

## 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 inoccorrência 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 hypothesis*. 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*