

A EFICÁCIA DO ESTATUTO DO DESARMAMENTO EM TEMPOS DE CRISE DO ESTADO SOCIAL: ENTRE O CONTROLE DE ARMAS E A ACOMODAÇÃO DE INTERESSES

RESUMO

O que explica a persistência do Estatuto do Desarmamento no ordenamento jurídico brasileiro, apesar das pressões para sua flexibilização e até mesmo revogação? Em busca de respostas, realizamos análise comparativa de três fases do processo histórico de institucionalização do sistema de controle de armas, munições e acessórios. A primeira é a que antecede a entrada em vigor do Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003), marcada sobretudo pela Lei 9.437/97, que criou a "Política Nacional de Controle de Armas de Fogo". A segunda fase é a marcada pelo advento da "obsessão por armas", que é fenômeno social relativamente recente até mesmo nos EUA e que ganhou força a partir dos anos 2000, associado a fatores de declínio do Estado social, como a crise econômica mundial de 2008, o crescimento das chamadas *big techs*, a ascensão das democracias "iliberais", nos anos 2010, e a ascensão da extrema direita mundo afora. É dessa fase os Decretos Presidenciais do governo Bolsonaro que flexibilizaram o controle. A terceira fase analisada é a atual, em que a Lei 10.826/2003 é regulamentada pelo Decreto Presidencial 11.615/2023, que recentemente foi declarado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Chegamos à conclusão de que, graças a mecanismos jurídicos infralegais, o Estatuto do Desarmamento conseguiu acomodar, em certa medida, os interesses dos defensores do "direito a armas", o que pode explicar sua relativa estabilidade, mesmo em um contexto de avanço de pautas conservadoras.

Palavras-chave: Estatuto do desarmamento; Armas de fogo, Instituição de controle; Sistema nacional de armas (Sinarm)

ABSTRACT

What explains the persistence of the Disarmament Statute in the Brazilian legal system, despite pressures for its flexibilization and even revocation? In search of answers, we conducted a comparative analysis of three phases in the historical process of institutionalizing the system of control over firearms, ammunition, and accessories. The first phase precedes the entry into force of the Disarmament Statute (10.826/2003), marked mainly by 9.437/97, which created the "National Policy for Firearms Control". The second phase is characterized by the advent of the "obsession with weapons", a relatively recent social phenomenon even in the US, which gained strength from the 2000s onwards, associated with factors of decline in the welfare state, such as the 2008 global economic crisis, the growth of the so-called big techs, the rise of "illiberal" democracies in the 2010s, and the rise of the extreme right worldwide. This phase includes the Presidential Decrees of the Bolsonaro government that relaxed control. The third phase analyzed is the current one, in which Law 10.826/2003 is regulated by Presidential Decree 11.615/2023, which was recently declared constitutional by the Federal Supreme Court (STF). We conclude that, thanks to infralegal legal mechanisms, the Disarmament Statute has managed to accommodate, to a certain extent, the interests of defenders of the "right to bear arms", which may explain its relative stability, even in a context of the advancement of conservative agendas.

Keywords: Disarmament Statute; Firearms; Control institution; National Weapons System (Sinarm)

INTRODUÇÃO

Durante Encontro Nacional do Agro, promovido pela Confederação de Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), o então presidente Jair Bolsonaro retomou o discurso armamentista, ao citar decretos editados durante seu governo que facilitaram a compra de armas e repetiu seu bordão: "Povo armado jamais será escravizado. Por isso, comprem suas armas" (UOL, 2022). Este discurso suscita questionamentos relevantes: as políticas de armamento implementadas durante o governo Bolsonaro efetivamente objetivavam a democratização do acesso a armas, conforme reiteradamente afirmado ou objetivava o acesso apenas a setores como o do Agronegócio e dos CACs? Quais segmentos constituíam o público-alvo das políticas do período?

De acordo com recente pesquisa que mede o índice de conservadorismo no país, 54% da população brasileira é contra a flexibilização da posse de armas de fogo no Brasil, enquanto 40% da população é a favor (G1, 2025). A pesquisa indica, ainda, que houve um recuo, mas quase metade da população (49%) segue no grupo de “alto grau de conservadorismo”, 44% estão no “grupo médio” e apenas 8% têm perfil mais “progressistas”.

Ademais, considerando que, sobretudo a partir da década de 2010, houve um avanço de medidas políticas conservadoras, por que razão não avança no Congresso Nacional o Projeto de Lei “armamentista” (PL 3.722/2012) que pretende revogar o Estatuto do Desarmamento? Seria o Estatuto do Desarmamento um exemplo de política pública de segurança cidadã que obteve êxito? O que explica a persistência dessa lei, de feições progressistas, no ordenamento jurídico brasileiro, apesar das pressões para sua flexibilização e até mesmo revogação?

Em busca de respostas para tais questões, realizamos uma breve análise comparativa de três fases emblemáticas do processo histórico de institucionalização do sistema de controle de armas, munições e acessórios.

Trataremos da primeira fase no primeiro capítulo, ao analisar o contexto que antecede a entrada em vigor do Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003), destacando a Lei 9.437/97, que criou a "Política Nacional de Controle de Armas de Fogo" e instituiu o sistema de controle informacional, que analisaremos com mais detalhes no capítulo seguinte. No segundo capítulo, tratamos de outra fase crítica da trajetória da institucionalização do sistema de controle, que é a fase marcada pelo advento da “obsessão por armas”, que é fenômeno social relativamente recente até mesmo nos EUA. Tal fenômeno ganhou força no início dos anos 2000, associado a fatores de declínio do Estado social, como a crise econômica mundial de 2008, o crescimento das chamadas *big techs*, a ascensão das democracias “iliberais”, nos anos 2010, e a ascensão da extrema direita mundo afora. É dessa fase os Decretos Presidenciais do governo Bolsonaro que

flexibilizaram o controle. A terceira fase analisada é a atual, em que a Lei 10.826/2003 é regulamentada pelo Decreto Presidencial 11.615/2023, que recentemente foi declarado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Por meio dessa análise, buscamos entender o que explicaria a relativa estabilidade do Estatuto do Desarmamento, mesmo em contexto caracterizado pelo avanço de pautas conservadoras. As recentes mudanças no sistema de controle informacional de armas, munições e acessório, em direção a um sistema unificado, bem como a atuação de instituições como o Tribunal de Contas da União, reforçam a hipótese de que o Estatuto vem demonstrando resistência institucional significativa porque as órgãos de controle competentes contribuíram para essa resistência, atuando como contrapesos institucionais às iniciativas de flexibilização do controle de armas.

1. SISTEMA NACIONAL DE ARMAS (SINARM) E OUTRAS POLÍTICAS DE CONTROLE ANTERIORES AO ESTATUTO DO DESARMAMENTO

O mercado internacional de armas de fogo experimentou um crescimento significativo a partir do final do século XX, impulsionado por fatores como o surgimento do terrorismo global, a intensificação da globalização, o aumento da violência urbana e o fim da Guerra Fria. A proliferação e o descontrole de armas pequenas e leves emergiram como problemas relevantes na agenda das relações internacionais, demandando respostas coordenadas da comunidade internacional.

Em 1999, foi estabelecida a Convenção Interamericana Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos (CIFTA), representando um esforço regional para combater o tráfico ilícito de armamentos. Em 2001, o Programa de Ação da ONU sobre armas leves consolidou-se como um importante mecanismo internacional destinado a combater a fabricação, transferência e circulação ilícitas desses tipos de armamento. Isto porque, trata-se da primeira Conferência da ONU sobre Tráfico Ilícito de Armas, tendo como objetivo central promover a cooperação entre os Estados para prevenir e reduzir o tráfico de armas leves, reconhecido como um fator que contribui para a intensificação de conflitos armados e graves violações dos direitos humanos. Desde então, a cada seis anos, realiza-se uma Conferência de revisão para acompanhar a evolução dos esforços na implementação do Programa, culminando na elaboração de relatórios abrangentes com recomendações e informações relevantes para ações de combate ao tráfico internacional de armas leves.

Ainda no que se refere ao contexto internacional, já nos anos 1990 pesquisas produzidas nos Estados Unidos (EUA) começavam a evidenciar que armas em residências eram mais frequentemente utilizadas para intimidar parceiros íntimos do que para legítima defesa em situações de violência e crime, destacando o papel das armas de fogo na violência de gênero (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2025). Esses estudos forneceram bases empíricas importantes para fundamentar políticas mais restritivas de controle de armas.

Em âmbito nacional, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e sob a gestão do Ministro Nelson Jobim, foi aprovado, em 1997, o Projeto de Lei 7.865/1986, relatado pelo então deputado Roberto Jefferson, criando assim a Lei 9.437/97, que instituiu a "Política Nacional de Controle de Armas de Fogo". Essa lei, ademais, representou um marco inicial na tentativa de regulamentar o porte e a posse de armas de fogo no Brasil. Afinal, havia naquele contexto a ausência de um cadastro nacional que permitisse a identificação da propriedade ou posse de armas apreendidas, sendo os registros realizados manualmente, sem integração de informações entre diferentes órgãos e jurisdições.

A lei 9.437/97 instituiu também o Sistema Nacional de Armas (Sinarm) e estabeleceu condições para o registro e porte de armas de fogo, fixando a idade mínima de 21 anos para aquisição de armas e tipificando o porte e a posse ilegais como crimes, não mais como contravenções penais, sujeitos a penas de reclusão e multa.

A lei também obrigava o registro de armas de fogo junto ao então Ministério do Exército, especialmente para armas de uso restrito, conforme seu artigo 3º e o Decreto nº 2.222/97. Adicionalmente, previa a apreensão de armas sem registro e sua destinação pelo Ministério do Exército.

Uma distinção fundamental estabelecida pela legislação foi entre posse e porte de armas. A posse, permitida em tese para qualquer pessoa que atendesse aos requisitos legais, referia-se ao registro e autorização para comprar e manter armas de fogo e munição em casa ou local de trabalho, desde que o proprietário fosse o responsável legal pelo estabelecimento, sem autorização para portar a arma. O porte, por outro lado, era restrito a profissionais de segurança pública, membros das Forças Armadas, policiais e agentes de segurança privada, constituindo a autorização para andar armado fora de casa ou local de trabalho.

2. ESTATUTO DO DESARMAMENTO (LEI 10.826/2003) E A PERSISTÊNCIA DA FALTA DE INTEGRAÇÃO ENTRE OS SISTEMAS DE CONTROLE INFORMACIONAL DE ARMAS

O Estatuto do Desarmamento, oficialmente denominado Lei de Controle de Armas, revogou a Lei 9.437/97, tendo sido implementado durante a gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, tendo como Ministro da Justiça Márcio Thomaz Bastos. Sua base normativa é a Lei 10.826/2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas (SINARM), define crimes e estabelece outras providências. Atualmente, essa lei é regulamentada pelo Decreto nº 11.615, de 21 de julho de 2023.

Os mecanismos de articulação do Estatuto do Desarmamento mantiveram-se similares aos da legislação anterior. As estruturas principais incluem a Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC) do Ministério da Defesa (no âmbito do Comando do Exército), mencionada como órgão central do Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC), e o Ministério da Justiça, no âmbito da Polícia Federal.

Os instrumentos principais consistem em dois bancos de dados para gestão do registro das armas e munições: o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma) e o Sistema Nacional de Armas (Sinarm). O Sigma mantém o cadastro nacional de armas de fogo importadas, produzidas e comercializadas no país, com a DFPC atuando na supervisão e regulamentação das informações mantidas sobre essas armas. A DFPC é responsável pela fiscalização e controle de produtos controlados pelo Exército, sendo o Sigma uma ferramenta essencial para a execução dessas atividades. O Sinarm, sob responsabilidade da Polícia Federal (Ministério da Justiça), é um dos sistemas informatizados que gerencia o registro de armas de fogo.

Contudo, um problema que persistiu por vários anos foi a falta de integração entre esses bancos de dados. Como observou Antônio Rangel Bandeira (2019, p.184), "a persistência do controle de armas dos civis pelos militares no Brasil é um 'entulho autoritário' da época do regime militar, tornando-se ainda mais disfuncional porque não é realizado com eficiência [...] esse fato é agravado pela recusa do banco de dados das FFAA, o Sigma, de repassar as informações sobre armas civis para o Sinarm, impedindo que grande quantidade de armas envolvidas em crimes sejam rastreadas".

O artigo 49 do Decreto nº 2.222/97, que regulamentava a Lei 9.437/1997, já previa a integração dos sistemas Sinarm e Sigma, porém, até recentemente esses sistemas operaram paralelamente. Conforme relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU),

realizada por solicitação do Congresso Nacional, a falta de integração e interoperabilidade entre esses dois sistemas de controle informacional é uma questão que comprometia significativamente a confiabilidade dos dados armazenados e, conseqüentemente, a eficácia da política pública de controle de armas (TCU - SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN): 6022023, Relator.: ANTONIO ANASTASIA, Data de Julgamento: 29/03/2023). Recentemente, em julho de 2025, o sistema foi integrado, ficando a cargo da Polícia Federal o controle das armas dos CACs, inclusive¹.

Ao mesmo tempo, o Estatuto introduziu inovações significativas nas disposições penais, estendendo a criminalização do porte e aumentando as penas correspondentes. Criou tipos penais específicos para punir a posse e o porte ilegal de armas de fogo, refletindo uma abordagem mais rigorosa no tratamento jurídico dessas condutas. Quanto aos requisitos para aquisição de armas de fogo, o Estatuto estabeleceu a necessidade de comprovar a efetiva necessidade, além de atender a requisitos como comprovação de idoneidade, apresentação de certidões negativas de antecedentes criminais, comprovação de ocupação lícita e residência certa, e demonstração de capacidade técnica e aptidão psicológica para o manuseio de arma de fogo. A idade mínima para aquisição foi elevada para 25 anos, e a concessão do porte passou a ser um ato discricionário da Administração Pública, sujeito à análise de conveniência e oportunidade.

O artigo 34 do Estatuto, por exemplo, instituiu o "Banco Nacional de Perfis Balísticos" no âmbito do Ministério da Justiça, com o objetivo principal de coletar e analisar perfis balísticos, elementos essenciais para a investigação e solução de crimes envolvendo o uso de armas de fogo. No aspecto econômico-financeiro, o Estatuto unificou a cobrança de taxas, estabelecendo o mecanismo de custeio das atividades de fiscalização e controle de armas no âmbito do Exército e da Polícia Federal.

2.1 O FENÔMENO SOCIAL DA OBSESSÃO POR ARMAS DE FOGO E O PROJETO DE LEI QUE VISA REVOGAR O ESTATUTO

Como narrado no capítulo anterior, tanto a Lei 9.437/97 quanto a Lei 10.826/2003 surgem em um contexto internacional marcado pelo declínio do Estado Social e crescimento do mercado de armas de fogo, em razão das mudanças decorrentes da entrada em cena do

¹ A competência para fiscalizar os CACs passou completamente do Exército para a PF em 1.º de julho de 2025. A plataforma da PF, o Sistema Nacional de Armas (Sinarm), que estava responsável por 3 milhões de armas, herda do Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma) a fiscalização de mais de 900 mil CACs e 1,5 milhão de armas (UOL, 2025).

terrorismo, da globalização, da crescente violência urbana e também do fim da Guerra Fria. Nesse período, a proliferação e o descontrole de armas pequenas e leves – Small Arms Light Weapons (SALW) – em nível mundial passou a ser um problema na agenda internacional (BANDEIRA, 2019). Por óbvio, o problema se intensificou quando do surgimento do fenômeno social da obsessão por armas, que trataremos nesta seção. Isto porque, é sabido que as políticas de armas dos Estados Unidos (EUA) afetam todo o mercado internacional, pois se trata do maior produtor e exportador de armas pequenas do mundo e o aumento, sobretudo a partir do advento da obsessão por armas, da influência da National Rifle Association (NRA) no lobby da indústria e comércio de armas, inclusive brasileiro, é muito significativa no setor da segurança.

Até 1977, por exemplo, a NRA não passava de um clube de caçadores: “quando uma nova diretoria se associou ao Partido Republicano e, nos governos Reagan, fez da defesa das armas um fator de proselitismo eleitoral. Polarizaram a sociedade com o tema, dividindo-a entre prós e contras o porte de armas. Não por acaso, é a partir dessa época que se iniciaram os massacres em lugares públicos no país” (BANDEIRA, 2019, p. 39). Desde então, o discurso da NRA, aliado com o de políticos do Partido Republicano, passa a ser de desconfiança em relação aos governos e defesa da “liberdade dos cidadãos”.

No Brasil, o fenômeno se expressa, por exemplo, no discurso de setores mais à direita do espectro político, bem como em projetos de lei que visam flexibilizar o controle de armas e até mesmo revogar o Estatuto. Em 2019, o então ministro-chefe da Casa Civil durante o governo do presidente Jair Bolsonaro, Onyx Lorenzoni (2019), publicou artigo no jornal Folha de S. Paulo no qual afirmou que “desarmar a população é um dos maiores desejos daqueles que não respeitam o que há de mais precioso para um povo, a liberdade”. O ex-ministro citou, entre outros exemplos, o caso dos Estados Unidos da América (EUA), onde a posse de arma de fogo é um direito previsto na Constituição. Mas, como analisamos em dissertação de mestrado (BIANCHI, 2024), a interpretação da Segunda Emenda da Constituição americana precisa levar em conta o contexto em que ela foi produzida, que era o de luta pela independência do país contra o domínio do Reino Unido.

O propalado direito de todos se armarem, garantido pela Segunda Emenda da Constituição americana, é recente. Tanto é que somente em 2008, já no contexto de agravamento da crise do Estado, que a Suprema Corte dos EUA formou maioria para “interpretar essa emenda como um ‘direito dos indivíduos às armas’, ganhando a votação por um voto” (BANDEIRA, 2019, p. 40).

Portanto, é relativamente recente esse fenômeno social da obsessão por armas associado aos fatores de declínio do Estado social e agravado após a ascensão da onda

antidemocrática mundo afora. Aos poucos, o controle sobre as armas foi diminuindo. Com o aumento do medo da violência, ganhou novo vigor a ideia de que o uso de armas de fogo por parte de civis traz mais segurança. Ou seja, do ponto de vista dos defensores da redução do controle de armas em mãos da sociedade civil, uma vez que os Estados não são capazes de fornecer segurança, as armas deveriam ser consideradas como um recurso para a autodefesa.

Esse recurso a autodefesa equivale à reivindicação do “direito a segurança” analisado por Humberto Fabretti (2014). Afinal, se a consequência para alguém usufruir do direito à segurança, concebido como direito individual atrelado à concepção militarista de segurança pública, é a eliminação de direitos fundamentais de muitas outras pessoas (FABRETTI, 2014, p. 137), então esse é um direito que causa mais insegurança. O mesmo problema vale para o direito a armas como um recurso para a autodefesa, como um como direito de liberdade individual.

Diante dessa concepção excludente, em que uma parcela da população é vista como fonte de risco, de desordem, retroalimentando, assim, um círculo vicioso de insegurança (FABRETTI, p. 137), resta-nos questionar: segurança para quem? Armas para quem?

Em A república das milícias, por exemplo, Bruno Paes Manso demonstra que, em nome da segurança pública, duas medidas políticas muito convenientes aos grupos paramilitares e ao crime organizado vêm sendo implementadas nos últimos anos: a redução do controle da letalidade policial e a flexibilização das regras para porte, posse e venda de armas de fogo (PAES MANSO, 2020, p. 288). Nesse sentido, vale registrar que o monitoramento do Congresso Nacional realizado pelo Iser (GRILLO, 2023), permite identificar que, dos 157 projetos legislativos protocolados de janeiro a julho de 2023, com a temática “Crime e Segurança Pública”, cerca de um terço (53 projetos) tem como objeto a regulamentação das armas letais e não-letais, munições e acessórios: “a maioria deles (36 projetos) visa à desregulamentação das armas de fogo, apenas seis visavam a um controle maior sobre as armas e os demais onze projetos dispõem sobre temas que, embora não possam ser taxados como ‘desregulamentação’, são claramente favoráveis ao armamento da população civil (GRILLO, 2023).

O mais emblemático desses Projetos é o PL n ° 3.722/12, que visa revogar o Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/03) e facilitar a obtenção da posse e do porte de armas de fogo. Seu texto-base foi aprovado pela comissão especial da Câmara dos Deputados, mas ainda está em tramitação e precisaria passar pelo Senado para se tornar lei. A principal mudança proposta é que qualquer pessoa que se adeque aos requisitos mínimos exigidos em lei teria o direito de

possuir e portar armas de fogo, eliminando a necessidade de informar a efetiva necessidade do armamento.

Outras alterações significativas propostas pelo PL incluem a redução da idade mínima para compra de armas de 25 para 21 anos, a extensão do porte para outras autoridades (como deputados, senadores e agentes de segurança socioeducativa), e a remoção dos impedimentos para que pessoas que respondam a inquérito policial ou processo criminal possam comprar ou portar arma de fogo.

No próximo capítulo, veremos mais detidamente como o Estatuto do desarmamento proporcionou, pelo menos até a atual configuração dos arranjos jurídico-institucionais do controle de armas, munições e acessórios, definida no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, especialmente por meio do Decreto 11.615/2023, uma espécie de acomodação dos interesses sociais e políticos em disputa, resistindo ao período de surgimento e consolidação do fenômeno social da obsessão por armas.

3. MECANISMOS INFRALEGAIS DE FLEXIBILIZAÇÃO E DE RESILIÊNCIA DO CONTROLE DE ARMAS

Como vimos no capítulo anterior, são muitas as propostas de alterações legislativas, que ameaçam o Estatuto do Desarmamento. Porém, é preciso reconhecer que essa lei vem resistindo aos ataques e o motivo passa pelo papel dos mecanismos jurídicos infralegais, que muitas vezes causam impacto tão decisivo no sistema de controle de armas que a alteração da lei acaba sendo desnecessária. É o caso, por exemplo, dos Decretos Presidenciais, sobretudo aqueles editados a partir do período marcado pelo surgimento do fenômeno da obsessão por armas.

Em tese, esses decretos, bem como portarias e instruções normativas do Poder Executivo, não têm o poder de criar direitos ou obrigações. Devem apenas e tão somente detalhar o modo como as leis devem ser aplicadas, pois possuem hierarquia inferior à lei. Porém, no caso do sistema de controle de armas, por meio desses mecanismos jurídicos infralegais os governos vêm decidindo por aumentar ou diminuir significativamente o fluxo e o controle da circulação de armas e munições, sem precisar alterar a Lei 8.826/2003, pois esta apresenta limites bastante amplos.

Não obstante os Decretos terem se tornado protagonistas a partir do governo do presidente Michel Temer, já no contexto de agravamento da crise do Estado Social, o fato é que o Estatuto é genérico em pontos como o relativo ao controle da posse e porte de armas pela população civil e depende da edição desses mecanismos jurídicos que o regulamentam.

A propósito, logo após o advento da Lei 10.826/2003 (Estatuto do desarmamento), sobreveio a edição do Decreto Presidencial 5.123/2004, que regulamentava o Estatuto no que se refere à aquisição, ao cadastro, ao registro, à posse, ao porte e à comercialização de armas de fogo, munição e acessórios, bem como sobre os dois principais instrumentos (bancos de dados) para gestão do registro de armas e munições: o Sistema Nacional de Armas (Sinarm), no âmbito da Polícia Federal e do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), e o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma), no âmbito do Exército e do Ministério da Defesa.

Um dos pontos cruciais dessa regulamentação de 2004 foi a concessão de prazo de 6 meses para que se efetivasse a interligação dos dados dos dois sistemas (Sigma e Sinarm), medida que até hoje não foi cumprida. Mas, como vimos no primeiro capítulo, essa integração, que já era prevista na Lei que antecedeu o Estatuto, só foi efetivada recentemente, após décadas de descumprimento do comando.

Tal regulamentação (Decreto 5.123/2004) permaneceu em vigor, com alterações, até maio de 2019, quando veio a ser revogada pelo Decreto 9.785/2019, do presidente Jair Bolsonaro. Daí em diante, houve efetivo esvaziamento da política de controle de armas no Brasil, sempre pela via infralegal. Para tanto, verificou-se a edição de mais de uma dezena de decretos alterando as normas regulamentadoras do Estatuto do Desarmamento, muitas vezes em sequência e com a promoção de múltiplas revogações.

Muitas dessas revogações se devem à pressão exercida pelo Senado, pela Câmara dos Deputados e (indiretamente) pelo STF, no sentido de ameaçar suspender os efeitos, eficácia das normas, por apresentarem potencial ilegalidade e inconstitucionalidade. Diante disso, a Presidência da República optou por seccionar o regulamento do Estatuto em três partes. A primeira delas ateu-se à disposição sobre aquisição, cadastro, registro e a posse de armas de fogo (Dec. 9.845/2019). E uma norma curta, trazendo, basicamente: a) definições (ex.: armas de fogo de porte, armas de fogo não portáteis, munição de uso restrito etc.); b) procedimentos relacionados com a aquisição e o registro de armas; c) entrega voluntária de armas na Campanha do Desarmamento - indenização; d) cassação de posse e de porte; e) apreensão.

As duas outras partes, tratadas em outros Decretos, acabaram tendo suas eficácias suspensas por decisão do STF, até que sejam julgadas as ADI 6119 e 6466 (tendo como relator Min. Edson Fachin) e ADI 6134, 6675, 6676, 6677, 6680 e 6695 (relatora: Min. Rosa Weber). Mais tarde, como veremos, o Decreto 9.845/19 foi revogado pelo Decreto 11.615/23, já sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva.

Os principais decretos do período do presidente Jair Bolsonaro privilegiavam a categoria de colecionadores, atiradores e caçadores - conhecidos pela sigla CAC. Isto é, grande parte da flexibilização ocorrida nesse período (em que Sérgio Moro, seguido de André Mendonça e Anderson Torres estiveram à frente do MJSP) deu-se em razão do aumento dos quantitativos de armas e munições passíveis de aquisição e posse por CACs, bem como dos incentivos para a difusão dos “clubes de tiros”.

De acordo com o boletim “Descontrole no Alvo”, do Instituto Igarapé (2021), apenas entre janeiro e abril de 2021, foram feitos 115.590 registros de atividades de caça, tiro desportivo e colecionamento de armas. Comparado a dezembro de 2018, período imediatamente anterior ao início do governo do presidente Jair Bolsonaro, o crescimento de certificado de registro ativos de atiradores foi de 161%, de caçadores, de 219%, e de colecionadores, de 228%. Ainda de acordo com o boletim, essa expansão ocorreu sem a construção de mecanismos fiscalizatórios adequados. Apenas 2% dos arsenais privados são fiscalizados (IGARAPÉ, 2021, pp. 2-4).

Por meio de Decretos, garantia-se a essa categoria um tempo maior na renovação do Certificado de Registro de Arma de Fogo (CRAF), dez anos. Ademais, criou-se o registro provisório (a exemplo do que foi previsto no § 4º, art. 5º da Lei 10.826/2003); destinou-se um artigo para definições - conceitos; foram estipuladas quantidades (limites) gerais, para aquisições de armas e munições; disposições importantes sobre tráfego (guia de tráfego) foram apresentadas; foram elaboradas normas específicas do porte de armas para CAC; dispôs sobre a prática de tiro desportivo por menores, dentre as principais abordagens (FACCIOLLI, 2024, p. 23).

No que se refere a esse tempo maior na renovação do certificado de registro, é emblemático o ataque armado ocorrido em Novo Hamburgo, no Rio Grande do Sul, que deixou quatro pessoas mortas e nove feridos, após um homem com registro de CAC disparar contra familiares e policiais. Isto porque, apesar do histórico de internações por esquizofrenia, o autor do crime tinha pistolas, espingardas e grande quantidade de munições obtidas legalmente, o que só é permitido com apresentação de laudo de aptidão psicológica (G1, 2024a).

Isso foi possível porque o laudo só atesta o momento do dia de avaliação, não acessa histórico médico nem faz um acompanhamento prolongado. O Conselho Federal de Psicologia indica que sua validade é de no máximo 2 anos, mas esse CAC não repetia o exame desde 2020, beneficiado pelo prazo flexibilizado de renovação de registros no governo Bolsonaro para 10 anos e que, em 2023, voltou a ser de 3 a 5 anos.

Já o Decreto 9.847, também de 25.06.2019, tratou, especificamente, sobre a estruturação do Sistema Nacional de Armas (Sinarm) e de Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma), das aquisições, comércio exterior, recolhimento e destruição de armas de fogo. Era o mais extenso dentre os três (Dec. 9845, Dec. 9.846 e o Dec. 9.847) e possui redação mais técnica. Vale ressaltar que, mesmo sem alteração na legal, tal decreto alterou parâmetros para classificação de armas de fogo de calibre restrito. Com isso, viu-se um estímulo do comércio especializado, já que a aquisição de armas de calibre restrito passou a ser permitida junto a vendedores especializados, sem necessidade de acessar os fabricantes. Portanto, tal Decreto conferia maior liberdade ao comércio exterior, em especial à importação, que poderia ser realizada de forma bem simplificada pelos órgãos de segurança pública, polícias especiais (legislativa, do Ministério Público e do poder judiciário) e guardas municipais (FACCIOLLI, 2024, p. 25). Mais tarde, tal Decreto também foi parcialmente revogado pelos Decretos 11.366 e 11.615, todos de 2023.

Em contrapartida, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, já na ocasião de sua posse, em 1º de janeiro de 2023, assinou o Decreto nº 11.366/23, sustando os efeitos dos decretos anteriores e suspendendo os registros para a aquisição e transferência de armas e de munições de uso restrito por caçadores, colecionadores, atiradores e particulares. Esse decreto, ademais, restringiu os quantitativos de aquisição de armas e de munições de uso permitido, suspendeu a concessão de novos registros de clubes e de escolas de tiro, dentre outras providências. Trata-se de norma restritiva, voltada para enfraquecer a categoria dos CACs registrados no Comando do Exército.

No segundo dia de governo, foi editado o Decreto 11.615/2023, que consiste em regulamentação mais ampla e definitiva da matéria, estabelecendo diversos mecanismos que visam restringir a circulação e promover a reconstrução da política pública de controle de armas no Brasil. Como observa Ângelo Fernando Faccioli (2024, p. 560), o Exército e o Departamento de Polícia Federal saem fortalecidos dentro da nova política de controle de armas no Brasil. Isto porque suas competências e atribuições foram ampliadas, em decorrência de novos e importantes encargos assumidos perante o Estado.

O Comando do Exército viu mantidas e fortalecidas as atribuições previstas na Lei anterior - fiscalizar e controlar o exercício de todas as atividades internas e externas relacionadas com armas, munições, explosivos e demais produtos controlados. Dentre os inúmeros encargos assumidos, destacamos a missão de regulamentar os dispositivos intrínsecos de segurança e identificação de que trata o § 3º do art. 23 da Lei. Por óbvio, “a liberação para comercialização de armas de fogo e munições de calibre restrito, em estabelecimentos

autorizados pelo Exército e Polícia Federal, traz natural preocupação” (FACCIOLLI, 2024, p. 560).

CONCLUSÃO

A análise desenvolvida neste estudo indica que o êxito do Estatuto do Desarmamento como política pública associada à agenda democrática no setor da segurança pública deve-se, em parte significativa, à sua capacidade de acomodar interesses diversos, incluindo aqueles defendidos por partidários do direito à posse de armas.

Esta característica ajuda a explicar, por exemplo, por que razão o Projeto de Lei 3.722/2012, que propõe a revogação do Estatuto, apesar de aparentemente contar com apoio substancial em determinados círculos políticos, permanece sem avanços significativos no processo legislativo. É que a legislação atual, dependente de mecanismos jurídicos que a regulamente, já proporciona flexibilidade suficiente para satisfazer demandas de setores específicos, particularmente através da regulamentação da categoria dos CACs, evitando assim o desgaste político potencialmente associado à aprovação de uma nova legislação mais permissiva.

Como vimos na seção 3, essa flexibilidade depende de mecanismos jurídicos infralegais, especialmente de Decretos Presidenciais. É através desses mecanismos que o Estatuto do Desarmamento conseguiu acomodar, em certa medida, os interesses dos defensores do "direito a armas", o que talvez possa explicar sua relativa estabilidade, mesmo em um contexto de avanço de pautas conservadoras. Em tese, esses mecanismos jurídicos infralegais referem-se a atos administrativos que possuem hierarquia inferior à lei (decretos, portarias e instruções normativas), ou seja, eles não poderiam criar direitos ou obrigações, mas apenas detalhar como as leis devem ser aplicadas. Porém, como buscamos demonstrar, no caso do controle de armas, esses mecanismos jurídicos infralegais permitem à Presidência da República decidir por aumentar ou diminuir significativamente o fluxo e o controle da circulação de armas e munições, sem alteração da Lei 10.826/2003, pois os limites impostos por essa lei são bastante amplos.

Tal característica da legislação, contudo, não elimina os desafios associados à implementação efetiva do sistema de controle de armas, munições e acessórios, particularmente considerando-se as evidências que correlacionam a disponibilidade de armas com indicadores de violência, especialmente aquela direcionada a grupos socialmente vulneráveis. Nesse sentido, a série histórica de pesquisas elaboradas pelo Instituto Sou da Paz revela que o uso de arma de fogo se mantém como o principal meio de assassinato de mulheres, respondendo pela

morte de cerca de 2.000 mil a cada ano no país. E mais, 72% das mulheres mortas por arma de fogo em 2023 eram negras (INSTITUTO SOU DA PAZ, 2025). A propósito, tomando o exemplo do caso do assassinato da vereadora Marielle Franco, chegou-se a descobrir que a munição usada partiu da Polícia Federal, mas a identificação do destino dessas munições depende do aprimoramento do sistema de rastreamento das munições.

Nesse sentido, as políticas de facilitação do acesso a armas, ao contrário do que afirmam seus defensores, não visam a democratização do acesso a armas. Na prática, não se trata de “armar o povo”, mas sim de conferir respaldo legal a quem tenha condições financeiras de adquirir armas a custos elevados. As pesquisas revelam que há um perfil específico desse consumidor de armas de fogo. Um cruzamento entre o número de armas por município e suas populações mostrou que os chamados CACs são, em regra, homens brancos com alta escolaridade e moradores das regiões Centro-Oeste e Sul, segundo a Polícia Federal (RIBEIRO; GARCIA, 2024). As profissões mais armadas são administrador (13,6%), comerciante varejista (7,5%) e produtor agropecuário (6,7%) (Idem, 2024).

Ademais, também procuramos indicar neste estudo as principais características das políticas públicas de desarmamento, o contexto sociopolítico em que essas políticas surgiram e ganharam força, sobretudo a partir dos anos 1990, os instrumentos jurídicos para implementação das leis que estabelecem as políticas de controle de armas e munições, a pluralidade de instituições competentes para agir, as ferramentas instituídas para controle da posse e do porte de armas, munições e acessórios em poder da população civil, a integração do sistema de controle informacional, as tentativas de revogação da lei, especialmente através do PL 3.722/2012, e alguns dos efeitos de suas lacunas e omissões. Dessa forma, ressaltamos que a efetividade de políticas de controle de armas e munições depende não apenas da existência de legislação adequada, mas também de sua implementação consistente, da integração eficaz entre sistemas de controle e, sobretudo, da resistência institucional a tentativas de flexibilização excessivas que comprometam seus objetivos fundamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA, Antônio Rangel. Armamentos: Questionamentos Fundamentais. São Paulo: LeYa, 2019.

BRASIL. Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Estabelece normativas sobre registro, posse e comercialização de armamentos e munições, regulamenta o Sistema Nacional de

Armamentos, tipifica delitos específicos e estabelece outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 2003.

BRASIL. Decreto nº 9.785, de 7 de maio de 2019. Regulamenta a Lei nº 10.826/2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armamentos e munições, sobre o Sistema Nacional de Armamentos, tipifica delitos específicos e estabelece outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 mai. 2019.

BRASIL. Decreto nº 11.366, de 1.º de janeiro de 2023. Suspende os registros para a aquisição e transferência de armas e de munições de uso restrito por caçadores, colecionadores, atiradores e particulares, restringe os quantitativos de aquisição de armas e de munições de uso permitido, suspende a concessão de novos registros de clubes e de escolas de tiro, suspende a concessão de novos registros de colecionadores, de atiradores e de caçadores, e institui grupo de trabalho para apresentar nova regulamentação à Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11366.htm. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.615, de 21 de julho de 2023. Regulamenta a Lei nº 10.826/2003, estabelecendo normativas sobre registro, posse e comercialização de armamentos e munições, sobre o cadastramento de armamentos, sobre o funcionamento do Sistema Nacional de Armamentos e sobre diretrizes para redução da circulação de armamentos em território nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jul. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Porte, posse, crime: os delitos relacionados às armas de fogo segundo o STJ. Disponível em: Delitos relacionados às armas de fogo na jurisprudência do STJ. Acesso em: 05 jun. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARD, Murilo. “Mapeamento de arranjos jurídico-institucionais: um roteiro metodológico para estudos das relações entre direito e política” in REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 1–36, 2024. DOI: 10.21783/rei.v10i1.777. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/777>. Acesso em: 26 jul. 2025.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança pública**: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional. São Paulo: Atlas, 2014.

FACCIOLLI, Ângelo Fernando. Lei das armas de fogo. São Paulo: editora JusPodium, 2024.
FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 18.º Anuário brasileiro de segurança pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 18 jul. 2024. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253>. Acesso em: 2 maio. 2025.

GASPARDO, Murilo; MARIANO DE OLIVEIRA, Adolfo Raphael Silva. “Autocratização e resiliência democrática no Brasil (2019-2023)” *In*. Revista Direito GV, São Paulo, v. 21, e2515, 2025. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202515>.

G1. Ipsos-Ipec: conservadorismo no Brasil recua em 2025; 72% defendem prisão perpétua para crimes hediondos. G1. Rio de Janeiro, 28 de jul. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/07/28/ipsos-ipecc-conservadorismo-brasil-2025.ghtml>. Acesso em: 29 de jul. 2025.

G1. Homem mata familiares e PMs em Novo Hamburgo: veja o que se sabe e o que falta saber. G1. Rio de Janeiro, 24 out. 2024a. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/10/24/homem-mata-familiares-em-novo-hamburgo-veja-o-que-se-sabe-e-o-que-falta-saber.ghtml>. Acesso em: 10 jul. 2025.

GRECO, Rogério. Estatuto do Desarmamento. 8. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2023.

GRILLO, Carolina C. A Batalha regulatória das armas de fogo. *In*: Nexo. 28 dez. 2023. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/opiniao/2023/09/06/a-batalha-regulatoria-das-armas-de-fogo>. Acesso em: 29 jul. 2025.

INSTITUTO IGARAPÉ. Descontrole no alvo: mais grupos armados, menos fiscalização. Boletim n. 2. Outubro/2021. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé.

INSTITUTO SOU DA PAZ. Pela Vida das Mulheres: O Papel da Arma de Fogo na Violência de Gênero. 4ª edição, 2025.

INSTITUTO SOU DA PAZ. Violência armada custa R\$ 41 milhões à saúde pública e vítima principalmente homens negros, revela estudo. Instituto Sou da Paz. São Paulo, 1.º nov. 2023. Disponível em: <https://soudapaz.org/noticias/violencia-armada-custa-r-41-milhoes-a-saude-publica-e-vitima-principalmente-homens-negros-mostra-estudo-do-instituto-sou-da-paz/>. Acesso em: 30 maio 2025.

LORENZONI, Onyx. “Em defesa do direito à legítima defesa”. Folha de São Paulo. São Paulo, 19 jan. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2019/01/em-defesa-do-direito-a-legitima-defesa.shtml>. Acesso em: 6 jul. 2025.

PAES MANSO, Bruno. A república das milícias: dos esquadrões da morte à era Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2020.

RIBEIRO, Aline; GARCIA, Rafael. Homem, com ensino médio e do agro: recadastramento de CACs revela perfil do atirador amador no Brasil. O Globo. 25 fev. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2024/02/25/homem-com-ensino-medio-e-do-agro-recadastramento-de-cacs-revela-perfil-do-atirador-amador-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 29 jul. 2025.

SECOND AMENDMENT. Constitution of the United States. In: Constitution Annotated. Disponível em: <https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-2/>. Acesso em: 28 jul. 2025.

SZABÓ, Ilona; RISSO, Melina. Segurança pública para virar o jogo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

UOL. “PF abre dados de CACs e expõe explosão nos registros sob Bolsonaro”. UOL, São Paulo, 20 de jul. 2025. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2025/07/20/pf-abre-dados-de-cacs-e-expoe-explosao-nos-registros-sob-bolsonaro.htm>. Acesso em 20 de jul. 2025.

UOL. “Povo armado jamais será escravizado; comprem suas armas', diz Bolsonaro”. UOL. São Paulo, 10 de ago. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia->

[estado/2022/08/10/povo-armado-jamais-sera-escravizado-comprem-suas-armas-diz-bolsonaro.htm?cmpid=copiaecola](https://g1.globo.com/brasil/seguranca/noticia/2022/08/10/povo-armado-jamais-sera-escravizado-comprem-suas-armas-diz-bolsonaro.htm?cmpid=copiaecola). Acesso em 27 de jul. 2025.