

Opinião: A inconstitucionalidade dos decretos sobre porte de armas

19/06/2019

A recente edição de dois decretos presidenciais sobre porte de armas tem gerado polêmica que, além de intensa politicamente, relaciona-se intimamente com dois temas fundamentais ao constitucionalismo: a separação de Poderes e a proteção de direitos fundamentais. Antes de se analisar a constitucionalidade dos decretos — propósito central deste breve artigo —, convém ser feita breve reconstrução histórica do contexto em que eles se inserem e da lei que pretendem regulamentar.

O Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826) foi promulgado em 22 de dezembro de 2003, após um amplo debate entre sociedade civil, governo e parlamento. Fruto do Projeto de Lei 292, do senador Gerson Camata, o estatuto, segundo a justificação de seu projeto, pretendia garantir que “o uso de armas de fogo passa[sse] a ser objeto de estrito controle estatal, sendo permitido apenas em circunstanciais excepcionais”. Diante de uma escalada de homicídios por armas de fogo (entre 1980 e 2003, houve um crescimento de 8,1% ano), o Congresso entendeu que era necessário reduzir o número de armas e munições em circulação na sociedade brasileira.

Em 2005, no diapasão da discussão que levou à lei, foi realizado um plebiscito em que se perguntou aos cidadãos brasileiros se “o comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil”. A maior parte dos eleitos optou pelo “não” (63,94%). Apesar disso, em nenhum momento o porte de armas foi objeto de deliberação pelos eleitores. Embora desde então tenha se verificado inúmeras tentativas de superar o estatuto, em nenhum momento o argumento inicial que o justificou, qual seja, o de transformar o porte de armas em algo excepcional, conseguiu formar uma maioria social e parlamentar apta a produzir uma nova lei. Tanto é assim que o Estatuto do Desarmamento continua em vigor.

Entretanto, em 7 maio deste ano, o presidente da República editou o Decreto 9.785, que dispôs sobre a aquisição, o cadastro, o registro, a posse, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição, sob o fundamento de regulamentar o estatuto do desarmamento. O ato tratava de diversos aspectos de regulação do armamento civil, flexibilizando, por exemplo, as regras para porte de arma e o número de armas sem restrições de uso. As críticas ao regulamento se avolumaram e, no dia 21 de maio, o presidente editou o Decreto 9.797, que supostamente “contemplaria” tais objeções de especialistas e “restringiria” a flexibilização do uso de armas. A leitura do novo decreto, porém, revela que pouca coisa mudou e que a nova regulamentação da matéria se mantém inconstitucional. Com exceção da maior restrição à autorização para o porte de fuzis, da exclusão da autorização para portar armas em aeronaves, da proibição de que menores de 14 anos pratiquem tiro esportivo e da vedação de compra de munição por colecionadores de armas de acervo, a maior parte das inconstitucionalidades foi mantida, e outras foram criadas.

Com efeito, o novo ato agrava alguns dos problemas do anterior. É o caso do número de agentes que têm presunção para o porte de armas. Por exemplo, na redação anterior, os

advogados que podiam ter armas de fogo eram os agentes públicos, ainda que inativos (artigo 20, parágrafo 3º, II, h). Na nova redação, qualquer advogado pode tê-lo (artigo 20, parágrafo 3º, III). Para que se tenha uma noção da gravidade da medida, hoje, no Brasil, há mais de um milhão de advogados[1]. Todos eles com uma autorização para possuir o porte de armas.

Um primeiro aspecto problemático do decreto diz respeito à (in)observância do critério da “efetiva necessidade”, estabelecido pela lei para que a autorização para que o porte de armas seja concedido (artigo 10, parágrafo 1º, I). Segundo a estrutura legal, o cidadão interessado em ter o porte deverá fazer uma requisição individual (artigo 4º) e comprovar a sua efetiva necessidade, fundada em exercício de atividade profissional de risco ou de ameaça à sua integridade física.

O decreto, mesmo com sua nova redação, inverte essa lógica. No lugar de requisições individuais aferidas concretamente, que comprovem a efetiva necessidade do porte, ele estabelece uma série de presunções que redundam em autorização imediata, decorrente da atividade profissional ou da residência do interessado. Por exemplo, no caso da atividade profissional de risco, o regulamento, em seu artigo 20, parágrafo 3º, estabelece que qualquer advogado, profissional de imprensa que “atue na cobertura policial” ou dirigente de clube de tiro exerce uma atividade profissional de risco e, por consequência, deve ter autorização para o porte, sem que seja necessária qualquer análise concreta do efetivo risco da atividade desempenhada pelo requerente.

Quanto ao requisito da ameaça à integridade física do cidadão, o ato presume que caçadores, colecionadores de arma de fogo e indivíduos domiciliados em imóveis rurais têm sua integridade ameaçada e, igualmente, devem ter o porte (artigo 10, parágrafo 4º). A excepcionalidade do porte de armas, evidenciada pela teleologia da lei, é transformada em regra. Em apertada síntese, a pretexto de regulamentar o Estatuto do Desarmamento, o decreto veicula uma espécie de “Estatuto do Armamento”, exorbitando, claramente, dos limites que demarcam o exercício legítimo do poder regulamentar.

Há, portanto, evidentes violações à separação de Poderes e, por conseguinte, à Constituição. Ao invés de promover a fiel execução do Estatuto do Desarmamento (como determina o artigo 84, IV, da CF), o regulamento inverte seu espírito e substância, revogando-o tacitamente. Ocorre que as leis evidentemente não podem ser revogadas por decretos, e o presidente da República, ao fazê-lo, ainda que em nome de um suposto poder regulamentar, incorre em grave vício de inconstitucionalidade formal, pois trata indevidamente por decreto de matéria reserva à lei em sentido estrito.

Ainda que não estivesse presente esse vício formal, o regulamento de todo modo afrontaria materialmente os direitos fundamentais à vida e à integridade física (artigo 5 da CF), revelando-se também materialmente inconstitucional. De acordo com os estudos empíricos do Mapa da Violência de 2015, a aprovação do Estatuto do Desarmamento resultou, entre 2003 e 2014, [em 133.987 vidas poupadas](#). Tal resultado, deve-se ressaltar, deu-se mesmo com a inexistência de políticas públicas necessárias à redução das taxas de homicídio.

Na mesma linha, o [Atlas da Violência de 2018](#) aponta que a aprovação do Estatuto do Desarmamento teve como efeito básico a interrupção do aumento de nossos índices de homicídios por arma de fogo. Se entre 1980 e 2003, ano de promulgação do Estatuto do Desarmamento, houve um aumento vertiginoso da proporção de mortes por armas de fogo, no ano de 2016 essa proporção continuou sendo a mesma de 2003 (71,1%).

No âmbito internacional, o estudo de referência de Donohue[2] sobre os Estados Unidos conclui que as leis de flexibilização do porte de armas não produzem a redução de crimes e, além disso, ampliam o número de crimes violentos (os estados que as adotaram tiveram aumentos de 13 a 15% nessa categoria). De modo geral, essa tendência é corroborada pela maior parte dos estudos empíricos sobre o tema[3]. Os efeitos de regras restritivas no acesso a armas poderiam ser relacionados, por exemplo, com (i) a redução do suicídio, de acidentes e de mortes por armas com crianças; (ii) redução de índices gerais de suicídio; a (iii) redução nos crimes violentos[4].

Todos esses dados revelam que o aumento da circulação de armas de fogo e de munições na sociedade tem um efeito direto no respeito aos direitos à vida e à integridade física dos cidadãos. O Estatuto do Desarmamento foi capaz de produzir efeitos positivos na realidade brasileira, protegendo mais intensamente o direito constitucional à vida. Dessa maneira, ainda que, por absurdo, o decreto fosse o meio apto para produzir a flexibilização do acesso às armas em inobservância ao critério fixado em lei, ele violaria diretamente o conteúdo material da Constituição, com a amplitude do porte de armas que propõe.

A submissão do poder regulamentar do chefe do Poder Executivo ao princípio da legalidade é uma das pedras de toque do Estado Democrático de Direito. Isso evidentemente não significa negar uma certa dimensão criativa aos regulamentos, afinal, a mera reprodução dos termos da lei os tornaria inócuos. Porém, a literalidade e o espírito da lei são limites intransponíveis ao poder regulamentar. Assim, se a lei regulamentada torna o porte de arma “exceção”, cuja outorga pressupõe efetiva necessidade por exercício de atividade profissional de risco ou de ameaça à sua integridade física, o decreto pretensamente regulamentar não pode tornar regra o que a lei tratou como exceção (o porte de arma) e conferi-lo independentemente da análise concreta do requisito legal (lembre-se, efetiva necessidade decorrente de atividade profissional de risco ou de ameaça à sua integridade física). O propósito central do ato — armar a população — é diametralmente antagônico ao objetivo nuclear da lei supostamente regulamentada — desarmar a população. É por demais evidente, portanto, a exorbitância do poder regulamentar, a usurpação de competências constitucionais do Congresso Nacional e, consequentemente, a violação à cláusula pétrea da separação dos Poderes.

[1] Pesquisa estima em mais de um milhão o número de advogados no Brasil. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/noticias/pesquisa-estima-1-milhao-de-advogados-no-brasil-em-2018-mercado>>.

[2] DONOHUE, John; ANEJA, Abhay; WEBER, Kyle. [Right-to-Carry Laws and Violent Crime: A Comprehensive Assessment Using Panel Data and a State-Level Synthetic Controls Analysis](#). [s.l.] National Bureau of Economic Research, jun. 2017. Disponível em: <



<http://www.nber.org/papers/w23510>>.

[3] CONTI, Thomas V. “Dossiê Armas, Crimes e Violência: o que nos dizem 61 pesquisas recentes”. Disponível em: <<http://thomasvconti.com.br/2017/dossie-armas-violencia-e-crimes-o-que-nos-dizem-61-pesquisas-recentes/#resumo>>.

[4] RAND Corporation. The Science of Gun Policy: a critical synthesis of research evidence. Santa Monica: RAND, 2018.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2019-jun-19/opiniaoinconstitucionalidade-decretos-porte-armas/>