

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 108, DE 2023

Apensado: PLP nº 112/2023

Concede aos Estados da Federação competência para legislar, nos termos do parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal.

Autora: Deputada CAROLINE DE TONI

Relator: Deputado JUNIO AMARAL

VOTO EM SEPARADO

(Do Sr. PASTOR HENRIQUE VIEIRA)

Compartilhamos com a nobre Autora do projeto ora em análise a preocupação sobre a regulação das armas de fogo no Brasil e acerca da necessidade de que a legislação precisa, sempre, passar por um processo de modernização. Entretanto, nossa convergência se encerra nesses aspectos conceituais gerais.

Dividiremos o presente voto em separado em duas partes. Em primeiro lugar, trataremos da competência exclusiva da União para legislar sobre armas e, em um segundo momento, trataremos dos aspectos da política nacional de segurança pública.

1. Da Competência da União para Legislar sobre Armas

Inicialmente, cumpre enfatizar a distinção entre as competências privativas e as competências exclusivas traçadas no sistema federativo inaugurado pela



Constituição da República Federativa do Brasil. Segundo o jurista José Afonso da Silva (1999, pg. 480)¹:

a diferença que se faz entre competência exclusiva e competência privativa é que aquela é indelegável e esta é delegável. Então, quando se quer atribuir competência própria a uma entidade ou a um órgão com possibilidade de delegação de tudo ou de parte, declara-se que compete privativamente a ele a matéria indicada¹.

Assim, caberia apenas aos temas presentes no artigo de competência privativa (artigo 22) a possibilidade de legislar residualmente sobre um tema, conforme reforçado pela Constituição Federal de 1988, no parágrafo único de seu art. 22. A temática relativa à armas de fogo está inserida em outro artigo da Constituição da República, justamente o que trata de atribuições exclusivas da União, ou seja, não passíveis de delegação de competência aos Estados. Quanto à armas, o mencionado dispositivo afirma que:

Art. 21. Compete à União:

[...]

VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;

É, portanto, equivocado o entendimento da ilustre autora da iniciativa legislativa, no tocante à possibilidade de se delegar aos Estados, por meio de lei complementar, a competência para legislar sobre material bélico, interpretado pelo STF de maneira ampla, de modo a abranger armas e munições de uso autorizado à população². O Ministro Joaquim Barbosa assim se manifestou na oportunidade:

A fiscalização do comércio de armas não pode dizer respeito apenas ao “comércio de balcão”, mas à circulação como um todo dessas armas no território nacional, sob pena de frustração e fraude do sentido do texto constitucional. Assim, a disposição das armas apreendidas em situação irregular também é matéria afeita à competência da União. (grifos nossos)

Assim, ao enquadrarmos as armas de fogo na categoria de material bélico, é evidente o entendimento de que a competência de legislar sobre temas

¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, Ed. Malheiros, 16a Edição.

² ADI-MC 2.035: Ação que suspendeu, em 1999, lei estadual do Rio de Janeiro que proibia a comercialização de armas de fogo e seus acessórios.



relacionados a armas de fogo se dá de maneira exclusiva pela União. Essa declaração é embasada não apenas pelo reconhecimento dessa matéria como sendo de segurança pública, portanto, mas também por uma atuação que respeita a ordem federativa nacional estabelecida constitucionalmente.

2. Política Nacional de Segurança Pública

Além de maculado por vício de competência, há também razões de política nacional de segurança pública que interditam a aprovação do PLP.

No que diz respeito ao conteúdo da proposta não podemos concordar pelas seguintes razões: (1) a necessidade de uma padronização nacional; (2) a manutenção da coerência legal; (3) riscos ao controle centralizado das armas de fogo; (4) afronta a aspectos constitucionais.

O controle de armas no Brasil é uma questão complexa e, historicamente, tem sido regulamentado em nível federal. Existem, portanto, várias razões para essa abordagem centralizada, em vez de deixar abrir toda ou parte da regulamentação às unidades da federação.

Inicialmente apontamos a necessidade de manutenção da padronização nacional: O controle de armas em nível federal permite a implementação de políticas e regulamentações padronizadas em todo o país. Isso ajuda a evitar disparidades significativas entre diferentes estados, o que poderia criar brechas legais e dificultar a aplicação eficaz da legislação.

Outro aspecto importante é a coerência legal: Uma abordagem fortemente centralizada em nível federal garante que as leis de controle de armas sejam consistentes em todo o território nacional. Isso simplifica o entendimento para os cidadãos, agentes de aplicação da lei e outros envolvidos no processo judicial, promovendo uma aplicação mais uniforme e eficaz das leis.

Apesar da proposta em análise ser discreta nos aspectos que mencionamos adiante, imaginamos que seja uma primeira tentativa de descentralização de aspectos referentes ao controle de armas de fogo, ao que somos radicalmente contrários. Levantamos esses argumentos pois, em cenários futuros, diante da evolução dessas ideias, podemos, sob o ponto de vista da segurança pública, enfrentar os riscos: (1) ao combate ao



crime transnacional; (2) à segurança nacional; e (3) à economia de meios na política de controle de armamentos.

O combate ao crime transnacional é melhor garantido quando todo o controle de armas é realizado em nível federal. Isso facilita a coordenação entre diferentes estados no enfrentamento a esse tipo de crime, como o contrabando de armas, por exemplo. A colaboração interestadual é crucial para lidar efetivamente com atividades criminosas que ultrapassam fronteiras estaduais.

O controle centralizado também pode ser vital para a segurança nacional. Uma regulamentação federal única permite que o governo monitore e controle de maneira mais eficaz o acesso a armas de fogo em todo o país, reduzindo o risco de ameaças à segurança nacional.

Além disso, a manutenção da legislação única promove a economia de recursos, pois evita a duplicação de esforços e recursos administrativos em diferentes estados. Isso é especialmente importante em um país com dimensões continentais como o Brasil.

Destacamos que a troca da expressão de “para que disponham de forma diversa sobre posse e porte de armas de fogo” para “disponham de forma específica sobre a posse e o porte de armas de fogo”, no substitutivo, apenas mascara a autorização para dispor de forma diversa, já que o significado da palavra “específica” contém o de “diversa”.

Como argumento final, reproduzimos notícia do Supremo Tribunal Federal³ que trata do entendimento constitucional sobre o tema:

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) invalidou normas dos Estados do Rio de Janeiro e do Ceará que autorizavam porte de arma aos procuradores estaduais. Na sessão virtual encerrada em 8/3, o colegiado julgou procedente o pedido formulado pelo procurador-geral da República, Augusto Aras, respectivamente, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 884 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6978. Em ambos os casos, a decisão foi tomada por unanimidade, nos termos do voto da relatora, ministra Cármen Lúcia. A ministra lembrou que os casos em análise integram um grupo de ações em que o procurador-geral da República questionou legislação de vários

³ Disponível em:

<<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=483427&ori=1#:~:text=O%20entendimento%20da%20Corte%20%C3%A9,de%20compet%C3%Aancia%20privativa%20da%20Uni%C3%A3o>>.



estados que autorizam o porte de arma a essa categoria, com o argumento de que não compete aos estados autorizar e fiscalizar a produção de material bélico. A competência privativa para legislar sobre o tema é da União.

Levantamos, então, aspectos relevantes no que diz respeito à regulamentação de qualquer aspecto em relação a armas de fogo pelas unidades da federação. Sob o ponto de vista da segurança pública, qualquer tipo de descentralização é o início do desastre. Além disso, a questão já está pacificada pelo STF, aspecto que devemos observar com cuidado.

O Direito comparado também nos oferece exemplos que não recomendam a descentralização da competência legislativa para o tema bélico.

Com efeito, nos Estados Unidos, que aderem a esse modelo, estudos que se dedicam à origem de armas roubadas identificaram que a maioria dessas são fornecidas em estados em que há o *Right to Carry Guns* - RTC, ou seja, onde o acesso de armas é menos restrito⁴. Em estudo de 2022⁵, pesquisadores das faculdades de direito e políticas públicas de Stanford produziram a pesquisa “*More Guns, More Unintended Consequences: the effects of Right-to-Carry on Criminal Behavior and Policing in US Cities*”, em que estimaram que a que a aprovação de leis RTC estão associadas a um aumento de 35% nas armas roubadas. Em outras palavras, em um período em que se roubavam 3 armas antes da lei, passam para 4 armas que migram para mão do crime após esta flexibilização ao porte.

⁴ BRAGA, Anthony A. 2017. Long-Term Trends in the Sources of Boston Crime Guns. *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, 3(5): 76–95.

KNIGHT, Brian. 2013. State Gun Policy and Cross-State Externalities: Evidence from Crime Gun Tracing. *American Economic Journal: Economic Policy*, 5(4): 200–229.

COOK, Philip J, HARRIS, Richard J, LUDWIG, Jens, and POLLACK, Harold A. 2014. Some Sources of Crime Guns in Chicago: Dirty Dealers, Straw Purchasers, and Traffickers. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 104: 717.

⁵ DONOHUE, John J., CAI, Samuel V., BONDY, Matthew V. and COOK, Philip J. More Guns, More Unintended Consequences: The Effects of Right-to-Carry on Criminal Behavior and Policing in US Cities. *NBER Working Paper* No. 30190. June 2022 JEL No. K0,K14,K40,K42



Em 2015, o *Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives* estima, em relatório sobre o comércio de armas de fogo referente àquele ano, que 85% das armas registradas pelo *National Firearms Act*, nos Estados Unidos, eram de estados com RTC⁶, sendo possível estimar que o roubo de mais de 100 mil armas em 2015 se deu por conta de leis RTC. De acordo com os pesquisadores Hureau e Braga (2018)⁷:

Maiores parcelas de armas rastreadas recuperadas de membros de gangues originaram-se das primeiras vendas no varejo nos estados do sul da I-95 com leis de armas comparativamente permissivas (32,9 por cento; especificamente, Flórida, Geórgia, Carolina do Norte, Carolina do Sul e Virgínia) em relação às armas rastreadas recuperadas de possuidores não pertencentes a gangues.

Assim, o que vemos é que a presença de estados com regimes facilitadores do acesso às armas pela população atuam de forma a potencializar roubos em todo o país, contaminando negativamente outros estados (Donohue, Cai, Bondy & Cook; 2022).

Em 2017, a pesquisa “*Do More Guns Lead to More Crime? Understanding the Role of Illegal Firearms*”, produzida por Umair Khalil⁸, demonstra um roteiro claro no afrouxamento de regras de porte, que começam inicialmente com aumento de armas roubadas (de 35%), passando para a mão do crime e na sequência um crime mais armado aumentando assaltos com uso de armas de fogo em 5%. Outro efeito apontado, no estudo “*Right-to-Carry Laws and Violent Crime: A Comprehensive Assessment Using Panel Data and a State-Level Synthetic Control Analysis*”⁹, de 2019,

⁶ BUREAU OF ALCOHOL, TOBACCO, FIREARMS AND EXPLOSIVES. *2015 Report on Firearms Commerce in the U.S.*

⁷ HUREU, David. M, BRAGA, Anthony A. *The Trade in Tools: the market for illicit guns in high-risk networks*. American Society of Criminology, vol. 00, number 0, pp. 1-36, 2018.

⁸ KHALIL, Umair. 2017. Do More Guns Lead to More Crime? Understanding the Role of Illegal Firearms. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 133: 342–361.

⁹ DONOHUE, John J, Abhay Aneja, and WEBER, Kyle D. 2019. Right-to-Carry Laws and Violent Crime: A Comprehensive Assessment Using Panel Data and a State-Level Synthetic Control Analysis. *Journal of Empirical Legal Studies*, 16(2): 198–247.



quanto à adoção de leis RTC, são os maiores aumentos experienciados por estados que a utilizam em seus encarceramentos.

Em função desses argumentos, votamos pela **REJEIÇÃO** do PLP nº 108/2023 e do seu apenso PLP nº 112/2023, solicitando apoio aos Pares para que se posicionem da mesma forma.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado **PASTOR HENRIQUE VIEIRA**

