

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.119 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: CLAUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DO SENADO FEDERAL
AM. CURIAE.	: CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TIRO PRÁTICO - CBTP
ADV.(A/S)	: NÚBIA REZENDE TAVARES
ADV.(A/S)	: VITOR DE HOLANDA FREIRE
AM. CURIAE.	: INSTITUTO IGARAPÉ
ADV.(A/S)	: BETO FERREIRA MARTINS VASCONCELOS
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOU DA PAZ
ADV.(A/S)	: JOÃO GABRIEL MADEIRA PONTES
AM. CURIAE.	: DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB
ADV.(A/S)	: LUIZ GUSTAVO PEREIRA DA CUNHA
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL MOVIMENTO PRÓ ARMAS - AMPA
ADV.(A/S)	: EMERSON TADEU KUHN GRIGOLLETTE JÚNIOR
AM. CURIAE.	: AOREB - ASSOCIAÇÃO DOS OFICIAIS DA RESERVA DO EXÉRCITO BRASILEIRO
ADV.(A/S)	: FABIO ADRIANO STÜRMER KINSEL
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA DE ARMAS E MUNIÇÕES - ANIAM
ADV.(A/S)	: LUCIANA CHRISTINA GUIMARÃES LÓSSIO

DECISÃO: Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Partido Socialista Brasileiro PSB, objetivando inicialmente que o Supremo Tribunal Federal (a) confira interpretação conforme à Constituição ao requisito da efetiva necessidade, presente no art. 4º, *caput*, da Lei n. 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para estabelecer a interpretação segundo a qual a posse de armas de fogo só pode ser autorizada às pessoas que demonstrem, por razões profissionais ou pessoais, possuir efetiva necessidade; e (b) por arrastamento, declare a

ADI 6119 / DF

inconstitucionalidade do art. 12, § 7º, IV, do Decreto n. 5.123, de 1º de julho de 2004, preceito incluído pelo Decreto nº 9.685, de 2019.

Eis o teor dos dispositivos vergastados:

“Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003

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

Decreto nº 5.123, de 1º de julho de 2004

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

(...)

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

(...)

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

Em relação aos requisitos preliminares, sustenta possuir legitimidade para o ajuizamento da ação, pois possui a devida representação no Congresso Nacional (eDOC 12).

Sustenta o cabimento da ADI, tendo em vista a necessária interpretação conforme da Lei, alegando que é possível extrair diretamente da Constituição, especialmente do direito à segurança pública, o dever do Estado de controlar a posse de armas de fogo.

No mérito, reforça o seu argumento de que a generalização do uso

ADI 6119 / DF

de armas de fogo resulta, a rigor, em aumento na violência e da letalidade. Cita a pesquisa realizada pelo IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Atlas da Violência 2018 (eDOC 4), no sentido de que houve redução de homicídios após a aprovação do Estatuto do Desarmamento em 2004. No mesmo sentido, faz referência ao Mapa da Violência 2016 (eDOC 9) e a pesquisa da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

Argumenta que é frequente que as armas sejam furtadas e utilizadas na prática de crimes, que a disponibilidade de armas aumenta a letalidade da violência e acidentes domésticos, bem como a possibilidade de massacres em escolas e igrejas. A exigência legal de efetiva necessidade visaria a justamente conter esses riscos, de modo que a generalização da posse, segundo os parâmetros regulamentares ofende o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, havendo proteção deficiente do direito à vida (CFRB, art. 5º) e à segurança pública (CFRB, art. 5º e 144).

Ofenderia, ainda, o devido procedimento de elaboração normativa (DPEN), corolário do princípio republicano (art. 1º, caput, da CFRB) e do pluralismo político (art. 1º, IV), pois em seu núcleo está o direito à obtenção de justificações e a necessária confiabilidade das premissas empíricas, citada no RE 363.889, das decisões políticas. Como as premissas utilizadas para ampliar a posse de armas, ou não foram devidamente esclarecidas, ou são equivocadas, haveria ofensa ao princípio da proporcionalidade em sentido estrito.

Traz decisão da Corte Constitucional da Colômbia sobre o princípio da consecutividade, de acordo com o qual cada projeto deve ser efetivamente precedido de debates para ser convertido em lei, o que não ocorreu.

Requer a concessão da medida cautelar, vez que presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, aplicando-se o princípio da precaução diante do risco à vida e à saúde das pessoas.

A Presidência da República (eDOC 18) e a Advocacia-Geral da União (eDOC 20) apresentaram suas informações pelo “*não conhecimento da ação direta e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento.*”

ADI 6119 / DF

O requerente aditou a Petição Inicial (eDOC 24), tendo em vista a edição do Decreto n. 9.785/2019, a fim de incluir, além do pedido de interpretação conforme do art. 4º da Lei n. 10.826/2003, o pedido de declaração de inconstitucionalidade, por arrastamento, do art. 9º, §1º, do Decreto n. 9.785/2019, o qual dispõe:

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

I - apresentar declaração de efetiva necessidade;
(...)

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

Alega que essa presunção de veracidade afrontaria a Constituição, porque *“a exigência de comprovação da ‘efetiva necessidade’, associada a características profissionais e pessoais do requerente, é inerente aos deveres de proteção decorrentes dos preceitos constitucionais antes citados.”*

A Confederação Brasileira de Tiro Prático - CBTP e o Instituto Igarapé foram admitidos como *amici curiae* (eDOC 54). À Confederação Brasileira de Tiro Esportivo, a qual também requereu seu ingresso, determinou-se a regularização da representação (eDOC 55).

O feito foi indicado à pauta, facultando-se a apresentação de novas informações.

O relatório foi publicado em 19 de junho de 2019 (eDOC 57). No entanto, após, sobreveio parecer da PGR (eDOC 59) pela “extinção do processo sem resolução de mérito.”

Em seguida, a Confederação Brasileira de Tiro Prático manifestou-se pela constitucionalidade do Decreto (eDOC 60).

A AGU noticiou a revogação do Decreto n.º 9.785/2019 (eDOC 63). Ato contínuo, o partido requerente aditou novamente a Inicial, alegando fraude processual, pois a revogação ocorrera na véspera do julgamento e o ato revogador reproduziu a norma revogada impugnada, agora

ADI 6119 / DF

constante no art. 3º, § 1º, do Decreto n.º 9.845/2019 (eDOC 66) .

Despachei mantendo a indicação à pauta em 27 de junho de 2020 (eDOC 70).

A Presidência da República apresentou informações, afastando a alegação de fraude e a inexistência de inconstitucionalidade (eDOC 77).

O requerente manifestou-se novamente alegando “que se mantém intacta a causa de pedir” (eDOC 80).

Sem prejuízo da indicação à pauta da medida cautelar, despachei para os fins do art. 8º da Lei n.º 9.868/99 (eDOC 82), havendo a AGU derradeiramente apresentado as informações assim ementadas:

“Estatuto do Desarmamento. Artigo 4º, caput, da Lei nº 10.826/2003 e artigo 12, § 7º, inciso IV, do Decreto nº 5.123/2004. Aditamentos. Pedidos de inclusão, no objeto de questionamento, do artigo 9º, inciso I e § 1º, do Decreto nº 9.785/2019 e, posteriormente, do Decreto nº 9.845/2019. Preliminares. Prejudicialidade da ação direta. Inadequação da via eleita. Mérito. Ausência de afronta ao princípio da proporcionalidade e aos direitos à vida e à segurança pública (artigos 5º, caput; e 144 da Constituição Federal). A lei atacada trata da declaração de efetiva necessidade como requisito para a aquisição de armas de fogo de uso permitido, sem estabelecer quaisquer limitações acerca de sua forma ou conteúdo. As normas regulamentares questionadas positivam opção efetuada pelo Poder Executivo dentro do campo técnico e discricionário que lhe foi reservado por lei, em observância a razões de interesse público. Além de conferir maior clareza, transparência e impessoalidade à análise da declaração de efetiva necessidade para a aquisição de arma de fogo, as disposições constantes dos decretos vergastados atendem aos anseios e necessidades dos cidadãos brasileiros, manifestados, inclusive, por meio de referendo realizado em 2005. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta. Quanto ao pedido de medida cautelar, reitera-se a manifestação pelo seu indeferimento, diante da ausência dos requisitos necessários à

ADI 6119 / DF

sua concessão. No mérito, manifestação pela improcedência dos pedidos veiculados na petição inicial e nos aditamentos subsequentes.” (eDOC 84).

Por fim, a Procuradoria-Geral da República apresentou ratificou o parecer anterior, assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 4º DA LEI 10.826/2003 (ESTATUTO DO DESARMAMENTO). EFETIVA NECESSIDADE PARA AQUISIÇÃO DE ARMA DE FOGO DE USO PERMITIDO. PRESUNÇÃO DE EFETIVA NECESSIDADE. LOCALIDADES COM ALTO ÍNDICE DE CRIMINALIDADE. ART. 12, § 7º, IV, DO DECRETO 5.123/2004, COM ALTERAÇÕES DO DECRETO 9.685/2019. CAUSA DE PEDIR DIRIGIDA CONTRA A GENERALIZAÇÃO DO CRITÉRIO DE EFETIVA NECESSIDADE. REVOGAÇÃO PELO DECRETO Nº 9.785/2009. PEDIDO DE ADITAMENTO. NÃO SUBSISTÊNCIA DA SITUAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO. PREJUDICIALIDADE.

1. Em caso de identidade parcial de objeto com demandas distribuídas a mais de um relator, o critério de prevenção a ser aplicado deverá observar a maior proximidade dos temas discutidos, além das regras de conexão e contingência previstos no CPC (arts. 55, § 3º, 56 e 57). É caso de redistribuição ao relator da ADI 6.058/DF, nos termos do art. 77-B do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

2. A causa de pedir da presente ação direta centra-se na tese de inconstitucionalidade da generalização conferida pelo Decreto 9.685/2019 à exigência de demonstração de “efetiva necessidade” para aquisição de arma de fogo de uso permitido, em razão da consideração objetiva da presença desta quando o solicitante residir em área urbana com elevado índice de violência (art. 12, § 7º, IV, do Decreto 5.213/2004, com modificações do Decreto 9.685/2019).

3. O Decreto 9.685/2019 foi expressamente revogado pelo

ADI 6119 / DF

Decreto 9.785/2019, sem reprodução do conteúdo da norma impugnada ou da situação reputada inconstitucional por ela disciplinada. Descabimento do pedido de aditamento fundado na mesma causa de pedir, por inocorrência da mesma inconstitucionalidade. Precedentes.

4. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que a revogação do ato normativo impugnado após o ajuizamento da ação direta implica a prejudicialidade da sua análise em razão da perda superveniente do objeto. Precedentes.

– Parecer pela extinção do processo sem resolução de mérito.” (eDOC 87)

No dia 05 de março de 2021, o Instituto Sou da Paz foi admitido nos autos como *amicus curiae*.

Determinei a inclusão desta ação direta na pauta do Plenário Virtual para a sessão de julgamento de 12.03.2021 a 19.03.2021. Houve, então, pedido de vista da e. Min. Rosa Weber, que devolveu a vista na sessão de 16.04.2021. Em seguida, novo pedido de vista pelo e. Min. Alexandre de Moraes. Na sessão de 17.09.2021 o processo foi devolvido, tendo, então, havido novo pedido de vista pelo e. Min. Nunes Marques.

Em 18.11.2021, o Partido requerente e os *amici curiae* formularam pedido incidental para que seja concedida monocraticamente a medida cautelar pleiteada para suspender a eficácia do art. 12, § 1º e § 7º, IV, do Decreto nº 5.123/2004 (com alteração dada pelo Decreto nº 9.685/2019); do art. 9º, § 1º, do Decreto nº 9.785/2019; e do art. 3º, § 1º, do Decreto nº 9.845/2019, e conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 4º do Estatuto do Desarmamento; ao inciso I do art. 9º do Decreto nº 9.785/2019; e ao inciso I do art. 3º do Decreto nº 9.845/2019, fixando a orientação hermenêutica de que a posse de armas de fogo só pode ser autorizada às pessoas que demonstrem concretamente, por razões profissionais ou pessoais, possuírem efetiva necessidade.

Em suporte ao pedido de concessão, retoma argumentos contidos na própria petição inicial e no voto que proferi no Plenário Virtual, para

ADI 6119 / DF

defender a presença da fumaça do bom direito. Relativamente ao perigo na demora, afirma que (eDOC 160, p. 31):

“O perigo na demora (*periculum in mora*) também é evidente. A cada mês que a ampliação do acesso à posse de armas de fogo se mantém no Brasil, milhares de armas são indevidamente registradas, agravando os riscos de eclosão de episódios de violência política e da prática de crimes contra a parcela mais vulnerável da população. O fato de a demora ter sido, em parte, artificialmente provocada pelo próprio autor dos atos impugnados – o Presidente da República – merece reprovação específica do Supremo Tribunal Federal. Apenas a concessão monocrática da cautelar é apta a impedir, de imediato, que a obstrução levada a termo pelo presidente da República continue a produzir seus trágicos efeitos.”

É, em síntese, o relatório.

Decido.

No voto que proferi em Plenário Virtual, tive oportunidade de reconhecer que os argumentos pela inconstitucionalidade dos dispositivos atacados são procedentes.

Com efeito, a leitura constitucionalmente adequada dos parâmetros de controle à luz das evidências científicas sobre a disseminação do uso e porte de armas indica que as alterações normativas atingem o núcleo essencial do direito à vida e são incompatíveis com a Constituição.

A análise dos parâmetros segundo os quais os dispositivos normativos aqui impugnados devem ter sua constitucionalidade questionada deve possuir, como ponto de partida, a existência, na Constituição da República, de um inviolável direito à vida sufragado pelo art. 5º, *caput*.

Este mesmo art. 5º inscreve, entre os direitos fundamentais dos quais gozam os cidadãos brasileiros e estrangeiros um direito à segurança: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a

ADI 6119 / DF

inviolabilidade do **direito à vida**, à liberdade, à igualdade, à **segurança** e à propriedade, nos termos seguintes”.

À toda evidência, o próprio texto constitucional se ocupa de, em diversas passagens, aportar índices de concretização do núcleo normativo destes direitos. Nomeadamente, para os efeitos da discussão sobre o armamento da população, extrai-se do art. 144 da CRFB/88, a um só tempo, o dever do Estado de garantir a segurança pública, e o direito, bilateralmente a ele coligado, de que os cidadãos sejam protegidos pelas instituições estatais, e não por mecanismos de emprego privado da violência.

Em importante trecho de seu voto, quando do julgamento da ADI nº 3.112, o e. Ministro Ricardo Lewandowski delineou as bases do que pode ser considerado como um direito à segurança na ordem constitucional brasileira:

“Princípio afirmando que a análise da higidez constitucional da Lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003, denominada Estatuto do Desarmamento, deve ter em conta o disposto no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, que garante aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à segurança, ao lado do direito à vida e à propriedade, quiçá como uma de suas mais importantes pré-condições.

Como desdobramento desse preceito, num outro plano, o art. 144 da Carta Magna, estabelece que a segurança pública constitui dever do Estado e, ao mesmo tempo, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Trata-se, pois, de um direito de primeira grandeza, cuja concretização exige constante e eficaz mobilização de recursos humanos e materiais por parte do Estado.

O dever estatal concernente à segurança pública não é exercido de forma aleatória, mas

através de instituições permanentes e, idealmente, segundo uma política criminal, com objetivos de curto, médio e longo prazo, suficientemente flexível para responder às circunstâncias cambiantes de cada momento histórico.

Nesse sentido, 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.

A preocupação com tema tão importante encontra repercussão também no âmbito da comunidade internacional, cumprindo destacar que a Organização das Nações Unidas, após conferência realizada em Nova Iorque, entre 9 e 20 de julho de 2001, lançou o Programa de Ação para Prevenir, Combater e Erradicar o Comércio Ilícito de Armas de Pequeno Porte e Armamentos Leves em todos os seus Aspectos (UN Document A/CONF, 192/15).

O Brasil vem colaborando com os esforços da ONU nesse campo, lembrando-se que o Congresso Nacional, aprovou, em data recente, por meio do Decreto Legislativo 36, de 2006, o texto do Protocolo contra a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças e componentes e munições, complementando a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, adotado pela Assembléia-Geral, em 31 de maio de 2001, e assinado pelo Brasil em 11 de julho de 2001.

Como se nota, as ações diretas de inconstitucionalidade ora ajuizadas trazem ao

ADI 6119 / DF

escrutínio desta Suprema Corte tema da maior transcendência e atualidade, seja porque envolve o direito dos cidadãos à segurança pública e o correspondente dever estatal de promovê-la eficazmente, seja porque diz respeito às obrigações internacionais do País na esfera do combate ao crime organizado e ao comércio ilegal de armas (ADI 3.112, rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, DJ 26/10/2007, grifos meus).”

Como a leitura dos argumentos trazidos pelo e. Ministro Ricardo Lewandowski indica, também a presente ação direta de inconstitucionalidade debate tema da mais alta transcendência e significado. Afinal, não se está simplesmente a questionar eventual competência regulamentar atribuída ao Poder Executivo, senão antes o próprio lugar de um Estado de Direito Democrático na proteção dos direitos, e sua capacidade de regular os conflitos surgidos no interior da sociedade.

Não surpreende, portanto, que, no exercício do poder constituinte originário, e em memória de um passado de indelével violência, tenha-se determinado, no inciso XLIV do art. 5º da CRFB/88, a mais absoluta condenação da privatização dos meios de violência legítima, a saber, a imprescritibilidade dos crimes cometidos por meio de ação armada contra as instituições democráticas. O controle de ações armíferas individuais e coletivas ressaí como condição de possibilidade da vida comum em democracia.

Quando este Supremo Tribunal Federal recentemente examinou a constitucionalidade da Lei nº 13.060, de 22 de dezembro de 2014, que disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública, fiz observar que as obrigações de uso proporcional das armas de fogo “explicitam o conteúdo do direito constitucional à vida” (ADI 5.243, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. para o acórdão Min. Edson Fachin, Pleno, DJE 05/08/2019). Entendo que, em casos relacionados à dimensão securitária das funções do Estado, é de

ADI 6119 / DF

se entender que o direito fundamental à vida goza de forte peso *prima facie*, aportando elevado ônus argumentativo às medidas que tendem a minorá-lo.

Como registrei naquela oportunidade, o alcance desse direito constitucional, singelamente previsto no *caput* do art. 5º da Constituição, deve ser complementado pela interpretação que o tribunais e organismos internacionais de direitos humanos há muito têm construído ao redor da proteção à vida.

À luz de proposições como a do COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS DO PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS, que, em seu Comentário Geral nº 36, assenta que o direito à vida compreende o direito de não ser arbitrariamente dela privado, o Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 5.243, elaborou uma compreensão aprofundada sobre o dever do Estado de regular proporcionalmente o uso da força.

Desta forma, e assegurando a razoabilidade com que agentes públicos e privados — estes últimos sempre em situações excepcionais — poderão empregar armas de fogo, o Tribunal firmou o entendimento de que a Lei nº 13.060/2014 impunha restrições consentâneas com o direito à vida. Por isso, a norma impugnada na ação direta era compatível com a Constituição da República. Cito, a este respeito, a ementa do julgado, que sintetiza os pontos acima elencados:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI FEDERAL 13.060/2014. NORMA QUE DISCIPLINA O USO DOS INSTRUMENTOS DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO PELOS AGENTES DE SEGURANÇA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À AUTONOMIA ESTADUAL, À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO OU À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Lei federal que disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos

agentes de segurança pública e que visa proteger o direito à vida não ofende a autonomia estadual. 2. **A proporcionalidade no uso da força por parte dos agentes de segurança decorre diretamente do texto constitucional e dos tratados de direitos humanos que a República Federal do Brasil aderiu.** 3. Nenhuma pessoa pode ser arbitrariamente privada de sua vida. **A arbitrariedade é aferida de forma objetiva, por meio de padrões mínimos de razoabilidade e proporcionalidade, como os estabelecidos pelos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados em 7 de setembro de 1990, por ocasião do Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes.** 4. A Lei Federal 13.060/2014 dá respaldo aos Princípios Básicos, adotando critérios mínimos de razoabilidade e objetividade, e, como tal, nada mais faz do que concretizar o direito à vida. 5. Ação direta julgada improcedente” (ADI 5.243, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. para o acórdão Min. Edson Fachin, Pleno, DJE 05/08/2019, grifos meus).

Em virtude não apenas da força racional dos argumentos extraídos das experiências comparadas, mas, sobretudo, da cláusula de abertura material do art. 5º, § 2º, é imperioso que se percorra o conjunto de compromissos assumidos pelo Estado brasileiro nas esferas internacionais naquilo que respeita ao desarmamento.

No já referido voto do e. Ministro Ricardo Lewandowski, enfatizou-se o fato de que, no ponto, as concretizações do direito à vida e à segurança são irrigadas pelos influxos vindos do direito internacional dos direitos humanos:

“A preocupação com tema tão importante encontra repercussão também no âmbito da comunidade internacional, cumprindo destacar que

a Organização das Nações Unidas, após conferência realizada em Nova Iorque, entre 9 e 20 de julho de 2001, lançou o “Programa de Ação para Prevenir, Combater e Erradicar o Comércio Ilícito de Armas de Pequeno Porte e Armamentos Leves em todos os seus Aspectos” (UN Document A/CONF, 192/15).

O Brasil vem colaborando com os esforços da ONU nesse campo, lembrando-se que o Congresso Nacional, aprovou, em data recente, por meio do Decreto Legislativo 36, de 2006, o texto do “Protocolo contra a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças e componentes e munições, complementando a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, adotado pela Assembléia-Geral, em 31 de maio de 2001, e assinado pelo Brasil em 11 de julho de 2001” “.

Referi-me, há pouco, ao COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS DO PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS, e seu Comentário Geral nº 36, que trata do art. 6.1 do *Pacto* (“O direito à vida é inerente à pessoa humana. Esse direito deverá ser protegido pela lei. Ninguém poderá ser arbitrariamente privado de sua vida”). Estabelece-se, ali, um liame particularmente sólido entre o direito de não ser privado arbitrariamente de sua vida (decorrência lógico-normativa do direito à vida *tout court*) e o dever, atribuído aos Estados-partes, de assegurar que a vida de cidadãos e estrangeiros seja protegida. O Comitê deriva daí, em cadeia de subsunção vertical, o dever de controle do uso desnecessário e desproporcional de armas de fogo:

“Os Estados-partes devem adotar um quadro jurídico protetivo que inclua proibições penais efetivas contra todas as manifestações de violência ou incitação à violência que possam resultar em privação da vida, tais como homicídios dolosos e culposos, **uso desnecessário ou desproporcional de**

armas de fogo, infanticídios, homicídios “de honra”, linchamentos, crimes de ódio violentos, vinganças privadas, mortes ritualísticas, ameaças de morte e ataques terroristas” (COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. **General Comment nº 36**. CCPR/C/GC/36, 03 de setembro de 2019, tradução livre).

É sabido que os Tribunais Internacionais, notadamente os Tribunais de Direitos Humanos, têm desenvolvido importante técnica interpretativa que se cristaliza no chamado princípio da “*due diligence*”, ou diligência devida. Trata-se de um *standard* hermenêutico que eleva as exigências de cumprimento de determinado dever jurídico de proteger àquilo que se poderia esperar, razoavelmente, da ação de um sujeito responsável orientado a se desincumbir de sua obrigação. Em termos de proteção aos direitos humanos, isso significa questionar se o agir efetivamente se voltou ao “dever de mitigar riscos” (BAADE, Björnstjern. *Due Diligence and the Duty to Protect*. In: KREUZER, Leonhard, KRIEGER, Heike; PETERS, Anne (org). **Due Diligence in the International Legal Order**. Oxford: O.U.P., 2020, p. 92-111, p. 93).

Além da diligência devida, aplicada às obrigações dos Estados de regularem os usos de armas de fogo, em atenção à proteção à vida, tem-se consolidado igualmente, na esfera internacional, a necessidade de preservar o princípio da proporcionalidade na regulação da matéria. Isso equivale a dizer que as medidas adotadas pelo Estado sofrem escrutínio quanto a sua necessidade, sua adequação, e sua relativa interferência em princípios contraditórios.

Penso que estas duas balizas hermenêuticas — a diligência devida e a proporcionalidade — aplicam-se *in totum* ao acervo normativo fiscalizado na presente ação direta de inconstitucionalidade. Em outras palavras, este Supremo Tribunal Federal deve oferecer resposta a pergunta jurídica assim formulada: a interpretação realizada pelo Chefe do Poder Executivo do Estatuto do Desarmamento, e a consequente produção do conjunto de decretos aqui vergastados, quita, com diligência

ADI 6119 / DF

devida e proporcionalidade, os deveres do Estado brasileiro de garantir a vida e a segurança de seus cidadãos e de cidadãos estrangeiros?

Importante indício, para a formulação de uma resposta, encontra-se no Comentário Geral nº 31, do COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS (CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 13 26.05.2004). Ali, o Comitê explicitou o alcance das obrigações legislativas dos Estados, advertindo que os deveres impostos pelo *Pacto* só poderiam ser efetivamente garantidos se os indivíduos fossem protegidos por leis e normas regulamentares adequadas tanto em relação à ação estatal, quanto em relação a atos privados. É precisamente essa norma que consubstancia o dever de adotar medidas legais, com *due diligence*, para a mitigação de riscos de aumento quantitativo e qualitativo da violência na sociedade.

Nessa mesma ordem de ideias, o COMITÊ PARA A ELIMINAÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER reconheceu que, perante o direito internacional e os tratados específicos de direitos humanos, os Estados também podem ser responsáveis por atos privados se eles falharem em agir com a diligência devida (*due diligence*) para prevenir ou para investigar e punir atos de violência (cf. General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19, CEDAW/C/GC, 14/07/2017)

No âmbito regional, a CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS tem insistido sobre o fato de que a obrigação de regular o uso da força não envolve apenas agentes públicos, mas também particulares. Isso porque o uso arbitrário da violência, tolerado pelo Estado por ações ou omissões, dá ensejo à responsabilização internacional por violações de direitos humanos. Já no ano de 1989, afirmava aquela Corte:

“172. É então claro que, em princípio, é imputável ao Estado toda violação aos direitos reconhecidos pela Convenção realizada por um ato do poder público ou de pessoas que atuam se beneficiando dos poderes que ostentam por seu caráter oficial. Não obstante, não se esgotam ali as situações nas quais um Estado está obrigado a

prevenir, investigar e punir as violações aos direitos humanos, nem as hipóteses em que sua responsabilidade pode ver-se comprometida por efeito de uma lesão a esses direitos. **Com efeito, um fato ilícito violatório dos direitos humanos que inicialmente não resulte imputável diretamente a um Estado, por exemplo, por ser obra de um particular ou porque o autor da transgressão não foi identificado, pode acarretar a responsabilidade internacional do Estado, não por esse fato em si mesmo, mas pela falta da devida diligência para prevenir a violação ou para tratá-la nos termos requeridos pela Convenção**” (Corte Interamericana de Direitos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras, julgamento de 29 de jul. de 1988, par. 172, grifos meus).

Em contextos de alta violência e sistemática violação de direitos humanos, como é o caso brasileiro, o escrutínio das políticas públicas do Estado deve ser feito de forma a considerar sua propensão a otimizar o direito à vida e à segurança, mitigando riscos de aumento da violência. Neste sentido, o dever de proteção à vida não se esgota, apenas, no controle interno exercido sobre os agentes do Estado, mas se estende à capacidade do Poder Público — entendida a partir de uma expectativa razoável de cumprimento do dever por um sujeito responsável — de controlar os riscos gerados por agentes privados.

Na presente ação, refinando em grau superior a pergunta jurídica que antes formulei, deve-se indagar se a facilitação à circulação de armas, na sociedade, aumenta ou diminui a expectativa de violência privada. Antecipando a resposta à qual me encaminharei, penso que se deve concluir pelo aumento do risco e conseqüente violação do dever de proteção pelo Estado.

No relatório produzido por mandato da SUBCOMISSÃO DE PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS (A/HRC/Sub. 1/58/27/ 27.07.2006), a ilustre Professora Barbara Fey indicou que as medidas efetivas para

ADI 6119 / DF

cumprir o requisito de “diligência devida” incluem requisitos mínimos de licenciamento para uso de armas de fogo. A professora da Universidade de Minnesota refere uma teleologia implícita nestas normas, a saber, **o objetivo de evitar que armas leves sejam obtidas por quem possivelmente possa vir a empregá-las mal.** Os critérios para licenciamento englobam o de idade mínima, o de antecedentes criminais, a prova de que o uso será legítimo, e, finalmente, a capacidade psicológica, devidamente reconhecida. É possível, ainda, exigir-se prova de habilidade para o manuseio correto da arma e de que a arma ficará guardada de forma segura. As licenças devem ser renovadas com frequência para prevenir a transferência irregular de armas a pessoas não autorizadas.

A COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, ao acolher esse relatório, observou que, se é bem certo que esses requisitos não impedem, *a priori*, todo e qualquer acesso às armas, tampouco infirmam a competência dos Estados de regularem as condicionantes do acesso segundo sua legislação local. Há, no entanto, “um quase universal consenso acerca da necessidade de se adotar requisitos mínimos para a legislação nacional de autorização para a posse civil de armas como forma de proteger a segurança pública e a proteção de direitos humanos”. Assentou, ainda, que “esse consenso é fator a ser levando em conta pelos mecanismos de direitos humanos quando sopesarem as responsabilidades positivas dos Estados para prevenir violações ao núcleo de direitos humanos em casos que envolvam violência armada no setor privado” (A/HRC/Sub. 1/58/27/27.07.2006, parágrafo 16).

O requisito da proporcionalidade figura ainda em diversos julgados internacionais relativos ao emprego da força em ações armadas. Em Comunicação datada do ano de 1982, no caso *Suarez de Guerrero v. Colombia* (Comunicação n. R11/45, A/37/40), o COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS advertiu o Estado colombiano de que a morte de Maria Fanny Suarez de Guerrero por forças policiais era resultado do uso desproporcional da força, gerando a responsabilização internacional da Colômbia.

Neste sentido, o direito internacional dos direitos humanos impõe ao Estado que as situações de emprego de armas de fogo por seus agentes e, em casos excepcionais, por particulares, obedeça à necessidade, à adequação e, por fim, ao triunfo inequívoco de determinado interesse juridicamente protegido sobre o direito subjetivo à vida.

A partir dessas premissas, é possível concluir que, segundo o direito internacional: i) não há uma proibição geral a que os Estados concedam o direito de portar armas a pessoas privadas; b) não há tampouco, *per se*, um direito irrestrito ao acesso às armas, ainda que sob o manto de um direito à legítima defesa; c) o direito de comprar uma arma, nos casos em que a ordem jurídica nacional o garanta, somente deve alcançar **hipóteses excepcionais**, naturalmente limitadas pelas obrigações que o Estado tem de proteger a vida.

O Brasil faz parte do extenso grupo de países que não garantiram em seu texto constitucional algo similar a um direito fundamental de possuir ou portar armas de fogo. Não há, nestes termos, nada que se assemelhe, em nosso ordenamento jurídico, ao art. 10 da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos; à Segunda Emenda à Constituição dos Estados Unidos da América; ou ao art. 268.1 da Constituição da República do Haiti. Deste modo, o estatuto próprio da fundamentalidade não pode ser atribuído a um direito de possuir armas, que seria oponível ao Estado e a terceiros.

A própria construção linguístico-frasal do art. 6º do Estatuto do Desarmamento afiança a dimensão sempre excepcional do porte de armas: “Art. 6º É proibido o porte de arma de fogo em todo o território nacional, salvo para os casos previstos em legislação própria e para:”.

É preciso reafirmá-lo: a regra é a proibição. Isto significa que, nos termos da legislação vigente, e à luz do ordenamento jurídico constitucional, o caráter finalístico das normas de regulação de armas se orienta pelo desarmamento. Eventuais exceções, portanto, não podem se tornar regularidades sem ferir todo este sistema normativo.

De qualquer modo, o uso de armas de fogo, quer seja por agentes

ADI 6119 / DF

públicos, quer seja por agentes privados, somente se justifica em casos de absoluta necessidade, tal como fizemos observar quando do julgamento da ADI nº 5.243. Do ponto de vista das condutas individuais, apenas quando não houver qualquer outro meio menos lesivo de evitar a injusta agressão é que se justificará o excepcional e proporcional emprego da arma de fogo.

No âmbito das políticas públicas, esta excepcionalidade recebe um outro matiz. Afinal, ao se falar de políticas de segurança pública, está em questão a própria definição moderna do conceito de Estado, cujo sentido está predicado na ideia de poder de domínio ou, como famosamente enunciou Max Weber, no “monopólio da força física legítima” (WEBER, M. *Politik als Beruf*. In: WEBER, M. **Gesammelte politische Schriften**. 5. ed. Tübingen: J. C. B. Mohr, 1988, p. 506).

A Constituição da República, não apenas em razão da explícita referência dos arts. 5º e 144, mas da própria ideia de Estado de Direito Democrático, determina que a segurança dos cidadãos deve primeiramente ser garantida pelo Estado, e não pelos indivíduos. São incompatíveis com o texto constitucional expedientes generalizados de privatização da segurança pública, ainda quando se assumam como premissa de fundo a realidade recalcitrante que se experimenta na matéria.

Em face do direito fundamental à vida e à segurança, o Estado não pode empregar a máxima encontrada no *Digesto* segundo a qual: *ultra posse nemo obligatur*. Em outras palavras, o Estado não pode alegar uma impossibilidade fática para se desincumbir do dever de segurança, determinando que os cidadãos velem por suas próprias vidas e patrimônios.

É preciso registrar, com especial preocupação, que esta política pública de segurança promovida pelo Estado deve também estar atenta às singulares vulnerabilidades a que estão sujeitos segmentos específicos da população.

A violência doméstica, por exemplo, um grave problema brasileiro como apontam as condenações internacionais que o Estado já sofreu, é

ADI 6119 / DF

significativamente ampliada se houver amplo acesso às armas. Não por acaso, a COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS da ONU advertiu que o acesso às armas amplia o grau de violência doméstica (A/HRC/17/26/Add. 5). Em relatório conduzido pela professora Yakin Ertürk, Relatora especial para a violência contra a mulher, demonstrou-se que o acesso às armas reproduz estereótipos masculinos violentos que estão na raiz de padrões de violação sistemáticos aos direitos das mulheres (E/CN.4/1999/68/Add. 2, par. 48).

Do exame do ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, fertilizado pelos aportes do direito internacional dos direitos humanos, conclui-se que: i) o direito à vida e o direito à segurança geram o dever positivo do Estado brasileiro de ser o agente primário da segurança pública, não se desincumbindo ele desta obrigação com recurso a políticas de exercício da violência privada; b) não existe um direito fundamental a possuir armas de fogo no Brasil; c) ainda que a Constituição da República não proíba universalmente a aquisição e o porte de armas de fogo, ela exige que estes ocorram sempre em caráter excepcional, e sejam justificados por uma particular necessidade; d) o dever de diligência devida do Estado o obriga a conceber e implementar mecanismos institucionais e regulatórios apropriados para o controle do acesso a armas de fogo, dentre os quais se incluem procedimentos fiscalizatórios de licenciamento, de registro, de monitoramento periódico, e de exigência de treinamentos compulsórios; e) qualquer política pública que envolva acesso a armas de fogo deve observar os requisitos da necessidade, da adequação e da proporcionalidade.

Os decretos sob exame nesta ação direta de inconstitucionalidade vão de encontro aos parâmetros de controles acima analisados.

Em linhas generalíssimas — a serem melhor aprofundadas na sequência —, explica-se esta incompatibilidade com a Constituição da República pela restrição da obrigação inderrogável do Poder Executivo de fiscalizar, caso a caso, a absoluta necessidade para o acesso às armas de fogo.

Requer-se, na presente ação, a interpretação conforme do art. 4º,

ADI 6119 / DF

caput, da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Veja-se o teor do dispositivo:

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

O pedido de interpretação conforme à Constituição pressupõe que o dispositivo impugnado seja passível de ser interpretado de múltiplas formas, dentre as quais ao menos uma deve ser contrária à Constituição, e uma deve ser cônica com o texto constitucional.

Reduzidos a seus núcleos essenciais, os argumentos do Partido-requerente referem a existência de uma concretização específica do texto da norma, por parte do Poder Executivo, que estaria a violar a Constituição da República. A primeira contrariedade estaria na interpretação dada ao sintagma “declarar a efetiva necessidade”. A questão jurídica que se levanta é a de saber se a obrigação de declarar se resume a simples exteriorização de um fato jurídico que se supõe verdadeiro ou, antes, se implica o dever do Estado de exigir a demonstração da realidade fática da necessidade.

O Partido-requerente alega que o Poder Executivo, ao implementar o conjunto de Decretos objeto da presente ação, encampou a primeira dessas interpretações, violando, assim a Constituição. Existiria, portanto, evidência de que o poder regulador foi utilizado para reduzir o dever de fiscalização do Estado relativamente à aquisição de armas de fogo de uso permitido.

Parece-me que, do dever estatal de garantir o direito à vida e à segurança de cidadãos brasileiros e estrangeiros, decorre o impercível dever de fiscalização das condições de aquisição de armas de fogo. Como demonstrei na seção anterior deste voto, as obrigações inscritas nos arts. 5º e 144 da CRFB/88, assim como os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro em relação a tratados e convenções de direitos humanos, e desarmamento da população civil, implicam que a aquisição de armas de fogo deve ser sempre tomada como excepcional. Por essa razão, e nos termos da jurisprudência deste Tribunal, o Estado se

ADI 6119 / DF

compromete a determinar sempre rígidas condicionantes a que pessoas privadas entrem na posse legítima de armas de fogo.

O legislador pátrio foi feliz ao elevar, como primeira destas condicionantes, inscrita mesmo no *caput* do art. 4º do Estatuto do Desarmamento, a “necessidade efetiva”. Esta expressão, interpretada à luz da Constituição da República, significa algo mais do que a existência fática de uma necessidade material. É somente a partir dela que os requisitos da diligência devida e da proporcionalidade podem ser auferidos. Nestes termos, a “necessidade efetiva” significa a obrigação de demonstrar, concretamente, que as determinantes de necessidade estejam, caso a caso, presentes.

As espécies de necessidade ficta ou presumida, nas quais o índice de realidade é tornado secundário, não realizam o dever de diligência devida do Estado, e são, por conseguinte, contrárias à ordem constitucional.

Entendo que a única interpretação do art. 4º, *caput*, do Estatuto do Desarmamento compatível com a Constituição é aquela que vê na declaração de efetiva necessidade a conjugação de dois fatores: i) a imperatividade da demonstração de que, no caso concreto, realmente exista a necessidade de adquirir uma arma de fogo, segundo os critérios legais; b) a obrigação do Poder Executivo de estabelecer procedimentos fiscalizatórios sólidos que permitam auferir a realidade da necessidade.

A ação direta de inconstitucionalidade ora julgada se insurge contra dispositivos normativos constantes dos Decretos nº 9.685, 9.785 e 9.845.

Há que se inquirir, de saída, se estas modalidades de exercício do poder regulamentar invadem competência privativa do Congresso Nacional. Em outras palavras, pergunta-se se sobre as matérias ali tratadas incide obrigação de regulação por lei em sentido formal.

Noto que, como forma de se garantir a proteção constitucionalmente adequada do direito à vida e à segurança, o Estatuto do Desarmamento instituiu exigência de registro da arma de fogo com vistas a: (i) identificar as características e a propriedade de armas de fogo; (ii) cadastrar as armas

ADI 6119 / DF

de fogo produzidas, importadas e vendidas no País; (iii) cadastrar as autorizações de porte de arma de fogo e as renovações expedidas pela Polícia Federal; (iv) cadastrar as transferências de propriedade. Estas e outras finalidades estão expressa no art. 2º da Lei nº 10.826/2003.

O registro “autoriza o proprietário a manter a arma de fogo exclusivamente no interior de sua residência ou domicílio, ou dependência desses, ou, ainda, no seu local de trabalho, desde que seja ele o titular ou o responsável legal pelo estabelecimento ou empresa”, conforme dicção do art. 5º, *caput*, do Estatuto. Para ter acesso ao registro, são necessárias a comprovação de idoneidade, a apresentação de documento comprobatório de ocupação lícita e residência certa e a comprovação de capacidade técnica e de aptidão psicológica para o manuseio de arma de fogo. A estes requisitos soma-se o da **declaração de efetiva necessidade, conforme o artigo 4º**.

A racionalidade da regulação do porte de armas é bastante elucidativa. Segundo a Lei nº 10.806/2003, o porte de arma é, como regra, proibido. O porte só é possível aos integrantes das carreiras integrantes do rol estabelecido no art. 6º do Estatuto do Desarmamento e, bem assim, daquelas cuja prerrogativa tenha sido estabelecida em lei geral editada pela União. Nesse sentido, este Tribunal tem reconhecido a inconstitucionalidade de leis estaduais que, a pretexto de regulamentar carreiras locais, concedem prerrogativa incompatível com a competência constitucionalmente atribuída à União para “autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico” (art. 21, VI, da CRFB). Confira-se:

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 6.968/1996, ALTERADA PELA LEI 7.111/1997, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. AUTORIZAÇÃO DE PORTE DE ARMA PARA AUDITORES FISCAIS DO TESOUREO ESTADUAL. PRELIMINARES REJEITADAS. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA

DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Cabe à União, nos termos do art. 21, VI; e 22, I, da Constituição, a definição dos requisitos para a concessão do porte de arma de fogo e dos possíveis titulares de tal direito, inclusive no que se refere a servidores públicos estaduais ou municipais, em prol da uniformidade da regulamentação do tema no país, questão afeta a políticas de segurança pública de âmbito nacional (Precedentes: ADI 2.729, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 11/2/2014; ADI 2.035-MC/RJ, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTI, Tribunal Pleno, DJ de 4/8/2000; ADI 3.112, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJ de 26/10/2007; AI 189.433-AGR/RJ, Segunda Turma, DJ de 21/11/1997; HC 113.592, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, 2ª Turma, DJ de 3/2/2014). 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 4962, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 12/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-080 DIVULG 24-04-2018 PUBLIC 25-04- 2018) “COMPETÊNCIA NORMATIVA – ESTADO-MEMBRO – REMISSÃO A LEI FEDERAL. A técnica da remissão a lei federal, tomando-se de empréstimo preceitos nela contidos, pressupõe a possibilidade de o estado legislar, de modo originário, sobre a matéria. COMPETÊNCIA NORMATIVA – ARMAS DE FOGO – APREENSÃO E DESTINAÇÃO. Cumpre à União disciplinar, de forma exclusiva, a destinação de armas de fogo apreendidas. Considerações e precedentes.” (ADI 3193, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/05/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe- 151 DIVULG 05-08-2013 PUBLIC 06-08-2013).

À mesma razão, o mesmo direito. A competência é do Poder

ADI 6119 / DF

Legislativo da União, cabendo somente à própria legislação federal excepcionar exigências legais. Noutras palavras, o critério da efetiva necessidade instaura um tipo de regulação primária que, ao estabelecer condicionantes formais e materiais, somente pode ser fixado em abstrato pela atividade legislativa do Congresso Nacional. A extensão com que elaborados os Decretos impugnados, ao flexibilizarem o exercício da fiscalização dos requisitos legais de necessidade, acaba se sobrepondo à competência legislativa em sentido estrito.

Dito isso, examinemos os dispositivos impugnados, principiando pelo exame nucleado em torno do termo “efetiva necessidade”.

O Partido-requerente, no bojo da ADI nº 6.119, requer a “interpretação conforme” do supracitado art. 4º da Lei nº 10.826/2003. Relembro que, em seguida, impugnou-se uma cadeia de normas que se sucederam no tempo, e cujo termo inicial fora a alteração do art. 12, § 7º, IV, do Decreto nº 5.123, de 1º de julho de 2004, pelo Decreto nº 9.685, de 2019. Em seguida, tem-se as alterações cristalizadas no art. 9º, I, §1º do Decreto nº 9.785/2019, e no art. 3º, §1º, do Decreto nº 9.845/2019.

Todos estes dispositivos, a pretexto de regulamentar o art. 4º do Estatuto do Desarmamento, terminaram por ofender a interpretação constitucional que se deve empregar à exigência de “efetiva necessidade”. Como sustentei em seção anterior de meu voto, a necessidade de uso de arma de fogo deve ser sempre concretamente verificada e não presumida.

Pontes de Miranda, ao fazer a distinção entre ficção e presunção, afirma que:

“A ficção enche de artificial o suporte fático; a presunção legal apenas tem como acontecido, ou não acontecido, o que talvez não aconteceu, ou aconteceu. (..). À base das presunções legais está julgamento sobre fatos que não se podem conhecer facilmente, ou que de ordinário escapam à investigação, tal como, a respeito dos que morreram na mesma ocasião, sem se poder averiguar, se presumem simultaneamente mortos: (...) A presunção legal toma alguns elementos, fáceis de

prova, e tem-nos como suficientes para que se considerem acontecidos, ou não acontecidos, outros. No fundo, há prova indireta, posto que nem toda prova indireta se prenda a presunção: pode ser certa, sem qualquer alusão à simples probabilidade. A presunção simplifica a prova, porque a dispensa a respeito do que se presume. Se ela apenas inverte o ônus da prova, a indução, que a lei contém, pode ser elidida, *in concreto* e *in hypothesi*. Se ao legislador parece que a probabilidade contrária ao que se presume é extremamente pequena, ou que as discussões sobre provas seriam desaconselhadas, concebe-as ele como presunções inelidíveis, irrefragáveis: tem-se por notório o que pode ser falso.” (PONTES DE MIRANDA. Tratado de Direito Privado, Parte Geral. t. III, Atualizado por Vilson Rodrigues Alves. Bookseller: Campinas-SP, 2000, p. 497-499, g.n.)

Ao tomar como acontecido, o que talvez não aconteceu; ou como verdadeiro, algo que talvez não seja o caso, o decreto extrapola a lei que adjetiva a “efetiva” necessidade, transformando-a em uma necessidade apenas presumida, sem lastro sólido na realidade dos fatos.

Cumprir notar que a vigência da norma impugnada permite, de modo precipitado, a alteração dos critérios de autorização para a aquisição de armas de fogo. Cito os dispositivos que se sucederam:

“Decreto nº 9.785/2019

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

I - apresentar declaração de efetiva necessidade;
(...)

§ 1º Presume-se a veracidade dos fatos e das circunstâncias afirmadas na declaração de efetiva

necessidade a que se refere o inciso I do caput.

Decreto nº 9.845/2019

Art. 3º Para fins de aquisição de arma de fogo de uso permitido e de emissão do Certificado de Registro de Arma de Fogo, o interessado deverá:

I - apresentar declaração de efetiva necessidade;
(...)

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

O Decreto nº 5.123/2004 teve vigência até a edição do conjunto de Decretos editados pelo Chefe do Poder Executivo no ano de 2019. Antes de ser profundamente alterado e, finalmente, revogado pelo Decreto nº 9.785/2019, dele constavam as seguintes conformações normativas, as quais cito em sua variação diacrônica, a fim de compará-las à redação do art. 3º, §1º, do Decreto nº 9.845/2019 :

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

(...)

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

§ 1º A declaração de que trata o inciso I do caput deverá explicitar os fatos e circunstâncias justificadoras do pedido, que serão examinados pela Polícia Federal segundo as orientações a serem expedidas pelo Ministério da Justiça. **(Redação dada pelo Decreto nº 6.715, de 2008).**

§ 1º Presume-se a veracidade dos fatos e das circunstâncias afirmadas na declaração de efetiva necessidade a que se refere o inciso I do caput, a qual será examinada pela Polícia Federal nos termos deste artigo. **(Redação dada pelo Decreto nº 9.685, de 2019)**

Ao contrário do que pode parecer à primeira vista, a rigor, o Decreto Decreto nº 9.845/2019, assim como fizera antes o Decreto nº 9.685/2019, não estabeleceu a presunção da efetiva necessidade, mas da **veracidade dos fatos e das circunstâncias** afirmados na declaração. Essa presunção prejudica sobremaneira a atividade fiscalizatória, porquanto inverte o ônus da prova em favor do requerente, que, então, não necessitará aportar o elementos comprobatórios dos fatos e circunstâncias que narra.

Essa inversão enfraquece o controle administrativo sobre o critério legal da “efetiva necessidade”. “Efetivo”, afinal, denota “realidade”, não presunção. Cria-se, assim, um limite *de facto* que termina por fulminar a possibilidade de fiscalização do poder público.

Não age, portanto, o Estado com a devida diligência fiscalizatória diante do dever de garantir o direito à vida e à segurança. Entendo ocorrer, em igual medida, violação à competência legislativa em sentido estrito para a normatização das hipóteses legais de efetiva necessidade, porquanto, no plano eficaz da norma, torna-se impossível qualquer aferição sistemática dos critérios adotados em lei.

Em razão da cadeia de reprodução normativa com efeitos que se projetam no tempo, entendo necessário que o controle de constitucionalidade expurgue do ordenamento jurídico as norma que contrariem a interpretação conforme à Constituição do art. 4º do Estatuto do Desarmamento.

A meu sentir, a inconstitucionalidade decorrente da violação da exigência da efetiva se verifica a partir do art. 12, §1º do Decreto nº 5.123/2004 (com a redação dada pelo Decreto nº 9.685/2019), e é reiterada pelo art. 9º, §1º do Decreto nº 9.785/2019, e pelo art. 3º, §1º, do Decreto nº

ADI 6119 / DF

9.845/2019. Todos estes dispositivos são, portanto, contrários à Constituição da República.

Em linha com a interpretação que propus do art. 4º do Estatuto do Desarmamento, entendo que o inciso I do art. 9º do Decreto nº 9.785/2019, assim como o inciso I do art. 3º, do Decreto nº 9.845/2019, devem sofrer interpretação conforme à constituição para fixar a tese hermenêutica de que a posse de armas de fogo só pode ser autorizada às pessoas que demonstrem, por razões profissionais ou pessoais, possuírem efetiva necessidade.

O art. 12, §7º, IV do Decreto nº 5.123/2004, objeto da impugnação originalmente feita na peça exordial, detinha o seguinte conteúdo:

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

(...)

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

(...)

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

A Lei n. 10.826/2003, em seu artigo 6º, já elegeu as categorias que entendia cumprirem os requisitos legais para o porte, e ali prescreveu que essa extensão só poderia ser feita por lei:

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

ADI 6119 / DF

I – os integrantes das Forças Armadas;

II – os integrantes de órgãos referidos nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal;

II - os integrantes de órgãos referidos nos incisos I, II, III, IV e V do caput do art. 144 da Constituição Federal e os da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP); (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017)

III – os integrantes das guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei; (Vide ADIN 5538) (Vide ADIN 5948)

IV – os integrantes das guardas municipais dos Municípios com mais de 250.000 (duzentos e cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço;

IV - os integrantes das guardas municipais dos Municípios com mais de cinquenta mil e menos de quinhentos mil habitantes, quando em serviço; (Redação dada pela Medida Provisória nº 157, de 2003)

IV - os integrantes das guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço; (Redação dada pela Lei nº 10.867, de 2004) (Vide ADIN 5538) (Vide ADIN 5948)

V – os agentes operacionais da Agência Brasileira de Inteligência e os agentes do Departamento de Segurança do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; (Vide Decreto nº 9.685, de 2019)

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

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

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

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

X – os integrantes da Carreira Auditoria da Receita Federal, Auditores-Fiscais e Técnicos da Receita Federal; (Incluído pela Lei nº 11.118, de 2005)

X - integrantes das Carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, cargos de Auditor-Fiscal e Analista Tributário; (Redação dada pela Lei nº 11.501, de 2007)

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

(...)

§ 5º Aos residentes em áreas rurais, maiores de 25 (vinte e cinco) anos que comprovem depender do emprego de arma de fogo para prover sua subsistência alimentar familiar será concedido pela Polícia Federal o porte de arma de fogo, na categoria caçador para subsistência, de uma arma de uso permitido, de tiro simples, com 1 (um) ou 2 (dois) canos, de alma lisa e de calibre igual ou inferior a 16

(dezesseis), desde que o interessado comprove a efetiva necessidade em requerimento ao qual deverão ser anexados os seguintes documentos:”

Ocorre que o art. 12, §7º, IV do Decreto nº 5.123/2004, alterado pelo Decreto nº 9.685/2019, **mesmo referindo-se à autorização para aquisição de arma de fogo**, subverte por completo a lógica sistêmica do Estatuto do Desarmamento. Afinal, em lugar da exigência de comprovação concreta, introduz-se suposição silogisticamente inválida de que os residentes de áreas urbanas altamente violentas têm, por esta razão, necessidade de adquirir armas de fogo.

É impossível concluir que, no caso, o Poder Executivo agiu com a diligência devida, tomando as precauções razoáveis para mitigar os riscos da violência. A questão jurídica aqui apresentada diz respeito à elevada interferência da regra impugnada, que cria a presunção de necessidade para habitantes de áreas urbanas violentas, sobre os direitos à vida e à segurança. Como bem formulou o ilustre professor Robert Alexy: “quanto maior for o peso da interferência em um direito fundamental, maior deve ser a certeza quanto às premissas da interferência” (ALEXY, Robert. “Die Gewichtsformel”. In: JICKELI, Joachin *et al* (org.). **Gedächtnisschrift für Jürgen Sonnenschein**, Berlin: De Gruyter, 2013, pp. 771-792, p. 789). A premissa que carece de fundamentação, neste sentido, é aquela segundo à qual o cidadão armado produz maior segurança na sociedade.

De fato, ainda que se argumente que a norma do art. 12, § 7º, IV é fruto de opção política do Poder Executivo, e que a finalidade da norma seja garantir quer um direito individual a possuir armas, quer um meio útil para a efetivar a segurança individual, o Poder Executivo deve ser capaz de demonstrar um prognóstico confiável de que, ao aumentar o contingente de pessoas que podem adquirir armas, o resultado esperado, a saber, maior segurança, é o provável cenário futuro.

Uma vez que o direito à vida e à segurança gozam, no nosso sistema constitucional, de um elevado peso *prima facie*, a norma vergastada deveria estar fundamentada, **com grau máximo de confiança**, nos melhores estudos e nas melhores técnicas de previsão disponíveis

ADI 6119 / DF

contemporaneamente a seu momento de produção.

Ao folhear o *Atlas da Violência de 2020*, versão atualizada do parâmetro de referência estabelecido no próprio art. 12, §7º, IV do Decreto 5.123/2004, constate-se a flagrante contradição que se estabelece de saída. Confira-se o trecho de abertura do capítulo 8 do *Atlas*, intitulado “Armas de fogo”:

“No Atlas da Violência 2019, fizemos um resumo da literatura científica **referente ao virtual consenso sobre a relação entre a difusão de armas de fogo e o aumento de homicídios, feminicídios, suicídios e acidentes fatais envolvendo crianças. Naquele documento, explicamos ainda os canais comportamentais que elucidam a relação causal entre mais armas e mais crimes**” (CERQUEIRA, Daniel *et al.* Atlas da violência: 2020. Brasília: IPEA, 2020, p. 73).

Em outras palavras, o documento que serve de parametrização para a norma contradiz sua teleologia, privando-lhe de confiabilidade quanto às suas premissas empíricas.

O que se demonstra, claramente, no *Atlas da Violência*, sobretudo a partir de dados estatísticos extraídos da realidade brasileira, é que existe um consenso entre os cientistas sociais de que a maior quantidade de armas circulando na sociedade dá causa a um aumento da criminalidade e da violência. Sublinha-se, ainda, fato extremamente relevante para a análise dos direitos fundamentais aqui envolvidos: o impacto da violência armada é desproporcionalmente distribuído na população, atingindo de maneira elevada grupos historicamente marginalizados, como mulheres e negros.

Estas conclusões estão perfeitamente alinhadas com o consenso da comunidade internacional quanto à necessidade de controle de armas de fogo. Como demonstrei na segunda seção deste voto, os instrumentos do direito internacional dos direitos humanos atestam, de forma unívoca, os

ADI 6119 / DF

graves impactos da proliferação de armas. Cito recente relatório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, datado de 3 de julho de 2020:

“Dez dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável contidos na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável referem-se à importância do controle de armas. Em sua Agenda para o Desarmamento, de 2018, o Secretário-Geral [das Nações Unidas] reconheceu que o controle de armas ajuda a encerrar conflitos, assegurar a paz e garantir o respeito pelos princípios de humanidade” (Impact of arms transfers on human rights. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights. A/HRC/44/29, 03/07/2020).

Com efeito, as melhores práticas científicas atestam que o aumento do número de pessoas possuidoras de armas de fogo tende a diminuir, e jamais aumentar a segurança dos cidadãos brasileiros e dos cidadãos estrangeiros que se achem no território nacional.

A norma do art. 12, §7º, IV, do Decreto 5.123/2004 (alterado pelo Decreto nº 9.685/2019) encontra-se, portanto, desprovida de evidências empíricas que suportem suas premissas, nomeadamente a proposição de que cidadãos possuidores de armas de fogo, em cidades marcadas por altos índices de violência, produzem maior segurança. Não existindo confiabilidade da premissa empírica, é impossível justificar a alta interferência nos direitos à vida e à segurança que, em nosso sistema constitucional, gozam de elevado peso *prima facie*.

Esses argumentos já foram, como assinalei antes, indicados no Plenário Virtual.

Sem embargo das contribuições que os e. Pares deste Colegiado irão aportar à compreensão que externei inicialmente, **tenho que o início da campanha eleitoral exaspera o risco de violência política a que alude o Requerente em seu pedido de tutela incidental.** Conquanto seja recomendável aguardar as contribuições, sempre cuidadosas, decorrentes

ADI 6119 / DF

dos pedidos de vista, passado mais de um ano e à luz dos recentes e lamentáveis episódios de violência política, cumpre conceder a cautelar a fim de resguardar o próprio objeto de deliberação desta Corte. Noutras palavras, o risco de violência política torna de extrema e excepcional urgência a necessidade de se conceder o provimento cautelar.

Ante o exposto, concedo com efeitos *ex nunc, ad referendum*, a medida cautelar, para suspender a eficácia do art. 12, §1º e §7º, IV, do Decreto 5.123/2004 (com alteração dada pelo Decreto 9.685/2019); do art. 9º, §1º do Decreto nº 9.785/2019; e do art. 3º, § 1º do Decreto nº 9.845/2019.

Concedo ainda a cautelar para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 4º do Estatuto do Desarmamento; ao inciso I do art. 9º do Decreto nº 9.785/2019; e ao inciso I do art. 3º, do Decreto nº 9.845/2019, fixando a orientação hermenêutica de que a posse de armas de fogo só pode ser autorizada às pessoas que demonstrem concretamente, por razões profissionais ou pessoais, possuírem efetiva necessidade.

Indico, desde já, o feito à pauta do Plenário Virtual.

Solicite-se à Presidência a designação de pauta extraordinária.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 5 de setembro de 2022.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

Documento assinado digitalmente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.139 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB**
ADV.(A/S) : **CLAUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE**
ADV.(A/S) : **MARCOS ROBERTO FUCHS E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO ALANA**
ADV.(A/S) : **PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG E OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **ANA CLAUDIA CIFALI**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO IGARAPE**
ADV.(A/S) : **BETO FERREIRA MARTINS VASCONCELOS E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO SOU DA PAZ**
ADV.(A/S) : **DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**

DECISÃO: Trata-se de ação direta proposta pelo Partido Socialista Brasileiro, na qual se requeria, inicialmente, a interpretação conforme à Constituição da República do art. 4º, § 2º, do art. 10, § 1º, I, e do art. 27 da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, bem como a declaração de inconstitucionalidade integral do Decreto nº 9.785, de 7 de maio de 2019. Subsidiariamente, requeria-se a declaração de inconstitucionalidade do art. 11, § 3º, II; do art. 19, §§ 1º, e 2º, II; do art. 20, § 3º, no tocante ao termo “inativos”; do art. 20, § 3º, III, “e”, “g” e “h”, V, VI, VII, VIII e IX do Decreto 9.875/2019; bem como a aplicação da técnica da interpretação conforme à Constituição do art. 20, § 3º, I, II, III, IV, § 4º, do art. 26, § 8º, e

ADI 6139 / DF

do art. 36, § 3º, todos do Decreto 9.875/2019.

Eis o teor dos dispositivos do Estatuto do Desarmamento aos quais se requer a aplicação da técnica da interpretação conforme à Constituição:

“Art. 4º

(...) § 2º A aquisição de munição somente poderá ser feita no calibre correspondente à arma registrada e na quantidade estabelecida no regulamento desta Lei.

(...)

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

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

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

(...).

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

Os dispositivos especificamente impugnados do Decreto nº 9.785/2019 têm a seguinte redação:

“Art. 11. Para fins de aquisição de arma de fogo de uso restrito, o interessado deverá solicitar autorização prévia ao Comando do Exército.

(...)

§ 3º A autorização será sempre concedida, desde que comprovado o cumprimento dos requisitos legais:

ADI 6139 / DF

(...)

II - aos colecionadores, aos atiradores e aos caçadores;

(...)

Art. 19.

(...)

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

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

(...)

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

(...)

Art. 20.

(...)

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

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

II - colecionador ou caçador com Certificado de Registro de Arma de Fogo expedido pelo Comando do Exército;

III - agente público, inclusive inativo:

(...)

e) que exerça atividade com poder de polícia administrativa ou de correição em caráter

permanente;

(...)

g) detentor de mandato eletivo nos Poderes Executivo e Legislativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando no exercício do mandato;

h) que exerça a profissão de advogado; e

(...)

III - proprietário de estabelecimento que comercialize armas de fogo ou de escolas de tiro; ou

IV - dirigente de clubes de tiro;

V - residente em área rural;

VI - profissional da imprensa que atue na cobertura policial;

VII - conselheiro tutelar;

VIII - agente de trânsito;

IX - motoristas de empresas e transportadores autônomos de cargas; e

(...)

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

(...)

Art. 26.

(...)

§ 8º Será concedido porte de arma de fogo aos integrantes das entidades de desporto legalmente constituídas cujas atividades esportivas demandem o uso de armas de fogo, nos termos do disposto no inciso IX do caput do art. 6º da Lei nº 10.826, de 2003.

(...)

Art. 36.

(...)

§ 3º Os colecionadores, os atiradores e os

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

Elegendo como parâmetros de controle de constitucionalidade os direitos à vida (art. 5º da CRFB/88) e à segurança pública (art. 144 da CRFB/88), o Partido-Requerente argumenta que o Legislador, ao editar o Estatuto do Desarmamento, estabeleceu o requisito da “*efetiva necessidade*” para que se legitimasse o porte de armas de fogo, denotando, assim, o caráter excepcional da medida. Neste sentido, seriam incompatíveis com a Constituição da República as interpretações do art. 10, §1º, I, do Estatuto do Desarmamento que se afastem do parâmetro da excepcionalidade.

Conclui o Requerente que o Decreto nº 9.785/2019, por partir de uma visão que trivializa o sentido do Estatuto do Desarmamento, viola o a excepcionalidade do acesso a armas de fogo ao estabelecer a presunção de necessidade a um amplo rol de profissionais que não integram as forças armadas ou atuam na área de segurança pública.

A partir de idênticas premissas, o Partido-Requerente refere a necessidade de se conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 27 do Estatuto do Desarmamento, fixando ali também a autorização sempre excepcional, por parte do Comando do Exército, para aquisição de armas de uso restrito. Com efeito, afastar-se-iam interpretações que banalizam o emprego do instituto e desrespeitam a norma segundo a qual a aquisição de armas de fogo de uso restrito só pode ser autorizada no interesse da própria segurança pública ou da defesa nacional, não em razão do interesse pessoal do requerente.

Aduz que o artigo 4º, § 2º, da Lei nº 10.826/2003, ao determinar que a

ADI 6139 / DF

a aquisição de munição será feita no calibre correspondente à arma registrada e na quantidade estabelecida em regulamento, estabeleceu limites contra eventuais excessos. Este dispositivo deveria ser então interpretado em conformidade com a Constituição, para se fixar a tese de que a aquisição de munições também está condicionada ao requisito da efetiva necessidade.

Aduz ainda que o Decreto nº 9.785/19 padece de vício relativo ao devido processo de elaboração normativa, porquanto sua edição se deu de modo excessivamente expedito, sem contar com tempo hábil para manifestação escorreita do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, e sem que houvesse a apresentação de estudo que revelasse dados sobre o impacto da ampliação do porte de armas de fogo na segurança pública. Entende, portanto, que o Decreto nº 9.785/19 padece de vício de inconstitucionalidade formal, maculando sua integralidade.

Em sede liminar, identificando os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, requer a suspensão da íntegra do Decreto 9.875/2019; ou, subsidiariamente, dos art. 11, § 3º, II; art. 19, §§ 1º, e 2º, II; art. 20, § 3º, I, II, III, “e”, “g” e “h”, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX e XI; art. 20, § 4º e art. 26, § 8º; art. 36, § 3º, do Decreto 9.875/2019.

No mérito, foram assim formulados os pedidos:

“(a) seja recebida e julgada procedente a presente ADI; (b) seja deferido pedido cautelar para que se suspenda a aplicação da íntegra do Decreto 9.875/2019; ou, subsidiariamente, dos art. 11, § 3º, II; art. 19, §§ 1º, e 2º, II; art. 20, § 3º, I, II, III, “e”, “g” e “h”, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX e XI; art. 20, § 4º e art. 26, § 8º; art. 36, § 3º, do Decreto 9.875/2019, devendo as autoridades incumbidas de conceder autorização para o porte de arma de fogo, até o julgamento definitivo da presente ação, aplicar o que dispõe o Decreto n. 5123/2004, que regulamenta a Lei n. 10.826/2003;

(c) sejam notificados o Presidente da República, o Senado Federal e a Câmara de Deputados,

responsáveis pela elaboração das normas impugnadas, para que se manifestem;

(d) seja notificado o Exmo. Sr. Advogado-Geral da União, para se manifestar sobre o mérito da presente ação;

(e) seja notificado o Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, para que emita o seu parecer;

(f) seja julgada procedente a presente ADI, para que se

(f.1) confira interpretação conforme à Constituição ao artigo 4º, § 2º, da Lei n. 10.826/2003, para estabelecer a interpretação segundo a qual é vedada a aquisição de munição em quantidade excessiva;

(f.2) confira interpretação conforme à Constituição ao artigo 10, § 1º, I, da Lei n. 10.826/2003, para estabelecer a interpretação segundo a qual a efetiva necessidade só pode ser presumida relativamente aos militares e aos profissionais que atuam na área da segurança pública, devendo os demais interessados demonstrar, em cada caso individual, a presença do requisito;

(f.3) confira interpretação conforme à Constituição ao artigo 27 da Lei n. 10.826/2003, para estabelecer a interpretação segundo a qual a aquisição de armas de fogo de uso restrito só pode ser autorizada no interesse da própria segurança pública ou da defesa nacional, não em razão de interesse pessoal do requerente; (g) seja julgado integralmente inconstitucional o Decreto 9.875/2019, por vício formal;

(h) subsidiariamente, se não for deferido o pedido anterior, que sejam declarados inconstitucionais, por arrastamento, o art. 11, § 3º, II; o art. 19, §§ 1º, e 2º, II; o art. 20, § 3º, no tocante ao termo “inativos”; o art. 20, § 3º, III, “e”, “g” e “h”, V,

ADI 6139 / DF

VI, VII, VIII e IX do Decreto 9.875/2019; e seja realizada interpretação conforme a Constituição, também por arrastamento, do artigo 20, § 3º, I, II, III, IV, § 4º, do art. 26, § 8º; do art. 36, § 3º, todos do Decreto 9.875/2019, para fixar a interpretação segundo a qual, nessas hipóteses, deve-se autorizar apenas o porte de trânsito de armas desmuniadas” (eDOC 1, p. 50-52).

Em decisão datada de 27 de maio de 2019, a Presidência deste Supremo Tribunal Federal distribuiu a mim este processo em razão de critério cronológico, e considerando que o Decreto nº 9.785/19 tem como escopo regulamentar a Lei nº 10.826/03, cuja constitucionalidade é questionada em sua integralidade na ADI nº 3.112, de minha relatoria.

Em 05 de junho de 2019, houve um primeiro pedido de aditamento à inicial, em razão de modificações aportadas ao Decreto nº 9.785/19 pelo Decreto nº 9.797, de 21 de maio de 2019, sem que houvesse alteração da essência das impugnações realizadas.

Identificando o requisito da excepcional urgência, despachei na forma do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/99, e indiquei o processo à pauta em 14 de junho de 2019. Solicitei, igualmente, as informações à Presidência da República, e as manifestações da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República.

Adveio novo pedido de aditamento à inicial. O Partido-Requerente argumenta que na data de 25 de junho de 2019, menos de vinte e quatro horas antes do julgamento da medida cautelar, o Presidente da República revogou o Decreto nº 9.785/2019 por meio da edição do Decreto nº 9.844/2019. Em que pese esta circunstância, foi editado o Decreto nº 9.846/2019 que, juntamente com o próprio Decreto nº 9.844/2019, teria reeditado, em sua totalidade, os dispositivos impugnados do Decreto nº 9.785/2019, com as alterações promovidas pelo Decreto nº 9.797/2019. Os pedidos aditados foram assim formulados:

“a) de concessão de cautelar de suspensão da

aplicação dos Decretos n. 9.844/2019 e 9.846/2019 em sua totalidade, e aplicação do Decreto n. 5.123/2004, sem as alterações ali promovidas pelo Decreto n. 9.685/2019, até o julgamento final da presente ADI;

b) de procedência da ADI para declarar a inconstitucionalidade total dos Decretos n. 9.844/2019 e 9.846/2019, que incorrem em desvio de finalidade, em razão da fraude processual perpetrada por meio de sua edição;

c) subsidiariamente, de procedência da ADI para declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, dos seguintes dispositivos: artigo 3º, II, “a”, “b” e “c”, do Decreto n. 9.846/2019, artigo 17, §3º, II, do Decreto 9.844/2019, no que se refere à expressão “inativo”, artigo 17, § 3º, II, “e”, “g” e “i”, III, VII, VIII e IX, §4º, do Decreto 9.844/2019, art. 5º, § 3º, do Decreto 9.846/2019. d) subsidiariamente, de procedência da ADI para realizar interpretação conforme a Constituição, também por arrastamento, dos seguintes dispositivos: art. 17, § 3º, I, IV, V e VI e art. 23, § 8º, do Decreto 9.844/2019, para fixar a interpretação segundo a qual, nessas hipóteses, deve-se autorizar apenas o porte de trânsito de armas desmuniçadas” (eDOC 51, p. 9-10).

No dia 27 de junho de 2019, nova petição de aditamento aportou aos autos. O Partido-Requerente alegou que, em 25 de junho de 2019, aditara a exordial em razão da publicação dos Decretos nº 9.844/2019, 9.845/2019 e 9.846/2019, que revogavam e reeditavam disposições do Decreto nº 9.785/2019, objeto primordial da ADI. No mesmo dia, contudo, logo após a publicação dos Decretos nº 9.844/2019, 9.845/2019 e 9.846/2019, editou-se o Decreto nº 9.847/2019, o qual revogou o Decreto n. 9.844/2019.

Entende o Requerente que a ação direta não perde o objeto relativamente aos demais atos normativos impugnados, e requer a declaração de inconstitucionalidade de todos os Decretos editados, desde

ADI 6139 / DF

janeiro de 2019, com conseqüente o retorno à vigência do Decreto 5.123/04, com as alterações promovidas até 14 de janeiro de 2019.

A Advocacia-Geral da União se manifestou nos autos pela perda do objeto da ação e pela inviabilidade da ação direta para a impugnação de decretos com caráter meramente regulamentar. No mérito, pugnou pela constitucionalidade dos dispositivos impugnados. A manifestação ficou assim ementada:

“Administrativo. Decretos nº 9.785/2019, nº 9.797/2019, nº 9.844/2019, nº 9.845/2019, nº 9.846/2019 e nº 9.847/2019, bem como normas constantes da Lei nº 10.826/2003, que dispõe sobre a aquisição, o cadastro, o registro, a posse, o porte e a comercialização de armas de fogo e munição, bem como sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema Nacional de Gerenciamento Militar de Armas. Preliminares. Perda de objeto em face da alteração substancial das disposições impugnadas. Inadmissibilidade dos pedidos de aditamento. Natureza regulamentar dos decretos. Ausência de questão constitucional. Mérito. Os decretos regulamentares editados pelo Chefe do Poder Executivo são regidos pela lei federal que disciplina o registro, a posse e a comercialização de armas de fogo e munição, e dela não desbordam. Ato presidencial decorrente de razões de interesse público, que confere maior clareza, transparência e impessoalidade à análise da declaração de efetiva necessidade de aquisição de arma de fogo e munições. Critérios regulares definidos pelas disposições impugnadas para a aquisição de armas de fogo por colecionadores, atiradores e caçadores. A extensão do porte de arma a agentes públicos inativos e ao residente em área rural insere-se no entendimento ampliado de segurança pública. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta

ADI 6139 / DF

e, no mérito, pela improcedência dos pedidos formulados pelo requerente.”

A Procuradoria-Geral da República elaborou a seguinte ementa do parecer carreado aos autos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETOS 9.785/2019, 9.797/2019, 9.844/2019, 9.845/2019, 9.846/2019 E 9.847/2019. IDENTIDADE PARCIAL DE OBJETOS. CONEXÃO. REUNIÃO PARA JULGAMENTO CONJUNTO. AUDIÊNCIA PÚBLICA. PERTINÊNCIA. 1. Esta ação direta de inconstitucionalidade tem objeto coincidente, ainda que em parte, com o da ADI 6.134/DF, o que enseja a reunião de processos para julgamento conjunto, conforme determinam os arts. 55, § 3º, e 286, III, do CPC, e os arts. 126 e 127 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

2. A audiência pública é mecanismo democrático adotado pela Suprema Corte em temas que tenham especificidades a serem consideradas no julgamento, sobretudo quando necessário levar em consideração aspectos técnicos que escapam do campo estritamente jurídico.

— Parecer pelo julgamento em conjunto com a ADI 6.134/DF e pela convocação, por essa Corte Suprema, de audiência pública para discussão do tema”.

Admiti nos autos como *amicus curiae* o Instituto Igarapé, o Instituto Sou da Paz, o Instituto Alana, a Associação Direitos Humanos em Rede Conectas Direitos Humanos e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Determinei a inclusão desta ação direta na pauta do Plenário Virtual para a sessão de julgamento de 12.03.2021 a 19.03.2021. Houve,

então, pedido de vista da e. Min. Rosa Weber, que devolveu a vista na sessão de 16.04.2021. Em seguida, novo pedido de vista pelo e. Min. Alexandre de Moraes. Na sessão de 17.09.2021 o processo foi devolvido, tendo, então, havido novo pedido de vista pelo e. Min. Nunes Marques.

Em 18.11.2021, o Partido requerente e os *amici curiae* formularam pedido incidental para que seja concedida monocraticamente a medida cautelar pleiteada para i) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 4º, §2º, da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para se fixar a tese de que a limitação dos quantitativos de munições adquiríveis se vincula àquilo que, de forma diligente e proporcional, garanta apenas o necessário à segurança dos cidadãos; ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 10, §1º, I, da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para fixar a tese hermenêutica de que a atividade regulamentar do Poder Executivo não pode criar presunções de efetiva necessidade outras que aquelas já disciplinadas em lei; iii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 27 da Lei nº 10.826/2003, a fim de fixar a tese hermenêutica de que aquisição de armas de fogo de uso restrito só pode ser autorizada no interesse da própria segurança pública ou da defesa nacional, não em razão do interesse pessoal do requerente; iv) declarar inconstitucional o art. 3º, II, “a”, “b” e “c”, do Decreto nº 9.846, de 25 de junho de 2019.

Em suporte ao pedido de concessão, retoma argumentos contidos na própria petição inicial e no voto que proferi no Plenário Virtual, para defender a presença da fumaça do bom direito. Relativamente ao perigo na demora, afirma que (eDOC 100, p. 33):

“O perigo na demora (*periculum in mora*) também é evidente. A cada mês que a ampliação do acesso à posse de armas de fogo se mantém no Brasil, milhares de armas são indevidamente registradas, agravando os riscos de eclosão de episódios de violência política e da prática de crimes contra a parcela mais vulnerável da população. O fato de a demora ter sido, em parte, artificialmente provocada pelo próprio autor dos atos impugnados – o Presidente da República – merece

ADI 6139 / DF

reprovação específica do Supremo Tribunal Federal. Apenas a concessão monocrática da cautelar é apta a impedir, de imediato, que a obstrução levada a termo pelo presidente da República continue a produzir seus trágicos efeitos.”

É, em síntese, o relatório.

Decido.

No voto que proferi em Plenário Virtual, tive oportunidade de reconhecer que os argumentos pela inconstitucionalidade dos dispositivos atacados são procedentes.

Em primeiro lugar, em vista das diversas modificações e do pedido de aditamento, consignei que, que em circunstâncias nas quais a violação a direitos fundamentais se protraí no tempo, tanto em razão de suas consequências fáticas quanto normativas, o Tribunal pode excepcionar a regra geral de perda do interesse de agir, e se voltar a cadeias normativas que já tenham perdido sua vigência.

No presente caso, entretanto, naquilo que se refere às normas do Decreto 9.844/2019 revogadas pelo Decreto nº 9.847/2019, entendo existir uma interrupção do encadeamento de normas que daria sentido a uma eventual fiscalização abstrata de constitucionalidade. Somada a isto a circunstância de inexistir qualquer aditamento específico a estes dispositivos, considero a ação prejudicada quanto: i) ao art. 12, §1º e §2º, II do Decreto nº 9.844/2019 (anteriormente art. 19, §1º e §2º, II do Decreto nº 9.785/2019); ii) ao art. 17, §3º, I, II, “e”, “g” e “i” do Decreto nº 9.844/2019 (anteriormente art. 20, §3º, I, II, “e”, “g” e “i” do Decreto nº 9.785/2019); iii) ao art. 17, §3º, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX do Decreto nº 9.844/2019 (anteriormente art. 20, §3º, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX do Decreto nº 9.785/2019); iv) art. 17, §4º do Decreto nº 9.844/2019 (anteriormente art. 20, §4º, I e II do Decreto nº 9.785/2019); v) ao art. 23, §8º do Decreto nº 9.844/2019 (anteriormente art. 26, §8º do Decreto nº 9.785/2019).

Por isso, na presente ação direta, está prejudicado o pedido relativo à inconstitucionalidade formal, em virtude de violação ao devido processo de elaboração normativa, do Decreto nº 9.785/2019.

Assim, ante a perda parcial de objeto, o aspecto central da presente

ADI 6139 / DF

ação direta é bastante restrito: deve-se conhecer apenas os pedidos de interpretação conforme à Constituição do art. 4º, §2º, do art. 10, §1º, I, e do art. 27 todos da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, e da declaração de inconstitucionalidade do art. art. 3º do Decreto nº 9.846/2019.

A análise dos parâmetros segundo os quais os dispositivos normativos aqui impugnados devem ter sua constitucionalidade questionada deve possuir, como ponto de partida, a existência, na Constituição da República, de um inviolável direito à vida sufragado pelo art. 5º, *caput*.

Este mesmo art. 5º inscreve, entre os direitos fundamentais dos quais gozam os cidadãos brasileiros e estrangeiros um direito à segurança: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do **direito à vida**, à liberdade, à igualdade, à **segurança** e à propriedade, nos termos seguintes”.

O termo “segurança” também é empregado no *caput* do art. 6º da CRFB/88, o que sugere que o legislador constitucional quis enfatizar sua dimensão transversal, abrangendo também uma perspectiva típica de direitos sociais. Evidencia-se, assim, que a “segurança” não se limita a ser um direito-liberdade, ou um *status negativus*, mas se enquadra também entre os direitos sociais ou direitos-crédito, os quais exigem uma atuação positiva do Estado. Esta foi a conclusão a que chegou o prof. José Afonso da Silva:

““Segurança” é direito fundamental consignado no *caput* do art. 5º, tema que já apreciamos antes. No art. 5, a “segurança” aparece, sobretudo, como garantia individual, como vimos antes. Aqui, “segurança” é definida como uma espécie de direito social. Portanto, há de se tratar de uma outra forma de direito. Como direito social, a segurança é especialmente a obtenção de uma convivência social que permita o gozo de direitos e o exercício de atividades, sem perturbação de outrem.

Vale dizer, direito à segurança, no art. 6º, prende-se ao conceito de “segurança pública”, que merecerá consideração mais aprofundada na análise do art. 144” (SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 4 ed São Paulo: Malheiros, 2007, p. 187).

À toda evidência, o próprio texto constitucional se ocupa de, em diversas passagens, aportar índices de concretização do núcleo normativo destes direitos. Nomeadamente, para os efeitos da discussão sobre o armamento da população, extrai-se do art. 144 da CRFB/88, a um só tempo, o dever do Estado de garantir a segurança pública, e o direito, bilateralmente a ele coligado, de que os cidadãos sejam protegidos pelas instituições estatais, e não por mecanismos de emprego privado da violência.

Em importante trecho de seu voto, quando do julgamento da ADI nº 3.112, o e. Ministro Ricardo Lewandowski delineou as bases do que pode ser considerado como um direito à segurança na ordem constitucional brasileira:

“Princípio afirmando que a análise da higidez constitucional da Lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003, denominada Estatuto do Desarmamento, deve ter em conta o disposto no art. 5º, caput , da Constituição Federal, que garante aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à segurança, ao lado do direito à vida e à propriedade, quiçá como uma de suas mais importantes pré-condições.

Como desdobramento desse preceito, num outro plano, o art. 144 da Carta Magna, estabelece que a segurança pública constitui dever do Estado e, ao mesmo tempo, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do

patrimônio. Trata-se, pois, de um direito de primeira grandeza, cuja concretização exige constante e eficaz mobilização de recursos humanos e materiais por parte do Estado.

O dever estatal concernente à segurança pública não é exercido de forma aleatória, mas através de instituições permanentes e, idealmente, segundo uma política criminal, com objetivos de curto, médio e longo prazo, suficientemente flexível para responder às circunstâncias cambiantes de cada momento histórico.

Nesse sentido, 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.

A preocupação com tema tão importante encontra repercussão também no âmbito da comunidade internacional, cumprindo destacar que a Organização das Nações Unidas, após conferência realizada em Nova Iorque, entre 9 e 20 de julho de 2001, lançou o Programa de Ação para Prevenir, Combater e Erradicar o Comércio Ilícito de Armas de Pequeno Porte e Armamentos Leves em todos os seus Aspectos (UN Document A/CONF, 192/15).

O Brasil vem colaborando com os esforços da ONU nesse campo, lembrando-se que o Congresso Nacional, aprovou, em data recente, por meio do Decreto Legislativo 36, de 2006, o texto do Protocolo contra a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças e componentes e munições, complementando a Convenção das

ADI 6139 / DF

Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, adotado pela Assembléia-Geral, em 31 de maio de 2001, e assinado pelo Brasil em 11 de julho de 2001.

Como se nota, as ações diretas de inconstitucionalidade ora ajuizadas trazem ao escrutínio desta Suprema Corte tema da maior transcendência e atualidade, seja porque envolve o direito dos cidadãos à segurança pública e o correspondente dever estatal de promovê-la eficazmente, seja porque diz respeito às obrigações internacionais do País na esfera do combate ao crime organizado e ao comércio ilegal de armas (ADI 3.112, rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, DJ 26/10/2007, grifos meus)."

Como a leitura dos argumentos trazidos pelo e. Ministro Ricardo Lewandowski indica, também a presente ação direta de inconstitucionalidade debate tema da mais alta transcendência e significado. Afinal, não se está simplesmente a questionar eventual competência regulamentar atribuída ao Poder Executivo, senão antes o próprio lugar de um Estado de Direito Democrático na proteção dos direitos, e sua capacidade de regular os conflitos surgidos no interior da sociedade.

Não surpreende, portanto, que, no exercício do poder constituinte originário, e em memória de um passado de indelével violência, tenha-se determinado, no inciso XLIV do art. 5º da CRFB/88, a mais absoluta condenação da privatização dos meios de violência legítima, a saber, a imprescritibilidade dos crimes cometidos por meio de ação armada contra as instituições democráticas. O controle de ações armíferas individuais e coletivas ressaí como condição de possibilidade da vida comum em democracia.

Quando este Supremo Tribunal Federal recentemente examinou a constitucionalidade da Lei nº 13.060, de 22 de dezembro de 2014, que disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos

ADI 6139 / DF

agentes de segurança pública, fiz observar que as obrigações de uso proporcional das armas de fogo “explicitam o conteúdo do direito constitucional à vida” (ADI 5.243, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. para o acórdão Min. Edson Fachin, Pleno, DJE 05/08/2019). Entendo que, em casos relacionados à dimensão securitária das funções do Estado, é de se entender que o direito fundamental à vida goza de forte peso *prima facie*, aportando elevado ônus argumentativo às medidas que tendem a minorá-lo.

Como registrei naquela oportunidade, o alcance desse direito constitucional, singelamente previsto no *caput* do art. 5º da Constituição, deve ser complementado pela interpretação que os tribunais e organismos internacionais de direitos humanos há muito têm construído ao redor da proteção à vida.

À luz de proposições como a do COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS DO PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS, que, em seu Comentário Geral nº 36, assenta que o direito à vida compreende o direito de não ser arbitrariamente dela privado, o Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 5.243, elaborou uma compreensão aprofundada sobre o dever do Estado de regular proporcionalmente o uso da força.

Desta forma, e assegurando a razoabilidade com que agentes públicos e privados — estes últimos sempre em situações excepcionais — poderão empregar armas de fogo, o Tribunal firmou o entendimento de que a Lei nº 13.060/2014 impunha restrições consentâneas com o direito à vida. Por isso, a norma impugnada na ação direta era compatível com a Constituição da República. Cito, a este respeito, a ementa do julgado, que sintetiza os pontos acima elencados:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI FEDERAL 13.060/2014. NORMA QUE DISCIPLINA O USO DOS INSTRUMENTOS DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO PELOS AGENTES DE SEGURANÇA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À AUTONOMIA

ESTADUAL, À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO OU À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Lei federal que disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública e que visa proteger o direito à vida não ofende a autonomia estadual. 2. **A proporcionalidade no uso da força por parte dos agentes de segurança decorre diretamente do texto constitucional e dos tratados de direitos humanos que a República Federal do Brasil aderiu.** 3. Nenhuma pessoa pode ser arbitrariamente privada de sua vida. **A arbitrariedade é aferida de forma objetiva, por meio de padrões mínimos de razoabilidade e proporcionalidade, como os estabelecidos pelos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados em 7 de setembro de 1990,** por ocasião do Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes. 4. A Lei Federal 13.060/2014 dá respaldo aos Princípios Básicos, adotando critérios mínimos de razoabilidade e objetividade, e, como tal, nada mais faz do que concretizar o direito à vida. 5. Ação direta julgada improcedente” (ADI 5.243, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. para o acórdão Min. Edson Fachin, Pleno, DJE 05/08/2019, grifos meus).

Em virtude não apenas da força racional dos argumentos extraídos das experiências comparadas, mas, sobretudo, da cláusula de abertura material do art. 5º, § 2º, é imperioso que se percorra o conjunto de compromissos assumidos pelo Estado brasileiro nas esferas internacionais naquilo que respeita ao desarmamento.

No já referido voto do e. Ministro Ricardo Lewandowski, enfatizou-

ADI 6139 / DF

se o fato de que, no ponto, as concretizações do direito à vida e à segurança são irrigadas pelos influxos vindos do direito internacional dos direitos humanos:

“A preocupação com tema tão importante encontra repercussão também no âmbito da comunidade internacional, cumprindo destacar que a Organização das Nações Unidas, após conferência realizada em Nova Iorque, entre 9 e 20 de julho de 2001, lançou o “Programa de Ação para Prevenir, Combater e Erradicar o Comércio Ilícito de Armas de Pequeno Porte e Armamentos Leves em todos os seus Aspectos” (UN Document A/CONF, 192/15).

O Brasil vem colaborando com os esforços da ONU nesse campo, lembrando-se que o Congresso Nacional, aprovou, em data recente, por meio do Decreto Legislativo 36, de 2006, o texto do “Protocolo contra a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças e componentes e munições, complementando a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, adotado pela Assembléia-Geral, em 31 de maio de 2001, e assinado pelo Brasil em 11 de julho de 2001” “.

Referi-me, há pouco, ao COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS DO PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS, e seu Comentário Geral nº 36, que trata do art. 6.1 do *Pacto* (“O direito à vida é inerente à pessoa humana. Esse direito deverá ser protegido pela lei. Ninguém poderá ser arbitrariamente privado de sua vida”). Estabelece-se, ali, um liame particularmente sólido entre o direito de não ser privado arbitrariamente de sua vida (decorrência lógico-normativa do direito à vida *tout court*) e o dever, atribuído aos Estados-partes, de assegurar que a vida de cidadãos e estrangeiros seja protegida. O Comitê deriva daí, em cadeia de subsunção vertical, o dever de controle do uso desnecessário e desproporcional de armas de fogo:

“Os Estados-partes devem adotar um quadro jurídico protetivo que inclua proibições penais efetivas contra todas as manifestações de violência ou incitação à violência que possam resultar em privação da vida, tais como homicídios dolosos e culposos, **uso desnecessário ou desproporcional de armas de fogo**, infanticídios, homicídios “de honra”, linchamentos, crimes de ódio violentos, vinganças privadas, mortes ritualísticas, ameaças de morte e ataques terroristas” (COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. **General Comment nº 36**. CCPR/C/GC/36, 03 de setembro de 2019, tradução livre).

É sabido que os Tribunais Internacionais, notadamente os Tribunais de Direitos Humanos, têm desenvolvido importante técnica interpretativa que se cristaliza no chamado princípio da “*due diligence*”, ou diligência devida. Trata-se de um *standard* hermenêutico que eleva as exigências de cumprimento de determinado dever jurídico de proteger àquilo que se poderia esperar, razoavelmente, da ação de um sujeito responsável orientado a se desincumbir de sua obrigação. Em termos de proteção aos direitos humanos, isso significa questionar se o agir efetivamente se voltou ao “dever de mitigar riscos” (BAADE, Björnstjern. *Due Diligence and the Duty to Protect*. In: KREUZER, Leonhard, KRIEGER, Heike; PETERS, Anne (org). **Due Diligence in the International Legal Order**. Oxford: O.U.P., 2020, p. 92-111, p. 93).

Além da diligência devida, aplicada às obrigações dos Estados de regularem os usos de armas de fogo, em atenção à proteção à vida, tem-se consolidado igualmente, na esfera internacional, a necessidade de preservar o princípio da proporcionalidade na regulação da matéria. Isso equivale a dizer que as medidas adotadas pelo Estado sofrem escrutínio quanto a sua necessidade, sua adequação, e sua relativa interferência em princípios contraditórios.

Penso que estas duas balizas hermenêuticas — a diligência devida e a proporcionalidade — aplicam-se *in totum* ao acervo normativo

ADI 6139 / DF

fiscalizado na presente ação direta de inconstitucionalidade. Em outras palavras, este Supremo Tribunal Federal deve oferecer resposta a pergunta jurídica assim formulada: a interpretação realizada pelo Chefe do Poder Executivo do Estatuto do Desarmamento, e a consequente produção do conjunto de decretos e da portaria aqui vergastados, quita, com diligência devida e proporcionalidade, os deveres do Estado brasileiro de garantir a vida e a segurança de seus cidadãos e de cidadãos estrangeiros?

Importante indício, para a formulação de uma resposta, encontra-se no Comentário Geral nº 31, do COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS (CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 13 26.05.2004). Ali, o Comitê explicitou o alcance das obrigações legislativas dos Estados, advertindo que os deveres impostos pelo *Pacto* só poderiam ser efetivamente garantidos se os indivíduos fossem protegidos por leis e normas regulamentares adequadas tanto em relação à ação estatal, quanto em relação a atos privados. É precisamente essa norma que consubstancia o dever de adotar medidas legais, com *due diligence*, para a mitigação de riscos de aumento quantitativo e qualitativo da violência na sociedade.

Nessa mesma ordem de ideias, o COMITÊ PARA A ELIMINAÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER reconheceu que, perante o direito internacional e os tratados específicos de direitos humanos, os Estados também podem ser responsabilizados por atos privados se falharem em agir com a diligência devida (*due diligence*) para prevenir ou para investigar e punir atos de violência (cf. General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19, CEDAW/C/GC, 14/07/2017)

No âmbito regional, a CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS tem insistido sobre o fato de que a obrigação de regular o uso da força não envolve apenas agentes públicos, mas também particulares. Isso porque o uso arbitrário da violência tolerado pelo Estado por ações ou omissões dá ensejo à responsabilização internacional por violações de direitos humanos. Já no ano de 1989, afirmava aquela Corte:

“172. É então claro que, em princípio, é

imputável ao Estado toda violação aos direitos reconhecidos pela Convenção realizada por um ato do poder público ou de pessoas que atuam se beneficiando dos poderes que ostentam por seu caráter oficial. Não obstante, não se esgotam ali as situações nas quais um Estado está obrigado a prevenir, investigar e punir as violações aos direitos humanos, nem as hipóteses em que sua responsabilidade pode ver-se comprometida por efeito de uma lesão a esses direitos. **Com efeito, um fato ilícito violatório dos direitos humanos que inicialmente não resulte imputável diretamente a um Estado, por exemplo, por ser obra de um particular ou porque o autor da transgressão não foi identificado, pode acarretar a responsabilidade internacional do Estado, não por esse fato em si mesmo, mas pela falta da devida diligência para prevenir a violação ou para tratá-la nos termos requeridos pela Convenção**” (Corte Interamericana de Direitos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras, julgamento de 29 de jul. de 1988, par. 172, grifos meus).

Em contextos de alta violência e sistemática violação de direitos humanos, como é o caso brasileiro, o escrutínio das políticas públicas estatais deve ser feito de forma a considerar sua propensão a otimizar o direito à vida e à segurança, mitigando riscos de aumento da violência. Neste sentido, o dever de proteção à vida não se esgota, apenas, no controle interno exercido sobre os agentes do Estado, mas se estende à capacidade do Poder Público — entendida a partir de uma expectativa razoável de cumprimento do dever por um sujeito responsável — de controlar os riscos gerados por agentes privados.

Na presente ação, refinando em grau superior a pergunta jurídica que antes formulei, deve-se indagar se a facilitação à circulação de armas, na sociedade, aumenta ou diminui a expectativa de violência

privada. Antecipando a resposta à qual me encaminharei, penso que se deve concluir pelo aumento do risco e conseqüente violação do dever de proteção pelo Estado.

No relatório produzido por mandato da SUBCOMISSÃO DE PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS (A/HRC/Sub. 1/58/27/ 27.07.2006), a ilustre Professora Barbara Fey indicou que as medidas efetivas para cumprir o requisito de “diligência devida” incluem requisitos mínimos de licenciamento para uso de armas de fogo. A professora da Universidade de Minnesota refere uma teleologia implícita nestas normas, a saber, **o objetivo de evitar que armas leves sejam obtidas por quem possivelmente possa vir a empregá-las mal.** Os critérios para licenciamento englobam o de idade mínima, o de antecedentes criminais, a prova de que o uso será legítimo, e, finalmente, a capacidade psicológica, devidamente reconhecida. É possível, ainda, exigir-se prova de habilidade para o manuseio correto da arma, e comprovação de capacidade material para armazenar em segurança armamentos e munições. As licenças devem ser renovadas com frequência para prevenir a transferência irregular de armas a pessoas não autorizadas.

A COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, ao acolher esse relatório, observou que, se é bem certo que esses requisitos não impedem, *a priori*, todo e qualquer acesso às armas, tampouco infirmam a competência dos Estados de regularem as condicionantes do acesso segundo sua legislação local. Há, no entanto: “um quase universal consenso acerca da necessidade de se adotar requisitos mínimos para a legislação nacional de autorização para a posse civil de armas como forma de proteger a segurança pública e a proteção de direitos humanos”. Assentou-se, ainda, que “esse consenso é fator a ser levado em conta pelos mecanismos de direitos humanos quando sopesarem as responsabilidades positivas dos Estados para prevenir violações ao núcleo de direitos humanos em casos que envolvam violência armada no setor privado” (A/HRC/Sub. 1/58/27/ 27.07.2006, parágrafo 16).

O requisito da proporcionalidade figura ainda em diversos julgados internacionais relativos ao emprego da força em ações armadas. Em

ADI 6139 / DF

Comunicação datada do ano de 1982, no caso *Suarez de Guerrero v. Colombia* (Comunicação n. R11/45, A/37/40), o COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS advertiu o Estado colombiano de que a morte de Maria Fanny Suarez de Guerrero por forças policiais era resultado do uso desproporcional da força, gerando a responsabilização internacional da Colômbia.

Neste sentido, o direito internacional dos direitos humanos impõe ao Estado que as situações de emprego de armas de fogo por seus agentes e, em casos excepcionais, por particulares, obedeça à necessidade, à adequação e, por fim, ao triunfo inequívoco de determinado interesse juridicamente protegido sobre o direito subjetivo à vida.

A partir dessas premissas, é possível concluir que, segundo o direito internacional: i) não há uma proibição geral a que os Estados concedam o direito de portar armas a pessoas privadas; b) não há tampouco, *per se*, um direito irrestrito de acesso às armas, ainda que sob o manto de um direito à legítima defesa; c) o direito de comprar uma arma, nos casos em que a ordem jurídica nacional o garanta, somente deve alcançar **hipóteses excepcionais**, limitadas pelas obrigações concernentes à proteção à vida.

O Brasil faz parte do extenso grupo de países que não garantiram em seu texto constitucional algo similar a um direito fundamental de possuir ou portar armas de fogo. Não há, nestes termos, nada que se assemelhe, em nosso ordenamento jurídico, ao art. 10 da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos; à Segunda Emenda à Constituição dos Estados Unidos da América; ou ao art. 268.1 da Constituição da República do Haiti. Deste modo, o estatuto próprio da fundamentalidade não pode ser atribuído a um direito de possuir ou de portar armas, que seria oponível ao Estado e a terceiros.

Quanto ao direito de portar armas, esta relação fica ainda mais explícita. A construção linguístico-frasal do art. 6º do Estatuto do Desarmamento afiança sua dimensão sempre excepcional: “Art. 6º É proibido o porte de arma de fogo em todo o território nacional, salvo para os casos previstos em legislação própria e para:”.

ADI 6139 / DF

É preciso reafirmá-lo: a regra é a proibição. Isto significa que, nos termos da legislação vigente, e à luz do ordenamento jurídico constitucional, o caráter finalístico das normas de regulação de armas se orienta pelo desarmamento. Eventuais exceções, portanto, não podem se tornar regularidades sem ferir todo este sistema normativo.

De qualquer modo, o uso de armas de fogo, quer seja por agentes públicos, quer seja por agentes privados, somente se justifica em casos de absoluta necessidade, tal como fizemos observar quando do julgamento da ADI nº 5.243. Do ponto de vista das condutas individuais, apenas quando não houver qualquer outro meio menos lesivo de evitar a injusta agressão é que se justificará o excepcional e proporcional emprego de arma de fogo.

No âmbito das políticas públicas, esta excepcionalidade recebe um outro matiz. Afinal, ao se falar de políticas de segurança pública, está em questão a própria definição moderna do conceito de Estado, cujo sentido está predicado na ideia de poder de domínio ou, como famosamente enunciou Max Weber, no “monopólio da força física legítima” (WEBER, M. *Politik als Beruf*. In: WEBER, M. **Gesammelte politische Schriften**. 5. ed. Tübingen: J. C. B. Mohr, 1988, p. 506).

A Constituição da República, não apenas em razão da explícita referência dos arts. 5º e 144, mas da própria ideia de Estado de Direito Democrático, determina que a segurança dos cidadãos deve primeiramente ser garantida pelo Estado, e não pelos indivíduos. São incompatíveis com o texto constitucional expedientes generalizados de privatização da segurança pública, ainda quando se assumam como premissa de fundo a realidade recalcitrante que se experimenta na matéria.

Em face do direito fundamental à vida e à segurança, o Estado não pode empregar a máxima encontrada no *Digesto* segundo a qual: *ultra posse nemo obligatur*. Em outras palavras, o Estado não pode alegar uma impossibilidade fática para se desincumbir do dever de segurança, determinando que os cidadãos velem por suas próprias vidas e patrimônios.

ADI 6139 / DF

É preciso registrar, com especial preocupação, que esta política pública de segurança promovida pelo Estado deve também estar atenta às singulares vulnerabilidades a que estão sujeitos segmentos específicos da população.

A violência doméstica, por exemplo, um grave problema brasileiro como apontam as condenações internacionais que o Estado já sofreu, é significativamente magnificada se houver amplo acesso às armas de fogo. Não por acaso, a COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS da ONU advertiu que o acesso às armas eleva o grau de violência doméstica (A/HRC/17/26/Add. 5). Em relatório conduzido pela professora Yakin Ertürk, Relatora especial para a violência contra a mulher, demonstrou-se que o acesso às armas reproduz estereótipos masculinos violentos que estão na raiz de padrões de violação sistemáticos aos direitos das mulheres (E/CN.4/1999/68/Add. 2, par. 48).

Do exame do ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, fertilizado pelos aportes do direito internacional dos direitos humanos, conclui-se que: i) o direito à vida e o direito à segurança geram o dever positivo do Estado brasileiro de ser o agente primário da segurança pública, não se desincumbindo ele desta obrigação com recurso a políticas de exercício da violência privada; b) não existe um direito fundamental a possuir armas de fogo no Brasil; c) ainda que a Constituição da República não proíba universalmente a aquisição e o porte de armas de fogo, ela exige que estes ocorram sempre em caráter excepcional, e sejam justificados por uma particular necessidade; d) o dever de diligência devida do Estado o obriga a conceber e implementar mecanismos institucionais e regulatórios apropriados para o controle do acesso a armas de fogo, dentre os quais se incluem procedimentos fiscalizatórios de licenciamento, de registro, de monitoramento periódico, e de exigência de treinamentos compulsórios; e) qualquer política pública que envolva acesso a armas de fogo deve observar os requisitos da necessidade, da adequação e da proporcionalidade.

APLICAÇÃO DO DIREITO AO CASO

ADI 6139 / DF

Cumpra examinar se os dispositivos impugnados se coadunam com os parâmetros de controle de constitucionalidade elencados acima. Este exame está, em princípio, vinculado à interpretação constitucionalmente adequada do texto do Estatuto do Desarmamento. Com efeito, procederei analisando os arts. 4, §2º, 10, §1º, I, e 27 da Lei nº 10.826/2003. Em seguida, dirigirei minha atenção ao art. 3º II, “a”, “b” e “c” do Decreto nº 9.846/2019.

Da interpretação conforme do art. 4º, §2º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003

Na esteira daquilo que a doutrina identificou como uma tendência global de capilarização da atividade nomogenética e de ganho de importância da ação regulamentadora, o Estatuto do Desarmamento deixou à atividade integradora do Poder Executivo a concretização de certos elementos normativos que elabora.

De forma bastante significativa para o exame desta ação direta, o art. 4º, §2º dispõe:

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

(...)

§ 2º A aquisição de munição somente poderá ser feita no calibre correspondente à arma registrada e na quantidade estabelecida no regulamento desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.706, de 2008)”.

A lei determina, portanto, a ação do Poder Executivo por meio de regulamento executivo-explicitador, o qual a doutrina define como “avaliação técnica dos pressupostos, igualmente ancorada em critérios conhecidos *a priori*, mas mais elásticos e que, por isso, podem conduzir a apreciações variáveis num ou noutro ponto, a resultados não

ADI 6139 / DF

inteiramente coincidentes em todos os especialistas, portanto” (COUTINHO DE ABREU, Jorge Manuel. Sobre os Regulamentos Administrativos. Coimbra: Almedina, 1987).

Alega-se que o instituto em tela deixa-se subsumir ao rol de competências privativas do Chefe do Poder Executivo para, nos termos do art. 84, II e VI, da CRFB/88, exercer a direção superior da administração federal e editar decretos e regulamentos para a execução das leis. Neste sentido — prossegue o argumento —, a atuação executiva cristalizada nos decretos originalmente impugnados estaria dentro do espaço regulamentar exigido pela lei 10.826/2003, e não poderia ser objeto de controle judicial quanto a seu mérito, isto é, quanto à oportunidade e à conveniência sob a perspectiva de uma determinada política pública a ser concretizada.

Ainda que a comparticipação do Poder Executivo na concretização dos preceitos legais do Estatuto do Desarmamento seja exigida pela própria lei, é também certo que os conceitos jurídicos a serem determinados abrem, somente, determinada margem de apreciação. Com efeito, a ciência do direito constitucional e do direito administrativo há muito tem demonstrado que o exame da discricionariedade não se dissocia de uma teoria dos “vícios de discricionariedade”. Aponta-se, em geral, três ordens de vícios possíveis: i) a transgressão dos limites do poder discricionário; ii) o não exercício do poder discricionário; e iii) o desvio do poder discricionário (cf. KRELL, A. **Discricionariedade Administrativa e Conceitos Legais Indeterminados**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018).

Este último critério é particularmente esclarecedor para a controvérsia que assoma nesta ação direta. Há desvio de poder discricionário sempre que a autoridade investida da competência regulamentar deixa de perseguir as finalidades prescritas em lei; viola material ou formalmente princípios administrativos; ou restringe incorretamente direitos fundamentais.

Na sempre apurada definição do prof. Clèmerson Merlin Clève:

“O regulamento de execução pode ser definido

como “ato administrativo normativo, contendo comandos gerais, com vistas à correta aplicação da lei. A finalidade dessa modalidade regulamentar é a explicitação da norma legal, e o aparelhamento dos meios concretos para sua execução”. Para Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, tal regulamento: “(...) há de ter por conteúdo regras orgânicas e processuais destinadas a pôr em execução os princípios institucionais estabelecidos por lei, expressos ou implícitos, dentro da órbita por ela circunscrita, isto é, as diretrizes, em pormenor, por ela determinada”. A doutrina, de um modo ou de outro, gravita em torno dos elementos categoriais utilizados por esses dois conceitos.

Esse tipo regulamentar não pode operar contra *legem*, *ultra legem*, ou *praeter legem*. Opera, unicamente, *secundum legem* e *intra legem*. Instrumentaliza a execução da lei, detalhando e explicitando seus comandos, interpretando seus conceitos e dispendo sobre órgãos e procedimentos necessários para sua aplicação pelo Executivo. Não pode inovar, originariamente, a ordem jurídica. Há, pois, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello “inovação proibida sempre que seja impossível afirmar-se que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição já estavam estatuídos e identificados na lei regulamentada” (CLÈVE, Clèmerson Merlin. Atividade Legislativa do Poder Executivo. 4ªed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021).

Em face do caso ora apresentado, diviso duas questões a serem respondidas conjuntamente. Em primeiro lugar, deve-se perguntar se, ao enunciar que a aquisição de munição se dará em respeito ao calibre correspondente à arma registrada, e na quantidade estabelecida em regulamento, a Constituição da República e a lei impõem limites ao poder

ADI 6139 / DF

regulamentar. Em segundo lugar, pergunta-se se estes limites podem ser depurados a partir de uma leitura sistemática do direito fundamental à segurança e das normas do Estatuto do Desarmamento.

À primeira pergunta, e em conformidade com os fundamentos acima delineados, parece-me que a resposta é um inequívoco sim. Em outras palavras, o Estatuto do Desarmamento não atribui ao Poder Executivo discricionariedade ilimitada para a definição da quantidade de munições que poderão adquirir os indivíduos de cada uma das categorias que regula.

Em recente julgado, de minha relatoria, este Tribunal desenvolveu argumento no sentido de controlar o poder normativo secundário atribuído ao Poder Executivo. Veja-se:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. ART. 64, IV, DA PORTARIA N. 158/2016 DO MINISTÉRIO DA SAÚDE E ART. 25, XXX, "D", DA RESOLUÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA – RDC N. 34/2014 DA ANVISA. RESTRIÇÃO DE DOAÇÃO DE SANGUE A GRUPOS E NÃO CONDUTAS DE RISCO. DISCRIMINAÇÃO POR ORIENTAÇÃO SEXUAL. INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. A responsabilidade com o Outro demanda realizar uma desconstrução do Direito posto para tornar a Justiça possível e inculcar, na interpretação do Direito, o compromisso com um tratamento igual e digno a essas pessoas que desejam exercer a alteridade e doar sangue. 2. O estabelecimento de grupos – e não de condutas – de risco incorre em discriminação e viola a dignidade humana e o direito à igualdade, pois lança mão de uma interpretação consequencialista desmedida que concebe especialmente que homens homossexuais ou bissexuais são, apenas em razão da orientação sexual

que vivenciam, possíveis vetores de transmissão de variadas enfermidades. Orientação sexual não contamina ninguém, condutas de risco sim. 2. O princípio da dignidade da pessoa humana busca proteger de forma integral o sujeito na qualidade de pessoa vivente em sua existência concreta. A restrição à doação de sangue por homossexuais afronta a sua autonomia privada, pois se impede que elas exerçam plenamente suas escolhas de vida, com quem se relacionar, com que frequência, ainda que de maneira sexualmente segura e saudável; e a sua autonomia pública, pois se veda a possibilidade de auxiliarem àqueles que necessitam, por qualquer razão, de transfusão de sangue. 3. A política restritiva prevista na Portaria e na Resolução da Diretoria Colegiada, ainda que de forma desintencional, viola a igualdade, pois impacta desproporcionalmente sobre os homens homossexuais e bissexuais e/ou seus parceiros ou parceiras ao injungir-lhes a proibição da fruição livre e segura da própria sexualidade para exercício do ato empático de doar sangue. Trata-se de discriminação injustificável, tanto do ponto de vista do direito interno, quanto do ponto de vista da proteção internacional dos direitos humanos, à medida que pressupõem serem os homens homossexuais e bissexuais, por si só, um grupo de risco, sem se debruçar sobre as condutas que verdadeiramente os expõem a uma maior probabilidade de contágio de AIDS ou outras enfermidades a impossibilitar a doação de sangue. 4. Não se pode tratar os homens que fazem sexo com outros homens e/ou suas parceiras como sujeitos perigosos, inferiores, restringido deles a possibilidade de serem como são, de serem solidários, de participarem de sua comunidade política. Não se pode deixar de reconhecê-los como

membros e partícipes de sua própria comunidade. 5. Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 64 da Portaria n. 158/2016 do Ministério da Saúde e da alínea “d” do inciso XXX do art. 25 da Resolução da Diretoria Colegiada – RDC n. 34/2014 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária” (ADI 5543, Relator(a): Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 11/05/2020, Processo Eletrônico DJe-211 26/08/2020).

À segunda pergunta formulada, seria trivial responder afirmando que tanto o direito constitucional à segurança, quanto a interpretação sistemática do Estatuto do Desarmamento não oferecem um valor máximo absoluto, ou mesmo uma gama ou intervalo para além do qual se poderia enunciar, *a priori*, um vício de excesso de discricionariedade. Se é bem certo que, por sua própria natureza, tais definições não podem ser determinadas em abstrato, revela-se imperioso afirmar que os limites devem ser extraídos das circunstâncias fáticas do caso concreto, e do estado da arte dos conhecimentos científicos disponíveis sobre a matéria.

Como pude enunciar ao longo do segundo capítulo deste voto, para que se explicita o tipo de obrigação que recai sobre a definição dos quantitativos de munições adquiríveis pelos cidadãos, pode-se recorrer aos testes da diligência devida e da proporcionalidade, ambos inscritos na sistemática do direito aplicável ao caso.

Neste sentido, e com o fito de afastar a hipótese de discricionariedade desvinculada, entendo que se deva dar interpretação conforme à Constituição ao art. 4º, §2º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para se fixar a tese de que a limitação dos quantitativos de munições adquiríveis se vincula àquilo que, de forma diligente e proporcional, garanta apenas o necessário à segurança dos cidadãos.

Da interpretação conforme à Constituição do art. 10, §1º, I da Lei 10.826/2003

ADI 6139 / DF

Rememoro o teor do art. 10, §1º, I da Lei 10.826/2003:

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

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

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

A fim de densificar o comando constitucional do direito à vida e do direito à segurança, o Legislador fixou algumas premissas, no Estatuto do Desarmamento, que balizam o acesso do cidadão às armas de fogo. Note-se que o art. 3º do Estatuto do Desarmamento, em linha com o que parece ser a programação constitucional, destacou como medida de diligência devida o obrigatório registro de todas as armas de fogo em órgão competente, vinculando o tratamento das armas ditas de uso restrito ao Comando do Exército.

A esta medida se deixam acoplar outras, denotando a extrema prudência do legislador ante o desígnio constitucional de controlar o emprego da violência pública e da violência privada. O art. 5º do Estatuto do Desarmamento determina que o certificado de Registro de Arma de Fogo, passa a ter validade em todo o território nacional, autoriza ao seu proprietário, exclusivamente, a manutenção da arma de fogo no interior de sua residência ou domicílio, ou dependência desses, ou, ainda, no seu local de trabalho, desde que seja ele o titular ou o responsável legal pelo estabelecimento ou empresa.

Esta restrição é acompanhada de outra, ainda mais central para a compreensão da questão jurídica que se apresenta nos autos. O art. 4º do

ADI 6139 / DF

Estatuto do Desarmamento disciplinou requisitos para a aquisição de arma de fogo, sujeitando-os à análise da Administração Pública: além da comprovação de idoneidade, da comprovação de ocupação lícita e residência certa, e da comprovação de capacidade técnica e psicológica, o legislador determinou que o cidadão adquirente declarará a efetiva necessidade.

Parece-me que uma leitura orientada para a centralidade do direito à vida e à segurança; para o dever de diligência devida assumido pelo Estado brasileiro ante seus engajamentos internacionais; bem como para teleologia inscrita no Estatuto do Desarmamento deixa ver que a “efetiva necessidade” é um requisito materialmente vinculante. Em outras palavras, o conteúdo da declaração de efetiva necessidade se dirige, de fato, à decisão da entidade administrativa quanto à existência real, isto é, não-ficta ou pressuposta, de hipóteses fáticas que permitam enquadrar o pedido do cidadão na exceção às regras do desarmamento.

Se isto é verdade para o registro de arma de fogo, entendo que, com ainda mais força, este é o caso para o porte de arma de fogo. O inciso I do §1º do art. 10 determina que a autorização para o porte de arma de uso permitido seja concedido apenas quando concretamente demonstrar-se a efetiva necessidade por exercício de atividade profissional de risco ou de ameaça à sua integridade física.

Nestes termos, é preciso afastar as interpretações do dispositivo que sob o argumento de concretizar sua extensão semântica, terminam por corromper sua lógica imanente por meio da criação de presunções legais de necessidade. Colho, aqui, a sempre atual lição de Pontes de Miranda sobre a matéria:

“A ficção enche de artificial o suporte fático; a presunção legal apenas tem como acontecido, ou não acontecido, o que talvez não aconteceu, ou aconteceu. (..). À base das presunções legais está julgamento sobre fatos que não se podem conhecer facilmente, ou que de ordinário escapam à investigação, tal como, a respeito dos que morreram

na mesma ocasião, sem se poder averiguar, se presumem simultaneamente mortos: (...) **A presunção legal toma alguns elementos, fáceis de prova, e tem-nos como suficientes para que se considerem acontecidos, ou não acontecidos, outros.** No fundo, há prova indireta, posto que nem toda prova indireta se prenda a presunção: pode ser certa, sem qualquer alusão à simples probabilidade. A presunção simplifica a prova, porque a dispensa a respeito do que se presume. Se ela apenas inverte o ônus da prova, a indução, que a lei contém, pode ser elidida, *in concreto* e *in hypothesi*. Se ao legislador parece que a probabilidade contrária ao que se presume é extremamente pequena, ou que as discussões sobre provas seriam desaconselhadas, concebe-as ele como presunções inelidíveis, irrefragáveis: tem-se por notório o que pode ser falso.” (PONTES DE MIRANDA. Tratado de Direito Privado, Parte Geral. t. III, Atualizado por Vilson Rodrigues Alves. Bookseller: Campinas-SP, 2000, p. 497-499, g.n.)

Ao tomar como acontecido o que talvez não aconteceu; ou como verdadeiro algo que talvez não seja o caso, os decretos do Poder Executivo não podem extrapolar a lei que adjetiva a “efetiva” necessidade, transformando-a em uma necessidade apenas presumida, sem lastro sólido na realidade dos fatos.

Reafirmo, pedindo vênias às concepções em contrário, que, em meu entender, a única interpretação do dispositivo legal que se coaduna com os parâmetros de controle de constitucionalidade elencados neste voto é aquela que preserva a excepcionalidade do acesso a armas de fogo como princípio diretor da ação estatal. Ora, é precisamente o conceito jurídico de “efetiva necessidade” o responsável por concretizar, ao nível da legislação ordinária, este preceito.

O art. 10, §1º, I da Lei 10.826/2003 deve ser assim interpretado de

ADI 6139 / DF

modo a restringir que os regulamentos do Poder Executivo tenham a capacidade de contornar a excepcionalidade legal do porte. Uma leitura integrativa do texto do Estatuto do Desarmamento permite divisar que o próprio Legislador optou por estabelecer distinções de tratamento entre as categorias que, em princípio, podem ter o porte autorizado. Veja-se:

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

I – os integrantes das Forças Armadas;

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

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

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

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

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

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

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

IX – para os integrantes das entidades de

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

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

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

§ 1º As pessoas previstas nos incisos I, II, III, V e VI do caput deste artigo terão direito de portar arma de fogo de propriedade particular ou fornecida pela respectiva corporação ou instituição, mesmo fora de serviço, nos termos do regulamento desta Lei, com validade em âmbito nacional para aquelas constantes dos incisos I, II, V e VI.

§ 1º-B. Os integrantes do quadro efetivo de agentes e guardas prisionais poderão portar arma de fogo de propriedade particular ou fornecida pela respectiva corporação ou instituição, mesmo fora de serviço, desde que estejam: (Incluído pela Lei nº 12.993, de 2014)

I - submetidos a regime de dedicação exclusiva; (Incluído pela Lei nº 12.993, de 2014)

II - sujeitos à formação funcional, nos termos do regulamento; e (Incluído pela Lei nº 12.993, de 2014)

III - subordinados a mecanismos de **fiscalização e de controle interno.**

§ 2º A autorização para o porte de arma de fogo aos integrantes das instituições descritas nos incisos **V, VI, VII e X** do caput deste artigo está condicionada à comprovação do requisito a que se **refere o inciso III** do caput do art. 4º desta Lei nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei.

§ 3º A autorização para o porte de arma de fogo das guardas municipais está condicionada à formação funcional de seus integrantes em estabelecimentos de ensino de atividade policial, à existência de mecanismos de fiscalização e de controle interno, nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei, observada a supervisão do Ministério da Justiça. (Redação dada pela Lei nº 10.884, de 2004)

§ 4º Os integrantes das Forças Armadas, das polícias federais e estaduais e do Distrito Federal, bem como os militares dos Estados e do Distrito Federal, ao exercerem o direito descrito no art. 4º, ficam dispensados do cumprimento do disposto nos incisos I, II e III do mesmo artigo, na forma do regulamento desta Lei.

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

I - documento de identificação pessoal; (Incluído pela Lei nº 11.706, de 2008)

II - comprovante de residência em área rural; e

(Incluído pela Lei nº 11.706, de 2008)

III - atestado de bons antecedentes.

(...)

(Redação dada pela Lei nº 11.706, de 2008)

§ 7º Aos integrantes das guardas municipais dos Municípios que integram regiões metropolitanas será autorizado porte de arma de fogo, quando em serviço.” (grifos meus).

A técnica utilizada pelo legislador para a regulação da matéria foi a de enumerar, no descritor da proposição normativa, categorias profissionais que, em razão da natureza de sua atividade, estão aptas a excetuar a regra da proibição ao porte, **desde que cumpridos requisitos específicos**. Dentre estes requisitos, encontra-se a **efetiva necessidade**.

A título meramente exemplificativo, o Estatuto do Desarmamento determina que os tribunais descritos no art. 92 da Constituição Federal e os Ministérios Públicos da União e dos Estados representam exceção à norma de proibição do porte. Entretanto, o próprio Estatuto do Desarmamento, no art. 7º-A, §3º precisa que o porte de armas dos servidores destas instituições é condicionado à apresentação de documentação comprobatória do preenchimento dos requisitos constantes do art. 4º, aí compreendida a efetiva necessidade.

Não há dúvidas, portanto, de que a Lei nº 10.826/03, no artigo 6º, elegeu as categorias que entendia aptas ao porte, estabelecendo os requisitos a elas correspondente, e prescreveu que essa extensão só poderia ser feita por lei. Em outras palavras, a regulação administrativa do Poder Executivo não dispõe de poderes para introduzir exceções diversas daquelas estabelecidas pela legislação, ou introduzir presunções de efetiva necessidade quando for silente a lei.

Entendo ser, portanto, necessário dar interpretação conforme à Constituição ao art. 10, §1º, I do Estatuto do Desarmamento, para fixar a tese hermenêutica de que a atividade regulamentar do Poder Executivo não pode criar presunções de efetiva necessidade outras que aquelas já disciplinadas em lei.

Da interpretação conforme à Constituição do art. 27 da Lei nº 10.826/2003

O art. 27 do Estatuto do Desarmamento tem a seguinte redação:

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

O Estatuto do desarmamento não define o conceito jurídico de “arma de uso restrito”, limitando-se a, por um lado, introduzir sua diferença em relação às armas de uso permitido e, por outro, a vinculá-lo à competência do Comando do Exército e às definições normativas do Chefe do Poder Executivo (arts. 3º e 23).

O Decreto 9.845/2019 determinava que a referida distinção dizia respeito ao potencial lesivo do armamento. Confira-se:

“Art. 2º -

(...)

II - arma de fogo de uso restrito - as armas de fogo automáticas, semiautomáticas ou de repetição que sejam:

a) não portáteis;

b) de porte, cujo calibre nominal, com a utilização de munição comum, atinja, na saída do cano de prova, energia cinética superior a mil e duzentas libras-pé ou mil seiscentos e vinte joules; ou

c) portáteis de alma raiada, cujo calibre nominal, com a utilização de munição comum, atinja, na saída do cano de prova, energia cinética superior a mil e duzentas libras-pé ou mil seiscentos e vinte joules”.

ADI 6139 / DF

O Anexo I do Decreto 10.030/2019, modificado pelo Decreto 10.627/2021, aportou a seguinte definição:

“Art. 3º As definições dos termos empregados neste Regulamento são aquelas constantes deste artigo e do Anexo III.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste Regulamento, considera-se:

(...)

I - arma de fogo de uso restrito - as armas de fogo automáticas, de qualquer tipo ou calibre, semiautomáticas ou de repetição que sejam:

a) não portáteis;

b) de porte, cujo calibre nominal, com a utilização de munição comum, atinja, na saída do cano de prova, energia cinética superior a mil e duzentas libras-pé ou mil seiscentos e vinte joules; ou

c) portáteis de alma raiada, cujo calibre nominal, com a utilização de munição comum, atinja, na saída do cano de prova, energia cinética superior a mil e duzentas libras-pé ou mil seiscentos e vinte joules”.

Feitas estas considerações, interroga-se se a margem de conformação deixada ao poder regulamentar permite elastecer o conceito de “arma de uso restrito” sem qualquer tipo de vinculação normativa.

Retomando os argumentos sobre os quais me apoiei nas duas seções anteriores deste voto, entendo que a atividade concretizadora, delegada ao Poder Executivo pelo Estatuto do Desarmamento, vincula-o não apenas à finalidade da lei, mas à diligência devida e à proporcionalidade, corolários do direito à vida e do direito à segurança.

Neste contexto, cumpre observar que o Decreto nº 5.123/2004 oferecia uma definição menos baseada no potencial lesivo do armamento, e mais fundada na dimensão do uso constitucionalmente aceitável:

“Art. 11. Arma de fogo de uso restrito é aquela de uso exclusivo das Forças Armadas, de instituições de segurança pública e de pessoas físicas e jurídicas habilitadas, devidamente autorizadas pelo Comando do Exército, de acordo com legislação específica”

A norma concretizadora, portanto, vincula-se ao caráter de **extrema** excepcionalidade deste armamento. A partícula qualificadora “extrema” deve ser empregada para indicar a existência de um contexto no qual, como se viu, aquisição e porte de armas **já constituem algo excepcional**, porquanto a regra geral prescreve a não aquisição e o não porte de armas de fogo. Há, com efeito, uma excepcionalidade de segundo nível, com critérios ainda mais restritivos.

Não por outra razão, o Legislador houve por bem inserir, no Estatuto do Desarmamento, tipo penal específico de “**posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso restrito**”:

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

Pena – reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa.”

A única interpretação do art. 27 do Estatuto do Desarmamento que se coaduna com o dever de diligência devida e proporcionalidade é aquela que vincula a atividade regulamentar e a concessão de autorizações pelo Comando do Exército à absoluta excepcionalidade sob o ponto de vista do direito à vida e do direito à segurança. Isso significa que a autorização de aquisição está limitada por um juízo de adequação de meios e fins e de proporcionalidade, no qual o interesse público, e não

ADI 6139 / DF

o interesse particular, seja sopesado com as medidas gerais tradutoras da política de segurança.

Entendo necessário, portanto, dar interpretação conforme à Constituição ao art. 27 da Lei nº 10.826/2003, a fim de fixar a tese hermenêutica de que aquisição de armas de fogo de uso restrito só pode ser autorizada no interesse da própria segurança pública ou da defesa nacional, não em razão do interesse pessoal do requerente.

Da inconstitucionalidade do art. 3º, II, “a”, “b” e “c” do Decreto nº 9.846, de 25 de junho de 2019

Eis o teor do art. 3º, II, “a”, “b” e “c” do Decreto nº 9.846, de 25 de junho de 2019, impugnado nesta ação direta de inconstitucionalidade:

“Art. 3º A aquisição de arma de fogo de porte e de arma de fogo portátil por colecionadores, atiradores e caçadores estará condicionada aos seguintes limites:

(...)

II - para armas de uso restrito:

- a) cinco armas de cada modelo, para os colecionadores;
- b) quinze armas, para os caçadores; e
- c) trinta armas, para os atiradores.”

A análise do referido dispositivo é derivada do exame precedente quanto à interpretação conforme à Constituição dos arts. 4º, §2º, 10, §1º, I, e 27 do Estatuto do Desarmamento. Foram ali fixados os limites da margem de conformação do Poder Executivo, assim como a dimensão de respeito, em abstrato, aos testes da diligência devida e da proporcionalidade **exigidos pelos direitos à vida e à segurança**.

Apresenta-se, em princípio, problemático o tratamento dado, pelo Chefe do Poder Executivo, à aquisição de arma de fogo de porte e de arma de fogo portátil de uso restrito por colecionadores, atiradores e

ADI 6139 / DF

caçadores.

O Estatuto do Desarmamento faz referência e, em geral, dá tratamento conjunto a esta categoria formada por colecionadores, atiradores e caçadores – os chamados CACs (arts. 9º e 24).

Do exame do corpo de normas regulamentares, extraem-se algumas definições relevantes para o deslinde da questão constitucional que se apresenta. O art. 42, do Anexo I do Decreto 10.030/2019 define os colecionadores assim: “Art. 42. Para fins do disposto neste Regulamento, colecionador é a pessoa física ou jurídica registrada no Comando do Exército que tem a finalidade de adquirir, reunir, manter sob a sua guarda e conservar PCE [Produto Controlado pelo Comando do Exército] e colaborar para a preservação e a valorização do patrimônio histórico nacional.”

O mesmo decreto define também o que se entende por “atirador”: “Art. 52. Para fins do disposto neste Regulamento, considera-se: I - atirador desportivo - a pessoa física registrada no Comando do Exército e que pratica habitualmente o tiro como esporte”.

O Decreto 10.030/2019, em seu anexo, descreve os elementos que conformam o conceito de “caçador”: “Art. 55. Para fins do disposto neste Regulamento, considera-se caçador a pessoa física registrada junto ao Comando do Exército que realiza o abate de espécies da fauna, em observância às normas de proteção ao meio ambiente”.

A impugnação originalmente feita na peça exordial se dirigia ao art. 11, §3º, II do Decreto nº 9.785/2019, cuja redação reproduzo a seguir:

“Art. 11. Para fins de aquisição de arma de fogo de uso restrito, o interessado deverá solicitar autorização prévia ao Comando do Exército.

(...)

§ 3º A autorização será sempre concedida, desde que comprovado o cumprimento dos requisitos legais:

(...)

II - aos colecionadores, aos atiradores e aos

caçadores”.

Constatava-se, assim, a existência de norma exceptiva em relação à proibição de aquisição de armas de uso restrito, sem que a mesma fosse acompanhada de qualquer dos requisitos comumente empregados pelo Estatuto do Desarmamento, como por exemplo a efetiva necessidade.

De forma mais imediata, esta regulação conflitava abertamente com o conteúdo do art. 27 do Estatuto do Desarmamento, o qual determina que o Comando do Exército autorizará **excepcionalmente** a aquisição de arma de uso restrito. Qualifiquei esta excepcionalidade do art. 27, na seção anterior do voto, como “**extrema**”, por entender que o espaço de conformação do juízo de autorização é exíguo, limitado a uma abertura mínima.

Uma vez aditada a peça inicial, o objeto da impugnação passa a ser o art. 3º, II, “a”, “b”, e “c” do Decreto nº 9.846/2019. O vício que acometeria a norma estaria ligado à conjugação de dois fatores: a ausência de requisitos para superar a extrema excepcionalidade da aquisição de armas de uso restrito, e a definição excessivamente larga dos quantitativos.

Parece-me que a redação vigente termina por transformar os CACs em verdadeira negação da regra da efetiva necessidade, a qual concretiza, como demostrei anteriormente, o requisito da diligência devida quanto ao direito à vida e ao direito à segurança. Ora, não resta dúvida de que o Estatuto do Desarmamento vinculou a aquisição de armas de fogo por colecionadores, atiradores e caçadores a um juízo do Comando do Exército quanto à existência de requisitos autorizadores. Esta autorização, nos termos do art. 27, relembro, tem caráter sempre excepcional.

O art. 3º, II, “a”, “b”, e “c” cria indevida permissão de aquisição de armas de uso restrito sem o controle do Comando do Exército. Viola-se, assim, a letra do art. 27 do Estatuto do Desarmamento e o dever constitucional de diligência devida.

Ademais, os quantitativos relacionados a esta exceção não sobrevivem ao teste de proporcionalidade, porquanto atribuem-se aos CACs, sem o suporte de razões empíricas e normativas, permissão para

ADI 6139 / DF

adquirir um elevadíssimo número de armas de uso restrito: **10 armas para os colecionadores; 30 armas** de fogo para os caçadores; e **60 armas** de fogo para os atiradores desportivos.

Este valor é absolutamente incompatível com a realidade fática e a realidade normativa do Estado Brasileiro. O aumento vertiginoso de armas circulando em território nacional não encontra guarida nos direitos à vida e à segurança, nem tampouco possui premissas empíricas que possam suportar um possível direito de acesso às armas de fogo para fins de autodefesa. Afinal, como logrou demonstrar o Relatório *Atlas da Violência – 2019*:

“De fato, há consenso na literatura científica internacional sobre os efeitos perniciosos da difusão de armas de fogo na sociedade. Por exemplo, Conti fez uma análise intitulada “Dossiê Armas, Crimes e Violência: o que nos dizem 61 pesquisas recentes”. Segundo o autor: **“90% das revisões de literatura são contrárias à tese “mais Armas, menos Crimes”.** Das 10 revisões de literatura ou meta-análises publicadas em periódicos com revisão por pares entre 2012 e 2017, nove concluíram que a **literatura empírica disponível é amplamente favorável à conclusão de que a quantidade de armas tem efeito positivo sobre os homicídios, sobre a violência letal e sobre alguns outros tipos de crime.**

Em 2016, 56 pesquisadores brasileiros e estrangeiros, que produziram e publicaram pesquisas sobre os efeitos da arma de fogo na sociedade foram unânimes em afirmar que **“O relaxamento da atual legislação [o Estatuto do Desarmamento] sobre o controle do acesso às armas de fogo implicará mais mortes e ainda mais insegurança no país”**” (CERQUEIRA, Daniel *et al.* Atlas da violência – 2019. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019, p. 78, grifos

meus).

Neste que é o documento de referência sobre o estudo da matéria no Brasil, o amplo consenso científico sobre os efeitos perniciosos do aumento da circulação de armas faz-se sentir com bastante força. Permito-me prosseguir na citação a fim de esclarecer o grau de certeza epistêmica que recai sobre o tópico, assim como os liames causais delineados pelos cientistas sociais:

“1. Como falado, uma arma de fogo dentro do lar faz aumentar as mortes violentas dos moradores, seja por questões que envolvem **crimes passionais e feminicídios**, seja porque aumenta barbaramente as chances de suicídio, ou ainda porque aumentam as chances de acidentes fatais, inclusive envolvendo crianças. Por exemplo, Dahlberg et al. (2004), mostraram que o risco de um homem cometer suicídio em casas onde há armas aumenta 10,4 vezes. Segundo Fowler et al. (2017), em função de acidentes domésticos envolvendo armas de fogo, a cada ano 1.300 crianças são mortas nos EUA e 5.790 são internadas a cada ano.

2. Uma parte significativa dos crimes violentos letais intencionais é perpetrada por razões interpessoais. No Brasil, cerca de 4% dessas mortes ocorrem por latrocínio. Por outro lado, alguns trabalhos, como o de Dirk e Moura (2017), com dados do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, mostraram que, no total dos casos de crimes letais intencionais conhecidos, **mais de 20% das mortes ocorrem por questões interpessoais, como brigas de vizinho, crimes passionais, brigas de bar, etc.** Portanto, o indivíduo com uma arma de fogo na mão que se envolve em um conflito aumenta as chances de ocorrência de uma tragédia;

3. **Significativa parcela das armas legais são**

extraviadas ou roubadas e terminam em algum momento caindo na ilegalidade, fazendo com que o preço da arma no mercado ilegal diminua e facilitando o acesso à arma aos criminosos contumazes. A CPI das Armas realizada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, mostrou dados robustos sobre a questão. Em 10 anos no estado do Rio de Janeiro, foram extraviadas ou roubadas 17.662 armas das empresas de vigilância ou segurança privada. Nessa mesma CPI mostrou-se que das armas ilegais apreendidas, 68% tinham sido armas legais num primeiro momento vendidas no território nacional e 18% tinham sido armas desviadas das Forças Armadas ou polícias. **Ou seja, 86% das armas ilegais foram em algum momento legais e depois desviadas para o crime.** Numa pesquisa mais recente de 2017, produzida pelo Instituto Sou da Paz, intitulada De onde vêm as armas do crime apreendidas no Nordeste, reafirmou-se a conclusão da CPI do RJ, em que grande parcela das armas apreendidas possuía registro legal anterior.

4. A arma de fogo no ambiente urbano é um bom instrumento de ataque, mas um péssimo instrumento de defesa, em vista do fator surpresa. Aliás, as mortes de inúmeros policiais nos dias de folga atestam esse ponto. De outra forma, uma pesquisa do IBCCRIM mostrou que uma vítima de um assalto quando armada possui 56% a mais de chances de ser morta do que a vítima desarmada.” (CERQUEIRA, Daniel *et al.* Atlas da violência – 2019. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019, p. 80-81, grifos meus).

Há, portanto, incompatibilidade, ao menos na visão deste Relator, entre o art. 3º, II, “a”, “b” e “c” e a Constituição da República.

Da Necessidade Urgente do Provimento Cautelar

Esses argumentos já foram, como assinaei antes, indicados no Plenário Virtual.

Sem embargo das contribuições que os e. Pares deste Colegiado irão aportar à compreensão que externei inicialmente, **tenho que o início da campanha eleitoral exaspera o risco de violência política a que alude o Requerente em seu pedido de tutela incidental.** Conquanto seja recomendável aguardar as contribuições, sempre cuidadosas, decorrentes dos pedidos de vista, passado mais de um ano e à luz dos recentes e lamentáveis episódios de violência política, cumpre conceder a cautelar a fim de resguardar o próprio objeto de deliberação desta Corte. Noutras palavras, o risco de violência política torna de extrema e excepcional urgência a necessidade de se conceder o provimento cautelar.

DO DISPOSITIVO

Ante o exposto, concedo o pedido de medida cautelar, com efeitos *ex nunc* e *ad referendum* do Plenário, para:

i) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 4º, §2º, da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para se fixar a tese de que a limitação dos quantitativos de munições adquiríveis se vincula àquilo que, de forma diligente e proporcional, garanta apenas o necessário à segurança dos cidadãos;

ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 10, §1º, I, da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para fixar a tese hermenêutica de que a atividade regulamentar do Poder Executivo não pode criar presunções de efetiva necessidade outras que aquelas já disciplinadas em lei;

iii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 27 da Lei nº 10.826/2003, a fim de fixar a tese hermenêutica de que aquisição de armas de fogo de uso restrito só pode ser autorizada no interesse da própria segurança pública ou da defesa nacional, não em razão do interesse

ADI 6139 / DF

pessoal do requerente;

iv) suspender a eficácia do art. 3º, II, “a”, “b” e “c” do Decreto nº 9.846, de 25 de junho de 2019.

Indico, desde já, o feito à pauta do Plenário Virtual.

Solicite-se à Presidência a designação da pauta extraordinária.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 5 de setembro de 2022.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

Documento assinado digitalmente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.466 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADV.(A/S) : EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE ATIRADORES CIVIS
ADV.(A/S) : FERNANDA MENDES DE PAULA
ADV.(A/S) : FERNANDA BUENO
ADV.(A/S) : ARNALDO ADASZ

DECISÃO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Partido dos Trabalhadores, na qual se requer que seja dada interpretação conforme à Constituição ao art. 4º, §2º da Lei nº 10.826/2003, e, por arrastamento, que seja declarada a inconstitucionalidade do art. 2º, §2º do Decreto nº 9.845/2019, do art. 2º, §3º do Decreto nº 9.847/2019 (ambos incluídos pelo Decreto nº 10.030/2019), e da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, de 22 de Abril de 2020.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

“Lei n. 10.826/2003

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

(...)

§ 2º A aquisição de munição somente poderá ser feita no calibre correspondente à arma registrada e na quantidade estabelecida no regulamento desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.706, de 2008)

Decreto n. 9.845/2019

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

(...)

§ 2º Ato conjunto do Ministro de Estado da Defesa e do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública estabelecerá as quantidades de munições passíveis de aquisição pelas pessoas físicas autorizadas a adquirir ou portar arma de fogo e pelos integrantes dos órgãos e das instituições a que se referem o § 2º do art. 4º os incisos I a VII e X do **caput** art. 6º da Lei nº 10.826, de 2003, observada a legislação, no prazo de sessenta dias, contado da data de publicação do Decreto nº 10.030, de 30 de setembro de 2019. (Incluído pelo Decreto nº 10.030, de 2019)

Decreto n. 9.847/2019

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

[...]

§ 3º Ato conjunto do Ministro de Estado da Defesa e do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública estabelecerá as quantidades de munições passíveis de aquisição pelas pessoas físicas autorizadas a adquirir ou portar arma de fogo e pelos integrantes dos órgãos e das instituições a que se referem os incisos I a VII e X do **caput** do art. 6º da Lei nº 10.826, de 2003, observada a legislação, no prazo de sessenta dias, contado da data de publicação do Decreto nº 10.030, de 30 de setembro de 2019. (Incluído pelo Decreto nº 10.030, de 2019)

Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD

Art. 1º Ficam estabelecidos os seguintes quantitativos máximos de munições, por arma de

fogo registrada, a serem adquiridas mensalmente:

I - por pessoas físicas autorizadas a adquirir ou portar arma de fogo:

a) até 300 (trezentas) unidades de munição esportiva calibre .22 de fogo circular;

b) até 200 (duzentas) unidades de munição de caça e esportiva nos calibres 12, 16, 20, 24, 28, 32, 36 e 9.1mm; e

c) até 50 (cinquenta) unidades das demais munições de calibre permitido;

II - pelos membros da Magistratura, do Ministério Público e demais agentes públicos autorizados a portar arma de fogo por legislação especial:

a) até 300 (trezentas) unidades de munição esportiva calibre .22 de fogo circular;

b) até 200 (duzentas) unidades de munição de caça e esportiva nos calibres 12, 16, 20, 24, 28, 32, 36 e 9.1mm; e

c) até 100 (cem) unidades das demais munições de calibre permitido.

III - por integrantes dos órgãos e instituições a que se referem os incisos I a VII e X do art. 6º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003:

a) até 300 (trezentas) unidades de munição esportiva calibre .22 de fogo circular;

b) até 200 (duzentas) unidades de munição de caça e esportiva nos calibres 12, 16, 20, 24, 28, 32, 36 e 9.1mm;

c) até 100 (cem) unidades das demais munições de calibre permitido; e

d) até 50 (cinquenta) unidades de munições de calibre restrito.

§ 1º O disposto no inciso I fica condicionado à apresentação, pelo adquirente, do Certificado de Registro de Arma de Fogo (CRAF) válido, e a

aquisição ficará restrita ao calibre correspondente à arma registrada como de sua propriedade.

§ 2º O disposto nos incisos II e III fica condicionado à apresentação, pelo adquirente, do documento de identificação funcional e do Certificado de Registro de Arma de Fogo (CRAF) válido, e a aquisição ficará restrita ao calibre correspondente à arma registrada.

§ 3º A aquisição de munições para as armas de propriedade dos instrutores de armamento credenciados pela Polícia Federal para a realização dos testes de capacidade técnica nos termos do art. 11-A da Lei nº 10826, de 2003, será disciplinada por ato da Polícia Federal.

§4º Os quantitativos mensais previstos nos incisos do caput do art. 1º poderão ser acumulados dentro de um ano.

Art. 2º Fica revogada a Portaria Interministerial nº 412/GM-MD, de 27 de janeiro de 2020.

Art. 3º Esta Portaria Interministerial entra em vigor na data de sua publicação.”

O Partido-Requerente alega que as normas vergastadas devem sofrer o controle de sua constitucionalidade segundo os parâmetros estabelecidos pelos arts. 5º, *caput*, 6º, e 144 da Constituição da República, de modo a assegurar que o Estado brasileiro preserve o monopólio do uso da força.

Argumenta que a Constituição de 1988 adotou uma noção ampla de segurança, que se desdobra tanto em garantias clássicas, a exemplo da garantia do devido processo legal e da legalidade estrita, ou dos direitos à vida, à segurança e à propriedade, como também em uma dimensão de direitos sociais, entendida a segurança pública em seu caráter difuso.

Argumenta ainda que, neste contexto, o debate sobre a regulamentação do uso de armas de fogo passa pelo papel do Estado na segurança pública. Se, por um lado, a legislação vigente determina que a

ADI 6466 / DF

aquisição de armamentos dependa do cumprimento de requisitos prévios; por outro, adota-se uma perspectiva ainda mais restritiva e excepcional para o porte.

Cita inúmeras pesquisas científicas que comprovam a incapacidade de uma política armamentista para combater altas taxas de criminalidade e assegurar a integridade das pessoas armadas. Mais do que isso, tais pesquisas revelam que o aumento do número de armas disponíveis à população é correlato do crescimento das taxas de criminalidade.

O Partido-Requerente relata que, malgrado o consenso científico sobre os efeitos deletérios da circulação de armas, o Brasil experimenta uma guinada no acervo normativo regulamentar em prol do relaxamento das medidas de restrição ao armamento, atribuindo maior facilidade ao acesso a armas de fogo e munições.

Aduz que esta alteração vai de encontro à postura histórica do Estado brasileiro que sucedeu a aprovação do Estatuto do Desarmamento. Previu-se, inicialmente, que a quantidade de munição adquirível pelos cidadãos seria determinada por ato regulamentar do Ministério da Defesa, ouvido o Ministério da Justiça, como dispõe o art. 21, §2 do Decreto nº 5.123/2004. Este Decreto foi revogado pelo Decreto nº 9.785, de 07 de maio de 2019 – o qual foi posteriormente revogado pelo Decreto nº 9.787, de 25 de junho de 2019. A delegação de competência para a regulamentação de munições estaria também presente nos Decretos de número 9.785/2019 e 9.787/2019.

O Partido-Requerente alega que a Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD promoveu um incremento desarrazoado do número de munições disponíveis para as diversas categorias que regula. Saltou-se a um patamar de 550 a 650 unidades mensais, por arma de fogo, o que resulta até 3.200% (três mil e duzentos por cento) em relação aos dispositivos normativos anteriores.

Alega ainda que, segundo vídeo gravado de reunião ministerial ocorrida no dia 22 de abril de 2020, o Presidente da República teria oferecido fundamentação à Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD nos termos da necessidade de armar a população para ““dar um recado” a

ADI 6466 / DF

Governadores e Prefeitos que, seguindo orientações da Organização Mundial da Saúde, impuseram medidas de distanciamento social em seus territórios” (eDOC 1, p. 22).

Identificando a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, requer o Partido-Requerente, em sede liminar, que sejam suspensos os efeitos da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD.

No mérito, foram assim formulados os pedidos:

“c. No mérito, a interpretação conforme à Constituição Federal do art. 4º, §2º da Lei n. 10.826/2003 de modo a se estabelecer que a aquisição de munições seja autorizada nos limites que garantam apenas e tão somente à segurança pessoal do cidadão, a partir de normativo que fundamente de forma adequada o número indicado, sendo vedada a disposição de número que ponha em evidente risco à sociedade e possibilite a conformação de estruturas milicianas paramilitares;

d. Por arrastamento, que a mesma interpretação seja dada aos art. 2º, §2º do Decreto n. 9.845/2019 e ao art. 2º, §3º do Decreto n. 9.847/2019;

e. E, também por arrastamento, que haja a anulação da Portaria Interministerial n. 1.634/GM-MD, de 22 de abril de 2020, tendo em vista que os valores ali expressados extrapolam a quantidade necessária à proteção individual e, ao fim, põem em risco a vida e a segurança das pessoas e, nos termos da fala do Presidente da República na reunião interministerial de 22 de abril de 2020, o monopólio do uso legítimo da força pelo Estado e a integridade das instituições” (eDOC 1, p. 26)

Despachei, na forma do art. 10 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, requisitando informações à Presidência da República e oportunizando as manifestações da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República.

ADI 6466 / DF

Em sua manifestação nos autos, o Presidente da República alegou a inadequação da ação direta de inconstitucionalidade para a discussão de portaria cujo conteúdo seria meramente regulamentar. No mérito, argumenta não se prestar a técnica da interpretação conforme a afastar poder regulamentador expressamente atribuído ao Chefe do Poder Executivo pela lei.

Neste sentido, prossegue a argumentação, a matéria sob discussão estaria compreendida no conjunto de competências regulamentares da Presidência da República expresso no art. 84, II da CRFB/88. Tratar-se-ia, portanto, de matéria afeita à discricionariedade do Chefe do Poder Executivo e insuscetível de valoração, pelo Poder Judiciário, quanto à sua conveniência e à sua oportunidade. Refere ainda, no ponto, a inexistência de óbice constitucional a que os indivíduos possam promover sua própria segurança, nos limites estabelecidos pelo Estado.

Entendendo inexistirem os requisitos para a concessão da medida acautelatória, requer o indeferimento da liminar e, no mérito, a improcedência da ação.

A Advocacia-Geral da União esgrimiou argumentos similares em parecer que ficou assim ementado:

“Estatuto do Desarmamento. Pedido de interpretação conforme ao artigo 4º, § 2º, da Lei nº 10.826/2003, que dispõe sobre a aquisição de armas de fogo e de munição. Impugnação, por arrastamento, a dispositivos dos Decretos nº 9.845/2019 e nº 9.847/2019, bem como à integralidade da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, de 22 de abril de 2020, os quais tratam, especificamente, da aquisição de munição para armas de fogo de uso permitido. Preliminares. Irregularidade na representação processual. Inexistência de questão constitucional. Mérito. Não caracterizada a suposta afronta aos

dispositivos invocados como parâmetros de controle. Ausência de *fumus boni iuris*. Expressa delegação ao Poder Executivo para regulamentar o quantitativo de munição autorizado para aquisição. A pretensão do autor revela claro inconformismo com o mérito do ato administrativo regulamentar, que positiva opções efetuadas pelo Poder Executivo dentro do campo técnico e discricionário que lhe foi reservado por lei, em observância a razões de interesse público. Normas impugnadas que encontram fundamento imediato de validade em legislação infraconstitucional, dela não desbordando em nenhum ponto. Existência de *periculum in mora* inverso. A concessão da medida liminar geraria resultado danoso à Administração Pública, aos cidadãos e aos agentes públicos que preenchem os requisitos legais para a obtenção da posse/porte de arma de fogo de uso permitido. Manifestação pelo não conhecimento da presente ação e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento”

Em sua manifestação nos autos, o douto Procurador-Geral da República cingiu-se a requerer a apreciação da reunião desta ação direta com a ADI 6.134/DF, distribuída à e. Ministra Rosa Weber, nos termos do art. 77-B do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Deferi à Associação Brasileira de Atiradores Civis o ingresso no feito como *amicus curiae*.

Determinei a inclusão desta ação direta na pauta do Plenário Virtual para a sessão de julgamento de 12.03.2021 a 19.03.2021. Houve, então, pedido de vista da e. Min. Rosa Weber, que devolveu a vista na

sessão de 16.04.2021. Em seguida, novo pedido de vista pelo e. Min. Alexandre de Moraes. Na sessão de 17.09.2021 o processo foi devolvido, tendo, então, havido novo pedido de vista pelo e. Min. Nunes Marques.

Em 28.10.2021, o Partido requerente, por seu Diretório Nacional, formulou pedido incidental para que seja concedida monocraticamente a medida cautelar pleiteada para dar interpretação conforme à Constituição aos arts. 4º, § 2º, da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, art. 2º, § 2º, do Decreto nº 9.845 de 25 de junho de 2019, e art. 2º, § 3º, do Decreto nº 9.847, de 25 de junho de 2019, fixando a tese de que os limites quantitativos de munições adquiríveis se limitam àquilo que, de forma diligente e proporcional, garanta apenas o necessário à segurança dos cidadãos; bem como 5 suspender os efeitos da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, de 22 de abril de 2020, de modo a se reafirmar o monopólio do uso da arma pelo Estado e reservar a possibilidade de armamento unicamente para defesa pessoal, a fim de frear a campanha perigosa e irresponsável de armamento da população brasileira e impedir normas ainda mais gravosas como as ora atacadas.

Em suporte ao pedido de concessão, retoma argumentos contidos na própria petição inicial e no voto que proferi no Plenário Virtual, para defender a presença da fumaça do bom direito. Relativamente ao perigo na demora, afirma que (eDOC 48, p. 3):

“(…) reforça-se que o Governo Federal vem gradativa e perigosamente flexibilizando o acesso da população à arma de fogo, a exemplo da publicação dos Decretos n. 10.627, 10.628, 10.629 e 10.630 de 2021, que aumentam o limite da quantidade de armas que os cidadãos podem adquirir e flexibilizam as hipóteses que permitem a posse e o porte de armas de fogo.”

É, em síntese, o relatório.

Decido.

No voto que proferi em Plenário Virtual, tive oportunidade de reconhecer que os argumentos pela inconstitucionalidade dos dispositivos atacados são procedentes.

ADI 6466 / DF

A análise dos parâmetros segundo os quais os dispositivos normativos aqui impugnados devem ter sua constitucionalidade questionada possui, como ponto de partida, a existência, na Constituição da República, de um inviolável direito à vida sufragado pelo art. 5º, *caput*.

Este mesmo art. 5º inscreve, entre os direitos fundamentais dos quais gozam os cidadãos brasileiros e estrangeiros um direito à segurança: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do **direito à vida**, à liberdade, à igualdade, à **segurança** e à propriedade, nos termos seguintes”.

O termo “segurança” também é empregado no *caput* do art. 6º da CRFB/88, o que sugere que o legislador constitucional quis enfatizar sua dimensão transversal, abrangendo também uma perspectiva típica de direitos sociais. Evidencia-se, assim, que a “segurança” não se limita a ser um direito-liberdade, ou um *status negativus*, mas se enquadra também entre os direitos sociais ou direitos-crédito, os quais exigem uma atuação positiva do Estado. Esta foi a conclusão a que chegou o prof. José Afonso da Silva:

““Segurança” é direito fundamental consignado no *caput* do art. 5º, tema que já apreciamos antes. No art. 5, a “segurança” aparece, sobretudo, como garantia individual, como vimos antes. Aqui, “segurança” é definida como uma espécie de direito social. Portanto, há de se tratar de uma outra forma de direito. Como direito social, a segurança é especialmente a obtenção de uma convivência social que permita o gozo de direitos e o exercício de atividades, sem perturbação de outrem. Vale dizer, direito à segurança, no art. 6º, prende-se ao conceito de “segurança pública”, que merecerá consideração mais aprofundada na análise do art. 144” (SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 4 ed São Paulo: Malheiros, 2007, p. 187).

ADI 6466 / DF

À toda evidência, o próprio texto constitucional se ocupa de, em diversas passagens, aportar índices de concretização do núcleo normativo destes direitos. Nomeadamente, para os efeitos da discussão sobre o armamento da população, extrai-se do art. 144 da CRFB/88, a um só tempo, o dever do Estado de garantir a segurança pública, e o direito, bilateralmente a ele coligado, de que os cidadãos sejam protegidos pelas instituições estatais, e não por mecanismos de emprego privado da violência.

Em importante trecho de seu voto, quando do julgamento da ADI nº 3.112, o e. Ministro Ricardo Lewandowski delineou as bases do que pode ser considerado como um direito à segurança na ordem constitucional brasileira:

“Princípio afirmando que a análise da higidez constitucional da Lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003, denominada Estatuto do Desarmamento, deve ter em conta o disposto no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, que garante aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à segurança, ao lado do direito à vida e à propriedade, quiçá como uma de suas mais importantes pré-condições.

Como desdobramento desse preceito, num outro plano, o art. 144 da Carta Magna, estabelece que a segurança pública constitui dever do Estado e, ao mesmo tempo, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Trata-se, pois, de um direito de primeira grandeza, cuja concretização exige constante e eficaz mobilização de recursos humanos e materiais por parte do Estado.

O dever estatal concernente à segurança pública não é exercido de forma aleatória, mas através de instituições permanentes e, idealmente,

segundo uma política criminal, com objetivos de curto, médio e longo prazo, suficientemente flexível para responder às circunstâncias cambiantes de cada momento histórico.

Nesse sentido, 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.

A preocupação com tema tão importante encontra repercussão também no âmbito da comunidade internacional, cumprindo destacar que a Organização das Nações Unidas, após conferência realizada em Nova Iorque, entre 9 e 20 de julho de 2001, lançou o Programa de Ação para Prevenir, Combater e Erradicar o Comércio Ilícito de Armas de Pequeno Porte e Armamentos Leves em todos os seus Aspectos (UN Document A/CONF, 192/15).

O Brasil vem colaborando com os esforços da ONU nesse campo, lembrando-se que o Congresso Nacional, aprovou, em data recente, por meio do Decreto Legislativo 36, de 2006, o texto do Protocolo contra a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças e componentes e munições, complementando a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, adotado pela Assembléia-Geral, em 31 de maio de 2001, e assinado pelo Brasil em 11 de julho de 2001.

Como se nota, as ações diretas de inconstitucionalidade ora ajuizadas trazem ao escrutínio desta Suprema Corte tema da maior

transcendência e atualidade, seja porque envolve o direito dos cidadãos à segurança pública e o correspondente dever estatal de promovê-la eficazmente, seja porque diz respeito às obrigações internacionais do País na esfera do combate ao crime organizado e ao comércio ilegal de armas (ADI 3.112, rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, DJ 26/10/2007, grifos meus).”

Como a leitura dos argumentos trazidos pelo e. Ministro Ricardo Lewandowski indica, também a presente ação direta de inconstitucionalidade debate tema da mais alta transcendência e significado. Afinal, não se está simplesmente a questionar eventual competência regulamentar atribuída ao Poder Executivo, senão antes o próprio lugar de um Estado de Direito Democrático na proteção dos direitos, e sua capacidade de regular os conflitos surgidos no interior da sociedade.

Não surpreende, portanto, que, no exercício do poder constituinte originário, e em memória de um passado de indelével violência, tenha-se determinado, no inciso XLIV do art. 5º da CRFB/88, a mais absoluta condenação da privatização dos meios de violência legítima, a saber, a imprescritibilidade dos crimes cometidos por meio de ação armada contra as instituições democráticas. O controle de ações armíferas individuais e coletivas ressaí como condição de possibilidade da vida comum em democracia.

Quando este Supremo Tribunal Federal recentemente examinou a constitucionalidade da Lei nº 13.060, de 22 de dezembro de 2014, que disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública, fiz observar que as obrigações de uso proporcional das armas de fogo “explicitam o conteúdo do direito constitucional à vida” (ADI 5.243, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. para o acórdão Min. Edson Fachin, Pleno, DJE 05/08/2019). Entendo que, em casos relacionados à dimensão securitária das funções do Estado, é de se entender que o direito fundamental à vida goza de forte peso *prima*

ADI 6466 / DF

facie, aportando elevado ônus argumentativo às medidas que tendem a minorá-lo.

Como registrei naquela oportunidade, o alcance desse direito constitucional, singelamente previsto no *caput* do art. 5º da Constituição, deve ser complementado pela interpretação que os tribunais e organismos internacionais de direitos humanos há muito têm construído ao redor da proteção à vida.

À luz de proposições como a do COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS DO PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS, que, em seu Comentário Geral nº 36, assenta que o direito à vida compreende o direito de não ser arbitrariamente dela privado, o Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 5.243, elaborou uma compreensão aprofundada sobre o dever do Estado de regular proporcionalmente o uso da força.

Desta forma, e assegurando a razoabilidade com que agentes públicos e privados — estes últimos sempre em situações excepcionais — poderão empregar armas de fogo, o Tribunal firmou o entendimento de que a Lei nº 13.060/2014 impunha restrições consentâneas com o direito à vida. Por isso, a norma impugnada na ação direta era compatível com a Constituição da República. Cito, a este respeito, a ementa do julgado, que sintetiza os pontos acima elencados:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI FEDERAL 13.060/2014. NORMA QUE DISCIPLINA O USO DOS INSTRUMENTOS DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO PELOS AGENTES DE SEGURANÇA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À AUTONOMIA ESTADUAL, À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO OU À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Lei federal que disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública e que visa proteger o direito à vida não ofende a autonomia estadual. 2. A

proporcionalidade no uso da força por parte dos agentes de segurança decorre diretamente do texto constitucional e dos tratados de direitos humanos que a República Federal do Brasil aderiu. 3. Nenhuma pessoa pode ser arbitrariamente privada de sua vida. A arbitrariedade é aferida de forma objetiva, por meio de padrões mínimos de razoabilidade e proporcionalidade, como os estabelecidos pelos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, adotados em 7 de setembro de 1990, por ocasião do Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes. 4. A Lei Federal 13.060/2014 dá respaldo aos Princípios Básicos, adotando critérios mínimos de razoabilidade e objetividade, e, como tal, nada mais faz do que concretizar o direito à vida. 5. Ação direta julgada improcedente” (ADI 5.243, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. para o acórdão Min. Edson Fachin, Pleno, DJE 05/08/2019, grifos meus).

Em virtude não apenas da força racional dos argumentos extraídos das experiências comparadas, mas, sobretudo, da cláusula de abertura material do art. 5º, § 2º, é imperioso que se percorra o conjunto de compromissos assumidos pelo Estado brasileiro ante as esferas internacionais, naquilo que respeita ao desarmamento.

No já referido voto do e. Ministro Ricardo Lewandowski, enfatizou-se o fato de que as concretizações do direito à vida e à segurança são irrigadas pelos influxos vindos do direito internacional dos direitos humanos:

“A preocupação com tema tão importante encontra repercussão também no âmbito da comunidade internacional, cumprindo destacar que a Organização das Nações Unidas, após conferência

realizada em Nova Iorque, entre 9 e 20 de julho de 2001, lançou o “Programa de Ação para Prevenir, Combater e Erradicar o Comércio Ilícito de Armas de Pequeno Porte e Armamentos Leves em todos os seus Aspectos” (UN Document A/CONF, 192/15).

O Brasil vem colaborando com os esforços da ONU nesse campo, lembrando-se que o Congresso Nacional, aprovou, em data recente, por meio do Decreto Legislativo 36, de 2006, o texto do “Protocolo contra a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças e componentes e munições, complementando a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, adotado pela Assembléia-Geral, em 31 de maio de 2001, e assinado pelo Brasil em 11 de julho de 2001” “.

Referi-me, há pouco, ao COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS DO PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS, e seu Comentário Geral nº 36, que trata do art. 6.1 do *Pacto* (“O direito à vida é inerente à pessoa humana. Esse direito deverá ser protegido pela lei. Ninguém poderá ser arbitrariamente privado de sua vida”). Estabelece-se, ali, um liame particularmente sólido entre o direito de não ser privado arbitrariamente de sua vida (decorrência lógico-normativa do direito à vida *tout court*) e o dever, atribuído aos Estados-partes, de assegurar que a vida de cidadãos e estrangeiros seja protegida. O Comitê deriva daí, em cadeia de subsunção vertical, o dever de controle do uso desnecessário e desproporcional de armas de fogo:

“Os Estados-partes devem adotar um quadro jurídico protetivo que inclua proibições penais efetivas contra todas as manifestações de violência ou incitação à violência que possam resultar em privação da vida, tais como homicídios dolosos e culposos, **uso desnecessário ou desproporcional de armas de fogo**, infanticídios, homicídios “de honra”,

linchamentos, crimes de ódio violentos, vinganças privadas, mortes ritualísticas, ameaças de morte e ataques terroristas” (COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. **General Comment nº 36.** CCPR/C/GC/36, 03 de setembro de 2019, tradução livre).

É sabido que os Tribunais Internacionais, notadamente os Tribunais de Direitos Humanos, têm desenvolvido importante técnica interpretativa que se cristaliza no chamado princípio da “*due diligence*”, ou diligência devida. Trata-se de um *standard* hermenêutico que eleva as exigências de cumprimento de determinado dever jurídico de proteger àquilo que se poderia esperar, razoavelmente, da ação de um sujeito responsável orientado a se desincumbir de sua obrigação. Em termos de proteção aos direitos humanos, isso significa questionar se o agir efetivamente se voltou ao “dever de mitigar riscos” (BAADE, Björnstjern. *Due Diligence and the Duty to Protect*. In: KREUZER, Leonhard, KRIEGER, Heike; PETERS, Anne (org). **Due Diligence in the International Legal Order**. Oxford: O.U.P., 2020, p. 92-111, p. 93).

Além da diligência devida, aplicada às obrigações dos Estados de regularem os usos de armas de fogo, em atenção à proteção à vida, tem-se consolidado igualmente, na esfera internacional, a necessidade de preservar o princípio da proporcionalidade na regulação da matéria. Isso equivale a dizer que as medidas adotadas pelo Estado sofrem escrutínio quanto a sua necessidade, sua adequação, e sua relativa interferência em princípios contraditórios.

Penso que estas duas balizas hermenêuticas — a diligência devida e a proporcionalidade — aplicam-se *in totum* ao acervo normativo fiscalizado na presente ação direta de inconstitucionalidade. Em outras palavras, este Supremo Tribunal Federal deve oferecer resposta a pergunta jurídica assim formulada: a interpretação realizada pelo Chefe do Poder Executivo do Estatuto do Desarmamento, e a conseqüente produção do conjunto de decretos e da portaria aqui vergastados, quita, com diligência devida e proporcionalidade, os deveres do Estado

ADI 6466 / DF

brasileiro de garantir a vida e a segurança de seus cidadãos e de cidadãos estrangeiros?

Importante indício para a formulação de uma resposta encontra-se no Comentário Geral nº 31, do COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS (CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 13 26.05.2004). Ali, o Comitê explicitou o alcance das obrigações legislativas dos Estados, advertindo que os deveres impostos pelo *Pacto* só poderiam ser efetivamente garantidos se os indivíduos fossem protegidos por leis e normas regulamentares adequadas tanto em relação à ação estatal, **quanto em relação a atos privados**. É precisamente essa norma que consubstancia o dever de adotar medidas legais, com *due diligence*, para a mitigação de riscos de aumento quantitativo e qualitativo da violência na sociedade.

Nessa mesma ordem de ideias, o COMITÊ PARA A ELIMINAÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER reconheceu que, perante o direito internacional e os tratados específicos de direitos humanos, os Estados também podem ser responsabilizados por atos privados se falharem em agir com a diligência devida (*due diligence*) para prevenir ou para investigar e punir atos de violência (cf. General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19, CEDAW/C/GC, 14/07/2017)

No âmbito regional, a CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS tem insistido sobre o fato de que a obrigação de regular o uso da força não envolve apenas agentes públicos, mas também particulares. Isso porque o uso arbitrário da violência tolerado pelo Estado por ações ou omissões dá ensejo à responsabilização internacional por violações de direitos humanos. Já no ano de 1989, afirmava aquela Corte:

“172. É então claro que, em princípio, é imputável ao Estado toda violação aos direitos reconhecidos pela Convenção realizada por um ato do poder público ou de pessoas que atuam se beneficiando dos poderes que ostentam por seu caráter oficial. Não obstante, não se esgotam ali as situações nas quais um Estado está obrigado a

prevenir, investigar e punir as violações aos direitos humanos, nem as hipóteses em que sua responsabilidade pode ver-se comprometida por efeito de uma lesão a esses direitos. **Com efeito, um fato ilícito violatório dos direitos humanos que inicialmente não resulte imputável diretamente a um Estado, por exemplo, por ser obra de um particular ou porque o autor da transgressão não foi identificado, pode acarretar a responsabilidade internacional do Estado, não por esse fato em si mesmo, mas pela falta da devida diligência para prevenir a violação ou para tratá-la nos termos requeridos pela Convenção**” (Corte Interamericana de Direitos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras, julgamento de 29 de jul. de 1988, par. 172, grifos meus).

Em contextos de alta violência e sistemática violação de direitos humanos, como é o caso brasileiro, o escrutínio das políticas públicas estatais deve ser feito de forma a considerar sua propensão a otimizar o direito à vida e à segurança, mitigando riscos de aumento da violência. Neste sentido, o dever de proteção à vida não se esgota, apenas, no controle interno exercido sobre os agentes do Estado, mas se estende à capacidade do Poder Público — entendida a partir de uma expectativa razoável de cumprimento do dever por um sujeito responsável — de controlar os riscos gerados por agentes privados.

Na presente ação, refinando em grau superior a pergunta jurídica que antes formulei, deve-se indagar se a facilitação à circulação de armas, na sociedade, aumenta ou diminui a expectativa de violência privada. Antecipando a resposta à qual me encaminharei, penso que se deve concluir pelo aumento do risco e conseqüente violação do dever de proteção pelo Estado.

No relatório produzido por mandato da SUBCOMISSÃO DE PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS (A/HRC/Sub. 1/58/27/ 27.07.2006), a ilustre Professora Barbara Fey indicou que as medidas efetivas para

ADI 6466 / DF

cumprir o requisito de “diligência devida” incluem requisitos mínimos de licenciamento para uso de armas de fogo. A professora da Universidade de Minnesota refere uma teleologia implícita nestas normas, a saber, **o objetivo de evitar que armas leves sejam obtidas por quem possivelmente possa vir a empregá-las mal.** Os critérios para licenciamento englobam o de idade mínima, o de antecedentes criminais, a prova de que o uso será legítimo, e, finalmente, a capacidade psicológica, devidamente reconhecida. É possível, ainda, exigir-se prova de habilidade para o manuseio correto da arma, e comprovação de capacidade material para armazenar em segurança armamentos e munições. As licenças devem ser renovadas com frequência para prevenir a transferência irregular de armas a pessoas não autorizadas.

A COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, ao acolher esse relatório, observou que, se é bem certo que esses requisitos não impedem, *a priori*, todo e qualquer acesso às armas, tampouco infirmam a competência dos Estados de regularem as condicionantes do acesso segundo sua legislação local. Há, no entanto: “um quase universal consenso acerca da necessidade de se adotar requisitos mínimos para a legislação nacional de autorização para a posse civil de armas como forma de proteger a segurança pública e a proteção de direitos humanos”. Assentou-se, ainda, que “esse consenso é fator a ser levado em conta pelos mecanismos de direitos humanos quando sopesarem as responsabilidades positivas dos Estados para prevenir violações ao núcleo de direitos humanos em casos que envolvam violência armada no setor privado” (A/HRC/Sub. 1/58/27/27.07.2006, parágrafo 16).

O requisito da proporcionalidade figura ainda em diversos julgados internacionais relativos ao emprego da força em ações armadas. Em Comunicação datada do ano de 1982, no caso *Suarez de Guerrero v. Colombia* (Comunicação n. R11/45, A/37/40), o COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS advertiu o Estado colombiano de que a morte de Maria Fanny Suarez de Guerrero por forças policiais era resultado do uso desproporcional da força, gerando a responsabilização internacional da Colômbia.

Neste sentido, o direito internacional dos direitos humanos impõe ao Estado que as situações de emprego de armas de fogo por seus agentes e, em casos excepcionais, por particulares, obedeça à necessidade, à adequação e, por fim, ao triunfo inequívoco de determinado interesse juridicamente protegido sobre o direito subjetivo à vida.

A partir dessas premissas, é possível concluir que, segundo o direito internacional: i) não há uma proibição geral a que os Estados concedam o direito de portar armas a pessoas privadas; b) não há tampouco, *per se*, um direito irrestrito de acesso às armas, ainda que sob o manto de um direito à legítima defesa; c) o direito de comprar uma arma, nos casos em que a ordem jurídica nacional o garanta, somente deve alcançar **hipóteses excepcionais**, limitadas pelas obrigações concernentes à proteção à vida.

O Brasil faz parte do extenso grupo de países que não garantiram em seu texto constitucional algo similar a um direito fundamental de possuir ou portar armas de fogo. Não há, nestes termos, nada que se assemelhe, em nosso ordenamento jurídico, ao art. 10 da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos; à Segunda Emenda à Constituição dos Estados Unidos da América; ou ao art. 268.1 da Constituição da República do Haiti. Deste modo, o estatuto próprio da fundamentalidade não pode ser atribuído a um direito de possuir ou de portar armas, que seria oponível ao Estado e a terceiros.

Quanto ao direito de portar armas, esta relação fica ainda mais explícita. A construção linguístico-frasal do art. 6º do Estatuto do Desarmamento afiança sua dimensão sempre excepcional: “Art. 6º É proibido o porte de arma de fogo em todo o território nacional, salvo para os casos previstos em legislação própria e para:”.

É preciso reafirmá-lo: a regra é a proibição. Isto significa que, nos termos da legislação vigente, e à luz do ordenamento jurídico constitucional, o caráter finalístico das normas de regulação de armas se orienta pelo desarmamento. Eventuais exceções, portanto, não podem se tornar regularidades sem ferir todo este sistema normativo.

De qualquer modo, o uso de armas de fogo, quer seja por agentes

ADI 6466 / DF

públicos, quer seja por agentes privados, somente se justifica em casos de absoluta necessidade, tal como fizemos observar quando do julgamento da ADI nº 5.243. Do ponto de vista das condutas individuais, apenas quando não houver qualquer outro meio menos lesivo de evitar a injusta agressão é que se justificará o excepcional e proporcional emprego de arma de fogo.

No âmbito das políticas públicas, esta excepcionalidade recebe um outro matiz. Afinal, ao se falar de políticas de segurança pública, está em questão a própria definição moderna do conceito de Estado, cujo sentido está predicado na ideia de poder de domínio ou, como famosamente enunciou Max Weber, no “monopólio da força física legítima” (WEBER, M. *Politik als Beruf*. In: WEBER, M. **Gesammelte politische Schriften**. 5. ed. Tübingen: J. C. B. Mohr, 1988, p. 506).

A Constituição da República, não apenas em razão da explícita referência dos arts. 5º e 144, mas da própria ideia de Estado de Direito Democrático, determina que a segurança dos cidadãos deve primeiramente ser garantida pelo Estado, e não pelos indivíduos. São incompatíveis com o texto constitucional expedientes generalizados de privatização da segurança pública, ainda quando se assumam como premissa de fundo a realidade recalcitrante que se experimenta na matéria.

Em face do direito fundamental à vida e à segurança, o Estado não pode empregar a máxima encontrada no *Digesto: ultra posse nemo obligatur*. Em outras palavras, o Estado não pode alegar uma impossibilidade fática para se desincumbir do dever de segurança, determinando que os cidadãos velem por suas próprias vidas e patrimônios.

É preciso registrar, com especial preocupação, que esta política pública de segurança promovida pelo Estado deve também estar atenta às singulares vulnerabilidades a que estão sujeitos segmentos específicos da população.

A violência doméstica, por exemplo, um grave problema brasileiro, como apontam as condenações internacionais que o Estado já sofreu, é significativamente magnificada se houver amplo acesso às armas de fogo.

ADI 6466 / DF

Não por acaso, a COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS da ONU advertiu que o acesso às armas eleva o grau de violência doméstica (A/HRC/17/26/Add. 5). Em relatório conduzido pela professora Yakin Ertürk, Relatora especial para a violência contra a mulher, demonstrou-se que o acesso às armas reproduz estereótipos masculinos violentos que estão na raiz de padrões de violação sistemáticos aos direitos das mulheres (E/CN.4/1999/68/Add. 2, par. 48).

Do exame do ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, fertilizado pelos aportes do direito internacional dos direitos humanos, conclui-se que: i) o direito à vida e o direito à segurança geram o dever positivo do Estado brasileiro de ser o agente primário da segurança pública, não se desincumbindo ele desta obrigação com recurso a políticas de exercício da violência privada; b) não existe um direito fundamental a possuir armas de fogo no Brasil; c) ainda que a Constituição da República não proíba universalmente a aquisição e o porte de armas de fogo, ela exige que estes ocorram sempre em caráter excepcional, e sejam justificados por uma particular necessidade; d) o dever de diligência devida do Estado o obriga a conceber e implementar mecanismos institucionais e regulatórios apropriados para o controle do acesso a armas de fogo, dentre os quais se incluem procedimentos fiscalizatórios de licenciamento, de registro, de monitoramento periódico, e de exigência de treinamentos compulsórios; e) qualquer política pública que envolva acesso a armas de fogo deve observar os requisitos da necessidade, da adequação e da proporcionalidade.

APLICAÇÃO DO DIREITO AO CASO

Cumprir examinar se os dispositivos normativos impugnados se coadunam com os parâmetros de controle de constitucionalidade elencados acima. Este exame está, em princípio, vinculado à compreensão a ser dada ao art. 4, §2º da Lei nº 10.826/2003, porquanto a questão constitucional suscitada se refere à extrapolação dos limites atribuídos à atuação regulamentadora e integradora do Poder Executivo. Princípio,

ADI 6466 / DF

portanto, pela análise da interpretação conforme à Constituição do referido artigo e de seus sucedâneos. Em seguida, aplicarei as conclusões assim obtidas ao controle de constitucionalidade da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD.

Da interpretação conforme do art. 4º, §2º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003

Na esteira daquilo que a doutrina identificou como uma tendência global de capilarização da atividade nomogenética e de ganho de importância da ação regulamentadora, o Estatuto do Desarmamento deixou à atividade integradora do Poder Executivo a concretização de certos elementos normativos que elabora.

De forma bastante significativa para o exame desta ação direta, o art. 4º, §2º dispõe:

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

(...)

§ 2º A aquisição de munição somente poderá ser feita no calibre correspondente à arma registrada e na quantidade estabelecida no regulamento desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.706, de 2008)”.

A lei determina, portanto, a ação do Poder Executivo por meio de regulamento executivo-explicitador, o qual a doutrina define como “avaliação técnica dos pressupostos, igualmente ancorada em critérios conhecidos *a priori*, mas mais elásticos e que, por isso, podem conduzir a apreciações variáveis num ou noutro ponto, a resultados não inteiramente coincidentes em todos os especialistas, portanto” (COUTINHO DE ABREU, Jorge Manuel. Sobre os Regulamentos Administrativos. Coimbra: Almedina, 1987).

A Presidência, em sua manifestação nos autos, indica que o instituto

ADI 6466 / DF

em tela deixa-se subsumir ao rol de competências privativas do Chefe do Poder Executivo para, nos termos do art. 84, II, da CRFB/88, exercer a direção superior da administração federal. Neste sentido — prossegue o argumento —, a atuação executiva cristalizada nos decretos impugnados estaria dentro do espaço regulamentar exigido pela lei 10.826/2003, e não poderia ser objeto de controle judicial quanto a seu mérito, isto é, quanto à oportunidade e à conveniência “sob a perspectiva de uma determinada política pública a ser concretizada” (eDOC 17, p. 10).

Ainda que a comparticipação do Poder Executivo na concretização dos preceitos legais do Estatuto do Desarmamento seja exigida pela própria lei, é também certo que os conceitos jurídicos a serem determinados abrem, tão somente, determinada margem de apreciação. Com efeito, a ciência do direito constitucional e do direito administrativo há muito tem demonstrado que o exame da discricionariedade não se dissocia de uma teoria dos “vícios de discricionariedade”. Aponta-se, em geral, três ordens de vícios possíveis: i) a transgressão dos limites do poder discricionário; ii) o não exercício do poder discricionário; e iii) o desvio do poder discricionário (cf. KRELL, A. **Discricionariedade Administrativa e Conceitos Legais Indeterminados**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018).

Este último critério é particularmente esclarecedor para a controvérsia que assoma nesta ação direta. Há desvio de poder discricionário sempre que a autoridade investida da competência regulamentar deixar de perseguir as finalidades prescritas em lei; violar material ou formalmente princípios administrativos; ou restringir incorretamente direitos fundamentais.

Na sempre apurada definição do prof. Clèmerson Merlin Clève:

“O regulamento de execução pode ser definido como “ato administrativo normativo, contendo comandos gerais, com vistas à correta aplicação da lei. A finalidade dessa modalidade regulamentar é a explicitação da norma legal, e o aparelhamento dos meios concretos para sua execução”. Para Oswaldo

Aranha Bandeira de Mello, tal regulamento: “(...) há de ter por conteúdo regras orgânicas e processuais destinadas a pôr em execução os princípios institucionais estabelecidos por lei, expressos ou implícitos, dentro da órbita por ela circunscrita, isto é, as diretrizes, em pormenor, por ela determinada”. A doutrina, de um modo ou de outro, gravita em torno dos elementos categoriais utilizados por esses dois conceitos.

Esse tipo regulamentar **não pode operar contra *legem, ultra legem, ou praeter legem. Opera, unicamente, secundum legem e intra legem.*** Instrumentaliza a execução da lei, detalhando e explicitando seus comandos, interpretando seus conceitos e dispondo sobre órgãos e procedimentos necessários para sua aplicação pelo Executivo. Não pode inovar, originariamente, a ordem jurídica. Há, pois, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello “inovação proibida sempre que seja impossível afirmar-se que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição já estavam estatuídos e identificados na lei regulamentada” (CLÈVE, Clèmerson Merlin. Atividade Legislativa do Poder Executivo. 4ªed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, grifos meus).

Em face do caso ora apresentado, diviso duas questões a serem respondidas conjuntamente. Em primeiro lugar, deve-se perguntar se, ao enunciar que a aquisição de munição se dará em respeito ao calibre correspondente à arma registrada, e na quantidade estabelecida em regulamento, a Constituição da República e a lei impõem limites ao poder regulamentar. Em segundo lugar, pergunta-se se estes limites podem ser depurados a partir de uma leitura sistemática do direito fundamental à segurança e das normas do Estatuto do Desarmamento.

À primeira pergunta, e em conformidade com os fundamentos

ADI 6466 / DF

acima delineados, parece-me que a resposta é inequivocamente afirmativa. Em outras palavras, o Estatuto do Desarmamento não atribui ao Poder Executivo discricionariedade ilimitada para a definição da quantidade de munições que poderão adquirir os indivíduos de cada uma das categorias que regula.

Em recente julgado, de minha relatoria, este Tribunal desenvolveu argumento no sentido de controlar o poder normativo secundário atribuído ao Poder Executivo. Veja-se:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. ART. 64, IV, DA PORTARIA N. 158/2016 DO MINISTÉRIO DA SAÚDE E ART. 25, XXX, “D”, DA RESOLUÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA – RDC N. 34/2014 DA ANVISA. RESTRIÇÃO DE DOAÇÃO DE SANGUE A GRUPOS E NÃO CONDUTAS DE RISCO. DISCRIMINAÇÃO POR ORIENTAÇÃO SEXUAL. INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. A responsabilidade com o Outro demanda realizar uma desconstrução do Direito posto para tornar a Justiça possível e inculcar, na interpretação do Direito, o compromisso com um tratamento igual e digno a essas pessoas que desejam exercer a alteridade e doar sangue. 2. O estabelecimento de grupos – e não de condutas – de risco incorre em discriminação e viola a dignidade humana e o direito à igualdade, pois lança mão de uma interpretação consequencialista desmedida que concebe especialmente que homens homossexuais ou bissexuais são, apenas em razão da orientação sexual que vivenciam, possíveis vetores de transmissão de variadas enfermidades. Orientação sexual não contamina ninguém, condutas de risco sim. 2. O princípio da dignidade da pessoa humana busca proteger de forma integral o sujeito na qualidade de

pessoa vivente em sua existência concreta. A restrição à doação de sangue por homossexuais afronta a sua autonomia privada, pois se impede que elas exerçam plenamente suas escolhas de vida, com quem se relacionar, com que frequência, ainda que de maneira sexualmente segura e saudável; e a sua autonomia pública, pois se veda a possibilidade de auxiliarem àqueles que necessitam, por qualquer razão, de transfusão de sangue. 3. A política restritiva prevista na Portaria e na Resolução da Diretoria Colegiada, ainda que de forma desintencional, viola a igualdade, pois impacta desproporcionalmente sobre os homens homossexuais e bissexuais e/ou seus parceiros ou parceiras ao injungir-lhes a proibição da fruição livre e segura da própria sexualidade para exercício do ato empático de doar sangue. Trata-se de discriminação injustificável, tanto do ponto de vista do direito interno, quanto do ponto de vista da proteção internacional dos direitos humanos, à medida que pressupõem serem os homens homossexuais e bissexuais, por si só, um grupo de risco, sem se debruçar sobre as condutas que verdadeiramente os expõem a uma maior probabilidade de contágio de AIDS ou outras enfermidades a impossibilitar a doação de sangue. 4. Não se pode tratar os homens que fazem sexo com outros homens e/ou suas parceiras como sujeitos perigosos, inferiores, restringido deles a possibilidade de serem como são, de serem solidários, de participarem de sua comunidade política. Não se pode deixar de reconhecê-los como membros e partícipes de sua própria comunidade. 5. Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 64 da Portaria n. 158/2016 do Ministério da Saúde e da alínea “d” do inciso XXX do art. 25 da Resolução da

ADI 6466 / DF

Diretoria Colegiada – RDC n. 34/2014 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária” (ADI 5543, Relator(a): Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 11/05/2020, Processo Eletrônico DJe-211 26/08/2020).

À segunda pergunta formulada, seria trivial responder afirmando que tanto o direito constitucional à segurança, quanto a interpretação sistemática do Estatuto do Desarmamento não oferecem um valor máximo absoluto, ou mesmo uma gama ou intervalo para além do qual se poderia enunciar, *a priori*, um vício de excesso de discricionariedade. Se é bem certo que, por sua própria natureza, tais definições não podem ser determinadas em abstrato, revela-se imperioso afirmar que os limites devem ser extraídos das circunstâncias fáticas do caso concreto, e do estado da arte dos conhecimentos científicos disponíveis sobre a matéria.

Como pude enunciar ao longo do segundo capítulo deste voto, para que se explicita o tipo de obrigação que recai sobre a definição dos quantitativos de munições adquiríveis pelos cidadãos, pode-se recorrer aos testes da diligência devida e da proporcionalidade, ambos inscritos na sistemática do direito aplicável ao caso.

Neste sentido, e com o fito de afastar a hipótese de discricionariedade desvinculada, entendo que se deva dar interpretação conforme à Constituição ao art. 4º, §2º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para se fixar a tese de que a limitação dos quantitativos de munições adquiríveis se vincula àquilo que, de forma diligente e proporcional, garanta apenas o necessário à segurança dos cidadãos.

Da interpretação conforme dos arts. 2º, §2º do Decreto nº 9.845 de 25 de junho de 2019 e 2º, §3º do Decreto nº 9.847, de 25 de junho de 2019

Uma vez avançada a necessidade de se conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 4º, §2º do Estatuto do Desarmamento, cumpre avaliar se também os arts. 2º, §2º do Decreto nº 9.845 de 25 de junho de 2019 e 2º, §3º do Decreto nº 9.847, de 25 de junho de 2019 devem

ADI 6466 / DF

ter sua constitucionalidade reduzida a tese similar.

Por razões argumentativas, transcrevo uma vez mais seu conteúdo:

“Decreto n. 9.845/2019

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

(...)

§ 2º Ato conjunto do Ministro de Estado da Defesa e do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública estabelecerá as quantidades de munições passíveis de aquisição pelas pessoas físicas autorizadas a adquirir ou portar arma de fogo e pelos integrantes dos órgãos e das instituições a que se referem o § 2º do art. 4º os incisos I a VII e X do **caput** art. 6º da Lei nº 10.826, de 2003, observada a legislação, no prazo de sessenta dias, contado da data de publicação do Decreto nº 10.030, de 30 de setembro de 2019. (Incluído pelo Decreto nº 10.030, de 2019)

Decreto n. 9.847/2019

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

[...]

§ 3º Ato conjunto do Ministro de Estado da Defesa e do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública estabelecerá as quantidades de munições passíveis de aquisição pelas pessoas físicas autorizadas a adquirir ou portar arma de fogo e pelos integrantes dos órgãos e das instituições a que se referem os incisos I a VII e X do **caput** do art. 6º da Lei nº 10.826, de 2003, observada a legislação, no prazo de sessenta dias, contado da data de publicação do Decreto nº 10.030, de 30 de setembro de 2019. (Incluído pelo Decreto nº 10.030, de 2019)”.

ADI 6466 / DF

Nota-se, desde a primeira leitura, que estes dispositivos têm por finalidade a concretização da norma expressa no art. 4º, §2º do Estatuto do Desarmamento. Em outras palavras, eles reproduzem a competência atribuída ao Poder Executivo para a definição dos quantitativos de munição, delegando, contudo, tal plexo decisório à atuação conjunta do Ministro de Estado da Defesa e do Ministro de Estado da Justiça.

Nada obstante este fenômeno de desconcentração, subsistem integralmente as razões pelas quais se entende que o ato decisório concretizador se vincula ao direito à segurança e às finalidades do Estatuto do Desarmamento.

Neste sentido, e com o fito de também aqui afastar a hipótese de discricionariedade desvinculada, entendo que se deva dar interpretação conforme à Constituição aos arts. 2º, §2º do Decreto nº 9.845 de 25 de junho de 2019 e 2º, §3º do Decreto nº 9.847, de 25 de junho de 2019, para fixar hermeneuticamente a limitação dos quantitativos de munições adquiríveis àquilo que, de forma diligente e proporcional, garanta o necessário à segurança dos cidadãos.

Da inconstitucionalidade da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, de 22 de abril de 2020

Passo à análise da compatibilidade da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, de 22 de abril de 2020 com os parâmetros de controle acima esboçados. Reproduzo, a seguir, o inteiro teor dos dispositivos vergastados:

“Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD

Art. 1º Ficam estabelecidos os seguintes quantitativos máximos de munições, por arma de fogo registrada, a serem adquiridas mensalmente:

I - por pessoas físicas autorizadas a adquirir ou portar arma de fogo:

a) até 300 (trezentas) unidades de munição esportiva calibre .22 de fogo circular;

b) até 200 (duzentas) unidades de munição de

caça e esportiva nos calibres 12, 16, 20, 24, 28, 32, 36 e 9.1mm; e

c) até 50 (cinquenta) unidades das demais munições de calibre permitido;

II - pelos membros da Magistratura, do Ministério Público e demais agentes públicos autorizados a portar arma de fogo por legislação especial:

a) até 300 (trezentas) unidades de munição esportiva calibre .22 de fogo circular;

b) até 200 (duzentas) unidades de munição de caça e esportiva nos calibres 12, 16, 20, 24, 28, 32, 36 e 9.1mm; e

c) até 100 (cem) unidades das demais munições de calibre permitido.

III - por integrantes dos órgãos e instituições a que se referem os incisos I a VII e X do art. 6º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003:

a) até 300 (trezentas) unidades de munição esportiva calibre .22 de fogo circular;

b) até 200 (duzentas) unidades de munição de caça e esportiva nos calibres 12, 16, 20, 24, 28, 32, 36 e 9.1mm;

c) até 100 (cem) unidades das demais munições de calibre permitido; e

d) até 50 (cinquenta) unidades de munições de calibre restrito.

§ 1º O disposto no inciso I fica condicionado à apresentação, pelo adquirente, do Certificado de Registro de Arma de Fogo (CRAF) válido, e a aquisição ficará restrita ao calibre correspondente à arma registrada como de sua propriedade.

§ 2º O disposto nos incisos II e III fica condicionado à apresentação, pelo adquirente, do documento de identificação funcional e do Certificado de Registro de Arma de Fogo (CRAF)

ADI 6466 / DF

válido, e a aquisição ficará restrita ao calibre correspondente à arma registrada.

§ 3º A aquisição de munições para as armas de propriedade dos instrutores de armamento credenciados pela Polícia Federal para a realização dos testes de capacidade técnica nos termos do art. 11-A da Lei nº 10826, de 2003, será disciplinada por ato da Polícia Federal.

§4º Os quantitativos mensais previstos nos incisos do caput do art. 1º poderão ser acumulados dentro de um ano.

Art. 2º Fica revogada a Portaria Interministerial nº 412/GM-MD, de 27 de janeiro de 2020.

Art. 3º Esta Portaria Interministerial entra em vigor na data de sua publicação.”

Por ato conjunto dos Ministros de Estado da Defesa e da Justiça e Segurança Pública, regula-se a aquisição de munições por três grupos distintos, atribuindo-se a cada um deles a autorização para adquirir quantidades específicas de munições.

O primeiro grupo, regulado pelo art. 1º, I da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, compreende as pessoas físicas autorizadas a adquirir ou portar arma de fogo.

O segundo grupo (art. 1º, II) é composto por membros da Magistratura, do Ministério Público e demais agentes públicos autorizados a portar arma de fogo por legislação especial.

O terceiro grupo (art. 1º, III) compreende um amplo leque de agentes ligados às forças armadas, às polícias e ao serviço de inteligência.

Para uma melhor compreensão das circunstâncias do caso concreto, e conseqüente avaliação do espaço de conformação para a definição dos limites legais de aquisição de munições, convém comparar as normas vergastadas com aquelas que, analogamente, as precederam. A Portaria Interministerial nº 412/GM-MD, de 27 de janeiro de 2020, editada poucos meses antes da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, estampava em seu art. 1º uma diferença fundamental: “Art. 1º Ficam estabelecidos os

ADI 6466 / DF

seguintes quantitativos máximos de munições a serem adquiridas, **no período de um ano**”. Tratava-se, ali, de uma definição anual dos quantitativos de munições.

Assumida esta premissa, torna-se abismal a diferença dos limites regulatórios estabelecidos para as diversas categorias. Ao grupo regulado pelo art. 1º, I da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, o qual compreende as pessoas físicas autorizadas a adquirir ou portar arma de fogo, outorgava-se, pela Portaria Interministerial nº 412/GM-MD, o direito de aquisição de um total de 200 (duzentas) unidades anuais por arma de fogo (art. 1º, II). Ora, segundo o novel ato regulamentar, este número passa a ser, **em termos mensais**, de: a) até 300 (trezentas) unidades de munição esportiva calibre .22 de fogo circular; b) até 200 (duzentas) unidades de munição de caça e esportiva nos calibres 12, 16, 20, 24, 28, 32, 36 e 9.1mm; e c) até 50 (cinquenta) unidades das demais munições de calibre permitido.

No caso mais extremo, aquele das munições de calibre .22, os cidadãos munidos de autorização poderão presentemente adquirir até 3.600 (três mil e seiscentas) unidades anuais, contra as anteriores 200 (duzentas). Isto implica um aumento percentual de 1.700 (mil e setecentos).

Este número é ainda mais impressionante se se considera que a categoria em questão, a saber, os cidadãos dotados de autorização para aquisição e porte, formam o grupo mais sensível em face do direito à segurança e dos engajamentos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro. Como pode demonstrar, o direito internacional dos direitos humanos aponta para um dever de cuidado elevado a fim de evitar que cidadãos comuns tenham acesso a armas de fogo, notadamente aquelas mais responsáveis por crimes violentos, como as armas de pequenos calibre e leves. Não por outra razão a Organização das Nações Unidas adotou o *Programa de Ação para Prevenir, Combater e Erradicar o Comércio Ilícito de Armas Pequenas e Ligeiras em Todos os Seus Aspectos* (2001). Há, efetivamente, um consenso de que este tipo de armamento é o grande responsável pelo aumento da violência, especialmente nos centros

ADI 6466 / DF

urbanos.

Feitas estas considerações, nota-se que este padrão de aumento vertiginoso se reproduziu também em relação aos integrantes dos órgãos e instituições a que se referem os incisos I a VII e X do art. 6º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Salta-se das 600 unidades anuais para valores que chegam a atingir as 3.600 unidades anuais.

Os valores em questão são de tal modo elevados que, legitimamente, pode-se perguntar se os objetivos buscados pelo Poder Executivo estão ainda no espaço teleológico desenhado pelo Constituinte para a preservação da segurança pública.

Assumindo-se, contudo, que os objetivos perseguidos sejam aqueles da garantia da segurança dos cidadãos brasileiros ou, como fora formulado na manifestação da Presidência da República, a “segurança promovida pelo indivíduo na proteção de seus direitos fundamentais” (eDOC 17, p. 12), parece-me que a Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD extrapola a margem de conformação deixada ao poder regulamentar, não resistindo aos testes da diligência devida e da proporcionalidade.

Afinal, em juízo de adequação, há sérias dúvidas se os quantitativos de munição permitidos revelam-se meios adequados para proteger os fins almejados pela norma. A questão pode ser assim formulada: os indivíduos estão objetivamente mais seguros porque possuem acesso vertiginosamente mais elevado a munições, nos termos da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD?

A meu sentir, a resposta é negativa. O aumento excessivo de munições que, potencialmente, circulam na sociedade gera efeitos deletérios para os cidadão — tomados individualmente e coletivamente. As consequências mais dramáticas são o aumento dos crimes violentos praticados com armas de fogo; o desvio das munições obtidas legalmente para a criminalidade organizada; a escalada de episódios de violência doméstica; o aumento desproporcional dos atos violentos praticados contra grupos minoritários.

Estas conclusões não são o efeito de mera “discordância com a direção adotada pelo Presidente da República” (eDOC 17, p.10): trata-se,

antes, de atribuir peso argumentativo ao estado da arte do conhecimento científico disponível contemporaneamente sobre a matéria. A este título, cito o Capítulo 8 do Relatório *Atlas da Violência – 2019*, no qual se desenha uma substancial revisão bibliográfica sobre a matéria:

“De fato, há consenso na literatura científica internacional sobre os efeitos perniciosos da difusão de armas de fogo na sociedade. Por exemplo, Conti fez uma análise intitulada “Dossiê Armas, Crimes e Violência: o que nos dizem 61 pesquisas recentes”. Segundo o autor: “90% das revisões de literatura são contrárias à tese “mais Armas, menos Crimes”. Das 10 revisões de literatura ou meta-análises publicadas em periódicos com revisão por pares entre 2012 e 2017, nove concluíram que a literatura empírica disponível é amplamente favorável à conclusão de que a quantidade de armas tem efeito positivo sobre os homicídios, sobre a violência letal e sobre alguns outros tipos de crime.

Em 2016, 56 pesquisadores brasileiros e estrangeiros, que produziram e publicaram pesquisas sobre os efeitos da arma de fogo na sociedade foram unânimes em afirmar que **“O relaxamento da atual legislação [o Estatuto do Desarmamento] sobre o controle do acesso às armas de fogo implicará mais mortes e ainda mais insegurança no país”**” (CERQUEIRA, Daniel *et al.* Atlas da violência – 2019. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019, p. 78, grifos meus).

Neste que é o documento de referência sobre o estudo da matéria no Brasil, o amplo consenso científico sobre os efeitos perniciosos do aumento da circulação de armas faz-se sentir com bastante força. Permito-me prosseguir na citação a fim de esclarecer o grau de certeza epistêmica

que recaí sobre o tópico, assim como os liames causais delineados pelos cientistas sociais:

“1. Como falado, uma arma de fogo dentro do lar faz aumentar as mortes violentas dos moradores, seja por questões que envolvem **crimes passionais e feminicídios**, seja porque aumenta barbaramente as chances de suicídio, ou ainda porque aumentam as chances de acidentes fatais, inclusive envolvendo crianças. Por exemplo, Dahlberg et al. (2004), mostraram que o risco de um homem cometer suicídio em casas onde há armas aumenta 10,4 vezes. Segundo Fowler et al. (2017), em função de acidentes domésticos envolvendo armas de fogo, a cada ano 1.300 crianças são mortas nos EUA e 5.790 são internadas a cada ano.

2. Uma parte significativa dos crimes violentos letais intencionais é perpetrada por razões interpessoais. No Brasil, cerca de 4% dessas mortes ocorrem por latrocínio. Por outro lado, alguns trabalhos, como o de Dirk e Moura (2017), com dados do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, mostraram que, no total dos casos de crimes letais intencionais conhecidos, **mais de 20% das mortes ocorrem por questões interpessoais, como brigas de vizinho, crimes passionais, brigas de bar, etc.** Portanto, o indivíduo com uma arma de fogo na mão que se envolve em um conflito aumenta as chances de ocorrência de uma tragédia;

3. **Significativa parcela das armas legais são extraviadas ou roubadas e terminam em algum momento caindo na ilegalidade**, fazendo com que o preço da arma no mercado ilegal diminua e facilitando o acesso à arma aos criminosos contumazes. A CPI das Armas realizada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro,

mostrou dados robustos sobre a questão. Em 10 anos no estado do Rio de Janeiro, foram extraviadas ou roubadas 17.662 armas das empresas de vigilância ou segurança privada. Nessa mesma CPI mostrou-se que das armas ilegais apreendidas, 68% tinham sido armas legais num primeiro momento vendidas no território nacional e 18% tinham sido armas desviadas das Forças Armadas ou polícias. **Ou seja, 86% das armas ilegais foram em algum momento legais e depois desviadas para o crime.** Numa pesquisa mais recente de 2017, produzida pelo Instituto Sou da Paz, intitulada De onde vêm as armas do crime apreendidas no Nordeste, reafirmou-se a conclusão da CPI do RJ, em que grande parcela das armas apreendidas possuía registro legal anterior.

4. A arma de fogo no ambiente urbano é um bom instrumento de ataque, mas um péssimo instrumento de defesa, em vista do fator surpresa. Aliás, as mortes de inúmeros policiais nos dias de folga atestam esse ponto. De outra forma, uma pesquisa do IBCCRIM mostrou que uma vítima de um assalto quando armada possui 56% a mais de chances de ser morta do que a vítima desarmada.” (CERQUEIRA, Daniel *et al.* Atlas da violência – 2019. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019, p. 80-81, grifos meus).

Ante os argumentos delineados, afigura-se particularmente difícil explicitar qualquer liame racional entre os meios empregados pela Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD e os fins perseguidos tanto pelo Estatuto do Desarmamento, quanto pelo conjunto de direitos associados, nas ordens constitucional e internacional, à segurança pública.

Referindo-me, agora, à edição de 2020 do mesmo *Atlas da Violência*, existem evidências científicas sólidas de que o Estatuto do Desarmamento foi o responsável por uma significativa redução da taxa crescimento do dos homicídio no Brasil:

“Vários trabalhos mostraram o impacto da difusão de armas de fogo sobre homicídios no Brasil, entre os quais três teses de doutorado em economia, na EPGE Escola Brasileira de Economia e Finanças/Fundação Getulio Vargas (FGV), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e Universidade de São Paulo (USP) (Hartung, 2009; Cerqueira, 2010; Justus, 2012). Cerqueira e Mello (2013) apresentaram evidências de que, entre 2004 e 2007, **a taxa de homicídios seria 11% maior**, caso o Estatuto do Desarmamento não tivesse sido sancionado. **O propósito desta seção é ilustrar o potencial desse estatuto de frear a escalada de homicídios no Brasil, que vinha desde 1980.**

Considerando-se a taxa de homicídios por arma de fogo, por 100 mil habitantes, esse índice cresceu a uma velocidade de **5,8%, 5,9% e 6,0%** em média a cada ano, em um período de quatro anos (1999 a 2003), catorze anos (1989 a 2003), ou 23 anos (1980 a 2003), antes do Estatuto do Desarmamento. Por seu turno, nos quinze anos após o Estatuto (entre 2003 e 2018), a velocidade de crescimento anual dessas mortes diminuiu para **0,9%.**”

Ora, o que os dados demonstram é que, se efetivamente perseguidos os fins de promoção da segurança pública, o Estatuto do Desarmamento, regulado segundo esta mesma teleologia, mostra-se adequado, no sentido técnico da expressão.

O aumento vertiginoso dos quantitativos de munições havido entre as Portarias Interministeriais nº 412/GM-MD e nº 1.634/GM-MD não se justifica racionalmente segundo a teleologia constitucionalmente adequada. Entre os meses de janeiro e abril de 2020, não é possível reconstruir um estado de coisas que sugeriria a necessidade de aumentar, com a devida diligência, em até 1700% (mil e setecentos por cento) o

ADI 6466 / DF

acesso a munições.

Com efeito, verifica-se uma evidente extrapolação da margem de conformação ou discricionariedade do poder regulador, desvirtuando o fim almejado pela norma a sofrer concretização.

Da Urgência do Provimento Cautelar

Esses argumentos já foram, como assinalei antes, indicados no Plenário Virtual.

Sem embargo das contribuições que os e. Pares deste Colegiado irão aportar à compreensão que externei inicialmente, **tenho que o início da campanha eleitoral exaspera o risco de violência política a que alude, de forma particular, o Requerente na ADI 6119 em seu pedido de tutela incidental.** Conquanto seja recomendável aguardar as contribuições, sempre cuidadosas, decorrentes dos pedidos de vista, passado mais de um ano e à luz dos recentes e lamentáveis episódios de violência política, cumpre conceder a cautelar a fim de resguardar o próprio objeto de deliberação desta Corte. Noutras palavras, o risco de violência política torna de extrema e excepcional urgência a necessidade de se conceder o provimento cautelar.

DO DISPOSITIVO

Ante o exposto, concedo a medida cautelar, com efeitos *ex nunc* e *ad referendum* do Plenário, na presente ação para: i) dar interpretação conforme à Constituição aos arts. 4º, §2º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, 2º, §2º do Decreto nº 9.845 de 25 de junho de 2019, e 2º, §3º do Decreto nº 9.847, de 25 de junho de 2019, fixando a tese de que os limites quantitativos de munições adquiríveis se limitam àquilo que, de forma diligente e proporcional, garanta apenas o necessário à segurança dos cidadãos; ii) suspender a eficácia da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, de 22 de abril de 2020.

Indico, desde já, o feito à pauta do Plenário Virtual.

ADI 6466 / DF

Solicite-se à Presidência a designação de pauta extraordinária.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 5 de setembro de 2022.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

Documento assinado digitalmente