

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 272, DE 2020

Susta os efeitos da PORTARIA Nº 136 - COLOG, DE 08 NOVEMBRO DE 2019, que dispõe sobre o registro, o cadastro e a transferência de armas de fogo do SIGMA e sobre aquisição de armas de fogo, munições e demais Produtos Controlados de competência do Comando do Exército.

Autor: Deputado MARCELO FREIXO

Relator: Deputado CORONEL ARMANDO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 272, de 2020, de autoria do Deputado Marcelo Freixo, visa, nos termos da ementa, a sustar os efeitos da Portaria nº 136 - COLOG, de 08 novembro de 2019, que dispõe sobre o registro, o cadastro e a transferência de armas de fogo do SIGMA e sobre aquisição de armas de fogo, munições e demais Produtos Controlados de competência do Comando do Exército.

Em sua justificção, o Autor informa que a Portaria em pauta regulamentou “trechos de três decretos diferentes assinados pelo presidente Jair Bolsonaro entre junho e setembro de 2019” e se refere à edição, desde a posse do atual presidente da República, de “sete decretos que tratam do porte e da posse de armas e um que versa sobre produtos controlados pelo Exército”.

Em seguida, diz que há “dezenas de projetos de decretos legislativos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, além de ações no âmbito do Poder Judiciário” contra os atos normativos no âmbito do Poder Executivo.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Coronel Armando
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219218292300>

Alega que a “multiplicidade de medidas promulgadas e revogadas durante o ano de 2019” na esfera do Poder Executivo, dificulta “a transparência e o acompanhamento da gestão da política de controle de armas e munições” e “torna mais difícil o trabalho dos operadores responsáveis pela execução das normas”.

O Autor declara que a razão para a apresentação do seu projeto de decreto legislativo está no fato de que **“a Constituição Federal estabelece a necessidade de fundamentação e publicidade dos atos administrativos”**, mas que, segundo o seu entendimento, no caso da Portaria em pauta, **“jamais foram apresentados”**; e prossegue “considerando as graves repercussões que a ampliação dos quantitativos máximos de munição terão sobre a sociedade brasileira”.

Nos termos da justificação, a Portaria nº 136 - COLOG, de 2019, ao revogar a Portaria COLOG nº 125, de 22 de outubro de 2019, provocou os seguintes efeitos em relação aos integrantes da categoria dos Colecionadores, Atiradores e Caçadores, representados pela sigla CACs:

- colecionadores – as armas de uso restrito de dotação das Forças Armadas passaram a ser permitidas para os colecionadores;
- atiradores – as armas portáteis de alma raiada de calibre de uso restrito e as de porte de calibre restrito passaram a ser permitidas para os atiradores; e
- caçadores – as armas portáteis e as armas portáteis de alma raiada de calibre de uso restrito passaram a ser permitidas para os caçadores.

A justificação apresenta uma tabela comparativa entre as duas Portarias, permitindo melhor visualização das alterações ocorridas e prossegue acrescentando outras considerações em torno das armas de fogo que passaram a ser permitidas aos colecionadores, aos atiradores e aos caçadores, inclusive fuzis e outras armas de calibre antes inacessíveis para esses usuários de armas de fogo.

De uma forma genérica, sem especificar quais, se refere a Instruções normativas que “foram adotadas sem quaisquer estudos técnicos, evidências de eficácia ou análise de impacto de implementação” e que, “em conjunto, tais medidas podem dificultar ainda mais o enfrentamento do tráfico

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Coronel Armando

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219218292300>



ilegal de armas e munições e aumentar os arsenais passíveis de serem desviados da legalidade para a ilegalidade”.

A justificação ainda se refere à ampliação do limite da potência das armas de fogo, a partir de maio de 2019, embora a Portaria que se pretende sustar não trate dessa matéria, e apresenta, como exemplos, algumas armas policiais ou militares que poderão estar nas residências dos CACs.

Em seguida, acrescenta que “outro problema grave é a ampliação da quantidade de armas e munições que atiradores e caçadores podem adquirir”, traçando minudente considerações a respeito. Todavia, quando a Portaria que se pretende sustar dispõe sobre essas quantidades, apenas reproduz o que está definido no Decreto nº 9.846/2019, norma de maior hierarquia do que a Portaria em pauta e, portanto, sendo descabido trazer esse aspecto para a justificação visando sustá-la. Se fosse o caso, o Decreto é que deveria ser sustado, pois a Portaria apenas acompanhou essa norma de maior hierarquia.

Depois, é feita referência a mudanças que teriam reduzido o controle sobre a compra de armas e munições pelas forças de segurança pública e guardas municipais e à ampliação do porte de arma de fogo pelos integrantes das guardas municipais. Entretanto, como isso teria de dado, a partir de 2019, por outros diplomas normativos, não é o caso considerar esses argumentos em relação à Portaria que se pretende sustar.

Ao final da sua justificação, o Autor repete o argumento de que **“a Constituição Federal estabelece a necessidade de fundamentação e publicidade dos atos administrativos, que neste caso jamais foram apresentados”** e, alega, novamente, “as graves repercussões que a ampliação dos quantitativos máximos de munição terão sobre a sociedade brasileira”, concluindo, no seu entender, pela **“inconstitucionalidade da Portaria”**.

Apresentado o Projeto de Decreto Legislativo em 12 de junho de 2020, foi distribuído, em 18 de novembro de 2020, à apreciação da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (mérito) e da



Comissão Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54 RICD), sujeito à apreciação do Plenário no regime de tramitação ordinária (art. 151, III, RICD).

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Decreto Legislativo nº 272, de 2020, foi distribuído a esta Comissão Permanente, nos termos do que dispõe a alínea “g” do inciso XV do art. 32 do RICD, por tratar de matéria relativa às Forças Armadas e administração pública militar uma vez que dispõe sobre “o registro, o cadastro e a transferência de armas de fogo do Sistema de Gerenciamento Militar de Armas – SIGMA – e sobre aquisição de armas de fogo, munições e demais Produtos Controlados de competência do Comando do Exército”.

Em nosso voto, ao procedermos à análise da justificção apresentada pelo Autor, abstraímos considerações sobre os argumentos que foram trazidos à baila, mas que dizem respeito a normas e medidas que, embora tratando da matéria armas de fogo, nada têm a ver com a Portaria que se pretende sustar.

Por outro lado, ainda que houvesse a intenção de se discutir o mérito da Portaria nº 136 - COLOG, de 2019, seria perda de tempo. O mérito implica em uma apreciação de cunho subjetivo, não se constituindo em fundamento para sustar uma norma editada no âmbito do Poder Executivo nos termos do que, objetivamente, preceitua o art. 49, V, da Constituição Federal (grifos nossos):

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....
.

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa

Afastada a hipótese de a Portaria ter exorbitado dos limites de delegação legislativa, coisa que não houve, resta a de ter **exorbitado do poder regulamentar**. Todavia, em nenhum ponto da justificção está



evidenciado, de forma concreta e objetiva, onde teria havido a exorbitância do poder regulamentar pelo Poder Executivo, até porque as transcrições dos dispositivos a seguir evidenciam que essa Portaria foi editada no estrito limite das atribuições legalmente outorgadas ao Poder Executivo e ao Comando do Exército, conforme preceituado pela Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, o Estatuto do Desarmamento (grifos nossos):

*Art. 9º **Compete (...) ao Comando do Exército**, nos termos do regulamento desta Lei, o registro e a concessão de porte de trânsito de arma de fogo para **coleccionadores, atiradores e caçadores** e de representantes estrangeiros em competição internacional oficial de tiro realizada no território nacional.*

.....

.

*Art. 23. A **classificação legal, técnica e geral** bem como a definição das armas de fogo e demais produtos controlados, de **usos proibidos, restritos, permitidos** ou obsoletos e de valor histórico **serão disciplinadas em ato do chefe do Poder Executivo Federal**, mediante proposta do **Comando do Exército**.*

Diante do posicionamento do Autor contra os dispositivos da Portaria nº 136 - COLOG, de 2019, que passaram a permitir armas de uso restrito para os colecionadores, atiradores e caçadores, o Estatuto do Desarmamento permite concluir que esses dispositivos se enquadram exatamente na competência que é atribuída ao Comando do Exército (grifo nosso):

*Art. 27. Caberá ao Comando do Exército autorizar, excepcionalmente, a **aquisição de armas de fogo de uso restrito**.*

Portanto, a contraposição feita na justificação aos dispositivos da Portaria que permitem aos CACs as armas de uso restrito não servem para sustá-la.

Entendemos como inconstitucional a lei de iniciativa



parlamentar que dispõe diretamente sobre atribuições aos órgãos do Poder Executivo, como faz o Estatuto do Desarmamento, por situar essa matéria no âmbito da reserva de iniciativa legislativa do Presidente da República em relação às atribuições e funções dos órgãos da Administração Pública, por decorrência do Princípio da Separação de Poderes (art. 2º; art. 61, § 1º, II, “a”; art. 84, II e VI, “a”, da CF).

Cabe observar que uma portaria até pode encerrar um ato administrativo, mas, no caso da Portaria nº 136 – COLOG, de 2019, estamos diante de uma norma administrativa. Portanto, deve ser estabelecida uma distinção entre **norma administrativa** e **ato administrativo**.

O **ato administrativo** gera efeitos **específicos, concretos e imediatos**. Concretos porque aplica a norma ao caso concreto. Por exemplo: o ato de autorização do porte de arma de fogo, com base na instrução normativa, para determinados cidadãos especificamente nomeados. Mesmo quando o ato incide sobre um grupo, o nome de cada um é individualizado, como no ato de nomeação de vários aprovados em um concurso público.

O Autor alega que a **fundamentação** e a **publicidade** da Portaria jamais foram apresentadas, mas, para dirimir eventuais dúvidas, **motivação, fundamentação, justificação e exposição de motivos**, no caso, significam a mesma coisa e se caracterizam pela apresentação das **razões de direito e de fato**, ditas, também, **fundamentos de direito e de fato** ou **fundamentos jurídicos e fatos**.

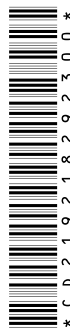
A observar que existem dois desdobramentos na fala do autor: a **Portaria** e a sua **fundamentação**.

Tratando cada desdobramento desse em separado e começando pela Portaria nº 136 - COLOG, de 08 novembro de 2019, verifica-se que a mesma foi publicada no Diário Oficial da União de 12 de novembro de 2019 (edição 219, Seção 1, pág. 264). Portanto, é improcedente a afirmação do Autor de que o ato, no caso, essa Portaria normativa, não foi publicada.

Resta avaliar a fundamentação ou motivação, que não teria, também, sido apresentada, o que implicaria, inclusive, em desobedecer ao seguinte dispositivo da **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**, que regula o

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Coronel Armando

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219218292300>



processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (grifo nosso):

*Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.*

Nosso entendimento encontra respaldo na doutrina (grifo nosso):

*Pela motivação o administrador público justifica sua ação administrativa, indicando os fatos (pressupostos de fatos) que ensejam o ato e os preceitos jurídicos (pressupostos de direito) que autorizam sua prática. Claro está que **em certos atos administrativos oriundos do poder discricionário a justificação será dispensável**, bastando apenas evidenciar a competência para o exercício desse poder e a conformação do ato com o interesse público, que é pressuposto de toda atividade administrativa. Em outros atos administrativos, porém, que afetam o interesse individual do administrado, a motivação é obrigatória, para o exame de sua legalidade, finalidade e moralidade administrativa. A motivação é ainda obrigatória para assegurar a garantia da ampla defesa e do contraditório prevista no art. 5º, LV, da CF de 1988. Assim, sempre que for indispensável para o exercício da ampla defesa e do contraditório, a motivação será constitucionalmente obrigatória.*

(Direito Administrativo Brasileiro. Hely Lopes Meirelles. 28ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. p. 97)

Todavia, essa discussão é aqui irrelevante, pois entendemos que a Portaria nº 136 – COLOG, de 2019, deve estar fundamentada, **sob pena da sua nulidade** – e não da suspensão dos seus efeitos, como pretende erroneamente o Autor do Projeto de Decreto Legislativo –, obedecendo aos



seguintes mandamentos da Lei do Processo Administrativo da Administração Pública Federal, referida imediatamente antes:

Art. 50.

*§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de **anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas**, que, neste caso, serão parte integrante do ato.*

*§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva **ata** ou de **termo escrito**.*

Da leitura desses dispositivos, é possível concluir que a fundamentação de um ato administrativo ou de uma norma administrativa não será, necessariamente, publicada. Em outros termos: a fundamentação poderá ser anterior à publicação do ato ou da norma, caso em que deverá constar do processo; ou concomitante ao ato ou à norma, quando serão publicados em conjunto.

Tanto é assim, que o preâmbulo da Portaria nº 136 – COLOG, de 2019, consigna o número do processo administrativo (EB: 64447.043.930/2019-18) em que consta a fundamentação, embora já apresente os fundamentos legais para a sua edição (grifos nossos):

EB: 64447.043.930/2019-18

*O COMANDANTE LOGÍSTICO, no uso das atribuições previstas na alínea "f" do inciso I do art. 14 do Regulamento do Comando Logístico, aprovado pela **Portaria nº 353, do Comandante do Exército, de 15 de março de 2019**; alínea "g" do inciso VIII do art. 1º da **Portaria nº 1.700, do Comandante do Exército, de 8 de dezembro de 2017**; de acordo com os **Decretos nº 9.845, 9.846 e 9.847, todos de 25***



de junho de 2019 e nº 10.030, de 30 de setembro de 2019; e considerando a proposta da Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados, RESOLVE:

Esclarecendo mais ainda sobre a Portaria ter sido publicada sem a publicação da fundamentação correspondente, podemos, outra vez, recorrer à doutrina (grifos nossos):

*A motivação, em regra, não exige formas específicas, podendo ser ou não concomitante com o ato, além de ser feita, muitas vezes, por órgão diverso daquele que proferiu a decisão. Frequentemente, a **motivação consta de pareceres, informações, laudos, relatórios, feitos por outros órgãos**, sendo apenas indicados como fundamento da decisão. Nesse caso, eles constituem a motivação do ato, dele sendo parte integrante.*

(Direito Administrativo. Maria Sylvia Zanella Di Pietro. São Paulo: Atlas, 2003, p. 83.)

O excerto que se segue, além de tocar na motivação do ato administrativo, é iniciado tratando exatamente da motivação da lei, toda ela anterior à publicação da própria lei (grifos nossos):

A motivação certamente pode assumir variadas formas, das mais singelas às mais exaustivas, orais ou escritas, a depender da natureza do ato estatal praticado, e ser prévia ou contemporânea a ele. Por exemplo, a motivação de uma lei é fornecida ao longo de todo o processo legislativo que antecede a sua edição e se consubstancia notadamente na exposição de motivos dela, nas discussões parlamentares e em eventuais razões de vetos presidenciais sobre o seu conteúdo (v. os arts. 61 a 69 da CF/1988); a motivação de um ato administrativo pode ser precedente ou simultânea a ele, ou mesmo apenas fazer remissão a anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, tornar-se-ão parte integrante do ato (v. o art. 50 da Lei



9.784/1999, que disciplina o processo administrativo na esfera federal); (...)

(O Art. 489, § 1º, do Código de Processo Civil como parâmetro para a verificação da adequada motivação do ato administrativo. Thadeu Augimeri de Goes Lima. Argumenta Journal Law, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 32, 2020, p. 73-100.)

Portanto, é possível concluir que a assertiva de que a fundamentação e a publicidade dos atos administrativos jamais foram apresentadas, utilizada pelo Autor para amparar o Projeto de Decreto Legislativo em pauta, é improcedente quanto à publicidade, como visto antes, como também não procede quanto à fundamentação, como acabamos de verificar.

A rigor, todas as considerações feitas até este ponto foram absolutamente desnecessárias em face do único dispositivo constitucional que ampara a sustação dos atos editados na esfera do Poder Executivo, como visto antes no Art. 49, V, da Constituição Federal.

A justificação apresentada pelo Autor não apresentou elementos que dessem sustentação à hipótese. Aliás, nem mesmo a argumentação-chave da falta da publicidade e da fundamentação ampara a sustação de ato do Poder Executivo, vez que a desobediência aos princípios da publicidade e da motivação é razão para que a nulidade de um ato administrativo seja reconhecida pelo próprio Poder Executivo ou sentenciada pelo Poder Judiciário, mas não para a sustação do ato pelo Poder Legislativo.

Enquanto o reconhecimento e a decretação da nulidade de um ato administrativo se dão por atos exclusivos dos Poderes Executivo e Judiciário, respectivamente, a sustação se dará por decreto exclusivo do Poder Legislativo. Cada Poder dentro do seu exclusivo quadrante de atuação, não podendo invadir a esfera de competência do outro.

Enfim, o Autor, na justificação do seu Projeto de Decreto Legislativo, não apresentou fundamentos jurídicos para amparar a sustação da Portaria nº 136 – COLOG, de 2019.



Por outro lado, o mérito, em si mesmo, não é suficiente para caracterizar que a Portaria tenha sido editada na esfera do Poder Executivo com exorbitância do seu poder regulamentar.

Na sua justificação, pelo ângulo do mérito, o Autor se limita a narrar fatos e a emitir opiniões, sem apresentar qualquer elemento que ampare, nos termos do art. 49, V, da Constituição Federal, a sustação da Portaria nº 136 - COLOG, de 08 novembro 2019.

Em face do exposto, votamos pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Decreto Legislativo nº 272, de 2020.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado CORONEL ARMANDO
Relator

