

21/09/2022

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 6.466 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
REQTE.(S) : **PARTIDO DOS TRABALHADORES**
ADV.(A/S) : **EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO E
OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA
PÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **ASSOCIACAO BRASILEIRA DE ATIRADORES CIVIS**
ADV.(A/S) : **FERNANDA MENDES DE PAULA**
ADV.(A/S) : **FERNANDA BUENO**
ADV.(A/S) : **ARNALDO ADASZ**

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO ADMINISTRATIVO. MEDIDA CAUTELAR EM CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. ESTATUTO DO DESARMAMENTO. ATO ADMINISTRATIVO NORMATIVO. QUANTITATIVO DE MUNIÇÕES. PODER REGULAMENTAR ATRIBUÍDO AO PODER EXECUTIVO. DISCRICIONARIEDADE. MARGEM DE CONFORMAÇÃO. DEVER DE DILIGÊNCIA DEVIDA E PROPORCIONALIDADE NA DEFINIÇÃO DAS QUANTIDADES DE MUNIÇÃO ADQUIRÍVEIS PELOS CIDADÃOS. INTEPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 1.634/GM-MD, DE 22 DE ABRIL DE 2020. INCOMPATIBILIDADE DOS QUANTITATIVOS ADOTADOS COM O DIREITO À SEGURANÇA E COM A FINALIDADE DO ESTATUTO DO DESARMAMENTO. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA.

ADI 6466 MC-REF / DF

1. Os direitos à vida e à segurança são dotados não apenas de dimensão negativa, senão também de dimensão positiva, constituindo exigência de que o Estado construa políticas de segurança pública e controle da violência armada.

2. As obrigações assumidas pelo Estado brasileiro perante o direito internacional dos direitos humanos aprofundam a semântica dos direitos à vida e à segurança, devendo a responsabilidade do Poder Público passar pelo crivo da diligência devida e da proporcionalidade.

3. 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.

4. A Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, de 22 de abril de 2020, extrapola a margem de conformação autorizada pelo art. 4º, §2º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Ao definir quantitativos excessivamente elevados de munições adquiríveis, o dispositivo subverte a teleologia do Estatuto do Desarmamento e fere o direito constitucional à vida e à segurança.

5. Medida cautelar referendada.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Virtual do Plenário de 16 a 20 de setembro de 2022**, iniciada na Presidência do Ministro Luiz Fux e finalizada na Presidência da Senhora Ministra Rosa Weber, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em referendar a decisão que concedeu a medida cautelar, com efeitos *ex nunc*, na presente ação para: i) dar interpretação conforme à

ADI 6466 MC-REF / DF

Constituição aos arts. 4º, §2º, da Lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003; 2º, §2º, do Decreto 9.845 de 25 de junho de 2019; e 2º, §3º, do Decreto 9.847, de 25 de junho de 2019, fixando a tese de que os limites quantitativos de munições adquiríveis se limitam àquilo que, de forma diligente e proporcional, garanta apenas o necessário à segurança dos cidadãos; ii) suspender a eficácia da Portaria Interministerial 1.634/GM-MD, de 22 de abril de 2020. Tudo nos termos do voto do Ministro Edson Fachin (Relator), vencidos os Ministros Nunes Marques e André Mendonça.

Brasília, 21 de setembro de 2022.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

Documento assinado digitalmente

21/09/2022

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 6.466 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
REQTE.(S) : **PARTIDO DOS TRABALHADORES**
ADV.(A/S) : **EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO E
OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA
PÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **ASSOCIACAO BRASILEIRA DE ATIRADORES CIVIS**
ADV.(A/S) : **FERNANDA MENDES DE PAULA**
ADV.(A/S) : **FERNANDA BUENO**
ADV.(A/S) : **ARNALDO ADASZ**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Em 5 de setembro de 2022, concedi medida cautelar cujo teor é o seguinte:

“Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Partido dos Trabalhadores, na qual se requer que seja dada interpretação conforme à Constituição ao art. 4º, §2º da Lei nº 10.826/2003, e, por arrastamento, que seja declarada a inconstitucionalidade do art. 2º, §2º do Decreto nº 9.845/2019, do art. 2º, §3º do Decreto nº 9.847/2019 (ambos incluídos pelo Decreto nº 10.030/2019), e da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, de 22 de Abril de 2020.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

ADI 6466 MC-REF / DF

“Lei n. 10.826/2003

Art. 4º Para adquirir arma de fogo de uso permitido o interessado deverá, além de declarar a efetiva necessidade, atender aos seguintes requisitos:

(...)

§ 2º A aquisição de munição somente poderá ser feita no calibre correspondente à arma registrada e na quantidade estabelecida no regulamento desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.706, de 2008)

Decreto n. 9.845/2019

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

(...)

§ 2º Ato conjunto do Ministro de Estado da Defesa e do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública estabelecerá as quantidades de munições passíveis de aquisição pelas pessoas físicas autorizadas a adquirir ou portar arma de fogo e pelos integrantes dos órgãos e das instituições a que se referem o § 2º do art. 4º os incisos I a VII e X do **caput** art. 6º da Lei nº 10.826, de 2003, observada a legislação, no prazo de sessenta dias, contado da data de publicação do Decreto nº 10.030, de 30 de setembro de 2019. (Incluído pelo Decreto nº 10.030, de 2019)

Decreto n. 9.847/2019

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

[...]

§ 3º Ato conjunto do Ministro de Estado da Defesa e do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública estabelecerá as quantidades de munições passíveis de aquisição pelas pessoas físicas autorizadas a adquirir ou portar arma de fogo e pelos integrantes dos órgãos e das instituições a que se referem os incisos I a VII e X do **caput** do art. 6º da Lei nº 10.826, de 2003, observada a legislação, no prazo de sessenta dias, contado da data de publicação do Decreto nº 10.030, de 30 de setembro de 2019. (Incluído pelo Decreto nº 10.030, de 2019)

ADI 6466 MC-REF / DF

Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD

Art. 1º Ficam estabelecidos os seguintes quantitativos máximos de munições, por arma de fogo registrada, a serem adquiridas mensalmente:

I - por pessoas físicas autorizadas a adquirir ou portar arma de fogo:

a) até 300 (trezentas) unidades de munição esportiva calibre .22 de fogo circular;

b) até 200 (duzentas) unidades de munição de caça e esportiva nos calibres 12, 16, 20, 24, 28, 32, 36 e 9.1mm; e

c) até 50 (cinquenta) unidades das demais munições de calibre permitido;

II - pelos membros da Magistratura, do Ministério Público e demais agentes públicos autorizados a portar arma de fogo por legislação especial:

a) até 300 (trezentas) unidades de munição esportiva calibre .22 de fogo circular;

b) até 200 (duzentas) unidades de munição de caça e esportiva nos calibres 12, 16, 20, 24, 28, 32, 36 e 9.1mm; e

c) até 100 (cem) unidades das demais munições de calibre permitido.

III - por integrantes dos órgãos e instituições a que se referem os incisos I a VII e X do art. 6º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003:

a) até 300 (trezentas) unidades de munição esportiva calibre .22 de fogo circular;

b) até 200 (duzentas) unidades de munição de caça e esportiva nos calibres 12, 16, 20, 24, 28, 32, 36 e 9.1mm;

c) até 100 (cem) unidades das demais munições de calibre permitido; e

d) até 50 (cinquenta) unidades de munições de calibre restrito.

§ 1º O disposto no inciso I fica condicionado à apresentação, pelo adquirente, do Certificado de Registro de Arma de Fogo (CRAF) válido, e a aquisição ficará restrita ao calibre correspondente à arma registrada como de sua

ADI 6466 MC-REF / DF

propriedade.

§ 2º O disposto nos incisos II e III fica condicionado à apresentação, pelo adquirente, do documento de identificação funcional e do Certificado de Registro de Arma de Fogo (CRAF) válido, e a aquisição ficará restrita ao calibre correspondente à arma registrada.

§ 3º A aquisição de munições para as armas de propriedade dos instrutores de armamento credenciados pela Polícia Federal para a realização dos testes de capacidade técnica nos termos do art. 11-A da Lei nº 10826, de 2003, será disciplinada por ato da Polícia Federal.

§4º Os quantitativos mensais previstos nos incisos do caput do art. 1º poderão ser acumulados dentro de um ano.

Art. 2º Fica revogada a Portaria Interministerial nº 412/GM-MD, de 27 de janeiro de 2020.

Art. 3º Esta Portaria Interministerial entra em vigor na data de sua publicação.”

O Partido-Requerente alega que as normas vergastadas devem sofrer o controle de sua constitucionalidade segundo os parâmetros estabelecidos pelos arts. 5º, *caput*, 6º, e 144 da Constituição da República, de modo a assegurar que o Estado brasileiro preserve o monopólio do uso da força.

Argumenta que a Constituição de 1988 adotou uma noção ampla de segurança, que se desdobra tanto em garantias clássicas, a exemplo da garantia do devido processo legal e da legalidade estrita, ou dos direitos à vida, à segurança e à propriedade, como também em uma dimensão de direitos sociais, entendida a segurança pública em seu caráter difuso.

Argumenta ainda que, neste contexto, o debate sobre a regulamentação do uso de armas de fogo passa pelo papel do Estado na segurança pública. Se, por um lado, a legislação vigente determina que a aquisição de armamentos dependa do cumprimento de requisitos prévios; por outro, adota-se uma perspectiva ainda mais restritiva e excepcional para o porte.

Cita inúmeras pesquisas científicas que comprovam a

ADI 6466 MC-REF / DF

incapacidade de uma política armamentista para combater altas taxas de criminalidade e assegurar a integridade das pessoas armadas. Mais do que isso, tais pesquisas revelam que o aumento do número de armas disponíveis à população é correlato do crescimento das taxas de criminalidade.

O Partido-Requerente relata que, malgrado o consenso científico sobre os efeitos deletérios da circulação de armas, o Brasil experimenta uma guinada no acervo normativo regulamentar em prol do relaxamento das medidas de restrição ao armamento, atribuindo maior facilidade ao acesso a armas de fogo e munições.

Aduz que esta alteração vai de encontro à postura histórica do Estado brasileiro que sucedeu a aprovação do Estatuto do Desarmamento. Previu-se, inicialmente, que a quantidade de munição adquirível pelos cidadãos seria determinada por ato regulamentar do Ministério da Defesa, ouvido o Ministério da Justiça, como dispõe o art. 21, §2 do Decreto nº 5.123/2004. Este Decreto foi revogado pelo Decreto nº 9.785, de 07 de maio de 2019 — o qual foi posteriormente revogado pelo Decreto nº 9.787, de 25 de junho de 2019. A delegação de competência para a regulamentação de munições estaria também presente nos Decretos de número 9.785/2019 e 9.787/2019.

O Partido-Requerente alega que a Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD promoveu um incremento desarrazoado do número de munições disponíveis para as diversas categorias que regula. Saltou-se a um patamar de 550 a 650 unidades mensais, por arma de fogo, o que resulta até 3.200% (três mil e duzentos por cento) em relação aos dispositivos normativos anteriores.

Alega ainda que, segundo vídeo gravado de reunião ministerial ocorrida no dia 22 de abril de 2020, o Presidente da República teria oferecido fundamentação à Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD nos termos da necessidade de armar a população para ‘dar um recado’ a Governadores e Prefeitos que, seguindo orientações da Organização Mundial da

ADI 6466 MC-REF / DF

Saúde, impuseram medidas de distanciamento social em seus territórios” (eDOC 1, p. 22).

Identificando a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, requer o Partido-Requerente, em sede liminar, que sejam suspensos os efeitos da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD.

No mérito, foram assim formulados os pedidos:

“c. No mérito, a interpretação conforme à Constituição Federal do art. 4º, §2º da Lei n. 10.826/2003 de modo a se estabelecer que a aquisição de munições seja autorizada nos limites que garantam apenas e tão somente à segurança pessoal do cidadão, a partir de normativo que fundamente de forma adequada o número indicado, sendo vedada a disposição de número que ponha em evidente risco à sociedade e possibilite a conformação de estruturas milicianas paramilitares;

d. Por arrastamento, que a mesma interpretação seja dada aos art. 2º, §2º do Decreto n. 9.845/2019 e ao art. 2º, §3º do Decreto n. 9.847/2019;

e. E, também por arrastamento, que haja a anulação da Portaria Interministerial n. 1.634/GM-MD, de 22 de abril de 2020, tendo em vista que os valores ali expressados extrapolam a quantidade necessária à proteção individual e, ao fim, põem em risco a vida e a segurança das pessoas e, nos termos da fala do Presidente da República na reunião interministerial de 22 de abril de 2020, o monopólio do uso legítimo da força pelo Estado e a integridade das instituições” (eDOC 1, p. 26)

Despachei, na forma do art. 10 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, requisitando informações à Presidência da República e oportunizando as manifestações da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República.

Em sua manifestação nos autos, o Presidente da República alegou a inadequação da ação direta de inconstitucionalidade para a discussão de portaria cujo conteúdo seria meramente regulamentar. No mérito, argumenta não se prestar a técnica da interpretação conforme a afastar poder regulamentador

ADI 6466 MC-REF / DF

expressamente atribuído ao Chefe do Poder Executivo pela lei.

Neste sentido, prossegue a argumentação, a matéria sob discussão estaria compreendida no conjunto de competências regulamentares da Presidência da República expresso no art. 84, II da CRFB/88. Tratar-se-ia, portanto, de matéria afeita à discricionariedade do Chefe do Poder Executivo e insuscetível de valoração, pelo Poder Judiciário, quanto à sua conveniência e à sua oportunidade. Refere ainda, no ponto, a inexistência de óbice constitucional a que os indivíduos possam promover sua própria segurança, nos limites estabelecidos pelo Estado.

Entendendo inexistirem os requisitos para a concessão da medida acautelatória, requer o indeferimento da liminar e, no mérito, a improcedência da ação.

A Advocacia-Geral da União esgrimiou argumentos similares em parecer que ficou assim ementado:

“Estatuto do Desarmamento. Pedido de interpretação conforme ao artigo 4º, § 2º, da Lei nº 10.826/2003, que dispõe sobre a aquisição de armas de fogo e de munição. Impugnação, por arrastamento, a dispositivos dos Decretos nº 9.845/2019 e nº 9.847/2019, bem como à integralidade da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, de 22 de abril de 2020, os quais tratam, especificamente, da aquisição de munição para armas de fogo de uso permitido. Preliminares. Irregularidade na representação processual. Inexistência de questão constitucional. Mérito. Não caracterizada a suposta afronta aos dispositivos invocados como parâmetros de controle. Ausência de *fumus boni iuris*. Expressa delegação ao Poder Executivo para regulamentar o quantitativo de munição autorizado para aquisição. A pretensão do autor revela claro inconformismo com o mérito do ato administrativo regulamentar, que positiva opções efetuadas pelo Poder Executivo dentro do campo técnico e discricionário que lhe foi reservado por lei, em observância a razões de interesse público. Normas impugnadas que encontram fundamento imediato de validade em legislação infraconstitucional, dela não desbordando em nenhum ponto.

ADI 6466 MC-REF / DF

Existência de *periculum in mora* inverso. A concessão da medida liminar geraria resultado danoso à Administração Pública, aos cidadãos e aos agentes públicos que preenchem os requisitos legais para a obtenção da posse/porte de arma de fogo de uso permitido. Manifestação pelo não conhecimento da presente ação e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento”

Em sua manifestação nos autos, o douto Procurador-Geral da República cingiu-se a requerer a apreciação da reunião desta ação direta com a ADI 6.134/DF, distribuída à e. Ministra Rosa Weber, nos termos do art. 77-B do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Deferi à Associação Brasileira de Atiradores Civis o ingresso no feito 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 28.10.2021, o Partido requerente, por seu Diretório Nacional, formulou pedido incidental para que seja concedida monocraticamente a medida cautelar pleiteada para dar interpretação conforme à Constituição aos arts. 4º, § 2º, da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, art. 2º, § 2º, do Decreto nº 9.845 de 25 de junho de 2019, e art. 2º, § 3º, do Decreto nº 9.847, de 25 de junho de 2019, fixando a tese de que os limites quantitativos de munições adquiríveis se limitam àquilo que, de forma diligente e proporcional, garanta apenas o necessário à segurança dos cidadãos; bem como 5 suspender os efeitos da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, de 22 de abril de 2020, de modo a se reafirmar o monopólio do uso da forma pelo Estado e reservar a possibilidade de armamento unicamente

ADI 6466 MC-REF / DF

para defesa pessoal, a fim de frear a campanha perigosa e irresponsável de armamento da população brasileira e impedir normas ainda mais gravosas como as ora atacadas.

Em suporte ao pedido de concessão, retoma argumentos contidos na própria petição inicial e no voto que proferi no Plenário Virtual, para defender a presença da fumaça do bom direito. Relativamente ao perigo na demora, afirma que (eDOC 48, p. 3):

“(…) reforça-se que o Governo Federal vem gradativa e perigosamente flexibilizando o acesso da população à arma de fogo, a exemplo da publicação dos Decretos n. 10.627, 10.628, 10.629 e 10.630 de 2021, que aumentam o limite da quantidade de armas que os cidadãos podem adquirir e flexibilizam as hipóteses que permitem a posse e o porte de armas de fogo.”

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.

A análise dos parâmetros segundo os quais os dispositivos normativos aqui impugnados devem ter sua constitucionalidade questionada possui, 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 inviolabilidade do **direito à vida**, à liberdade, à igualdade, à **segurança** e à propriedade, nos termos seguintes”.

O termo “segurança” também é empregado no *caput* do art. 6º da CRFB/88, o que sugere que o legislador constitucional

ADI 6466 MC-REF / DF

quis enfatizar sua dimensão transversal, abrangendo também uma perspectiva típica de direitos sociais. Evidencia-se, assim, que a “segurança” não se limita a ser um direito-liberdade, ou um *status negativus*, mas se enquadra também entre os direitos sociais ou direitos-crédito, os quais exigem uma atuação positiva do Estado. Esta foi a conclusão a que chegou o prof. José Afonso da Silva:

““Segurança” é direito fundamental consignado no *caput* do art. 5º, tema que já apreciamos antes. No art. 5, a “segurança” aparece, sobretudo, como garantia individual, como vimos antes. Aqui, “segurança” é definida como uma espécie de direito social. Portanto, há de se tratar de uma outra forma de direito. Como direito social, a segurança é especialmente a obtenção de uma convivência social que permita o gozo de direitos e o exercício de atividades, sem perturbação de outrem. Vale dizer, direito à segurança, no art. 6º, prende-se ao conceito de “segurança pública”, que merecerá consideração mais aprofundada na análise do art. 144” (SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 4 ed São Paulo: Malheiros, 2007, p. 187).

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:

ADI 6466 MC-REF / DF

“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

ADI 6466 MC-REF / DF

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 Assembleia-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 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

ADI 6466 MC-REF / DF

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 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 os 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

ADI 6466 MC-REF / DF

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 ante as esferas internacionais, naquilo que respeita ao desarmamento.

No já referido voto do e. Ministro Ricardo Lewandowski, enfatizou-se o fato de que as concretizações do direito à vida e à

ADI 6466 MC-REF / DF

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

ADI 6466 MC-REF / DF

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

ADI 6466 MC-REF / DF

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 e da portaria aqui vergastados, quita, com diligência 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 responsabilizados por atos privados se 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:

ADI 6466 MC-REF / DF

“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 estatais 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

ADI 6466 MC-REF / DF

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 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 comprovação de capacidade material para armazenar em segurança armamentos e munições. 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-se, ainda, que “esse consenso é fator a ser levado 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

ADI 6466 MC-REF / DF

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 de 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**, limitadas pelas obrigações concernentes à proteção à 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 ou de portar armas, que seria oponível ao Estado e a terceiros.

Quanto ao direito de portar armas, esta relação fica ainda mais explícita. A construção linguístico-frasal do art. 6º do Estatuto do Desarmamento afiança sua dimensão sempre excepcional: “Art. 6º É proibido o porte de arma de fogo em

ADI 6466 MC-REF / DF

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 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 de 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*: *ultra posse nemo obligatur*. Em outras palavras, o Estado não pode alegar uma impossibilidade fática para se desincumbir do

ADI 6466 MC-REF / DF

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 significativamente magnificada se houver amplo acesso às armas de fogo. Não por acaso, a COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS da ONU advertiu que o acesso às armas eleva 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

ADI 6466 MC-REF / DF

proporcionalidade.

Aplicação do Direito ao caso

Cumpra examinar se os dispositivos normativos impugnados se coadunam com os parâmetros de controle de constitucionalidade elencados acima. Este exame está, em princípio, vinculado à compreensão a ser dada ao art. 4, §2º da Lei nº 10.826/2003, porquanto a questão constitucional suscitada se refere à extrapolação dos limites atribuídos à atuação regulamentadora e integradora do Poder Executivo. Princípio, portanto, pela análise da interpretação conforme à Constituição do referido artigo e de seus sucedâneos. Em seguida, aplicarei as conclusões assim obtidas ao controle de constitucionalidade da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD.

Da interpretação conforme do art. 4º, §2º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003

Na esteira daquilo que a doutrina identificou como uma tendência global de capilarização da atividade nomogenética e de ganho de importância da ação regulamentadora, o Estatuto do Desarmamento deixou à atividade integradora do Poder Executivo a concretização de certos elementos normativos que elabora.

De forma bastante significativa para o exame desta ação direta, o art. 4º, §2º dispõe:

“Art. 4º Para adquirir arma de fogo de uso permitido o interessado deverá, além de declarar a efetiva necessidade, atender aos seguintes requisitos:

(...)

§ 2º A aquisição de munição somente poderá ser feita no calibre correspondente à arma registrada e na quantidade estabelecida no regulamento desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.706, de 2008)”.

ADI 6466 MC-REF / DF

A lei determina, portanto, a ação do Poder Executivo por meio de regulamento executivo-explicitador, o qual a doutrina define como “avaliação técnica dos pressupostos, igualmente ancorada em critérios conhecidos *a priori*, mas mais elásticos e que, por isso, podem conduzir a apreciações variáveis num ou noutro ponto, a resultados não inteiramente coincidentes em todos os especialistas, portanto” (COUTINHO DE ABREU, Jorge Manuel. *Sobre os Regulamentos Administrativos*. Coimbra: Almedina, 1987).

A Presidência, em sua manifestação nos autos, indica que o instituto em tela deixa-se subsumir ao rol de competências privativas do Chefe do Poder Executivo para, nos termos do art. 84, II, da CRFB/88, exercer a direção superior da administração federal. Neste sentido — prossegue o argumento —, a atuação executiva cristalizada nos decretos impugnados estaria dentro do espaço regulamentar exigido pela lei 10.826/2003, e não poderia ser objeto de controle judicial quanto a seu mérito, isto é, quanto à oportunidade e à conveniência “sob a perspectiva de uma determinada política pública a ser concretizada” (eDOC 17, p. 10).

Ainda que a comparticipação do Poder Executivo na concretização dos preceitos legais do Estatuto do Desarmamento seja exigida pela própria lei, é também certo que os conceitos jurídicos a serem determinados abrem, tão somente, determinada margem de apreciação. Com efeito, a ciência do direito constitucional e do direito administrativo há muito tem demonstrado que o exame da discricionariedade não se dissocia de uma teoria dos “vícios de discricionariedade”. Aponta-se, em geral, três ordens de vícios possíveis: i) a transgressão dos limites do poder discricionário; ii) o não exercício do poder discricionário; e iii) o desvio do poder discricionário (cf. KRELL, A. **Discricionariedade Administrativa e Conceitos Legais Indeterminados**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018).

Este último critério é particularmente esclarecedor para a

ADI 6466 MC-REF / DF

controvérsia que assoma nesta ação direta. Há desvio de poder discricionário sempre que a autoridade investida da competência regulamentar deixar de perseguir as finalidades prescritas em lei; violar material ou formalmente princípios administrativos; ou restringir incorretamente direitos fundamentais.

Na sempre apurada definição do prof. Clèmerson Merlin Clève:

“O regulamento de execução pode ser definido como “ato administrativo normativo, contendo comandos gerais, com vistas à correta aplicação da lei. A finalidade dessa modalidade regulamentar é a explicitação da norma legal, e o aparelhamento dos meios concretos para sua execução”. Para Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, tal regulamento: “(...) há de ter por conteúdo regras orgânicas e processuais destinadas a pôr em execução os princípios institucionais estabelecidos por lei, expressos ou implícitos, dentro da órbita por ela circunscrita, isto é, as diretrizes, em pormenor, por ela determinada”. A doutrina, de um modo ou de outro, gravita em torno dos elementos categoriais utilizados por esses dois conceitos.

Esse tipo regulamentar **não pode operar contra *legem*, *ultra legem*, ou *praeter legem*. Opera, unicamente, *secundum legem* e *intra legem***. Instrumentaliza a execução da lei, detalhando e explicitando seus comandos, interpretando seus conceitos e dispondo sobre órgãos e procedimentos necessários para sua aplicação pelo Executivo. Não pode inovar, originariamente, a ordem jurídica. Há, pois, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello “inovação proibida sempre que seja impossível afirmar-se que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição já estavam estatuídos e identificados na lei regulamentada” (CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. 4ªed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, grifos meus).

ADI 6466 MC-REF / DF

Em face do caso ora apresentado, diviso duas questões a serem respondidas conjuntamente. Em primeiro lugar, deve-se perguntar se, ao enunciar que a aquisição de munição se dará em respeito ao calibre correspondente à arma registrada, e na quantidade estabelecida em regulamento, a Constituição da República e a lei impõem limites ao poder regulamentar. Em segundo lugar, pergunta-se se estes limites podem ser depurados a partir de uma leitura sistemática do direito fundamental à segurança e das normas do Estatuto do Desarmamento.

À primeira pergunta, e em conformidade com os fundamentos acima delineados, parece-me que a resposta é inequivocamente afirmativa. Em outras palavras, o Estatuto do Desarmamento não atribui ao Poder Executivo discricionariedade ilimitada para a definição da quantidade de munições que poderão adquirir os indivíduos de cada uma das categorias que regula.

Em recente julgado, de minha relatoria, este Tribunal desenvolveu argumento no sentido de controlar o poder normativo secundário atribuído ao Poder Executivo. Veja-se:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. ART. 64, IV, DA PORTARIA N. 158/2016 DO MINISTÉRIO DA SAÚDE E ART. 25, XXX, “D”, DA RESOLUÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA – RDC N. 34/2014 DA ANVISA. RESTRIÇÃO DE DOAÇÃO DE SANGUE A GRUPOS E NÃO CONDUTAS DE RISCO. DISCRIMINAÇÃO POR ORIENTAÇÃO SEXUAL. INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. A responsabilidade com o Outro demanda realizar uma desconstrução do Direito posto para tornar a Justiça possível e incutir, na interpretação do Direito, o compromisso com um tratamento igual e digno a essas pessoas que desejam exercer a alteridade e doar sangue. 2. O estabelecimento de grupos – e não de condutas – de risco incorre em discriminação e viola a

ADI 6466 MC-REF / DF

dignidade humana e o direito à igualdade, pois lança mão de uma interpretação consequencialista desmedida que concebe especialmente que homens homossexuais ou bissexuais são, apenas em razão da orientação sexual que vivenciam, possíveis vetores de transmissão de variadas enfermidades. Orientação sexual não contamina ninguém, condutas de risco sim. 2. O princípio da dignidade da pessoa humana busca proteger de forma integral o sujeito na qualidade de pessoa vivente em sua existência concreta. A restrição à doação de sangue por homossexuais afronta a sua autonomia privada, pois se impede que elas exerçam plenamente suas escolhas de vida, com quem se relacionar, com que frequência, ainda que de maneira sexualmente segura e saudável; e a sua autonomia pública, pois se veda a possibilidade de auxiliarem àqueles que necessitam, por qualquer razão, de transfusão de sangue. 3. A política restritiva prevista na Portaria e na Resolução da Diretoria Colegiada, ainda que de forma desintencional, viola a igualdade, pois impacta desproporcionalmente sobre os homens homossexuais e bissexuais e/ou seus parceiros ou parceiras ao injungir-lhes a proibição da fruição livre e segura da própria sexualidade para exercício do ato empático de doar sangue. Trata-se de discriminação injustificável, tanto do ponto de vista do direito interno, quanto do ponto de vista da proteção internacional dos direitos humanos, à medida que pressupõem serem os homens homossexuais e bissexuais, por si só, um grupo de risco, sem se debruçar sobre as condutas que verdadeiramente os expõem a uma maior probabilidade de contágio de AIDS ou outras enfermidades a impossibilitar a doação de sangue. 4. Não se pode tratar os homens que fazem sexo com outros homens e/ou suas parceiras como sujeitos perigosos, inferiores, restringido deles a possibilidade de serem como são, de serem solidários, de participarem de sua comunidade política. Não se pode deixar de reconhecê-los como membros e partícipes de sua própria comunidade. 5. Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 64 da Portaria n.

ADI 6466 MC-REF / DF

158/2016 do Ministério da Saúde e da alínea “d” do inciso XXX do art. 25 da Resolução da Diretoria Colegiada – RDC n. 34/2014 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária” (ADI 5543, Relator(a): Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 11/05/2020, Processo Eletrônico DJe-211 26/08/2020).

À segunda pergunta formulada, seria trivial responder afirmando que tanto o direito constitucional à segurança, quanto a interpretação sistemática do Estatuto do Desarmamento não oferecem um valor máximo absoluto, ou mesmo uma gama ou intervalo para além do qual se poderia enunciar, *a priori*, um vício de excesso de discricionariedade. Se é bem certo que, por sua própria natureza, tais definições não podem ser determinadas em abstrato, revela-se imperioso afirmar que os limites devem ser extraídos das circunstâncias fáticas do caso concreto, e do estado da arte dos conhecimentos científicos disponíveis sobre a matéria.

Como pude enunciar ao longo do segundo capítulo deste voto, para que se explicita o tipo de obrigação que recai sobre a definição dos quantitativos de munições adquiríveis pelos cidadãos, pode-se recorrer aos testes da diligência devida e da proporcionalidade, ambos inscritos na sistemática do direito aplicável ao caso.

Neste sentido, e com o fito de afastar a hipótese de discricionariedade desvinculada, entendo que se deva dar interpretação conforme à Constituição ao art. 4º, §2º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para se fixar a tese de que a limitação dos quantitativos de munições adquiríveis se vincula àquilo que, de forma diligente e proporcional, garanta apenas o necessário à segurança dos cidadãos.

Da interpretação conforme dos arts. 2º, §2º do Decreto nº 9.845 de 25 de junho de 2019 e 2º, §3º do Decreto nº 9.847, de 25 de junho de 2019

Uma vez avançada a necessidade de se conferir

ADI 6466 MC-REF / DF

interpretação conforme à Constituição ao art. 4º, §2º do Estatuto do Desarmamento, cumpre avaliar se também os arts. 2º, §2º do Decreto nº 9.845 de 25 de junho de 2019 e 2º, §3º do Decreto nº 9.847, de 25 de junho de 2019 devem ter sua constitucionalidade reduzida a tese similar.

Por razões argumentativas, transcrevo uma vez mais seu conteúdo:

“Decreto n. 9.845/2019

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

(...)

§ 2º Ato conjunto do Ministro de Estado da Defesa e do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública estabelecerá as quantidades de munições passíveis de aquisição pelas pessoas físicas autorizadas a adquirir ou portar arma de fogo e pelos integrantes dos órgãos e das instituições a que se referem o § 2º do art. 4º os incisos I a VII e X do **caput** art. 6º da Lei nº 10.826, de 2003, observada a legislação, no prazo de sessenta dias, contado da data de publicação do Decreto nº 10.030, de 30 de setembro de 2019. (Incluído pelo Decreto nº 10.030, de 2019)

Decreto n. 9.847/2019

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

[...]

§ 3º Ato conjunto do Ministro de Estado da Defesa e do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública estabelecerá as quantidades de munições passíveis de aquisição pelas pessoas físicas autorizadas a adquirir ou portar arma de fogo e pelos integrantes dos órgãos e das instituições a que se referem os incisos I a VII e X do **caput** do art. 6º da Lei nº 10.826, de 2003, observada a legislação, no prazo de sessenta dias, contado da data de publicação do Decreto nº 10.030, de 30 de setembro de 2019. (Incluído pelo Decreto nº 10.030, de 2019)”.

Nota-se, desde a primeira leitura, que estes dispositivos têm por finalidade a concretização da norma expressa no art. 4º,

ADI 6466 MC-REF / DF

§2º do Estatuto do Desarmamento. Em outras palavras, eles reproduzem a competência atribuída ao Poder Executivo para a definição dos quantitativos de munição, delegando, contudo, tal plexo decisório à atuação conjunta do Ministro de Estado da Defesa e do Ministro de Estado da Justiça.

Nada obstante este fenômeno de desconcentração, subsistem integralmente as razões pelas quais se entende que o ato decisório concretizador se vincula ao direito à segurança e às finalidades do Estatuto do Desarmamento.

Neste sentido, e com o fito de também aqui afastar a hipótese de discricionariedade desvinculada, entendo que se deva dar interpretação conforme à Constituição aos arts. 2º, §2º do Decreto nº 9.845 de 25 de junho de 2019 e 2º, §3º do Decreto nº 9.847, de 25 de junho de 2019, para fixar hermeneuticamente a limitação dos quantitativos de munições adquiríveis àquilo que, de forma diligente e proporcional, garanta o necessário à segurança dos cidadãos.

Da inconstitucionalidade da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, de 22 de abril de 2020

Passo à análise da compatibilidade da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, de 22 de abril de 2020 com os parâmetros de controle acima esboçados. Reproduzo, a seguir, o inteiro teor dos dispositivos vergastados:

“Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD

Art. 1º Ficam estabelecidos os seguintes quantitativos máximos de munições, por arma de fogo registrada, a serem adquiridas mensalmente:

I - por pessoas físicas autorizadas a adquirir ou portar arma de fogo:

a) até 300 (trezentas) unidades de munição esportiva calibre .22 de fogo circular;

b) até 200 (duzentas) unidades de munição de caça e esportiva nos calibres 12, 16, 20, 24, 28, 32, 36 e 9.1mm; e

c) até 50 (cinquenta) unidades das demais munições de

ADI 6466 MC-REF / DF

calibre permitido;

II - pelos membros da Magistratura, do Ministério Público e demais agentes públicos autorizados a portar arma de fogo por legislação especial:

a) até 300 (trezentas) unidades de munição esportiva calibre .22 de fogo circular;

b) até 200 (duzentas) unidades de munição de caça e esportiva nos calibres 12, 16, 20, 24, 28, 32, 36 e 9.1mm; e

c) até 100 (cem) unidades das demais munições de calibre permitido.

III - por integrantes dos órgãos e instituições a que se referem os incisos I a VII e X do art. 6º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003:

a) até 300 (trezentas) unidades de munição esportiva calibre .22 de fogo circular;

b) até 200 (duzentas) unidades de munição de caça e esportiva nos calibres 12, 16, 20, 24, 28, 32, 36 e 9.1mm;

c) até 100 (cem) unidades das demais munições de calibre permitido; e

d) até 50 (cinquenta) unidades de munições de calibre restrito.

§ 1º O disposto no inciso I fica condicionado à apresentação, pelo adquirente, do Certificado de Registro de Arma de Fogo (CRAF) válido, e a aquisição ficará restrita ao calibre correspondente à arma registrada como de sua propriedade.

§ 2º O disposto nos incisos II e III fica condicionado à apresentação, pelo adquirente, do documento de identificação funcional e do Certificado de Registro de Arma de Fogo (CRAF) válido, e a aquisição ficará restrita ao calibre correspondente à arma registrada.

§ 3º A aquisição de munições para as armas de propriedade dos instrutores de armamento credenciados pela Polícia Federal para a realização dos testes de capacidade técnica nos termos do art. 11-A da Lei nº 10826, de 2003, será disciplinada por ato da Polícia Federal.

ADI 6466 MC-REF / DF

§4º Os quantitativos mensais previstos nos incisos do caput do art. 1º poderão ser acumulados dentro de um ano.

Art. 2º Fica revogada a Portaria Interministerial nº 412/GM-MD, de 27 de janeiro de 2020.

Art. 3º Esta Portaria Interministerial entra em vigor na data de sua publicação.”

Por ato conjunto dos Ministros de Estado da Defesa e da Justiça e Segurança Pública, regula-se a aquisição de munições por três grupos distintos, atribuindo-se a cada um deles a autorização para adquirir quantidades específicas de munições.

O primeiro grupo, regulado pelo art. 1º, I da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, compreende as pessoas físicas autorizadas a adquirir ou portar arma de fogo.

O segundo grupo (art. 1º, II) é composto por membros da Magistratura, do Ministério Público e demais agentes públicos autorizados a portar arma de fogo por legislação especial.

O terceiro grupo (art. 1º, III) compreende um amplo leque de agentes ligados às forças armadas, às polícias e ao serviço de inteligência.

Para uma melhor compreensão das circunstâncias do caso concreto, e conseqüente avaliação do espaço de conformação para a definição dos limites legais de aquisição de munições, convém comparar as normas vergastadas com aquelas que, analogamente, as precederam. A Portaria Interministerial nº 412/GM-MD, de 27 de janeiro de 2020, editada poucos meses antes da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, estampava em seu art. 1º uma diferença fundamental: “Art. 1º Ficam estabelecidos os seguintes quantitativos máximos de munições a serem adquiridas, **no período de um ano**”. Tratava-se, ali, de uma definição anual dos quantitativos de munições.

Assumida esta premissa, torna-se abismal a diferença dos limites regulatórios estabelecidos para as diversas categorias. Ao grupo regulado pelo art. 1º, I da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, o qual compreende as pessoas físicas autorizadas a adquirir ou portar arma de fogo, outorgava-se,

ADI 6466 MC-REF / DF

pela Portaria Interministerial nº 412/GM-MD, o direito de aquisição de um total de 200 (duzentas) unidades anuais por arma de fogo (art. 1º, II). Ora, segundo o novel ato regulamentar, este número passa a ser, **em termos mensais**, de: a) até 300 (trezentas) unidades de munição esportiva calibre .22 de fogo circular; b) até 200 (duzentas) unidades de munição de caça e esportiva nos calibres 12, 16, 20, 24, 28, 32, 36 e 9.1mm; e c) até 50 (cinquenta) unidades das demais munições de calibre permitido.

No caso mais extremo, aquele das munições de calibre .22, os cidadãos munidos de autorização poderão presentemente adquirir até 3.600 (três mil e seiscentas) unidades anuais, contra as anteriores 200 (duzentas). Isto implica um aumento percentual de 1.700 (mil e setecentos).

Este número é ainda mais impressionante se se considera que a categoria em questão, a saber, os cidadãos dotados de autorização para aquisição e porte, formam o grupo mais sensível em face do direito à segurança e dos engajamentos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro. Como pode demonstrar, o direito internacional dos direitos humanos aponta para um dever de cuidado elevado a fim de evitar que cidadãos comuns tenham acesso a armas de fogo, notadamente aquelas mais responsáveis por crimes violentos, como as armas de pequenos calibre e leves. Não por outra razão a Organização das Nações Unidas adotou o *Programa de Ação para Prevenir, Combater e Erradicar o Comércio Ilícito de Armas Pequenas e Ligeiras em Todos os Seus Aspectos* (2001). Há, efetivamente, um consenso de que este tipo de armamento é o grande responsável pelo aumento da violência, especialmente nos centros urbanos.

Feitas estas considerações, nota-se que este padrão de aumento vertiginoso se reproduziu também em relação aos integrantes dos órgãos e instituições a que se referem os incisos I a VII e X do art. 6º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Salta-se das 600 unidades anuais para valores que chegam a atingir as 3.600 unidades anuais.

Os valores em questão são de tal modo elevados que,

ADI 6466 MC-REF / DF

legitimamente, pode-se perguntar se os objetivos buscados pelo Poder Executivo estão ainda no espaço teleológico desenhado pelo Constituinte para a preservação da segurança pública.

Assumindo-se, contudo, que os objetivos perseguidos sejam aqueles da garantia da segurança dos cidadãos brasileiros ou, como fora formulado na manifestação da Presidência da República, a “segurança promovida pelo indivíduo na proteção de seus direitos fundamentais” (eDOC 17, p. 12), parece-me que a Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD extrapola a margem de conformação deixada ao poder regulamentar, não resistindo aos testes da diligência devida e da proporcionalidade.

Afinal, em juízo de adequação, há sérias dúvidas se os quantitativos de munição permitidos revelam-se meios adequados para proteger os fins almejados pela norma. A questão pode ser assim formulada: os indivíduos estão objetivamente mais seguros porque possuem acesso vertiginosamente mais elevado a munições, nos termos da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD?

A meu sentir, a resposta é negativa. O aumento excessivo de munições que, potencialmente, circulam na sociedade gera efeitos deletérios para os cidadão — tomados individualmente e coletivamente. As consequências mais dramáticas são o aumento dos crimes violentos praticados com armas de fogo; o desvio das munições obtidas legalmente para a criminalidade organizada; a escalada de episódios de violência doméstica; o aumento desproporcional dos atos violentos praticados contra grupos minoritários.

Estas conclusões não são o efeito de mera “discordância com a direção adotada pelo Presidente da República” (eDOC 17, p.10): trata-se, antes, de atribuir peso argumentativo ao estado da arte do conhecimento científico disponível contemporaneamente sobre a matéria. A este título, cito o Capítulo 8 do Relatório *Atlas da Violência – 2019*, no qual se desenha uma substancial revisão bibliográfica sobre a matéria:

“De fato, há consenso na literatura científica

ADI 6466 MC-REF / DF

internacional sobre os efeitos perniciosos da difusão de armas de fogo na sociedade. Por exemplo, Conti fez uma análise intitulada “Dossiê Armas, Crimes e Violência: o que nos dizem 61 pesquisas recentes”. Segundo o autor: **“90% das revisões de literatura são contrárias à tese “mais Armas, menos Crimes”.** Das 10 revisões de literatura ou meta-análises publicadas em periódicos com revisão por pares entre 2012 e 2017, nove concluíram que **a literatura empírica disponível é amplamente favorável à conclusão de que a quantidade de armas tem efeito positivo sobre os homicídios, sobre a violência letal e sobre alguns outros tipos de crime.**

Em 2016, 56 pesquisadores brasileiros e estrangeiros, que produziram e publicaram pesquisas sobre os efeitos da arma de fogo na sociedade foram unânimes em afirmar que **“O relaxamento da atual legislação [o Estatuto do Desarmamento] sobre o controle do acesso às armas de fogo implicará mais mortes e ainda mais insegurança no país”** (CERQUEIRA, Daniel *et al.* Atlas da violência – 2019. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019, p. 78, grifos meus).

Neste que é o documento de referência sobre o estudo da matéria no Brasil, o amplo consenso científico sobre os efeitos perniciosos do aumento da circulação de armas faz-se sentir com bastante força. Permito-me prosseguir na citação a fim de esclarecer o grau de certeza epistêmica que recai sobre o tópico, assim como os liames causais delineados pelos cientistas sociais:

“1. Como falado, uma arma de fogo dentro do lar faz aumentar as mortes violentas dos moradores, seja por questões que envolvem **crimes passionais e feminicídios**, seja porque aumenta barbaramente as chances de suicídio, ou ainda porque aumentam as chances de acidentes fatais, inclusive envolvendo crianças. Por exemplo, Dahlberg et al. (2004), mostraram que o risco de um homem cometer suicídio em casas onde há armas aumenta 10,4 vezes. Segundo Fowler et al. (2017), em função de

ADI 6466 MC-REF / DF

acidentes domésticos envolvendo armas de fogo, a cada ano 1.300 crianças são mortas nos EUA e 5.790 são internadas a cada ano.

2. Uma parte significativa dos crimes violentos letais intencionais é perpetrada por razões interpessoais. No Brasil, cerca de 4% dessas mortes ocorrem por latrocínio. Por outro lado, alguns trabalhos, como o de Dirk e Moura (2017), com dados do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, mostraram que, no total dos casos de crimes letais intencionais conhecidos, **mais de 20% das mortes ocorrem por questões interpessoais, como brigas de vizinho, crimes passionais, brigas de bar, etc.** Portanto, o indivíduo com uma arma de fogo na mão que se envolve em um conflito aumenta as chances de ocorrência de uma tragédia;

3. **Significativa parcela das armas legais são extraviadas ou roubadas e terminam em algum momento caindo na ilegalidade**, fazendo com que o preço da arma no mercado ilegal diminua e facilitando o acesso à arma aos criminosos contumazes. A CPI das Armas realizada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, mostrou dados robustos sobre a questão. Em 10 anos no estado do Rio de Janeiro, foram extraviadas ou roubadas 17.662 armas das empresas de vigilância ou segurança privada. Nessa mesma CPI mostrou-se que das armas ilegais apreendidas, 68% tinham sido armas legais num primeiro momento vendidas no território nacional e 18% tinham sido armas desviadas das Forças Armadas ou polícias. **Ou seja, 86% das armas ilegais foram em algum momento legais e depois desviadas para o crime.** Numa pesquisa mais recente de 2017, produzida pelo Instituto Sou da Paz, intitulada De onde vêm as armas do crime apreendidas no Nordeste, reafirmou-se a conclusão da CPI do RJ, em que grande parcela das armas apreendidas possuía registro legal anterior.

4. **A arma de fogo no ambiente urbano é um bom instrumento de ataque, mas um péssimo instrumento de defesa, em vista do fator surpresa.** Aliás, as mortes de

ADI 6466 MC-REF / DF

inúmeros policiais nos dias de folga atestam esse ponto. De outra forma, uma pesquisa do IBCCRIM mostrou que uma vítima de um assalto quando armada possui 56% a mais de chances de ser morta do que a vítima desarmada.” (CERQUEIRA, Daniel *et al.* Atlas da violência – 2019. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019, p. 80-81, grifos meus).

Ante os argumentos delineados, afigura-se particularmente difícil explicitar qualquer liame racional entre os meios empregados pela Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD e os fins perseguidos tanto pelo Estatuto do Desarmamento, quanto pelo conjunto de direitos associados, nas ordens constitucional e internacional, à segurança pública.

Referindo-me, agora, à edição de 2020 do mesmo *Atlas da Violência*, existem evidências científicas sólidas de que o Estatuto do Desarmamento foi o responsável por uma significativa redução da taxa crescimento do dos homicídio no Brasil:

“Vários trabalhos mostraram o impacto da difusão de armas de fogo sobre homicídios no Brasil, entre os quais três teses de doutorado em economia, na EPGE Escola Brasileira de Economia e Finanças/Fundação Getulio Vargas (FGV), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e Universidade de São Paulo (USP) (Hartung, 2009; Cerqueira, 2010; Justus, 2012). Cerqueira e Mello (2013) apresentaram evidências de que, entre 2004 e 2007, **a taxa de homicídios seria 11% maior**, caso o Estatuto do Desarmamento não tivesse sido sancionado. **O propósito desta seção é ilustrar o potencial desse estatuto de frear a escalada de homicídios no Brasil, que vinha desde 1980.**

Considerando-se a taxa de homicídios por arma de fogo, por 100 mil habitantes, esse índice cresceu a uma velocidade de **5,8%, 5,9% e 6,0%** em média a cada ano, em um período de quatro anos (1999 a 2003), catorze anos (1989 a 2003), ou 23 anos

ADI 6466 MC-REF / DF

(1980 a 2003), antes do Estatuto do Desarmamento. Por seu turno, nos quinze anos após o Estatuto (entre 2003 e 2018), a velocidade de crescimento anual dessas mortes diminuiu para **0,9%.**”

Ora, o que os dados demonstram é que, se efetivamente perseguidos os fins de promoção da segurança pública, o Estatuto do Desarmamento, regulado segundo esta mesma teleologia, mostra-se adequado, no sentido técnico da expressão.

O aumento vertiginoso dos quantitativos de munições havido entre as Portarias Interministeriais nº 412/GM-MD e nº 1.634/GM-MD não se justifica racionalmente segundo a teleologia constitucionalmente adequada. Entre os meses de janeiro e abril de 2020, não é possível reconstruir um estado de coisas que sugeriria a necessidade de aumentar, com a devida diligência, em até 1700% (mil e setecentos por cento) o acesso a munições.

Com efeito, verifica-se uma evidente extrapolação da margem de conformação ou discricionariedade do poder regulador, desvirtuando o fim almejado pela norma a sofrer concretização.

Da Urgência do Provimento Cautelar

Esses argumentos já foram, como assinali 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, de forma particular, o Requerente na ADI 6119 em seu pedido de tutela incidental.** Conquanto seja recomendável aguardar as contribuições, sempre cuidadosas, decorrentes dos pedidos de vista, passado mais de um ano e à luz dos recentes e lamentáveis episódios de violência política, cumpre conceder a

ADI 6466 MC-REF / DF

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.

Do Dispositivo

Ante o exposto, concedo a medida cautelar, com efeitos *ex nunc* e *ad referendum* do Plenário, na presente ação para: i) dar interpretação conforme à Constituição aos arts. 4º, §2º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, 2º, §2º do Decreto nº 9.845 de 25 de junho de 2019, e 2º, §3º do Decreto nº 9.847, de 25 de junho de 2019, fixando a tese de que os limites quantitativos de munições adquiríveis se limitam àquilo que, de forma diligente e proporcional, garanta apenas o necessário à segurança dos cidadãos; ii) suspender a eficácia da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, de 22 de abril de 2020.

Indico, desde já, o feito à pauta do Plenário Virtual.

Solicite-se à Presidência a designação de pauta extraordinária.

Publique-se. Intime-se.”

É, em síntese, o relatório.

21/09/2022

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 6.466 DISTRITO FEDERAL**

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Proponho o referendo da
medida cautelar.

É como voto.

21/09/2022

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 6.466 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S)	:PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADV.(A/S)	:EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	:PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	:CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	:MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	:MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO BRASILEIRA DE ATIRADORES CIVIS
ADV.(A/S)	:FERNANDA MENDES DE PAULA
ADV.(A/S)	:FERNANDA BUENO
ADV.(A/S)	:ARNALDO ADASZ

VOTO-VOGAL

1. ADIs 6.119, 6.139 e 6.466. Pretensão à declaração de inconstitucionalidade e/ou interpretação conforme dos arts. 4º, §§ 1º e 2º; 10, § 1º, I; e 27 da Lei n. 10.826/2003; do art. 12, §§ 1º e 7º, IV, do Decreto n. 5.123/2004 (com a alteração promovida pelo Decreto n. 9.685/2019); do art. 9º, § 1º, do Decreto n. 9.785/2019; dos arts. 2º, § 2º; 3º, I e § 1º, do Decreto n. 9.845/2019; do art. 3º, II, “a”, “b” e “c”, do Decreto n. 9.846/2019; do art. 2º, § 3º, do Decreto n. 9.847/2019; e da

ADI 6466 MC-REF / DF

Portaria Interministerial n. 1.634/GM-MD/2020. Os dispositivos versam sobre aquisição, posse e porte de arma de fogo e munição.

2. O direito à vida (CF, art. 5º) compreende plexo de direitos e garantias constitucionais que dele se originam com o propósito final de protegê-lo e preservá-lo. Influência do *Bill of Rights* norte-americano, incorporado por Rui Barbosa na Constituição brasileira de 1891. Nesse sentido, conforme lição de Francisco Rezek, “o *Bill of Rights* – vigente em 15 de dezembro de 1791 – veio para ensinar, antes de tudo, que não era função do governo determinar às pessoas como deviam viver suas vidas, escolher suas crenças ou selecionar o que pudessem dizer em público, mas simplesmente pontuar princípios assecuratórios dos direitos humanos no que têm eles de fundamental”.

3. Assim como o direito à saúde (RE 393.175 AgR), o direito de autodefesa (expressamente previsto nos arts. 23, II, e 25 do Código Penal) é direito-meio e consequência natural da proteção do direito constitucional à vida. A norma do art. 144 da Carta de 1988, que trata do dever de segurança pública, é, também, ao mesmo tempo, garantia constitucional que o favorece e, portanto, contra ele não pode ser interpretada para lhe tolher ou restringir

ADI 6466 MC-REF / DF

direitos.

4. No cenário posterior à Segunda Guerra Mundial, a ONU e as Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos têm como um de seus propósitos a proteção à vida, à liberdade, à propriedade e à busca da felicidade. O Comitê de Direitos Humanos do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos também compreende que o direito à legítima defesa está atrelado ao direito à vida como consequência direta de sua necessária proteção (Comentário Geral n. 36).

5. Em referendo popular de 2005, 63,94% dos votantes (59.109.265 brasileiros) foram contra a proibição do comércio de armas e munição no Brasil, conforme previa o art. 35, § 1º, da Lei n. 10.826/2003. Tal manifestação maciça do Povo deve ser respeitada.

6. Aproximadamente 85% dos países (168 do total de 198), incluindo Alemanha, Áustria, EUA, Suíça e Suécia – ou seja, mesmo países desenvolvidos – reconhecem o direito de possuir arma de fogo.

7. Conforme levantamento realizado pelos órgãos competentes, a aquisição de armas cresceu 349,2%, bem assim o número de CACs registrados no Brasil (758.360). Por

ADI 6466 MC-REF / DF

outro lado, consoante dados coligidos pela Senasp/MJ, houve redução contínua das mortes violentas no País, de 51.855 eventos, em 2018, para 41.471, em 2021, menor número de toda a série histórica de coleta de dados realizada, desde 2007, pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública. A redução, no período, de 20,03%, corresponde a 10.384 mortes evitadas. Estudo do Ipea revelou que, entre 2017 (quando se verificou o maior índice) e 2021, a taxa de homicídios por 100 mil habitantes caiu mais de 32%. Portanto, é possível afirmar que o aumento exponencial no número de armas por habitante não gerou crescimento dos índices de violência e homicídio.

8. Há consistência e razoabilidade nas normas impugnadas, que são harmônicas com a Constituição Federal. Tem-se atribuição do Executivo, que agiu em deferência legislativa expressa dentro de sua esfera de competências, de modo que ao Judiciário cabe exercer a autocontenção, em respeito ao princípio da separação dos poderes, presente o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*).

9. Acerca das recentes manifestações populares, mormente as do último 7 de Setembro, conquanto tenham reunido milhares, quiçá milhões, de pessoas em diversas cidades do País, não houve notícia

ADI 6466 MC-REF / DF

de qualquer episódio violento, particularmente com uso indevido de arma de fogo. A suspensão, às vésperas das eleições, da vigência dos decretos em discussão não terá o condão de produzir qualquer eficácia, visto que as diligências necessárias para a aquisição e a posse de arma de fogo demandam prazo não inferior a 60 (sessenta) dias. Ausência de urgência.

10. Pressupostos da medida de urgência não demonstrados. Indeferimento da liminar.

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: O Partido Socialista Brasileiro (PSB) ajuizou a ADI 6.119 contra a expressão “efetiva necessidade” constante do art. 4º, *caput*, da Lei n. 10.826, de 22 de dezembro de 2003, bem como o art. 12, § 7º, VI, do Decreto n. 5.123, de 1º de julho de 2004, incluído pelo de n. 9.685/2019. Posteriormente, aditou a inicial a fim de incluir o pedido de declaração de inconstitucionalidade, por arrastamento, do art. 9º, § 1º, do Decreto n. 9.785/2019.

Ajuizou, ainda, a ADI 6.139, na qual busca a atribuição de interpretação conforme à Constituição aos arts. 4º, § 2º; 10, § 1º, I; e 27 da Lei n. 10.826/2003, e aos arts. 20, § 3º, I, II, III e IV; 26, § 4º; e 36, § 3º, do Decreto n. 9.875/2019, bem como a declaração de inconstitucionalidade do Decreto n. 9.685/2019.

O Partido dos Trabalhadores (PT), por sua vez, formalizou a ADI 6.466 contra o art. 4º, § 2º, da Lei n. 10.826/2003 e, por arrastamento, o art. 2º, § 2º, do Decreto n. 9.845/2019, o art. 2º, § 3º, do Decreto n. 9.847/2019, ambos incluídos pelo Decreto n. 10.030/2019, bem assim a Portaria Interministerial n. 1.634/GM-MD, de 22 de abril de 2020.

ADI 6466 MC-REF / DF

Os dispositivos questionados versam sobre requisitos para aquisição de arma de fogo de uso permitido e de uso restrito, além de suas munições.

Os proponentes sustentam que a generalização do uso de armas de fogo implica o aumento da violência e da letalidade, o que revelaria violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e redundaria na proteção deficiente dos direitos à vida e à segurança pública (CF, arts. 5º, *caput*, e 144). Entendem ausente a justificação e a confiabilidade para a ampliação do acesso a armas. Ponderam não ter havido tempo hábil para a manifestação do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, sobretudo em razão da falta de estudo a respeito dos impactos das medidas. Destacam o caráter excepcional do porte de armas de fogo. Enfatizam que a aquisição de armas de uso restrito só se justifica no interesse da própria segurança pública, e não em razão de interesse pessoal. Afirmam que a compra de munição também deve ser interpretada conforme o ditame da efetiva necessidade, respeitada a proporcionalidade. Alegam que a exigência de comprovação da efetiva necessidade é inerente aos deveres constitucionais de proteção.

Após a inclusão na pauta de julgamentos para apreciação do pedido de medida cautelar pelo Colegiado, sobrevieram múltiplos requerimentos de aditamento à inicial, em função de sucessivas alterações e revogações dos diplomas questionados, realizadas às vésperas da deliberação colegiada, o que caracterizaria, segundo alegado, fraude processual. Pleiteia-se, assim, a restauração da vigência do Decreto n. 5.123/2004, com as modificações promovidas até 14 de janeiro de 2019.

O Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República manifestaram-se pela extinção das ações sem resolução de mérito, ante a perda superveniente de objeto.

A Presidência da República apresentou informações nas quais alude

ADI 6466 MC-REF / DF

ao poder regulamentar do Chefe do Poder Executivo e nega a arguida fraude processual.

O Advogado-Geral da União postula o não conhecimento das ações, sustentando a existência de vício de representação processual, a ocorrência de perda do objeto e a inviabilidade da via eleita para impugnação de decretos de natureza meramente regulamentar. No mérito, defende a constitucionalidade dos dispositivos atacados, tendo em vista a opção efetuada pelo Executivo no campo técnico e discricionário que lhe foi reservado, presentes razões de interesse público. Afirma que os preceitos em discussão conferem maior clareza, transparência e impessoalidade à análise da declaração de efetiva necessidade para a aquisição de armamento. Salienta que os decretos regulamentares são regidos pela lei federal que disciplina o registro, a posse e a comercialização de armas de fogo e munição, e dela não desbordam. Discorre sobre a manifestação popular externada por ocasião do referendo realizado em 2005.

O Procurador-Geral da República opina pelo julgamento conjunto das ADIs 6.139 e 6.466 com a de n. 6.134, da relatoria da ministra Rosa Weber, e pela realização de audiência pública para discussão do tema. Quanto à ADI 6.119, postula o prejuízo decorrente da revogação do Decreto n. 9.685/2019 pelo de n. 9.785/2019, sem reprodução do conteúdo das normas atacadas ou da situação reputada incompatível com a Constituição Federal. Articula o descabimento do aditamento fundado na mesma causa de pedir, por inoccorrência da mesma inconstitucionalidade.

Em 5 de setembro de 2022, o Relator, ministro Edson Fachin, concedeu, com efeitos *ex nunc* e *ad referendum* do Plenário, a medida cautelar para:

1) ADI 6.119:

[...] 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.

ADI 6466 MC-REF / DF

9º, §1º do Decreto nº 9.785/2019; e do art. 3º, § 1º do Decreto nº 9.845/2019.

[...] 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.

2) ADI 6.139:

i) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 4º, §2º, da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para se fixar a tese de que a limitação dos quantitativos de munições adquiríveis se vincula àquilo que, de forma diligente e proporcional, garanta apenas o necessário à segurança dos cidadãos;

ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 10, §1º, I, da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para fixar a tese hermenêutica de que a atividade regulamentar do Poder Executivo não pode criar presunções de efetiva necessidade outras que aquelas já disciplinadas em lei;

iii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 27 da Lei nº 10.826/2003, a fim de fixar a tese hermenêutica de que aquisição de armas de fogo de uso restrito só pode ser autorizada no interesse da própria segurança pública ou da defesa nacional, não em razão do interesse pessoal do requerente; e

iv) suspender a eficácia do art. 3º, II, “a”, “b” e “c” do Decreto nº 9.846, de 25 de junho de 2019.

ADI 6.466:

i) dar interpretação conforme à Constituição aos arts. 4º, §2º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, 2º, §2º do Decreto nº 9.845 de 25 de junho de 2019, e 2º, §3º do Decreto nº 9.847, de 25 de junho de 2019, fixando a tese de que os limites quantitativos de munições adquiríveis se limitam àquilo que, de

ADI 6466 MC-REF / DF

forma diligente e proporcional, garanta apenas o necessário à segurança dos cidadãos; e

ii) suspender a eficácia da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, de 22 de abril de 2020.

É o relatório do essencial. Adoto, no mais, o do ministro Edson Fachin.

2. Com as mais respeitosas vênias, divirjo de Sua Excelência o Ministro Relator e voto pelo indeferimento da liminar nas três ações diretas.

Ressalto que, neste momento processual, estamos a debater a urgência da medida, e, aí, com a devida vênia, tenho que não há indícios do alegado risco.

Para melhor exposição e clareza das ideias, construirei os fundamentos em tópicos.

2.1 Direitos e garantias fundamentais nas Constituições brasileiras e na Declaração de Direitos norte-americana (*Bill of Rights*)

O primeiro ponto para o qual chamo a atenção diz respeito à origem histórica dos direitos à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade ao longo das Constituições brasileiras.

Na redação da Carta de 1891, é nítida a influência do constitucionalismo norte-americano e do *Bill of Rights*. Rui Barbosa, visionário que era, foi o grande arquiteto da Constituição dos Estados Unidos do Brasil e, sobre esse processo, afirmou:

Os autores de nossa Constituição, em cujo nome tenho algum direito de falar, não eram alunos políticos de Rousseau e Mably, como o nobre Procurador da República: eram discípulos

ADI 6466 MC-REF / DF

de Madison e Hamilton. Não queriam essa ilusória soberania do povo, da qual dizia o insigne professor de legislação comparada no Colégio de França que nunca foi, em seu país, “senão um grito de guerra explorado por ambiciosos”. E, sabendo que essa soberania tumultuária, inconsciente e ludibriada “não serve senão para destruir”, querendo utilizar com sinceridade a soberania do povo como peça regular, como força conservadora no mecanismo político, embeberam a sua obra exclusivamente no exemplo americano; porque a doutrina das revoluções francesas, em que a democracia aparece apenas como um nome, cobrindo as oligarquias demagógicas, deixa no povo simplesmente a ficção da soberania, cuja realidade se absorve a benefício das assembleias legislativas.

Ora, os americanos, nosso padrão nesse trabalho, que hoje rege o país (ao menos nominalmente), sempre se distinguiram por “um profundo apego à liberdade individual e uma desconfiança invencível contra todo poder, fosse qual fosse.”¹

Assim é que a Seção II, a exemplo do *Bill of Rights* norte-americano, apresenta, no art. 72 e incisos, longa lista de Declaração de Direitos. Eis a redação original do *caput* e do § 21 desse dispositivo:

Art. 72 – A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a **inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade**, nos termos seguintes:

[...]

§ 21 – Fica, igualmente, abolida a pena de morte, reservadas as disposições da legislação militar em tempo de guerra.

O direito à vida é nitidamente deduzível em leitura sistêmica, na medida em que veda até mesmo ao Estado a aplicação da pena de morte, salvo em tempo de guerra.

1 *Atos inconstitucionais*. 3. ed. Campinas: Russell, 2010. p. 30-31.

ADI 6466 MC-REF / DF

Pouco após a Segunda Guerra Mundial, também por influência do constitucionalismo norte-americano, a Carta de 1946 foi bastante clara ao dispor, no art. 141, sobre os direitos e garantias individuais, o seguinte:

Art. 141 – A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes **à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade**, nos termos seguintes:

[...]

Tais previsões constitucionais (direitos à vida, à liberdade e à propriedade) em tudo se aproximam das garantias previstas pelo *Bill of Rights* norte-americano, a exemplo da Quinta Emenda, a qual dispunha que nenhuma pessoa deverá ser privada de sua vida, liberdade e propriedade sem o devido processo legal (“*No person shall be [...] deprived of life, liberty, or property, without due process of law*”).

Daí por que concludo, neste primeiro ponto, sempre com respeitosa vênia ao nobre Relator, que o *Bill of Rights* norte-americano teve papel fundamental na construção do constitucionalismo brasileiro.

Acerca do tema, aliás, já se pronunciou o ex-ministro do Supremo e ex-juiz da Corte Internacional de Justiça Francisco Rezek, realçando a importância do *Bill of Rights* para o Brasil na proteção dos direitos e garantias fundamentais:

[...] as dez primeiras emendas à Constituição, mais tarde, conhecidas como a *Declaração de Direitos*, emergiram nesse ponto incipiente da história do novo mundo como um suporte sólido das liberdades fundamentais daquele povo, senão de tantos outros povos mais. Sob a inspiração de Thomas Jefferson e o traçado de James Madison, que entendia ali expressos “**os grandes direitos da humanidade**”, o *Bill of Rights*-vigente em **15 de dezembro de 1791 – veio para ensinar, antes de tudo,**

ADI 6466 MC-REF / DF

que não era função do governo determinar às pessoas como deviam viver suas vidas, escolher suas crenças ou selecionar o que pudessem dizer em público, mas simplesmente pontuar princípios assecuratórios dos direitos humanos no que têm eles de fundamental.²

Portanto, no Brasil, ao menos desde a Constituição de 1891, o direito à vida é garantia tida pela sociedade como tão fundamental que deve ser sempre protegida. Assim, as formas de protegê-la hão de ser constantemente revistas e aprimoradas por este Tribunal, buscando-se, sempre, a manutenção da plenitude de sua força e eficácia (*self-executing rule*).

2.2 Direito à defesa legítima como consequência direta da necessidade de proteção do direito à vida

Não por outra razão, aliás, esta Corte sedimentou jurisprudência no sentido de que o direito à saúde, nada obstante seja, por si só, importante garantia constitucional, é, também, consequência instrumental para assegurar um direito de ordem ainda maior: o direito à vida.

Precedente da relatoria do ministro Celso de Mello ilustra o entendimento do Tribunal de que **o direito à saúde, “além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas – representa consequência constitucional indissociável do direito à vida”** (RE 393.175-0 AgR, DJ de 2 de fevereiro de 2007). No mesmo sentido: RE 271.286 AgR, ministro Celso de Mello, DJ de 24 de novembro de 2000; RE 195.186, ministro Ilmar Galvão; AI 462.563, ministro Carlos Velloso; AI 486.816 AgR, ministro Carlos Velloso; e AI 532.687, ministro Eros Grau.

Na mesma esteira de raciocínio, pondero que o direito à vida deve ser preservado, no que concordo plenamente com o eminente Relator.

2 CUEVA, Ricardo Villas Bôas; SOUTO, João Carlos. *Bill of Rights norte-americano*: 230 anos. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 39 – com meus grifos.

ADI 6466 MC-REF / DF

Contudo, respeitosamente divirjo da conclusão de Sua Excelência.

Em cognição sumária, penso que o direito à vida é a garantia constitucional mais essencial ao cidadão. Sem vida, elimina-se a possibilidade de exercício de quaisquer outros direitos; tudo se esvazia; tudo se acaba. O direito à vida compreende, por conseguinte, um plexo de direitos e garantias constitucionais que dele se originam com o propósito final de protegê-lo. **Portanto, assim como o direito à saúde se presta a garantir o direito à vida de cada cidadão, também o direito de se defender de modo adequado contra ameaça injusta à sua própria existência parece decorrer de garantia constitucional, constituindo consequência e meio de proteção de seu direito constitucional à vida.**

Ao contrário do que sustentam os autores, não posso deixar de considerar outra faceta do dever do Estado de segurança pública, previsto no art. 144 da Carta da República. Ora, na medida em que a segurança é um dever do Estado, reflexamente e em sentido inverso, é um direito do cidadão; portanto, não pode contra ele ser interpretado, de forma a reduzir ou eliminar dele o direito de autodefesa.

Ainda, observo que, em comparação com o Brasil, países mais desenvolvidos, como Estados Unidos da América, Alemanha, Áustria, Suíça e Suécia, apresentam menores índices de homicídios e maior número de armas de fogo por habitante³, a indicar que reconhecem expressamente o direito do cidadão quanto à aquisição e posse de arma. Isso indica que até nesses países cada um dos cidadãos pode **defender a si próprio de injusta agressão ou ameaça, de forma adequada. Assim, não vejo como uma garantia constitucional (CF, art. 6º), criada com o objetivo de proteger o cidadão (CF, art. 144, que trata do dever do Estado de fornecer segurança pública) tenha o condão de dele afastar a mais sagrada garantia constitucional, que é o direito à vida, na medida em que o direito de se defender de injusta agressão busca, em *ultima***

3 Conferir *GunPolicy*. Disponível em: https://www.gunpolicy.org/firearms/compare/87/rate_of_civilian_firearm_possession/11,26,177,178,194,69. Acesso em: 20 set. 2022.

ADI 6466 MC-REF / DF

***ratio* (e na omissão do Estado), resguardá-lo.**

Essa preocupação, ao contrário do que se pode pensar, não é nova. Marco Tulio Cícero assim dizia:

Existe uma lei, não escrita em nenhum lugar, mas inata em nossos corações; uma lei que nos chega não por treinamento, costume ou leitura, mas por derivação, absorção e adoção da própria natureza; uma lei que nos veio não da teoria, mas da prática, não por instrução, mas por intuição natural. **Refiro-me à lei que estabelece que, se nossas vidas forem ameaçadas por conspirações, violência, ladrões armados ou inimigos, todo e qualquer método de nos proteger é moralmente correto. Quando as armas os reduzem ao silêncio, as leis não esperam mais que se espere por seus pronunciamentos. Pois as pessoas que decidem esperar por isso também terão que esperar pela justiça – e, enquanto isso, devem sofrer a injustiça primeiro. De fato, mesmo a própria sabedoria da lei, por uma espécie de implicação tácita, permite a autodefesa, porque na verdade não proíbe os homens de matar; o que faz em vez disso, é proibir o porte de arma com a intenção de matar. Quando, portanto, uma investigação ultrapassa a mera questão da arma e passa a considerar o motivo, não se considera que um homem que usou armas em legítima defesa as tenha portado com objetivo homicida.**

[...]

As pessoas civilizadas são ensinadas pela lógica, os bárbaros pela necessidade, as comunidades pela tradição; e a lição é inculcada mesmo em animais selvagens pela própria natureza. Aprendem que têm que defender seus próprios corpos, pessoas e vidas da violência de todo e qualquer tipo por todos os meios ao seu alcance.⁴

4 CÍCERO, *Selected Political Speeches*, 1969, p. 222. In: ADAMS, Les. *The Second Amendment Primer: a Citizen's Guidebook to the History, Sources, and Authorities for the Constitutional Guarantee of the Right to Keep and Bear Arms* (p. 24). Skyhorse Publishing. Edição do Kindle.

ADI 6466 MC-REF / DF

Ainda nesse sentido, **Montesquieu**, o grande idealizador da separação dos três poderes, que influenciou e continua a influenciar diversas Constituições, a exemplo da norte-americana e da brasileira de 1988, foi grande defensor das liberdades individuais, tendo se manifestado, a respeito da legítima defesa, nestes termos:

Quem não vê que a legítima defesa é um dever superior a todo preceito [de liberdade pessoal]?

[A] vida dos governos é como a do homem. Este último tem o direito de matar em caso de defesa natural: os primeiros têm o direito de fazer a guerra para sua própria preservação.

[...]

Não é razoável... obrigar um homem a não tentar a defesa de sua própria vida.⁵

Thomas Jefferson, um dos principais responsáveis pela Declaração de Independência dos Estados Unidos, incluiu nela a ideia de que “todos os homens são criados iguais” e foram dotados de “certos Direitos inalienáveis, que entre estes estão a Vida, a Liberdade e a busca da Felicidade”. Jefferson fora escolhido por John Adams e Benjamin Franklin para ser o primeiro redator da Declaração, a qual, ao longo dos tempos, influenciou boa parte das democracias ocidentais. A respeito da Segunda Emenda, teria ele mencionado: “**nenhum homem livre será impedido de usar armas**”⁶.

Portanto, privar o cidadão de possuir arma de fogo, a meu ver, representa um afastamento da promessa feita pela Constituição de

5 ADAMS, Les. *The Second Amendment Primer: a Citizen's Guidebook to the History, Sources, and Authorities for the Constitutional Guarantee of the Right to Keep and Bear Arms* (p. 36). Skyhorse Publishing. Edição do Kindle.

6 Papers of Thomas Jefferson, p. 407 (J. Boyd éd., 1953). In: ADAMS, Les. *The Second Amendment Primer: a Citizen's Guidebook to the History, Sources, and Authorities for the Constitutional Guarantee of the Right to Keep and Bear Arms* (p. 97). Skyhorse Publishing. Edição do Kindle.

ADI 6466 MC-REF / DF

proteger seu plexo de direitos constitucionais (tais como os direitos à vida, à saúde e à liberdade, entre tantos outros). **Daí por que sou pelo entendimento de que o direito de defender a própria vida (e a de seus familiares) é direito-meio para proteção do direito à vida, mais alta das garantias fundamentais, prevista pela Constituição.**

2.3 Legítima defesa (CP, arts. 23, II, e 25)

A corroborar meu raciocínio vem o fato de que a legislação contempla o exercício da legítima defesa, que nada mais é do que o exercício, pelo cidadão, da proteção de sua própria vida ou da vida de terceiros, dentro de razoáveis conceitos e critérios já previstos nos arts. 23, II, e 25 do Código Penal. Confira-se:

Art. 23. Não há crime quando o agente pratica o fato:

[...]

II – em legítima defesa;

Art. 25. Entende-se em legítima defesa quem, usando moderadamente dos meios necessários, repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem.

Parágrafo único. Observados os requisitos previstos no caput deste artigo, considera-se também em legítima defesa o agente de segurança pública que repele agressão ou risco de agressão a vítima mantida refém durante a prática de crimes.

Em outras palavras, a própria lei já prevê excludente de ilicitude para quem, dentro dos parâmetros fixados no art. 25 do Código Penal, proteja seu direito ou o de outrem.

A esse respeito, escreve Celso Antônio Bandeira de Mello⁷:

[...] se o Poder Público não oferece ao cidadão um mínimo

7 Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/17173/direitos-fundamentais-e-armas-de-fogo>. Acesso em: 20 set. 2022.

ADI 6466 MC-REF / DF

de segurança, se não lhe garante, nem mesmo à luz do dia, a tranquilidade de que ele e ou sua família, não serão, a qualquer momento, assaltados, sequestrados, sujeitos a toda espécie de violências e humilhações, de fora parte o despojamento de seus bens, por obra de marginais instrumentados com armas de fogo, é óbvio e da mais solar obviedade que este mesmo Estado não tem direito algum de proibi-lo de tentar se defender, de se utilizar também ele de instrumental capaz de lhe conferir ao menos o conforto psicológico ou a mera esperança de não se sentir desamparado de tudo e de todos. [...] **Parece óbvio que o preferível, em vista dos valores constitucionais, é a opção que prestigia a liberdade de auto-defesa se a defesa estatal não lhe é satisfatoriamente outorgada.**

Nada colhe juridicamente o argumento de que a ausência de arma de fogo em mãos do cidadão o expõe a menor risco de vida, pois esta escolha deve caber a ele próprio, em nome de sua dignidade pessoal, e não àquele que o ameaça, o qual, como muitas vezes tem acontecido, pode agredi-lo, torturá-lo, matá-lo e vilipendiar sua família, mesmo não encontrando qualquer reação armada.

Também não impressionaria a alegação de que o bandido pode despojá-lo da arma e assim se abastecer dela. Desde logo, o assaltante já comparece abastecido e é graças a isto que rende sua vítima. Acresce que ninguém, por mais ingênuo que seja, imaginará ser esta a fonte significativa de abastecimento de armas de fogo dos marginais. **É sabido e ressabido que o contrabando é que traz e tem trazido abundante armamento para a criminalidade e não só de armas leves, as únicas que se encontram em mãos dos cidadãos ordeiros, mas até mesmo, esporadicamente, de armas proibidas, privativas das forças armadas.** Além do contrabando, até mesmo maus policiais são responsáveis pela comercialização de armas com criminosos. Portanto, não é relevante a menção à obtenção de armas em assaltos a cidadãos comuns.

Sem embargo, ainda que tal alegação tivesse o peso que não tem, descaberia atribuir-lhe valor jurídico suficiente para,

ADI 6466 MC-REF / DF

sobre tal fundamento, desarmar o cidadão. É que para facilitar sua tarefa de desarmar os criminosos o Estado não pode submergir direitos básicos do cidadão, nem expô-lo aos riscos da indefensão ou simplesmente à dolorosa sensação psicológica de total desguarnecimento ante as acometidas dos marginais. À toda evidência valores constitucionais básicos não cedem passo a considerações pragmáticas.

(Com meus grifos)

Aliás, o Comentário Geral n. 36 do Comitê de Direitos Humanos do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos menciona que a proteção do direito à vida envolve expressamente o direito à legítima defesa. Do documento extraio o trecho a seguir:

Embora inerente a qualquer ser humano, o direito à vida não é absoluto. Apesar de o Pacto não enumerar os fundamentos admissíveis para a privação da vida, ao estabelecer que as privações da vida não podem ser arbitrárias, o artigo 6º, nº 1 reconhece implicitamente que algumas privações da vida podem não ser arbitrárias. **Por exemplo, a utilização de força letal em legítima defesa, nas condições abaixo especificadas no parágrafo 12, não constitui privação arbitrária da vida.**

Daí se infere que o direito à vida compreende o de não ser arbitrariamente dela privado. Por lógica, ele abrange o direito à legítima defesa. Sobre esse último discorre o parágrafo 12 do mencionado Comentário n. 36, do qual destaco os pontos que aqui interessam:

Para não ser considerada arbitrária à luz do artigo 6.º, **a aplicação de força potencialmente letal, por um sujeito privado agindo em legítima defesa, deverá ser estritamente necessária tendo em conta a ameaça colocada pelo atacante; deverá constituir um método de último recurso, após as outras alternativas terem sido esgotadas ou consideradas inadequadas;**

ADI 6466 MC-REF / DF

o grau de força aplicada não pode exceder o estritamente necessário para responder à ameaça; a força aplicada deverá ser cuidadosa e unicamente dirigida contra o atacante; e será necessário que a ameaça, a que se pretende dar resposta, envolva um risco iminente de morte ou lesão grave. A utilização de força potencialmente letal, para fins de aplicação da lei, constitui uma medida extrema à qual só se deverá recorrer quando estritamente necessário para proteger a vida ou prevenir lesões graves face a uma ameaça iminente.

Ora, na medida em que a lei permite o exercício da legítima defesa, a qual, em última instância, poderia levar à morte do agressor, é intuitivo que nosso ordenamento prevê ser o direito à vida fonte de outros direitos, entre os quais o de se defender. Assim, ao menos em primeira análise, penso que o cidadão de bem pode adquirir arma de fogo com a finalidade de proteger a si e a seus familiares (ou até terceiros) que estejam em situação de risco.

2.4 O controle de armas nos EUA e no Brasil – controvérsias atuais

Como já demonstrado, o ordenamento constitucional brasileiro sofreu inegável influência do *Bill of Rights* norte-americano. Inclusive esta Corte, em mais de uma ocasião, evocou lições doutrinárias e jurisprudenciais a respeito dessa Declaração de Direitos como fonte ou argumento de autoridade.

Em vista disso, penso haver muito a se observar e até mesmo aprender com o estudo comparativo do direito, mormente quanto ao constitucionalismo norte-americano no que toca a direitos e garantias fundamentais. Os Estados Unidos são ainda hoje o berço dos valores democráticos no Ocidente, e o direito norte-americano, por consequência, guarda valores fundamentais, essenciais para a proteção da *Rule of Law* e da democracia.

ADI 6466 MC-REF / DF

Não excludo, por óbvio, a relevância do estudo do direito de outros países. Mas, na análise deste complexo tema, para além da relação íntima de identidade e matriz constitucional, compreendo que EUA e Brasil têm enfrentado de forma semelhante, sob certos ângulos, muitos problemas a envolverem o maior ou o menor controle sobre armas e sua relação com o aumento ou não da criminalidade.

Frise-se, entretanto, que as controvérsias não revelam aspectos exatamente idênticos. Há diferenças, como as condições sociais, demográficas e até topográficas, no que tange à violência e criminalidade. No contexto do Brasil, é de destacar, por exemplo, o grave problema da criminalidade que é enfrentado há décadas no Estado do Rio de Janeiro e, inclusive, refletiu no julgamento da ADPF 635, também da relatoria do ministro Edson Fachin. Nos EUA, diferentemente, não há morros nem comunidades que enfrentam a questão do crime organizado.

Nada obstante, há lá outros dilemas, de igual gravidade, relacionados ao crescente aumento da criminalidade, sobretudo em alguns Estados da Federação cujas legislações restringem (ao ponto de quase proibir) a aquisição e/ou o porte de armas de fogo pelos cidadãos. Neles, os índices de criminalidade não diminuíram.

E isso por uma razão simples: os criminosos, por definição, simplesmente não respeitam as leis. Ora, se um indivíduo pretende traficar drogas, roubar, sequestrar ou matar, não há motivo lógico para que adquira arma de fogo pelos meios legais. Em sã consciência, não parece fazer sentido que alguém, depois de comprovar sua idoneidade, sua boa conduta e sua aptidão física e psicológica, adquira legalmente arma de fogo no próprio nome para, então, cometer crime.

A esse respeito, Stephen Halbrook, jurista e estudioso do tema, citado em diversos casos da Suprema Corte norte-americana, aponta, nos EUA, de forma contundente a pouca eficácia para o controle da

ADI 6466 MC-REF / DF

criminalidade que eventual proibição do uso de armas de fogo traria. Veja-se:

Os criminosos não obedecem às leis contra crimes violentos; muito menos obedeceriam às medidas de “segurança de armas”. Um número incontável de cidadãos em geral que são proprietários de armas cumpridores da lei não podem cumprir as leis que de forma clara violam o que eles percebem ser seus direitos. No entanto, eles enfrentarão condenações criminais e prisão se possuírem a coisa errada, como um rifle com uma coronha ou um carregador que contém treze munições.⁸

Ao contrário, conforme acompanhamos frequentemente nos noticiários, nos EUA, e também no Brasil, o criminoso busca adquirir arma de fogo longe do controle do Estado, por meios escusos, sem qualquer controle ou supervisão. Aliás, muitas dessas armas, tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil, não são nem acessíveis ao cidadão de bem, como é o caso de metralhadoras, fuzis automáticos e até artilharia antiaérea. Tais armas de fogo de altíssimo poder de letalidade, por exclusão, são provavelmente adquiridas de forma clandestina, de modo que uma legislação proibitiva ou mais restritiva pouco ou nenhum efeito surtirá ao criminoso, mas, ao contrário, atingirá provavelmente o cidadão de bem, privando-o da possibilidade de se defender.

É evidente que o cidadão interessado em adquirir arma de fogo e registrá-la junto aos órgãos competentes sabe que, ao fazê-lo, concederá ao Estado maior supervisão sobre a arma que adquiriu. Daí por que, por óbvio, o uso que dela fizer se prenderá basicamente à legítima defesa.

Esse raciocínio, em verdade, foi o que motivou uma das autoras do

8 Artigo da *Regent University Law Review*, v. 33, 2020-2021. Disponível em: https://secureservercdn.net/198.71.233.148/ae1.c83.myftpupload.com/wp-content/uploads/2021/10/Halbrook_Virginias-Second-Amendment-Sanctuaries.pdf. Acesso em: 15 set. 2022.

ADI 6466 MC-REF / DF

famoso caso *District of Columbia vs. Heller* a ingressar com o processo. Uma mulher, Shelly Parker, *designer* de *softwares*, após um traficante da vizinhança tentar entrar em sua residência e ameaçá-la de morte, decidiu contestar a lei do Distrito de Columbia que a proibia de possuir arma de fogo.

Nisso, aliás, acompanho o raciocínio do nobre Relator quanto à necessidade de redução de violência não apenas contra as mulheres ou crianças, mas em relação aos seres humanos em geral. De qualquer modo, penso que aí se atende ao Comentário Geral n. 31 do Comitê de Direitos Humanos (CCPF/C/21/Ver/1/Add. 13 26.05.2004), na medida em que o próprio ingresso da Sra. Shelly indica que ela, como mulher, tem, aí, um instrumento de sua efetiva proteção em face de agressões injustas.

Com ela ingressou Dick Anthony Heller, policial especial do Distrito de Columbia, que fornecia segurança para o Judiciário federal e, em virtude dessa função, tinha licença para portar arma de fogo no curso de suas atividades, mas não de guardá-la na própria residência, localizada em um bairro de alta criminalidade. Suas armas de fogo, incluindo revólveres e armas longas, adquiridas de forma legal, eram mantidas fora do Distrito de Columbia. A despeito disso, ele pretendia possuir uma pistola funcional e uma arma longa para legítima defesa dentro de casa, mas era impedido de fazê-lo apenas pela ação do Distrito de Columbia, cuja legislação era bastante restritiva nesse ponto.

Após a interposição de diversos recursos, o caso chegou à Suprema Corte. Apreciada a questão, o Colegiado concluiu que a posse de armas de fogo é um direito individual garantido pela Constituição, independentemente de o cidadão pertencer a uma força armada, ou seja, de estar vinculado a alguma força de segurança pública.

Ao proferir o voto condutor, o ministro Antonin Scalia anotou que grandes juristas à época da redação do *Bill of Rights*, como Samuel

ADI 6466 MC-REF / DF

Adams, entendiam o direito de guardar e portar armas, previsto na Segunda Emenda à Constituição, como “o [...] de permitir que os indivíduos se defendessem”. Ao mencionar Blackstone, cuja obra influenciou boa parte do Direito norte-americano, deixou claro que, naquela oportunidade, “os americanos entendiam o “direito de autopreservação”, de forma a permitir que um cidadão pudesse “repelir a força pela força” quando “a intervenção da sociedade em seu nome” poderia ser “tarde demais para evitar uma lesão”.

Scalia ainda faz interessantes ponderações:

O direito de portar armas sempre foi o privilégio distintivo dos homens livres. Além de qualquer necessidade de autoproteção à pessoa, representa entre todas as nações o poder aliado ao exercício de uma determinada jurisdição. [...] [N]ão era necessário que o direito de portar armas fosse garantido na Constituição, pois sempre existiu (554 U.S. __2008, p. 47).

Em período recente, a Suprema Corte, no caso *New York Rifle and Pistol Association vs. Bruen*, tratou da constitucionalidade de uma parte do regime de licenciamento de armas curtas de Nova York relacionado a licenças de **porte** velado para autodefesa, mormente quanto ao critério de “causa adequada” ou “efetiva necessidade”.

As leis em questão geralmente exigiam que um residente de Nova York desejoso de possuir uma arma de fogo em público, a fim de obter licença de **porte** que autorizasse o porte oculto, mostrasse uma causa adequada para porte não relacionado a propósitos específicos, como caça, isto é, uma necessidade especial de autoproteção distinguível daquela da comunidade em geral.

A Suprema Corte, por expressiva votação de 6 a 3, reconheceu que tal restrição era inconsistente com o direito de portar arma em público para autodefesa, protegida pela Segunda Emenda. Isso porque, conforme

ADI 6466 MC-REF / DF

voto do ministro Clarence Thomas, o texto da Emenda não diferencia o direito de ter armas em casa do direito de portar armas em locais públicos.

Ao contrário, a referência constitucional ao direito de “portar” armas mais naturalmente se referia ao direito de portá-las fora de casa. Para tanto, Thomas revisou fontes históricas desde o ano 1200 até o início de 1900 e concluiu que, apesar de a história dos EUA eventualmente ter revelado algumas “restrições bem definidas” ao direito de portar armas de fogo em público, não havia proibição de que, usadas em público, fossem voltadas à autodefesa. Assim, com raras exceções, não identificou exigência histórica para que cidadãos cumpridores da lei devessem comprovar o tipo de efetiva necessidade de autodefesa exigida pela lei de Nova York para portar uma arma em público. Thomas, aliás, consignou que não existe “nenhum outro direito constitucional que um indivíduo possa exercer somente após demonstrar aos funcionários do governo alguma necessidade especial”.

Sob outro ângulo, o ministro Kavanaugh, acompanhado pelo ministro Roberts, concordou que o regime de licenciamento de Nova York violou a Segunda Emenda. Destacou, porém, que a decisão da Corte não proibiria os Estados de impor requisitos de licenciamento para porte público com base em critérios objetivos, **desde que os requisitos não concedessem discricção ilimitada aos órgãos de licenciamento nem exigissem a demonstração de alguma necessidade especial além da autodefesa.**

Noto que, nesse último caso, a Suprema Corte avançou o raciocínio para debater se era preciso demonstrar necessidade efetiva para o porte – nem sequer a posse – de armas, também vinculada à autodefesa.

Menciono o caso para ressaltar que tal precedente já pressupõe, por lógica, que lá a aquisição e a posse de armas é necessidade auto-

ADI 6466 MC-REF / DF

evidente, a qual decorre, pondero, da necessidade, como um direito ou garantia natural inalienável, de autodefesa do ser humano.

2.5 Evolução dos Direitos Humanos e o contexto traçado a partir da Segunda Guerra Mundial – Declaração dos Direitos Humanos – ONU/CIDH/CEDH

Enalteço a profunda pesquisa de precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos constante do voto do Relator. Acredito que a experiência, não só lá, mas também da Organização das Nações Unidas, como também da Corte Europeia de Direitos Humanos, é de excepcional qualidade e traduz conquistas e interpretações de direitos extensíveis a vários países.

Ressalto, quanto ao ponto, que o cenário da Segunda Guerra Mundial é permeado de verdadeiras tragédias com violações aberrantes à humanidade.

Sem dúvida, então, precisamos trazer à tona o contexto e a necessidade pelas quais a Organização das Nações Unidas e as Cortes Interamericana e Europeia de Direitos Humanos surgiram. Ou seja, é preciso lembrar a razão da Declaração dos Direitos Humanos de 1948.

Lembro que, antes da Segunda Guerra Mundial, na Alemanha, Hitler aos poucos foi restringindo a possibilidade de os cidadãos alemães possuírem armas de fogo. Com efeito, conforme descreveu Stephen Halbrook, lá a “Polícia Secreta do Estado (*Geheime Staatspolizei* ou simplesmente *Gestapo*) banuiu os clubes de tiro particulares e proibiu a emissão de permissões de posse de armas aos judeus. Em 1938, Hitler assinou uma nova Lei de Controle de Armas que beneficiou os membros do Partido Nazista, negando a posse de armas de fogo aos eternos ‘inimigos do Estado’”⁹.

9 HALBROOK, Stephen. *Hitler e o desarmamento: como o nazismo desarmou os judeus e os “inimigos do Reich”*. Campinas: Vide ed., 2017. p. 17.

ADI 6466 MC-REF / DF

Continua o autor:

o atrelamento da obtenção da licença à prova de “necessidade”, tal como subjetivamente definida pelas autoridades, e a exclusão de certos grupos étnicos (ao invés de categorias, como “pessoas condenadas por certos crimes”) da possibilidade de adquirir uma licença de posse de arma de fogo – desenvolvimentos preocupantes em uma sociedade livre – se tornariam habituais.¹⁰

Heinrich Brüning, Chanceler do Reich, entre 1930-1932, promulgou decretos emergenciais cada vez mais restritivos quanto às armas de fogo, as quais poderiam, “caso a manutenção da ordem pública e da lei assim exigisse, ser apreendidas pela polícia” (*Reichsgesetzblatt*, I, S.699,742)¹¹.

Acerca da trágica morte de milhões de judeus pelo nazismo, o autor comenta o seguinte:

Se a experiência nazista ensina alguma coisa, ela ensina que o governo totalitário sempre tentará desarmar seus oponentes para extinguir qualquer capacidade de resistência a crimes contra a humanidade. É de se perguntar se o curso da história poderia ser outro tivessem os oponentes do nazismo, incluindo judeus e não-judeus, sido menos obedientes às apreensões de armas, mais unidos e mais inclinados ideologicamente à resistência.¹²

O regime nazista, que começou da forma acima descrita, chegou depois a criar diversos campos de concentração, com milhões de prisioneiros, muitos deles torturados e mortos ao longo de anos.

10 *Idem, ibidem*, p. 43.

11 *Idem, ibidem*, p. 279.

12 *Idem, ibidem*, p. 274.

ADI 6466 MC-REF / DF

Daí a relevância, com o final da Segunda Guerra Mundial, da Declaração dos Direitos Humanos e do desenvolvimento da Organização das Nações Unidas.

Faço tais ponderações a fim de contextualizar a origem de tais órgãos internacionais, presa ao combate a regimes totalitários, bem como respectivas medidas de controle da população. Tais órgãos foram criados para buscar, ao fim e ao cabo, a proteção dos direitos e garantias fundamentais do ser humano (aí incluídos o direito à vida, à liberdade e demais) em escala mundial.

Assim, Israel, segundo dados recentes, possuía em 2017, num universo populacional de apenas 8.713.000 milhões de habitantes, 557 mil armas registradas em nome de civis. Apesar disso, naquele ano foram apenas 129 mortes por armas de fogo¹³.

Extraídos de levantamento realizado pelo *site* GunPolicy, também ligado às Nações Unidas, trago alguns dados sobre a política de armas ao redor do mundo sobre os quais refletirei:

De 198 países soberanos, foi realizada pesquisa em 186. Desses, 168 exigem que as armas de fogo civis sejam registradas em alguma capacidade (90,32%) e apenas 18 proíbem a posse civil de armas de fogo (ou seja, sem armas para registrar) ou, de outra forma, não exigem que as armas de fogo civis sejam registradas (9,68%).

Acerca da licença do proprietário da arma, levantamento conduzido em 191 países aponta que 162 mantêm um sistema de licenciamento “completo” para proprietários de armas civis (84,82%); 12 mantêm sistemas de licenciamento parcial, nos quais apenas certas categorias de pessoas ou armas de fogo exigem licença de proprietário de arma atual (6,28%) e 16 proíbem a posse civil de armas de fogo (ou seja, nenhuma

¹³ Disponível em: <https://www.gunpolicy.org/firearms/region/israel>. Acesso em: 16 set. 2022.

ADI 6466 MC-REF / DF

licença emitida), ou, de outra forma, não mantém sistemas de licenciamento de proprietários de armas (8,38%).

Sobre o direito de possuir armas de fogo, dos 198 países, 2 garantem um direito constitucional que não é limitado por lei estatutária (1,01%); 4 fornecem garantias condicionais limitadas por lei estatutária (2,02%) e 192 não possuem de forma explícita garantia ou direito de possuir armas de fogo (96,97%).¹⁴

Chego, então, a algumas conclusões. Embora a esmagadora maioria dos países não possua explícita previsão constitucional quanto ao direito de ter armas de fogo (192 países), **no mínimo 168 países reconhecem, mesmo que implicitamente, esse direito, pois exigem que as armas de fogo civis sejam registradas em alguma capacidade, ainda que de forma implícita. Em outras palavras, parece haver o reconhecimento de um direito à autodefesa enquanto meio de proteção do direito natural à vida, visto que aproximadamente 85% dos países existentes no mundo (168 dos 198) reconhece o direito à posse de armas de fogo, exigindo, para isso, apenas o registro.**

A corroborar tal reflexão, reconheço, assim como o nobre Relator, a relevância do Comitê de Direitos Humanos do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, bem assim, conforme o Comentário Geral n. 36, o alcance, pelo direito à vida, do direito de não ser arbitrariamente dela privado.

O próprio Comentário Geral n. 36 também expressamente menciona que o direito à legítima defesa é consequência direta da necessária proteção do direito à vida.

Entendo que isso mais reforça a ideia segundo a qual cada ser

14 Dados atualizados em julho de 2022. Disponível em: <https://www.gunpolicy.org/documents/7788-firearm-registration-gun-owner-licensing-and-the-right-to-possess-firearms/file>. Acesso em: 16 set. 2022.

ADI 6466 MC-REF / DF

humano pode proteger a própria vida (e a de seus familiares) contra injusta agressão. Presumir que o Estado consiga fazê-lo, em tempo real, consideradas todas as injustas agressões em nosso território, *data venia*, conquanto desejável, não me parece plausível. Não vejo como retirar do cidadão a capacidade de autodefesa consistente em lhe garantir a aquisição e posse de arma de fogo para esse fim.

2.6. A Lei n. 10.826/2003, o Referendo de 2005 e índices atuais quanto à criminalidade

É certo que esta Corte enfrentou a constitucionalidade de alguns dispositivos da Lei n. 10.826/2003 no julgamento da ADI 3.112, com judiciosos votos dos Ministros. Porém, nela não surgiu discussão acerca do art. 35.

Tal ponto me parece de extrema relevância para todo este debate.

Eis o que dispõe o art. 35 da Lei n. 10.826/2003:

Art. 35. É proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º desta Lei.

§ 1º Este dispositivo, para entrar em vigor, dependerá de aprovação mediante referendo popular, a ser realizado em outubro de 2005.

Pois bem. Apesar da truncada redação, é possível depreender que, para passar a vigor, a proibição da comercialização de arma de fogo e munição dependeria de aprovação em referendo popular, o qual, de fato, ocorreu em 2005.

Naquele ano foi realizado o referendo "*Você é a favor da proibição do comércio de armas e munição no Brasil?*", no qual o voto "**NÃO**" venceu em todos e em cada um dos Estados brasileiros, em todas as capitais, no

ADI 6466 MC-REF / DF

Distrito Federal e na maioria das cidades. A franca maioria, **63,94%** dos eleitores, ou 59.109.265 de brasileiros, votaram "não", e somente 36,06%, ou 33.333.045 pessoas votaram "sim"¹⁵.

Essa foi uma das votações mais expressivas de toda a democracia brasileira. Quase 65% da população brasileira respondeu maciçamente que preferia manter o direito às armas. Em reforço, a abstenção, com votos nulos e brancos, uma das mais baixas de que se tem notícia, foi de cerca de 3%, a indicar a importância do tema na vida do cidadão¹⁶.

Faço breve parêntese com o olhar para a história do País, pois a iniciativa para desarmar a população civil não é nova. Ao contrário, ao assumir a Presidência da República, ainda na década de 1930, Getúlio Vargas incentivara a "primeira campanha oficial de desarmamento de um governo brasileiro, nos mesmos moldes das campanhas atuais. O pano de fundo que justificou o estabelecimento dessa campanha foi a presença de dois movimentos no nordeste do país, o coronelismo e o cangaço, ambos antagônicos ao poder centralizador de Vargas"¹⁷. E, principalmente após a Revolução de 1932, continuam os autores, "o governo baixou o Decreto 24.602, criando as restrições de calibres e de armamentos, tanto para os cidadãos civis como para as polícias"¹⁸.

Tenho para mim que tal imposição totalitária ficou no passado. Vivemos em democracia, sob a *Rule of Law*, que respeita os direitos e

15 Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Referendo_no_Brasil_em_2005#:~:text=O%20referendo%20sobre%20a%20proibi%C3%A7%C3%A3o,22%20de%20dezembro%20de%202003. Acesso em: 16 set. 2022.

16 Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/referendo?SearchableText=proibi%C3%A7%C3%A3o%20do%20com%C3%A9rcio%20de%20armas%20de%20fogo%20e%20muni%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 16 set. 2022.

17 QUINTELA, Flavio; BARBOSA, Bene. *Mentiram para mim sobre o desarmamento*. Campinas, Vide ed., 2015. p. 32.

18 *Idem, ibidem*.

ADI 6466 MC-REF / DF

garantias fundamentais e a vontade do Povo. Não se pode simplesmente ignorar a esmagadora maioria que votou contra a proibição do comércio de armas de fogo. Portanto, creio, com as mais respeitosas vênias, que, se, em 2005, quase 65% dos cidadãos brasileiros votaram por manter a possibilidade de adquirir armas de fogo, tal vontade deve ser observada. Há, a meu sentir, necessidade de diálogo e eco entre o Povo e o Congresso, que o representa. Assim, para o exame por esta Corte, tal votação me conduz à conclusão de que **o cidadão tem a percepção de que, para defender seu direito humano fundamental e inalienável à vida, prefere manter o direito às armas, dele não tendo abdicado em momento algum.**

A justificativa utilizada para a consulta popular de 2005 foi a suposição de que o aumento do número de armas em circulação ampliaria o risco de homicídios e acidentes. Porém, a realidade infirma tal assertiva. Recente estudo concluído em julho deste ano pelo Ipea, intitulado “Uma reflexão sobre a recente redução da violência no Brasil”, reúne os seguintes apontamentos:

Em 2017, o Brasil registrou uma taxa de 31,3 homicídios por cem mil habitantes, passando a ocupar a 12ª posição no ranking internacional dos homicídios e ficando atrás apenas de países com algum conflito armado ou guerra civil. Em termos absolutos, foram assassinadas cerca de 66 mil pessoas, ou seja, 14% dos assassinatos praticados em todo o mundo em 2017 ocorreram no Brasil.

Dados mais recentes apontam para uma forte queda nesse indicador. Entre 2017 e 2021, a taxa de homicídios apresentou um recuo de mais de 32% e atingindo o menor valor registrado na série histórica (19,3 homicídios por 100 mil habitantes).

Especificamente quanto à relação entre o número de armas e o de homicídios, a pesquisa revelou o seguinte:

ADI 6466 MC-REF / DF

Uma outra variável que pode estar conectada ao cometimento de crimes, em particular ao de homicídios, é a quantidade de armas em posse da população. Essa temática tem causado enorme discussão na mídia e entre estudiosos brasileiros em razão das medidas que facilitam a posse de armas de fogo pelos brasileiros. Exemplos disso são os decretos nos 9.845, 9.846, 9.847 e 10.030, cujas medidas incluíam a permissão para compra de um maior número de armas e munições por profissionais com direito a porte de arma, caçadores, atiradores e colecionadores; a regulamentação do porte de armas de fogo, com estabelecimento de novos parâmetros para análise de concessão de porte de armas; a possibilidade do colecionamento de armas semiautomáticas de uso restrito e automáticas com mais de quarenta anos de fabricação, entre outras. A associação entre o acesso às armas e a violência podem ser observados no gráfico. Como é possível notar, o número de novas armas registradas na Polícia Federal (PF), que mostrava uma leve tendência crescente no período 2012-2018, apresentou um forte crescimento a partir de 2019. **Pode-se constatar ainda que, entre 2017 (ano de maior taxa de homicídio) e 2021, o número de novas armas registradas na PF cresceu 349,2% ao passo que a taxa de homicídios por 100 mil habitantes caiu mais de 32%.¹⁹**

Por óbvio, a redução da criminalidade e dos índices de homicídios é fruto de diversas políticas públicas que transcendem a mera questão da quantidade de armas. O aumento ou a queda do número de empregos também parece influir para tal resultado.

Feita tal ressalva, se não é possível afirmar, com certeza, que a maior disponibilização de armas tenha reduzido as ocorrências de homicídios, **é possível dizer que esse aumento exponencial do total de armas por**

19 Disponível

em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11227/1/n_09_Uma_reflexao_sobre.pdf. Acesso em: 15 set. 2022.

ADI 6466 MC-REF / DF

habitante não gerou aumento da violência ou de assassinatos. Ora, se os dados alusivos à aquisição de armas cresceram 349,2%, houve, por outro lado, redução de mais de 30% no número de homicídios. Isso, a meu ver, afasta o alegado risco iminente.

Aliás, em que pese ser louvável a preocupação de Sua Excelência, penso que não houve incremento de risco algum com o maior número de armas adquiridas de forma legal pela população civil.

Tal risco, vale dizer, não se verificou nos EUA. Conforme estimativa realizada em 2017, do *site* “Small Arms Survey”²⁰, os Estados Unidos, que são o país mais armado do mundo, com 393,3 milhões de armas (na proporção de 120,5 armas para cada 100 residentes), enfrentam taxa de homicídio 4,8 vezes menor que o Brasil, que possuía apenas 17,5 milhões de armas (proporção de 8,3 armas para cada 100 residentes).

Deveras, em 2018 o relatório da Organização Mundial da Saúde apontava que no Brasil havia 31,3 homicídios por 100 mil habitantes ao passo que nos EUA a taxa era de 6,5 por 100 mil habitantes.²¹

Ou seja, não há como afirmar, com certeza, que mais armas significam necessariamente mais homicídios. Fosse assim, os índices de homicídios nos EUA seriam muito maiores que os do Brasil.

Até mesmo no Paraguai, país vizinho ao nosso, que dispõe de uma das legislações menos restritivas da América do Sul, a taxa de homicídio, em 2016, era de 9,8 para cada 100 mil habitantes. No Brasil, tal índice foi de 29,9 no mesmo período.

20 Disponível em: <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/T-Briefing-Papers/SAS-BP-Civilian-Firearms-Numbers.pdf>. Acesso em: 16 set. 2022.

21 Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272596/9789241565585-eng.pdf?ua=1&ua=1>, p. 55. Acesso em: 16 set. 2022.

ADI 6466 MC-REF / DF

Esses dados, a meu sentir, afastam a assertiva de que mais armas deságuem no aumento no número de homicídios.

Para além disso, a queda do uso de armas de fogo nos crimes contra a vida tem se revelado ainda mais emblemática.

Levantamento realizado por Fabricio Rebello, estudioso do tema da violência pública, concluiu que, se em 2018 foram registradas 41.179 mortes intencionais com emprego de arma de fogo, em 2019 os registros caíram para 30.206, isto é, houve queda de 26,65%. Esse é o menor número desde 1999, quando foram computados 26.902 assassinatos com emprego de arma de fogo. Junto à redução dos homicídios com esse tipo de armamento, constatou-se um aumento considerável da compra de armas pelos brasileiros, conforme demonstra o gráfico disponível em <https://www.cepedes.org/2020/09/homicidios-com-arma-de-fogo-sao-os.html> (REBELO, Fabricio. *Homicídios com arma de fogo atingem menor nível desde 1999*. Data de publicação: 15 set. 2020).

Isto é, tenho que a adoção da Lei n. 10.826/2003 e as consecutivas campanhas de desarmamento não frearam a escalada das taxas de homicídio, assim como o aumento do número de armas não implicou o aumento do número de mortes.

Ainda, acerca do receio exteriorizado pelo Relator quanto à quantidade de CACs no País, anoto que o número realmente sofreu acréscimo desde a edição dos decretos. Até 2018, havia 185.396 registros na média acumulada. Em 2019, houve 73.788 novos CACs, o que elevou a média acumulada, em 2020, para 364.117. Em 2021 e 2022, foram feitos, respectivamente, 198.640 e 195.630 registros, de modo que atualmente são 758.360 os CACs registrados no Brasil.

Junto ao Sinarm, sistema controlado pela Polícia Federal, em 2017 havia o registro de 45.485 armas. Em 2018, esse número passou a 51.027

ADI 6466 MC-REF / DF

novas armas; em 2019, 94.064; em 2020, 177.782; em 2021, 202.507. Ou seja, há controle efetivo, tanto pelo Exército, quanto pela Polícia Federal, do número de atiradores e colecionadores, bem como do número de registros de armas de fogo.

Por outro lado, conforme dados da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), vinculada ao Ministério da Justiça, tem havido redução contínua e significativa das mortes violentas no Brasil. Em 2018, o País foi palco de 51.855 eventos desse tipo (gráfico 1). Em 2021, esse dado diminuiu para 41.471, o que representa redução de 20,03%; isto é, 10.384 mortes foram evitadas.

Do total de mortes em 2018, 4.356 das vítimas eram mulheres, número que foi reduzido para 3.633 em 2021, isto é, 16,6% a menos. Quanto aos homens, naquele ano as mortes violentas somaram 46.615, mas caíram para 37.311 em 2021, em percentual de diminuição da ordem de 19,96%.

Houve encolhimento no número de mortes violentas a despeito do inegável aumento do número de registros de armas e atiradores desde 2019. De outra forma, de 2018 para 2021, verificou-se redução de 20,03% na quantidade de mortes violentas totais no Brasil.

Três pontos chamam atenção nesse eficiente levantamento. O primeiro diz respeito a que, mesmo com o aumento evidente do número de atiradores e armas registradas, o de mortes violentas decresceu no período de 2018 a 2021. O segundo ponto infirma a tese de que a maior quantidade de armas elevaria as estatísticas alusivas à violência doméstica contra as mulheres. Conforme apurado, houve redução do número de mortes violentas de mulheres – feminicídios. O terceiro ponto tem a ver com o meio utilizado para o cometimento dos crimes: arma de fogo, arma branca ou objeto de outra natureza. A maior parte foi praticada com emprego de arma branca (faca, por exemplo) ou outro

ADI 6466 MC-REF / DF

objeto diverso de arma de fogo.

De 2018 a 2021, dos 80.426 registros que davam conta do meio utilizado para o cometimento do crime, menos da metade – 38.307 eventos (47,73%) – envolveu arma de fogo. A par disso, em mais da metade – 41.939 (52,27%) – foi utilizado outro meio qualquer para além de arma de fogo. É dizer, a maior parte dos homicídios dolosos no Brasil registrados entre 2018 e 2021 foram consumados mediante arma branca ou objeto contundente, o que infirma a alegação de que o aumento do número de armas de fogo necessariamente aumentaria a incidência de homicídios praticados com tais equipamentos.

Meio empregado para realização de homicídios dolosos	
Período 2018-2021	
Meio utilizado	Número absoluto
Arma de Fogo	38.307
Arma Branca / Obj Contundente / Outros	41.442
Veículo	497
Total Geral	80.246

Há mais. Segundo notícia de fevereiro deste ano publicada no *site* G1, houve redução histórica no número de assassinatos, com o menor número de mortes desde 2007:

O número de assassinatos no Brasil caiu 7% em 2021 na comparação com o ano anterior. É o que mostra o índice nacional de homicídios criado pelo **g1**, com base em dados oficiais dos 26 estados e do Distrito Federal.

Em todo o ano passado, foram registradas 41,1 mil mortes violentas intencionais no país - 3 mil a menos que em 2020. Trata-se do menor número de toda a série histórica do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que coleta os dados desde 2007.

Estão contabilizadas no número as vítimas dos seguintes crimes:

ADI 6466 MC-REF / DF

- homicídios dolosos (incluindo os feminicídios)
- latrocínios (roubos seguidos de morte)
- lesões corporais seguidas de morte

A diminuição dos assassinatos em 2021 retoma a tendência de queda registrada no país pelo Monitor da Violência desde o balanço de 2018. Esta tendência foi interrompida em 2020, ano que teve uma alta de mais de 5% em plena pandemia, mas voltou a ser registrada em 2021.

Com a redução, o número de mortes volta ao patamar de 2019, quando foram registradas 41,7 mil mortes. Naquele ano, houve a maior queda da série, de 19%.²²

Em outras palavras, ao contrário do que sustentam os proponentes, o aumento do número de registros de armas e CACs não redundou no acréscimo dos índices alusivos a mortes violentas. Ao contrário, houve redução histórica, conforme a notícia transcrita.

Cabe lembrar, aliás, infeliz acontecimento consubstanciado no assassinato, em 2016, de candidato à prefeitura da cidade de Itumbiara/MG, por um criminoso. O fato ocorreu em período anterior à edição dos decretos, quando, em tese, sob a ótica da parte autora, não havia risco:

Começou na manhã desta quinta-feira (29) o velório do corpo do candidato à Prefeitura de Itumbiara José Gomes da Rocha (PTB), de 58 anos, conhecido como Zé Gomes, que foi morto durante um atentado em uma carreta em Itumbiara, no sul goiano. O ataque ainda provocou a morte de um PM e deixou dois feridos, entre eles o vice-governador de Goiás, José Eliton (PSDB).

22 Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2022/02/21/numero-de-assassinatos-cai-7percent-no-brasil-em-2021-e-e-o-menor-da-serie-historica.ghtml>. Acesso em: 15 set. 2022.

ADI 6466 MC-REF / DF

O ataque aconteceu na quarta-feira (28). Um vídeo mostra quando o atirador desce de um carro e dispara contra o veículo em que os políticos estavam (veja abaixo). O criminoso foi identificado como Gilberto Ferreira do Amaral, de 53 anos, funcionário da Prefeitura de Itumbiara. Ele foi morto por seguranças do governo.

O velório de Zé Gomes começou às 7h com entrada permitida apenas para amigos e familiares, no Teatro Municipal Maria Pires Perillo. Cerca de uma hora e meia depois, a entrada para a população foi liberada.²³

Por outro lado, não se tem notícia recente, posterior à edição dos decretos, de qualquer assassinato em época eleitoral com o emprego de arma de fogo, apesar do aumento do número de armas registradas.

2.7 Exame dos requisitos dos incisos do art. 4º da Lei n. 10.826/2003 e a declaração de efetiva necessidade

Não advogo – jamais o faria – que se crie um estado anárquico, em que **qualquer** pessoa possa adquirir **qualquer** arma de fogo e utilizá-la a esmo nas ruas. Penso, isso, sim, que esta Corte deve zelar pela garantia de que todo cidadão, tendo preenchido os requisitos legais objetivos previstos no art. 4º e incisos da Lei n. 10.826/2003, possa adquirir uma arma de fogo. Referida norma é disposta nos termos a seguir:

Art. 4º Para adquirir arma de fogo de uso permitido o interessado deverá, além de declarar a efetiva necessidade, atender aos seguintes requisitos:

I – comprovação de idoneidade, com a apresentação de certidões negativas de antecedentes criminais fornecidas pela Justiça Federal, Estadual, Militar e Eleitoral e de não estar respondendo a inquérito policial ou a processo criminal, que poderão ser fornecidas por meios eletrônicos;

23 Disponível em: <https://g1.globo.com/goias/noticia/2016/09/apos-ser-morto-em-ataque-corpo-de-ze-gomes-e-velado-em-itumbiara.html>. Acesso em: 15 set. 2022.

ADI 6466 MC-REF / DF

II – apresentação de documento comprobatório de ocupação lícita e de residência certa;

III – comprovação de capacidade técnica e de aptidão psicológica para o manuseio de arma de fogo, atestadas na forma disposta no regulamento desta Lei.

Na mesma linha, em regulamentação à lei, o art. 3º, *caput*, I a VII e § 1º, do Decreto n. 9.845/2019, dispõe o seguinte:

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;

II – ter, no mínimo, vinte e cinco anos de idade;

III – apresentar original e cópia de documento de identificação pessoal;

IV – comprovar a idoneidade moral e a inexistência de inquérito policial ou processo criminal, por meio de certidões de antecedentes criminais das Justiças Federal, Estadual, Militar e Eleitoral;

V – apresentar documento comprobatório de ocupação lícita e de residência fixa;

VI – comprovar, periodicamente, a capacidade técnica para o manuseio da arma de fogo;

VII – comprovar a aptidão psicológica para o manuseio de arma de fogo, atestada em laudo conclusivo fornecido por psicólogo credenciado pela Polícia Federal; e

[...]

§ 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*.

Nota-se que o diploma se limita a regulamentar as disposições da Lei n. 10.826/2003 e apenas explicita quais os requisitos necessários para a aquisição de arma de fogo de uso permitido. Ora, a rigor, a ação direta de inconstitucionalidade não se revela instrumento hábil ao controle de

ADI 6466 MC-REF / DF

validade de atos normativos de caráter secundário e regulamentar, o que conduziria ao não conhecimento da ação sob tal ângulo.

De qualquer modo, caso a Corte supere tal questão preliminar, avanço sobre o mérito da questão, mormente a análise da “declaração de efetiva necessidade”.

Quanto ao ponto, tenho que os incisos do referido art. 4º da Lei n. 10.826 preenchem com folga os critérios de razoabilidade e proporcionalidade defendidos pelo Relator. Explico.

O cidadão, nos termos do inciso I, deve comprovar sua idoneidade, ou seja, demonstrar que não foi condenado definitivamente por crime. Isso explica a lógica de serem solicitadas certidões de antecedentes criminais, sendo a lei bastante rigorosa ao estabelecer que o interessado nem sequer esteja respondendo inquérito ou processo criminal, no bojo dos quais pode ou não surgir uma condenação criminal. Esse dado, por si, já sinaliza o rigor da lei, que até mesmo se afasta do princípio da presunção de inocência ao impedir que o cidadão, conquanto ainda inocente, possa adquirir uma arma de fogo.

Mas a lei vai além, impondo, ainda, no inciso II, a apresentação de documento comprobatório de ocupação lícita e de residência certa, ou seja, que não esteja envolvida com atividade criminosa.

O Decreto também exige, nos termos do inciso III, que o cidadão demonstre capacidade técnica (ou seja, aptidão física) e aptidão psicológica a fim de, apenas então, ser considerado dotado de condições para manusear arma de fogo.

Essa capacidade técnica, na forma como prevista no § 4º do art. 3º do Decreto n. 9.845/2019, pressupõe a comprovação de (i) conhecimento da conceituação e das normas de segurança relativas à arma de fogo; (ii)

ADI 6466 MC-REF / DF

conhecimento básico dos componentes e das partes da arma de fogo para a qual foi requerida a autorização de aquisição; e (iii) habilidade no uso da arma de fogo demonstrada pelo interessado em estande de tiro credenciado pelo Comando do Exército ou pela Polícia Federal.

Como se viu, além da capacitação técnica, a capacitação psicológica é igualmente requisito para a aquisição de arma de fogo, tendo validade apenas se atestada por psicólogo do quadro da Polícia Federal ou credenciado por ela.

Essa série de requisitos, a meu ver, supre, com folga, as exigências lógicas para que o cidadão de bem seja autorizado a adquirir arma de fogo e guardá-la em sua residência com o intuito de, acaso necessário, defender a si e a seus familiares. Isso, aliás, demonstra que as preocupações por Barbara Fey quanto ao uso de arma de fogo (ou seja, porte) são até maiores no Brasil. Aqui, mesmo para a aquisição e a posse de arma de fogo, exige-se aquilo que Fey chama de “diligência devida”. É dizer, em sendo a nossa legislação rigorosa desde a aquisição e a posse de arma de fogo, maior a harmonia com o quanto defendido junto à Subcomissão de Promoção e Proteção de Direitos Humanos.

Sob essa perspectiva, ainda, o conceito de “efetiva necessidade” consoante preconizado no art. 4º da Lei n. 10.826/2003, bem como no art. 3º, *caput*, I e § 1º, do Decreto n. 9.845/2019, não padece de qualquer ilegalidade, pois estabelece presunção relativa, a qual poderá ser afastada pela Polícia Federal na hipótese de haver justa causa, motivo válido e justificável para tanto.

Em verdade, muitos dos motivos para o possível indeferimento do pedido já constam expressamente dos incisos do art. 4º da Lei n. 10.826/2003. Daí por que não vejo qualquer inconstitucionalidade ou mesmo necessidade de interpretação conforme na declaração de efetiva necessidade.

ADI 6466 MC-REF / DF

Ora, no país em que vivemos, no qual ainda são altos os índices de homicídios e criminalidade em geral, nada obstante a progressiva queda desde 2018, tenho como absurda a exigência de que, por exemplo, o cidadão comprove haver sido vítima de um ou mais crimes.

A seguir-se tal raciocínio acerca do cidadão de bem, que não possui qualquer antecedente criminal, indago: precisará ele aguardar ser vítima de um roubo, furto ou tentativa de homicídio para apenas então preencher o critério da efetiva necessidade?

É óbvio que isso não pode ser aceito. **Com efeito, quando a lei fala em declaração de efetiva necessidade, evidente que já cria, aí, uma presunção (claramente relativa) de veracidade. Se o legislador pretendesse exigir do cidadão efetiva comprovação, teria utilizado outra expressão que não declaração.**

O ordenamento aceita com tranquilidade diversas declarações que gozem de presunção de veracidade. Nesse tocante, o professor Adilson Abreu Dallari frisa que a presunção de veracidade “milita em favor do cidadão”. Afinal, prestar falsa declaração é crime, cabendo à Administração Pública comprovar o vício, de modo que “o Decreto 9.685/2019 ‘recoloca um pouco as coisas no lugar’ ao presumir a veracidade da declaração de ‘efetiva necessidade’”²⁴.

Como bem exposto pelo eminente professor em tal entrevista, não se presume a necessidade, mas tão só a veracidade dos fatos que justificariam a necessidade, incumbindo à Polícia Federal o poder/dever de examinar a veracidade dos fatos e circunstâncias afirmadas, além de realizar o controle prévio do cumprimento dos demais requisitos legais.

Como mencionei, portanto, a “declaração de efetiva necessidade”

²⁴ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jan-15/presuncao-efetiva-necessidade-posse-arma-viola-cf>. Acesso em: 16 set. 2022.

ADI 6466 MC-REF / DF

não implica automaticamente autorização para adquirir arma de fogo, devendo o interessado comprovar, nos termos do art. 4º da Lei n. 10.826/2003 e do art. 3º do Decreto n. 9.845/2019, sua idoneidade, ocupação lícita e residência certa, bem assim capacidade técnica e aptidão psicológica para o manuseio do equipamento.

Saliente-se que o art. 4º da Lei n. 10.826/2003 e o Decreto impugnado tratam dos requisitos para aquisição e posse de armas dentro de casa ou de empresa, justamente visando o fornecimento de meios para a proteção dos indivíduos em caso de ameaça à sua vida e incolumidade física.

Assim, com a devida vênia, não vislumbro hipótese de interpretação conforme à Constituição, porque a densificação do conceito de “efetiva necessidade” coube às normas regulamentadoras questionadas. Ademais, a atuação do Supremo voltada a alterar a definição do termo “efetiva necessidade” revelaria intromissão indevida na esfera de atribuições do Executivo, em violação ao princípio da separação dos poderes.

2.8 ADI 6.466: Dos quantitativos de munições conforme o art. 4º, § 2º, da Lei n. 10.826/2003; o art. 2º, § 2º, do Decreto n. 9.845/2019; o art. 2º, § 3º, do Decreto n. 9.847/2019; e as Portarias Interministeriais n. 412 e 1.634/GM-MD:

Analiso a questão dos quantitativos de munições previstos no art. 4º, § 2º, da Lei n. 10.826/2003; no art. 2º, § 2º, do Decreto n. 9.845/2019; no art. 2º, § 3º, do Decreto n. 9.847/19; e nas Portarias Interministeriais n. 412 e 1.634/GM-MD. Eis o teor:

Lei n. 10.826/2003:

Art. 4º Para adquirir arma de fogo de uso permitido o interessado deverá, além de declarar a efetiva necessidade, atender aos seguintes requisitos:

[...]

ADI 6466 MC-REF / DF

§ 2º A aquisição de munição somente poderá ser feita no calibre correspondente à arma registrada e na quantidade estabelecida no regulamento desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.706, de 2008)

Decreto n. 9.845/2019:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

[...]

§ 2º Ato conjunto do Ministro de Estado da Defesa e do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública estabelecerá as quantidades de munições passíveis de aquisição pelas pessoas físicas autorizadas a adquirir ou portar arma de fogo e pelos integrantes dos órgãos e das instituições a que se referem o § 2º do art. 4º os incisos I a VII e X do caput art. 6º da Lei nº 10.826, de 2003, observada a legislação, no prazo de sessenta dias, contado da data de publicação do Decreto nº 10.030, de 30 de setembro de 2019. (Incluído pelo Decreto nº 10.030, de 2019)

Decreto n. 9.847/2019:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

[...]

§ 3º Ato conjunto do Ministro de Estado da Defesa e do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública estabelecerá as quantidades de munições passíveis de aquisição pelas pessoas físicas autorizadas a adquirir ou portar arma de fogo e pelos integrantes dos órgãos e das instituições a que se referem os incisos I a VII e X do caput do art. 6º 2 da Lei nº 10.826, de 2003, observada a legislação, no prazo de sessenta dias, contado da data de publicação do Decreto nº 10.030, de 30 de setembro de 2019. (Incluído pelo Decreto nº 10.030, de 2019)

Portaria Interministerial n. 1.634/GM-MD:

Art. 1º Ficam estabelecidos os seguintes quantitativos máximos de munições, por arma de fogo registrada, a serem adquiridas mensalmente:

I – por pessoas físicas autorizadas a adquirir ou portar

ADI 6466 MC-REF / DF

arma de fogo:

a) até 300 (trezentas) unidades de munição esportiva calibre .22 de fogo circular;

b) até 200 (duzentas) unidades de munição de caça e esportiva nos calibres 12, 16, 20, 24, 28, 32, 36 e 9.1mm; e

c) até 50 (cinquenta) unidades das demais munições de calibre permitido;

II – pelos membros da Magistratura, do Ministério Público e demais agentes públicos autorizados a portar arma de fogo por legislação especial:

a) até 300 (trezentas) unidades de munição esportiva calibre .22 de fogo circular;

b) até 200 (duzentas) unidades de munição de caça e esportiva nos calibres 12, 16, 20, 24, 28, 32, 36 e 9.1mm; e

c) até 100 (cem) unidades das demais munições de calibre permitido.

III – por integrantes dos órgãos e instituições a que se referem os incisos I a VII e X do art. 6º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003:

a) até 300 (trezentas) unidades de munição esportiva calibre .22 de fogo circular;

b) até 200 (duzentas) unidades de munição de caça e esportiva nos calibres 12, 16, 20, 24, 28, 32, 36 e 9.1mm;

c) até 100 (cem) unidades das demais munições de calibre permitido; e

d) até 50 (cinquenta) unidades de munições de calibre restrito.

§ 1º O disposto no inciso I fica condicionado à apresentação, pelo adquirente, do Certificado de Registro de Arma de Fogo (CRAF) válido, e a aquisição ficará restrita ao calibre correspondente à arma registrada como de sua propriedade.

§ 2º O disposto nos incisos II e III fica condicionado à apresentação, pelo adquirente, do documento de identificação funcional e do Certificado de Registro de Arma de Fogo (CRAF) válido, e a aquisição ficará restrita ao calibre correspondente à

ADI 6466 MC-REF / DF

arma registrada.

§ 3º A aquisição de munições para as armas de propriedade dos instrutores de armamento credenciados pela Polícia Federal para a 3ª realização dos testes de capacidade técnica nos termos do art. 11-A da Lei nº 10826, de 2003, será disciplinada por ato da Polícia Federal.

§ 4º Os quantitativos mensais previstos nos incisos do caput do art. 1º poderão ser acumulados dentro de um ano.

Art. 2º Fica revogada a Portaria Interministerial nº 412/GM-MD, de 27 de janeiro de 2020.

Art. 3º Esta Portaria Interministerial entra em vigor na data de sua publicação.

Com respeitosa vênias a Sua Excelência o Ministro Relator, penso que a Portaria Interministerial n. 1.634/GM-MD em nada extrapolou das atribuições inerentes ao Poder Executivo. Com efeito, para a edição do ato houve reuniões conjuntas do Ministério de Estado da Defesa e do Ministério de Estado da Justiça e Segurança Pública, os quais entenderam por bem outorgar ao cidadão, bem como a membros da magistratura, do Ministério Público e das forças armadas e de segurança pública, quantitativos que reputaram suficientes e adequados.

Interferências nas atividades próprias ao Executivo devem ser evitadas, sob risco de afronta ao princípio da separação dos poderes. Como tenho me manifestado em diversos casos, o Judiciário deve agir com autocontenção, em respeito ao sistema de freios e contrapesos.

Ademais, é notório que o Exército realiza com rigor o controle de produtos como munições. Concordo que o mau uso delas deverá ser coibido. Não se pode, contudo, tomar a exceção (o mau uso) como regra. Caso haja desvio de finalidade quanto às munições, deve haver punição, mas não se pode presumir que todos os outros cidadãos que bem utilizam suas armas de fogo e adquirem suas munições para a prática do tiro, inclusive desportivo, sejam compreendidos, de início, como fora da

ADI 6466 MC-REF / DF

lei ou predispostos a, de algum modo, incentivar qualquer ato de violência, do qual, aliás, não se tem qualquer notícia comprovada.

Se, de fato, as quantidades, historicamente, eram menores, não significa que o aumento verificado seja pernicioso ou perigoso. Ao contrário, pode-se argumentar que, se a população e membros das forças armadas e de segurança pública poderão adquirir mais munição, terão melhores condições de treinamento para, em eventual momento de necessidade de uso da arma de fogo, mormente por membros das forças de segurança pública, estarem aptos a agir de forma eficiente.

Sabe-se que o treinamento de muitos membros das forças policiais e guardas municipais é insuficiente no que toca à prática cotidiana do tiro. Ocorre que a prática é necessidade constante a fim de evitar disparos acidentais ou mesmo o atingimento de cidadãos inocentes em situações reais de confronto. Daí a permissão para os treinos, com quantitativo de munição que possibilite desenvolver alto grau de acurácia, eficiência e prontidão.

Ainda assim, vale anotar que é raro as pessoas terem condições de adquirir grande quantidade de munição, cujo preço é elevado. Isso, por si, já é, a meu ver, um grande obstáculo à aquisição mensal considerados os limites definidos na Portaria. De qualquer modo, é difícil estabelecer o que seria razoável e proporcional, na medida em que não dispomos de levantamentos e dados suficientes, com apuração média de quanto cada atirador, policial ou outro membro de força pública utiliza nos treinos para, então, estipular outros limites.

Sobretudo, como já frisei, em última linha, o aumento do número de armas e CACs registrados não tem importado em qualquer aumento da criminalidade ou mesmo de homicídios por armas de fogo. Muito ao contrário, tem havido, sim, constante e gradual redução.

ADI 6466 MC-REF / DF

Assim, conquanto compartilhe da louvável preocupação de Sua Excelência o ministro Edson Fachin quanto às estatísticas alusivas à violência, entendo que o aumento do número de armas e CACs não implicou acréscimo nos índices de mortes violentas; ao contrário, de forma coincidente, estes têm reduzido.

2.9 ADI 6.139

Na ADI 6.139, a parte autora formulou os seguintes pedidos em sede de tutela provisória incidental:

i) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 4º, §2º, da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para se fixar a tese de que a limitação dos quantitativos de munições adquiríveis se vincula àquilo que, de forma diligente e proporcional, garanta apenas o necessário à segurança dos cidadãos; ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 10, §1º, I, da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para fixar a tese hermenêutica de que a atividade regulamentar do Poder Executivo não pode criar presunções de efetiva necessidade outras que aquelas já disciplinadas em lei; iii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 27 da Lei nº 10.826/2003, a fim de fixar a tese hermenêutica de que aquisição de armas de fogo de uso restrito só pode ser autorizada no interesse da própria segurança pública ou da defesa nacional, não em razão do interesse pessoal do requerente; iv) declarar inconstitucional o art. 3º, II, “a”, “b” e “c”, do Decreto nº 9.846, de 25 de junho de 2019.

Para melhor organização do voto, transcrevo de forma separada cada uma das normas impugnadas, seguida do respectivo exame:

Art. 4º da Lei n. 10.826/2003:

[...]

§ 2º A aquisição de munição somente poderá ser feita no

ADI 6466 MC-REF / DF

calibre correspondente à arma registrada e na quantidade estabelecida no regulamento desta Lei.

Como bem se nota da clara redação, diferentemente do que sustenta a parte autora, a lei concede **ampla discricionariedade** ao Executivo e refere, de forma expressa, a quantidade de munição a ser regulamentada por Decreto do Poder Executivo, sem indicar quaisquer parâmetros para tanto.

Assim, o Executivo, no exercício regular do seu poder, em tudo consoante ao que previa a própria redação do art. 4º, § 2º, estipulou o quantitativo de munições conforme decretos e portarias respectivos.

Ou seja, o que o Executivo fez foi exatamente limitar o quantitativo de munições a serem adquiridas. Se o fez em quantidade superior ao que constava de anterior regramento, agiu em conformidade com seu poder regulamentar, com base em cálculos médios, aliás.

Estou de acordo com o Ministro Relator quanto ao ponto, no que Sua Excelência admite que as armas e munições garantem “a segurança dos cidadãos”. Contudo, não é possível consentir com a limitação a tal direito.

2.10 Efetiva necessidade e porte de arma de fogo

Discute-se, nesta ação direta, também a questão da efetiva necessidade para o porte de arma de fogo, conforme dispõe o art. 10, § 1º, I, da Lei n. 10.826/2003:

Art. 10. A autorização para o porte de arma de fogo de uso permitido, em todo o território nacional, é de competência da Polícia Federal e somente será concedida após autorização do Sinarm.

§ 1º A autorização prevista neste artigo poderá ser concedida com eficácia temporária e territorial limitada, nos

ADI 6466 MC-REF / DF

termos de atos regulamentares, e dependerá de o requerente:

I – demonstrar a sua efetiva necessidade por exercício de atividade profissional de risco ou de ameaça à sua integridade física;

O tema do porte de arma de fogo demanda cuidadosa análise. Embora se compreenda que o porte de arma de fogo também esteja intimamente ligado à autodefesa do cidadão, o uso constante em ambientes externos impõe exame cuidadoso.

Sobre o critério da efetiva necessidade, aliás, vejo inegável semelhança do que está a ocorrer em alguns estados norte-americanos. Conforme aponta Stephen Halbrook:

Hoje, a esmagadora maioria dos estados reconhece o direito de portar uma arma em público, com ou sem licença. Apenas oito estados – Califórnia, Delaware, Havaí, Maryland, Massachusetts, Nova Jersey e Nova York, e Rhode Island – concedem poder discricionário ao governo para restringir esse **direito apenas às poucas pessoas que ele decidir que “precisam” ou têm “boa causa” para portar uma arma de fogo.** Esses estados atípicos tornam um crime grave portar armas para autodefesa, sem primeiro receber permissão para fazê-lo do governo, e encarcerar rotineiramente seus próprios cidadãos e viajantes desavisados por posse de armas com base em que, para colocar coloquialmente, "Seus papéis não estão em ordem!" Essas questões de licenciamento discricionário tornaram-se uma questão importante no litígio da Segunda Emenda, com alguns circuitos federais defendendo essas leis e outros as invalidando.²⁵

Isto é, de um lado, há a necessidade de garantir o direito à vida do cidadão que busca se proteger de eventuais e injustas agressões. Muitas

25 HALBROOK, Stephen P. *The Right to Bear Arms: a Constitutional Right of the People or a Privilege of the Ruling Class?* Bombardier Books. Edição do Kindle, p. 4.

ADI 6466 MC-REF / DF

vezes surgirão situações em que ele, locomovendo-se do trabalho para casa, e vice-versa, passará por locais perigosos e até será vítima de alguma tentativa de assalto. Não se ignore a violência das ruas. Assaltos em esquinas não são raros; basta abrir os noticiários e jornais para se notar isso. Realmente, os índices diminuíram, mas ainda há, sim, risco.

Indago-me, então, se é preciso que o cidadão seja de fato vítima de um roubo ou de um sequestro para, somente então, ficar demonstrada a necessidade do porte de arma. Penso que não. Acredito que a discricionariedade na verificação da “efetiva necessidade” não tenha o condão de negar ao cidadão que esteja em situação real de perigo, tal comprovação. A Administração deve agir com discricionariedade e, sobretudo, bom senso, até mesmo para evitar situações como a descrita por Stephen Halbrook e transcrita acima.

Por outro lado, há que ter muita cautela na delegação do porte. É medida que exige do cidadão enorme autocontrole, além de bom senso e maturidade.

Em tempo: não se costuma ver, por aqui, casos de massacre em escolas ou algo parecido. Para que episódios dessa espécie continuem a não ocorrer, creio ser preciso que os testes psicológicos sigam sendo aplicados de forma hígida.

A redação do dispositivo indica que o legislador permitiu o porte de arma de fogo dentro de parâmetros rígidos e objetivos, atrelados ao exercício de atividade profissional ou à ameaça à integridade física do requerente.

Pois bem. Vejo que a lei parte de duas presunções legais. A primeira está associada a grupo de profissionais que exerçam atividade profissional de risco. A segunda, a pessoas que, de alguma forma, tenham sua integridade física ameaçada.

ADI 6466 MC-REF / DF

Nesse sentido, o art. 6º da mesma lei prevê rol de pessoas que se enquadram no primeiro grupo, ou seja, categoria em razão do trabalho, presumido como atividade profissional de risco.

Com base nesses dois grupos de presunções legais, o Executivo, dentro do seu poder regulamentar, editou os decretos a partir da premissa de que, de algum modo, tais pessoas têm a integridade física ameaçada.

Obviamente, tal presunção é relativa e não impede que a Polícia Federal ou o Exército, a depender do caso, apure, consoante critérios e parâmetros objetivos, que tal necessidade não existe de fato. O ônus de demonstrar, porém, inverte-se. Apenas isso. Nisso não vejo qualquer inconstitucionalidade.

Há que mencionar, ainda, a prática do tiro desportivo. Destaco, aí, a figura do campeão olímpico Felipe Wu, que, assim como Afrânio da Costa, conquistou a medalha de prata pelo Brasil após 96 anos sem medalhas em olimpíadas, a indicar que, por esse ângulo, o tiro, além de motivo de orgulho para o País, é prática aceita por mais de 100 países participantes dos Jogos Olímpicos, constituindo modalidade esportiva desde 1896, em três categorias (rifle, pistola e espingarda), conforme informações extraídas do *site* dos Jogos em Paris de 2024.²⁶

A propósito, o Executivo impôs cuidadosa restrição quanto ao porte da arma em determinados locais, nos termos do art. 20 do Decreto n. 9.847/2019:

Art. 20. O titular de porte de arma de fogo para defesa pessoal concedido nos termos do disposto no art. 10 da Lei nº 10.826, de 2003, não poderá conduzi-la ostensivamente ou com

26 Disponível em: <https://www.paris2024.org/en/sport/shooting/>. Acesso em: 16 set. 2022.

ADI 6466 MC-REF / DF

ela adentrar ou permanecer em locais públicos, tais como igrejas, escolas, estádios desportivos, clubes, agências bancárias ou outros locais onde haja aglomeração de pessoas em decorrência de eventos de qualquer natureza.

§ 1º A inobservância ao disposto neste artigo implicará na cassação do porte de arma de fogo e na apreensão da arma, pela autoridade competente, que adotará as medidas legais pertinentes.

Trata-se de medida reveladora de prudência, voltada a evitar que quaisquer eventos, esporádicos, mas trágicos como os vivenciados nos EUA, venham a ocorrer no Brasil.

2.11 Critério de arma de uso restrito

Discute-se, aqui, a definição de armas de uso restrito. Eis o teor do art. 27 da Lei n. 10.826/2003:

Art. 27. Caberá ao Comando do Exército autorizar, excepcionalmente, a aquisição de armas de fogo de uso restrito.

Bem se vê que a lei não define o que é arma de uso restrito. Intui-se, assim, que tal definição compete ao Executivo regulamentar, o que foi feito na forma do atual Decreto n. 10.627/2021, que alterou o Anexo I do Decreto n. 10.030/2019, trazendo a seguinte disposição:

Art. 3º As definições dos termos empregados neste Regulamento são aquelas constantes deste artigo e do Anexo III.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste Regulamento, considera-se:

I – arma de fogo de uso permitido – as armas de fogo semiautomáticas ou de repetição que sejam:

a) de porte, cujo calibre nominal, com a utilização de munição comum, não atinja, na saída do cano de prova, energia cinética superior a mil e duzentas libras-pé ou mil seiscentos e

ADI 6466 MC-REF / DF

vinte joules;

b) portáteis de alma lisa; ou

c) portáteis de alma raiada, cujo calibre nominal, com a utilização de munição comum, não atinja, na saída do cano de prova, energia cinética superior a mil e duzentas libras-pé ou mil seiscentos e vinte joules;

II – arma de fogo de uso restrito – as armas de fogo automáticas, de qualquer tipo ou calibre, semiautomáticas ou de repetição que sejam:

a) não portáteis;

b) de porte, cujo calibre nominal, com a utilização de munição comum, atinja, na saída do cano de prova, energia cinética superior a mil e duzentas libras-pé ou mil seiscentos e vinte joules; ou

c) portáteis de alma raiada, cujo calibre nominal, com a utilização de munição comum, atinja, na saída do cano de prova, energia cinética superior a mil e duzentas libras-pé ou mil seiscentos e vinte joules;

III – arma de fogo de uso proibido:

a) as armas de fogo classificadas como de uso proibido em acordos ou tratados internacionais dos quais a República Federativa do Brasil seja signatária; e

b) as armas de fogo dissimuladas, com aparência de objetos inofensivos;

IV – munição de uso restrito – as munições que:

a) atinjam, na saída do cano de prova de armas de fogo de porte ou de armas de fogo portáteis de alma raiada, energia cinética superior a mil e duzentas libras-pé ou mil seiscentos e vinte joules;

b) sejam traçantes, perfurantes ou fumígenas;

c) sejam granadas de obuseiro, de canhão, de morteiro, de mão ou de bocal; ou

d) sejam rojões, foguetes, mísseis ou bombas de qualquer natureza;

V – munição de uso proibido – as munições:

a) assim classificadas em acordos ou tratados

ADI 6466 MC-REF / DF

internacionais dos quais a República Federativa do Brasil seja signatária; ou

b) incendiárias ou químicas;

É nítido que a definição do que constitui arma de uso permitido, de uso restrito e de uso proibido é da seara do Poder Executivo, com expressa deferência legislativa para tanto. Bem assim, o atual Decreto n. 10.627/2021 foi editado dentro dessas atribuições. De forma lógica, classificou as armas de uso permitido, as de uso restrito e as de uso proibido e, inclusive, concatenou tais grupos aos tipos de munição respectivos.

Daí por que, com a devida vênia, não compete ao Judiciário invalidar o atual decreto, que, por sinal, é bem mais técnico, dotado de informações muito mais objetivas, que o anterior, de n. 5.123/2004, cujo art. 11 transcrevo:

Art. 11. Arma de fogo de uso restrito é aquela de uso exclusivo das Forças Armadas, de instituições de segurança pública e de pessoas físicas e jurídicas habilitadas, devidamente autorizadas pelo Comando do Exército, de acordo com legislação específica.

Ora, soa inviável afastar a validade do decreto atual com base nos critérios de proporcionalidade e “diligência devida”, os quais me parecem por demais subjetivos, até mesmo porque o próprio Exército foi certamente consultado para a edição do ato que ora se pretende invalidar. A única consequência de sua invalidação será trazer mais incerteza e dúvida acerca da noção de calibre de uso restrito.

2.12 Da quantidade máxima de armas de fogo dos colecionadores, atiradores e caçadores – art. 3º, II, “a”, “b” e “c”, do Decreto n. 9.846/2019

Na atual redação, o art. 3º, II, “a”, “b” e “c”, do Decreto n. 9.846, de

ADI 6466 MC-REF / DF

25 de junho de 2019, foi alterado pelo Decreto n. 10.629/2021:

Art. 3º A aquisição de arma de fogo de porte e de arma de fogo portátil por colecionadores, atiradores e caçadores estará condicionada aos seguintes limites:

II – para armas de uso restrito:

- a) cinco armas de fogo de cada modelo, para os colecionadores;
- b) quinze armas de fogo, para os caçadores; e
- c) trinta armas de fogo, para os atiradores;

Em síntese, a parte autora alega que os quantitativos para os colecionadores, atiradores e caçadores seriam excessivos, a configurar, no seu entender, violação aos direitos à vida e à segurança. O Relator compreende, mais, que a nova redação do dispositivo dispensaria o controle do Exército.

Com respeitadas vênias, o controle e o registro continuam a existir. As armas podem ser registradas junto ao Sinarm 2, controlado pela Polícia Federal, ou pelo Sigma, controlado pelo Exército, a depender de certas características da arma, bem como de algum grau de preferência do colecionador, atirador ou colecionador, a quem é permitido inseri-la tanto em um mapa quanto em outro. O ponto principal é que o rígido controle, seja pela Polícia Federal, seja pelo Exército, segue existindo. Ademais, há ainda severo processo de averiguação dos antecedentes criminais, por meio de certidões, além de testes de aptidão física e psicológica. Somente então o cidadão poderá adquirir seu armamento.

Sobre a outra alegação, concernente ao quantitativo de armas de fogo, mais uma vez anoto ser questão da seara do Executivo, que atuou em expressa deferência legislativa do Congresso Nacional. Ao Judiciário – reitere-se –, cabe agir com autocontenção, em respeito ao princípio da separação dos poderes. Nada, a meu ver, traz qualquer comprovação válida de que tais limites máximos levem, por si, ao aumento da

ADI 6466 MC-REF / DF

criminalidade.

Como pude destacar, houve, sim, aumento significativo do número de armas registradas junto ao Sinarm, bem como do número de CACs. Contudo, ao contrário do que alega a parte autora, os números alusivos aos homicídios diminuíram muito no mesmo período. Ou seja, a realidade demonstra que mais armas não importam em mais mortes; ao contrário, os índices de homicídio caíram. Isso, a meu sentir, derruba a narrativa de que “armas matam”.

Armas disparam. Facas cortam. Quem mata é o homem e, de acordo com levantamento da Polícia Federal e do Ministério da Justiça, mais da metade dos homicídios foram cometidos com emprego de arma branca ou outro objeto diferente de arma de fogo, em que pese o aumento significativo dos registros desse tipo de arma e de CACs.

Em síntese, tais sofismas não podem nem devem ser acolhidos por esta Corte.

2.13 Falta de interesse de agir superveniente em razão da revogação dos Decretos n. 5.123/2004, 9.685/2019 e 9.785/2019 pelo de n. 9.845/2019

Penso que houve carência superveniente em relação aos decretos já revogados, como bem apontado pela Procuradoria-Geral da República.

Isso porque não se trata de mera repetição do texto anterior dos decretos. A situação que se reputava inconstitucional do Decreto n. 5.123/2004 não foi reproduzida nos atos posteriores, quais sejam, os Decretos n. 9.685/2019 e 9.785/2019.

Estes, por sua vez, foram revogados pelo atual, de n. 9.845/2019, no qual também não há reprodução da situação reputada inconstitucional:

ADI 6466 MC-REF / DF

<p>Decreto n. 5.123, de 1º de julho de 2004:</p> <p>Art. 12. Para adquirir arma de fogo de uso permitido o interessado deverá:</p> <p>[...]</p> <p>§ 7º Para a aquisição de armas de fogo de uso permitido, considera-se presente a efetiva necessidade nas seguintes hipóteses: (Incluído pelo Decreto nº 9.685, de 2019)</p> <p>[...]</p> <p>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; (Incluído pelo Decreto nº 9.685, de 2019).</p>	<p>Decreto n. 9.845, de 25 de junho de 2019:</p> <p>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:</p> <p>I - apresentar declaração de efetiva necessidade;</p> <p>[...]</p> <p>§ 1º Presume-se a veracidade dos fatos e das circunstâncias afirmadas na declaração de efetiva necessidade a que se refere o inciso I do <i>caput</i>.</p>
---	--

É o que basta para tornar o pedido prejudicado em relação aos Decretos n. 5.123/2004, 9.685/2019 e 9.785/2019, pois não há interesse processual na declaração de inconstitucionalidade de dispositivo já revogado. Noutro dizer, houve carência superveniente a importar o não conhecimento parcial da ação quanto aos Decretos n. 5.123/2004, 9.685/2019 e 9.785/2019.

ADI 6466 MC-REF / DF

Aliás, no julgamento da ADI 3.915, em 20 de junho de 2018, o eminente Relator, ministro Alexandre de Moraes, admitiu a ação apenas quanto à lei estadual **posterior**, tendo declarado a de n. 10.845/2007 inconstitucional. E não conheceu da ação relativamente à lei estadual **anterior** (Lei n. 10.433/2006), dando-a por prejudicada.

Eis por que, com a vênia do ministro Edson Fachin, houve falta de interesse de agir (carência) superveniente a respeito da necessidade de declaração de inconstitucionalidade dos decretos já revogados.

Nesse contexto aponto o desfecho dado à ADI 6.058, cujo objeto era justamente o Decreto n. 9.685/2019. Por decisão monocrática do eminente ministro Celso de Mello, formalizada em 13 de maio de 2019, extinguiu-se o processo sem resolução de mérito, em razão do advento do Decreto n. 9.785/2019.

É dizer, na própria ADI 6.058, que tratava especificamente do Decreto n. 9.685/2019, esta Corte reconheceu a perda do objeto em virtude da edição do Decreto n. 9.785/2019. Idêntico raciocínio, portanto, vale para os atos anteriores.

3. Considerações finais

Em síntese, ressalto que o direito à vida compreende plexo de direitos e garantias constitucionais que dele se originam com o propósito final de protegê-lo e preservá-lo. Logo, assim como o direito à saúde, o direito de autodefesa também é direito-meio e consequência natural da proteção do direito constitucional à vida.

Observo, por fim, que as recentes manifestações populares, mormente as do último 7 de Setembro, reuniram milhares, quiçá milhões, de pessoas em diversas cidades do País, mas não se teve

ADI 6466 MC-REF / DF

notícia de qualquer episódio violento, sobretudo com uso indevido de arma de fogo. Ao contrário, foram manifestações pacíficas, conforme se lê da seguinte notícia do jornal Correio Braziliense:

O desfile militar em comemoração ao bicentenário da Independência do Brasil e as manifestações populares na Esplanada ocorreram de forma pacífica nesta quarta-feira (7/9), de acordo com a Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal (SSP/DF). O movimento na Esplanada dos Ministérios foi maior durante a manhã. A partir das 15h o público presente no local dispersou-se.²⁷

Se, num universo de mais de 200 milhões de brasileiros, ocorreram episódios esporádicos de violência, não vejo como podem eles, no que isolados, justificar regra voltada a tolher algo que me parece um meio bastante eficaz de autodefesa.

Além disso, penso que a suspensão, às vésperas do pleito eleitoral, da vigência dos decretos em tela não terá o condão de surtir qualquer eficácia. Diversamente do que se possa imaginar, o cidadão não consegue ir à loja, adquirir uma arma de fogo e levá-la consigo no mesmo dia. Todos esses procedimentos, previstos nos atos ora impugnados, dependem de diversas diligências, a exemplo da rigorosa verificação de antecedentes criminais, da realização de testes de aptidão física e psicológica, além da inscrição no Sinarm2 ou no Sigma, etapas que demandam prazo, em média, não inferior a 60 dias. Ou seja, se um cidadão pretender adquirir uma arma de fogo hoje, deverá esperar, na melhor das hipóteses, pelo menos até a segunda quinzena de novembro. Antes disso, desnecessário dizer, as eleições serão passado.

Louvo, assim, a preocupação do eminente Relator no que tange ao

27 Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2022/09/5035221-desfile-e-atos-do-7-de-setembro-ocorrem-de-forma-pacifica-no-df.html>. Acesso em: 16 set. 2022.

ADI 6466 MC-REF / DF

alegado risco à proteção da vida humana, preocupação, aliás, da qual compartilho. Porém, ao menos em cognição sumária, não se pode ignorar que, conquanto tenha havido aumento do número de atiradores e de armas registradas, os homicídios diminuíram sensivelmente desde a edição dos Decretos ora em discussão, conforme levantamentos recentes do Ministério da Justiça (Senasp), da Polícia Federal e do Exército. Por isso, não vislumbro qualquer prova ou mesmo indício de que o início da campanha eleitoral exaspere o risco de violência política. Bem pelo contrário. Isso, por si, já afasta o suposto risco, de modo a não haver pressuposto essencial à tutela de urgência, o que leva, logicamente, ao indeferimento da liminar.

3.1 Dispositivo

Ante o exposto, com as mais respeitosas vênias ao eminente Relator, ministro Edson Fachin, voto pelo não conhecimento parcial das ações diretas de inconstitucionalidade quanto aos Decretos n. 5.123/2004; 9.685/2019 e 9.785/2019, e, na parte conhecida, em razão de não haver demonstração de urgência, pressuposto fundamental à tutela cautelar, nego referendo à liminar, declarando a constitucionalidade dos dispositivos impugnados.

É como voto.

21/09/2022

PLENÁRIO

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 6.466 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADV.(A/S) : EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO E
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA
PÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE ATIRADORES CIVIS
ADV.(A/S) : FERNANDA MENDES DE PAULA
ADV.(A/S) : FERNANDA BUENO
ADV.(A/S) : ARNALDO ADASZ

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (VOGAL): Senhora Presidente, Ministra Rosa Weber, eminentes pares, ilustres representantes do Ministério Público, das partes requerentes e dos *amici curiae* habilitados nos autos, senhoras e senhores,

O Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido dos Trabalhadores (PT) ajuizaram as ADIs 6119 (PSB), 6139 (PSB) e 6466 (PT), tendo por objeto decretos do Presidente da República destinados à regulamentação de normas do denominado “Estatuto do Desarmamento” (Lei 10.826/2003).

ADI 6466 MC-REF / DF

Em conjunto, as ações de inconstitucionalidade sustentam que os Decretos 9.785/2019 (revogado), 9.845/2019, 9.846/2019, 9.847/2019 e a Portaria Interministerial 1.634/GM-MD, a pretexto de regulamentar o disposto no art. 4º, caput e §2º, da Lei 10.826/2003, contrariaram a Constituição e o dispositivo legal em questão.

Argumentam que a mera aquisição de arma de fogo depende, por lei, do cumprimento de requisitos prévios, aptos a comprovar a efetiva necessidade do indivíduo interessado. Ainda mais restritiva do que os requisitos para a aquisição de arma de fogo (posse), a regulação do porte de arma de fogo revela, segundo os Requerentes, a excepcionalidade deste instituto no nosso sistema jurídico. Daí porque a disciplina, dada pelos Decretos presidenciais e pela Portaria Interministerial, referente à aquisição e porte de armas e de munições, teria violado o princípio da razoabilidade, ao promoverem a presunção de necessidade da aquisição, posse e porte de armas de fogo e, além disso, ao incrementarem o número de munições disponíveis em até 3.200%, em comparação com normas anteriores.

Em seus fundamentos, as ADIs citam pesquisas científicas que comprovam a correlação entre o aumento do número de armas de fogo disponíveis na sociedade e o crescimento das taxas de criminalidade. Afirmam, ainda, que a contrariedade à lei e à Constituição se extrai de motivos expendidos durante reunião ministerial ocorrida no dia 22 de abril de 2020, durante a qual o Presidente da República afirmou que a Portaria Interministerial atenderia à necessidade de armar a população para “dar um recado” a Governadores e Prefeitos, que impuseram medidas de distanciamento social durante a pandemia de COVID-19.

Pleiteiam que se confira interpretação conforme a Constituição ao art. 4º, caput e §2º, do Estatuto do Desarmamento, de modo a assegurar que o Estado brasileiro preserve o monopólio do uso da força, bem como para efetiva proteção dos direitos fundamentais à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos do caput do art 5º da Lei Maior, com especial atenção ao termo “segurança”, na sua dimensão positiva, de direito social a ser provido pelo Estado, e não por

ADI 6466 MC-REF / DF

“mecanismos de emprego privado da violência”. Sublinham que a interpretação constitucional dos dispositivos do Estatuto do Desarmamento, consoante a proteção dos direitos fundamentais em referência, exige que a autorização seja excepcional, afastando-se interpretações que banalizam e desrespeitam as normas disciplinadoras da aquisição de armas de fogo, condicionada à demonstração da efetiva necessidade e reservando-se a presunção de necessidade “aos militares e aos profissionais que atuam na área de segurança pública, devendo os demais interessados demonstrar, em cada caso individual, a presença do requisito”.

A AGU se manifesta contrariamente às pretensões das ADIs, sustentando, em síntese, o seguinte:

(a) os Decretos atacados estão em consonância com o resultado do referendo realizado sobre o Estatuto do Desarmamento, no qual 63,94% dos votantes rejeitaram a proibição da comercialização de armas de fogo e munições no Brasil;

(b) inexistem estudos que comprovem a existência de relação entre ampliação do acesso a armas de fogo e a munições e o consequente aumento dos índices de violência e de mortalidade;

(c) “[...] a depender do contexto, a quantidade de armas de fogo à disposição da população civil pode ser inversamente proporcional à quantidade de homicídios, conforme estudos da ONU dos anos de 2011, 2013 e 2019”;

(d) dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, edição de 2022, do Atlas da Violência de 2022 e do Monitor de Violência foram considerados pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Presidência da República, na Nota SAJ 231/2022/CGIP/SAJ/SG/PR, asseverando que “Neste mesmo ano de 2019, em que houve redução de homicídios, ocorreu um crescimento da ordem de 91% na quantidade de armas de fogo vendidas, conforme levantamento da BBC”, o que demonstraria que “a quantidade de armas de fogo em posse de cidadãos legalmente habilitados a manuseá-las não tem relação direta com o aumento de crimes violentos”;

ADI 6466 MC-REF / DF

(e) os Decretos se restringiram à esfera regulamentar reservada ao Chefe do Poder Executivo (art. 84, II e IV, da Constituição Federal);

(f) os Decretos tiveram por escopo “estabelecer maior clareza quanto ao alcance da expressão ‘efetiva necessidade’, reduzindo o subjetivismo da autoridade administrativa”;

(g) os Decretos não violam a proporcionalidade e a razoabilidade, uma vez que a Lei 10.826/2003 não estabelece limites de quantidade e tipos de armas de fogo e de munições a serem legalmente adquiridas, registradas e portadas.

Na decisão cautelar ora submetida a referendo, o Ministro Edson Fachin, Relator das ADIs, consignou o seguinte: “a) 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”.

Considerou o Relator 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 aferir a realidade da necessidade”.

ADI 6466 MC-REF / DF

Ademais, por ser o porte de arma, em regra, proibido, somente o Poder Legislativo federal pode “excepcionar as exigências legais”.

Além disso, o Relator considerou implausível a argumentação da AGU, segundo a qual a ampliação do número de armas disponíveis na população poderia ser eficaz para atingir o fim de reduzir a violência e a criminalidade. Segundo o Ministro Edson Fachin, “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, constata-se a flagrante contradição que se estabelece de saída”, dele se extraindo a existência de “relação causal entre mais armas e mais crimes”, inclusive de homicídios, feminicídios, suicídios, além de acidentes fatais envolvendo crianças. Acrescenta, ainda, que “o impacto da violência armada é desproporcionalmente distribuído na população, atingindo de maneira elevada grupos historicamente marginalizados, como mulheres e negros”. Por fim, sublinha a necessidade da nova concessão de medida cautelar nos autos destas ADIs, em razão da percepção de que “o início da campanha eleitoral exaspera o risco de violência política”, “à luz dos recentes e lamentáveis episódios de violência política” vividos.

Em conclusão, o Relator submeteu a referendo as seguintes medidas cautelares:

ADI 6119

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.

ADI 6466 MC-REF / DF

ADI 6139

Ante o exposto, concedo o pedido de medida cautelar, com efeitos ex nunc e ad referendum do Plenário, para:

i) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 4º, §2º, da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para se fixar a tese de que a limitação dos quantitativos de munições adquiríveis se vincula àquilo que, de forma diligente e proporcional, garanta apenas o necessário à segurança dos cidadãos;

ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 10, §1º, I, da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para fixar a tese hermenêutica de que a atividade regulamentar do Poder Executivo não pode criar presunções de efetiva necessidade outras que aquelas já disciplinadas em lei;

iii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 27 da Lei nº 10.826/2003, a fim de fixar a tese hermenêutica de que aquisição de armas de fogo de uso restrito só pode ser autorizada no interesse da própria segurança pública ou da defesa nacional, não em razão do interesse pessoal do requerente;

iv) suspender a eficácia do art. 3º, II, “a”, “b” e “c” do Decreto nº 9.846, de 25 de junho de 2019.

ADI 6466

Ante o exposto, concedo a medida cautelar, com efeitos ex nunc e ad referendum do Plenário, na presente ação para:

i) dar interpretação conforme à Constituição aos arts. 4º, §2º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, 2º, §2º do Decreto nº 9.845 de 25 de junho de 2019, e 2º, §3º do Decreto nº 9.847, de 25 de junho de 2019, fixando a tese de que os limites quantitativos de munições adquiríveis se limitam àquilo que, de forma diligente e proporcional, garanta apenas o necessário à segurança dos cidadãos;

ii) suspender a eficácia da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, de 22 de abril de 2020.

A cautelar foi submetida a Referendo do Plenário Virtual

ADI 6466 MC-REF / DF

extraordinário, em sessão de 16 a 20 de setembro de 2022.

Apresentou divergência, até o momento em que profiro o presente voto, o Ministro Nunes Marques, em manifestação cuja ementa é a seguinte:

1. ADIs 6.119, 6.139 e 6.466. Pretensão à declaração de inconstitucionalidade e/ou interpretação conforme dos arts. 4º, §§ 1º e 2º; 10, § 1º, I; e 27 da Lei n. 10.826 /2003; do art. 12, §§ 1º e 7º, IV, do Decreto n. 5.123/2004 (com a alteração promovida pelo Decreto n. 9.685/2019); do art. 9º, § 1º, do Decreto n. 9.785/2019; dos arts. 2º, § 2º; 3º, I e § 1º, do Decreto n. 9.845/2019; do art. 3º, II, “a”, “b” e “c”, do Decreto n. 9.846/2019; do art. 2º, § 3º, do Decreto n. 9.847/2019; e da Portaria Interministerial n. 1.634/GM-MD/2020. Os dispositivos versam sobre aquisição, posse e porte de arma de fogo e munição.

2. O direito à vida (CF, art. 5º) compreende plexo de direitos e garantias constitucionais que dele se originam com o propósito final de protegê-lo e preservá-lo. Influência do Bill of Rights norteamericano, incorporado por Rui Barbosa na Constituição brasileira de 1891. Nesse sentido, conforme lição de Francisco Rezek, “o Bill of Rights – vigente em 15 de dezembro de 1791 – veio para ensinar, antes de tudo, que não era função do governo determinar às pessoas como deviam viver suas vidas, escolher suas crenças ou selecionar o que pudessem dizer em público, mas simplesmente pontuar princípios assecuratórios dos direitos humanos no que têm eles de fundamental”.

3. Assim como o direito à saúde (RE 393.175 AgR), o direito de autodefesa (expressamente previsto nos arts. 23, II, e 25 do Código Penal) é direito-meio e consequência natural da proteção do direito constitucional à vida. A norma do art. 144 da Carta de 1988, que trata do dever de segurança pública, é, também, ao mesmo tempo, garantia constitucional que o favorece e, portanto, contra ele não pode ser interpretada para lhe tolher ou restringir direitos.

ADI 6466 MC-REF / DF

4. No cenário posterior à 2ª Guerra Mundial, a ONU e as Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos têm como um de seus propósitos a proteção à vida, à liberdade, à propriedade e à busca da felicidade. O Comitê de Direitos Humanos do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos também compreende que o direito à legítima defesa está atrelado ao direito à vida como consequência direta de sua necessária proteção (Comentário Geral n. 36).

5. Em referendo popular de 2005, 63,94% dos votantes (59.109.265 brasileiros) foram contra a proibição do comércio de armas e munição no Brasil, conforme previa o art. 35, § 1º, Lei n. 10.826/2003. Tal manifestação maciça do Povo deve ser respeitada.

6. Aproximadamente 85% dos países (168 do total de 198), incluindo Alemanha, Áustria, EUA, Suíça e Suécia, ou seja, mesmo países desenvolvidos reconhecem o direito de possuir arma de fogo.

7. Conforme levantamento realizado pelos órgãos competentes, a aquisição de armas cresceu 349,2%, bem assim o de CACs registrados no Brasil (758.360). Por outro lado, consoante dados coligidos pela Senasp/MJ, houve redução contínua das mortes violentas no País, de 51.855 eventos, em 2018, para 41.471, em 2021, menor número de toda a série histórica de coleta de dados realizada, desde 2007, pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública. A redução, no período, de 20,03%, corresponde a 10.384 mortes evitadas. Estudo do Ipea revelou que, entre 2017 (quando se verificou o maior índice) e 2021, a taxa de homicídios por 100 mil habitantes caiu mais de 32%. Portanto, é possível afirmar que o aumento exponencial no número de armas por habitante não gerou crescimento dos índices de violência e homicídio.

8. Há consistência e razoabilidade nas normas impugnadas, que são harmônicas com a Constituição Federal. Tem-se atribuição do Executivo, que agiu em deferência legislativa expressa dentro de sua esfera de competências, de modo que ao Judiciário cabe exercer a autocontenção, em

ADI 6466 MC-REF / DF

respeito ao princípio da separação dos poderes, presente o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*).

9. Acerca das recentes manifestações populares, mormente as do último 7 de Setembro, conquanto tenham reunido milhares, quiçá milhões, de pessoas em diversas cidades do País, não houve notícia de qualquer episódio violento, particularmente com uso indevido de arma de fogo. A suspensão, às vésperas das eleições, da vigência dos decretos em discussão não terá o condão de produzir qualquer eficácia, visto que as diligências necessárias para a aquisição e a posse de arma de fogo demandam prazo não inferior a 60 (sessenta) dias. Ausência de urgência.

10. Pressupostos da medida de urgência não demonstrados. Indeferimento da liminar.

Peço vênia ao eminente Ministro Nunes Marques para acompanhar o Relator e **referendar integralmente as medidas cautelares** por ele propostas, considerado o *periculum in mora* justificado pelo momento atual, de fundada preocupação com a possibilidade de episódios de violência política associada às exaltações do período eleitoral, já havendo registro de vítimas em nosso país. Registro, ainda, **pontual ressalva de entendimento, a ser avaliada no momento posterior ao pleito deste ano**, nos termos do voto que passo a proferir.

Inicialmente, verifico que alguns dos decretos impugnados foram, posteriormente ao ajuizamento das ADIs, revogados pela Presidência da República.

Deveras, quanto ao requisito da “efetiva necessidade”, o Decreto 10.630/2021 alterou o art. 15, §1º, do Decreto 9.847/2019, que agora prevê o seguinte: “§1º Na análise da efetiva necessidade, de que trata o inciso I do §1º do art. 10 da Lei nº 10.826, de 2003, devem ser consideradas as circunstâncias fáticas enfrentadas, as atividades exercidas e os critérios pessoais descritos pelo requerente, especialmente os que demonstrem os indícios de riscos potenciais à sua vida, incolumidade ou integridade física, permitida a utilização de todas as provas admitidas em direito para comprovar o alegado”.

ADI 6466 MC-REF / DF

Nada obstante, os novos decretos expedidos não eliminaram todos os vícios de inconstitucionalidade apontados pelo Relator na decisão ora submetida a referendo.

In casu, os dispositivos ainda em vigor cuja:

(a) **suspensão** foi determinada, em sede cautelar, são os seguintes:

(a.1) Na ADI 6119: suspensão a eficácia do artigo 3º, §1º, do Decreto 9.845/2019, segundo o qual “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.2) Na ADI 6139: suspensão a eficácia do artigo 3º, II, “a”, “b” e “c” do Decreto nº 9.846/2019, que disciplina a quantidade de armas de fogo de uso restrito (que só podem ser adquiridas com autorização do Comando do Exército, por serem de uso exclusivo das Forças Armadas) cuja aquisição é autorizada aos CACs, nos seguintes termos: “Art. 3º A aquisição de arma de fogo de porte e de arma de fogo portátil por colecionadores, atiradores e caçadores estará condicionada aos seguintes limites: II - para armas de uso restrito: a) cinco armas de cada modelo, para os colecionadores; b) quinze armas, para os caçadores; e c) trinta armas, para os atiradores.”

(a.3) Na ADI 6466: Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, de 22 de abril de 2020, cuja eficácia foi suspensa na íntegra, e que estabelece os quantitativos de munições, por arma de fogo registrada, que podem ser adquiridos por mês. A Portaria estabelece o seguinte:

Art. 1º Ficam estabelecidos os seguintes quantitativos máximos de munições, por arma de fogo registrada, a serem adquiridas mensalmente:

I - por pessoas físicas autorizadas a adquirir ou portar arma de fogo:

a) até 300 (trezentas) unidades de munição esportiva calibre .22 de fogo circular;

b) até 200 (duzentas) unidades de munição de caça e esportiva nos calibres 12, 16, 20, 24, 28, 32, 36 e 9.1mm; e

c) até 50 (cinquenta) unidades das demais munições de calibre permitido;

ADI 6466 MC-REF / DF

II - pelos membros da Magistratura, do Ministério Público e demais agentes públicos autorizados a portar arma de fogo por legislação especial:

a) até 300 (trezentas) unidades de munição esportiva calibre .22 de fogo circular;

b) até 200 (duzentas) unidades de munição de caça e esportiva nos calibres 12, 16, 20, 24, 28, 32, 36 e 9.1mm; e

c) até 100 (cem) unidades das demais munições de calibre permitido.

III - por integrantes dos órgãos e instituições a que se referem os incisos I a VII e X do art. 6º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003:

a) até 300 (trezentas) unidades de munição esportiva calibre .22 de fogo circular;

b) até 200 (duzentas) unidades de munição de caça e esportiva nos calibres 12, 16, 20, 24, 28, 32, 36 e 9.1mm;

c) até 100 (cem) unidades das demais munições de calibre permitido; e

d) até 50 (cinquenta) unidades de munições de calibre restrito.

§ 1º O disposto no inciso I fica condicionado à apresentação, pelo adquirente, do Certificado de Registro de Arma de Fogo (CRAF) válido, e a aquisição ficará restrita ao calibre correspondente à arma registrada como de sua propriedade.

§ 2º O disposto nos incisos II e III fica condicionado à apresentação, pelo adquirente, do documento de identificação funcional e do Certificado de Registro de Arma de Fogo (CRAF) válido, e a aquisição ficará restrita ao calibre correspondente à arma registrada.

§ 3º A aquisição de munições para as armas de propriedade dos instrutores de armamento credenciados pela Polícia Federal para a realização dos testes de capacidade técnica nos termos do art. 11-A da Lei nº 10826, de 2003, será disciplinada por ato da Polícia Federal.

§4º Os quantitativos mensais previstos nos incisos do

ADI 6466 MC-REF / DF

caput do art. 1º poderão ser acumulados dentro de um ano.

(b) Os dispositivos ainda em vigor, **em relação aos quais foi fixada interpretação conforme a Constituição**, são os seguintes:

(b.1) Na ADI 6.119:

(b.1.1) art. 4º, caput, da Lei 10.826/2003, que trata do requisito da efetiva necessidade para a aquisição e posse de arma de fogo, nos seguintes termos: “Para adquirir arma de fogo de uso permitido o interessado deverá, além de declarar a efetiva necessidade, atender aos seguintes requisitos [...]”; e

(b.1.2) inciso I do art. 3º do Decreto nº 9.845/2019, que disciplina a demonstração da efetiva necessidade da aquisição e posse, nos seguintes termos: ““Art. 3º Para fins de aquisição de arma de fogo de uso permitido e de emissão do Certificado de Registro de Arma de Fogo administrada pelo Sistema Nacional de Armas - Sinarm, o interessado deverá: I - apresentar declaração de efetiva necessidade”.

O Relator propõe a fixação da interpretação 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”.

(b.2) Na ADI 6139:

(b.2.1) art. 4º, §2º, da Lei nº 10.826/2003, que trata da aquisição de munição, nos seguintes termos: “§2º A aquisição de munição somente poderá ser feita no calibre correspondente à arma registrada e na quantidade estabelecida no regulamento desta Lei”.

O Relator fixou a interpretação no sentido de que “a limitação dos quantitativos de munições adquiríveis se vincula àquilo que, de forma diligente e proporcional, garanta apenas o necessário à segurança dos cidadãos”.

(b.2.2) art. 10, §1º, I, da Lei nº 10.826/2003, que trata da autorização de porte de arma de fogo, nos seguintes termos: ““Art. 10. A autorização para o porte de arma de fogo de uso permitido, em todo o território nacional, é de competência da Polícia Federal e somente será concedida após autorização do Sinarm. §1º A autorização prevista neste artigo

ADI 6466 MC-REF / DF

poderá ser concedida com eficácia temporária e territorial limitada, nos termos de atos regulamentares, e dependerá de o requerente: I – demonstrar a sua efetiva necessidade por exercício de atividade profissional de risco ou de ameaça à sua integridade física;”.

O Relator propõe que a interpretação do referido dispositivo do Estatuto do Desarmamento deve se guiar pela compreensão de que “a atividade regulamentar do Poder Executivo não pode criar presunções de efetiva necessidade outras que aquelas já disciplinadas em lei”.

(b.2.3) art. 27 da Lei nº 10.826/2003, que disciplina a aquisição e posse de arma de fogo de uso restrito, estabelecendo que “Caberá ao Comando do Exército autorizar, excepcionalmente, a aquisição de armas de fogo de uso restrito”.

Propõe o Relator que a interpretação do mencionado dispositivo deve levar em conta “que aquisição de armas de fogo de uso restrito só pode ser autorizada no interesse da própria segurança pública ou da defesa nacional, não em razão do interesse pessoal do requerente;”

(b.3) Por fim, na ADI 6466:

(b.3.1) arts. 4º, §2º da Lei nº 10.826/2003, que estabelece regras gerais para aquisição de munição, nos seguintes termos: “§2º A aquisição de munição somente poderá ser feita no calibre correspondente à arma registrada e na quantidade estabelecida no regulamento desta Lei.”

(b.3.2) artigo 2º, §2º do Decreto nº 9.845/2019, que prevê a edição, dentro do prazo de 60 dias, de Ato Conjunto dos Ministros da Defesa e da Justiça e Segurança Pública, para a disciplina das quantidades de munições passíveis de aquisição por pessoas físicas autorizadas a adquirir ou a portar arma de fogo, nos seguintes termos: “§2º Ato conjunto do Ministro de Estado da Defesa e do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública estabelecerá as quantidades de munições passíveis de aquisição pelas pessoas físicas autorizadas a adquirir ou portar arma de fogo e pelos integrantes dos órgãos e das instituições a que se referem o § 2º do art. 4º os incisos I a VII e X do caput art. 6º da Lei nº 10.826, de 2003, observada a legislação, no prazo de sessenta dias, contado da data de publicação do Decreto nº 10.030, de 30 de setembro de

ADI 6466 MC-REF / DF

2019.”

(b.3.3) artigo 2º, §3º do Decreto nº 9.847/2019, com conteúdo idêntico ao da norma supra, omitindo apenas a referência ao art. 4º, §2º, do Estatuto do Desarmamento, que estabelece a necessidade de que a munição adquirida corresponda ao calibre da arma registrada .

O Relator propõe que referidas normas sejam interpretadas à luz da compreensão de que “os limites quantitativos de munições adquiríveis se limitam àquilo que, de forma diligente e proporcional, garanta apenas o necessário à segurança dos cidadãos”.

À guisa de síntese, transcrevo o dispositivo das decisões do eminente Relator, Ministro Edson Fachin, ora submetidas a Referendo:

ADI 6119

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.

ADI 6139

Ante o exposto, concedo o pedido de medida cautelar, com efeitos ex nunc e ad referendum do Plenário, para:

i) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 4º, §2º, da Lei nº 10.826 , de 22 de dezembro de 2003, para se fixar a tese de que a limitação dos quantitativos de munições adquiríveis se vincula àquilo que, de forma diligente e proporcional, garanta apenas o necessário à segurança dos cidadãos;

ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 10,

ADI 6466 MC-REF / DF

§1º, I, da Lei nº 10.826 , de 22 de dezembro de 2003, para fixar a tese hermenêutica de que a atividade regulamentar do Poder Executivo não pode criar presunções de efetiva necessidade outras que aquelas já disciplinadas em lei;

iii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 27 da Lei nº 10.826/2003 , a fim de fixar a tese hermenêutica de que aquisição de armas de fogo de uso restrito só pode ser autorizada no interesse da própria segurança pública ou da defesa nacional, não em razão do interesse pessoal do requerente;

iv) suspender a eficácia do art. 3º, II, “a”, “b” e “c” do Decreto nº 9.846 , de 25 de junho de 2019.

ADI 6466

Ante o exposto, concedo a medida cautelar, com efeitos ex nunc e ad referendum do Plenário, na presente ação para:

i) dar interpretação conforme à Constituição aos arts. 4º, §2º da Lei nº 10.826 , de 22 de dezembro de 2003, 2º, §2º do Decreto nº 9.845 de 25 de junho de 2019, e 2º, §3º do Decreto nº 9.847 , de 25 de junho de 2019, fixando a tese de que os limites quantitativos de munições adquiríveis se limitam àquilo que, de forma diligente e proporcional, garanta apenas o necessário à segurança dos cidadãos;

ii) suspender a eficácia da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD , de 22 de abril de 2020.

Nestes termos, analiso, sequencialmente, as ADIs submetidas a referendo:

(1) ADI 6119-MC-Ref:

(a) Estão presentes, neste momento eleitoral, os requisitos para o referendo das medidas cautelares deferidas pelo Relator nos autos da ADI 6119, no que diz respeito à suspensão da eficácia das normas que estabelecem a presunção de efetiva necessidade da aquisição, da posse e do porte de armas de fogo, bem como a fixação da interpretação conforme a Constituição proposta pelo Relator, no sentido de exigir a

ADI 6466 MC-REF / DF

demonstração concreta da efetiva necessidade.

(b) Vale ressaltar que, posteriormente ao ajuizamento das ADIs, foi editado o Decreto 9.847/2019, que em seu artigo 15 fixou o seguinte: “§1º Na análise da efetiva necessidade, de que trata o inciso I do §1º do art. 10 da Lei nº 10.826, de 2003, devem ser consideradas as circunstâncias fáticas enfrentadas, as atividades exercidas e os critérios pessoais descritos pelo requerente, especialmente os que demonstrem os indícios de riscos potenciais à sua vida, incolumidade ou integridade física, permitida a utilização de todas as provas admitidas em direito para comprovar o alegado”. Referido dispositivo não foi atacado nos aditamentos às ADIs ora sob julgamento, tampouco nas demais ações de controle abstrato ajuizadas nesta Corte sobre o tema. Por tal razão, há critérios normativos aptos a garantir a posse residencial de arma de fogo de uso permitido por indivíduos que demonstrem sua efetiva necessidade, para o fim de garantir sua segurança pessoal e de sua família.

(c) Considerado o atual cenário eleitoral e as preocupações com a possibilidade de incremento da violência política, acompanho integralmente o Relator, na ADI 6119.

(d) **Ressalvo, entretanto, a necessidade de reavaliação da necessidade de manutenção da cautelar**, posteriormente ao pleito eleitoral deste ano, exclusivamente em relação à posse de arma de fogo de uso permitido, a ser mantida em casa, para defesa pessoal e da família, razão pela qual entendo deva a cautelar ter duração limitada ao período eleitoral, restabelecendo-se a eficácia da norma impugnada para aquele exclusivo fim, resguardada a possibilidade de nova suspensão, se houver elementos que indiquem sua necessidade.

(2) ADI 6139-MC-Ref:

Trata, entre outras, das normas disciplinadoras da aquisição, posse e porte de armas por Colecionadores, Atiradores e Caçadores (CACs).

Acompanho, neste momento, integralmente o Relator, para referendar as medidas cautelares por ele deferidas.

(a) Acompanho o relator, sem ressalvas, no que tange às Medidas

ADI 6466 MC-REF / DF

Cautelares propostas nos itens (i) e (ii), no sentido de fixar interpretação conforme a Constituição para determinar que os quantitativos de munição a serem adquiridos pelos cidadãos em geral sejam fixados com base na proporcionalidade, considerada a necessidade para a segurança pessoal; bem como de impedir que sejam criadas, por decreto, hipóteses de presunção de efetiva necessidade não previstas expressamente em lei.

(b) Referendo, **neste momento**, os itens (iii) e (iv) da decisão cautelar individual proferida pelo Relator, no que fixa interpretação conforme à Constituição ao art. 27 da Lei nº 10.826/2003 , determinando que a aquisição de armas de fogo de uso restrito só poderia ser autorizada no interesse da própria segurança pública ou da defesa nacional, não em razão do interesse pessoal do requerente (item “iii”) e suspende a eficácia do art. 3º, II, “a”, “b” e “c” do Decreto nº 9.846 , de 25 de junho de 2019, que trata dos Colecionadores, Atiradores e Caçadores (item “iv”).

(c) Nada obstante, *a posteriori*, proponho em relação aos itens (iii) e (iv) a fixação de eficácia temporária às cautelares ora referendadas, para que sejam reavaliadas em momento posterior ao período eleitoral deste ano. Isto porque, em primeiro lugar, no que diz respeito às armas de fogo de uso restrito, embora o artigo 27 da Lei 10.826/2003 estabeleça a excepcionalidade da autorização, pelo Comando do Exército, da aquisição de armas de fogo de uso restrito, os Colecionadores, Atiradores e Caçadores se incluem na categoria excepcional fixada pelo mesmo Estatuto, como se extrai do artigo 6º, segundo o qual “É proibido o porte de arma de fogo em todo o território nacional, salvo para os casos previstos em legislação própria e para:”, prevendo, ao lado de integrantes das Forças Armadas, das Forças de Segurança Pública, Guardas Municipais, órgãos policiais, empresas de segurança privada, também os “integrantes de 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” – clara referência aos CACs.

(d) Vale lembrar que as armas de fogo de uso restrito são aquelas cuja aquisição, posse e porte somente o Comando do Exército pode

ADI 6466 MC-REF / DF

autorizar. Nesta esteira, os CACs se incluem na excepcionalidade do artigo 27 da Lei 10.826/2003, que prevê, no artigo 24, que “compete ao Comando do Exército autorizar e fiscalizar a produção, exportação, importação, desembaraço alfandegário e o comércio de armas de fogo e demais produtos controlados, inclusive o registro e o porte de trânsito de arma de fogo de colecionadores, atiradores e caçadores”.

(e) Com efeito, o disposto no artigo 24 da Lei 10.826/2003 só faz sentido no contexto de porte de arma de fogo de uso restrito, do contrário não seria imposta a autorização e fiscalização do Comando do Exército. Por esta razão, entendo não haver espaço hermenêutico para fixar, definitivamente, a título de interpretação conforme a Constituição, que o artigo 27 do Estatuto do Desarmamento, ao prever que “Caberá ao Comando do Exército autorizar, excepcionalmente, a aquisição de armas de fogo de uso restrito”, refira-se exclusivamente a casos de defesa nacional ou de segurança pessoal, sob pena de restringir-se irrazoavelmente a atividade desportiva de colecionadores, atiradores e de caçadores, inclusive sua participação em eventos competitivos.

(f) Nada obstante, em razão da preocupação com a violência no período eleitoral, acompanho integralmente o Relator, com a ressalva de que a medida deva ter sua eficácia limitada a este momento excepcional.

(g) Da mesma forma, acompanho, com idêntica ressalva, a cautelar do item “iv” da decisão na ADI 6139, de suspensão do artigo 3º, II, “a”, “b” e “c” do Decreto nº 9.846, de 25 de junho de 2019, que trata dos Colecionadores, Atiradores e Caçadores (CACs), que estabelecem limites quantitativos de armas de uso restrito cuja aquisição é permitida aos CACs (5 armas de cada modelo para colecionadores; 15 armas, para caçadores; e 30 armas, para atiradores).

(h) Proponho, por conseguinte, a fixação de limite temporal de eficácia à medida cautelar, para que o dispositivo permaneça suspenso apenas durante o período eleitoral, com possibilidade de renovação da medida caso se verifiquem episódios de violência que determinem a necessidade de nova cautelar.

(3) ADI 6466-MC-Ref

ADI 6466 MC-REF / DF

Por fim, **referendo, integralmente, as medidas cautelares deferidas na ADI 6466**, no sentido de “i) dar interpretação conforme à Constituição aos arts. 4º, §2º da Lei nº 10.826 , de 22 de dezembro de 2003, 2º, §2º do Decreto nº 9.845 de 25 de junho de 2019, e 2º, §3º do Decreto nº 9.847 , de 25 de junho de 2019, fixando a tese de que os limites quantitativos de munições adquiríveis se limitam àquilo que, de forma diligente e proporcional, garanta apenas o necessário à segurança dos cidadãos; ii) suspender a eficácia da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD , de 22 de abril de 2020”.

DISPOSITIVO

Em síntese, voto no sentido de **acompanhar integralmente o Relator, neste momento**, para referendar as medidas cautelares proferidas nas ADIs.

A posteriori, proponho a necessidade de revisão pontual das medidas cautelares, uma vez ultrapassado o período eleitoral que respalda o *periculum in mora*, exclusivamente nas seguintes hipóteses:

(1) nas ADIs 6119 e 6466, ressalvo que, exclusivamente em relação à posse residencial de arma de fogo de uso permitido, estritamente para fins de defesa pessoal e da família, a eficácia das medidas cautelares deve ser estabelecida por prazo certo, qual seja, até o fim do período eleitoral, após o qual deverá ser reavaliada a necessidade de nova cautelar.

(2) na ADI 6139, proponho, da mesma forma, a temporariedade das medidas cautelares propostas nos itens (iii) e (iv) da decisão do eminente Relator, ora submetida a referendo. Faço a ressalva tendo em vista o tratamento excepcional conferido aos Colecionadores, Atiradores e Caçadores pela Lei 10.826/2003, a qual autoriza, no artigo 6º, inciso IX, c/c artigo 24, a aquisição, posse e porte de armas de fogo de uso restrito, para os fins de suas atividades esportivas. Nestes termos, ressalvo meu entendimento em relação ao Relator, para propor que as medidas cautelares deferidas na ADI 6139 prevaleçam somente até o fim do período eleitoral, após o qual deverá ser reavaliada a necessidade de nova

ADI 6466 MC-REF / DF

cautelar.

Ex positis, acompanho o Relator, com as mencionadas ressalvas pontuais, relativas à eficácia temporal das medidas, nos casos especificados em meu voto.

É como voto.

21/09/2022

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 6.466 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S)	:PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADV.(A/S)	:EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	:PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	:CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	:MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	:MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	:ASSOCIACAO BRASILEIRA DE ATIRADORES CIVIS
ADV.(A/S)	:FERNANDA MENDES DE PAULA
ADV.(A/S)	:FERNANDA BUENO
ADV.(A/S)	:ARNALDO ADASZ

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

1. Senhora Presidente, Senhora Ministra, Senhores Ministros, acolhendo o bem lançado relatório elaborado por Sua Excelência, o Ministro Edson Fachin, rememoro apenas que estamos a apreciar, na presente assentada, o **referendo à medida cautelar deferida** monocraticamente pelo e. relator, no bojo da presente ação direta, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores – PT, objetivando que **(i)** se confira interpretação conforme a Constituição ao art. 4º, § 2º, da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003 (o Estatuto do Desarmamento); e **(ii)** por arrastamento, que seja declarada a inconstitucionalidade do art. 2º,

ADI 6466 MC-REF / DF

§2º, do Decreto nº 9.845, de 2019, do art. 2º, § 3º, do Decreto nº 9.847, de 2019 (ambos incluídos pelo Decreto nº 10.030/2019), e da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, de 22 de Abril de 2020.

2. Eis o teor dos dispositivos inicialmente impugnados:

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.

(...)

§2º A aquisição de munição somente poderá ser feita no calibre correspondente à arma registrada e na quantidade estabelecida no regulamento desta Lei.

Decreto nº 9.845, de 25 de junho de 2019

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

(...)

§2º Ato conjunto do Ministro de Estado da Defesa e do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública estabelecerá as quantidades de munições passíveis de aquisição pelas pessoas físicas autorizadas a adquirir ou portar arma de fogo e pelos integrantes dos órgãos e das instituições a que se referem o § 2º do art. 4º os incisos I a VII e X do caput art. 6º da Lei nº 10.826, de 2003, observada a legislação, no prazo de sessenta dias, contado da data de publicação do Decreto nº 10.030, de 30 de setembro de 2019. (Incluído pelo Decreto nº 10.030, de 2019)

Decreto nº 9.847, de 25 de junho de 2019

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

(...)

§3º Ato conjunto do Ministro de Estado da Defesa e do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública estabelecerá as quantidades de munições passíveis de aquisição pelas pessoas físicas autorizadas a adquirir ou portar arma de fogo e pelos integrantes dos órgãos e das instituições a que se referem

ADI 6466 MC-REF / DF

os incisos I a VII e X do caput do art. 6º da Lei nº 10.826, de 2003, observada a legislação, no prazo de sessenta dias, contado da data de publicação do Decreto nº 10.030, de 30 de setembro de 2019. (Incluído pelo Decreto nº 10.030, de 2019)

Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD

Art. 1º Ficam estabelecidos os seguintes quantitativos máximos de munições, por arma de fogo registrada, a serem adquiridas mensalmente:

I - por pessoas físicas autorizadas a adquirir ou portar arma de fogo:

a) até 300 (trezentas) unidades de munição esportiva calibre .22 de fogo circular;

b) até 200 (duzentas) unidades de munição de caça e esportiva nos calibres 12, 16, 20, 24, 28, 32, 36 e 9.1mm; e

c) até 50 (cinquenta) unidades das demais munições de calibre permitido;

II - pelos membros da Magistratura, do Ministério Público e demais agentes públicos autorizados a portar arma de fogo por legislação especial:

a) até 300 (trezentas) unidades de munição esportiva calibre .22 de fogo circular;

b) até 200 (duzentas) unidades de munição de caça e esportiva nos calibres 12, 16, 20, 24, 28, 32, 36 e 9.1mm; e

c) até 100 (cem) unidades das demais munições de calibre permitido.

III - por integrantes dos órgãos e instituições a que se referem os incisos I a VII e X do art. 6º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003:

a) até 300 (trezentas) unidades de munição esportiva calibre .22 de fogo circular;

b) até 200 (duzentas) unidades de munição de caça e esportiva nos calibres 12, 16, 20, 24, 28, 32, 36 e 9.1mm;

c) até 100 (cem) unidades das demais munições de calibre permitido; e

d) até 50 (cinquenta) unidades de munições de calibre

ADI 6466 MC-REF / DF

restrito.

§1º O disposto no inciso I fica condicionado à apresentação, pelo adquirente, do Certificado de Registro de Arma de Fogo (CRAF) válido, e a aquisição ficará restrita ao calibre correspondente à arma registrada como de sua propriedade.

§2º O disposto nos incisos II e III fica condicionado à apresentação, pelo adquirente, do documento de identificação funcional e do Certificado de Registro de Arma de Fogo (CRAF) válido, e a aquisição ficará restrita ao calibre correspondente à arma registrada.

§3º A aquisição de munições para as armas de propriedade dos instrutores de armamento credenciados pela Polícia Federal para a realização dos testes de capacidade técnica nos termos do art. 11-A da Lei nº 10826, de 2003, será disciplinada por ato da Polícia Federal.

§4º Os quantitativos mensais previstos nos incisos do caput do art. 1º poderão ser acumulados dentro de um ano.

Art. 2º Fica revogada a Portaria Interministerial nº 412/GM-MD, de 27 de janeiro de 2020.

Art. 3º Esta Portaria Interministerial entra em vigor na data de sua publicação.

3. Adotado o rito do art. 10 da Lei nº 9.868, de 1999, a Advocacia-Geral da União apresentou manifestação posicionando-se, preliminarmente, pela irregularidade de representação processual e pela inexistência de questão constitucional. Quanto ao pedido cautelar, pugnou pela ausência dos requisitos necessários ao seu deferimento (e-doc. 20).

4. Por sua vez, a Procuradoria-Geral da República limitou-se a requerer a apreciação da reunião desta ação direta com a ADI nº 6.134/DF, distribuída à e. Ministra Rosa Weber, nos termos do art. 77-B do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (e-doc. 34).

ADI 6466 MC-REF / DF

5. Devidamente instruído o feito, o eminente Relator solicitou a sua inclusão em pauta do Plenário Virtual, sendo inicialmente agendada a **apreciação do mérito** da causa para a sessão de julgamento a se realizar entre os dias 12/03/2021 a 19/03/2021.

6. Contudo, diante de pedido de vista da e. Min. Rosa Weber, o referido julgamento foi interrompido. Com a devolução da vista, o feito foi incluído para ter continuidade na sessão de 16/04/2021 a 26/04/2021. Nada obstante, sobreveio novo pedido de vista, desta feita pelo e. Ministro Alexandre de Moraes. Ante a devolução da nova vista, o julgamento foi novamente reiniciado na sessão virtual de 17/09/2021 a 24/09/2021. Houve, porém, novo pedido de vista, então aduzido pelo e. Ministro Nunes Marques.

7. Diante do referido quadro processual, já tendo sido **iniciado o julgamento do mérito** da causa, com a prolação dos votos de Sua Excelência, o eminente Relator, bem como da Ministra Rosa Weber e do Ministro Alexandre de Moraes – que o acompanhavam quanto ao deslinde do mérito da demanda –, sobreveio pedido de medida cautelar formalizado pelo autor da ação, em 28/10/2021 (e-doc. 48).

8. Em 05/09/2022, ao apreciar monocraticamente o aludido pedido, o e. Relator deferiu a medida cautelar pleiteada, com efeitos *ex nunc*, *ad referendum*, para: "**i) dar interpretação conforme à Constituição aos arts. 4º, §2º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, 2º, §2º do Decreto nº 9.845 de 25 de junho de 2019, e 2º, §3º do Decreto nº 9.847, de 25 de junho de 2019, fixando a tese de que os limites quantitativos de munições adquiríveis se limitam àquilo que, de forma diligente e proporcional, garanta apenas o necessário à segurança dos cidadãos; ii) suspender a eficácia da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, de 22 de abril de 2020**".

9. A decisão monocrática sob referendo foi assim ementada pelo e. relator:

ADI 6466 MC-REF / DF

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO ADMINISTRATIVO. MEDIDA CAUTELAR EM CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. ESTATUTO DO DESARMAMENTO. ATO ADMINISTRATIVO NORMATIVO. QUANTITATIVO DE MUNIÇÕES. PODER REGULAMENTAR ATRIBUÍDO AO PODER EXECUTIVO. DISCRICIONARIEDADE. MARGEM DE CONFORMAÇÃO. DEVER DE DILIGÊNCIA DEVIDA E PROPORCIONALIDADE NA DEFINIÇÃO DAS QUANTIDADES DE MUNIÇÃO ADQUIRÍVEIS PELOS CIDADÃOS. INTEPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 1.634/GM-MD, DE 22 DE ABRIL DE 2020. INCOMPATIBILIDADE DOS QUANTITATIVOS ADOTADOS COM O DIREITO À SEGURANÇA E COM A FINALIDADE DO ESTATUTO DO DESARMAMENTO. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA.

1. Os direitos à vida e à segurança são dotados não apenas de dimensão negativa, senão também de dimensão positiva, constituindo exigência de que o Estado construa políticas de segurança pública e controle da violência armada.

2. As obrigação assumidas pelo Estado brasileiro perante o direito internacional dos direitos humanos aprofundam a semântica dos direitos à vida e à segurança, devendo a responsabilidade do Poder Público passar pelo crivo da diligência devida e da proporcionalidade.

3. 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.

4. A Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, de 22 de

ADI 6466 MC-REF / DF

abril de 2020, extrapola a margem de conformação autorizada pelo art. 4º, §2º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Ao definir quantitativos excessivamente elevados de munições adquiríveis, o dispositivo subverte a teleologia do Estatuto do Desarmamento e fere o direito constitucional à vida e à segurança.

5. Medida cautelar referendada.

10. Da leitura da referida ementa já bem se evidencia que, para além de outros elementos complementares, ratificando a argumentação já desenvolvida por Sua Excelência por ocasião do julgamento do mérito da demanda, o eminente Ministro Edson Fachin fundamentou o deferimento da medida cautelar, sobretudo, na necessidade de conformar o significado dos textos normativos sob investida a partir **(i)** da *“técnica interpretativa que se cristaliza no chamado princípio da ‘due diligence’, ou diligência devida”*; e **(ii)** da *“necessidade de preservar o princípio da proporcionalidade na regulação da matéria”*.

11. De acordo com Sua Excelência, estas “duas balizas hermenêuticas” extraídas da jurisprudência dos Tribunais Internacionais, notadamente dos Tribunais de Direitos Humanos, devem nortear o exame da presente demanda, densificando o teor dos arts. 5º, 6º e 144 do Texto Constitucional, apontados como paradigma de controle dos atos cuja constitucionalidade se questiona.

12. Após promover minuciosa análise de relevantes documentos internacionais acerca da matéria, Sua Excelência extrai “[d]o exame do ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, fertilizado pelos aportes do direito internacional dos direitos humanos”, as seguintes conclusões: “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

ADI 6466 MC-REF / DF

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.”

13. Ao examinar o teor das disposições impugnadas a partir de tais premissas, compreende o e. Relator, especificamente em relação ao § 2º do art. 4º da Lei nº 10.826, de 2003, que “o Estatuto do Desarmamento não atribui ao Poder Executivo discricionariedade ilimitada para a definição da quantidade de munições que poderão adquirir os indivíduos de cada uma das categorias que regula”. Em seu entender, “para que se explicita o tipo de obrigação que recai sobre a definição dos quantitativos de munições adquiríveis pelos cidadãos, pode-se recorrer aos testes da diligência devida e da proporcionalidade, ambos inscritos na sistemática do direito aplicável ao caso”.

14. Por tais razões, “com o fito de afastar a hipótese de discricionariedade desvinculada”, entende Sua Excelência “que se deva dar interpretação conforme à Constituição ao art. 4º, §2º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para se fixar a tese de que a limitação dos quantitativos de munições adquiríveis se vincula àquilo que, de forma diligente e proporcional, garanta apenas o necessário à segurança dos cidadãos”.

15. Quanto aos arts. 2º, § 2º, do Decreto nº 9.845, de 2019, e 2º, § 3º, do Decreto nº 9.847, de 2019, por serem dispositivos que “têm por finalidade a concretização da norma expressa no art. 4º, §2º do Estatuto do Desarmamento”, entende que também devem ser objeto de interpretação conforme à Constituição para, nos mesmos moldes do artigo de lei que regulamentam, “fixar hermeneuticamente a limitação dos quantitativos de munições adquiríveis àquilo que, de forma diligente e proporcional, garanta o

ADI 6466 MC-REF / DF

necessário à segurança dos cidadãos”.

16. Por fim, forte na compreensão segundo a qual a **Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, de 22 de abril de 2020**, consubstancia-se em *“evidente extrapolação da margem de conformação ou discricionariedade do poder regulador, desvirtuando o fim almejado pela norma a sofrer concretização”*, decide pela suspensão de sua eficácia.

17. Associado a tais elementos, que explicitam a compreensão de Sua Excelência quanto à *verossimilhança das alegações* aduzidas na peça vestibular – *repita-se, já consabida em função do início do julgamento do mérito da presente ação direta* –, pontou o e. Relator que *“o início da campanha eleitoral exaspera o risco de violência política a que alude o Requerente em seu pedido de tutela incidental”*.

18. Assim, para o e. Relator, além da já consabida verossimilhança das alegações, *“o risco de violência política torna de extrema e excepcional urgência a necessidade de se conceder o provimento cautelar”*. Vislumbrou-se, portanto, também preenchido o requisito do *perigo na demora*.

19. Pois bem. Brevemente sumariados os contornos do caso em análise, na esteira da compreensão externada por ocasião da apreciação do referendo à medida cautelar concedida monocraticamente no bojo da ADI nº 7.222/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 19/09/2022, entendo pertinente tecer, também nesta assentada, algumas considerações preliminares sobre a natureza e peculiaridade do provimento jurisdicional cujo referendo estamos a apreciar, uma vez que, tal como naquele julgamento, também no presente caso, a compreensão geral que tenho quanto ao instituto figura como inafastável premissa do entendimento ao final alcançado.

20. Quanto ao ponto, principio rememorando lição do e. Ministro Paulo Brossard, costumeiramente lembrada pelo e. Ministro Alexandre de

ADI 6466 MC-REF / DF

Moraes, que afirmava que *“segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional. A lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário”*¹.

21. E essa presunção de constitucionalidade de que gozam as leis, além das demais peculiaridades que revestem o próprio exercício da Jurisdição Constitucional em sua integralidade, fizeram com que, nas palavras do atual decano, Min. Gilmar Mendes, fosse *“consolidado na jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal”* o entendimento segundo o qual *“faz-se mister, para a concessão de medida liminar, que, ao lado da plausibilidade jurídico do pedido, possa o Tribunal fazer, igualmente, um juízo positivo sobre a conveniência da suspensão da vigência da norma questionada”* (ADI nº 3.401-MC/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03/02/2005, p. 03/09/2005).

22. Ainda segundo o Min. decano, *“[a]o adotar o conceito jurídico indeterminado de conveniência política da suspensão da eficácia, procurou o Tribunal desenvolver um conceito geral que lhe outorgue maior liberdade para avaliar a necessidade ou não de suspensão cautelar da lei ou do ato normativo (realce no original).”*

23. A partir de tais constatações, conclui então Sua Excelência ser *“certo, por outro lado, que a utilização desse conceito permite que o Supremo Tribunal desenvolva um modelo diferenciado para o processo cautelar da ação direta de inconstitucionalidade, tanto quanto possível distinto do processo cautelar convencional”*.

24. Nessa perspectiva, **o cuidado em preservar, tanto quanto possível, as escolhas legitimamente feitas pelos Poderes democraticamente eleitos, dentro do espaço de conformação legislativa outorgado pelo Constituinte Originário, ao desenharem determinada**

1 *A Constituição e as leis a ela anteriores. Arquivo Ministério da Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992, p. 139.*

ADI 6466 MC-REF / DF

política pública, com o inevitável sopesamento entre os valores constitucionais em disputa, **deve nortear a atuação da Corte Constitucional** – não apenas quando do julgamento mais percuciente e aprofundado do próprio mérito da demanda, mas – **com ainda mais ênfase e rigor, por ocasião da apreciação das medidas cautelares.**

25. Veja-se, portanto, que essa natureza singular que ostentam as medidas cautelares em ações de controle de constitucionalidade abstrato, diante dos efeitos que provocam, sustando a eficácia do ato normativo impugnado de modo amplo e irrestrito, imprimem contornos verdadeiramente excepcionais ao seu deferimento.

26. É preciso que se verifique, no caso concreto, para além dos convencionais requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, a “*conveniência política da suspensão da eficácia*” do ato normativo questionado, vale dizer, a conveniência político-institucional, considerando, sobretudo, a deferência que a Corte Constitucional deve ter, em regra, perante as escolhas e sopesamentos feitos pelos Poderes Legislativo e Executivo.

27. Quanto mais complexa for tal escolha, maior será o ônus argumentativo necessário para substituí-la, ou, no âmbito cautelar, para suspender a sua eficácia. Portanto, se a medida cautelar em ação de controle concentrado já é expediente que goza de certa excepcionalidade, nos denominados “*casos difíceis*” (“*hard cases*”) essa característica se mostra ainda mais evidente, precisamente diante da maior densidade argumentativa inerente a tais situações.

28. E, na esteira dos esclarecimentos aduzidos no âmbito da acima citada ADI nº 7.222/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, entendo pertinente reavivar tais considerações por compreender que o caso em análise é, indubitavelmente, desse jaez.

ADI 6466 MC-REF / DF

29. *In casu*, impugna-se uma cadeia de atos normativos infralegais, principiando pelos arts. 2º, § 2º, do Decreto nº 9.845, de 2019 e 2º, § 3º, do Decreto nº 9.847, de 2019; passando, em plano normativo inferior, à impugnação da íntegra da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, de 22 de abril de 2020; além de pugnar pela aplicação da técnica da interpretação conforme à Constituição ao art. 4º, § 2º, da Lei nº 10.826, de 2003.

30. Os referidos dispositivos infralegais – integrantes dos decretos e da portaria impugnados –, buscaram regulamentar, a partir da diretriz legal expressamente prevista no mencionado art. 4º, § 2º, da Lei nº 10.826, de 2003, o *quantitativo* limite para aquisição *de munição* de arma de fogo. À propósito, por clareza, reproduzo novamente o teor do dispositivo em questão, também incluído como objeto da presente ação:

Art. 4º. Para adquirir arma de fogo de uso permitido o interessado deverá, além de *declarar a efetiva necessidade*, atender aos seguintes requisitos:

§ 2º A **aquisição de munição** somente poderá ser feita no calibre correspondente à arma registrada e **na quantidade estabelecida no regulamento** desta Lei. (grifei)

31. No ponto, frisando que se está diante da norma regulamentar atualmente em vigor, e que o texto legal não tece maiores considerações predicativas à expressão em análise, em um primeiro olhar, ínsito ao juízo cautelar, parece-me que, precisamente diante desse espaço cognitivo consideravelmente amplo de que dispõe o intérprete no esforço de estabelecer um limite quantitativo para aquisição de munição de arma de fogo, não houve malferimento ou subversão das diretrizes estabelecidas por uma norma superior, pelo ato de menor hierarquia normativa.

32. A meu sentir, com as devidas vênias às posições em sentido contrário, essa abertura interpretativa que se menciona figura bem evidenciada pela redação do § 2º do art. 4º. O dispositivo faz simples

ADI 6466 MC-REF / DF

delegação “ao regulamento” para que estabeleça a “quantidade” possível para “aquisição de munição”, desde que “no calibre correspondente à arma registrada”.

33. A citada amplitude semântica é ainda mais potencializada quando se demanda do intérprete a tentativa de, **para além de determinar** – *de forma mais objetiva e segura possível* – **o seu significado de modo particular** – *ainda que a partir da luz irradiada pelo sistema como um todo* – **promover essa definição de sentido de modo harmônico e compatível com o núcleo essencial dos demais valores em cotejo**, ou seja, **no âmbito de um juízo de ponderação** (proporcionalidade em sentido amplo) – *ponderação essa que figura como uma das duas balizas interpretativas empregadas pelo e. Relator*.

34. E quanto maior o leque de legítimas opções interpretativas disponíveis aos Poderes democraticamente eleitos, menor deve ser o rigor daquele que tem o ônus do controle de conformação dessas escolhas complexas, diante da largueza das balizas estabelecidas.

35. Em tais situações, a postura que se convencionou denominar como **autocontenção judicial** se impõe. Abordando a questão em âmbito doutrinário, o Ministro Roberto Barroso bem pontua que:

“O oposto do ativismo é a auto-contenção judicial, conduta pela qual o Judiciário procura reduzir sua interferências nas ações dos outros Poderes. Por essa linha, juízes e tribunais (i) evitam aplicar diretamente a Constituição a situações que não estejam no seu âmbito de incidência expressa, aguardando o pronunciamento do legislador ordinário; (ii) utilizam critérios rígidos e conservadores para a declaração de inconstitucionalidade de leis e atos normativos; e (iii) abstêm-se de interferir na definição das políticas públicas. Até o advento da Constituição de 1988, essa era a inequívoca linha de atuação do Judiciário no Brasil. A principal diferença metodológica

ADI 6466 MC-REF / DF

entre as duas posições está em que, em princípio, o ativismo judicial procura extrair o máximo das potencialidades do texto constitucional, sem contudo invadir o campo da criação livre do Direito. A autocontenção, por sua vez, restringe o espaço da incidência da constituição em favor das instâncias tipicamente políticas.”

36. Ainda em sede doutrinária, vale trazer à baila abordagem realizada pelo Ministro Dias Toffoli² acerca das espécies de autocontenção judicial, com destaque para a consagrada teoria desenvolvida por Mark Tushnet. *In verbis*:

“Dentre as teorias atuais acerca dos limites do judicial review, destaco a tese de Mark Tushnet, por ressaltar a importância do diálogo entre os poderes para o avanço da democracia. No texto Weak courts, strong rights: judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law, Mark Tushnet diferencia o controle de constitucionalidade forte do controle fraco. No sistema forte, as interpretações judiciais da constituição seriam finais e não revisáveis pelas maiorias legislativas ordinárias. No sistema fraco, haveria mecanismos rapidamente acionáveis pelo Legislativo para a alteração do entendimento judicial. O que separa os dois modelos é o aspecto temporal da resposta que os parlamentares podem dar às Cortes.

Mark Tushnet realiza um estudo comparativo das experiências da Nova Zelândia, da Inglaterra e do Canadá, detalhando as variações na forma fraca de controle de constitucionalidade. Ele demonstra que o controle fraco é o que mais propicia o diálogo entre os poderes, a partir de uma sistemática de não intervenção e de não centralização. Os tribunais se abrem ao jogo institucional, deixando espaços em suas decisões que podem ser preenchidos por nova atividade legislativa. A intensidade de trocas entre os Poderes geraria, segundo o autor,

2 TOFFOLI, José Antônio Dias; ALENCAR, Idelgard Hevelyn de Oliveira. Autocontenção no Supremo Tribunal Federal. In: COSTA, Daniel Castro Gomes da; FONSECA, Reynaldo Soares da; BANHOS, Sérgio Silvera; CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de (Coord.). *Democracia, Justiça e cidadania: desafios e perspectivas*. Homenagem ao Ministro Luís Roberto Barroso. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 15-26.

ADI 6466 MC-REF / DF

melhores decisões e melhores leis.

*A diferença fundamental entre as primeiras correntes teóricas e a tese de Tuhsnet é que esta aborda a **autocontenção judicial como mecanismo indutor da deliberação democrática**. No caso do Poder Judiciário, o foco deixa de ser postergar a solução para outro momento – ou encaminhá-la a outra seara – e passa a ser provocar o Legislativo para que se ocupe do problema, promovendo as regulações pertinentes.” (grifei)*

37. Tal perspectiva de análise ressoa ainda mais pertinente quando se rememora que, para além da alta carga axiológica que caracteriza o Texto Constitucional – dando ensejo a uma pluralidade semântica, potencializada pela pluralidade de legítimos intérpretes – tem-se como fato incontroverso a sua incompletude.

38. Incompletude essa bem rememorada pela Ministra Rosa Weber que, com a argúcia analítica que lhe é peculiar, sublinha a relação de inversa proporcionalidade entre tal característica e o escrutínio jurisdicional da atividade de conformação legislativa no recentíssimo julgamento da **ADI nº 5.795-MC/DF**, Rel. Min. Rosa Weber, j. 22/08/2022, p. 29/08/2022). *In verbis*:

“A Constituição, todos sabemos, até mesmo por uma impossibilidade fática, **não encerra**, em suas disposições normativas, **todas as possibilidades** de harmonização e conformação do ordenamento jurídico. Vale dizer, a ordem jurídica como um todo não está abrangida no texto constitucional, a lei **não é mera concretização** das decisões previamente tomadas pelo constituinte.

Isso significa que a ordem jurídica não se restringe àquilo que está na Constituição, pois, ciente de sua própria limitação, o constituinte outorgou aos Poderes constituídos a capacidade e a legitimação para dar continuidade ao processo de construção do Estado e de suas Instituições. Ao assim proceder, o constituinte originário concebeu a atividade legiferante não

ADI 6466 MC-REF / DF

apenas como concretização do que já está na Constituição, mas também inovação na ordem jurídica.

Admitir que a Constituição impõe obrigações e objeções a toda e qualquer deliberação legislativa levaria ao absurdo. Acabaria, caso aceitável, com a **liberdade do legislador** que passaria ao papel de simples desvendador do real significado da Constituição. **Aflexibilidade** indispensável para o desenvolvimento de políticas públicas em conformidade com as necessidades atuais seria suprimida por completo. A maleabilidade inerente à linguagem aberta do texto constitucional seria abolida, de modo que atualizações decorrentes da interpretação seriam inviabilizadas. Em resumo: em razão da própria dinâmica dos fatos, a Carta da República **já nasceria ultrapassada** e, portanto, fadada ao fracasso.

Por tais razões, é preciso reconhecer que, não obstante a Constituição estabeleça deveres e proibições em relação a alguns temas, ou seja, fixe limites à atuação do Estado, **há uma ampla margem dentro da qual o legislador pode transitar**. É o que Robert Alexy chama de âmbito facultado, isto é, o quadrante no qual algo não é proibido nem obrigatório, portanto, o legislador tem a **faculdade** de inovar no ordenamento positivo com vasta liberdade de conformação.

(...)

Vê-se, portanto, que os limites da liberdade de conformação do legislador são balizados, de um lado, pelo que é constitucionalmente **obrigatório** e, de outro lado, pelo que é constitucionalmente **proibido**, dentro dessa *moldura* encontra-se a esfera de atuação discricionária do Poder Legislativo, em cujo âmbito são realizadas escolhas possíveis.

Com efeito, reitero, nenhuma ordem constitucional é capaz de encerrar a totalidade do fenômeno jurídico-normativo de uma determinada comunidade. É por essa razão que a Constituição confere, ao legislador, amplo espectro para fazer ou deixar de fazer em conformidade com a conveniência e oportunidade que lhe é dispensada.

(...)

ADI 6466 MC-REF / DF

Daí se vê, com relativa facilidade, que incumbe ao Poder Legislativo o papel de primeiro intérprete e concretizador da Carta Fundamental, sendo-lhe outorgada, reforço, ampla margem de autonomia determinativa para transitar dentro da moldura do que é constitucionalmente necessário e do que é constitucionalmente impossível.

(...)

Inequivocamente, portanto, reconhecido o importante papel desenvolvido pelo legislador infraconstitucional e sua margem de discricionariedade, há de se respeitar e prestigiar, desde que em conformidade com as balizas constitucionais, suas deliberações consubstanciadas nos atos normativos por ele elaboradas.

Reconhecer a existência dessa margem de conformação significa conferir ao Poder Legislativo um círculo deliberativo exclusivo em relação ao qual suas opções devem ser respeitadas em sua autoridade e em sua legitimação, sem que se revele lícito ao Poder Executivo ou ao Poder Judiciário **substituir** as escolhas legislativas **por critérios próprios** que julguem mais adequados.

Sempre atual, nesse contexto, a lição de Thomas Cooley:

“Deve ser evidente para todos que o poder de declarar nulo um ato legislativo é um poder que o juiz, consciente da falibilidade do julgamento humano, **se esquivará de exercer**, sempre que o respeito a seus deveres e juramento oficial exijam a declinação do seu exercício. (...) Os tribunais devem declarar atos legislativos inconstitucionais e nulos em alguns casos, mas **não porque o Poder Judiciário é superior em grau ou dignidade ao Poder Legislativo**. Ao serem instados a declarar o sentido da lei nos casos que chegam diante si, eles [Tribunais] **devem fazer cumprir a Constituição como a Lei Suprema**, sempre que um dispositivo legislativo entra em conflito com ela. Mas os Tribunais sentam, não para rever ou revisar os atos legislativos, mas

ADI 6466 MC-REF / DF

para fazer prevalecer a vontade legislativa; e, **apenas onde eles observam que o legislador desbordou dos limites constitucionais**, eles estão em liberdade de desconsiderar sua ação (...).”

Thomas Cooley, Chief Justice da Suprema Corte de Michigan, exorta, no fragmento antes transcrito, a todos nós, Juízes no exercício da jurisdição constitucional, ao **inexorável e imprescindível exercício da autocontenção**. Como bem acentua, o Poder Judiciário, apesar de possuir a primazia da última palavra em matéria constitucional, não é superior em hierarquia, grau ou dignidade em relação aos demais Poderes da República. Seu papel é o de **fazer prevalecer a Lei Supremade** nosso país, a Constituição de 1988.

O poder outorgado, expressamente, aos Juízes e Tribunais, pela Constituição da República, de declarar a inconstitucionalidade de leis e atos normativos **vem atrelado a elevado ônus argumentativo que impõe ao julgador**, tendo em vista os princípios da separação de poderes e da presunção de constitucionalidade dos diplomas normativos, o exercício do *judicial review* com **deferência** ao Poder Legislativo, com **fidelidade** ao papel institucional do Poder Judiciário e com **prudência** na eleição dos fundamentos justificadores da **imprescindibilidade** da pronúncia de nulidade por ele exarada.” (grifos no original)

39. Nessa perspectiva, vale rememorar, mais uma vez, abordagem doutrinária do e. Ministro Roberto Barroso. Bem pontua Sua Excelência que, sob o risco de asfixiar o exercício democrático, não se deve pretender que a normatividade constitucional seja responsável pela direção de todos os espaços estatais.

40. Em outras palavras, *“não é possível pretender derrotar a vontade majoritária, em espaço no qual ela deva prevalecer, pela via oblíqua de uma interpretação jurídica sem lastro constitucional. Ao agir assim, o intérprete*

ADI 6466 MC-REF / DF

estaria usurpando tanto o papel do constituinte quanto do legislador”³.

41. Ou seja, quanto maior o hiato deixado pelo constituinte ao legislador ordinário, menor a margem de controle do fiscal constitucional. Maior é a necessidade de autocontenção judicial e deferência à vontade majoritária, levada a cabo pelo legislador, que, no presente caso, delegou à autoridade administrativa responsável a regulamentação das diretrizes que estabeleceu em lei.

42. Do amálgama de tais elementos, todos a reforçar o aludido caráter excepcional da medida cautelar em ação direta, **com as devidas vênias ao eminente Relator, não vislumbro, no presente caso, a presença dos requisitos necessários ao deferimento da tutela de urgência.**

43. *In casu*, a par da robusta fundamentação apresentada por Sua Excelência quanto à *verossimilhança das alegações* da agremiação autora – hauridas do voto já prolatado no bojo do exame de mérito da questão – renovando as vênias ao posicionamento em contrário, entendo que a aferição do referido requisito demanda exame mais profundo acerca das denominadas capacidades institucionais de que dispõe o Poder Judiciário para responder de forma mais adequada à indagação deduzida por Sua Excelência: *“se a facilitação à circulação de armas, na sociedade, aumenta ou diminui a expectativa de violência privada”*.

44. Quanto ao ponto, com o máximo respeito ao pensamento em sentido contrário, encontro dificuldades em arrematar, em raciocínio silogístico, que a opção perpetrada pelo Poder Executivo ao regulamentar a matéria, a partir dos contornos legalmente estabelecidos, enseja uma demasiada *“facilitação à circulação de armas”*.

45. Assim é que, permito-me problematizar, em juízo antecedente, a

³ BARROSO, Luís Roberto. *Disciplina legal dos direitos do acionista minoritário e o preferencista. Constituição e espaços de atuação legítima do Legislativo e do Judiciário*. BARROSO, Luís Roberto. *Temas de Direito Constitucional*. v. III. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 314-315.

ADI 6466 MC-REF / DF

própria premissa na qual se alicerça a indagação lançada por Sua Excelência. Ou seja, se as medidas impugnadas, na sua atual redação, efetivamente facilitam a circulação de armas na sociedade.

46. Para além disso, ainda que se tenha por adotada a referida premissa; avançando, portanto, na tentativa de resposta à indagação elaborada como bússola hermenêutica à compreensão da questão, não vislumbro, ao menos *em juízo perfunctório* – próprio às medidas cautelares –, como se alcançar conclusão dotada do necessário grau de comprovação e certeza empírica, suficientes para afastar a presunção de constitucionalidade que milita em favor dos atos normativos em análise.

47. Não obstante os dados e elementos trazidos pelo e. Relator, colhidos de relevantes e prestigiadas fontes internacionais, há informações carreadas pela Presidência da República, pela Advocacia-Geral da União, bem como por alguns *amici curiae* que apontam em sentido diverso. Em tal cenário, sem adentrar em escrutínio mais agudizado quanto à procedência de um outro dado, o ponto é que não se trata de “*fato incontroverso*”. Trata-se de verdadeira “*questão processual*”, portanto, controvertida nos autos.

48. Indo além, resgatando o quanto asseverado anteriormente acerca da natureza não holística do Texto Constitucional, antecipo, neste juízo preambular, certa dificuldade em identificar uma única resposta – *ou se há resposta* – adequada ao questionamento lançado diretamente na Lei Fundamental promulgada em 1988.

49. Com tal desiderato, o eminente Relator busca densificar o conteúdo normativo dos arts. 5º, 6º e 144 da Constituição da República a partir da jurisprudência internacional em relação à matéria. Penso, entretanto – com a mais elevada vênia à Sua Excelência –, que a investigação da questão não deve desaguar em *controle de convencionalidade* dos atos inquinados. Se não há, diretamente no Texto

ADI 6466 MC-REF / DF

Constitucional, resposta pré-definida à questão da posse ou do porte de armas de fogo, há que se privilegiar as legítimas opções realizadas pelos Poderes democraticamente eleitos, seja o Legislativo, ao editar a lei, seja o Executivo, ao regulamentá-la por decreto.

50. De outro bordo, no que pertine ao requisito do *perigo na demora*, renovando as vênias ao eminente Relator, também não o tenho por configurado na espécie, sobretudo em função da ausência de substancial alteração da conjuntura fática atualmente vivenciada, se comparada àquela existente desde o início da apreciação da demanda, ajuizada em 16/05/2019.

51. Sem negligenciar os lamentáveis episódios pontuais de violência de que se teve notícia nos últimos dias, não vislumbro correlação nítida de causa e efeito com os atos normativos inquinados. Corroborar essa impressão o fato da agremiação autora, em postura semelhante às demais entidades que figuram como *amici curiae*, não ter deduzido novo pedido de tutela provisória incidental desde 28/10/2021 – data em que protocolada a manifestação que ensejou o deferimento da medida cujo referendo se analisa.

52. Especificamente quanto à Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD/2020, salienta-se a informação trazida pela Advocacia-Geral da União, noticiando que o referido ato teve sua eficácia suspensa **desde 09/06/2020**, por decisão judicial prolatada no âmbito da Ação Popular nº 5009686-41.2020.4.03.6100, ensejando a repristinação momentânea da Portaria Interministerial nº 412/GM-MD.

53. Por fim, e consoante já exposto, não vislumbro, igualmente, a presença da conveniência político-institucional da suspensão da eficácia dos dispositivos impugnados no presente momento. Isso porque, já tendo sido iniciado o exame do mérito da controvérsia, de natureza indubitavelmente complexa, com três votos já prolatados, após sucessivos

ADI 6466 MC-REF / DF

pedidos de vistas formalizados, o deferimento monocrático de medida cautelar demandaria cenário de ainda maior excepcionalidade do que aquele que habitualmente já a envolveria.

54. Ante o exposto, renovando as vênias ao e. Relator, **divirjo de Sua Excelência para indeferir a medida cautelar**, deixando de referendar a decisão monocrática que a deferiu.

É como voto, Senhora Presidente.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.466

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES

ADV.(A/S) : EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO (04935/DF, 30746/ES, 428274/SP) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE ATIRADORES CIVIS

ADV.(A/S) : FERNANDA MENDES DE PAULA (399018/SP)

ADV.(A/S) : FERNANDA BUENO (244147/SP)

ADV.(A/S) : ARNALDO ADASZ (478592/SP)

Decisão: O Tribunal, por maioria, referendou a decisão que concedeu a medida cautelar, com efeitos *ex nunc*, na presente ação para: i) dar interpretação conforme à Constituição aos arts. 4º, §2º, da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003; 2º, §2º, do Decreto nº 9.845 de 25 de junho de 2019; e 2º, §3º, do Decreto nº 9.847, de 25 de junho de 2019, fixando a tese de que os limites quantitativos de munições adquiríveis se limitam àquilo que, de forma diligente e proporcional, garanta apenas o necessário à segurança dos cidadãos; ii) suspender a eficácia da Portaria Interministerial nº 1.634/GM-MD, de 22 de abril de 2020. Tudo nos termos do voto do Ministro Edson Fachin (Relator), vencidos os Ministros Nunes Marques e André Mendonça. O Ministro Luiz Fux acompanhou o Relator com ressalvas. Falaram: pela Advocacia-Geral da União, o Ministro Bruno Bianco Leal, Advogado-Geral da União; e, pelo *amicus curiae*, o Dr. Paulo Amador T. Alves da Cunha Bueno. Plenário, Sessão Virtual Extraordinária de 16.9.2022 a 20.9.2022.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário