

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 341, DE 2020

Apensados: PDL nº 342/2020 e PDL nº 344/2020

Susta os efeitos do art. 2º da Portaria nº 423, de 22 de julho de 2020 do Ministério da Justiça e da Segurança Pública.

Autores: Deputados MARCELO FREIXO E OUTROS

Relator: Deputado LINCOLN PORTELA

I – RELATÓRIO

O Senhor Deputado MARCELO FREIXO e outros Parlamentares do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) apresentaram o Projeto de Decreto Legislativo nº 341, de 2020, visando, nos termos da ementa, a sustar os efeitos do art. 2º da Portaria nº 423, de 22 de julho de 2020 do Ministério da Justiça e da Segurança Pública.

Os Autores, na sua justificação, informam que a “Portaria nº 423, de 22 de julho de 2020 do Ministério da Justiça e da Segurança Pública dispõe sobre o tipo de arma de porte semiautomática e o seu calibre, bem como os requisitos técnicos mínimos e os critérios de aceitação para a sua aquisição e emprego no âmbito da Diretoria da Força Nacional de Segurança Pública”, acrescentando que o Projeto de Decreto Legislativo apresentado “susta os efeitos do art.2º da Portaria supracitada que revogam itens do anexo da Portaria MJSP nº 389, de 2020”, listando, em seguida, os itens revogados e concluindo que estes “regulavam o rastreamento, a identificação e a marcação de armas, munições e demais produtos controlados, aprimorando e modernizando as regras anteriores”.

Os Autores ainda acrescentam que, com a edição da Portaria nº 423, de 2020, “não é a primeira vez que o governo de Jair Bolsonaro reduz mecanismo de rastreabilidade e controle de armas e munições, sugerindo que



se tornam repetidas as interferências do chefe do Executivo em outras pastas sem o necessário embasamento técnico necessário”, representando “uma situação extremamente grave, que coloca em risco e tem o potencial de agravar a crise de segurança pública vivenciada no país, onde, diuturnamente, organizações criminosas são fortalecidas na sua estrutura operacional, abastecidas por armas e munições, cujas origens são desconhecidas pelo Estado brasileiro.”

Também reproduzem trechos de notícias publicadas em periódicos dizendo que procuradora da República tinha a pretensão de investigar o Presidente da República por “ter determinado ao Exército a flexibilização do rastreamento, identificação e marcação de armas e munições” e que um ex-ministro afirmara ter sofrido pressão dessa autoridade “para aprovar a portaria que aumentou em três vezes o acesso a munições no país”.

Ao longo da sua longa justificação, os Autores prosseguem argumentando em prol do desarmamento, apresentando outros fatos que nada têm a ver com a Portaria que pretendem sustar, mas que obedecem ao espírito desarmamentista dos mesmos e de ONGs, igualmente desarmamentistas, como o Instituto Sou da Paz, citado em sua justificação.

No conjunto da sua justificação, os Autores traçam inúmeras outras considerações exclusivamente sob a ótica do mérito, com a argumentação, de fato consistente, para embasar a pretendida sustação da Portaria em pauta estando contida no seguinte excerto do último parágrafo da justificação:

Uma vez que a Constituição Federal estabelece a necessidade de fundamentação e publicidade dos atos administrativos, que neste caso jamais foram apresentados...

Apresentado o Projeto de Decreto Legislativo em 24 de julho de 2020, foi distribuído, em 18 de novembro de 2020, à apreciação da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (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).



À proposição principal foram apensados os seguintes Projetos de Decreto Legislativo:

- PDL 342/2020 – de autoria do Senhor Deputado Alessandro Molon, com a mesma finalidade da proposição principal, a de sustar os efeitos apenas do art. 2º da Portaria nº 423, de 22 de julho de 2020, do Ministério da Justiça e da Segurança Pública; e
- PDL 344/2020 – de autoria do Senhor Deputado Nereu Crispim, com a finalidade de sustar toda a Portaria 423, de 22 de julho de 2020, do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Decreto Legislativo nº 341/2020 e seus apensados foram distribuídos a esta Comissão Permanente, nos termos do que dispõe a alínea “c” do inciso XVI do art. 32 do RICD, por tratar de matéria relativa ao controle e comercialização de armas.

A justificação se refere à *“necessidade de fundamentação e publicidade dos atos administrativos”*, que não teria ocorrido. Uma portaria até pode encerrar um ato administrativo, mas, no caso da Portaria nº 423/2020, do MJSP, estamos diante de uma norma administrativa. Portanto, deve ser estabelecida uma distinção entre **norma administrativa e ato administrativo**.

A **norma**, quer conste da Constituição, de lei, de decreto, de portaria, de instrução e assim por diante, gera efeitos jurídicos **genéricos, abstratos e não-imediatos**. Em outros termos, ela tem um sentido universal, não sendo dirigida para este ou aquele indivíduo. Ela é criada, ficando em compasso de espera, até que possa ser aplicada. Por exemplo: uma instrução normativa regulando procedimentos para a concessão da autorização para o porte de arma de fogo.

O **ato** 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.

Feita essa distinção entre ato administrativo e norma administrativa, permitindo concluir que a Portaria nº 423/2020, do MJSP, é uma norma, e não um ato administrativo, mesmo assim, é certo que os **princípios da publicidade e da motivação**, dentre outros que regem os atos administrativos, são, igualmente, aplicáveis às normas administrativas.

Os Autores alegam 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 dos autores: a **Portaria** e a sua **fundamentação**.

Tratando cada desdobramento desse em separado e começando pela Portaria nº 423/2020, do MJSP, verifica-se que a mesma foi publicada no Diário Oficial da União de 23 de julho de 2020 (edição 140, Seção 1, pág. 65).

Portanto, é improcedente a afirmação dos Autores 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 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.

Nesse sentido, autores há informando que a moderna corrente do Direito Administrativo exige que todo ato administrativo deve estar motivado. Deles discordamos. A regra que obriga à motivação dos atos administrativos comporta exceções e não é necessário ir longe: a exoneração de um servidor público não estável dispensa motivação. A esse exemplo, suficiente para comprovar que a regra comporta exceção, outros poderiam ser acrescentados.

E o 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 423/2020, do MJSP, deve estar fundamentada, sob pena da sua nulidade – e não da suspensão dos seus efeitos, como pretendem



erroneamente os Autores dos Projetos 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 423/2020, do MJSP, consigna o processo administrativo em que consta a fundamentação, embora já apresente os fundamentos legais para a sua edição (grifo nosso)

*O MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o inciso II do parágrafo único do art. 87 da CRFB, e tendo em vista o disposto no inciso XV do art. 37 da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, no inciso XIII do art. 4º, nos incisos VII e XI do art. 5º e no inciso III do art. 6º, todos da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, e no § 3º do art. 17 do Anexo I do Decreto nº 10.030, de 30 de setembro de 2019, e o que consta no **Processo Administrativo nº 08106.004638/2020-03**, 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.)

Reforçando à doutrina, podemos ir em busca de decisões jurisprudenciais (grifos nossos):

EMENTA

(...)

*5. Ainda que as decisões se utilizem de modelos padronizados, em seu teor **há menção expressa aos dispositivos legais que as fundamentam**, não caracterizando ausência de motivação o fato de se reportarem às **razões expendidas em parecer jurídico anterior e documentos que instruem o processo administrativo**.*

(Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Apelação Cível nº 0000107-31.2009.4.03.6104/SP.)

A Corte Suprema termina por respaldar que a fundamentação não será, necessariamente, apresentada junto com o ato administrativo ou com a norma administrativa (grifos nossos):

Assim, o ato administrativo demonstrou-se motivado, com base em relatórios e pareceres técnicos, porquanto precisou os motivos que levaram ao cancelamento dos incentivos, o que basta para a higidez



do ato, de acordo com o entendimento reiterado do Supremo Tribunal Federal.

(STF. Do voto do *Ministro Edson Fachin* (Relator) no Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 30.855 Distrito Federal. Julgamento: 27/10/2015; publicação: 13/11/2015; Órgão julgador: Primeira Turma)

E o exemplo mais próximo de normas que são publicadas desacompanhadas da sua fundamentação estão nas leis aprovadas pelo Congresso Nacional, uma vez que o princípio da motivação está contido, anteriormente, nas diversas peças incluídas no processo legislativo correspondente, inclusive pelos registros taquigráficos dos debates orais, conforme preceitua o § 3º do art. 50 da Lei do Processo Administrativo na Administração Pública Federal, que foi transcrito imediatamente antes.

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 pelos Autores 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, transcrito a seguir:

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;

Afastando, de plano, a hipótese da delegação legislativa, que não cabe no caso aqui tratado, resta analisar a da exorbitância do poder regulamentar, que também não cabe no caso aqui tratado, mas que merece uma abordagem mais minudente.

A sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar visa a preservar a competência legislativa do Congresso Nacional, ou seja, intenta barrar eventuais invasões da competência legislativa exclusiva do Poder Legislativo diante da competência normativa do Poder Executivo.

Entretanto, a justificação apresentada pelos Autores não apresentou elementos que dessem sustentação a essa hipótese. Aliás, nem

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Lincoln Portela

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219374771800>



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 darão 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, os Autores, na justificação do seu Projeto de Decreto Legislativo, não apresentaram fundamentos jurídicos para amparar a sustação da Portaria nº 423/2020, do MJSP.

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, os Autores se limitam a narrar fatos e a emitir opiniões, sem apresentar qualquer elemento que ampare, nos termos do art. 49, V, da Constituição Federal, a sustação do art. 2º da Portaria nº 423/2020, do MJSP.

Quanto aos Processos de Decreto Legislativos apensados, os PDL nº 342 e nº 344, o primeiro visa o mesmo da proposição principal, que é a sustação apenas do art. 2º da Portaria em tela, enquanto o segundo objetiva sustar toda a Portaria.

De todo modo, as justificações de ambos seguem na mesma toada da apresentada pela proposição principal, sendo aquelas sendo completamente absorvidas por esta, muito mais robusta. Desse modo, padecem da mesma ausência de elementos que permitam as pretendidas sustações.



Em face do exposto, votamos pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Decreto Legislativo nº 341/2020 e dos seus Projetos de Decretos Legislativos apensados de nº 342/2020 e nº 344/2020.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado Federal **LINCOLN PORTELA**
Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Lincoln Portela
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219374771800>

