

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 233, de 2019, do Senador Randolfe Rodrigues, que susta o Decreto nº 9.785, de 07 de Maio de 2019, que regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, a posse, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema Nacional de Gerenciamento Militar de Armas; o PDL nº 235, de 2019, do Senador Humberto Costa e outros, que susta o Decreto nº 9.785, de 7 de maio de 2019, que regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro. O registro, a posse, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema Nacional de Gerenciamento Militar de Armas; o PDL nº 238, de 2019, do Senador Randolfe Rodrigues e do Senador Fabiano Contarato, que susta o Decreto nº 9.785, de 07 de Maio de 2019, que regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, a posse, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema Nacional de Gerenciamento Militar de Armas; e o PDL nº 239, de 2019, da Senadora Eliziane Gama, que susta, nos termos nos termos do art. 49, V, da Constituição Federal, a aplicação do Decreto nº 9.785, de 7 de maio de 2019, que regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre “a aquisição, o cadastro, o registro, a posse, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema Nacional de Gerenciamento Militar de Armas”.

Relator: Senador MARCOS DO VAL



SF/19000.05645-01

I – RELATÓRIO

Os Projetos de Decreto Legislativo (PDLs) n^{os} 233, 235, 238 e 239, todos de 2019, de autoria dos Senadores Randolfe Rodrigues, Humberto Costa (e outros), Fabiano Contarato (e outro), e Eliziane Gama, respectivamente, têm por objetivo sustar, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal (CF), o Decreto n^º 9.785, de 5 de maio de 2019, que regulamenta a Lei n^º 10.826, de 22 de dezembro de 2003 – Estatuto do Desarmamento, *para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, a posse, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema Nacional de Gerenciamento Militar de Armas*.

O Decreto n^º 9.785, de 5 de maio de 2019, é composto de 67 artigos, divididos em cinco capítulos. O Capítulo I (arts. 1º e 2º) trata das disposições gerais, em que são trazidos os conceitos relacionados a armas de fogo; munição; cadastro e registro de arma de fogo; além do porte de trânsito. Já o Capítulo II (arts. 3º a 8º) disciplina os Sistemas de Controle de Armas de Fogo, que abrange o Sistema Nacional de Armas (SINARM) e o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (SIGMA), e o cadastro e a gestão dos Sistemas, com foco no cadastro de armas propriamente ditas e de pessoas que trabalham com manutenção, e comércio de arma de fogo, instrução de tiro e exames de aptidão psicológica. O Capítulo III, por sua vez (arts. 9º a 19), regulamenta a aquisição e o registro, elencando as condições necessárias e os possíveis fundamentos para o indeferimento, bem como trata dos Certificados de Registro de Arma de Fogo. Capítulo IV (arts. 20 a 42), dispõe sobre a concessão do porte de armas de fogo, prevendo os respectivos requisitos e limitações e, de modo objetivo, profissões, cargos públicos e outras situações em que estaria presente o requisito da “efetiva necessidade”, previsto no § 1º do art. 10 do Estatuto do Desarmamento. O Capítulo V (arts. 43 a 53) trata da importação e exportação de armas de fogo. E, por fim, o Capítulo VI, traz as disposições finais, que entre outros assuntos trata da destruição ou doação das armas de fogo apreendidas aos órgãos de segurança pública ou às Forças Armadas.

Em suas justificações, os autores dos PDLs argumentam, em linhas gerais, que ao flexibilizar as regras de porte e aquisição de armas e munições o

SF/19000.05645-01

Decreto exorbitou o poder regulamentar do Poder Executivo. Afirmam que a ampliação generalizada do porte de arma de fogo, com base em critérios objetivos e normativos, fragiliza a análise individualizada pela Polícia Federal da “efetiva necessidade”, pois se cria uma presunção de que os que exercem determinados ofícios fariam jus ao porte, quando, em verdade, seria necessária uma análise detida das condições de cada indivíduo. Demais disso, sustentam que enquanto o Estatuto é uma lei federal restritiva, o novo Decreto amplia a posse e o porte de armas, mesmo sendo a população majoritariamente contra. Ainda apontam a falha de não haver um estudo de impacto das mudanças para o sistema de saúde pública, o qual certamente suportará aumento de demanda num momento de congelamento de investimentos nos recursos federais de saúde.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Do ponto de vista formal, a iniciativa parlamentar para os PDLs nºs 233, 235, 238 e 239, todos de 2019, está devidamente fundamentada no art. 49, V, da Constituição Federal, que atribui ao Congresso Nacional competência exclusiva para a sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Na mesma linha, os PDLs em comento não possuem vícios de regimentalidade e vêm vazados na técnica legislativa.

É importante assinalar que a utilização do decreto legislativo como instrumento para sustar atos do Poder Executivo, quando exorbitam do poder regulamentar, nos termos do art. 49, inciso V, de nossa Lei Maior, é constitucional e legal. Nesse sentido, podemos até mesmo afirmar que o constituinte nos conferiu esse instrumento de preservação das competências e da autoridade do Congresso Nacional em consagração ao próprio princípio da soberania popular.

Entretanto, apesar dos pressupostos formais atendidos, materialmente os PDLs em análise não merecem prosperar pelos motivos que serão expostos a seguir.

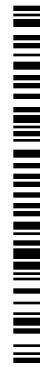
Ressalte-se, preliminarmente, que, ao contrário do trazido nos projetos em análise, e em respeito à competência e à autoridade conferida pelo Constituinte ao Congresso Nacional como representantes da manifestação da soberania popular, no referendo realizado no ano de 2005, em que 63% dos brasileiros votaram a favor do comércio de armas, notória e logicamente, a população brasileira se manifestou favorável à liberação da posse e do porte de armas no Brasil, caso contrário, por via reflexa, não haveria sentido em liberar a comercialização de armas.

Ademais, as modificações promovidas no Decreto nº 9.785/2019, contaram com forte apoio popular. Com efeito, o portal e-cidadania registrou maciça oposição aos PDLs em análise. A pesquisa feita no PDL nº 233, de 2019, foi a mais representativa e registrou, até o momento da elaboração deste parecer, **25.979 votos contrários** e apenas 1.143 votos a favor. Da mesma forma, não custa lembrar que a nova regulamentação da posse e do porte de arma de fogo sempre foi uma das bandeiras políticas do Presidente da República, Jair Bolsonaro, eleito com quase 60 milhões de votos.

É de se observar que o Decreto nº 9.785/2019 simplesmente estabeleceu critérios objetivos para se aferir o requisito da efetiva necessidade, sem violação ao disposto no art. 10, § 1º, I, do Estatuto do Desarmamento. Essa Lei sempre permitiu o porte de arma de fogo ao cidadão comum, desde que demonstrada a sua efetiva necessidade e comprovados os requisitos de idoneidade, ocupação lícita e residência certa, bem como a capacidade técnica e de aptidão psicológica.

Enfatizamos que a efetiva necessidade é apenas um dos requisitos exigidos, de modo que, inobservados os demais, o porte deverá ser recusado, mesmo que o interessado se inclua entre as categorias arroladas no art. 20 do novo Regulamento.

Para nossa análise, no mérito, devemos recapitular brevemente o conceito de **ato discricionário** da administração pública. É aquele ato em que a lei permite juízo de valor. Nesse passo, determinado diploma legal confere grau de liberdade ao administrador, que avalia critérios de **conveniência e oportunidade** para a prática de determinado ato.



SF/19000.05645-01

Em relação à **aquisição e à posse da arma de fogo**, o art. 4º do Estatuto do Desarmamento determina que o interessado deverá, além de satisfazer determinados requisitos vinculados à idoneidade e capacitação, **declarar** a efetiva necessidade. Trata-se de conceito objetivo e delineado na lei, tendo em vista que uma declaração consiste em manifestação unilateral de vontade não sujeita a aceitação, ou seja, o indivíduo afirma e assume a responsabilidade legal por seu conteúdo.

Quanto a isso, o Decreto nº 9.785, de 2019, não exorbitou do poder regulamentar. Ele pura e simplesmente ratifica que o aludido ato, por sua previsão objetiva na Lei, não comporta mitigaçāo discricionária, exclusiva razão para ali ter sido tratada como presumível a “*a veracidade dos fatos e das circunstâncias afirmadas na declaração de efetiva necessidade*”.

Ainda assim, isso não retira do administrador público a possibilidade de indeferimento do pedido, eis que este assim poderá o ser quando apresentados documentos que demonstrem:

- i) não serem verdadeiros os fatos e as circunstâncias afirmadas pelo interessado;
- ii) que o pedido foi instruído com declarações ou documentos falsos;
- iii) o envolvimento do interessado com grupos criminosos; ou
- iv) que o interessado age como interposta pessoa.

Não é demais gizar, sobre esse tema, que a sistemática agora adotada corrige flagrante ilegalidade que, esta sim, se estabelecia com o anterior Regulamento da Lei nº 10.826/03 (Decreto nº 5.123/04), por cujos termos, não obstante a expressa previsão legal de apenas se exigir uma “declaração” de efetiva necessidade, foi essa transformada em “demonstração” de efetiva necessidade, sujeita a uma análise discricionária não autorizada pelo texto legal (art. 12 do Decreto nº 5.123/04). **Nesse aspecto, o novel Decreto nº 9.785/19 restabelece a clara intenção do Legislador ao fixar os critérios para acesso à posse de armas de fogo.**



SF/19000.05645-01

O Decreto deixa claro, todavia, que a posse é permitida em moldes bastante restritos, pois autoriza o proprietário a manter a arma de fogo exclusivamente no interior de sua residência ou nas dependências desta, ou, ainda, de seu local de trabalho, desde que seja ele o titular ou o responsável legal pelo estabelecimento ou pela empresa, tão somente estabelecendo conceitos rigorosamente técnicos a esse respeito.

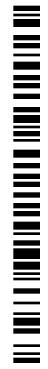
Já quanto ao porte de arma de fogo, a Lei nº 10.826, de 2003, embora proíba o porte como regra, autoriza-o em seu art. 6º para integrantes das Forças Armadas e agentes que atuam em órgãos de segurança pública (critério institucional), para aqueles com direito previsto em legislação própria e integrantes de determinadas carreiras (critério da prerrogativa de função); e para atiradores desportivos (critério da prerrogativa pessoal).

Além desses grupos, o Estatuto **assegura o porte de arma de fogo de uso permitido a qualquer pessoa**, nos termos do seu art. 10, desde que, entre outras condições, o requerente demonstre a efetiva necessidade por exercício de atividade profissional de risco ou de ameaça à sua integridade física. Aqui se encontra o maior ponto de resistência das proposições em exame.

Nesse ponto, é de se observar que o Decreto nº 9.785, de 2019, por seu art. 20, simplesmente estabeleceu critérios objetivos para se aferir o requisito da efetiva necessidade, sem violação ao disposto no art. 10, § 1º, I, do Estatuto do Desarmamento, mas, ao contrário, seguindo a específica diretriz ali estabelecida, que vinculou essa efetiva necessidade a duas vertentes de demonstração: atividade profissional de risco e ameaça à integridade física.

Como ressaltado, a Lei nº 10.826, de 2003, sempre permitiu o porte de arma de fogo ao cidadão comum, desde que demonstrada a sua efetiva necessidade (por critério profissional ou de ameaça) e comprovados os requisitos de idoneidade, ocupação lícita e residência certa, bem como a capacidade técnica e de aptidão psicológica. A efetiva necessidade é apenas um dos requisitos exigidos, de modo que, inobservados os demais, o porte deverá ser recusado, mesmo que o interessado se inclua entre as categorias arroladas no art. 20 do novo Regulamento.

Concordamos que, por se tratar de uma expressão vaga, a análise do que vem a ser “efetiva necessidade” pode depender de uma análise mais



SF/19000.05645-01

minuciosa em determinados casos. Entretanto, se seus critérios balizadores já estão expressamente fixados na Lei, há situações em que a Administração Pública pode julgar conveniente e oportuno a constatar *a priori* e de forma objetiva, como nos casos de maior vulnerabilidade e de perigo acentuado. Isso é que deve ficar claro quando do exame do novo Decreto.

Nesse sentido, a nova norma regulamentar em nada avança para limites além daqueles estatuídos no art. 84, IV, da Constituição Federal, tendo em vista que por seus termos apenas se registra **uma explicitação de conceitos já trazidos na própria Lei (atividade profissional de risco e ameaça à integridade física)** e absolutamente necessários à sua aplicação.

Não é demais registrar que a definição de tais conceitos tanto era necessária à aplicação da Lei que, durante todo o período de 2005 a 2018, era ela promovida pela Instrução Normativa nº 23/05, da própria Diretoria Geral da Polícia Federal, que trazia a seguinte redação no § 2º, do seu art. 18:

Art. 18. Para obtenção do Porte de Arma de Fogo:

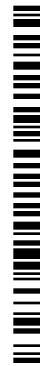
(...)

§2º São consideradas atividade profissional de risco, nos termos do inciso I do § 1º, do art. 10 da Lei nº 10.826 de 2003, além de outras, a critério da autoridade concedente, aquelas realizadas por:

I – servidor público que exerça cargo efetivo ou comissionado nas áreas de segurança, fiscalização, auditoria ou execução de ordens judiciais;

II – sócio, gerente ou executivo, de empresa de segurança privada ou de transporte de valores; e

III – funcionários de instituições financeiras, públicas e privadas, que direta ou indiretamente, exerçam a guarda de valores.



SF/19000.05645-01

Logo, não há que se falar sobre supressão na avaliação pela Polícia Federal, uma vez que a concessão ainda passa sob sua apreciação, e o estabelecimento de critérios predefinidos já era utilizado.

Assim, resta claro que durante 13 anos vigorou a Instrução Normativa da Polícia Federal que trazia expressamente a presunção de atividade profissional de risco para fim de concessão de porte de armas de fogo, logo, o fazendo de forma ampla a todos os profissionais supracitados.

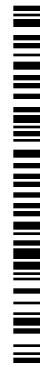
É válido ressaltar que desde 2005 (Governo Lula) até o final de sua vigência em 2018 (Governo Dilma/Temer), a referida Instrução Normativa foi editada e vigorou, de forma constitucional e legal, sem quaisquer questionamentos, aplicando-se a presunção da efetiva necessidade para determinadas categorias profissionais, justamente o que está sendo objeto de questionamentos nos Projetos de Decreto Legislativo em análise.

Há de se observar que a prevalência da compreensão posta nos PDLs ora analisados nos conduziria ao entendimento de que o Diretor-Geral da Polícia Federal pôde definir os requisitos necessários à aplicação da Lei por mera Instrução Normativa, mas o Presidente da República não o pode fazer por Decreto, o que, com a devida vênia, não faz sentido e não deve prosperar.

O novel decreto, repito, não faz nada além de conceituar diretrizes que já são previstas na própria lei, explicitando disposições imprescindíveis à sua aplicação, o que, no caso, se limita ao porte de arma previsto no art. 10, aplicável a todos os cidadãos, independentemente das disposições do art. 6º, ambos do Estatuto do Desarmamento – Lei nº 10.826/03.

Com efeito, há aqueles que pela profissão que exercem ou pelo local em que moram se encaixam no grupo que entendemos como de maior vulnerabilidade.

São os residentes em área rural, os motoristas de empresas e os transportadores autônomos de cargas. Esses indivíduos ficam isolados em fazendas ou estradas e caso tenham sua vida, integridade física ou patrimônio ameaçados, não têm como aguardar a chegada da polícia para protegê-los.



SF/19000.05645-01

Há, ainda, aqueles indivíduos sujeitos a represálias. Aqui se encaixam agentes de segurança pública inativos e conselheiros tutelares e advogados, profissionais que trabalhavam ou trabalham, respectivamente, com a prisão de criminosos e com disputas judiciais que envolvem patrimônio e liberdade.

Um terceiro grupo é o dos que trabalham diretamente com armas ou de qualquer modo as utilizam e, por isso, estão sempre no radar de criminosos que buscarão formas de persuadir ou compelir tais profissionais a facilitar o acesso a armas de fogo. Para esse grupo há um risco iminente. É o caso, por exemplo, do instrutor de tiro, do colecionador, do proprietário de estabelecimento que comercialize armas de fogo.

Outro ponto central que deve ser analisado é se a presunção da efetiva necessidade prevista para pessoas de maior vulnerabilidade ou para aquelas sujeitas a represálias ou que trabalhem diretamente com armas se mostra razoável e proporcional. Entendemos que sim! Não é razoável aguardar a análise do que vem a ser “efetiva necessidade” por parte de um integrante da Polícia Federal, quando é possível verificar, de modo objetivo, uma situação de perigo potencial que já demonstra que o porte de arma de fogo se faz necessário, sobretudo quando, repita-se, os parâmetros para tanto já estão fixados na Lei.

É preciso se afirmar, que não há desequilíbrio entre o direito à segurança coletiva, que recomenda a restrição do porte de arma de fogo, e o direito à segurança individual daqueles que estão mais expostos a ataques e para os quais a autorização do porte é, não só necessária, como aconselhável, pois aqueles que conforme as normas adquirirem armas de fogo, tanto para a posse quanto para o porte, passam por um rigoroso procedimento de avaliação com requisitos previamente estabelecidos pela Lei.

Na forma como o Estatuto do Desarmamento estava regulamentado, a negativa a um pedido de aquisição, para posse ou porte de arma de fogo, fora da presunção adotada na Instrução Normativa 23/05 era desprovida de transparência e segurança jurídica, pois os requisitos para o deferimento ou não de um pedido eram totalmente subjetivos, sobretudo a análise da “efetiva necessidade”. O Decreto nº 9.785, de 2019, por sua vez, conferiu objetividade e clareza a esse requisito.



SF/19000.05645-01

Entendemos, assim, que a presunção da “efetiva necessidade” proposta pelo Decreto nº 9.785, de 2019, confere maior segurança jurídica às regras estabelecidas para a obtenção do porte de arma de fogo. Isso porque, reitere-se, antes de editado o novo Regulamento, o deferimento do porte de arma de fogo estava sujeito a subjetividade por parte do delegado de Polícia Federal que analisava o requerimento de porte.

Com efeito, segundo a Instrução Normativa nº 131-DG/PF, de 14 de novembro de 2018, é previsto que *“o chefe da delegacia, ou pessoa por ele designada, poderá entrevistar o requerente acerca das alegações formuladas, a fim de formar sua convicção”* e *“emitirá parecer preliminar acerca do pedido, sugerindo, motivadamente, a abrangência territorial e temporal para o caso de deferimento”* (art. 32). Isso permitiria que dois cidadãos em situações análogas de vulnerabilidade obtivessem decisões distintas da Administração Pública, a depender da autoridade policial responsável pela análise dos respectivos requerimentos.

Assim, as alterações promovidas pelo Regulamento são voltadas ao cidadão que quer defender a si próprio e à sua família. Não se trata, dessa forma, de medidas voltadas ao incremento da violência. Com o novo regramento, buscaram-se mecanismos para, a um só tempo, salvaguardar o cidadão em sua casa e seu local de trabalho e dissuadir criminosos a praticarem delitos nesses locais, protegendo, desse modo, a própria vida e a de seus entes.

De acordo com o Atlas da Violência de 2018, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), no Brasil, em 2016, houve 62.517 homicídios. Já segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018, o Brasil encerrou o ano de 2017 tendo 82.684 boletins de ocorrência registrando o desaparecimento de pessoas, sendo bem provável que muitas delas tenham sido vítimas de criminosos.

Nesse quadro de violência e de verdadeira guerra em que vivemos no Brasil, superada a evidente constitucionalidade e legalidade do decreto objeto de impugnação dos PDLs em análise, vemos a necessidade de possibilitar ao cidadão de bem, atendidos os requisitos estabelecidos, prover a defesa própria e de seus familiares, mormente os profissionais elencados no decreto com a presunção de atividade profissional de risco.



SF/19000.05645-01

Hoje, no Brasil, os criminosos, como agem à revelia da Lei para a prática de crimes violentos, já possuem livre acesso às armas, vulnerabilizando o cidadão, que, mesmo atendendo os requisitos, tem visto seu direito à defesa da vida cerceado. O cidadão de bem armado preenche os requisitos preestabelecidos e teme a lei, algo que não acontece com os criminosos.

A relevância dos bens envolvidos, como a vida, a liberdade e a propriedade, justifica o tratamento objetivo da aquisição, da posse e do porte de arma de fogo. A sociedade vive amedrontada, pois, mesmo dentro de casa ou no local de trabalho, todos estão à mercê de assaltantes, estupradores e assas sinos. Os frequentes crimes de arrastão são prova inconteste disso. O Decreto nº 9.785, de 2019, portanto, empodera o cidadão de bem, não havendo qualquer razão para sustá-lo.

Por fim, lanço um olhar na obra de Flavio Quintela e Bene Barbosa, intitulada “Mentiram para mim sobre o Desarmamento” e dela destaco o seguinte:

“Quanto mais totalitário é um governo, maiores são as restrições ao armamento da população civil. Os regimes sanguinários da história foram também os mais eficientes em desarmar as pessoas, pois um povo desarmado é um povo incapaz de reagir contra um governo armado”.

“A única maneira de uma pessoa se defender em uma situação em que seja mais fraca que seu agressor – por exemplo, uma mulher contra um homem, ou um homem contra um grupo – é utilizando uma arma de fogo. Quanto maior for a diferença de força entre o pretenso agressor e a pretensa vítima, maior será o benefício do uso de uma arma”.

“Criminosos não entram em lojas para comprar armas, não preenchem fichas para registrá-las e nem as devolvem em campanhas de desarmamento”.

“As armas registradas raramente saem das mãos do cidadão de bem e vão parar nas mãos dos criminosos. A grande maioria das armas utilizadas em crimes são provenientes do mercado negro.”



SF/19000.05645-01

 SF/19000.05645-01

“Dificultar o acesso das pessoas comuns às armas é facilitar a vida dos criminosos”.

Assim, fica evidente que ao editar o Decreto nº 9.785/2019, o Presidente da República, com fulcro no art. 84, IV, da Constituição Federal, tão somente estabeleceu critérios objetivos para se aferir o requisito da efetiva necessidade, sem violação ao disposto no art. 10, § 1º, I, do Estatuto do Desarmamento, tendo em vista que por seus termos apenas se registra uma explicitação de conceitos já trazidos na própria Lei (atividade profissional de risco e ameaça à integridade física) e absolutamente necessários à sua aplicação.

Por tudo isso, as modificações promovidas, sobretudo a definição objetiva dos critérios para a aquisição e posse de arma de fogo e a especificação dos legitimados ao porte, concretizam uma política de segurança pública definida pelo Poder Executivo Federal, que buscou atender de modo eficaz às necessidades prementes da sociedade, **dentro das balizas previstas em lei**.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **rejeição** dos Projetos de Decreto Legislativo nºs 233, 235, 238 e 239, todos de 2019.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator