

As regras do jogo democrático e a flexibilização da posse e do porte de arma no Brasil: a segurança pública como responsabilidade do Estado

The rules of the democratic game and the flexibilization of the weapon possession and carrying in Brazil: public security as state's responsibility

Tiago Martinez*

Robson Carlos dos Santos Braga**

Adriana da Silva Clericuzi***

Sumário

1. Introdução. 2. Uma visão panorâmica dos movimentos de flexibilização da posse e do porte de armas. 3. A violência como retrato da insuficiência do Estado Democrático de Direito. 4. As regras do jogo democrático e a segurança pública como responsabilidade do Estado. 5. Considerações finais. Referências bibliográficas.

Resumo

Os Decretos que visam a flexibilização das regras referentes à posse e ao porte de arma no Brasil, assinados pelo Presidente da República Jair Bolsonaro em 2019, vieram acompanhados de uma série de discussões. Dentre essas discussões, a pesquisa delimita-se no campo das regras do jogo democrático e da responsabilidade confiada ao Estado e aos seus agentes políticos no que diz respeito à segurança pública. Os problemas a serem enfrentados são se os Decretos respeitam os valores e as regras da democracia brasileira, isto é, se são constitucionais, e, ainda, esclarecer quais são

* Doutorando em Direito Público e Evolução Social pela Universidade Estácio de Sá (UNESA/RJ). Mestre em Direito Público e Evolução Social pela Universidade Estácio de Sá (UNESA/RJ). Cursando Especialização em Direitos Humanos pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ). Bacharel em Direito pela Universidade Estácio de Sá (UNESA/RJ). Servidor do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

** Mestre em Direito Público e Evolução Social pela Universidade Estácio de Sá (UNESA/RJ). Especialista em Direito do Consumidor pela Fundação Getúlio Vargas/RJ. Professor Universitário. Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Procurador Federal da PRF da 2ª região – AGU. Atualmente é Subprocurador chefe de contencioso judicial do órgão de execução da Procuradoria Federal junto a SUSEP e Conselheiro Suplente do Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados.

*** Cursando Especialização em Políticas Públicas e Tutela Coletiva pelo Instituto de Educação e Pesquisa do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (IEP/MPRJ). Graduada em Direito pela Universidade Cândido Mendes. Servidora do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

as questões éticas envolvendo a responsabilidade do Estado e de seus representantes no tocante à segurança pública e com relação aos movimentos de desburocratização da posse e do porte de arma. Objetiva-se com essa investigação apontar que o Estado e seus agentes políticos devem assumir as responsabilidades que lhe foram confiadas e que estão previstas em lei, promovendo soluções que estejam de acordo com as regras do jogo democrático e que de fato tenham um impacto positivo na segurança pública. Para tanto, a pesquisa se vale de uma metodologia baseada em pesquisa bibliográfica e legislativa, bem como do levantamento de dados estatísticos e de notícias em sites da Internet.

Abstract

The decrees that aim at easing the rules regarding the weapon possession and carrying in Brazil, signed by President Jair Bolsonaro in 2019 were accompanied by a series of discussions. Among these discussions, the research is delimited in the field of the rules of the democratic game and the responsibility entrusted to the State and its political agents with respect to public security. The problems to be faced are whether the Decrees respect the values and rules of Brazilian democracy, that is, if they are constitutional, and also clarify what are the ethical issues involving the responsibility of the State and its representatives in relation to public security and in relation to the movements of debureaucratization of weapon possession and carrying. The objective of this research is to point out that the State and its political agents must assume the responsibilities entrusted to them and that are provided by law, promoting solutions that are in accordance with the rules of the democratic game and that in fact have a positive impact on the public security. To do so, the research uses a methodology based on bibliographical and legislative research, as well as the collection of statistical data and news on Internet sites.

Palavras-chave: Democracia. Ética. Posse e porte de arma. Responsabilidade. Segurança pública.

Keywords: Democracy. Ethics. Possession and weapon carrying. Responsibility. Public Security.

1. Introdução

Os Decretos que visam a flexibilização das regras atinentes à posse e ao porte de arma no Brasil, assinados pelo Presidente da República Jair Bolsonaro em 2019, vieram acompanhados de uma série de discussões e debates acalorados. Entre essas discussões, a pesquisa delimita-se no âmbito das regras do jogo democrático e da responsabilidade confiada ao Estado e aos seus agentes políticos no que diz respeito à segurança pública.

Os problemas a serem enfrentados são se os Decretos respeitam os valores e as regras da democracia brasileira, isto é, se são constitucionais, e, ainda, quais são as questões éticas envolvendo a responsabilidade do Estado e de seus representantes acerca da segurança pública e da flexibilização das normas referentes à posse e ao porte de arma. Sob essa perspectiva, as perguntas que ficam são: Qual é a raiz da discussão sobre a flexibilização do Estatuto do Desarmamento e o que de fato ela demonstra? O conteúdo e o modo como os Decretos foram utilizados violam os princípios e regras do jogo democrático? O que a análise da responsabilidade confiada ao Estado e aos seus representantes em garantir a segurança pública revela?

Para responder a essas perguntas, apresenta-se, em um primeiro momento, uma visão panorâmica dos movimentos do governo visando a flexibilização das normas relativas à posse e ao porte de arma. Posteriormente, é realizada uma análise sociológica, adotando como marco teórico Eduardo Bittar, onde é apontado que o crescimento da violência possui uma íntima relação com os Decretos e que também retrata a insuficiência do Estado Democrático de Direito brasileiro em lidar com a questão da segurança pública. No último capítulo, a partir da leitura das obras de Norberto Bobbio e Vicente Barretto, e também das Notas Técnicas elaboradas pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão – órgão que integra o Ministério Público Federal –, discute-se sobre as regras do jogo democrático, a constitucionalidade dos Decretos, assim como se faz um exame da noção de responsabilidade moral e jurídica, relacionando esses elementos com atuação do Estado e de seus representantes, através de uma reflexão jusfilosófica.

Objetiva-se esclarecer com essa investigação que o Estado e seus agentes políticos devem assumir as responsabilidades que lhes foram confiadas e que estão previstas em lei, promovendo soluções que estejam de acordo com as regras do jogo democrático e que de fato tenham um impacto positivo na segurança pública. Para tanto, a pesquisa se vale de uma metodologia baseada em pesquisa bibliográfica e legislativa, bem como do levantamento de dados estatísticos e de notícias em sites da Internet.

2. Uma visão panorâmica dos movimentos de flexibilização da posse e do porte de armas

A regulamentação dada à Lei nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento)¹, a partir da edição de uma série de Decretos, vem proporcionando várias discussões sobre a flexibilização da posse e do porte de arma no Brasil. Isso porque em apenas seis meses de governo, o Presidente da República Jair Bolsonaro editou sete Decretos sobre o tema.

¹ BRASIL. *Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003*. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.826.htm>. Acesso em: 15 jun. 2019.

Em janeiro de 2019, logo no início de governo, o Presidente da República Jair Bolsonaro buscou, através da assinatura do Decreto nº 9.685/19², flexibilizar a posse de arma de fogo no Brasil, isto é, a autorização para que o cidadão possa manter uma arma de fogo em casa ou no local de trabalho (desde que o dono da arma seja também o responsável pelo estabelecimento). O texto do Decreto estabelecia que o cidadão deveria comprovar a “efetiva necessidade” de ter a posse de arma e que, para tanto, bastaria que fosse cumprido alguns requisitos e critérios, cabendo à Polícia Federal decidir se autorizaria ou não a concessão da posse.

Posteriormente, em maio de 2019, o presidente Jair Bolsonaro assinou mais dois decretos. O Decreto nº 9.785/19³, de 7 de maio de 2019, revogou o Decreto nº 9.685/19 e trouxe novas alterações a respeito das regras sobre o uso de armas e munições. O referido Decreto enfatizava, principalmente, a questão da facilitação da compra de armas, munições e a flexibilização do porte de arma pelo cidadão, ou seja, a autorização para que o indivíduo pudesse portar uma arma fora de sua casa ou local de trabalho.

Entre os pontos mais relevantes trazidos pelo Decreto, destacavam-se: a autorização genérica para que qualquer cidadão maior de 25 anos de idade, sem antecedentes criminais, com residência fixa e ocupação lícita, pudesse adquirir e possuir armas de fogo; a facilitação do porte de arma para um conjunto de profissões, como advogados, caminhoneiros e políticos eleitos – desde o presidente da República até os vereadores; a permissão expressa para a venda de armas, munições e acessórios em estabelecimentos credenciados pelo Comando do Exército; a regulamentação da importação e exportação de armas e munições; a possibilidade do proprietário de arma de fogo adquirir até mil munições anuais para cada arma de fogo de uso restrito e cinco mil munições para as de uso permitido; a permissão para o proprietário rural com posse de arma de fogo utilizar a arma em todo o perímetro da propriedade; a permissão para colecionadores, atiradores desportivos e caçadores poderem ir de casa ao local de tiro com a arma muniçada; o direito ao porte de arma para os Praças das Forças Armadas com dez anos ou mais de experiência; e, por fim, a possibilidade de qualquer cidadão, desde que preenchidos alguns requisitos, comprar armas com maior poder de destruição, como, por exemplo, fuzis semiautomáticos e espingardas calibre doze semiautomáticas.

Entretanto, o Decreto não foi bem recebido, sendo questionado no Supremo Tribunal Federal por especialistas e também contestado no Congresso Nacional.⁴ Em razão do exposto, o presidente Jair Bolsonaro recuou e assinou o Decreto nº

² BRASIL. *Decreto nº 9.685/19*. Altera o Decreto nº 5.123, de 1º de julho de 2004. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9685.htm>. Acesso em: 28 jun. 2019.

³ BRASIL. *Decreto nº 9.785/19*. Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9785.htm>. Acesso em: 28 jun. 2019.

⁴ PORTAL DE NOTÍCIAS G1. *Entenda o que muda no novo decreto sobre posse e porte de armas no país*. Disponível em: < <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/05/22/veja-o-que-muda-no-novo-decreto-para-a-posse-e-porte-de-armas-no-pais.ghtml>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

9.797/19⁵, em 21 de maio de 2019, alterando alguns pontos do Decreto anterior, como, por exemplo, a possibilidade de qualquer cidadão, desde que preenchidos alguns requisitos, comprar armas com maior poder de destruição, assim como o estabelecimento da regra de que menores de idade só poderiam praticar tiro esportivo a partir dos 14 anos de idade e com a autorização dos dois responsáveis. O Decreto anterior não estipulava idade mínima e exigia autorização de apenas um dos responsáveis.

O novo Decreto em nada mudou as críticas. Conforme a Nota Técnica encaminhada pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão – órgão que integra o Ministério Público Federal – ao Congresso Nacional, embora o Decreto tenha sido elaborado para supostamente retificar problemas na normativa anterior, não só manteve a inconstitucionalidade e a ilegalidade do Decreto nº 9.785/2019, como, em diversos aspectos, agravou as ilegalidades que marcam as medidas.⁶

Para a Procuradoria, em razão do potencial de graves danos à segurança e à paz social, o Decreto nº 9.785/19 – independentemente das modificações suscitadas pelo Decreto nº 9.797/19 – e, na sequência, o Decreto nº 9.685/19, deveriam ser “extirpados do sistema jurídico, mediante revogação, sustação de seus efeitos pelo Congresso Nacional ou, ainda, por decisão do Poder Judiciário”.

Já no dia 12 de junho de 2019, por quinze votos a nove, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado (CCJ) rejeitou o parecer do Senador Marcos do Val a favor do Decreto que facilitava a posse e o porte de armas, assinado pelo Presidente da República Jair Bolsonaro. A CCJ adotou como parecer o voto do Senador Veneziano Vital do Rego. Para o parlamentar, o Presidente da República “extrapolou o poder regulamentar”, visto que o Decreto, ao não observar o princípio da razoabilidade, alterou profundamente o significado do Estatuto do Desarmamento, promovendo superlativamente a aquisição de armas de fogo pela população. O objetivo da lei era desarmar a população, e o Decreto extrapolou o poder regulamentar ao estabelecer a aquisição de armas pelo cidadão.⁸

Após a derrota do governo na CCJ, os capítulos posteriores desse debate foram marcados para 18 de junho de 2019, onde o tema foi discutido no Plenário do Senado. No Plenário do Senado, por 47 votos a 28, foi aprovado o parecer adotado na CCJ que pedia a suspensão dos Decretos do Presidente da República Jair Bolsonaro.

Com a decisão, o texto seguiria para análise na Câmara dos Deputados. Entretanto, após negociação entre Planalto e Congresso, a Câmara decidiu não votar

⁵ BRASIL. *Decreto nº 9.797/19*. Altera o Decreto nº 9.785, de 7 de maio de 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9797.htm>. Acesso em: 28 jun. 2019.

⁶ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Nota Técnica nº 9/2019/PFDC/MPF*, 2019. Disponível em: < <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/notas-tecnicas/nota-tecnica-9-2019>>. Acesso em: 15 jun. 2019, p. 01-02.

⁷ *Ibidem*, p.08.

⁸ SENADO FEDERAL. *CCJ derruba decreto que flexibiliza porte de arma; matéria segue para o Plenário*. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/12/ccj-derruba-decreto-que-flexibiliza-porte-de-arma-materia-segue-para-o-plenario>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

no dia 25 de junho de 2019 os projetos aprovados pelo Senado que derrubariam os Decretos editados por Jair Bolsonaro. Conforme definido no acordo realizado, o Presidente da República enviaria um Projeto de Lei ao Congresso, revogaria os Decretos que foram alvo de questionamento e reeditaria outros tratando sobre o tema.

Nesse sentido, no dia 25 de junho de 2019, o Presidente da República revogou os Decretos editados em maio, bem como editou mais quatro Decretos, sendo eles: os Decretos 9.844/19⁹; 9.845/19¹⁰; 9.846/19¹¹; e 9.847/19¹². Registra-se, ainda, que este último Decreto revogou o Decreto nº 9.844/19, que também fora editado no mesmo dia. Além disso, também enviou ao Congresso um Projeto de Lei, este que tramita em regime de urgência, tratando da aquisição, posse e porte de armas de fogo.

Apresentado o panorama, a pesquisa pretende, a partir desse momento, responder a seguinte pergunta: qual é a raiz da discussão sobre a flexibilização do Estatuto do Desarmamento e o que de fato ela demonstra? Em seguida, os Decretos supracitados e os movimentos do governo serão analisados de forma mais detalhada.

3. A violência como retrato da insuficiência do Estado Democrático de Direito

As discussões acaloradas sobre a flexibilização das regras atinentes à posse e ao porte de arma possuem íntima ligação com o aumento da violência e com a insuficiência do Estado Democrático brasileiro. De acordo Eduardo Bittar, livre-docente, doutor e professor associado do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, a situação do Brasil contemporâneo deve ser analisada com cautela, visto que as questões ligadas à violência possuem diversas causas, entre elas, as de natureza política, histórica, econômica e cultural. Todas essas causas impactam de forma relevante na questão da justiça social.¹³

O aumento da criminalidade, o desrespeito aos direitos humanos, especialmente o desprezo aos direitos sociais, coloca o Estado Democrático de Direito em face de novos desafios no tocante à violência. Tal fato enfatiza ainda mais a necessidade de pensar na importância de se reforçar o papel fundamental e estruturante do Estado,

⁹ BRASIL. *Decreto nº 9.844/19*. Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9844.htm>. Acesso em: 28 jun. 2019.

¹⁰ BRASIL. *Decreto nº 9.845/19*. Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro e a posse de armas de fogo e de munição. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9845.htm>. Acesso em: 28 jun. 2019.

¹¹ BRASIL. *Decreto nº 9.846/19*. Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre o registro, o cadastro e a aquisição de armas e de munições por caçadores, colecionadores e atiradores. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9846.htm>. Acesso em: 28 jun. 2019.

¹² BRASIL. *Decreto nº 9.847/19*. Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro, o porte e a comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas e o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9847.htm>. Acesso em: 28 jun. 2019.

¹³ BITTAR, Eduardo C. B. *O direito na pós-modernidade*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 201.

certamente não afastado do respeito aos direitos e garantias fundamentais colocados à disposição da cidadania.¹⁴

Bittar enfatiza que a violência é emblemática em períodos históricos e cíclicos de crise. O professor da Universidade de São Paulo entende a crise como um “momento peculiar da culminância dos sintomas internos da doença, amplamente favorável à melhor observação do real estado do paciente (que pode ser um país, um estado, a justiça social, as relações econômicas), inclusive para que a ele se possa aplicar o melhor diagnóstico”.¹⁵ Afinal, com as constantes manifestações públicas, atos de rebeldia, insubordinação, insatisfação da população, admoestação social e desarticulação das forças públicas, a violência aparece como uma espécie de sintoma que demonstra aquilo que deve ser mudado, reorientado, revisto, reconduzido e reequilibrado. A violência faz refletir e reinstaura a seguinte pergunta: qual é o papel do Estado Democrático de Direito?

A violência representa um dos principais elementos de demonstração das insuficiências do Estado Democrático de Direito brasileiro. A violência que percorre todo o Brasil é a mesma que afasta investidores, provoca a morte de milhares de vítimas, fomenta injustiças sociais, estabelece políticas de segurança pública truculentas e insensatas, como é o caso da movimentação do atual governo no sentido de flexibilizar a posse e o porte de armas, bem como constrói o medo social, legitima frentes de ação popular conservadoras e degenera os laços da vida social.

Bittar afirma que:

É dessa complexa trama de implicações que decorre a violência, se instalando sob a pele do tecido social, inoculando em suas artérias e veias o veneno letal capaz de lhe corromper a essência até a sua plena exaustão. É exatamente essa questão que tem afligido não somente a reflexão acerca do assunto hodiernamente, mas também a própria vida de homens e mulheres (...). Seu acirramento nas últimas décadas está sendo capaz de gerar ondas de alarmismo no governo e na sociedade no sentido da criação de uma consciência da amplitude dos problemas que devem ser solucionados, não sendo raro que os diagnósticos e políticas públicas deságuem em caminhos e alternativas quase sempre incapazes de atingir as raízes dos problemas e mazelas sociais. Questões ligadas a déficits de cidadania e igualdade – e cidadania aqui entendida como acesso a bens fundamentais da vida comum – são normalmente tratadas como questões de segurança pública.¹⁶

¹⁴ *Ibidem*, p. 202.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*, p. 203.

De fato, o crescimento exponencial da violência deve ser encarado como uma decretação de um estado alarmante de instabilidade e descontentamento geral da sociedade, sobretudo na maneira como gerencia os seus próprios problemas e cujo saldo histórico é resultado de uma persistente negligência no tocante às questões sociais.

Percebe-se que, na medida em que a violência produz reações sociais, se desenvolvem sentimentos e raciocínios sociais que, do ponto de vista da população aterrorizada e assustada, acabam por formar as bases para a incrementação de reações truculentas e ações autoritárias contra o próprio corpo social.¹⁷ Paulo Cesar Endo, professor livre-docente do Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, inclusive declara que: “Advogar em nome da matança é a consequência ‘natural’ de quem se sente violado. A justiça será exigida, seja ela feita pelas instituições, seja feita com as próprias mãos ou, ainda, com as mãos dos outros”.¹⁸

Nesse quadro, a busca social por segurança, como aponta Bittar, “se torna esquizofrênica”.¹⁹ Nota-se um movimento de busca do culpado social, de reinvenção dos mitos higienistas sociais e ditatoriais, de retomada dos fundamentalismos sociais, assim como de fortalecimento das discussões sobre a necessidade da adoção da pena de morte ou da possibilidade de se flexibilizar a posse e o porte de arma pelo cidadão. Enfatiza-se, ainda, que o crescimento da violência vem acompanhado da concessão mais poderes à polícia, de violação de direitos humanos, bem como de formas políticas de exceção e de autoritarismo social.

Portanto, é possível afirmar que com a população acuada em face das constantes violações que permanecem impunes e com o Estado Democrático de Direito incapacitado de atuar de maneira eficaz na condução de políticas consistentes para atacar as causas das crescentes estatísticas de violência, a vida social passa a se configurar como um verdadeiro jogo de troca de culpas, onde tanto a sociedade civil como o Estado saem perdendo. A responsabilidade, assunto que será tratado logo mais, se torna tema fundamental em um contexto como esse.

Qualquer solução que possa indicar novas perspectivas depende, necessariamente, de incentivos à cidadania, à participação e à inclusão do cidadão na vida política e econômica, assim como da ampliação da democracia e do reforço do papel prestacional do Estado através do fomento de uma cultura pluralista, tolerante, democrática e focada nos direitos humanos.²⁰

Isso porque se compreende que onde a violência conquistou o espaço do discurso e onde a irracionalidade se mostra como única racionalidade possível, então, de fato, o que se tem é uma sociedade avessa ao entendimento e à reciprocidade. O cenário de violência corrói a comunicação, bem como degrada a dignidade e desprivilegia a aceitação do outro como um igual numa interação comunicativa. Conforme Bittar, o

¹⁷ Ibidem, p. 204.

¹⁸ ENDO, Paulo Cesar. *A Violência no Coração da Cidade: um estudo psicanalítico sobre as violências na cidade de São Paulo*. São Paulo: Escuta; Fapesp, 2005, p. 33.

¹⁹ BITTAR, op. cit., p. 205.

²⁰ Ibidem, p. 213.

compromisso moral em sociedade deve ser o compromisso da manutenção de uma interação fundada em instrumentos que possam evitar a degradação das interações ou de promoção de formas de encaminhamento de conflitos que sejam capazes de transmitir a sensação primordial de que o pacto do convívio social não se rompe, mesmo sob a permanente ameaça de atos de injustiça e violência.²¹

Assim, é possível afirmar que o crescimento da violência retrata, sobretudo, a insuficiência do Estado Democrático de Direito brasileiro em lidar com a questão da segurança pública. A crítica que se pretende fazer ao Estado no próximo capítulo, diz respeito ao modo de atuação do governo em face dos desafios apresentados pela violência.

Conforme estabelece o artigo 144 da Constituição Federal de 1988, a segurança pública é dever do Estado, bem como direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. A garantia da segurança pública deve ser feita pelos órgãos da polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; polícias militares; e corpos de bombeiros militares.²²

Nesse sentido, não se vislumbra na pesquisa a noção de que a flexibilização das normas atinentes à posse e ao porte de arma digam respeito a argumentos reducionistas de que as armas são o único meio para defesa dos inocentes expostos à violência de criminosos ou que todo cidadão tem direito à autodefesa. A questão é mais complexa do que isso.

O que se percebe e se pretende analisar é o movimento do Estado com a finalidade de transferir a sua função de zelar pela segurança pública ao cidadão. A raiz dos Decretos está na violência e no medo social, e o governo brasileiro não pode, em razão da insuficiência e da estrutura precária do Estado, abandonar a responsabilidade que lhe foi confiada e que está prevista em lei. É fundamental que seja apresentada uma resposta alinhada aos valores e regras da democracia e que não signifique apenas manobras políticas e a representação de interesses particulares, mas sim todo o interesse nacional.

4. As regras do jogo democrático e a segurança pública como responsabilidade do Estado

Segundo o filósofo italiano Norberto Bobbio, a democracia é caracterizada por ser um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que determinam quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. Todo grupo

²¹ Ibidem, p. 214.

²² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 jun. 2019.

social está obrigado a tomar decisões que vinculem o conjunto de seus membros com a finalidade de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente.²³

Entretanto, até mesmo as decisões de grupo são tomadas por indivíduos (o grupo como tal não decide). Em razão do exposto, para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos ou todos) possa ser aceita como uma decisão coletiva, é indispensável que ela seja tomada com base em regras que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos.²⁴

Sendo mais específico, a expressão “democracia representativa” significa que as deliberações coletivas, ou seja, as deliberações que dizem respeito à coletividade, são tomadas não de forma direta por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade.²⁵

Além disso, o que caracteriza uma democracia representativa é, com respeito ao “quem”, que o representante seja um fiduciário, isto é, o poder de agir com certa liberdade em nome e por conta dos representados, na medida em que, gozando da confiança deles, pode interpretar com discernimento próprio os seus interesses. Ressalta-se que esse representante também deve atuar em prol dos interesses gerais e não de interesses particulares ou dos eleitores que o elegeram.²⁶

Norberto Bobbio enfatiza que quando se coloca a questão do “novo modo de fazer política” – como é o caso do governo do Presidente da República Jair Bolsonaro – não se deve voltar a atenção apenas para os eventuais novos agentes e para os eventuais novos instrumentos de intervenção, mas também, e especialmente, para as regras do jogo com as quais se desenrola a luta política em uma determinada conjuntura histórica.²⁷

O discurso sobre as regras do jogo é fundamental. Inicialmente, porque o que diferencia um sistema democrático dos sistemas não democráticos é o conjunto das regras do jogo. De modo mais preciso, o que distingue um sistema democrático não é apenas o fato de possuir suas próprias regras do jogo (afinal, todo sistema as tem), mas sobretudo o fato de que estas regras, amadurecidas ao longo de séculos de provas e contraprovas, são mais bem elaboradas que as regras de outros sistemas e encontram-se atualmente, quase por toda parte, constitucionalizadas.²⁸

Uma das razões pela qual se faz necessário o debate sobre as regras do jogo num discurso sobre os agentes e sobre os instrumentos do “fazer política” reside no fato de que é impossível desconsiderar a existência de um estreito nexo entre as regras dadas e aceitas do jogo político, de um lado, e os sujeitos que são os atores

²³ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Uma defesa das regras do jogo. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 15ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2018, p. 35.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*, p. 73.

²⁶ *Ibidem*, p. 78.

²⁷ *Ibidem*, p. 105.

²⁸ *Ibidem*.

deste jogo e os mecanismos que podem ser utilizados para levá-los a bom termo, de outro. Mais precisamente, um jogo consiste no conjunto de regras que estabelecem quem são os jogadores e como devem jogar e, portanto, uma vez colocado um sistema de regras do jogo, também estão dados os jogadores e os movimentos que podem ser realizados.²⁹

Conforme Bobbio:

(...) no jogo político democrático – e por sistema democrático entenda-se justamente um sistema cuja legitimidade depende do consenso verificado periodicamente através de eleições livres por sufrágio universal – os atores principais estão dados (...); também está dado o modo principal de fazer política para a maioria dos componentes da comunidade nacional: as eleições. Disto não se pode fugir. Regras do jogo, atores e movimentos fazem um todo único. Não se pode separar uns dos outros. Na teoria das regras distinguem-se as regras constitutivas das regras reguladoras: enquanto estas segundas limitam-se a regular comportamentos que os homens desenvolvem mesmo se inexistem regras a eles precedentes, as primeiras constituem elas próprias os comportamentos previstos. As regras dos jogos são tipicamente regras constitutivas – a obrigação de mover o cavalo daquele determinado modo não existe fora do jogo de xadrez (...). Neste sentido, regras do jogo, atores e movimentos são solidários entre si, pois atores e movimentos devem sua existência às regras. Em consequência, não se pode aceitar as regras, recusar os atores e propor outros movimentos.³⁰

O que se pretende apontar ao tratar das regras do jogo democrático é que o governo do Presidente da República Jair Bolsonaro realizou movimentos que violam as regras do jogo.

A já mencionada Nota Técnica nº 9/2019, elaborada pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PDFC) – órgão que integra o Ministério Público Federal – aponta que além da falsa impressão difundida inicialmente de que o Decreto nº 9.785/19 teria solucionado a questão relativa à facilitação da compra e posse de fuzis, também não modificou a conclusão de que o mesmo permanecia investindo contra a estrutura da Lei nº 10.826/03, com tamanha profundidade e amplitude, que representava uma violação ao princípio da separação dos poderes.³¹

²⁹ *Ibidem*, p. 109-110.

³⁰ *Ibidem*, p. 110-111.

³¹ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, *op. cit.*, p. 03.

Já o Decreto nº 9.797/19, a exemplo do que ocorreu com os dois anteriores (Decreto nº 9.685/19 e Decreto nº 9.785/19), foi editado sem qualquer diálogo com entidades e organizações da área da segurança pública e, pior, à margem do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, aprovado pela Lei nº 13.675/2018.³²

A pesquisa *Atlas da violência 2019*, por exemplo, demonstra que o Estatuto do Desarmamento, implantado em 2003, freou a velocidade com que vinham crescendo as mortes causadas por arma de fogo no Brasil. Embora a taxa de homicídios tenha continuado a subir nas últimas décadas, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública pontuam que teria crescido ainda mais sem a mudança na legislação. Isso porque a taxa média anual de crescimento dos homicídios por arma de fogo antes do Estatuto do Desarmamento era de 5,44%. Nos 14 anos após a medida, entre 2003 e 2017, o crescimento médio anual caiu para 0,85%, número seis vezes menor. Por outro lado, essa mudança poderia se dar por outras razões alheias à sanção do Estatuto do Desarmamento (de cunho macroeconômico ou demográfico, por exemplo). No entanto, se esse fosse o caso, tal fenômeno deveria ter afetado a violência em geral e não apenas as mortes por armas de fogo, mas também os homicídios por outros meios.³³

Já o Ministério da Saúde realizou um estudo demonstrando que, de 2003 a 2006, após a sanção do Estatuto do Desarmamento, a cada semestre foi observada uma redução significativa no número de mortos por arma de fogo. Em 2003, morreram 39.325 pessoas; em 2004, foram 37.113 óbitos; em 2005, foram 36.060; e, em 2006, 34.648. Houve uma queda de 4.677 óbitos entre 2003 e 2006, isto é, 12%, considerando números absolutos. O risco de mortalidade por arma de fogo era de 22 por 100 mil habitantes em 2003, e caiu para 18% em 2006, passando para uma proporção de 18 por 100 mil habitantes. Se considerados os óbitos esperados caso a tendência observada de crescimento permanecesse, entre 2003 e 2006, é possível afirmar que mais de vinte e três mil vidas foram poupadas em relação à vitimização por arma de fogo.³⁴

A Nota Técnica nº 9/2019 destaca, ainda, que o conteúdo do Decreto nº 9.797/19 manteve inalterado o panorama de violação à Lei nº 10.826/03 (Estatuto do Desarmamento) e à Lei nº 8.069/19 (Estatuto da Criança e do Adolescente), anteriormente tratados na Nota Técnica nº 8/2019. O conjunto de regras editadas segue confrontando a política pública aprovada pelo Poder Legislativo, com a introdução de uma política de elegibilidade generalizada à posse e porte de armas de fogo por qualquer cidadão, em contrariedade às normas de restrição aprovadas em lei.³⁵

Convém mencionar que o Decreto nº 9.797/19 agravou o cenário de flexibilização generalizada dos critérios restritivos estabelecidos em lei para a posse, compra, registro

³² Ibidem.

³³ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (Orgs.). *Atlas da Violência 2019*. Disponível em: < http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/06/Atlas-da-Violencia-2019_05jun_vers%C3%A3o-coletiva.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2019, p. 81.

³⁴ MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Redução de homicídios no Brasil*, p. 12. Disponível em: < <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/brazil/documents/rh.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

³⁵ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, op. cit., p. 03.

e porte de armas em relação ao próprio Decreto nº 9.785/19, aumentando assim, a contrariedade à Lei nº 10.826/03.³⁶ Verificou-se, por exemplo, a ampliação do extenso rol de cidadãos que poderiam ter porte de arma, em razão do exercício profissional, para incluir os advogados em geral (na versão anterior eram apenas os advogados públicos), o que representa um universo de mais de 1 milhão de pessoas, além dos proprietários de empresas de segurança privada e de transporte de valores, ainda que não participem da gerência do negócio.³⁷

Um outro ponto importante a ser assinalado é que o Decreto nº 9.797/19 deixou de tratar, novamente, da marcação obrigatória das munições, o que fortaleceria o controle e a apuração dos crimes cometidos. Em verdade, criou-se as condições para a venda em larga escala e sem controle de munições e armas, o que facilitaria o acesso a elas por organizações criminosas e milícias e, por conseguinte, o aumento da violência no Brasil.

Portanto, a partir dessa perspectiva, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão reforçou os fundamentos de sua Nota Técnica nº 8/2019, enviada aos membros do Congresso Nacional, sobre a original versão do Decreto nº 9.785/19, quando apontou que esse regulamento atentava contra os princípios fundamentais da legalidade (art. 5º, I, da Constituição Federal de 1988) e da separação de poderes (art. 2º da Constituição Federal de 1988), avançando sobre as atribuições do Poder Legislativo.³⁸

Da mesma forma, reafirmou o teor da Representação nº 07/2019, enviada à Procuradora-Geral da República, onde apontou que o decreto regulamentador descumpria, além dos princípios da legalidade e da separação de poderes, os princípios da solidariedade (art. 3º, I, da Constituição Federal de 1988) e do devido processo legal substantivo (art. 5º, LIV da Constituição Federal de 1988), bem como afrontava o direito fundamental à segurança, consagrado nas dimensões individual e coletiva, conforme o *caput* dos artigos 5º, 6º e 144, todos da Constituição Federal de 1988.³⁹

O Decreto nº 9.797, além de não rever essas inconstitucionalidades, acentuou os vícios da regulamentação pelo Decreto nº 9.785/19. Desse modo, o cenário é de inconstitucionalidade integral do Decreto, tendo em vista a sua natureza de afronta estrutural à Lei nº 10.826/03 e à política de desarmamento por ela inaugurada. É possível afirmar que as ilegalidades se acumulam em praticamente todos os espaços regulados pelo Decreto (posse, compra, registro, porte, tiro esportivo e munições), o que resulta na impossibilidade, sob o ponto de vista da sistematicidade jurídica, afastar apenas dispositivos específicos do ato regulamentar.⁴⁰

Já no dia 25 de junho de 2018, em mais uma suposta tentativa de amenizar as críticas sofridas, o Presidente da República enviou ao Congresso um Projeto de Lei

³⁶ *Ibidem*, p. 05.

³⁷ *Ibidem*, p. 06.

³⁸ *Ibidem*, p. 07.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 08.

que, se aprovado, dará ao Executivo a permissão de por Decreto ampliar o porte de armas para outras categorias, além daquelas especificadas em lei.

Além disso, também assinou mais quatro Decretos. O Decreto nº 9.844/19, este que revogou os Decretos nº 9.785/19 e nº 9.797/19, mas manteve boa parte do texto que facilitava a concessão de porte de arma no país, incluindo o direito de compra de fuzil; o Decreto nº 9.845/19, onde são tratadas as questões sobre a aquisição, o cadastro, o registro e a posse de armas de fogo e de munição; o Decreto nº 9.846/19, este que trata da compra e registro de armas para caçadores, atiradores profissionais e frequentadores de clubes de tiros; e por fim, o Decreto nº 9.847/19, cujo texto revoga o Decreto nº 9.844/19 que havia sido editado no mesmo dia.

Entre os principais pontos, o Decreto nº 9.847/19 manteve a brecha para compra de fuzil ao repetir a definição técnica sobre o que é uma arma de uso permitido; desregulamentou os limites de munição que podem ser adquiridos pelos possuidores em geral de armas de fogo de uso permitido; excluiu a permissão para porte de arma que era concedida a mais de 20 categorias, ou seja, não há mais direito assegurado para porte a políticos eleitos; advogados; guardas de trânsito; caminhoneiros; jornalistas, entre outras categorias que tinham esse benefício no Decreto anterior; concedeu mais 60 dias de prazo para o Exército definir quais calibres poderão ser de fato comprados como armas de uso permitido (se o fuzil seria mantido ou não nessa categoria)⁴¹; estabeleceu que os agentes do Ibama voltassem a ter direito ao porte de arma; determinou a perda do direito automático dos militares de manter o porte de arma quando transferidos para a reserva; e a importação de armamento passou a ser possível mesmo quando há similar fabricado no país.

Em síntese, os novos Decretos que estão em vigor são os de nº 9.845/19⁴², 9.846/19, e 9.847/19. Entretanto, apesar das mudanças, as críticas permaneceram. Isso porque, conforme a Nota Técnica Conjunta nº 1/2019 elaborada pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, trata-se apenas de mais uma tentativa do Poder Executivo de subverter o sentido da Lei nº 10.826/2003 mediante subseqüentes atos infralegais, fazendo com que o contexto seja de elevada insegurança jurídica e de caos normativo.⁴³

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão ressalta que a técnica de revogar integralmente o Decreto nº 9.785/19 e substituí-lo por três novos atos impediu que o

⁴¹ Conforme a portaria publicada em 15 de agosto de 2019 no Diário Oficial da União, o Exército Brasileiro vetou a compra de fuzis por cidadãos comuns, mas liberou o acesso a pistolas que antes eram de uso restrito das forças de segurança, como a 9mm e a .45. BRASIL. *Portaria nº 1.222, de 12 de agosto de 2019*. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.222-de-12-de-agosto-de-2019-210735786>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

⁴² Destaca-se que foi publicado em edição extra do Diário Oficial da União, no dia 30 de setembro de 2019, o Decreto nº 10.030/19, este que revoga os Decretos nºs 3.665/2000, 9.493/2018 e trechos do Decreto nº 9.845/2019, como, por exemplo, a necessidade, por parte de policiais e militares, da comprovação de uma série de requisitos para adquirir ou para renovar arma de fogo de uso permitido ou restrito, bem como para obter a renovação do respectivo Certificado de Registro.

⁴³ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Nota Técnica Conjunta nº 1/2019-PFDC e 7ª CCR/MPF, 2019*. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/notas-tecnicas/nota-tecnica-9-2019>>. Acesso em: 29 jun. 2019, p. 01.

Poder Judiciário e o Poder Legislativo finalizassem os procedimentos em andamento que tinham por objeto suprimir ou suspender os Decretos nºs 9.785/19 e 9.685/19 do ordenamento jurídico. De fato, tudo ocorreu na véspera de julgamento agendado pelo Supremo Tribunal Federal para analisar pedido cautelar de suspensão das normas anteriores, e também no mesmo dia em que a Câmara de Deputados previa finalizar o processo, iniciado no Senado Federal, para eventual aprovação de decreto legislativo que suspenderia a execução dos decretos antecedentes.⁴⁴

Os primeiros três Decretos, anunciados publicamente ainda em 25 de junho de 2019, apresentavam ínfimas alterações em relação ao Decreto nº 9.785/19. Apenas o Decreto nº 9.847/19, anunciado em 26 de junho de 2019, embora datado do dia anterior, é que anunciou algumas poucas modificações na regulamentação. Em suma, o positivo nesse Decreto é a revogação das normas que liberavam o porte de armas de fogo e ampliavam o quantitativo de munições que qualquer cidadão poderia adquirir.⁴⁵ No entanto, nenhum dos Decretos solucionou as diversas outras ilegalidades presentes nas regulamentações promovidas a partir do Decreto nº 9.685, de janeiro de 2019.

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão salienta também as deficiências e dificuldades de técnica legislativa que os novos Decretos trouxeram, com a repetição de normas nos vários atos, tal como o artigo 2º, que é comum a todos, e aquela relativa à aquisição de armas, inserida nos Decretos nos 9.845/19 e 9.847/19, inclusive com redação contraditória.

Consta, ainda, na Nota Técnica Conjunta nº 1/2019, críticas aos diversos aspectos que ainda denotam inconstitucionalidade na regulamentação da Lei nº 10.826/2003 pelos atuais Decretos nºs 9.845/19, 9.846/19 e 9.847/19. As críticas são direcionadas à aquisição e posse de armas de fogo; à ampliação do conceito de residência ou domicílio; ao tratamento irrazoável conferido aos caçadores, colecionadores e atiradores; à desregulamentação dos limites de munição para civis; à prática de tiro por adolescentes; e à violação dos princípios da legalidade, da separação de poderes, da solidariedade, do devido processo legal substantivo, bem como do direito fundamental à segurança.⁴⁶

Em todos esses casos, é possível perceber a manutenção das ilegalidades contidas nos Decretos anteriores e a adoção de parâmetros que investem de forma contrária ao que foi estabelecido pelo Estatuto do Desarmamento e determinado na Constituição Federal de 1988.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 02.

⁴⁵ O porte de armas de fogo de uso permitido passou a ser tratado no artigo 15 do Decreto nº 9.847/19, o qual tem a seguinte redação: Art. 15. O porte de arma de fogo de uso permitido, vinculado ao registro prévio da arma e ao cadastro no Sinarm, será expedido pela Polícia Federal, no território nacional, em caráter excepcional, desde que atendidos os requisitos previstos nos incisos I, II e III do § 1º do art. 10 da Lei nº 10.826, de 2003. *Com essa redação, retoma-se a observância do disposto na lei de regência.* BRASIL. *Decreto nº 9.847, de 25 de junho de 2019.* Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9847.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

⁴⁶ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, *op. cit.*, p. 04-19.

Dessa maneira, os desacordos são tão profundos que se revela a total inconstitucionalidade dos Decretos emitidos em 25 de junho de 2019, os quais não escondem a finalidade de alterar a política pública de desarmamento aprovada na Lei nº 10.826/2003. Ao agir assim, o Poder Executivo atenta contra os princípios da legalidade e da separação dos poderes.

Os Decretos possuem a função de disciplinar a execução da lei, isto é, facilitar a execução da lei, torná-la praticável e, sobretudo, facilitar ao aparelho administrativo a sua fiel observância. Estão, assim, vinculados a um determinado diploma legal. Um Decreto pode, ainda, aclarar conceitos jurídicos ou preencher um preceito normativo de conteúdo abstrato, cuja densificação foi intencionalmente delegada pelo legislador ao Poder Executivo. Entretanto, um Decreto não pode alterar o objetivo da norma legal, assim como ampliar ou reduzir sua abrangência.

Os Decretos nºs 9.845/19, 9.846/19 e 9.847/19 mantêm o objetivo de reverter a política pública de redução de armas de fogo adotada com a edição da Lei nº 10.826/2003, tal como ocorreu com a edição dos Decretos anteriores. O Estatuto do Desarmamento definiu um sistema de permissividade restrita de posse e porte de armas, enquanto que os Decretos pretendem modificar significativamente essa orientação para um modelo de elegibilidade geral à posse de armas de fogo.

A alteração através de um Decreto regulamentador do sentido central de uma lei é um ato do Poder Executivo que descumpra o princípio da separação dos poderes, estabelecido no artigo 2º da Constituição Federal 1988.

O regime democrático de direito e o princípio da separação dos poderes exigem que o governo encaminhe ao Congresso Nacional, a partir das regras do devido processo legislativo, suas propostas de política pública, especialmente quando sua modificação dependa de alteração de política anteriormente adotada mediante lei. Um Decreto que invade espaço reservado à lei é, por essa razão, inconstitucional.

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão também assinala que a adoção de uma política em matéria de direitos fundamentais não pode ocorrer no campo da arbitrariedade. A atividade legislativa e a implantação de política pública requerem um mínimo de razoabilidade e proporcionalidade, isto é, a observação do devido processo legal substantivo. No caso em tela, o Poder Executivo não organizou uma discussão transparente e plural sobre sua convicção de que armar os cidadãos possa gerar efeitos benéficos à segurança pública, assim como sequer apresentou qualquer fundamento convincente que justificasse a sua escolha.⁴⁷

Para ser mais exato, as evidências disponíveis são em sentido contrário à escolha feita através dos Decretos nºs 9.845/19, 9.846/19 e 9.847/19. É predominante o entendimento na academia e nas organizações da sociedade civil sobre a incompatibilidade de uma política de flexibilização da posse de armas de fogo com a diminuição dos índices de criminalidade. Além disso, diferentemente do defendido

⁴⁷ Ibidem, p. 20.

pelo Poder Executivo, diversos estudos, como os já citados na pesquisa, indicam que a redução do número de armas de fogo é fator substancial para garantir a contenção da expansão da violência letal.

Com base no exposto, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão sustenta que:

A iniciativa de ampliar a posse e o porte de armas de fogo reforça práticas que jamais produziram bons resultados no Brasil ou em outros países. Sua adoção sem discussão pública, de resto, atropela o processo em andamento de implantação do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, fruto de longa discussão democrática e caminho para uma redefinição construtiva do modo de produzir segurança pública no País. Os Decretos, portanto, ao não justificarem razoavelmente a opção eleita, de armar a população brasileira, viola o devido processo legal substantivo. E o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADI nº 1158-8/AM, (19/12/94, Pleno, unânime), afirmou que uma norma legal destituída de causa “ofende o critério da razoabilidade que atua, enquanto projeção concretizadora da cláusula do *substantive due process of law*, como insuperável limitação ao poder normativo do Estado”.⁴⁸

Assim, nota-se que os Decretos assinados pelo Presidente da República Jair Bolsonaro, violam princípios e regras fundamentais que estão presentes na Constituição Federal de 1988, assim como ignoram as bases científicas que reiteradamente demonstram que a expansão do porte de armas não é capaz de reduzir a violência, sendo, inclusive, prejudicial à segurança pública.

Os movimentos em prol da flexibilização da posse e do porte de arma infringem as regras do jogo democrático e também evidenciam uma questão fundamental. Ao querer cumprir uma promessa eleitoral e atender ao seu eleitorado, a responsabilidade confiada ao representante da nação, para que o mesmo cumpra com o que está previsto na Constituição Federal de 1988, foi colocada de lado, gerando assim, insegurança jurídica e caos normativo.

Vicente Barretto, professor dos programas de pós-graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá e da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, e pós-doutor pela *Maison des Sciendes de L'Homme*, esclarece que, quando se discorre sobre responsabilidade, estar-se-á fazendo referência a dois tipos de conceitos: um moral e outro jurídico. Em ambos os casos, porém, encontra-se a noção de que os seres humanos consideram uns aos outros como agentes morais, isto é, capazes de aceitarem regras, cumprirem acordos e de agirem obedecendo a essas deliberações. A partir desses compromissos,

⁴⁸ *Ibidem*, p. 22.

constitui-se o tecido de direitos e obrigações que regulam a vida humana e que tem na pessoa o seu ponto central.⁴⁹

A vida social é objetivada através de atos individuais que manifestam a vontade do indivíduo, agente moral dotado de racionalidade e autonomia. Em razão desse fato, os atos humanos se caracterizam por uma imprescindível dimensão da responsabilidade, esta que se instala na estrutura das relações sociais e as torna possíveis e previsíveis. Assim, a responsabilidade trata de uma categoria central do sistema social e jurídico, assim como serve de parâmetro de imputação dos atos individuais.⁵⁰

Desse modo, pretende-se apontar na pesquisa que o tema da responsabilidade, por percorrer a multiplicidade dos atos humanos, está atrelado ao debate sobre a flexibilização das normas que dizem respeito à posse e ao porte de arma, podendo essa matéria ser analisada segundo as perspectivas da responsabilidade moral e jurídica.

De acordo com Vicente Barretto, a vida humana é possível na medida em que cada sujeito possa ser identificado como moralmente responsável por atos praticados que tenham implicações em suas relações sociais. Essas ações são consideradas morais porque expressam a manifestação da vontade autônoma do indivíduo e possibilitam a atribuição de responsabilidade moral a cada um. Nesse sentido, a responsabilidade é resultado da aplicação de parâmetros racionais sobre o que é o “certo” ou o “errado” em face de atos praticados pelos indivíduos. A avaliação moral acontece no âmbito da reflexão ético-filosófica, somente sendo a sua discussão válida em virtude da pessoa humana ser classificada como agente moral, dotado de autonomia de vontade e liberdade de escolha.⁵¹

Já a responsabilidade jurídica possui outras características. A responsabilidade jurídica se objetiva na conjuntura das instituições sociais e sistemas de normas jurídicas, reivindicando para a sua realização o estabelecimento de critérios específicos por meio de normas que estabelecem os contornos peculiares desse tipo de responsabilidade.⁵²

Barretto destaca, ainda, a existência de uma íntima ligação entre a responsabilidade moral e a responsabilidade jurídica, pois, tanto a moral como o direito se complementam. A responsabilidade não consegue se separar em dois campos de atuação distintos, pois mantém uma dupla função: submete o indivíduo livre ao julgamento de sua consciência ou faz com que o sujeito de direito responda pelas consequências de suas ações nas relações sociais. Tanto a responsabilidade moral como a jurídica acabam por encontrar a sua justificativa comum na possibilidade de comunicação entre as pessoas.⁵³

O professor Vicente Barretto, a partir da interpretação que faz do filósofo Immanuel Kant, reforça que a imputação moral faz a pessoa responsável por um ato

⁴⁹ BARRETTO, Vicente de Paulo. *O fetiche dos Direitos Humanos e outros temas*. 2ª ed., rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 78.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*, p. 79.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*, p. 83.

bom ou mau, desde que ela seja causa livre e suscetível de ser determinada por si mesma. Já a imputação jurídica, faz a pessoa responsável por ato injusto na medida em que ela desprezeta a norma jurídica, isto é, a noção de responsabilidade jurídica resulta na qualificação de um ato interpretado como um fato de acordo ou não com o que foi determinado na lei positiva.

Portanto, com base nos conceitos apresentados, é possível apresentar as críticas com relação aos movimentos em prol da flexibilização das regras referentes à posse e ao porte de armas, sob a ótica da responsabilidade moral e jurídica.

A Constituição Federal de 1988 prevê o direito fundamental à segurança, consagrado nas dimensões individual e coletiva, conforme o *caput* dos artigos 5º, 6º e, mais especificamente, a segurança pública como dever do Estado no artigo 144 do mesmo diploma legal.⁵⁴ Nesse caso, o Estado tem a responsabilidade jurídica de garantir o direito à segurança, visto que o mesmo está previsto em lei positiva como dever do Estado. Ao não cumprir com o previsto em lei, o Estado passa a ser responsabilizado juridicamente por ato injusto.

Entretanto, deve-se constatar, conforme já mencionado por Bobbio nesta pesquisa, que o Estado só atua mediante decisões tomadas por indivíduos – agentes morais – e, para que uma decisão tomada por indivíduos possa ser aceita como uma decisão coletiva, é indispensável que ela seja realizada com base em regras e procedimentos determinados em comum acordo.

Os indivíduos, que nessa situação são os representantes do Estado, possuem, além das responsabilidades jurídicas, responsabilidades no âmbito da moral. Juridicamente, os Decretos assinados pelo Presidente da República Jair Bolsonaro, como já esclarecido pela Nota Técnica nº 9/2019 e pela Nota Técnica Conjunta nº 1/2019, ambas elaboradas pelo Ministério Público Federal, violam as regras do jogo democrático e estão repletos de inconstitucionalidades. Revela-se, com esse movimento, uma tentativa do Estado, através de seus representantes, no sentido de realizar uma transferência da responsabilidade jurídica em garantir a segurança pública para o cidadão. Um evidente sinal de desconsideração pelos agentes políticos da responsabilidade jurídica que o Estado possui.

No campo da responsabilidade moral, espaço onde a responsabilidade é resultado da aplicação de parâmetros racionais sobre o que é o “certo” ou o “errado” em face de atos praticados pelos indivíduos de forma livre e consciente, é possível afirmar que a flexibilização das regras de posse e porte de armas, por si só, não pode ser considerada irresponsável sob o ponto de vista da moral.

Entretanto, tendo em vista a forma como foi tentada, isto é, a partir de Decretos que violam princípios e regras constitucionais, contrários à vontade popular⁵⁵, assim

⁵⁴ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, op. cit.

⁵⁵ IBOPE. *61% dos brasileiros são contra flexibilização da posse de armas*. Disponível em: < <http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/61-dos-brasileiros-sao-contra-flexibilizacao-da-posse-de-armas/>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

como ignorando pesquisas que demonstram que o Estatuto do Desarmamento freou a velocidade com que vinham crescendo as mortes causadas por arma de fogo no Brasil, pode-se dizer que não foram aplicados critérios racionais sobre o que seria melhor para a sociedade. O que se verificou com a tentativa de imposição dos Decretos foi uma atuação em prol de ideologias políticas e direcionadas a um eleitorado e mercado específicos. A escolha moral pelos Decretos e pela flexibilização da posse e do porte de armas repercutiu negativamente na vida social, gerando insegurança jurídica, bem como prejuízos à segurança pública, o que a faz moralmente injusta.

Não se trata de levantar a questão da legítima defesa ou do direito individual de ter uma arma de fogo, tal como tem feito o governo. A expressão “responsabilidade de todos”, prevista no *caput* do artigo 144 da Constituição Federal de 1988, decorrente exatamente do princípio da solidariedade, presente no artigo 3º do mesmo diploma legal, tem por objetivo estabelecer que todos se reconheçam entre si como sujeitos de igual direito e consideração, afastando o recurso à violência como possibilidade relacional. Não há como organizar solidariamente uma sociedade guiada pelo medo, pela desconfiança e pelo uso da força letal generalizada.⁵⁶

Daí por que a política de segurança pública, na direção da “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”, somente possa ser exercida por meio de determinados órgãos. Houve um investimento constitucional na capacitação das polícias para garantir o compromisso da convivência pacífica: organização em carreira e remuneração mediante subsídios (artigo 144, § 9º, da Constituição Federal de 1988), tal como os membros de Poder, os detentores de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais. Essa polícia deve ser treinada para, em sua atuação, causar o menor dano possível. Esse é um imperativo que rege todas as ordens democráticas.

Ressalta-se que ignorar o elemento da responsabilidade nada mais é do que uma tentativa de desviar a atenção dos graves problemas de segurança pública e possibilitar uma escalada de crimes letais no país.

A responsabilidade do Estado em garantir a segurança pública não pode ser delegada em razão de sua insuficiência ou por causa de ações irresponsáveis em prol de ideologias políticas. Milhares de vidas estão em jogo e é preciso que os desafios sejam enfrentados de maneira racional. O primeiro passo que deve ser dado pelo Estado e seus agentes políticos é assumir as responsabilidades que lhes foram confiadas e que estão previstas em lei, propondo soluções que estejam conforme as regras do jogo democrático e que de fato tenham um impacto positivo na segurança pública, o que não foi comprovado em nenhum momento pelos Decretos.

Como já dizia Norberto Bobbio, “a democracia tem a demanda fácil e a resposta difícil; a autocracia, ao contrário, está em condições de tornar a demanda mais difícil e dispõe de maior facilidade para dar as respostas”.⁵⁷ Nesse sentido, a reflexão jusfilosófica

⁵⁶ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, op. cit., p. 18.

⁵⁷ BOBBIO, op. cit., p. 63.

sobre a dimensão da responsabilidade se mostra essencial e pode proporcionar respostas para os constantes desafios de uma sociedade multicultural, pluralista e democrática, como é a contemporânea.

5. Considerações finais

A tentativa de flexibilização da posse e do porte de arma, sem nenhuma comprovação de impacto positivo na segurança pública, representa uma atitude irresponsável por parte do governo. Irresponsabilidade tanto jurídica como moral. Primeiro, porque os Decretos assinados pelo Presidente da República Jair Bolsonaro, conforme foi demonstrado, desrespeitam princípios e normas fundamentais que estão presentes na Constituição Federal de 1988, ou seja, violam as regras do jogo democrático, além de gerarem insegurança jurídica e caos normativo. Segundo, porque ignoram as bases científicas que reiteradamente demonstram que a expansão da posse e do porte de armas não é capaz de reduzir a violência, sendo, inclusive, prejudicial à segurança pública.

O terceiro ponto que merece ser destacado é que o Estado tem a responsabilidade jurídica de garantir o direito à segurança, visto que o mesmo está previsto em lei positiva como dever do Estado. A tentativa de transferir essa função ao cidadão através de Decretos nada mais representa do que uma atuação dos agentes políticos baseada em medidas para agradar um público específico e em prol de ideologias políticas, bem como atestam a incapacidade do Estado Democrático de Direito brasileiro em solucionar os graves problemas da segurança pública.

Diante do exposto, destaca-se que o Estado e seus representantes devem assumir as responsabilidades que lhes foram confiadas e que estão previstas em lei, apresentando soluções que estejam de acordo com as regras do jogo democrático e que tenham repercussões positivas na segurança pública. Os agentes políticos – agentes morais –, ao tomarem suas decisões, não podem priorizar suas ideologias políticas e abandonar as responsabilidades jurídicas que o Estado possui, especialmente quando se tem evidências científicas do prejuízo que elas podem acarretar. Os representantes do Estado devem atuar de maneira responsável, sempre respeitando as normas e os valores da democracia representativa quando quiserem propor alterações nas regras do jogo.

Referências bibliográficas

- BARRETTO, Vicente de Paulo. *O fetiche dos Direitos Humanos e outros temas*. 2ª ed., rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.
- BITTAR, Eduardo C. B. *O direito na pós-modernidade*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Uma defesa das regras do jogo. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 15ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2018.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. *Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003*. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.826.htm>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. *Decreto nº 9.685/19*. Altera o Decreto nº 5.123, de 1º de julho de 2004. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9685.htm>. Acesso em: 28 jun. 2019.

_____. *Decreto nº 9.785/19*. Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9785.htm>. Acesso em: 28 jun. 2019.

_____. *Decreto nº 9.797/19*. Altera o Decreto nº 9.785, de 7 de maio de 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9797.htm>. Acesso em: 28 jun. 2019.

_____. *Decreto nº 9.844/19*. Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9844.htm>. Acesso em: 28 jun. 2019.

_____. *Decreto nº 9.845/19*. Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre a aquisição, o cadastro, o registro e a posse de armas de fogo e de munição. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9845.htm>. Acesso em: 28 jun. 2019.

_____. *Decreto nº 9.846/19*. Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, para dispor sobre o registro, o cadastro e a aquisição de armas e de munições por caçadores, colecionadores e atiradores. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9846.htm>. Acesso em: 28 jun. 2019.

_____. *Decreto nº 9.847/19*. Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9847.htm>. Acesso em: 29 jun. 2019.

_____. *Decreto nº 10.030/19*. Aprova o regulamento de produtos controlados, de 30 de setembro de 2019. Disponível em: < <http://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.030-de-30-de-setembro-de-2019-219207086>>. Acesso em: 2 out. 2019.

_____. *Portaria nº 1.222, de 12 de agosto de 2019*. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.222-de-12-de-agosto-de-2019-210735786>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

ENDO, Paulo Cesar. *A Violência no Coração da Cidade: um estudo psicanalítico sobre as violências na cidade de São Paulo*. São Paulo: Escuta; Fapesp, 2005.

IBOPE. *61% dos brasileiros são contra flexibilização da posse de armas*. Disponível em: < <http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/61-dos-brasileiros-sao-contraflexibilizacao-da-posse-de-armas/>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (Orgs.). *Atlas da Violência 2019*. Disponível em: < http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/06/Atlas-da-Violencia-2019_05jun_vers%C3%A3o-coletiva.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2019.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Redução de homicídios no Brasil*. p. 12. Disponível em: < <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/brazil/documents/rh.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Nota Técnica nº 9/2019/PFDC/MPF*, 2019. Disponível em: < <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/notas-tecnicas/nota-tecnica-9-2019>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. *Nota Técnica Conjunta nº 1/2019-PFDC e 7ª CCR/MPF*, 2019. Disponível em: < <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/notas-tecnicas/nota-tecnica-9-2019>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

PORTAL DE NOTÍCIAS G1. *Entenda o que muda no novo decreto sobre posse e porte de armas no país*. Disponível em: < <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/05/22/veja-o-que-muda-no-novo-decreto-para-a-posse-e-porte-de-armas-no-pais.ghtml>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

SENADO FEDERAL. *CCJ derruba decreto que flexibiliza porte de arma; matéria segue para o Plenário*. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/12/ccj-derruba-decreto-que-flexibiliza-porte-de-arma-materia-segue-para-o-plenario>>. Acesso em: 15 jun. 2019.