

**AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 85 DISTRITO
FEDERAL**

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

V O T O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de ação declaratória de constitucionalidade em que o Presidente da República almeja seja reconhecida a constitucionalidade dos Decretos 11.366/2023 e 11.615/2023, que versam sobre a regulamentação da Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento).

**I – CONHECIMENTO DA ADC. SUCESSÃO DO DECRETO 11.366/2023 PELO
DECRETO 11.615/2023**

Na linha do que já salientei por ocasião do referendo da medida cautelar pelo Plenário (j. em 13.3.2023, DJe 4.5.2023), entendo preenchidos os pressupostos de admissibilidade da presente ação declaratória de constitucionalidade.

O Presidente da República está entre os legitimados para a propositura da ação declaratória de constitucionalidade, conforme dispõe o art. 103, I, da Constituição e o art. 13, I, da Lei 9.868/99.

Tenho por cumpridos os requisitos do art. 14 da Lei 9.868/1999, em especial aqueles que constam em seu inciso III, referente à demonstração da *“existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação da disposição objeto da ação declaratória”*. Tanto o mais quando se recorda que a valoração da controvérsia judicial associa-se não só ao aspecto numérico-quantitativo. Este é até indicativo de uma ameaça ao princípio da presunção de constitucionalidade, mas não a única maneira de evidenciá-

ADC 85 / DF

la. Como já sustentei em sede doutrinária:

“A exigência quanto à configuração de controvérsia judicial ou de controvérsia jurídica (*Rechtsstreitigkeit*) associa-se não só à ameaça ao princípio da presunção de constitucionalidade – esta independe de um número quantitativamente relevante de decisões de um e de outro lado –, mas também, e sobretudo, na invalidação prévia de uma decisão tomada por segmentos expressivos do modelo representativo. A generalização de decisões contrárias a uma decisão legislativa não inviabiliza – antes recomenda – a propositura da ação declaratória de constitucionalidade. É que a situação de incerteza, na espécie, decorre não da leitura e aplicação contraditória ou dúvida que se instaura entre os órgãos judiciais, mas da controvérsia ou dúvida que se instaura entre os órgãos judiciais, que de forma quase unívoca, adotam dada interpretação, e os órgãos políticos responsáveis pela edição do texto normativo.

É fácil ver, pois, que a tentativa de estabelecer uma comparação quantitativa entre o número de decisões judiciais num ou noutro sentido, com o objetivo de qualificar o pressuposto de admissibilidade da ação declaratória de constitucionalidade, contém uma leitura redutora e equivocada do sistema de controle abstrato na sua dimensão positiva. Parece elementar que se comprove a existência de controvérsia sobre a aplicação da norma em sede de ação declaratória de constitucionalidade, até mesmo para evitar a instauração de processos de controle de constitucionalidade antes mesmo de qualquer discussão sobre eventual aplicação da lei.

Como se pode perceber, a questão afeta a aplicação do princípio da separação dos poderes em sua acepção mais ampla. A generalização de medidas judiciais contra dada lei nulifica completamente a presunção de constitucionalidade do

ADC 85 / DF

ato normativo questionado e coloca em xeque a eficácia da decisão legislativa. A ação declaratória seria o instrumento adequado para a solução desse impasse jurídico-político, permitindo que os órgãos legitimados provoquem o Supremo Tribunal Federal com base em dados concretos e não em simples disputa teórica". (MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Controle Concentrado de Constitucionalidade: Comentários à Lei n. 9.868, de 10-11-1999**. 2ª ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2005, p. 375)

Como se sabe, a importância da controvérsia judicial também deixa avistar seus contornos pelo **significado** e **consequências** derivados do potencial lesivo que certa postura jurisprudencial pode implicar para bens jurídico-fundamentais.

É exatamente esse o caso dos autos. Não se pode olvidar que a questão de fundo versa sobre tema de grande potencial para lesionar os mais elevados bens jurídico-constitucionais de cunho individual (como vida e integridade física) e valores coletivos de primeira ordem, como a paz social e o Estado Democrático de Direito – assim ilustra a sequência de acontecimentos transcorridos no período situado entre o fim das eleições gerais e o famigerado atentado de 8 de janeiro de 2023, abertamente patrocinados por grupos armamentistas.

Esse potencial de lesão a direitos fundamentais convola-se, desde logo, em violação ao postulado da segurança jurídica pela só propositura de demandas judiciais objetivando a invalidação do Decreto 11.366/2023, e por se saber que já existia, à época do ajuizamento da presente ação declaratória, caso de provimento judicial afastando a aplicabilidade da norma (*v.g.*, decisão do Juízo da 2ª Vara Federal de Umuarama/PR nos autos do Processo 5000943-14.2023.4.04.7004/PR).

Esses elementos de realidade constitucional mostram, a não mais poder, que é sábia a jurisprudência deste Tribunal de não exigir que a controvérsia jurídica seja relevante em termos tão somente numéricos

ADC 85 / DF

(Assim: ADC 9/DF, Red. para o Acórdão Min. Ellen Gracie, Pleno, DJ 6.2.2002). Em casos como o presente, que coloca em jogo um estado de incerteza jurídica cujo desdobramento concreto é a continuidade de um armamentismo desenfreado, que patentemente viola os mais básicos valores democráticos, sobressai, para fins de cabimento, o **aspecto qualitativo** da controvérsia judicial.

Tudo a demonstrar que, para fins de cabimento de ADC, *são múltiplas as formas de manifestação desse estado de incerteza quanto à legitimidade da norma* (MENDES, Gilmar Ferreira. "A Ação Declaratória de Constitucionalidade: a inovação da Emenda Constitucional n. 3, de 1993". In: MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra. **Ação Declaratória de Constitucionalidade**. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 86).

Por fim, observo que, no curso da tramitação do processo, o Decreto 11.366/2023 veio a ser sucedido pelo Decreto 11.615/2023. A esse respeito, informou a Presidência da República:

19. É necessário destacar que, conforme informado na petição inicial, o Decreto n. 11.366/2023 tinha "o caráter de instrumento transitório de política pública para a tutela de bens jurídicos constitucionais até que sobrevenha regulamentação ampla, definitiva e prospectiva sobre a Lei nº 10.826/2023" (fl. 30 da petição inicial).

20. Sendo assim, inclusive considerando as contribuições colhidas no âmbito do Grupo de Trabalho instituído nos termos dos artigos 22 e 23 do Decreto n. 11.366/2023, foi recentemente editado o Decreto n. 11.615/2023, que regulamenta o Estatuto do Desarmamento, em quatro eixos: a) estabelecer regras e procedimentos relativos à aquisição, ao registro, à posse, ao porte, ao cadastro e à comercialização nacional de armas de fogo, munições e acessórios; b) disciplinar as atividades de caça excepcional, de caça de subsistência, de tiro desportivo e de colecionamento de armas de fogo, munições e acessórios; c) disciplinar o funcionamento das entidades de tiro desportivo e

ADC 85 / DF

d) dispor sobre a estruturação do Sistema Nacional de Armas - Sinarm (eDOC 31, p. 6).

Nesse contexto, ante a edição do Decreto 11.615/2023, a Presidência da República requereu o reconhecimento da *“constitucionalidade do Decreto n. 11.366/23, reafirmando-se os termos da petição inicial, bem como do Decreto n. 11.615/2023, que dá continuidade à política instituída no ato normativo objeto da presente ação declaratória”* (eDOC 31, p. 8).

Acerca do tema, o Procurador-Geral da República opinou pela *“necessidade de aditamento da petição inicial”* (eDOC 35, p. 18), invocando, no particular, a jurisprudência da Corte sobre a matéria.

Como destacado pela PGR, de fato a jurisprudência da Corte firmou-se no sentido de que *“[a] revogação, ou substancial alteração, do complexo normativo impõe ao autor o ônus de apresentar eventual pedido de aditamento, caso considere subsistir a inconstitucionalidade na norma que promoveu a alteração ou revogação”* (ADI 2.595-AgR/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 1.2.2018). Ressalto, por outro lado, que a própria Corte já teve a oportunidade de afastar o não conhecimento de ação direta, ainda que ausente o aditamento, quando não verificada *“desatualização significativa no conteúdo do instituto”* previsto na norma originalmente impugnada, posteriormente ressignificado pela norma revogadora (ADI 2.418/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe de 16.11.2016).

Nada obstante, no caso concreto, não vejo óbice ao recebimento da manifestação da Presidência da República datada de 12.9.2023 (eDOC 31) – subscrita pelo Advogado-Geral da União (eDOC 31, p. 10-11) e na qual se requer, de forma expressa e fundamentada, a declaração de constitucionalidade do Decreto 11.615/2023 – como aditamento da petição inicial.

No ponto, há inequívoca continuidade normativa entre os Decretos 11.366/2023 e 11.615/2023 uma vez que ambos os atos normativos se ocupam da regulamentação da Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), sendo certo que o ato normativo inicialmente submetido

ADC 85 / DF

a esta Corte visava justamente estabelecer regime transitório e propiciar a edição da regulamentação definitiva da matéria, que consiste no segundo decreto.

Com efeito, observo que diversas determinações concretas já contidas no Decreto 11.366/2023, são densificadas e aprofundadas por disposições previstas no Decreto 11.615/2023. A determinação de recadastramento das armas de fogo de uso permitido e de uso restrito, ainda que cadastradas em outros sistemas, junto ao Sistema Nacional de Armas (SINARM), instituído no âmbito da Polícia Federal, prevista no art. 2º do Decreto 11.366/2023, por exemplo, é perfectibilizada nos arts. 3º, 4º, 6º e 7º do Decreto 11.615/2023, que estruturaram o SINARM, no qual resta centralizada a incumbência de manter cadastro geral, integrado e permanente referente às armas de fogo, autorizações de porte, transferências de propriedade de armas de fogo, armeiros em atividade no País, dentre outros.

Nesse cenário, com razão a Presidência da República quanto ao fato de que o Decreto 11.615/2023 dá seguimento à política pública instituída pelo Decreto 11.366/2023, tendo sido editado em continuidade normativa com este.

Além disso, ressalto que a Presidência da República igualmente destacou, por ocasião da manifestação de aditamento, a existência de controvérsia judicial acerca da constitucionalidade da norma (eDOC 31, p. 7). De igual modo, também o Comando Logístico do Exército – a quem o próprio Estatuto do Desarmamento incumbe competências na efetivação da política pública (*v. g.* Lei 10.826/2003, arts. 3º, parágrafo único e 9º) e que, nessa qualidade, prestou informações nos autos (eDOCs 41 a 58) – informou, em memoriais remetidos a este relator, que disposições do Decreto 11.615/2023 (em especial as normas contidas nos arts. 24, I e 80, parágrafo único) vêm tendo a sua constitucionalidade questionada em inúmeras demandas ajuizadas no âmbito dos Tribunais Regionais Federais da 1ª, da 3ª, da 4ª e da 6ª Região (*v. g.* Processo 1031490-03.2024.4.01.3400 – TRF1; Processo 5011947-37.2024.4.03.6100 –

ADC 85 / DF

TRF3; Processo 5026177-64.2024.4.04.7100 – TRF4; Processo 6004596-16.2024.4.06.3803/TRF6). Resta caracterizada, assim, a “*existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação da disposição objeto da ação declaratória*” (Lei 9.868/1999, art. 14, III).

Em suma, também quanto ao Decreto 11.615/2023, encontram-se devidamente caracterizados todos requisitos para o devido processamento da ação declaratória de constitucionalidade, razão pela qual conheço da ação, nos termos em que proposta pelo Presidente da República (eDOC 1) e posteriormente aditada (eDOC 31), compreendendo tanto o Decreto 11.366/2023, quanto o Decreto 11.615/2023.

II – ESTATUTO DO DESARMAMENTO (LEI 10.826/2003) E O DESMONTE DA POLÍTICA DE CONTROLE DE ARMAS NO BRASIL NO PERÍODO 2019-2022

Pretende-se, por meio da presente ação declaratória, o reconhecimento da constitucionalidade de dois decretos (Decreto 11.366/2023 e Decreto 11.615/2023) que possuem como escopo a regulamentação da Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento). Antes de adentrar na apreciação da constitucionalidade dos decretos, julgo essencial tecer algumas considerações acerca da política de controle de armas no Brasil em tempos recentes, de modo a delinear o contexto normativo em que editados os atos normativos ora apreciados.

A política de controle da circulação de armas fogo no Brasil retira seu fundamento legal do disposto na Lei 10.826/2003, conhecida como Estatuto do Desarmamento. **Desde a época de sua tramitação legislativa, o intuito do referido ato normativo é claro: aprimorar os mecanismos de controle da circulação de armas de fogo no país a fim de combater a violência social.**

Na justificativa do Senador Gerson Camata (PSDB/ES), autor do Projeto de Lei do Senado 292/1999, que ao final resultou no Estatuto do

ADC 85 / DF

Desarmamento, já se assinalava que o propósito da proposição legislativa era o de enfrentar “[a] *onda de violência que vem se avolumando em nosso país, fartamente noticiada*”, que teria “*como uma de suas principais causas a facilidade de obtenção e uso de armas de fogo*”, sendo dever do Estado “*manter a segurança pública, reduzindo este perigo a um grau controlável*” (Diário do Senado Federal, 5.5.1999, p. 10040).

Mais adiante, também o Senador César Borges (PFL/BA), relator do substitutivo que viria a se tornar a Lei 10.826/2003, igualmente destacou que a proposição visava “[dar] *uma resposta que há muitos anos a sociedade tem esperado de nós*”, referente “*à violência social, um problema que envolve a juventude de nosso País*” (Diário do Senado Federal, 24.7.2003, p. 19530).

Em verdade, como as manifestações durante a tramitação legislativa bem demonstram, é certo que a edição do Estatuto do Desarmamento representou genuíno ponto de inflexão na busca por mecanismos de contenção da proliferação de armas de fogo no país. A esse respeito, achados do *Atlas da Violência 2018*, editado pelo IPEA e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública sob a coordenação do pesquisador Daniel Cerqueira, dão conta que:

A partir do grave processo de estagnação econômica que ocorreu no começo dos anos 1980, justamente no momento em que houve uma profunda transição de uma sociedade majoritariamente agrária para uma urbana, as tensões sociais aumentaram, sem que o Estado brasileiro conseguisse responder aos novos desafios impostos e, efetivamente, provesse boas condições de segurança pública para a população (Cerqueira, 2014) [CERQUEIRA, Daniel. **Causas e consequências do crime no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014]. Nesse contexto, a população angustiada e insegura com esse cenário procurou se defender pelos seus próprios meios, quando passou a adquirir gradativamente serviços de segurança privada e

armas de fogo. Começa aí, em meados dos anos 1980, uma verdadeira corrida armamentista no país só interrompida em 2003, por conta do Estatuto do Desarmamento.

O fato é que a maior difusão de armas de fogo apenas jogou mais lenha na fogueira da violência letal. Conforme se pode observar no gráfico 7.1, o crescimento dos homicídios no país ao longo dessas três décadas e meia foi basicamente devido às mortes com o uso das armas de fogo, ao passo que as mortes por outros meios permaneceram constantes desde o início dos anos 1990. [...]

Um ponto importante é que o Estatuto do Desarmamento, ainda que não seja uma panaceia para todos os problemas de violência letal, interrompeu a corrida armamentista no país que estava impulsionando as mortes violentas, conforme mostrado no gráfico 7.1. Segundo Cerqueira e de Mello (2013) [*Evaluating a National Anti-Firearm Law and Estimating the Causal Effect of Guns on Crime*. Texto para Discussão nº 607. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2013], se não fosse essa lei, os homicídios teriam crescido 12% além do observado.

De fato, existem inúmeros fatores a impulsionar a violência letal no país, como a profunda desigualdade econômica e social, a inoperância do sistema de segurança pública, a grande presença de mercados ilícitos e facções criminosas e o grande número de armas de fogo espalhadas pelo Brasil afora. Esses fatores continuam desafiando governos e sociedade e continuam pressionando a taxa de crimes letais, sobretudo no Norte e no Nordeste do país. **A questão aqui é que, não fosse essa legislação que impôs um controle responsável das armas de fogo, a taxa de homicídios seria ainda maior que a**

ADC 85 / DF

observada (CERQUEIRA, Daniel [Coord.]. **Atlas da Violência 2018**, IPEA. p. 70-71 – grifo nosso)

Posteriormente, quando já em vigor o Estatuto do Desarmamento, a constitucionalidade de uma série de seus dispositivos foi submetida a esta Corte nos autos da **ADI 3112/DF**. Na ocasião, o Ministro Ricardo Lewandowski, relator do feito, bem destacou 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.

ADC 85 / DF

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 (**ADI 3112/DF**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJ 26.10.2007)

Em resumo, na linha do que já decidiu esta Corte em repetidas oportunidades, é certo que “[o] *Estatuto do Desarmamento é o diploma legislativo que consubstancia os valores constitucionais concernentes à proteção da vida humana (CF, art. 5º, caput) e à promoção da segurança pública (CF, art. 144, caput) contra o terror e a mortalidade provocada pelo uso indevido das armas de fogo*” (**ADI 6680 MC/DF**, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno).

Pouco após o advento da Lei 10.826/2003, sobreveio a edição do Decreto 5.123/2004, por meio do qual o Chefe do Executivo Federal promoveu a regulamentação do Estatuto do Desarmamento, dispondo, no âmbito de seu poder regulamentar, 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 de Gerenciamento Militar de Armas.

Referida regulamentação permaneceu em vigor, com alterações, até maio de 2019, quando veio a ser revogada pelo Decreto 9.785/2019. **Dai em diante, o que se seguiu foi um efetivo esvaziamento da política de controle de armas no Brasil.**

Com efeito, a gestão do Governo Federal que permaneceu no poder entre 2019 e 2022 promoveu a flexibilização das normas de controle de armas de fogo no Brasil, com o objetivo deliberado de permitir a

ADC 85 / DF

proliferação da aquisição, posse e circulação de armas de fogo no país. Para tanto, verificou-se a edição de mais de uma dezena de decretos alterando as normas regulamentadoras do Estatuto do Desarmamento, muitas vezes em sequência e com a promoção de múltiplas revogações (v. g. Decreto 9.685/2019, Decreto 9.720/2019, Decreto 9.785/2019, Decreto 9.797/2019, Decreto 9.844/2019, Decreto 9.845/2019, Decreto 9.846/2019, Decreto 9.847/2019, Decreto 9.898/2019, Decreto 10.030/2019, Decreto 10.627/2021, Decreto 10.628/2021, Decreto 10.629/2021, Decreto 10.630/2021, Decreto 11.035/2022).

Grande parte da flexibilização levada a cabo pelas normas regulamentares acima referidas deu-se na disciplina da categoria dos Caçadores, Atiradores Desportivos e Colecionadores (CACs). De forma geral, as normas regulamentares e as práticas administrativas nela baseadas, a um só tempo, facilitaram a obtenção de registros como CACs, bem como promoveram o aumento dos quantitativos de armas e munições passíveis de aquisição e posse por CACs.

Nesse sentido, confira-se boletim produzido a partir de dados obtidos via Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) pelo Instituto Igarapé, que bem retrata a proliferação de registros de CACs, a facilitação da obtenção de armamentos pela categoria e a ausência de construção de mecanismos fiscalizatórios adequados no período:

[O] governo federal adotou uma série de medidas que ampliaram o acesso a grandes quantidades de armas e munições para determinados grupos, destaque feito aos Caçadores, Atiradores Desportivos e Colecionadores (CACs), sem que qualquer ação de fortalecimento das capacidades de fiscalização fosse adotada. Essa facilitação é ainda mais grave no contexto em que o armamento da população é incitado pelo governo federal e apontado como um caminho de ação política, além de ser instrumentalizado por grupos pró-armas que adotam

ADC 85 / DF

posicionamentos antidemocráticos. [...]

Os dados mostram que, entre janeiro e abril de 2021, foram feitos **115.590 registros** de atividades de caça, tiro desportivo e colecionamento de armas, uma média de **896 pedidos autorizados** por dia. Por outro lado, em 2020, o Exército Brasileiro só efetuou visitas de fiscalização em **2,3%** dos acervos que devem ser fiscalizados.

Os limites de compra de armas e munições para caçadores e atiradores aumentaram significativamente, em razão de medidas adotadas pelo governo federal.

Até 2018, atiradores desportivos tinham seus limites de aquisição definidos de acordo com seu grau de competição desportiva (que varia de I a III, a depender do seu tipo de prática), sendo as quantidades máximas estabelecidas em 16 armas, 60 mil munições e 12 kg de pólvora por ano. A partir do Decreto nº 9.846 (Art. 3º e 4º), de 25 de junho de 2019, qualquer atirador, independentemente de seu nível, pode adquirir até 60 armas (sendo 30 de uso restrito), 180 mil munições e até 20 kg de pólvora por ano. A mudança foi estabelecida pela Portaria nº 136 do Comando Logístico do Exército Brasileiro (COLOG), em 8 de novembro de 2019.

Os caçadores também tinham limites de compra de 12 armas, 6 mil munições e 2 kg de pólvora por ano. Esses limites foram expandidos para 30 armas, 90 mil munições e 20 kg de pólvora. No caso dos colecionadores, que não possuem limite máximo de quantidade total de armas para o acervo, o limite de armas de cada modelo passa de um para cinco (Decreto n.º 9.846, Art. 3º).

Até o momento, a mesma medida já foi editada,

ADC 85 / DF

revogada e reeditada em três decretos (Decreto 9.785/2019, Decreto 9.846/2019 e Decreto 10.629/2021). A manutenção do aumento desenfreado promovido por essa categoria, por meio da edição e reedição de medidas com o mesmo conteúdo, é, portanto, um dos maiores flagrantes do cometimento de fraude processual pelo governo federal, que revoga dispositivos impugnados via ação direta e, em seguida, edita novos decretos com previsões similares, com o objetivo de burlar a jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal (STF), gerando grave insegurança jurídica.

Houve um crescimento vertiginoso do número de registros ativos das atividades de caçadores, atiradores e colecionadores no primeiro quadrimestre de 2021.

Só entre janeiro e abril de 2021, foram feitos 115.590 registros de atividades de caça, tiro desportivo e colecionamento de armas. **Ou seja, por dia, foram autorizados 896 pedidos para apostilamento¹ de cada uma dessas atividades.**

Comparado a dezembro de 2018, período imediatamente anterior ao início do governo do presidente Jair Bolsonaro, o aumento de certificados para essas categorias é alarmante. O crescimento de certificado de registro ativos de atiradores foi de 161%, de caçadores, de 219%, e de colecionadores, de 228%.

Essa expansão ocorre sem que haja um controle dos acervos. Apenas 2% dos arsenais privados são fiscalizados.

Apesar dos constantes casos de desvio de armas de pessoas registradas nas categorias em questão para a criminalidade, dados do próprio Exército Brasileiro

ADC 85 / DF

mostram que em 2020 ele só **efetuiu visitas de fiscalização em 2,3% do acervo** de caçadores, atiradores, colecionadores, clubes e entidades de tiro que **devem ser fiscalizados**.

No ano passado, foram realizadas apenas 7.234 visitas de fiscalização de acervo no país para um total de 308.510 pessoas com licença de ao menos uma categoria de CAC, 1.345 entidades de tiro e 2.053 lojas de armas de fogo. Para que fosse assegurada ao menos uma visita anual de fiscalização aos donos de todos esses arsenais, seriam necessárias 311.908 visitas. [...]

O aumento das armas e munições em circulação sem o correspondente aumento das capacidades estatais para controlar esses instrumentos coloca toda a sociedade em risco (**Descontrole no alvo: mais grupos armados, menos fiscalização**. Boletim n. 2. Outubro/2021. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé. p. 2-4).

O saldo final da adoção de tais políticas – nada surpreendente – foi a significativa multiplicação do número de armas de fogo nas mãos dos chamados CACs. Dados do Exército noticiados pela imprensa dão conta que o número de armas nas mãos de CACs quase triplicou entre dezembro de 2018 e julho de 2022, saltando de 350.683 (trezentos e cinquenta mil, seiscentas e oitenta e três) para 1.006.725 (um milhão, seis mil, setecentas e vinte cinco) (cf. **Em 3 anos, número de armas registradas por caçadores, colecionadores e atiradores quase triplica e chega a 1 milhão**. Portal G1, 31.8.2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/08/31/em-3-anos-numero-de-armas-registradas-por-cacadores-colecionadores-e-atiradores-quase-triplica-e-chega-a-1-milhao.ghtml>).

Confrontado com as práticas ora descritas, este Supremo Tribunal

ADC 85 / DF

Federal ressaltou a inconstitucionalidade do processo de fragilização do controle da circulação de armas de fogo ocorrido entre 2019 e 2022. Por ocasião da apreciação conjunta das ADIs 6119/DF, 6139/DF e 6466/DF (Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 16.12.2022), esta Corte salientou exatamente que a competência do Poder Executivo para regulamentar o Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003) encontra limites nos direitos constitucionais à vida e à segurança, bem como no dever estatal de construção de uma política pública de segurança e controle da violência armada, sendo certo que inexiste, na ordem constitucional brasileira, um direito fundamental ao acesso a armas de fogo pelos cidadãos e que a aquisição e o porte de armas de fogo no Brasil *“devem estar sempre marcados pelo caráter excepcional e pela exigência de demonstração de necessidade concreta”*.

Dentre as muito bem postas considerações do eminente relator das referidas demandas, Ministro Edson Fachin, julgo primordial ressaltar que, conforme destacado naquela assentada, a Constituição de 1988, *“em memória de um passado de indelével violência”*, determinou, no inciso XLIV de seu art. 5º, *“a mais absoluta condenação da privatização dos meios de violência legítima”*, de modo que a promoção de uma política rigorosa de controle da circulação de armas de fogo, mediante a implementação de *“mecanismos institucionais de restrição ao acesso, dentre os quais se incluem procedimentos fiscalizatórios de licenciamento, de registro, de monitoramento periódico, e de treinamentos compulsórios”* é não apenas dever do estado brasileiro como constitui *“condição de possibilidade da vida comum em democracia”* (ADI 6119 MC-Ref, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 16.12.2022).

Em semelhante sentido, colho igualmente o entendimento manifestado pela Ministra Rosa Weber no voto em que proferiu como relatora no julgamento conjunto da ADI 6.134/DF, e das ADPFs 581/DF e 586/DF (Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 4.9.2023). Naquela ocasião, sua Excelência, em meio a minudente recuperação do histórico de políticas públicas de controle de armas de fogo no Brasil, bem observa

ADC 85 / DF

que o paradigma constitucional atual acerca do tema “*consagra o papel do Estado como protetor das pessoas contra toda forma de violência, agressão, abuso e intolerância, revelando-se incompatível com esses propósitos a restauração de antigas políticas governamentais armamentistas fundadas em desígnios de natureza político-ideológica*”. Nessa linha, ainda segundo a Ministra Rosa Weber, os decretos então em análise alteraram “*de maneira inequívoca a Política Nacional de Armas, em atividade regulamentar excedente do seu espaço secundário normativo de escolha decisória*”, razão pela qual “[vulneraram] princípios basilares da Constituição, [sonegaram] proteção adequada e suficiente a direitos fundamentais nela assegurados e [promoveram] desalinho em relação à estrutura e dinâmica de relação entre os Poderes da República”.

Por fim, como retrato final da situação de (des)controle da circulação de armas de fogo no Brasil no período compreendido entre 2019 e 2022, vale ressaltar os achados de recente auditoria promovida pelo Tribunal de Contas da União (TCU), acerca do “*sistema de controle de armas e munições a cargo do Exército Brasileiro de 2019 a 2022, motivado pela flexibilização no controle de armas pelo Chefe do Poder Executivo nesse período e por notícias veiculadas na mídia apontando deficiências nos dados armazenados pelo Comando do Exército relativos a armas e munições*” (TCU, Acórdão 949/2024 – Plenário, p. 2).

A corroborar o estado de relativa anomia causado pelo afrouxamento regulamentar promovido pelo Governo Federal entre 2019 e 2022, a auditoria “*foi capaz de observar diversas fragilidades no controle de armas de fogo e de munições a cargo do Exército Brasileiro, em todas as três áreas de atuação do SisFPC – autorizadora, fiscalizadora e reguladora*”. Tais fragilidades, apesar de não terem se iniciado, em sua maioria, em 2019, “*tomaram proporções maiores em razão da ampliação de administrados proporcionada pelas flexibilizações normativas ocorridas a partir daquele ano*” (TCU, Acórdão 949/2024 – Plenário, p. 108).

O resultado da referida auditoria encontra-se exposto, de forma detalhada, ao longo Acórdão 949/2024 do Plenário do TCU e pode ser sintetizado em doze achados:

A1: A comprovação de idoneidade junto ao Exército dos requerentes de autorização para manejo de arma de fogo possui sérias fragilidades. Foram identificados 70.646 boletins de ocorrência, 9.387 mandados de prisão e 19.479 processos de execução penal relativos a pessoas físicas registradas no Sigma (não se limita a CACs), registrados/emitidos/distribuídos tanto antes quanto depois de concedidos ou renovados os certificados de registro (CR). **Causa:** regulamentação da comprovação de idoneidade e inexistência de certidão de antecedentes criminais unificada a nível nacional. **Efeito:** acesso a armas de fogo por pessoas que não atendiam ou deixaram de atender os requisitos de idoneidade.

A2: O Exército não verifica a habitualidade dos atiradores desportivos, característica que os define, quando da renovação do CR. Tampouco verifica a veracidade das informações de habitualidade durante as fiscalizações de entidades de tiro. **Causa:** entendimento de que a declaração de habitualidade deveria ser apresentada apenas para a emissão de guias de tráfego. **Efeito:** suscetibilidade desses registros à manipulação por pessoas que desejam obter armas de fogo para fins diversos daqueles previstos na regulamentação.

A3: Apenas 10,37% das pessoas físicas que tiveram CR de caçador concedido ou revalidado junto ao Exército no período de 2019 a 2022 obtiveram autorização junto ao Ibama no mesmo período para a efetiva realização da atividade, indicando desvio de finalidade. Entre os 50 maiores donos de acervo de caça, apenas 22 solicitaram essa autorização. **Causa:** falta de coordenação entre as

ADC 85 / DF

regulamentações exaradas pelo Comando do Exército e pelo Ibama e forma como a atividade de caça foi regulamentada. **Efeito:** aumento de armas de fogo em circulação, sem benefício ambiental compatível.

A4: A Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército foi incapaz de fornecer dados confiáveis relacionados à quantidade de vistorias/fiscalizações de CACs e de entidades de tiro. **Causa:** inexistência de sistema informatizado central para gerenciar essas atividades e descentralização do seu planejamento e execução. **Efeito:** impactos à eficiência das fiscalizações, à confiança na administração e à sua capacidade de tomar decisões informadas.

A5: As vistorias/fiscalizações de CACs baseiam-se em avaliações de riscos que ignoram riscos relevantes e que não utilizam informações e ferramentas úteis e disponíveis à Administração. Foram identificados: 35.696 armas com status OK, vinculadas a 14.691 CR cancelados; 49.763 armas de fogo OK, vinculadas a 23.451 CR vencidos; 2.579 CR ativos vinculados a falecidos; 21.422 armas com status OK, vinculadas a falecidos; 22.493 CAC que possuem ao menos uma arma constam no CadÚnico; pessoas físicas com sua idoneidade sob suspeita (A1); 3.873 armas apreendidas em SP (2015-2020) com indícios de compatibilidade com armas encontradas no Sigma. **Causa:** as diretrizes para a definição das metas de fiscalização adotam como critério de priorização apenas o tamanho do acervo dos administrados. **Efeito:** CACs e armas de fogo em situação potencialmente irregular, com a consequente perda de efetividade das políticas públicas voltadas ao seu controle.

ADC 85 / DF

A6: O Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (Sicovem), utilizado para registro das vendas de munições realizadas no Brasil, é gerido pela Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC), agente econômico privado relevante do mercado fiscalizado, com potencial conflito de interesses, sem que haja instrumento jurídico formalizado entre as partes regendo essa relação. **Causa:** não foi identificada causa precisa, mas evidências indicam que a situação pode ter perdurado devido à não percepção dela como um risco. **Efeitos:** inexistência de efetiva governança e gestão do Exército Brasileiro sobre o sistema, comprometendo a garantia de qualidade e de integridade dos dados, com prejuízo à segurança da informação, diminuindo a credibilidade do sistema como fonte de dados para o acompanhamento da política pública.

A7: Baixa qualidade e confiabilidade dos registros existentes no Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (Sicovem): registros feitos antes de 2/11/2018 não contêm CPF, certificado de registro (CR) ou certificado de registro de arma de fogo (CRAF) do adquirente; entre os registros posteriores, 14,67% contêm CRAF inexistente no Sigma e 32,58% contêm CR inexistente no Sigma. Além de lançamentos de vendas em desconformidade com as normas, como 167 vendas a falecidos e 1.957 vendas para CRAF de acervo colecionador. **Causa:** o Sicovem possui fragilidades na verificação dos dados informados pelos usuários. **Efeito:** prejuízo ao controle e à produção de dados úteis à Administração.

A8: Registros incompletos ou inconsistentes sobre armas e seus respectivos proprietários no Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma), em

ADC 85 / DF

desconformidade com o disposto no art. 5º, incisos I e II, do Decreto 9.847/2019, como a ausência de endereço profissional de 79,94% dos registros de pessoa física, ou a ausência de campo para fornecer dados do vendedor ou da nota fiscal relativos à arma de fogo registrada. **Causa:** medidas deficientes de controle e de garantia da qualidade dos dados inseridos, ausência de controle de qualidade dos dados inseridos por outros órgãos, ausência de campos para inserir dados previstos no regulamento. **Efeito:** prejuízo à correta identificação de quais indivíduos ou locais devem ser fiscalizados, diagnósticos deficientes para o aprimoramento da política pública.

A9: inexistência no Sigma de dados relativos a armas institucionais das Forças Armadas, das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares dos Estados e do Distrito Federal e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. **Causa:** Interpretação equivocada da legislação. **Efeito:** prejuízos à investigação criminal, a verificações de rotina relativas a seus portadores e possível destruição de patrimônio público apreendido cuja origem não seja identificada.

A10: O Sistema de Gerenciamento Militar de Armas do Exército (Sigma) apresenta deficiências nos controles referentes à segurança da informação e à auditabilidade dos dados nele inseridos, pois não armazena logs de consultas feitas por militares do Exército, não é capaz de verificar alterações cadastrais feitas pela Marinha e pela Aeronáutica e precisa aprimorar os requisitos relativos às senhas de seus usuários e aos usuários inativos.

A11: O Exército reduziu os recursos orçamentários efetivamente direcionados às atividades de fiscalização e

ADC 85 / DF

controle de produtos controlados, apesar do aumento de receita com aplicação vinculada ao Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC). **Causa:** retenção dos recursos de arrecadação para a reserva de contingência e baixa execução financeira.

A12: As Forças Armadas e os órgãos policiais subordinados ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública concedem porte de arma a seus integrantes sem que sejam feitas averiguações sistemáticas relativas à sua idoneidade ou à aptidão psicológica. **Causa:** interpretação de que o porte de arma funcional é direito irrestrito inerente ao exercício da profissão e a regulamentação da matéria, a qual não impõe controles rigorosos. **Efeito:** registro de 2.460 boletins de ocorrência, 219 mandados de prisão e 581 processos de execução penal vinculados a pessoas físicas ligadas às forças e registradas no Sigma (TCU, Acórdão 949/2024 – Plenário, p. 2-4).

III – DECRETOS 11.366/2023 E 11.615/2023. RECONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE CONTROLE DE ARMAS NO BRASIL. CONSTITUCIONALIDADE

Em meio a esse contexto, o Presidente da República almeja, nestes autos, a declaração de constitucionalidade dos Decretos 11.366/2023 e 11.615/2023.

Acerca do Decreto 11.366/2023, sustenta que o ato normativo foi editado *“com o propósito de conter os problemas de segurança pública decorrentes principalmente da ampliação de atos de concessão de registros para porte e posse de armas de fogo com base em normas regulamentares pretéritas”* (eDOC 1, p. 15).

Ainda segundo a Presidência da República, *“a ideia foi enfrentar a*

ADC 85 / DF

facilitação da circulação de armas no país, adotando medidas que se coadunassem com os termos da Lei n. 10.826/2003 e com os direitos fundamentais à vida e à segurança pública” (eDOC 31, p. 5). Nessa linha, referido ato normativo foi concebido como *“instrumento transitório de política pública para a tutela de bens jurídicos constitucionais até que sobrevenha regulamentação ampla, definitiva e prospectiva sobre a Lei nº 10.826/2003”* (eDOC 1, p. 30).

A fim de alcançar os referidos objetivos, o Decreto 11.366/2023 previu, essencialmente, a adoção de cinco medidas:

A **primeira medida** prevista no decreto (art. 1º, inciso I) diz respeito à suspensão dos registros para a aquisição e transferência de armas e de munições de uso restrito por caçadores, colecionadores, atiradores e particulares. Sua materialização consta do artigo 3º do Decreto n. 11.366/2023. A **segunda providência** foi a restrição dos quantitativos de aquisição de armas e de munições de uso permitido, assim como a fixação dos requisitos para a compra de arma e para a obtenção do Certificado de Registro de Arma de Fogo, nos termos dos artigos 4º a 12 do referido decreto. Em **terceiro lugar**, suspendeu-se a concessão de novos registros de clubes e escolas de tiro e, **em quarto**, a concessão de novos registros de colecionadores, atiradores e caçadores. A **quinta medida** adotada pelo ato normativo analisado foi a instituição de grupo de trabalho, com vistas à regulamentação da Lei n. 10.826/2003.

Além disso, houve revogação de dispositivos que destoavam da Lei n. 10.826/2003 (cf. art. 32 do Decreto n. 11.366/2023) (eDOC 31, p. 5).

Já o Decreto 11.615/2023 consiste efetivamente na nova regulamentação *“ampla, definitiva e prospectiva”* do Estatuto do Desarmamento almejada pelo Decreto 11.366/2023 e construída pelo grupo de trabalho por ele instituído.

ADC 85 / DF

Acerca desse segundo decreto, a Presidência da República sustenta que:

Essa regulamentação dá continuidade à política instituída pelo Decreto n. 11.366/2023, no intuito de firmar avanços na regulação responsável e adequada do acesso às armas e munições no Brasil. Nesse sentido, como constou na Exposição de Motivos Interministerial (EMI) n. 00132/2023 MSJP MD, "a proposta retoma a consolidação de uma Política de Regulação Responsável de Armas e Munições, prevendo diversos conceitos e disciplinas existentes em regulamentação anterior, além de incorporar medidas necessárias para **reverter os retrocessos do período entre 2019 e 2022 nesta política central para a segurança pública e democracia brasileira**" (grifou-se). [...]

A esse respeito, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (CONJUR/MJSP) asseverou que "em sintonia com o entendimento do Supremo Tribunal Federal que considera desarmonica com a Constituição Federal uma regulamentação que autorize indiscriminadamente a aquisição de armas e munições, notadamente aquelas de uso restrito, a atual regulamentação pelo Decreto n. 11.366/23 e, em continuidade normativa pelo Decreto n. 11.615/2023, no exercício da discricionariedade político-legislativa conferida ao Chefe do Poder Executivo, mostra-se plenamente conforme à Constituição Federal ao concretizar o dever estatal de controlar a circulação de armas de fogo no território nacional, com condicionantes e parâmetros razoáveis e absolutamente justificáveis, diante dos valores da vida e da segurança das pessoas, tendo como pressuposto a inexistência do direito fundamental ao acesso a armas de fogo pelos cidadãos".

Alguns aspectos podem ser destacados, de forma não exaustiva. Como indicado pela CONJUR/MJSP, o Decreto n.

ADC 85 / DF

11.615/2003 procurou diligenciar no sentido de **exercer um controle adequado do acesso a armas de fogo**, como se vê, por exemplo, da obrigação prevista em seu artigo 3º em relação à manutenção, pelo Sistema Nacional de Armas - SINARM, de um cadastro único, geral, integrado e permanente: "a) das armas de fogo importadas, produzidas e comercializadas no País, com a identificação de suas características, de suas propriedades e de modificações que alterem as suas características ou o seu funcionamento; b) das autorizações de porte de arma de fogo e das renovações expedidas pela Polícia Federal; c) das transferências de propriedade, dos extravios, dos furtos, dos roubos e de outras ocorrências suscetíveis de alterar os dados cadastrais, inclusive as decorrentes de fechamento de empresas de segurança privada e de transporte de valores; d) das apreensões de armas de fogo, inclusive as vinculadas a procedimentos policiais e judiciais; e) dos armeiros em atividade no País e das respectivas licenças para o exercício da atividade profissional; f) dos produtores, dos atacadistas, dos varejistas, dos exportadores e dos importadores registrados no Comando do Exército e por este autorizados a produzir ou comercializar armas de fogo, munições e acessórios; e g) da identificação do cano da arma e das características das impressões de raiamento e de microestriamento de projétil disparado, conforme marcação e testes de realização obrigatória pelo fabricante". No mesmo sentido, as atribuições previstas no artigo 4º à Polícia Federal.

Quanto à **comprovação da efetiva necessidade** para aquisição de arma de fogo, pode-se mencionar, exemplificativamente, o artigo 15, § 3º, do Decreto n. 11.615/2003, que, ao tratar da aquisição de arma de fogo de uso permitido, estabelece expressamente que "a comprovação da efetiva necessidade de que trata o inciso III do caput não é presumida e deverá demonstrar os fatos e as circunstâncias concretas justificadoras do pedido, como as atividades

ADC 85 / DF

exercidas e os critérios pessoais, especialmente os que demonstrem indícios de riscos potenciais à vida, à incolumidade ou à integridade física, própria ou de terceiros".

Os **quantitativos** estabelecidos pelo referido ato normativo (v.g., seu art. 15, § 3º) estão em harmonia com o que a Suprema Corte estabeleceu no julgamento do Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6466, no sentido de que "o legislador, ao delegar ao Poder Executivo, no art. 4º, §2º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, as definições dos quantitativos de munições adquiríveis pelos cidadãos, vinculou-o ao programa finalístico do direito à segurança e ao objetivo amplo do desarmamento. Faz-se necessária a aplicação da técnica da interpretação conforme para afastar a hipótese de discricionariedade desvinculada, e fixar a tese hermenêutica de que o poder concretizador regulamentar está limitado a definir, de forma diligente e proporcional, as quantidades de munição que garantam apenas o necessário à segurança dos cidadãos" (eDOC 31, p. 6-7).

Sob a ótica da observância das normas de competência para a edição dos decretos, tenho que a constitucionalidade formal de ambos os decretos é inequívoca.

Na linha do que já decidi nos autos do **MS 38.933** (Rel. Min. Gilmar Mendes, Decisão Monocrática, DJe 18.1.2023), do **MS 38.994** (Rel. Min. Gilmar Mendes, Decisão Monocrática, DJe 13.2.2023), do **MS 38.991** (Rel. Min. Gilmar Mendes, Decisão Monocrática, DJe 14.2.2023), do **MS 38.973** (Rel. Min. Gilmar Mendes, Decisão Monocrática, DJe 14.2.2023) e do **MS 38.979** (Rel. Min. Gilmar Mendes, Decisão Monocrática, DJe 14.2.2023), entendo que o Presidente da República, ao editar o referido decreto, agiu dentro da competência prevista no art. 84, *caput*, inciso IV da Constituição, sem em momento algum exorbitá-la.

Quanto ao Decreto 11.366/2023, conforme disposto em seu art. 1º, são

ADC 85 / DF

basicamente cinco as matérias objeto de regulamentação: (i) a suspensão de registros para a aquisição e transferência de armas e munições de uso restrito por caçadores, colecionadores, atiradores e particulares (CACs); (ii) a restrição dos quantitativos de aquisição de armas e de munições de uso permitido; (iii) a suspensão de concessão de novo registros de clubes e escolas de tiro; (iv) a suspensão de concessão de novos registros de CACs e; (v) a instituição de grupo de trabalho para a elaboração de nova regulamentação exaustiva do Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003).

Todas essas matérias encontram-se dentro da esfera de regulamentação do Estatuto do Desarmamento, nos termos da própria Lei 10.826/2003.

A previsão de que o registro obrigatório das armas de fogo junto ao órgão competente deva ser objeto de regulamento, por exemplo, encontra-se expressa no parágrafo único do art. 3º e no inciso III do art. 4º da Lei 10.826/2003. De igual modo, também a previsão de que a matéria relativa à aquisição de munições deve ser objeto de regulamento encontra-se expressa no §2º do inciso II do art. 4º da Lei 10.826/2003.

Quanto a todos os demais temas tratados pelo decreto, ainda que não haja previsão expressa no texto da Lei 10.826/2003 no sentido de que devam constar no regulamento da lei, referem-se às normas de procedimento necessárias ao estrito cumprimento das competências atribuídas ao Poder Executivo pelo Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003) e, nessa qualidade, inserem-se no poder regulamentar privativo do Presidente da República instituído pelo inciso IV do art. 84 da Constituição.

Com efeito, é atribuição do Poder Executivo, nos termos do Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003), instituir e manter os cadastros e registros de armas, clubes e escolas de tiro e dos próprios indivíduos pela lei qualificados como colecionadores, atiradores e caçadores (CACs), estando obviamente no âmbito de sua competência regulamentar, por extensão, a prerrogativa de suspender a inscrição de novos assentos nos

ADC 85 / DF

respectivos cadastros e registros, desde que diante de razões fático-jurídicas relevantes.

Já quanto ao Decreto 11.615/2023, trata-se, efetivamente, de regulamentação ampla do Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003), o que certamente se insere na competência regulamentar do Chefe do Poder Executivo. As matérias regulamentadas pelo ato normativo, a teor de seu art. 1º, são as seguintes: (i) regras e procedimentos relativos à aquisição, ao registro, à posse, ao porte, ao cadastro e à comercialização nacional de armas de fogo, munições e acessórios; (ii) disciplina das atividades de caça excepcional, de caça de subsistência, de tiro desportivo e de colecionamento de armas de fogo, munições e acessórios; (iii) disciplina do funcionamento das entidades de tiro desportivo e; (iv) estruturação do Sistema Nacional de Armas (SINARM).

Mais uma vez, cuida-se de matérias que se encontram dentro da esfera de regulamentação do Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003), na medida em que se referem às normas de procedimento necessárias ao estrito cumprimento das competências atribuídas pela lei ao Poder Executivo (vide, em especial: Lei 10.826/2003, arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 8º, 9º e 10).

Dessa forma, sob um ponto de vista de competência formal, não verifico inconstitucionalidade no exercício do poder regulamentar que culminou na edição dos Decretos 11.366/2023 e 11.615/2023.

De igual modo, sob a perspectiva do conteúdo material da norma, também não considero existir inconstitucionalidade em ambos os decretos ora apreciados – que, pelo contrário, encontram-se em consonância com os últimos pronunciamentos deste Supremo Tribunal Federal acerca da matéria de fundo.

Conforme exposto anteriormente, no período compreendido entre 2019 e 2022, o Estatuto do Desarmamento foi objeto de uma série de regulamentações sucessivas que tinham como propósito declarado a ampla flexibilização do plexo de normas regulamentares relativas à aquisição e acondicionamento de armas e munições, requisitos e

ADC 85 / DF

procedimento de registro e concessão de porte de trânsito de arma de fogo a CACs, bem como requisitos e procedimento de registro de clubes e escolas de tiro, observando-se até mesmo uma ampliação das situações em que o cadastro e registro de armas de fogo poderia ser dispensado.

Em suma, observou-se clara atuação inconstitucional no sentido da facilitação do acesso a armas e munições no País, beneficiando especialmente a categoria dos CACs (com interpretação cada vez mais leniente dos requisitos para enquadramento na categoria), a despeito de outros bens jurídicos constitucionais relevantes, como o dever de proteção à vida e o dever estatal de controle da violência armada.

Os decretos ora apreciados, em especial os dispositivos destacados pelo requerente, voltaram-se justamente à reversão dessa tendência e à efetiva reconstrução da política de controle de armas no Brasil.

A edição do Decreto 11.366/2023, cujo propósito era o de estabelecer freio de arrumação frente à tendência de vertiginosa flexibilização das normas de acesso a armas de fogo e munições no Brasil enquanto se discutia nova regulamentação da matéria, longe denotar qualquer espécie de inconstitucionalidade, promove, ao invés, o cumprimento do dever estatal de construção de uma política pública de segurança e controle da violência armada, indo ao encontro do entendimento que vem sendo manifestado por este Supremo Tribunal Federal sobre o tema (*v. g. ADIs 6119/DF, 6139/DF e 6466/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 16.12.2022*).

De igual modo, também o Decreto 11.615/2023, que consiste na regulamentação ampla e definitiva da matéria, estabeleceu diversos mecanismos que visam promover a reconstrução da política pública de controle de armas no Brasil. Nessa linha, destacam-se as seguintes medidas, indicadas pela União em suas manifestações (eDOCs 1, 31 e 66):

(i) estruturação e centralização no Sistema Nacional de Armas (SINARM), vinculado à Polícia Federal, da incumbência de manter cadastro único, geral, integrado e permanente “a) das

ADC 85 / DF

armas de fogo importadas, produzidas e comercializadas no País, com a identificação de suas características, de suas propriedades e de modificações que alterem as suas características ou o seu funcionamento; b) das autorizações de porte de arma de fogo e das renovações expedidas pela Polícia Federal; c) das transferências de propriedade, dos extravios, dos furtos, dos roubos e de outras ocorrências suscetíveis de alterar os dados cadastrais, inclusive as decorrentes de fechamento de empresas de segurança privada e de transporte de valores; d) das apreensões de armas de fogo, inclusive as vinculadas a procedimentos policiais e judiciais; e) dos armeiros em atividade no País e das respectivas licenças para o exercício da atividade profissional; f) dos produtores, dos atacadistas, dos varejistas, dos exportadores e dos importadores registrados no Comando do Exército e por este autorizados a produzir ou comercializar armas de fogo, munições e acessórios; e g) da identificação do cano da arma e das características das impressões de raiaamento e de microestriamento de projétil disparado, conforme marcação e testes de realização obrigatória pelo fabricante” (Decreto 11.615/2023, art. 3º);

(ii) retomada da delimitação da potência de armas de fogo de uso permitido para os limites vigentes até 2018, com energia na saída do cano de prova de até 300 (trezentas) libras-pé ou 407 (quatrocentos e sete) joules (Decreto 11.615/2023, art. 11, I);

(iii) recrudescimento geral da fiscalização dos requisitos para a concessão de autorização, pela Polícia Federal, para a aquisição de armas de fogo de uso permitido (Decreto 11.615/2023, art. 15);

(iv) estabelecimento de que a comprovação de efetiva necessidade da posse ou porte de arma de fogo necessária à aquisição de arma de fogo de uso permitido “*não é presumida e deverá demonstrar os fatos e as circunstâncias concretas justificadoras do pedido, como as atividades exercidas e os critérios pessoais, especialmente os que demonstrem indícios de riscos potenciais à vida,*

ADC 85 / DF

à incolumidade ou à integridade física, própria ou de terceiros”
(Decreto 11.615/2023, art. 15, § 3º);

(v) redução do prazo de validade do Certificado de Registro de Arma de Fogo concedido a caçadores, atiradores desportivos e colecionadores (CACs) para três anos, com estabelecimento de avaliação psicológica periódica para fins de manutenção do certificado de registro (Decreto 11.615/2023, art. 24);

(vi) redução dos limites para aquisição e posse de armas de fogo por atiradores esportivos (em 2019 esse limite chegou a até 60 armas, sendo 30 de uso restrito) e reintrodução da divisão de atiradores desportivos por níveis (Decreto 11.615/2023, art. 36);

(vii) redução, em geral, dos quantitativos para aquisição e posse de armas de fogo e munições por caçadores, atiradores desportivos e colecionadores (CACs) (Decreto 11.615/2023, arts. 36, 39, 42 e 43);

(viii) limitação do horário de funcionamento de entidades de tiro desportivo, bem como vedação de proximidade em menos de um quilometro a estabelecimentos de ensino públicos ou privados (Decreto 11.615/2023, art. 38);

(ix) compreensão da caça para fins de redução de população de espécie exógena invasora como atividade excepcional, a ser concretamente autorizada pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) de forma prévia (Decreto 11.615/2023, art. 39);

(x) instituição de procedimento de seleção aleatório do psicólogo e do instrutor de armamento e tiro para realização dos testes de comprovação de aptidão psicológica e de capacidade técnica para manuseio de arma de fogo (Decreto 11.615/2023, art. 65).

Tais alterações, em minha leitura, estão inequivocamente contidas dentro da margem de conformação regulamentar conferida ao Poder Executivo pelo Estatuto do Desarmamento e, mais do que isso, densificam normas e valores constitucionais de primeira ordem, como os direitos à vida (Constituição, art. 5º, *caput*) e à segurança pública (Constituição, art. 144, *caput*). Concretizam, ainda, o próprio escopo finalístico da Lei 10.826/2003, referente à promoção do desarmamento e do controle das armas de fogo no Brasil.

Os diversos dispositivos que promovem um maior rigor para a concessão de autorizações de aquisição e posse de armas de fogo, bem como recrudescem a fiscalização do preenchimento dos requisitos para aquisição, posse e manutenção de armas de fogo (*v. g.* Decreto 11.615/2023, arts. 3º, 15, 24, 36, 38, 39, 42, 43 e 65), além de não desbordarem da margem de conformação do poder regulamentar, indubitavelmente densificam o imperativo de viabilizar o efetivo controle da circulação de armas de fogo no país, não havendo que se cogitar inconstitucionalidade.

Nessa linha, destaco que a própria auditoria promovida pelo TCU, anteriormente citada, ao se debruçar sobre a nova regulamentação promovida pelo Decreto 11.615/2023, salientou que:

A nova regulamentação do Estatuto do Desarmamento trazida pelo Decreto 11.615/2019 [SIC] endereçou diversas fragilidades encontradas ao, por exemplo: reduzir os limites de acervos e, no caso dos atiradores, aliar a progressão de limite a níveis de habitualidade (arts. 35, 36, 39, inciso III, e 42); prever planejamento mais detalhado e coordenação entre o Ibama e o Exército quando do apostilamento da atividade de caça; reduzir o período de validade dos CRs e dos CRAFs (art. 39); ou ampliar para cinco anos o intervalo temporal de referência para fins de apuração de idoneidade (art. 15, § 4º). A tendência é que, com isso, a demanda por concessões de novos CRs se reduza e

ADC 85 / DF

parte das desconformidades detectadas seja corrigida durante as revalidações desses registros.

Não obstante, é preciso lembrar que o retrato atual é de um sistema com muitos administrados e com capacidade de fiscalizar um percentual muito baixo deles – herança dessa flexibilização. Isso exige controles mais direcionados aos riscos e soluções que gerem resultados significativos sem exigir elevados insumos (TCU, Acórdão 949/2024 – Plenário, p. 110).

Sob outra perspectiva, tampouco há que se cogitar eventual inconstitucionalidade por violação ao direito adquirido (Constituição, art. 5º, XXXVI) dos dispositivos que promovem: (a) a redução da potência das armas de fogo consideradas de uso permitido (Decreto 11.615/2023, art. 11, I); (b) a redução do prazo de validade do Certificado de Registro de Arma de Fogo concedido a CACs (Decreto 11.615/2023, art. 24) e; (c) a redução dos quantitativos para aquisição e posse de armas de fogo e munições por CACs (Decreto 11.615/2023, arts. 36, 39, 42 e 43). Apesar de tais normas, em tese, incidirem sobre situações jurídicas anteriormente constituídas com base nas normas regulamentares anteriores, deve ser ressaltado, na linha da jurisprudência iterativa desta Suprema Corte, que não há direito adquirido a regime jurídico (RE 563.965/RN, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 19.3.2009).

Registro, no particular, que a própria norma regulamentar adotou medidas para preservar a segurança jurídica nos casos em que a nova regulamentação incidir sobre situações constituídas com base nas normas regulamentares pretéritas, como se observa em relação ao disposto no art. 79 do Decreto 11.615/2023, segundo o qual “[o] proprietário que, até a data de entrada em vigor deste Decreto, tiver adquirido arma de fogo considerada restrita nos termos do disposto neste Decreto, poderá com ela permanecer e adquirir a munição correspondente”. De igual modo, colho também a norma prevista no parágrafo único art. 80 do Decreto 11.615/2023, que garante, na hipótese de certificado de registro concedido a CAC antes da entrada

ADC 85 / DF

em vigor da nova regulamentação, que o novo prazo de validade será *“contado da data de publicação deste Decreto”*.

Saliento, por oportuno, que mesmo a norma transitória consubstanciada no Decreto 11.366/2023 também já houvera se preocupado em proteger a situação dos particulares que haviam adquirido e detinham a posse de armas de fogo na forma da regulamentação pretérita, prorrogando a validade de registros para aquisição e transferência de armas de fogo de uso restrito que vencerem após sua publicação até que entrasse em vigor nova regulamentação da Lei nº 10.826/2023 (Decreto 11.366/2023, art. 3º, §2º).

Tais normas, portanto, não importam em violação à segurança jurídica ou ao direito adquirido (Constituição, art. 5º, XXXVI), não havendo inconstitucionalidade no particular.

Considero, por fim, que as normas cujo reconhecimento de constitucionalidade se pretende são plenamente consentâneas com o ordenamento constitucional sob o ponto de vista da proporcionalidade das medidas normativas adotadas.

Refiro-me, no particular, à necessidade de se aferir a compatibilidade da norma regulamentar aos fins constitucionalmente previstos ou de constatar a observância do princípio da proporcionalidade (*Verhältnismässigkeitsprinzip*) – isto é, de se proceder à censura sobre a adequação (*Geeignetheit*) e a necessidade (*Erforderlichkeit*) do ato regulamentar ora apreciado.

Quanto aos elementos do princípio da proporcionalidade, tive oportunidade de registrar em sede doutrinária:

“A doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso (*Verhältnismässigkeitsprinzip; Übermassverbot*), que se revela mediante contraditoriedade, incongruência e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins. No direito constitucional

ADC 85 / DF

alemão, outorga-se ao princípio da proporcionalidade ou ao princípio da proibição de excesso qualificação de norma constitucional não escrita.

A utilização do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso no direito constitucional envolve, como observado, a apreciação da necessidade (*Erforderlichkeit*) e adequação (*Geeignetheit*) da providência legislativa

Assim, em decisão proferida em março de 1971, o *Bundesverfassungsgericht* assentou que o princípio do Estado de Direito proíbe leis restritivas inadequadas à consecução de seus fins, acrescentando que *‘uma providência legislativa não deve ser já considerada inconstitucional por basear-se em um erro de prognóstico’* – *BverfGE*, 25:1(12)

O Tribunal Constitucional explicitou, posteriormente, que *‘os meios utilizados pelo legislador devem ser adequados e necessários à consecução dos fins visados. O meio é adequado se, com a sua utilização, o evento pretendido pode ser alcançado; é necessário se o legislador não dispõe de outro meio eficaz, menos restritivo aos direitos fundamentais’*.

A aferição da constitucionalidade da lei em face do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso contempla os próprios limites do poder de conformação outorgado ao legislador. É o que se constata em decisão do *Bundesverfassungsgericht* na qual, após discutir aspectos relativos à eficácia e adequação de medidas econômicas consagradas em ato legislativo, concluiu-se que o legislador não havia ultrapassado os limites da discricionariedade que lhe fora outorgada.

O Tribunal reconhece que o estabelecimento de objetivos e a definição dos meios adequados pressupõem uma decisão de índole política, econômica, social, ou político-jurídica. Esse juízo inerente à atividade política parece ter determinado uma postura cautelosa do Tribunal no exame relativo à adequação das medidas legislativas. A inconstitucionalidade de uma providência legal por objetiva desconformidade ou

ADC 85 / DF

inadequação aos fins somente pode ser constatada em casos raros e especiais.

Embora reflita a delicadeza da aplicação desse princípio no juízo de constitucionalidade, tal orientação não parece traduzir uma atitude demissionária quanto ao controle da adequação das medidas legislativas aos fins constitucionalmente perseguidos.

Uma lei será inconstitucional, por infringente ao princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso, diz a Corte Constitucional alemã, *‘se se puder constatar, inequivocamente, a existência de outras medidas menos lesivas’*.

No Direito português, o princípio da proporcionalidade em sentido amplo foi erigido à dignidade de princípio constitucional consagrando-se, no art. 18º, 2, do texto magno, que *‘a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar -se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos’*.

O princípio da proibição de excesso, tal como concebido pelo legislador português, afirma Canotilho, *‘constitui um limite constitucional à liberdade de conformação do legislador’*.

Portanto, a doutrina constitucional mais moderna enfatiza que, em se tratando de imposição de restrições a determinados direitos, deve-se indagar não apenas sobre a admissibilidade constitucional da restrição eventualmente fixada, mas também sobre a compatibilidade das restrições estabelecidas com o *princípio da proporcionalidade*. Essa orientação, que permitiu converter o princípio da reserva legal (*Gesetzesvorbehalt*) no *princípio da reserva legal proporcional* (*Vorbehalt des verhältnismässigen Gesetzes*), pressupõe não só a legitimidade dos meios utilizados e dos fins perseguidos pelo legislador, mas também a *adequação* desses meios para consecução dos objetivos pretendidos (*Geeignetheit*) e a *necessidade* de sua utilização (*Notwendigkeit oder Erforderlichkeit*).

O subprincípio da *adequação* (*Geeignetheit*) exige que as

ADC 85 / DF

medidas interventivas adotadas mostrem-se aptas a atingir os objetivos pretendidos. A Corte Constitucional examina se o meio é ‘simplesmente inadequado’ (*schlechthin ungeeignet*), ‘objetivamente inadequado’ (*objektiv ungeeignet*), “manifestamente inadequado ou desnecessário” (*offenbar ungeeignet oder unnötig*), ‘fundamentalmente inadequado’ (*grundsätzlich ungeeignet*), ou ‘se com sua utilização o resultado pretendido pode ser estimulado’ (*ob mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann*).

O subprincípio da *necessidade* (*Notwendigkeit oder Erforderlichkeit*) significa que nenhum meio menos gravoso ao indivíduo revelar-se-ia igualmente eficaz na consecução dos objetivos pretendidos.

Em outros termos, o meio não será necessário se o objetivo almejado puder ser alcançado com a adoção de medida que se revele a um só tempo adequada e menos onerosa. Ressalte-se que, na prática, adequação e necessidade não têm o mesmo *peso* ou relevância no juízo de ponderação. Assim, apenas o que é *adequado* pode ser *necessário*, mas o que é *necessário* não pode ser *inadequado*.

Pieroth e Schlink ressaltam que a prova da *necessidade* tem maior relevância do que o teste da adequação. Positivo o teste da necessidade, não há de ser negativo o teste da adequação. Por outro lado, se o teste quanto à necessidade revelar-se negativo, o resultado positivo do teste de adequação não mais poderá afetar o resultado definitivo ou final. De qualquer forma, um juízo definitivo sobre a proporcionalidade da medida há de resultar da rigorosa ponderação e do possível equilíbrio entre o significado da intervenção para o atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador (*proporcionalidade em sentido estrito*). É possível que a própria ordem constitucional forneça um indicador sobre os critérios de avaliação ou de ponderação que devem ser adotados. Pieroth e Schlink advertem, porém, que nem sempre a doutrina e a jurisprudência se contentam com essas indicações fornecidas

ADC 85 / DF

pela Lei Fundamental, incorrendo no risco ou na tentação de substituir a decisão legislativa pela avaliação subjetiva do juiz.

Tendo em vista esses riscos, procura-se solver a questão com base nos outros elementos do princípio da proporcionalidade, enfatizando-se, especialmente, o significado do subprincípio da necessidade. A proporcionalidade em sentido estrito assumiria, assim, o papel de um *controle de sintonia fina* (*Stimmigkeitskontrolle*), indicando a justeza da solução encontrada ou a necessidade de sua revisão”. (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**, 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 229/232).

Dessa forma, partindo da perspectiva da **proporcionalidade** sob a ótica da **adequação**, forçoso reconhecer que as medidas regulamentares operacionalizadas pelos Decretos 11.366/2023 e 11.615/2023 se mostram plenamente idôneas e apropriadas tendo em vista a consecução do pretendido objetivo de estabelecer nova regulamentação do Estatuto do Desarmamento que melhor permita o controle da circulação de armas de fogo no Brasil.

A meu ver, há inequívoca congruência entre as medidas de restrição de quantitativos e recrudescimento fiscalizatório acima elencadas e o propósito de promover a reconstrução de uma política pública de controle de armas no Brasil à altura dos bens constitucionais envolvidos e do próprio escopo teleológico Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003).

Além disso, como destacado acima, a própria norma regulamentar tomou o cuidado de adotar medidas destinadas a preservar a segurança jurídica das situações constituídas com fundamento na regulamentação pretérita (Decreto 11.366/2023, art. 3º, §2º; Decreto 11.615/2023, arts. 79 e 80), em clara medida de adequação da regulamentação aos fins pretendidos sem que com isso se incorra em eventuais excessos (proporcionalidade como proibição de excesso – *Übermassverbot*).

ADC 85 / DF

Adicionalmente, também sob a ótica da **necessidade**, as medidas veiculadas pelos Decretos 11.366/2023 e 11.615/2023 igualmente se mostram congruentes com o mandamento da **proporcionalidade** haja vista a situação de carência de uma política satisfatória de controle da circulação de armas de fogo no Brasil, quadro inconstitucional agravado pelas alterações regulamentares observadas nos últimos anos já diagnosticado pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal, conforme demonstrado acima.

Em verdade, patentemente lesiva à máxima da proporcionalidade seria, ao invés, tolher excessivamente a capacidade do Poder Executivo de estabelecer mecanismos de fiscalização da circulação de armas de fogo no Brasil, uma vez que, a partir da consideração dos direitos fundamentais como imperativos de tutela (CANARIS, Claus Wilhelm. **Direitos fundamentais e direito privado**, Coimbra: Almedina, 2003), o princípio da **proporcionalidade** igualmente ostenta caráter de **proibição de proteção deficiente** (*Untermassverbot*).

Sob essa perspectiva, a persistência do estado de incerteza acerca da constitucionalidade da nova regulamentação promovida pelo Governo Federal (Decreto 11.615/2023) agravaria ainda mais o quadro inconstitucional de efetivo descontrole da circulação de armas de fogo no Brasil – o que, por sua vez, demonstra cabalmente a pertinência e a adequação da ação declaratória proposta pelo requerente.

Por todas essas razões, entendo que se impõe o reconhecimento da constitucionalidade dos Decretos 11.366/2023 e 11.615/2023, na forma da fundamentação acima.

IV – CONCLUSÃO

Ante o exposto, conheço da ação declaratória de constitucionalidade e, no mérito, julgo procedentes os pedidos para declarar a constitucionalidade dos Decretos 11.366/2023 e 11.615/2023, nos termos

ADC 85 / DF

da fundamentação acima.

É como voto.