

VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 3723, de 2019, da Presidência da República, que altera a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas (Sinarm) e define crimes, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos das Leis nºs 7.102, de 20 de junho de 1983, e 7.170, de 14 de dezembro de 1983.



SF/22083.82291-72

Relator: Senador **RANDOLFE RODRIGUES**

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise desta Comissão, o Projeto de Lei (PL) nº 3.723, de 2019, de autoria do Presidente da República, que altera o Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003) e o Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), para dispor sobre armas de fogo.

Como Relator foi designado o Senador Marcos do Val, que fez a seguinte síntese do conteúdo do Projeto:

“O PL propõe várias alterações no Estatuto do Desarmamento, entre elas:

a) retira do Sistema Nacional de Armas (Sinarm), além das armas de fogo das Forças Armadas e Auxiliares, as armas de Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e do Departamento de Segurança Presidencial do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), bem como as demais que constem de registros próprios;

b) traz rol de conceitos que hoje não constam do Estatuto, como arma de fogo, arma curta, arma longa, arma de alma raiada, arma automática, acessório etc.;

c) estabelece que as armas, tanto de uso restrito quanto permitido, da Abin e do GSI, assim como as armas de colecionadores, atiradores e caçadores (CACs), deverão ser registradas no Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma);

d) estabelece que o comércio de armas de fogo pode ser objeto de qualquer processo de concorrência pública;

e) estabelece que o Comando do Exército pode credenciar empresas para emitirem relatórios técnico-experimentais (Retex) sobre armas que apresentem problemas de segurança, assim como suspender o comércio privado de armas que apresentarem tais problemas;

f) permite que agentes policiais possam adquirir até o limite de dez armas de fogo (de uso permitido ou restrito), desde que justificado pelo órgão;

g) estabelece que a licença de porte de arma, registrada no Sinarm ou no Sigma, é de competência da Polícia Federal;

h) aumenta as penas para os crimes previstos no Estatuto (posse irregular, omissão de cautela, comércio ilegal etc.), assim como adiciona circunstâncias que majoram penas (arma de uso restrito, crime praticado contra agente de segurança pública, crime praticado sob efeito de substância psicoativa);

i) traz capítulos específicos para os CACs, e estabelece que o Comando do Exército é o órgão competente para fiscalizar e controlar suas atividades;

j) traz as especificações técnicas das armas e equipamentos que podem ser utilizados por CACs, assim como formas de aquisição.

O PL também propõe alterações ao Código Penal, entre elas:



a) aumento das penas do roubo, da extorsão e de fuga de preso quando houver emprego de arma de fogo;

b) aumento da pena para a constituição de associação criminosa armada ou de milícia privada;

Conforme a justificação do Presidente da República, a proposta visa adequar a legislação às necessidades e ao direito dos cidadãos que pretendem e estejam habilitados a possuir ou portar arma de fogo, assim como chamar a atenção para a importância de se permitir o porte de arma de fogo aos caçadores e colecionadores registrados junto ao Comando do Exército.”

Até o momento foram apresentadas 54 emendas, as quais buscam aprimorar diversos pontos da proposição em análise.

II – ANÁLISE

O Governo Jair Bolsonaro é um claro defensor do amplo armamento da população e, desde 2019, tentou, à base de decretos, flexibilizar o controle existente nas normas legais e infralegais existentes. Foram mais de 30 decretos e atos normativos a favor das armas foram publicados desde que o presidente assumiu.

Alguns dos decretos e atos felizmente foram suspensos pelo Judiciário graças à atuação de diversos autores, entre eles, o meu partido, a Rede Sustentabilidade. O julgamento de parte das ações pelo STF está pausado a pedido do ministro Nunes Marques, curiosamente um dos indicados por Jair Bolsonaro.

Novos registros de armas feitos à Polícia Federal quadruplicaram em 4 anos. Passaram de 51.027 em 2018 para 204.314 no ano passado.

Nos três primeiros anos do governo Bolsonaro (2019 a 2021), o registro de armas de fogo pela Polícia Federal mais do que triplicou em relação aos três anos anteriores (2016 a 2018). Desde o início do governo do ex-capitão, foi registrada uma média anual de 153 mil armas novas, aumento de 225% em relação ao triênio anterior, quando a média anual foi de 47.141. Os números de dezembro ainda não foram fechados, o que poderá elevar ainda mais o percentual de crescimento. Só este ano, entre janeiro e



novembro, houve 188 mil registros de armas novas, sendo 143 mil — ou 76% do total — sob responsabilidade de cidadãos comuns. O país deve ter, seguramente, fechado 2021 com um estoque de mais de 2,2 milhões de armas em arsenais particulares.

O porte de arma cresceu durante o governo Bolsonaro: 57%. Foi de 8.680 antes da posse para 13.667 em 2021. O número é da PF.

O registro de porte de armas pela Polícia Federal também cresceu 50%, comparando-se os três anos de gestão Bolsonaro com os três anos anteriores. Foram emitidos em média 10.627 portes de armas entre 2019 e 2021, contra uma média de 7.043 entre 2016 e 2018. A diferença pode ser maior já que os dados disponíveis consideram portes emitidos até 8 de outubro deste ano. De novo, destaca-se a expansão de registros por partes de cidadãos comuns, que alegam a necessidade de “defesa pessoal”.

A importação mais que triplicou desde 2018. Cresceu 228% em 4 anos. O dado é da plataforma do governo ComexStat.

No ano passado, houve um crescimento de 12% no total de revólveres e pistolas importadas (sem contar outros tipos de armas de fogo), chegando a 119.147 contra 105.912 em 2020.

Entre fuzis, carabinas, metralhadoras e submetralhadoras houve um aumento de 574%. Em 2020, foram importadas 1.211 armas desse tipo. Em 2021, o número chegou a 8.160. Foi o segundo aumento expressivo consecutivo na importação desse tipo de armamento. Entre 2019 e 2020, houve um crescimento de 226% na entrada dessas armas no país, saindo de 371 em 2019 para 1.211 em 2020. Entre 2018 e 2019, o aumento havia sido de apenas 13%.

Outra categoria de armas que também registrou crescimento foi a de espingardas e carabinas de tiro ao alvo, que teve alta de 35%, saindo de 4.125 armas importadas em 2020 para 5.572 em 2021.

Somando todos os grupos, foram importadas 140.559 armas de fogo em 2021 contra 119.335 no ano anterior, um crescimento superior a 17%.

Mas não foi só a indústria estrangeira que se beneficiou. As ações da maior fabricante de armas leves da América Latina, a brasileira



Forjas Taurus, valorizaram desde a vitória de Bolsonaro em outubro de 2018. As preferenciais subiram 312% do 1º dia de governo até 30 de dezembro de 2021. As ordinárias, 240%.

Enquanto cresce vertiginosamente o número de armas nas mãos da população, cai a cada dia a apreensão de armamentos. Em 2018, último ano do governo Michel Temer, foram apreendidas 8.216 armas no país. No primeiro ano da gestão Bolsonaro, em 2019, foram 6.051. Em 2020, 4.084. Os números deste ano ainda não foram fechados, mas o último balanço da PF registra 2.714 armas apreendidas¹.

Segundo o Atlas da Violência de 2021²:

10. ARMAS DE FOGO

Nos últimos anos a discussão sobre a flexibilização do acesso às armas de fogo ganhou evidência no Brasil com a ascensão de grupos políticos conservadores da extrema direita. Desde 2019, já foram editados mais de trinta instrumentos, dentre os quais se destacam decretos, portarias e projetos de lei, que objetivam ampliar o acesso da população às armas e munições (RESENDE, 2021). Alguns desses instrumentos foram questionados no Supremo Tribunal Federal (STF), tendo algumas alterações sido suspensas.

Bandeira (2019) elencou argumentos apresentados pelos armamentistas em debates no Congresso Nacional em defesa da propriedade, porte e posse de armas de fogo. Pode-se sintetizá-las em quatro teses: acesso à arma é um direito de liberdade, a lei (o Estatuto do Desarmamento) reduz a proteção dos cidadãos, armas trazem proteção e o problema são apenas as armas ilegais.

A tese da liberdade de decisão do cidadão desconsidera que todo direito é relativizado ante o direito de terceiros e o direito à saúde e à segurança coletiva. No campo da saúde, por exemplo, o acordo recente do STF (2020), por exemplo, garante a aplicação da vacinação compulsória, por meio de medidas indiretas, como

¹ Disponível em: <[https://www.poder360.com.br/governo/importacao-porte-e-registro-de-armas-dispam-sob-bolsonaro/#:~:text=O%20porte%20de%20arma%20tamb%C3%A9m,presidente%20foram%20suspensos%20pelo%20Judici%C3%A1rio.](https://www.poder360.com.br/governo/importacao-porte-e-registro-de-armas-dispam-sob-bolsonaro/#:~:text=O%20porte%20de%20arma%20tamb%C3%A9m,presidente%20foram%20suspensos%20pelo%20Judici%C3%A1rio.;)>; <<https://veja.abril.com.br/brasil/brasil-triplica-registro-de-armas-novas-durante-o-governo-bolsonaro/>>; <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-60120397>>. Acesso em 23/02/2022.

² Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/1375-atlasdaviolencia2021completo.pdf>>. Acesso em 23/02/2022.



restrição ao exercício de certas atividades ou à frequência a determinados lugares. Conforme inúmeras evidências já apontadas no “Atlas da Violência 2020” (CERQUEIRA et al., 2020), a compra da arma de fogo por um indivíduo faz aumentar riscos de vitimização de familiares, vizinhos e da própria coletividade.

A segunda tese, de que o Estatuto do Desarmamento diminui a proteção da população ao desarmar os “cidadãos de bem”, reduz o problema da vitimização violenta a uma “guerra” entre os “cidadãos de bem” e os criminosos. Apesar da ausência de dados sobre as motivações dos homicídios, alguns estudos apontam que uma parcela considerável dessas mortes ocorre por motivação interpessoal e passional (MORAES; ARAÚJO; TOMAZ; OTTONI; SOARES, 2017; LIMA, 2020), em que o cidadão que não era criminoso contumaz, em um momento de fúria ou desequilíbrio, termina por acabar com a vida do semelhante, apenas porque naquela situação possuía uma arma de fogo em mãos.

O terceiro argumento versa sobre o uso defensivo da arma de fogo. No ambiente urbano, o efeito surpresa do ataque faz com que a vítima mesmo armada tenha chances ínfimas de resposta, uma vez que o criminoso não apenas estudou o melhor momento de vulnerabilidade da vítima, possui uma maior disposição para o uso da arma de fogo, mas ainda porque muitas vezes a ação é empreendida por vários comparsas. De fato, uma pesquisa do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM) de São Paulo mostrou que uma vítima de assalto quando armada possui chances 56% maiores de sofrer o latrocínio do que a vítima quando desarmada (Lima; Pietrocolla; Sinhoretto, 2000)

O quarto argumento, por sua vez, não se sustenta, porque inúmeras mortes ocorrem com o uso de armas que em algum momento foram legais, mas foram roubadas e extraviadas e terminaram sendo reutilizadas para tirar a vida de alguém no curso de atividades criminosas. De fato, a CPI das Armas da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj) mostrou que entre 2005 e 2015, apenas das empresas de segurança privada daquele estado, 18.000 armas de fogo foram roubadas ou extraviadas (ALERJ, 2015). Com efeito, parte das armas que um dia se encontravam legalizadas vai parar na mão de criminosos, alimentando a espiral da violência no país. Isso sem falar de armas legais ou ilegais que são utilizadas para cometer assassinatos por motivos fúteis, decorrentes de desentendimentos de trânsito, discussões de vizinhos e brigas entre casais.



Ao mesmo tempo em que os brasileiros estão observando a ampliação do acesso às armas de fogo por conta dos mais de trinta mecanismos editados pela esfera federal, dados do “Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021” apontam aumento de 4% nas mortes violentas intencionais no país em 2020. Segundo o Anuário, foram 47.742 mortes violentas intencionais em 2019 e 50.033 em 2020. O atual estágio da história brasileira é marcado pela radicalização de debates e intensa polarização política, com efeitos na banalização da vida.

Há consenso na literatura especializada do campo da segurança pública de que quanto mais armas disponíveis e em circulação, maior a probabilidade de crimes. Com base em evidências empíricas e métodos científicos, ainda em 2016, pesquisadores brasileiros relacionaram em manifesto vários estudos que trazem fortes evidências e que relacionam a maior circulação de armas de fogo a mais violência letal causada por tais armas (MANIFESTO..., 2016).

Exemplo absurdo desse acesso indevido e desenfreado às armas de fogo, inclusive as de grande calibre, se deu ontem na capital federal. Com efeito, um agrupamento de homens, supostamente membros dos CACs, fechou uma via em Brasília portando pesadas armas de fogo, tão somente para que uma mulher, dona de um clube de tiros, atravessasse a rua. A cena é indignante e repugnante, mas demonstra claramente o caos que podemos virar enquanto sociedade caso o armamento da população vá para frente: passará a vigorar, novamente, a lei do mais forte – no caso, a lei de quem tem a maior arma. Para que não restem dúvidas, veja-se *frame* do vídeo que foi veiculado pela imprensa brasiliense³:

³ Disponível em: <<https://www.metropoles.com/distrito-federal/na-mira/conheca-dilma-a-dama-de-vermelho-escoltada-por-homens-armados-no-df>>. Acesso em 23/2/2022.





Quanto aos CACs, aliás, os dados são ainda mais impressionantes. Em agosto de 2021, o registro do grupo era superior a 409 mil; enquanto os militares somam quase 335 mil. A quantidade se aproxima do efetivo das polícias militares nos estados brasileiros, que registram 416 mil, segundo dados mais recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O número de CACs cresceu nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro. Só em 2021, foram mais de 95 mil registros até agosto. A expectativa é que haja um novo recorde até dezembro.

Segundo os dados obtidos a partir do Sistema Nacional de Armas (SINARM) e do Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (SIGMA), até abril de 2021, os CACs contabilizavam um total de 648.731 armas, enquanto a soma dos armamentos das Polícias Militares totalizava 583.498⁴.

⁴ Disponível em: <<https://www.sbtnews.com.br/noticia/brasil/178169-video-brasil-tem-mais-atiradores-cac-que-militares-entenda-numeros>>; <<https://www.brasildefato.com.br/2022/01/17/numero-de-armas-de-uso-amador-circulando-no-brasil-ja-supera-o-da-policia-militar#:~:text=Segundo%20os%20dados%20obtidos%20pelo,das%20Pol%C3%ADcias%20Militares%20totalizava%20583.498>>. Acesso em 23/02/2022.



Diante de todo esse contexto, especificamente quanto ao PL nº 3.723, de 2019, a ideia que se quer passar é que trata especificamente de temas relacionados aos caçadores, atiradores e colecionadores de armas (CACs). No entanto, é fácil perceber que a matéria nele tratada vai muito além.

A par do conteúdo relacionado aos CACs, há na proposição alterações que podem surtir um efeito indesejado em nossa legislação penal.

Abaixo procuraremos apontar alguns temas que merecem maior reflexão, pois podem implicar, por exemplo, a descriminalização de condutas, bem como o afrouxamento das regras para posse e porte de armas, e por isso não devem ser aprovados de maneira açodada.

O PL já chega nesta Casa desatualizado uma vez que promove alterações nos arts. 16, 17, 18 e 20 do Estatuto do Desarmamento, já modificados pela Lei nº 13.964, de 2019 – Pacote Anticrime. Nesse ponto, estamos falando de uma mudança muito recente feita pelo Parlamento, a qual foi objeto de amplo e aprofundado debate, o que não justificaria nova mudança em tão curto espaço de tempo.

No que se refere à criminalização de condutas, embora a proposição proponha o aumento da pena de alguns crimes previstos no Código Penal, quando houver a utilização de armas, também promove a chamada *abolitio criminis* para algumas condutas. Isso ocorre com a retirada das expressões “acessório” dos arts. 12, 14, 16, 17 e 18, e “explosivo” do art. 16. Nesse último caso trata-se de conduta muito grave, pois estamos falando da produção, recarrega, reciclagem ou adulteração de explosivos, sem autorização legal.

Vale lembrar que, embora a Lei de Terrorismo criminalize as condutas de “*usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos*”, nesses casos somente há crime quando os atos são praticados no contexto de atos praticados por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião. Assim, a referida lei não supriria a lacuna formada pela alteração do art. 16 do Estatuto do Desarmamento.



Em relação às armas de uso proibido, somente as condutas de portar e possuir continuariam sendo crimes, caso o projeto seja aprovado, pois somente essas condutas estão previstas no novo art. 16-A, o qual, por ser norma posterior, passaria a regular a matéria. Em relação às demais condutas previstas no art. 16, § 2º, do Estatuto, haveria a chamada *abolitio criminis*.

Da mesma forma, haveria *novatio legis in mellius* (lei nova mais favorável) em relação ao art. 20, inciso II, que prevê causa de aumento de pena, no caso de reincidência, mas está sendo suprimido pela proposição em exame.

Na linha proposta pelo projeto, a essência do Estatuto do Desarmamento ainda é subvertida, passando a ser direito de todo cidadão brasileiro o exercício das atividades de colecionamento e de tiro esportivo, bem como o apostilamento das armas de caça (art. 21-B). Com essas mudanças o porte de arma poderia ser franqueado a praticamente qualquer pessoa. E tudo isso, com o aval do Estado, haja vista a expressa previsão de que o Comando do Exército adotará medidas para incentivar e para facilitar a prática do tiro esportivo (§ 4º do art. 21-C).

Veja-se, até o acesso ao acervo dos CACs será restrito a servidor credenciado, e dependerá de motivação específica (art. 3º). Na verdade, o que se busca é transformar as atividades em torno dos CACs em atividades não regulamentadas, como se as armas não se tratassem de produtos controlados pela sua própria natureza.

Há vários dispositivos da proposição que são polêmicos e temerários. A título de exemplo pode-se citar:

- O art. 4º-A, que autoriza os agentes de segurança pública a ter 10 armas ou mais, no caso de prática de tiro desportivo;

- O art. 21-D, que não mais exige atestado de aptidão psicológica dado por psicólogo credenciado pela Polícia Federal, e autoriza a aquisição de no mínimo 16 armas para CACs, sendo até seis de uso restrito (art. 21-D), limite esse que pode ser expandido pelo Comando do Exército;

- O § 8º do art. 21-D, que traz autorização automática de recarga caseira para todos os CACs;



- O art 21-I, que estabelece que o atirador desportivo, maior de 25 anos, terá direito ao porte de armas de seu acervo após o transcurso do prazo de 5 anos da primeira emissão do certificado de registro;

- Os arts. 21-AF e 21-AG, que prevêm a possibilidade de importação direta pelos CACs, é altamente preocupante porque em muito dificultará o rastreo de armas muito desejadas pelo crime organizado;

- A revogação do atual art. 23 do Estatuto do Desarmamento, que exige a venda de munições em embalagens com sistema de código de barras, gravado na caixa, para possibilitar a identificação do fabricante e do adquirente e a venda de armas com dispositivo de segurança e identificação, gravada no corpo da arma;

- A revogação do art. 31 do Estatuto do Desarmamento, que permite aos possuidores e proprietários de armas de fogo adquiridas regularmente entregá-las à Polícia Federal, a qualquer tempo, mediante recibo e indenização, nos termos do regulamento, o que extingue a Campanha do Desarmamento.

Em conclusão, é importante notar que a aprovação do projeto flexibilizará o Estatuto do Desarmamento, sem um amplo debate. O Senado, como Casa Revisora, estaria apenas chancelando o que foi decidido pela Câmara, sem uma discussão mais aprofundada sobre o assunto. Assim, é de fundamental importância que o tema seja efetivamente debatido nesta Casa, de modo a trazer um equilíbrio federativo na compreensão dos diversos estados sobre o tema.

III – VOTO

Em face do exposto, nosso voto é pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 3.723, de 2019.

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator

