



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

NOTA TÉCNICA Nº 9, DE 14 DE JUNHO DE 2016.

Nota Técnica referente ao Projeto de Lei nº 3.722/2012, da Câmara dos Deputados, que dispõe sobre a revogação do Estatuto do Desarmamento e estabelece o Estatuto de Controle de Armas de Fogo.

O **CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**, no exercício das atribuições previstas no artigo 130-A, §2º, I, da Constituição da República, e no artigo 37, §1º, inciso V, de seu Regimento Interno, expede a presente Nota Técnica, aprovada, à unanimidade, no julgamento da Nota Técnica nº 1.00174/2016-47, ocorrido na 2ª Sessão Extraordinária do Plenário, realizada em 14 de junho de 2016:

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Trata-se de pedido de informações técnicas formulado pelo Exmo. Sr. Conselheiro Antônio Pereira Duarte à Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública do Conselho Nacional do Ministério Público, acerca da proposição legislativa supra referida, tendo em vista que objetiva revogar o Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003), resultando na flexibilização das restrições à aquisição e ao porte de armas de fogo, impactando diretamente a temática da segurança pública e, portanto, objeto de atuação desta Comissão do CNMP.

Vejamos.

2. PRINCIPAIS INOVAÇÕES PRETENDIDAS PELO PL 3.722/2012

Conquanto vise revogar a Lei nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), observa-se que o Projeto de Lei nº 3.722/2012, de autoria do Deputado Rogério Peninha Mendonça e de relatoria do Deputado Laudívio Carvalho, objetiva empreender reformas que, conquanto aparentemente pontuais em face do sistema estabelecido pelo Estatuto ora vigente, resultará em excessiva flexibilização das exigências já consagradas para a aquisição e o porte

de armas de fogo no país, a implicar consequências imprevisíveis para a segurança pública.

Tratando-se de procedimento naturalmente complexo, o PL 3.722/2012 pretende operar mudanças substanciais em diversas etapas, tanto da aquisição, quanto do registro, quanto do porte de armas de fogo.

Inicialmente, embora trate de manter tanto o SINARM (Sistema Nacional de Armas, administrado pelo Departamento de Polícia Federal) quanto o SIGMA (Sistema de Gerenciamento Militar de Armas, administrado pelo Comando do Exército), prevê a celebração de convênios entre a União e os Estados/Distrito Federal para a capilarização do SINARM por meio da implementação de órgãos executivos estaduais e distrital que realizarão as atividades do SINARM, em regime de compartilhamento com o órgão central.

Nesse contexto, competirá a qualquer dos órgãos do SINARM (mesmo os estaduais ou distritais) autorizar a aquisição, cadastrar a produção e emitir a licença para o porte, além de credenciar instrutores de tiro e psicólogos para fins da emissão de certificado de capacidade técnica e de aptidão psicológica para a aquisição e o porte, o que facilitará sobremaneira o acesso à arma de fogo, em face da realidade ora vigente de federalização da gestão do sistema.

No que tange aos requisitos para a aquisição, o projeto reduz a idade mínima para 21 (vinte e um) anos, além de exigir apenas a ausência de condenação por crime doloso (a contrario sensu, permite a quem responde a inquérito ou a ação penal por crime doloso e a condenados por crime culposo). Além disso, em caso de arma de uso permitido, a aquisição passa a ser por licença, ou seja, ato vinculado, bastando o preenchimento dos requisitos etário, criminal, e de capacidade técnica e psicológica (que, como visto, passariam a ser atestados por um universo bem maior de credenciados).

Quanto ao registro de propriedade, passa a ter validade permanente (mesmo os registros já em vigor – art. 137), e autoriza o porte no domicílio residencial (incluídas embarcação pertencente ao proprietário e casa de campo ou veraneio), rural e profissional e mesmo entre tais locais (se separado o armamento da munição).

Como se não bastasse, permite a obtenção do registro (armas já existentes em poder do interessado) em caso de mera declaração de origem lícita da arma (firmada pelo próprio requerente), ausência de ocorrência criminal a ela relacionada e preservadas as características técnicas.

Acerca do porte, tanto a licença quanto a autorização passam a valer por 10 (dez) anos, podendo ser pessoal (para armas de uso permitido, aos cidadãos em geral, para a defesa pessoal e patrimonial), funcional, rural e para atirador/caçador, e não mais se restringindo à arma específica constante do certificado, mas a qualquer armamento da respectiva categoria (curtas de repetição; curtas semiautomáticas; longas raiadas de repetição; longas raiadas semiautomáticas; longas raiadas automáticas; e longas de alma lisa).

Ademais, amplia o rol dos legitimados ao porte por prerrogativa funcional (não somente no exercício da função mas também fora dela), passando a contemplar, por exemplo, os próprios congressistas (Deputados e Senadores), membros da Advocacia Pública e da Defensoria Pública, agentes de segurança socioeducativos, peritos criminais e auxiliares de perícia criminal, agentes de fiscalização do SISNAMA, oficiais de Justiça e do Ministério Público, além de integrantes das Guardas Municipais (independentemente do tamanho da população do município).

Em tempo, prevê que os declaradamente pobres e os proprietários/residentes em área rural tornam-se isentos das taxas referentes aos procedimentos para aquisição e porte da primeira arma.

Estabelece, ainda, o limite de 06 (seis) armas de fogo para cada pessoa manter sob sua propriedade (duas armas curtas de porte, duas armas longas de alma lisa e duas de alma raiada), montante que poderá ser excedido pelos colecionadores (art. 118).

Para as armas de uso permitido, a compra de munição fica limitada a 100 (cem) unidades por ano, diretamente no comércio especializado, enquanto para armas de uso restrito seguem-se os regulamentos do órgão gestor do SIGMA (Exército Brasileiro) – art. 119.

De modo a agilizar a tramitação de procedimentos, tanto no âmbito do SIGMA quanto do SINARM, fixa o prazo máximo de 60 (sessenta) dias para a expedição dos documentos requeridos, sob pena de responsabilização civil, administrativa e criminal (art. 135).

Altera, ainda, a regra hoje vigente no sentido do encaminhamento, à destruição, das armas apreendidas, passando a serem destruídas somente quando não for possível a restituição ao legítimo proprietário nem a destinação aos órgãos públicos que enumera (art. 123).

3. DAS ESTATÍSTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA AFETAS ÀS ARMAS DE FOGO

Feita a análise dos principais dispositivos do Projeto de Lei nº 3.722/2012 tendentes a ampliar o acesso dos brasileiros em geral às armas de fogo dentro das normas legais e regulamentares, cumpre tecer breves considerações acerca das estatísticas amplamente divulgadas pelas organizações que se ocupam do estudo da segurança pública.

Segundo dados compilados pela Secretaria Nacional de Juventude no “Mapa da Violência 2015”¹, entre 1980 e 2012, os homicídios provocados por armas de fogo saltaram de 8.710 para 42.416.

Ocorre que, no período posterior ao advento do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003), os números, apesar de ainda alarmantes, mantiveram relativa estabilidade (média próxima a 39.000 casos anuais), enquanto nos cerca de 24 anos que antecederam tal diploma os valores mais que quadruplicaram (de 8.710 em 1980 para 39.325 em 2003)².

Note-se, ademais, que, no período de vigência da campanha do desarmamento (anos de 2004 a 2008), o número anual dos referidos homicídios experimentou redução em relação ao valor registrado em 2003, voltando a superá-lo em 2009, quando já não mais vigente tal campanha.

Outro dado a reforçar a importância do Estatuto do Desarmamento, segundo divulgado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em sua 9ª Edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2015), demonstra que os números de apreensões de armas de fogo no Brasil foram de 111.610 em 2013 e de 107.968 em 2014, a evidenciar a importância para a retirada de circulação de expressivo arsenal que, em regra, serve majoritariamente ao crime.

Analisados em conjunto, tanto a estabilização do número de homicídios quanto o considerável volume de apreensões, prestam a recomendar o rigor da legislação ora vigente, para um mínimo controle das armas de fogo em circulação no país. Feitas essas considerações, a presente Nota Técnica expressa o posicionamento contrário do CNMP [...].

1 BRASIL. Secretaria Nacional da Juventude. Mapa da Violência 2015: mortes matadas por armas de fogo. Disponível em <<http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/mapaViolencia2015.pdf>> p. 22. Consulta em 10.03.2016.

2 Vide, a propósito, a Tabela 01, Anexa

4. DA VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS

Em matéria de segurança pública, indubitável se tratar de um direito fundamental e, como tal, consagrado em diversos pontos de nossa Constituição nos seguintes termos:

PREÂMBULO

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

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:

Art. 6º **São direitos sociais** a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 144. **A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos**, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

Como visto, a segurança pública, se por um lado é direito e responsabilidade de todos, por outro é dever do Estado e exercida por meio dos órgãos constitucionalmente legitimados ao uso da força, cujo monopólio é sabidamente estatal.

Tratando-se de direito fundamental que obteve, por meio do Estatuto do Desarmamento, importantes avanços comprovados por dados estatísticos, observa-se que o Projeto de Lei nº 3.722/2012, acaso venha a prosperar, representará lamentável retrocesso social, expediente que, em matéria de direitos e de garantias fundamentais, é sabidamente vedado por nosso ordenamento constitucional e pela jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal.

O princípio da proibição do retrocesso visa, basicamente, proteger direitos fundamentais, através da preservação de seu núcleo essencial, resguardando as conquistas galgadas pela concretização normativa. É o princípio garantidor do progresso adquirido pela sociedade durante os períodos de mudanças e transformações.

A estabilidade desse núcleo essencial mínimo, já conquistado por meio do Estatuto do Desarmamento, tal como posto atualmente, não pretende tornar imutável a referida lei, mas prover a sociedade de uma segurança, pública e jurídica, que assegure que eventual alteração seja precedida de um processo de análise das consequências que essa abertura do sistema, ora pretendida, possa ocasionar.

Neste contexto SARLET bem diz³:

[...] a segurança jurídica, na sua dimensão objetiva, exige um patamar mínimo de continuidade do (e, no nosso sentir, também no) Direito, ao passo que, na perspectiva subjetiva, significa a proteção da confiança do cidadão nesta continuidade da ordem jurídica no sentido de uma segurança individual das suas próprias posições jurídicas.

Em outro momento, o mesmo autor defende, como argumento de matriz jurídico-constitucional, que⁴:

[...] Do princípio do Estado democrático e social de Direito, que impõe um patamar mínimo de segurança jurídica, o qual necessariamente abrange a proteção da confiança e manutenção de um nível mínimo de continuidade da ordem jurídica, além de uma segurança contra medidas retroativas e, pelo menos, em certa medida, atos de cunho retrocessivo de um modo geral.

A proibição do retrocesso social é um princípio implícito que vem sendo amplamente difundido e aplicado em várias áreas do direito, com respaldo na doutrina pátria.

Em suma, preceitua que as conquistas já alcançadas em matéria de direitos fundamentais sociais não devem ser desconstruídas pela obra do legislador, seja constituinte, seja infraconstitucional. A esse respeito, ainda a doutrina de SARLET⁵:

3 SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição do retrocesso social no direito constitucional brasileiro. In: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 21, mar/abr/maio, 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-21-MAR-2010-INGO-SARLET.pdf>>

4 SARLET, Ingo Wolfgang. Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional. 12. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 464

5 SARLET, I. W. idem. p. 454.

[...] a questão central que se coloca neste contexto específico da proibição de retrocesso é a de saber se e até que ponto pode o legislador infraconstitucional (assim como os demais órgãos estatais, quando for o caso) voltar atrás no que diz com a implementação dos direitos fundamentais sociais, assim como dos objetivos estabelecidos pelo Constituinte – por exemplo, no artigo 3º da Constituição de 1988 – no âmbito das normas de cunho programático (ou impositivo, se preferirmos esta terminologia) ainda que não o faça com efeitos retroativos e que não esteja em causa uma alteração do texto constitucional.

No mesmo sentido, colhe-se da jurisprudência do Pretório Excelso:

[...] A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados. (RE-AgR nº 639.337/SP, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 15.09.2011)

Ademais, tampouco se pode olvidar que, acaso prospere o Projeto de Lei nº 3.722/2012, proporcionando o acesso maciço às armas de fogo pelos cidadãos brasileiros, a par de incorrer em violação ao princípio da vedação ao retrocesso social, configurar-se-á, por outro lado, malferimento ao princípio da vedação à proteção insuficiente (ou deficiente).

Cite-se, apenas a título exemplificativo, a assim descrita, no relatório da aludida proposição legislativa, “escusa absolutória para a posse irregular de arma de fogo de uso permitido, declarando ser isento de pena o agente que, flagrado nessa circunstância, seja primário, de bons antecedentes e, que pelas demais circunstâncias, não demonstre risco para a incolumidade pública” (art. 79, parágrafo único).

Medidas que tais, tendentes a descriminalizar condutas erigidas a crimes de perigo abstrato, por desbordarem os limites da proporcionalidade inerentes a uma política de direito penal preventivo, atentam contra o princípio da vedação à proteção deficiente, nos termos da jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal:

[...] **Os direitos fundamentais** não podem ser considerados apenas proibições de intervenção (Eingriffsverbote), **expressando também um postulado de proteção** (Schutzgebote). Pode-se dizer que os direitos fundamentais expressam não apenas uma proibição do excesso (Übermassverbote), **como também podem ser traduzidos como proibições de proteção insuficiente ou imperativos de tutela (Untermassverbote)**. [...] Porém, uma vez que se ateste que as medidas legislativas adotadas transbordam os limites impostos pela Constituição – o que poderá ser verificado com base no princípio da proporcionalidade como proibição de excesso (Übermassverbot) e como proibição de proteção deficiente (Untermassverbot) –, deverá o Tribunal exercer um rígido controle sobre a atividade legislativa, declarando a inconstitucionalidade de leis penais transgressoras de princípios constitucionais. [...] A Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento) tipifica o porte de arma como crime de perigo abstrato. [...] Nessa espécie de delito, o legislador penal não toma como pressuposto da criminalização a lesão ou o perigo de lesão concreta a determinado bem jurídico. Baseado em dados empíricos, o legislador seleciona grupos ou classes de ações que geralmente levam consigo o indesejado perigo ao bem jurídico. A criação de crimes de perigo abstrato não representa, por si só, comportamento inconstitucional por parte do legislador penal. **A tipificação de condutas que geram perigo em abstrato, muitas vezes, acaba sendo a melhor alternativa ou a medida mais eficaz para a proteção de bens jurídico-penais supraindividuais ou de caráter coletivo [...]** Há, no contexto empírico legitimador da veiculação da norma, aparente lesividade da conduta, porquanto se tutela a segurança pública (art. 6º e 144, CF) e indiretamente a vida, a liberdade, a integridade física e psíquica do indivíduo etc. **Há inequívoco interesse público e social na proscrição da conduta.** É que a arma de fogo, diferentemente de outros objetos e artefatos (faca, vidro etc.) tem, inerente à sua natureza, a característica da lesividade. A danosidade é intrínseca ao objeto. (HC nº 102.087/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 14.08.2012)

De modo que, acaso se insista em expedientes que possam vir a suprimir as conquistas sociais advindas do Estatuto do Desarmamento, nota-se que, fatalmente, não

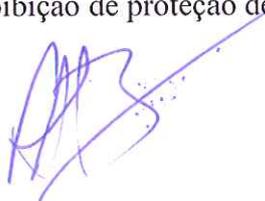


resistirão ao prudente crivo do Pretório Excelso.

5. CONCLUSÃO

Assim, o Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público expressa seu entendimento acerca da questão e posiciona-se contrariamente à aprovação do Projeto de Lei nº 3.722/2012, em trâmite na Câmara dos Deputados, uma vez que incorre em violação aos princípios da vedação ao retrocesso social e da proibição de proteção deficiente.

Brasília-DF, 14 de junho de 2016.



RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS
Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público