

Controle de armas no Brasil *O caminho a seguir*

**Ana Carolina Pekny, Bruno Langeani, Felipe Angeli,
Ivan Marques e Stephanie Morin**

NOVEMBRO DE 2015

■ “O presente policy paper defende a necessidade em se fortalecer a política trazida pela Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), que prevê maior controle sobre a posse, o porte e a comercialização de armas de fogo e munição no Brasil.

■ O Estatuto do Desarmamento foi um fator importante para reverter o crescimento acelerado das mortes por arma de fogo no Brasil. Entre 1993 e 2003 a taxa de homicídios por 100 mil habitantes, cometidos com armas de fogo, crescia aproximadamente 6,9% ao ano. A partir de 2004, houve uma clara reversão de tendência, com o crescimento caindo para 0,3% ao ano.

■ Apesar dos avanços obtidos, o Estatuto do Desarmamento sofreu diversas modificações nos últimos anos e encontra-se sob ataque constante por congressistas ligados à indústria nacional de armas. Apesar de se tratar de uma lei federal, parte da sua implementação depende de atuação estadual e as medidas previstas não foram implementadas de maneira uniforme nos estados, ou mais grave ainda, nunca saíram do papel. O conjunto de recomendações apontadas pretende melhorar a implementação do Estatuto e aprimorar o sistema de controle de armas no país.”

Sumário

■ I. INTRODUÇÃO: A VIOLÊNCIA ARMADA NO BRASIL	4
■ II. O ESTATUTO DO DESARMAMENTO	5
■ <i>Percurso político-histórico</i>	5
■ <i>O que diz o Estatuto</i>	7
■ III. IMPACTOS POSITIVOS DO ESTATUTO	9
■ <i>Desaceleração do ritmo de crescimento das mortes</i>	9
■ <i>Queda no estoque de armas em circulação</i>	12
■ IV. AMEAÇAS AO CONTROLE DE ARMAS	14
■ <i>Tentativas legislativas para flexibilizar o Estatuto</i>	14
■ <i>Principais argumentos contra o controle de armas</i>	16
■ V. RECOMENDAÇÕES	19



INTRODUÇÃO: A VIOLÊNCIA ARMADA NO BRASIL

O Brasil assumiu a liderança absoluta de um triste ranking em 2012: com 50.108 homicídios, registramos o maior número absoluto de homicídios do planeta, segundo o Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC).¹ Além disso, a taxa de homicídios no país – 25,2 por 100 mil habitantes – é a 15ª mais alta do mundo.²

Nesta tragédia, o principal agente da destruição de vidas é a arma de fogo, utilizada em 41%³ dos homicídios globalmente e 71% das mortes por agressão no Brasil em 2012.⁴ Entre 1980 e 2012, a taxa de mortes por agressão por arma de fogo no país cresceu 302,8%⁵ e 880.000 pessoas foram mortas a tiros, entre homicídios, acidentes, suicídios e mortes de intencionalidade indeterminada.⁶ Não é, pois, de surpreender, que em 2012, 62% da população do país como

um todo relatava ter “muito medo” de ser assassinada.⁷

Sabe-se também que essa violência incide com mais força sobre determinados grupos populacionais no Brasil. Dos 40.369 mortos por agressão por arma de fogo ocorridas em 2013, 94,1% eram homens, 59,4% eram jovens entre 15 e 29 anos (apesar dessa faixa etária representar apenas 26,9% da população em 2010, ano do último Censo), e 69,3% eram negros.⁸ Jovens negros têm três vezes mais chances de serem assassinados do que jovens brancos.⁹

Para além de seus impactos humanos e sociais alarmantes, a violência no Brasil impõe perdas econômicas elevadas. Segundo estudo realizado em 2014 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pela organização não-governamental Fórum Brasileiro de Segurança Pública, a violência custou R\$ 258 bilhões somente em 2013 (5,4% do Produto Interno Bruto), incluindo gastos com segurança privada, seguros e sistema de saúde, além de perdas do consumo e produção considerando a morte prematura das vítimas (R\$192 bilhões); policiamento e outros serviços oferecidos pelos órgãos de segurança pública (R\$61,1 bilhões); e o custo dos sistemas socioeducativo e prisional (R\$4,9 bilhões).¹⁰

1. “Estudo Global Sobre Homicídios”, Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC), 2013, p. 127. Disponível em: <http://migre.me/qGrOW>.

2. Id.

3. Ibid, p. 16.

4. “Estatísticas Vitais”, Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS), disponível em: <http://migre.me/qRqqY>; e “Estimativas populacionais para os municípios brasileiros em 01.07.2014”, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), disponível em: <http://migre.me/qRqBM>. O DATASUS não permite consultar o número de homicídios ocorridos no país, mas sim o das mortes por agressão, categoria que inclui homicídios, latrocínios e lesões corporais seguidas de morte. Segundo os dados desagregados de homicídios, latrocínios e lesões corporais seguidas de morte disponibilizados no 8º Anuário Brasileiro de Segurança Pública produzido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em 2014, estimamos que os homicídios representam quase 95% das mortes por agressão contabilizadas pelo DATASUS em 2013.

5. WASELFSZ, Julio J. *Mapa da Violência 2015: Mortes Matadas por Armas de Fogo*. Brasília, 2015, p. 23. Disponível em: <http://migre.me/qRrJM>. Os Mapas da Violência são estudos realizados pelo Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sob a coordenação de Julio Jacobo Walselisz. As publicações utilizam dados extraídos do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) e datam desde 1998.

6. Ibid, p. 22.

7. OLIVEIRA JUNIOR, Almir, ALENCAR, Rafael A. C. *Síntese de Indicadores de Percepção Social – Segurança Pública*. Instituto Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012, p. 04. Disponível em: <http://migre.me/qWq6W>.

8. “Estatísticas Vitais”, Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS), disponível em: <http://migre.me/qRqqY>; e “Estimativas populacionais para os municípios brasileiros em 01.07.2014”, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), disponível em: <http://migre.me/qRqBM>.

9. Taxa calculada com base em dados de mortes por agressão por arma de fogo extraídas do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS), disponíveis em: <http://migre.me/qRqqY>; e informações do Censo 2010 e estimativas populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), disponíveis em: <http://migre.me/qS9jw> e <http://migre.me/qRqBM>.

10. “8º Anuário Brasileiro de Segurança Pública”, Fórum Bra-



Dados do Sistema de Informações Hospitalares (SIH) do Ministério da Saúde apontam que a violência armada impõe um impacto financeiro de quase R\$ 44 milhões ao Sistema Único de Saúde (SUS), relacionado apenas aos gastos com as internações causadas por ferimentos à bala.¹¹ Estes custos não incluem o acompanhamento pós-hospitalar e nem a reabilitação das vítimas, assim como estão excluídos os gastos realizados no sistema privado de saúde.¹²

Diante desse quadro, o presente *policy paper* defende a necessidade de fortalecer a política trazida pela Lei 10.826/2003 – Estatuto do Desarmamento (“Estatuto”) – que prevê maior controle sobre a posse, o porte e a comercialização de armas de fogo e munição no Brasil, entre outros marcos legais relativos ao controle de armas.¹³ A primeira seção apresenta um breve resgate histórico do percurso do Estatuto no Legislativo. Em seguida, o texto avalia o impacto do Estatuto na redução dos índices de violência letal no Brasil e esclarece as principais críticas do controle de armas e munições. Finalmente, destacam-se as principais ações necessárias para o fortalecimento do Estatuto e redução das mortes por arma de fogo no país.

O ESTATUTO DO DESARMAMENTO

Percurso político-histórico

A primeira legislação que dispõe sobre as armas de fogo no país foi o Decreto Presidencial nº 24.602/1934 de Getúlio Vargas, que tratava da fabricação e comercialização de

armas de guerra, empreendimento proibido às empresas particulares.¹⁴ No entanto, este diploma não mencionava o uso civil de armamentos. A verdadeira mudança na política de controle de armas nacional ocorreu com a publicação do Decreto nº 55.649/1965, que revogou a legislação de Vargas e instituiu o “Regulamento para o Serviço de Fiscalização da Importação, Depósito e Tráfego de Produtos Controlados pelo Ministério da Guerra – R105”.¹⁵

Ao contrário do decreto de Getúlio, o Decreto 55.649/1965 regulamentou a produção, comércio e circulação de “armas, munições, pólvoras, explosivos e seus elementos e acessórios”, sempre sob o controle do Governo Militar e seu Ministério da Guerra.¹⁶ Um de seus principais objetivos foi a promoção e o desenvolvimento da indústria armamentista nacional, inclusive no sentido de incluir armas de fogo e munições na pauta de exportações brasileira.¹⁷ Cabia às Polícias Cíveis dos estados o registro de posse e porte de armas de uso permitido a “cíveis idôneos” (sem critérios para aferir tal idoneidade), e não havia limites de quantidade e comércio de armas de fogo.¹⁸

A primeira norma sobre a aquisição e registro de armas de fogo pela população civil foi a Portaria Ministerial 1.261/1980, que estabeleceu o limite de seis armas de uso permitido por cidadão, podendo serem adquiridas até três armas por ano.¹⁹ O trâmite para o registro das armas comercializadas era de competência do comerciante, que atuava como um despachante junto às Secretarias de Segurança Pública com vistas à emissão de registros. Para

sileiro de Segurança Pública, 2015, p. 59-61. Disponível em: <http://migre.me/qRx8u>.

11. “Mortes causadas por armas de fogo no Brasil”, Ministério da Saúde, 21/07/2015. Disponível em: <http://migre.me/rnCGf>.

12. Id.

13. Lei 10.826/2003, 22 de dezembro de 2003, regulamentada pelo Decreto 5.123, 01 de julho de 2004.

14. Decreto Presidencial nº 24.602/1934, 06 de julho de 1934.

15. Decreto nº 55.649/1965, 28 de janeiro de 1965.

16. Decreto nº 55.649/1965, 28 de janeiro de 1965, Art. 21.

17. Id. 14.

18. Decreto nº 55.649/1965, 28 de janeiro de 1965, Art. 31.

19. Portaria Ministerial 1.261/1980, 17 de outubro de 1980, Art. 1 e 2.



adquirir uma arma, o cidadão civil tinha que ter 21 anos, profissão definida e apresentar atestados públicos de ausência de antecedentes criminais e de conduta político-social adequada.

Já no período democrático, a Lei nº 9.437 introduziu em 1997 o “Sistema Nacional de Armas”, a cargo da Polícia Federal, por sua vez subordinada ao Ministério da Justiça.²⁰ Foi o primeiro diploma legal que concentrou a competência de fiscalização de armas e munições a uma instituição civil, ainda que policiais, juízes e colecionadores continuassem a ter seus armamentos particulares fiscalizados pelas Forças Armadas.²¹ Os pedidos de registro e porte de armas ainda seriam efetuados às Polícias Cíveis estaduais, porém caberia à Polícia Federal a autorização final e a instalação de um cadastro nacional para consolidar as informações sobre armas em posse da população. Por sua vez, a Polícia Federal inaugurou o conceito de comprovação de “efetiva necessidade” para a autorização de porte. Outra importante contribuição desta lei foi a criminalização do porte de arma de fogo, antes considerado apenas uma contravenção penal.²² A tipificação deste crime, ainda que com uma redação e pena menor que a atual, foi um importante avanço que contribuiu ao trabalho de prevenção de crimes e apreensão de armas ilegais pelas polícias.

Durante a década de 1990, dois elementos conjugados passaram a integrar o debate acerca do controle de armas de fogo e munições no país: o fortalecimento da sociedade civil organizada, consequência da abertura política estabelecida pela Constituição Federal de 1988, de um lado, e o recrudescimento da violência no país, de outro lado. Em agosto

de 1997, alunos da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo lançaram em São Paulo a “Campanha dos Estudantes pelo Desarmamento – Sou da Paz”, apoiados pela, UNE, UBES, OAB, ILANUD, Comissão de Justiça e Paz, além de personalidades jornalísticas, políticas e artísticas. Em 10 de dezembro de 1997, dia internacional dos direitos humanos, 1.721 armas, recolhidas durante apenas 12 dias na primeira campanha do desarmamento do país, foram destruídas na Praça da Sé.²³ O Instituto Sou da Paz foi fundado em 1999 e outras regiões do país aderiram às mobilizações pelo desarmamento, destacando-se, no Rio de Janeiro, a organização Viva Rio, também pioneira no debate sobre o controle de armas e munições.

No final da década de 1990, o Distrito Federal e o Rio de Janeiro aprovaram legislações estaduais proibindo o comércio de armas de fogo, sendo ambas declaradas inconstitucionais, posteriormente, pelo Supremo Tribunal Federal.²⁴ Após o ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso manifestar seu apoio às iniciativas de controle de armas, o Ministro da Justiça Renan Calheiros apresentou um projeto de lei em maio de 1999 que limitava o comércio de armas apenas para as Forças Armadas, empresas de segurança privadas e órgãos de inteligência.²⁵ O Projeto de Lei nº 1.073/1999, originado da proposta do Ministro da Justiça, foi enviado em junho ao Congresso Nacional, ao passo que eram publicadas as primeiras notícias sobre a oposição da indústria nacional de armas e munições, organizadas em torno da Associação Nacio-

20. Lei nº 9.437/1997, 20 de fevereiro de 1997, regulamentada pelo Decreto 2.222/1997, 08 de maio de 1997.

21. Id. 14.

22. Lei nº 9.437/1997, 20 de fevereiro de 1997, Art. 10.

23. “Estudantes e OAB destroem 1.721 armas”, *Folha de São Paulo*, Brasil, 11/12/1997. Disponível em: <http://migre.mel/qWhOZ>.

24. Lei nº 2375/1999, 13 de maio de 1999 (DF) e Lei nº 3219/1999, 06 de abril de 1999 (RJ).

25. “Lobby a favor de armas se organiza no país”, *Folha de São Paulo*, Cotidiano, 24/05/1999. Disponível em: <http://migre.mel/qWiav>.



nal de Proprietários e Comerciantes de Armas (ANPCA).²⁶ O projeto de autoria do Poder Executivo foi pensado ao Projeto de Lei do Senado nº 292/1999, de autoria do Senador Gerson Camata (PMDB/ES), que não prosperou no Senado Federal.²⁷

O Instituto Sou da Paz e a Viva Rio organizaram diversas campanhas de controle de armas entre 2000 e 2003, mantendo o tema em voga.²⁸ Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República em 2003, o Secretário Nacional de Segurança Pública Luiz Eduardo Soares impulsionou a discussão acerca da proibição do comércio de armas. Em julho de 2003, o Congresso Nacional foi objeto de convocação extraordinária, sendo encaminhada mensagem presidencial priorizando os projetos de lei que dispunham sobre o comércio e porte de armas de fogo. Para este fim, foi criada uma Comissão Especial Mista composta pelos deputados Luiz Eduardo Greenhalgh (PT-SP), Michel Temer (PMDB-SP), Roberto Jefferson (PTB-RJ), Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) e José Carlos Aleluia (PFL-BA); e pelos senadores Edison Lobão (PFL-MA), Tasso Jereissati (PSDB-CE), Aloízio Mercadante (PT-SP), Romeu Tuma (PFL-SP) e Romero Jucá (PMDB-RR). O relator Greenhalgh conseguiu a aprovação de um substitutivo, que seguiu sendo discutido na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, discussão esta marcada pelo embate entre os representantes da indústria nacional de armas e representantes da sociedade civil organizada.²⁹ O ponto mais polêmico tratava

da realização de um referendo popular sobre a proibição total da comercialização de armas de fogo para a população civil, citado no artigo 35.

Em 22 de dezembro de 2003, foi promulgada a mais abrangente política de controle de armas da história nacional, a Lei nº 10.826/2003. Ainda, foi aprovada a realização do primeiro (e único) referendo de origem infraconstitucional após a abertura democrática de 1988. O Senado Federal autorizou o referendo previsto em julho de 2005, baseado na seguinte pergunta: “O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?”

Em 23 de outubro de 2005, 63,94% dos eleitores brasileiros votaram contra a proibição do comércio de armas e munições no país.³⁰ Entretanto, à exceção de seu art. 35, a Lei nº 10.826/2003 permaneceu tal qual aprovada.

O que diz o Estatuto

Atribuições institucionais

O Estatuto e sua legislação complementar delineiam concessões e responsabilidades para pessoas físicas e jurídicas e também para o Estado. A maioria delas recai sobre o Executivo federal, notadamente o Exército Brasileiro e a Polícia Federal. A atuação das polícias estaduais, ainda que não destacada, também é bastante relevante no âmbito da lei.

O Exército Brasileiro assumiu grande parte das responsabilidades pelo controle de armas. É o responsável pela classificação das armas de usos permitidos e restritos, pela fiscalização de fábricas, importações e exportações de armas de fogo e munições, e pelo registro de armas de uso militar, bem como outras categorias

26. “Fabricante defende atual legislação”, *Folha de São Paulo*, Cotidiano, 06/06/1999. Disponível em: <http://migre.me/qWixs>.

27. INÁCIO, Magna, NOVAIS, Raquel, ANASTASIA, Fátima. *Democracia e Referendo no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

28. ESTEVES, Eulícia. *O Brasil diz sim às armas de fogo: Uma análise sobre o referendo do desarmamento*. Dissertação (Mestrado em Bens Culturais e Projetos Sociais). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

29. Id.

30. “Referendos no Brasil”, Tribunal Superior Eleitoral, 2012. Disponível em: <http://migre.me/qWZeO>.



específicas.³¹ Além de acompanhar o início do ciclo de vida da arma, o Exército também é responsável por sua destinação final, pois, segundo o Estatuto, ele deve receber as armas apreendidas que já passaram por laudo pericial e não interessam ao Judiciário em até 48 horas da apreensão.

Por sua vez, a Polícia Federal controla o fluxo de armas nas mãos da população brasileira. É de sua competência, por meio do Sistema Nacional de Armas (SINARM), a emissão de autorizações de compra, porte e registro de armas para civis – alicerce central do sistema de controle (antes do Estatuto, isso era feito de forma descentralizada pelas Polícias Civis dos estados).³² Além disso, a Polícia Federal é responsável pelo credenciamento de psicólogos e instrutores de tiro, o registro dos acervos das Polícias Civil e Federal e Guardas Municipais no SINARM, a autorização de porte para as Guardas Municipais, e o registro e fiscalização das armas e funcionários das empresas de segurança privada.³³ Com relação aos comerciantes de armas, a Polícia Federal divide com o Exército a incumbência de fiscalizar lojas especializadas em armas e munições que devem não só credenciar-se junto a estes órgãos, mas

também enviar à Polícia Federal seus relatórios de vendas.³⁴

Ao Judiciário, cabe a responsabilidade pelo encaminhamento das armas vinculadas a crimes. As informações sobre as armas acauteladas durante o trâmite dos processos devem ser comunicadas pelo Poder Judiciário ao Exército e à Polícia Federal, e uma vez que estas armas não mais interessem aos processos, terão sua destinação autorizada pelos juízes (em geral, o principal destino é o envio ao Exército para destruição).³⁵

Posse e porte de armas

O cidadão que atender aos requerimentos dos processos de compra, registro e renovação terá a posse de armas em sua residência (ou local de trabalho se for o responsável legal pelo estabelecimento).³⁶ A posse irregular de arma (ou munição) de uso permitido resulta em pena de detenção de um a três anos e multa, enquanto a posse ilegal de arma de uso restrito tem pena de três a seis anos de reclusão e multa.³⁷

O Estatuto proíbe o porte de armas de fogo por civis em todo o território nacional.³⁸ Assim, com poucas exceções, civis no Brasil não têm o direito de portar armas fora de sua residência, em vias públicas ou outros locais, em condição de pronto emprego (carregadas e prontas para o uso) – mesmo que as armas estejam devidamente registradas. O porte ilegal de arma de uso permitido acarreta em pena de dois a quatro anos de prisão e multa.³⁹ Já o porte ilegal de armas de uso restrito tem pena de três a seis anos de reclusão e multa.⁴⁰

31. Lei 10.826/2003, 22 de dezembro de 2003, Art. 23 e 24.

32. Ibid., Art. 1, 2, 4, 5 e 10. Cabe à Polícia Federal gerenciar o SINARM, o banco de dados no qual devem constar informações sobre as armas de fogo das seguintes categorias: civis; Guardas Civis Metropolitanas autorizadas pelo Estatuto a portar armas (de municípios com mais de 50 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas); arma institucional e pessoal da Polícia Civil e da Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; armas de empresas de segurança privada e transporte de valores; carcereiros e armas utilizadas em escolta de presos e pela guarda portuária. Cabe à Polícia Federal gerenciar o SINARM, o banco de dados no qual devem constar informações sobre as armas de fogo das seguintes categorias: civis; Guardas Civis Metropolitanas autorizadas pelo Estatuto a portar armas (de municípios com mais de 50 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas); arma institucional e pessoal da Polícia Civil e da Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; armas de empresas de segurança privada e transporte de valores; carcereiros e armas utilizadas em escolta de presos e pela guarda portuária.

33. Ibid., Art. 1, 6, 7 e 11-A.

34. Decreto Nº 5.123/2004, 01 de julho de 2004, Art. 20.

35. Ibid. 29, Art. 25.

36. Ibid., Art. 4 e 5.

37. Ibid., Art. 12 e 16

38. Ibid., Art. 6

39. Ibid., Art. 14.

40. Ibid., Art. 16.



O porte é pessoal, intransferível, revogável e válido somente para a arma especificada.⁴¹ O documento de porte é obrigatório para a condução da arma e deve conter os seguintes dados: abrangência territorial; eficácia temporal; características da arma; número de cadastro no SINARM; identificação do proprietário; e assinatura, cargo e função da autoridade.

Principais medidas

Em síntese, as principais medidas determinadas pelo Estatuto incluem:

- Sete requisitos mínimos para a compra de arma: i) efetiva necessidade; ii) não possuir antecedentes criminais ou estar respondendo a processos criminais ou inquéritos policiais; iii) ocupação lícita; iv) residência certa; v) capacidade técnica; vi) aptidão psicológica e idade mínima de 25 anos (artigos 4 e 28);
- Concentração na Polícia Federal dos registros, autorização de porte e de compra de armas para alguns públicos na Polícia Federal e melhoria do Sistema Nacional de Armas (SINARM) do Ministério de Justiça, o banco de dados que deve conter informações sobre estas armas e donos de armas registradas no país, facilitando a rastreabilidade (artigos 1º e 2º);
- Mais controle sobre a venda de munições, que só pode ser efetuada por lojistas registrados e em caixas com código de barras identificando o produtor (artigo 23);
- Mais controle sobre as munições adquiridas pelas forças de segurança pública, que devem estar com número marcado no culote do cartucho, facilitando a rastreabilidade (artigo 23);

- A proibição do porte de armas para civis. A posse registrada e autorizada – ou seja, manter uma arma legalmente em sua residência ou local de trabalho – continua permitida, mas não se permite mais sair à rua armado (artigo 6º);
- Tipificação do tráfico de armas como crime específico e diferente do tráfico de outros produtos (artigos 17 e 18) e aumento de pena para o crime de porte ilegal de arma de fogo (artigos 14 e 16).

IMPACTOS POSITIVOS DO ESTATUTO

Desaceleração do ritmo de crescimento das mortes

O Estatuto do Desarmamento foi um fator importante para reverter o crescimento acelerado das mortes por arma de fogo no Brasil. Entre 1993 e 2003, 292.735 pessoas foram mortas por disparos de armas de fogo, ao passo que a taxa por 100 mil habitantes crescia aproximadamente 6,9% ao ano.⁴² Houve uma clara reversão de tendência a partir de 2004, com o crescimento caindo para 0,3% ao ano.⁴³ Tal foi a reversão que as taxas de mortes por agressão por arma de fogo registradas em 2003 e 2012 foram praticamente idênticas: 20,4 e 20,7 mortes por 100 mil habitantes, respectivamente.⁴⁴ Segundo o sociólogo Julio Jacobo Waiselfisz, especialista em segurança pública e autor da publicação *Mapa da Violência*, o Estatuto poupou aproximadamente 160 mil vidas, estimando o cenário provável se a tendência de crescimento das mortes por agressão por arma de fogo pré-2003 tivesse sido mantida.⁴⁵

42. WAISELFISZ, Julio J. *Mapa da Violência 2015: Mortes Matadas por Armas de Fogo*. Brasília, 2015, p. 22. Disponível em: <http://migre.me/qRrJM>.

43. Id.

44. Ibid., p. 23.

45. Ibid., p. 95.

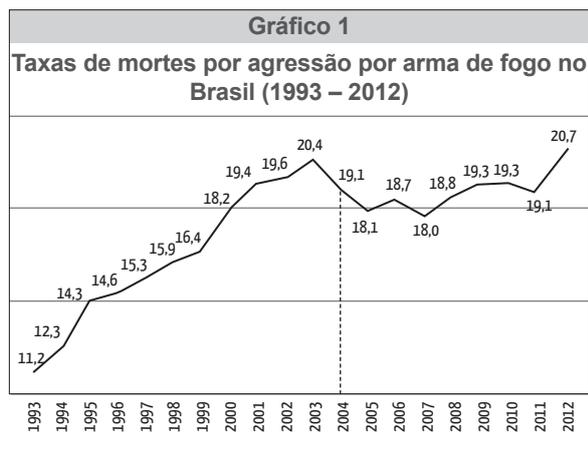
41. Instrução Normativa Nº 023/2005, Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, 1º de setembro de 2005, Art. 19.



Tabela 1				
Posse e porte de armas e munições pós Estatuto do Desarmamento				
Categorias	Quantas armas são permitidas?	Quantas munições podem ser compradas?	Onde a arma é cadastrada?	O porte é proibido ou permitido?
Cidadão	Até 6 armas, sendo que, no período de um ano, poderá adquirir até três armas, de uso permitido	50 unidades por ano para cada arma registrada.	SINARM	Proibido
Polícia Militar (uso particular)	Até 6 armas de uso permitido; até 2 armas de uso restrito, dentre os calibres .357 Magnum, .40 S&W ou .45 ACP, de qualquer modelo.	600 unidades por ano para cada arma registrada.	SIGMA	Permitido em tempo integral
Polícia Civil (uso particular)	Até 6 armas de uso permitido; até 2 armas de uso restrito, dentre os calibres .357 Magnum, .40 S&W ou .45 ACP, de qualquer modelo.	600 unidades por ano para cada arma registrada.	SINARM	Permitido em tempo integral
Polícia Federal (uso particular)	Até 6 armas de uso permitido; até 2 armas de uso restrito, dentre os calibres .357 Magnum, .40 S&W, Magnum, 9x19mm ou .45 ACP, de qualquer modelo.	600 unidades por ano para cada arma registrada.	SINARM	Permitido em tempo integral
Forças Armadas (uso particular)	A cada dois anos, uma arma de porte, uma arma de caça de alma raiada e uma arma de caça de alma lisa. A aquisição de armas de uso restrito é regulada por texto de caráter sigiloso, não divulgado ao público.	A cada semestre, até trezentos cartuchos carregados a bala, para arma de porte; quinhentos cartuchos carregados a bala, para arma de caça de alma raiada; e quinhentos cartuchos carregados a chumbo, para arma de caça de alma lisa.	SIGMA	Para oficiais do Exército em serviço é permitido (ativo e na inatividade)
Empresa de segurança privada (institucional)	Calibres 32 ou 38 para empresas de vigilância patrimonial; empresas de segurança pessoal, calibres	No mínimo duas e no máximo três cargas para cada arma.	SINARM	Somente em serviço



	32 ou 38 e pistolas semiautomáticas calibre .380 “Short” e 7,65 mm; escolta armada e transporte de valores, calibres 32 e 38, carabina de repetição calibre 38, espingardas de uso permitido nos calibres 12, 16 ou 20, e pistolas semiautomáticas calibre .380 “Short” e 7,65 mm.			
Colecionador	Sem restrição de quantidade; tipo de arma permitida varia de acordo com níveis que estão relacionados ao tempo do registro. Armas longas de tiro simples ou de repetição de calibre restrito são permitidas para todos os níveis.	Munição inerte para cada modelo de arma ou caixa de munições obsoletas.	SIGMA	Proibido
Atirador	Atirador nível I: até 4 armas de fogo, sendo até 1 de calibre restrito; Atirador nível II: até 6 armas de fogo, sendo até 2 de calibre restrito; e Atirador nível III: até 12 armas de fogo, sendo até 6 de calibre restrito.	Atirador nível I: a) cartuchos novos ou insumos: até três mil; b) cartuchos .22 LR ou SHORT: até dez mil; c) pólvora: até três quilogramas; Atirador nível II: a) cartuchos novos ou insumos: até dez mil; b) cartuchos .22 LR ou SR: até vinte mil; c) pólvora: até oito quilogramas; Atirador nível III: a) cartuchos novos ou insumos: até vinte mil; b) cartuchos .22 LR ou SR: até trinta mil; c) pólvora: até doze quilogramas.	SIGMA	Proibido
Caçador	Até 12 armas para caça esportiva, sendo 4 de uso restrito.	Até 500 cartuchos anualmente por arma.	SIGMA	



Fonte: Mapa da Violência 2015

Além disso, o crescimento dos homicídios – não apenas aqueles cometidos com armas de fogo – estagnou no país após 2003. De fato, em 2004, o primeiro ano de vigência do Estatuto, as mortes por agressão diminuíram em 19 de 27 estados, contribuindo para uma queda expressiva nas taxas médias pela primeira vez na série histórica.⁴⁶ Em São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo, a queda em 2004 foi de 21,6% e 7,7%, respectivamente.⁴⁷ Embora já houvesse nesses dois estados uma tendência de redução da violência letal – a partir de 1999 em São Paulo e 2003 no Rio de Janeiro – as quedas expressivas se deram a partir de 2004.⁴⁸ Outro dado que aponta relação importante entre as armas e os homicídios é que nos dois estados foi possível observar uma redução de 52% na apreensão de armas de fogo pelas polícias antes e depois do Estatuto.⁴⁹

46. “Estatísticas Vitais”, Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS), disponível em: <http://migre.me/qRqQY>. Taxas calculadas com base em estimativas populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): “Estimativas populacionais para os municípios brasileiros em 01.07.2014”, IBGE, disponível em: <http://migre.me/qRqBM>.

47. Id.

48. Id.

49. Esta redução é observada quando comparados os anos de 2003 (último ano antes da vigência do Estatuto do Desarmamento) e 2012. Segundo a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, 39.551 armas foram apreendidas em 2003 e 18.739 em 2012. No Rio de Janeiro, o Instituto de Segurança Pública da Secretaria de Segurança Pública do Estado informou que 15.615 armas foram apreendidas em 2003 e 7.367 em 2012.

Tabela 2
Mortes por agressão nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro (1999 – 2013)

UF	1999 - 2003	2004 - 2008	2009 - 2013
São Paulo	-12,1%	-45,5%	-7,5%
Rio de Janeiro	8,2%	-27,0%	-3,5%

Fonte: Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS)

É importante notar, ainda, que os resultados extraordinários de São Paulo e Rio de Janeiro não justificam por si só a queda da taxa nacional de mortes por agressão imediatamente após a aprovação do Estatuto. Dezesete outros estados obtiveram queda nas suas taxas de mortes por agressão.⁵⁰ Nos estados do Acre, Rio Grande do Norte e Roraima, as quedas registradas no primeiro ano de vigência da lei chegaram a 18,8%, 18,5% e 26,7%, respectivamente.⁵¹

Das oito unidades federativas onde as taxas de mortes por agressão aumentaram após o Estatuto, destaca-se que a Bahia, Minas Gerais, Pará e Paraná apresentaram pioras substantivas nos três anos anteriores à implementação do Estatuto.⁵²

Queda no estoque de armas em circulação

Entre 1997 e 2003, 926.326 armas de fogo foram comercializadas no país, segundo o Exército, ou uma média de aproximadamente 132 mil armas por ano.⁵³ Após a entrada em vigor do Estatuto em 2003, a comercialização de armas caiu para uma média anual de 53 mil armas, ou seja, houve uma redução na entrada de armas em circulação da ordem de 60%.⁵⁴

50. Id. 73.

51. Id.

52. Id. Na Bahia, por exemplo, o aumento registrado em 2003 chegou a 23,2%, e no Pará, a 14,5%.

53. Pedido de Informação via Lei de Acesso à Informação 60502000153201512, realizado em 26/01/2015 e atendido em 03/02/2015. Cópia nos arquivos do Instituto Sou da Paz

54. Id.



A diminuição no número de armas legais em circulação reduz o estoque de armas que podem cair na ilegalidade. Isto porque milhares de armas são perdidas ou extraviadas no Brasil anualmente. Segundo os dados do Sistema Nacional de Armas (SINARM) do Ministério da Justiça, 22.944 armas de fogo foram perdidas ou extraviadas entre 2009 e 2011.⁵⁵ No mesmo período, 29.349 armas foram furtadas ou roubadas.⁵⁶ Ainda, o número real de armas extraviadas, furtadas e roubadas deve ser significativamente superior aos totais contabilizados pelo SINARM devido à subnotificação.⁵⁷ Somente no Rio de Janeiro, a CPI Estadual do Tráfico de Armas concluída em 2011 pela Assembleia Legislativa apurou que 8.912 armas foram desviadas no estado entre 2000 e 2010, e que 71% delas pertenciam a pessoas físicas.⁵⁸ A cada ano daquele intervalo, cerca de 570 armas e 770 munições caíram na ilegalidade.

Destaca-se, ainda, que as empresas de segurança privada são fonte frequente de desvios de armas e munições, tanto de forma dispersa como concentrada. Em 3 anos (2011-2013), mais de 3.500 armas foram desviadas destas empresas no Estado de São Paulo.⁵⁹ Em setembro de 2013, por exemplo, mais de 500 revólveres foram desviados num único dia de uma empresa localizada na capital paulista.⁶⁰

55. Pedido de Informação via Lei de Acesso a Informação 08850.000969/2012-23, realizado em 16/07/2012 e atendido em 23/07/2012. Cópia nos arquivos do Instituto Sou da Paz.

56. Id.

57. Id.

58. “Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito com a Finalidade de Investigar, no Âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o Tráfico de Armas, Munições e Explosivos e a Consequente Utilização desse Arsenal, por Traficantes de Drogas, Milicianos e Outros Bandos, Quadrilhas ou Organizações Criminosas”, Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, 2011, p.135. Disponível em: <http://migre.me/qRiud>.

59. “Em três anos, 3.500 armas de empresas de segurança foram parar nas mãos de bandidos em SP”, *Portal R7 Notícias*, São Paulo, 02/12/2013. Disponível em: <http://migre.me/qWlyd>.

60. Id.

A fiscalização destas empresas é de responsabilidade do Departamento da Polícia Federal, que atualmente conta com efetivo insuficiente para a realização de fiscalização.

Ano	Furtadas ou roubadas	Perdidas ou extraviadas
2009	10.017	4.125
2010	9.423	13.424
2011	9.909	5.395
Subtotal	29.349	22.944
Total	52.293	

Fonte: Sistema Nacional de Armas (SINARM), Ministério da Justiça

Outras evidências de que o mercado legal de armas abastece o mercado ilegal foram trazidas por uma pesquisa realizada pelo Instituto Sou da Paz em 2014 e 2015. Pesquisadores do Instituto rastrearam mais de 4.200 armas de fogo apreendidas pela polícia em 2011 e 2012 em roubos e homicídios na cidade de São Paulo. Aproximadamente 38% tinham sido vendidas legalmente e depois desviadas para a mão de criminosos.⁶¹

Também foi apurado que 64% das armas apreendidas tinham sido fabricadas antes de 2003, o que aponta para um estoque significativo de armas que entraram em circulação antes de 2003.⁶² Segundo o pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Daniel Cerqueira, os anos 1980 e 1990 foram marcados pela falta de confiança da população na capacidade estatal de prover a segurança e, portanto, pelo aumento expressivo do número de armas de fogo em

61. “DNA das Armas”, Instituto Sou da Paz e Ministério Público do Estado de São Paulo, Divulgação parcial dos resultados de pesquisa em andamento, 02 de março de 2015. Disponível em: <http://migre.me/qWo8T>.

62. “De Onde Vêm as Armas do Crime: Análise do Universo de Armas Apreendidas em 2011 e 2012 em São Paulo”, Instituto Sou da Paz, 2013, p. 15. Disponível em: <http://migre.me/qS6j2>.



circulação no Brasil.⁶³ O país ainda sofre as consequências do descontrole sobre as armas que vigorou naquele período.

AMEAÇAS AO CONTROLE DE ARMAS

Tentativas legislativas para flexibilizar o Estatuto

As políticas de controle de armas de fogo e munições no Brasil sempre foram marcadas por intensa polarização. Após o processo legislativo que culminou na aprovação do Estatuto do Desarmamento e o processo político que precedeu o referendo instituído pelo art. 35 da Lei nº 10.826/2003, diversas iniciativas visaram, em maior ou menor medida, a uma flexibilização da política nacional de controle de armas e munições.

A indústria nacional de armas e munições, representada pelas empresas Taurus e CBC, atuou ativamente pela revogação e flexibilização do Estatuto. Tanto individualmente quanto por meio da Associação Nacional da Indústria de Armas e Munições (ANIAM), estas empresas investiram R\$ 3,2 milhões em financiamento de campanha em 2010, tendo ajudado na eleição de 32 deputados federais e senadores daquela legislatura.⁶⁴ Nas eleições de 2014, investiram R\$ 1,9 milhão, contribuindo para a eleição de 18 deputados federais dos mais diversos partidos e estados.⁶⁵

63. CERQUEIRA, Daniel, COELHO, Danilo, SIQUEIRA, Roberto. *Mapa das Armas de Fogo nas Microrregiões Brasileiras*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013, p. 02-03. Disponível em: <http://migre.me/qWr6G>. Cerqueira e Siqueira demonstram que houve um aumento da participação dos suicídios por arma de fogo em relação ao total de suicídios registrados nas décadas de 80 e 90. A proporção de suicídios por arma de fogo em relação ao total de suicídios é um proxy internacionalmente aceito para estimar a prevalência de armas em uma determinada localidade.

64. Levantamento realizado pelo Instituto Sou da Paz a partir do site do Tribunal Superior Eleitoral.

65. Levantamento realizado pelo Instituto Sou da Paz a partir do site do Tribunal Superior Eleitoral.

Uma das primeiras ofensivas contra o Estatuto foi a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.112, impetrada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Democrático Brasileiro (PDT), Associação de Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL), a já mencionada Associação Nacional de Proprietários e Comerciantes de Armas (ANPCA), além de confederações de empresas de segurança privadas, associações representativas de praticantes de caça e tiro esportivo, entre outras. Em maio de 2007, o plenário do Supremo Tribunal Federal asseverou a constitucionalidade da Lei nº 10.826/2003.

À margem do controle de constitucionalidade exercido pelo STF na ADI nº 3.112, outras iniciativas legislativas buscaram, com êxito, flexibilizar o controle de armas e munições estabelecido pelo Estatuto do Desarmamento. São exemplos o porte de armas concedido às guardas municipais de cidades com mais de 50.000 habitantes, quando em serviço (Lei nº 10.867/2004); a auditores da Receita Federal e Auditores-Fiscais do Trabalho (Lei nº 11.501/2007); servidores das áreas de segurança dos Tribunais e Ministério Público (Lei nº 12.694/2012); agentes prisionais (Lei nº 12.993/2014); entre outras alterações. Estas ampliações de porte a diversas categorias subvertem a lógica inicial de restringir essa prerrogativa às instituições que reunissem não só um mandato de atuação na segurança pública, como também dispusessem de mecanismos adequados de treinamento e controle contra abusos.

Muitos outros projetos estão em tramitação no Congresso Nacional com o objetivo de enfraquecer ainda mais o Estatuto. Exemplos destas iniciativas são projetos de lei que autorizam o porte de armas para taxistas (PL 6762/06), caminhoneiros, advogados, conselheiros tutelares e fiscais do Ibama (PL 7.282/2014). Entre todas as propostas de al-



teração da Lei nº 10.826/2003, a mais abrangente é o Projeto de Lei nº 3.722/2012, de autoria do Deputado Rogério Peninha Mendonça (PMDB/SC), que revoga o Estatuto do Desarmamento e flexibiliza de forma significativa o controle de armas de fogo e munições vigente no país.

O Projeto de Lei nº 3.722/2012 foi originalmente distribuído às comissões permanentes de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; Constituição e Justiça e de Cidadania, além da apreciação no Plenário. Em fevereiro de 2014, o autor do projeto requereu que ele fosse distribuído também às comissões permanentes de Finanças e Tributação; Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; e Defesa do Consumidor, sem apresentar, contudo, qualquer justificativa. Aprovado o requerimento, justificou-se a criação, em março de 2014, de uma Comissão Especial para a análise do PL nº 3.722/2012, uma vez que ele seria apreciado por mais de três comissões de mérito.

A composição da comissão criada em 2014 demonstrou novamente que a indústria nacional de armas e munições não abandonou o debate: 10 de seus 24 membros titulares tiveram suas campanhas eleitorais financiadas por esta indústria, inclusive o Presidente da Comissão Especial, Deputado Marcos Montes (PSD/MG), e o 1º e o 2º Vice-Presidente. A comissão se reuniu pela primeira vez em março de 2014 e voltou a se reunir apenas em novembro de 2014, quando o país tinha acabado de passar por um processo eleitoral polarizado. Apenas uma audiência pública foi realizada, em novembro de 2014, que contou com a participação de representantes da Indústria Nacional de Armas. Não houve tempo hábil para a votação do relatório apresentado, com parecer pela aprovação ao PL nº 3.722/2012.

Em 17 de março de 2015, novamente foi constituída comissão especial na Câmara dos Deputados para analisar o PL nº 3.722/2012. A indústria nacional de armas e munições continua demonstrando a relevância que associa a este debate, tendo financiado as campanhas, em 2010 ou em 2014, de 22% dos 54 deputados que integram esta comissão. Durante os seis meses de trabalho desta comissão especial, até a apresentação da primeira versão do substitutivo ao PL nº 3.722/2012 pelo relator Deputado Laudívio Carvalho (PMDB/MG), em 10/09/2015, sete audiências públicas foram realizadas. Desde a primeira versão do substitutivo apresentada pelo relator, oito versões distintas foram produzidas⁶⁶. As principais alterações entre estas versões se relacionavam às possibilidades de importação de arma de fogo, sendo que as primeiras versões do substitutivo apresentado eram mais flexíveis quanto às possibilidades de importação. Atribui-se estas diferentes versões apresentadas à pressão exercida pela indústria nacional de armas, com vistas a que o texto final contemplasse alguma forma de proteção à indústria nacional, frente à possibilidade mais ampla de importação de armamentos. A versão final do substitutivo ao PL nº 3.722/2012 traz a seguinte previsão:

“Art. 16. A importação de armas de fogo, partes, componentes e acessórios e de munições, incluídos estojos, espoletas, pólvora e projéteis, de uso restrito e permitido, se dará mediante autorização nas condições prescritas no art. 19, desde que o produto fabricado por empresa estratégica de defesa não atenda as especificações técnicas e de qualidade pretendida pelo órgão adquirente.”

A votação do relatório e do substitutivo apresentado pelo Deputado Laudívio Carvalho

66. Para acesso aos votos do relator e os em separado na comissão especial do PL 3722/2012: <http://migre.me/s08dt>



ocorreu em 27 de outubro e foi aprovado por 19 votos a favor e 8 votos contrários:

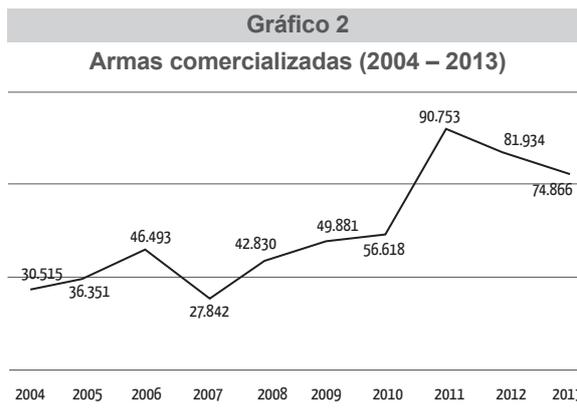
Deputado	Partido	UF
A favor do substitutivo ao PL 3722:		
Afonso Hamm	PP	RS
Arnaldo Faria de Sá	PTB	SP
Cabo Sabino	PR	CE
Cláudio Cajado	DEM	BA
Delegado Edson Moreira	PTN	MG
Delegado Éder Mauro	PSD	PA
Delegado Waldir	PSDB	GO
Eduardo Bolsonaro	PSC	SP
Ezequiel Teixeira	SD	RJ
Gonzaga Patriota	PSB	PE
Guilherme Mussi	PP	SP
Laudívio Carvalho	PMDB	MG
Marcos Montes	PSD	MG
Marcos Rotta	PMDB	AM
Rogério Peninha	PMDB	SC
Ronaldo Martins	PRB	CE
Silas Freire	PR	PI
Valdir Colatto	PMDB	SC
Wellington	PR	PB
Total	19	
Contra o substitutivo ao PL 3722:		
Alessandro Molon	REDE	RJ
Alice Portugal	PCdoB	BA
Flavinho	PSB	SP
Luiz Couto	PT	PB
Marcus Pestana	PSDB	MG
Paulo Teixeira	PT	SP
Sarney Filho	PV	MA
Subtenente Gonzaga	PDT	MG
Total	8	

As principais alterações que o substitutivo aprovado traz à política nacional de controle de armas de fogo e munições são apresentadas no apêndice a este *policy paper*.

Principais argumentos contra o controle de armas

“É impossível comprar legalmente uma arma para defesa no Brasil.”

Um argumento central dos críticos do Estatuto é que a lei tornou impossível a aquisição de armas por cidadãos que desejam se defender, desrespeitando o resultado do referendo de 2005. No entanto, o Estatuto não impediu a aquisição ou posse de armas, apenas estabeleceu critérios para isso. Segundo dados de vendas de armas no comércio fornecidos pelo Exército, 533.083 armas foram comercializadas no Brasil entre 2004 e 2013, incluindo 74.866 somente em 2013, mais do que o dobro em relação a 2004.⁶⁷ Considerando apenas os registros concedidos a civis pela Polícia Federal, foram contabilizadas mais de 121.000 autorizações entre 2004 e 2014.⁶⁸



Fonte: Exército Brasileiro

“Ao dificultar a legítima defesa do cidadão, o Estado facilitou a vida do bandido.”

Outro argumento frequente contra o Estatuto é que ao dificultar a posse e vedar o porte de armas por civis, o Estatuto deixou as pessoas mais vulneráveis a assaltos e outros cri-

67. Pedido de Informação via Lei de Acesso a Informação 60502000153201512, realizado em 26/01/2015 e atendido em 03/02/2015. Cópia nos arquivos do Instituto Sou da Paz.

68. Pedidos de Informação via Lei de Acesso a Informação 08850002541/201215, realizado em 11/11/2012 e atendido em 30/11/2012; 08850001169/201572, realizado em 05/04/2015 e atendido em 09/04/2015; e 08850001443/201511, realizado em 18/05/2015 e atendido em 22/05/2015. Cópia nos arquivos do Instituto Sou da Paz.



mes. No entanto, uma pesquisa realizada pela Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo e o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM) em 2000 apontou que a existência de armas em residências contribui para mortes durante atentados ao patrimônio. Com base na análise de todos os Boletins de Ocorrência de latrocínio e tentativa de latrocínio registrados na cidade de São Paulo em 1998, os pesquisadores concluíram que “pessoas que andam armadas têm uma chance 56% maior de serem feridas ou mortas numa situação de roubo do que as pessoas que foram assaltadas e estavam desarmadas”.⁶⁹ Além disso, 57% daqueles que obtiveram êxito em suas reações armadas eram policiais.⁷⁰

Da mesma forma, os economistas Daniel Cerqueira e João Manuel Pinho de Mello buscaram determinar em 2012 se um menor número de cidadãos armados teria feito crescer o número de crimes patrimoniais no Estado de São Paulo.⁷¹ Para tanto, examinaram dados referentes a ocorrências de latrocínio e roubo de veículos, crimes em que há maior prevalência do uso de armas pelos autores e em que a presença de armas com as vítimas poderia potencialmente dissuadir criminosos. Os resultados indicaram que não há relação estatisticamente significativa entre a difusão de armas e estes crimes; a diminuição no número de armas de fogo em circulação não foi acompanhada por aumento dos latrocínios e roubos de veículos. Ou seja, o efeito de dissuasão ao crime pela vítima potencialmente armada é irrelevante.⁷²

69. LIMA, Renato S., SINHORETTO, Jaqueline, PIETROCOLLA, Luci. G. “Também morre quem atira”: Risco de uma pessoa que possui arma de fogo ser vítima fatal de um roubo”, *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, n.29, 2000, p. 372.

70. Id.

71. CERQUEIRA, Daniel, MELLO, João M. P. “Menos Armas, Menos Crimes”. Texto para Discussão 1721, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2012. Disponível em: <http://migre.me/qX1tf>.

72. Ibid., p. 30, 47-52.

Outro estudo recente que reforça a ineficácia da legítima defesa armada foi recentemente publicado pelo Centro de Políticas sobre Violência (VPC) dos Estados Unidos, em que se apurou que armas foram usadas para autodefesa em apenas 0,1% das situações de crimes contra o patrimônio registrados no país entre 2007 e 2011.⁷³ Para cada um desses “homicídios justificáveis”, 32 homicídios dolosos foram cometidos em 2012.⁷⁴

“De que adianta controlar as armas dos cidadãos se eles não cometem crimes?”

Uma parcela considerável dos homicídios no Brasil decorre de conflitos banais, e o acesso a armas aumenta os riscos de que essas discussões tenham desfechos trágicos. Estudo realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) revelou que 83% dos homicídios esclarecidos no Estado de São Paulo nos anos de 2011 e 2012 tiveram motivações fúteis, ou foram decorrência de “vinganças”, “desavenças” e questões “passionais”.⁷⁵ Em cinco dos outros dez estados incluídos na pesquisa, os homicídios praticados por motivos fúteis superaram 50% do total dos casos esclarecidos, chegando a 53,9% em Goiás, 64,2% no Amapá, e 74,5% em Santa Catarina.⁷⁶

73. “Homicídios Justificáveis por Armas de Fogo e Uso Defensivo Não-Letal de Armas: Uma Análise de Dados do Escritório Federal de Investigações e da Pesquisa Nacional de Vitimização Criminal”. Centro de Políticas sobre Violência, 2015, p. 06-07. Disponível em: <http://migre.me/qRtQU>.

74. Ibid., p.01.

75. “Motivação dos crimes de homicídios”, Conselho Nacional do Ministério Público, 2012, p.05. Disponível em: <http://migre.me/qRbDd>. O estudo foi realizado no âmbito da campanha “Conte até 10”, direcionada à prevenção dos homicídios que acontecem, no Brasil, por motivos fúteis ou por ações impulsivas”. Foram analisados casos de homicídios dolosos em que houve denúncia em dez estados, além de cinco capitais. Usaram-se as categorias de motivações informadas pelas Secretarias de Segurança Pública de cada localidade, motivo pelo qual não há uniformidade entre os resultados. O intervalo temporal de referência variou entre as localidades, sendo o mais curto deles de quatro meses em Maceió-AL e o mais longo, de dois anos, no estado de São Paulo. Os anos analisados foram 2011 e 2012.

76. Ibid., p. 11-20.



“O criminoso não compra arma em loja, crimes são cometidos com armas ilegais”

A ligação entre o mercado de armas legal e o mercado ilegal é amplamente comprovada. A CPI do Tráfico de Armas da Câmara dos Deputados de 2006 analisou as armas apreendidas, ou seja, envolvidas em crimes, e documentou que 86% delas provinham do mercado nacional. De fato, 68% das armas haviam sido vendidas por lojas autorizadas, sendo 74% destas para pessoas físicas e 25% para empresas de segurança privada. Um total de 18% tinha sido desviado das forças de segurança do país.⁷⁷

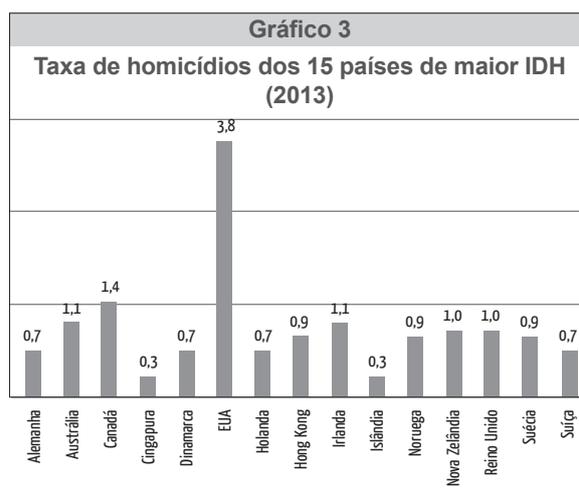
Pesquisa mais atual, realizada pelo Instituto Sou da Paz em 2011 e 2012, rastreou mais de 14 mil armas de fogo apreendidas na cidade de São Paulo. O Instituto identificou que 78% das armas eram nacionais e dois terços tinham sido produzidas antes do Estatuto (2003), o que comprova que o controle mais rígido dificultou o acesso às armas também para a criminalidade e que sentimos até hoje os efeitos perversos da legislação permissiva que existia anteriormente.⁷⁸

Deste mesmo universo, separando as armas de roubo e homicídios e realizando o rastreamento destas, verificou-se que aproximadamente 38% comprovadamente tinham um registro prévio no banco de dados da Polícia Federal (SINARM).⁷⁹ Em resumo, o que estes dados apontam é que parte importante

das armas do crime advém do mercado legal, reforçando mais uma vez a importância do bom controle de armas no país.

“Os EUA têm mais armas que pessoas e uma taxa baixa de homicídios.”

Os Estados Unidos são frequentemente citados para demonstrar que o fácil acesso às armas de fogo contribui para baixas taxas de criminalidade. No entanto, a despeito das diferenças existentes entre os 15 países com Índices de Desenvolvimento Humano mais elevados do mundo⁸⁰, destaca-se que a taxa de homicídios dos Estados Unidos é muito superior à média dos demais.⁸¹



Fonte: Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC)

Além disso, a taxa média de mortes por armas de fogo dos dez estados americanos com legislações mais fracas de controle de armas foi o dobro da taxa média dos estados com legislações mais fortes em 2013.⁸² Dentre os dez

77. “Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar as Organizações Criminosas do Tráfico de Armas”, Câmara dos Deputados, 2006, p. 339. Disponível em: <http://migre.me/qX1VY>.

78. “De Onde Vêm as Armas do Crime: Análise do Universo de Armas Apreendidas em 2011 e 2012 em São Paulo”, Instituto Sou da Paz, 2013, p. 15. Disponível em: <http://migre.me/qS6j2>.

79. “DNA das Armas”, Instituto Sou da Paz e Ministério Público do Estado de São Paulo, Divulgação parcial dos resultados de pesquisa em andamento, 02 de março de 2015. Disponível em: <http://migre.me/qW08T>.

80. “Índice de Desenvolvimento Humano e seus componentes”, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2014. Disponível em: <http://migre.me/qRavG>.

81. “Estatísticas do Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime”, Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC). Disponível em: <http://migre.me/qRbrU>.

82. O ranking dos estados segundo suas legislações de controle de armas é desenvolvido pela organização norte-americana Campanha Brady para Prevenção da Violência Armada, que avalia os 50 estados norte-americanos de acordo com suas legis-



Tabela 4
Taxa de mortes por armas de fogo por 100 mil habitantes (2013)

Mais Controle de Armas	Taxa	Menos Controle de Armas	Taxa
Califórnia	7,7	Utah	12,6
Connecticut	4,5	Montana	16,8
New Jersey	5,7	Kentucky	13,6
Maryland	9,6	Kansas	11,2
New York	4,2	Mississippi	17,7
Massachusetts	3,1	Vermont	9,5
Hawaii	2,6	South Dakota	10
Illinois	8,6	Wyoming	16,5
Rhode Island	5,3	Alaska	19,6
Delaware	10,4	Arizona	14,2
MÉDIA	6,2	MÉDIA	14,1

Fonte: Centro para Prevenção e Controle de Doenças (CDC)

estados em que é mais fácil adquirir armas, apenas dois apresentaram taxas inferiores a 10 por 100 mil habitantes, enquanto nove dos dez estados onde é mais difícil adquirir armas apresentaram taxas inferiores a 10 por 100 mil habitantes.⁸³

Com relação às taxas de mortes por armas de fogo entre 1992 e 2011, houve redução em ambos os grupos, mas ela foi quase quatro vezes maior nos estados onde a legislação que regula a compra, a posse e o porte de armas é mais rígida, chegando a 34,4%, contra 9,1% de redução média no grupo de estados com legislações mais frágeis.⁸⁴

lações referentes à compra, posse e porte de armas e munições. Disponível em: <http://migre.me/qRbx6>. Há coincidência entre as avaliações feitas pela Campanha Brady e pelo *website* Armas e Munições, que elabora um ranking dos melhores e piores estados para proprietários de armas. Disponível em: <http://migre.me/qRbyD>. Quando comparados os dois rankings elaborados para 2013, verifica-se que nove dos dez estados com legislações mais fortes figuram entre os dez piores estados para proprietários de armas; e que sete dos dez estados com legislações mais frágeis figuram entre os dez melhores estados para proprietários de armas. Essa coincidência aponta para elevado grau de consenso sobre quais são os estados com leis mais fortes e mais frágeis em matéria de controle de armas, mesmo entre atores de orientações opostas.

83. Registros de Lesões Fatais”, Centro para Prevenção e Controle de Doenças (CDC). Disponível em: <http://migre.me/qRdl5>.

84. Id.

V. RECOMENDAÇÕES

A importância do controle das armas de fogo e munições para a redução da violência armada no Brasil está amplamente comprovada. No entanto, a despeito dos avanços obtidos, o Estatuto do Desarmamento sofreu diversas modificações nos últimos anos e encontra-se sob ataque constante por congressistas ligados à indústria nacional de armas. Apesar de se tratar de uma lei federal, parte da sua implementação depende de atuação estadual e as medidas previstas não foram implementadas de maneira uniforme nos estados, ou mais grave ainda, nunca saíram do papel. O conjunto de recomendações a seguir pretende melhorar a implementação do Estatuto e aprimorar o sistema de controle de armas no país. Se forem adotadas pelas instâncias responsáveis, essas medidas permitirão a implementação integral do Estatuto e contribuirão à redução dos níveis de violência armada no país. É importante notar, ainda, a importância de defender o Estatuto no Congresso, vitória sem a qual as outras propostas não fazem sentido.

Entrada de armas e munições em circulação

O estabelecimento de critérios mais rígidos



para a compra de armas reduziu o número total de armas em circulação para um patamar muito mais baixo do que antes de 2003. No entanto, como a demanda por armas tem aumentado nos últimos anos, é preciso desenvolver campanhas efetivas sobre os riscos inerentes à posse de arma nas residências.

Outro ponto de atenção é a discrepância no número de concessões de autorizações de compra e porte entre as diferentes unidades da federação. São necessários critérios mais homogêneos e transparentes no que se refere por exemplo à “efetiva necessidade” anexado aos pedidos de armas, evitando assim um crescimento indesejável de armas e munições em circulação.

Fiscalização sobre categorias com acesso a armas e grupos vulneráveis

Todos aqueles que possuem armas de fogo, sejam pessoas físicas ou jurídicas, são potenciais focos de desvio. No entanto, alguns grupos são mais vulneráveis a desvios devido ao volume de armas que dispõem, tipo de armas que possuem ou à fiscalização deficiente. As forças de segurança – incluindo as Forças Armadas, polícias e guardas municipais –, por exemplo, são alvos frequentes de desvios de armas e munições. Controles efetivos sobre as armas institucionais e privadas dos membros das forças é essencial para conter esses desvios.

No campo das pessoas físicas, o aumento de caçadores, colecionadores e atiradores desportivos, grupos fiscalizados pelo Exército Brasileiro, é preocupante. Por exemplo, o número de novos Certificados de Registro de Colecionadores – menos de 200 em 2003 – explodiu para quase 5.000 em 2008. Para fiscalizar melhor este crescimento, em 2014 o Exército suspendeu por seis meses os novos

registros e publicou uma nova portaria para fortalecer o controle em janeiro de 2015.⁸⁵

Gestão de informação

O Estatuto impulsionou a criação de um banco de dados nacional (SINARM) destinado a receber informações de armas de fogo civis de todo o país e permitir que policiais busquem informações de armas do Brasil inteiro.⁸⁶ No entanto, não há integração efetiva entre o SINARM e o banco de dados de armas do Exército (SIGMA), o que impede a consulta de parte das armas militares e dificulta a fiscalização.

Além disso, segundo informações da Polícia Federal, as Polícias Cíveis Estaduais não enviam regularmente as informações sobre as ocorrências com armas (registros de desvio pelos proprietários) e apreensões, conforme disciplina a lei. O Governo Federal deveria vincular o repasse de verbas do Ministério da Justiça aos Estados como forma de incentivar essa troca de informações, bem como estabelecer outras estratégias de convencimento com os gestores estaduais.

Ainda no campo de sistemas é preciso aprimorar os bancos sob responsabilidade do Exército e compartilhar esta gestão com a Polícia Federal, especialmente o Sistema de Controle de Munições (SICOVEM) e Sistema de Controle Fabril (SICOFA).

Garantir renovação de registros.

A Polícia Federal deveria ser mais proativa com relação às armas legais, enviando alertas a registros que estejam vencendo, para manter o banco atualizado e evitar jogar pessoas na ilegalidade.

85. Portaria Nº 001 - COLOG, Comando Logístico do Exército Brasileiro do Ministério da Defesa, 16 de janeiro de 2015.

86. Existe um trabalho muito bem feito apontando os principais problemas do Sistema Nacional de Armas realizado pela Fundação Getúlio Vargas sob encomenda da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça.



de. Também deveria facilitar o procedimento de renovação (reduzindo a burocracia sem diminuir requisitos ou eliminar testes exigidos).

Fiscalizar a fabricação e venda de munições

Três medidas são fundamentais com relação ao controle de munições. Primeiro, é necessário reduzir os grupos com acesso legal à recarga de munições. Pela lei (art. 22, parágrafo 4º), apenas instituições de ensino policial e guarda municipal poderiam dispor de equipamentos de recarga, no entanto o Exército também autoriza colecionadores, caçadores e atiradores a fazer uso destes equipamentos, o que compromete fortemente o controle e estimula desvios.

Segundo, é fundamental garantir o cumprimento da obrigação de marcação de culotes de cartucho a todas as categorias previstas na lei (forças de segurança, guardas e empresas de segurança privada, entre outras). Esta marcação facilita imensamente a identificação de fontes de desvio e o esclarecimento de crimes. Ao mesmo tempo, é preciso reduzir o tamanho dos lotes que recebem a mesma numeração. Há relatos de venda de lotes com 50 ou 100 mil munições a um mesmo grupo, o que diminui a efetividade da medida.

Por fim, é importante rever a fiscalização das lojas. O Sistema de Controle de Munições, controlado pelo Exército, foi criado e fornecido pela Companhia Brasileira de Cartuchos, empresa que deveria ser fiscalizada. Há um claro conflito de interesse que precisa ser dissipado para assegurar a realização de um controle sério.

Ampliar e aprimorar programas de incentivo de retirada de armas de circulação

A Campanha do Desarmamento promovida pelo Governo Federal em 2004 é certamente uma das maiores iniciativas de retirada de armas voluntárias de circulação. Nos primei-

ros dois anos, mais de meio milhão de armas foram entregues pela população numa mobilização que envolveu campanhas de mídia e envolvimento de diversos atores (Governo Federal, Governos Estaduais, Municípios, sociedade civil, etc).⁸⁷ Posteriormente observou-se uma desmobilização principalmente dos Governos Federal e Estaduais. Entretanto, a média de entregas caiu para 28 mil por ano entre 2011 e 2014.⁸⁸ É fundamental que os governos voltem a investir em campanhas de mídia que estimulem a entrega, bem como ampliem e fortaleçam a rede de postos existentes, facilitando a vida do cidadão interessado em se desfazer da arma.

Implementar mecanismos de rastreamento de armas e aumentar a apreensão de armas ilegais

Como a maior parte das armas do crime utilizadas no Brasil é de origem nacional, é essencial estabelecer melhores mecanismos de marcação de todas as armas e munições (nanotecnologia, chipagem eletrônica ou marcações internas). Por outra parte, os Estados devem estabelecer práticas de rastreamento sistemático das armas apreendidas. Por exemplo, na cidade de São Paulo, 50% das armas apreendidas tem numeração intacta, o que permite identificar sua origem e os fluxos de desvio para interromper o tráfico em larga escala.

Além disso, é importante desenvolver manuais para policiais com a identificação de todas as armas de fogo e as finalidades dos exames periciais disponíveis.

Implantar sistemas de comparação balística.

O governo federal deveria coordenar a implantação de sistemas de comparação ba-

87. Informe Especial 21ª Edição/2015 – Campanha Nacional do Desarmamento – elaborado pelo Ministério da Justiça

88. Id.



lística estaduais para aumentar a taxa de esclarecimento de crimes, particularmente os homicídios. A proposta é incluir todas as armas apreendidas no banco, facilitando, assim, a comparação entre armas e outras provas balísticas encontradas em locais de crime, tais como estojos e projéteis, agilizando e otimizando as investigações. É importante que o governo federal coordene esse trabalho para garantir a interoperabilidade entre os sistemas estaduais.

Garantir a destruição rápida de armas e munições ao nível regional e local

Levantamento de 2011 estimava que os tribunais estaduais mantinham mais de 700 mil armas em seu poder. Para conhecer a real dimensão do arsenal de armas sob a guarda de fóruns e melhorar as condições de sua custódia, é necessário incidir nos Judiciários estaduais para manter inventários atualizados com número de armas de fogo vinculadas a processos judiciais. Também é preciso estabelecer protocolos operacionais e fiscalização perene para que as armas apreendidas que já possuam laudo pericial e manifestação das partes sejam rapidamente destruídas, conforme determina a Resolução 134/2011 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).⁸⁹

Por fim, esta estratégia passa pelo fortalecimento da capacidade de destruição das unidades estaduais do Exército, órgão responsável pela destruição de armas estocadas no judiciário. Não é incomum que armas se acumulem por falta de condições de destruição, e ainda que os comandos tenham que fazer uso de favores privados junto a siderúrgicas para garantir o procedimento.

89. Resolução Nº 134/2011, Conselho Nacional de Justiça (CNJ), 21 de junho de 2011.



Autores

Ana Carolina Pekny é bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo e mestre em Estudos do Desenvolvimento pelo Instituto de Altos Estudos Internacionais e do Desenvolvimento (Suíça). Atualmente é pesquisadora da área de Gestão do Conhecimento do Instituto Sou da Paz, onde desenvolve pesquisas e análises periódicas de estatísticas criminais.

Bruno Langeani é bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e Relações Internacionais pela PUC-SP. É o coordenador de área de Sistemas de Justiça e Segurança do Instituto Sou da Paz, onde desenvolve atividades de supervisão e implementação de projetos pilotos, desenvolvimento de pesquisas aplicadas e mobilização na área de polícia e justiça criminal.

Felipe Angel é bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo, mestre em Ciências Políticas pela Université Paris II – Panthéon Assas e especialista em Direito Administrativo pela Fundação Getúlio Vargas. Atualmente é assessor para advocacy do Instituto Sou da Paz.

Ivan Marques é bacharel em Direito formado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, mestre em Relações Internacionais pela Unicamp e Direitos Humanos pela London School of Economics and Political Science. É o Diretor-Executivo do Instituto Sou da Paz.

Stephanie Morin é mestre em Direito pela New York University School of Law e bacharel em Relações Internacionais pela Brown University. É a coordenadora de Gestão do Conhecimento no Instituto Sou da Paz, onde desenvolve pesquisas sobre os fenômenos do homicídio e da letalidade policial.

Responsável

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil
Av. Paulista, 2001 - 13º andar, conj. 1313
01311-931 | São Paulo | SP | Brasil
www.fes.org.br

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

A Fundação Friedrich Ebert é uma instituição alemã sem fins lucrativos, fundada em 1925. Leva o nome de Friedrich Ebert, primeiro presidente democraticamente eleito da Alemanha, e está comprometida com o ideário da Democracia Social. Realiza atividades na Alemanha e no exterior, através de programas de formação política e de cooperação internacional. A FES conta com 18 escritórios na América Latina e organiza atividades em Cuba, Haiti e Paraguai, implementadas pelos escritórios dos países vizinhos.

As opiniões expressas nesta publicação não necessariamente refletem as da Friedrich-Ebert-Stiftung.

O uso comercial de material publicado pela Friedrich-Ebert-Stiftung não é permitido sem a autorização por escrito.

ISBN 978-85-99138-76-2



9 788599 138762