



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
7ª Câmara de Coordenação e Revisão (Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional)

NOTA TÉCNICA 7ª CCR Nº 13, de 07 de outubro de 2020

1. Objeto

A presente Nota Técnica tem como objeto o exame de juridicidade da Portaria nº 62 – COLOG, de 17 de abril de 2020.

2. Do conteúdo da Portaria nº 62 – COLOG, de 17 de abril de 2020

Desde o ano de 2019, as regras envolvendo autorização para porte, posse, uso e registro de armas têm representado relevante tópico de preocupação por parte do Governo Federal. No período, a Lei nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento) sofreu alterações por três diplomas legislativos diferentes¹ e o regulamento do referido diploma legal foi substituído ou alterado em ao menos cinco oportunidades². Um grande número de outros atos foi expedido a respeito de temas afetos na seara infralegal.

Nesse contexto se insere a edição, por parte do Comando Logístico do Exército, das Portarias nº 46/2020, 60/2020, 61/2020 e 62/2020.

A Portaria nº 62 – COLOG foi editada pelo Comandante Logístico do Exército Brasileiro, em 17 de abril de 2020, com o seguinte conteúdo:

“O COMANDANTE LOGÍSTICO, no uso das atribuições que lhe conferem o inciso XI do art. 14 do Regulamento do Comando Logístico - COLOG, aprovado pela Portaria nº 353, de 15 de março de 2019; a alínea "g" do inciso VIII do art. 1º da Portaria nº 1.700, de 8 de dezembro de 2017; e o art. 55, inciso VI, das Instruções Gerais para a Fiscalização de Produtos Controlados pelo Exército, aprovada pela Portaria nº 255, de 27 de fevereiro de 2019, todas do Comandante do Exército; e considerando o que propõe a Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC), resolve:

¹Lei nº 13.870/2019, Lei nº 13.886/2019 e Lei nº 13.964/2019.

²Nesse período, foram editados os decretos regulamentares nºs 9.845/2019, 9.846/2019, 9.847/2019, 9.981/2019, 10.030/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
7a Câmara de Coordenação e Revisão (Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional)

Art. 1º Revogar os seguintes atos normativos:

I - Portaria nº 46 - COLOG, de 18 de março de 2020;

II - Portaria nº 60 - COLOG, de 15 de abril de 2020; e

III - Portaria Nº 61 - COLOG, de 15 de abril de 2020.

Art. 2º Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação.”

Cuida-se, portanto, de ato normativo expedido por aquela autoridade militar, que revogou outros atos de mesma natureza, anteriormente editados.

Assim, para compreender seus objetivos e efeitos, deve-se, inicialmente, identificar as normas por ele revogadas.

O primeiro ato revogado foi a Portaria nº 46 – COLOG, de 18 de março de 2020, que apresentava a seguinte ementa:

Dispõe sobre os procedimentos administrativos relativos ao acompanhamento e ao rastreamento de produtos controlados pelo Exército e o Sistema Nacional de Rastreamento de Produtos Controlados pelo Exército.

Em resumo, a Portaria nº 46/2020 – COLOG criava e estruturava o Sistema Nacional de Rastreamento – SisNaR, que tinha “*por finalidade acompanhar e rastrear os Produtos Controlados pelo Exército (PCE) em todo o território nacional*”. As suas disposições entrariam em vigor no dia 04 de maio de 2020, conforme previsão de seu artigo 34.

O ato de edição da Portaria nº 46/2020 – COLOG indicava que tinha ela fundamento no Decreto nº 10.030/2019. Embora o referido ato não indicasse o dispositivo exato em que se fundamentava, a partir da análise de seu objeto, é possível identificar sua relação com os artigos 31, 58, 86 e 87 do Decreto nº 10.030/2019, assim redigidos (sem grifos no original):

Art. 31. Os PCE importados serão marcados em observância às normas de marcação editadas pelo Comando do Exército, para fins de rastreamento.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
7a Câmara de Coordenação e Revisão (Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional)

Parágrafo único. A marcação de que trata o caput não dispensa as marcações identificadoras do importador.

Art. 58. Os processos de controle de PCE são mecanismos operacionais, automatizados ou não, que têm a finalidade de:

I - verificar a conformidade normativa do PCE em relação ao disposto neste Regulamento;

II - produzir indicadores institucionais;

III - fornecer informações para subsidiar a tomada de decisão; e

IV - permitir a fiscalização efetiva de PCE pelo Comando do Exército.

§ 1º Os processos de controle compreendem o registro, a autorização para aquisição, a autorização para o tráfego, a autorização para importação e exportação, o desembaraço alfandegário, o rastreamento, o controle da destruição, a avaliação da conformidade e o destino final.

§ 2º O destino final de PCE de que trata o § 1º refere-se ao controle do Comando do Exército na fase final do ciclo de vida do produto, após o emprego de PCE nas atividades elencadas neste Regulamento.

Art. 86. O rastreamento é a busca de registros relativos a PCE com a finalidade de proceder a diligências próprias ou em atendimento a órgãos policiais ou judiciais.

Art. 87. As medidas de controle que permitam o rastreamento do PCE por meio das embalagens ou dos próprios produtos serão aquelas previstas em norma editada pelo Comando do Exército, mediante manifestação do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Cumprido assinalar que o Decreto nº 10.030/2019 foi editado para regulamentar a Lei nº 10.826/2003.

O segundo ato revogado foi a Portaria nº 60 – COLOG, de 15 de abril de 2020, cuja ementa se encontrava assim redigida:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
7ª Câmara de Coordenação e Revisão (Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional)

Estabelece os Dispositivos de Segurança, Identificação e Marcação das Armas de Fogo Fabricadas no País, Exportadas ou Importadas.

As disposições previstas pela Portaria nº 60/2020 – COLOG mantinham estreita relação com as previsões contidas na Portaria nº 46/2020 – COLOG, tal como se depreende da leitura do artigo 1º daquele diploma:

Art. 1º Esta portaria estabelece a definição de dispositivos de segurança e de identificação das armas de fogo fabricadas no país, exportadas e importadas, de acordo com o previsto na Portaria nº 46- COLOG, de 18 de março de 2020.

Portanto, a Portaria nº 60/2020 – COLOG voltava-se, igualmente, para a organização do SisNaR. Tinha como data de entrada em vigor, do mesmo modo, 04 de maio de 2020 (artigo 23).

A Portaria nº 60 – COLOG, foi editada com fundamento nos artigos 86 e 87 do Decreto nº 10.030/2019, acima reproduzidos, e no artigo 23, §3º, da Lei nº 10.826/2003, o qual possui a seguinte redação:

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.

§ 1º Todas as munições comercializadas no País deverão estar acondicionadas em embalagens com sistema de código de barras, gravado na caixa, visando possibilitar a identificação do fabricante e do adquirente, entre outras informações definidas pelo regulamento desta Lei.

§ 2º Para os órgãos referidos no art. 6º, somente serão expedidas autorizações de compra de munição com identificação do lote e do adquirente no culote dos projéteis, na forma do regulamento desta Lei.

§ 3º As armas de fogo fabricadas a partir de 1 (um) ano da data de publicação desta Lei conterão dispositivo intrínseco de segurança e de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
7a Câmara de Coordenação e Revisão (Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional)

identificação, gravado no corpo da arma, definido pelo regulamento desta Lei, exclusive para os órgãos previstos no art. 6º.

A matéria disciplinada pela Portaria nº 60/2020 – COLOG apresentava identidade com o objeto da Portaria nº 07 – D Log3, por aquela expressamente revogada, nos termos de seu artigo 22.

O terceiro ato revogado foi a Portaria nº 61/2020 – COLOG, de 15 de abril de 2020, que tinha seu objeto ementado nos seguintes termos:

Dispõe sobre Marcação de Embalagens e Cartuchos de Munição.

Também neste caso, havia expressa indicação da relação com o sistema que seria instituído sob a vigência da Portaria nº 46/2020 – COLOG:

Art. 1º Regular, nos termos dos parágrafos 1º e 2º do art. 23 da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, a marcação de embalagens e cartuchos de munição no território nacional, possibilitando seu rastreamento, de acordo com o previsto na Portaria nº 46-COLOG, de 18 de março de 2020.

O artigo 12 estabelecia a previsão de entrada em vigor das disposições do ato em 04 de maio de 2020.

A Portaria nº 61/2020 – COLOG encontrava fundamento no artigo 87 do Decreto nº 10.030/2019, assim como no artigo 23, §§1º e 2º, da Lei nº 10.826/2003, já transcritos. A matéria tratada em seu bojo coincide com aquele que é objeto da Portaria nº 16 – D Log, de 28 de dezembro de 2004 e que, por essa razão, era expressamente revogada pelo artigo 11 do texto que não chegou a entrar em vigor.

³A Portaria nº 07 – D Log, de 28 de abril de 2006 apresenta a seguinte ementa:

“Aprova as Normas Regulamentadoras para Definição de Dispositivos de Segurança e Identificação das Armas de Fogo Fabricadas no País, Exportadas ou Importadas.”

⁴A Portaria nº 16 – D Log, de 28 de dezembro de 2004, apresenta a seguinte ementa:

“Aprova a Norma Reguladora da Marcação de Embalagens e Cartuchos de Munição.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
7a Câmara de Coordenação e Revisão (Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional)

Portanto, os três atos normativos revogados pela Portaria nº 62 – COLOG tinham como objetivo instituir e organizar um sistema nacional de acompanhamento e rastreamento de produtos sujeitos a controle pelo Exército Brasileiro.

Sob o aspecto formal, aquelas normas encontravam fundamento na Lei nº 10.826/2003 (de forma imediata e mediata ⁵) e em um de seus decretos regulamentadores.

A edição da Portaria nº 62 – COLOG deu ensejo a uma série de críticas de diversos setores da política e da sociedade civil. Essas críticas encontraram eco no âmbito jurídico, em especial com o ajuizamento de duas arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) perante o Supremo Tribunal Federal, registradas como ADPF 681 e ADPF 683.

Torna-se, assim, relevante examinar a conformidade do ato normativo em questão com o ordenamento jurídico.

3. Do exame de juridicidade da Portaria nº 62 - COLOG

3.1. Do abuso no exercício do poder regulamentar

As considerações desenvolvidas anteriormente demonstram que a edição das Portarias nº 46/2020, 60/2020 e 61/2020 COLOG ocorreu no esforço de regulamentação do Estatuto do Desarmamento, com o nítido objetivo de incrementar o controle sobre a comercialização e circulação de armas e munições em território nacional.

A atuação do Comandante Logístico do Exército, portanto, nesse aspecto, deu-se em cumprimento a atos normativos de hierarquia superior.

A atividade assim descrita apresenta evidente natureza executiva. Não se cuidou de atuação autônoma da autoridade.

Estabelecida essa constatação, observa-se que, no exercício de atividade regulamentar executiva, as autoridades administrativas têm suas atuações limitadas pelo ato normativo hierarquicamente superior que fundamenta a edição do regulamento.

⁵Já que, embora não seja possível identificar diretamente a disposição do Estatuto do Desarmamento que conferia fundamento à Portaria nº 46/2020 – COLOG, esta se amparava diretamente no Decreto que o regulamenta.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
7a Câmara de Coordenação e Revisão (Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional)

Sob um aspecto amplo, **a existência de uma norma superior que preveja a edição de um ato regulamentar representa uma determinação (ou um comando) para atuação da autoridade.** De fato, na maior parte dos casos, a edição do ato regulamentar não representa uma faculdade para a autoridade, mas uma imposição.

É certo que, uma vez que a elaboração de normas jurídicas consiste em atividade criadora que demanda, não raro, a realização de estudos e análises, em nossa prática administrativa, de uma forma geral, não se tem observado o estabelecimento de prazos para o desempenho da atividade regulamentar. Tal fato, no entanto, não afasta a constatação da existência de um dever jurídico de exercício dessa atividade.

Também no que diz respeito ao conteúdo, é possível observar que, de modo geral, **as normas que determinam a atuação administrativa regulamentar**, embora confirmem margem de discricionariedade para a autoridade incumbida de sua execução, **fixam o sentido dessa atuação.**

Com especial interesse para a análise que ora se desenvolve, é o que se verifica do exame do já transcrito §3º do artigo 23 da Lei nº 10.826/2003, que determina que o regulamento daquela lei deveria definir dispositivo intrínseco de segurança e de identificação, a ser gravado no corpo da arma. Diante dessa determinação, **não é dado à autoridade incumbida da regulamentação da matéria definir se irá prever a exigência de dispositivo intrínseco de segurança e identificação, mas como essa exigência será implementada.**

Em resumo, **a norma que fundamenta o poder regulamentar, em regra, veicula comando para atuação positiva da autoridade incumbida de sua execução.**

Firmadas essas considerações de índole teórica, observa-se que, ao editar as Portarias nºs 46/2020, 60/2020 e 61/2020 COLOG, o Comandante Logístico do Exército regulamentou as disposições constantes do artigo 23, §§1º, 2º e 3º, da Lei nº 10.826/2003, e os artigos 31, 58, 86 e 87 do Decreto nº 10.030/2019. Agiu, desse modo, em conformidade com as referidas disposições normativas.

Por outro lado, ao revogar as mencionadas portarias, por meio da edição da Portaria nº 62/2020 – COLOG, aquela autoridade limitou-se a indicar o fundamento das



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
7a Câmara de Coordenação e Revisão (Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional)

atribuições do Comandante Logístico para a prática do ato⁶, atribuindo sua edição a proposição da Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC).

A ausência de indicação formal de fundamento para a edição da norma revogadora ensejou, no âmbito do Ministério Público Federal, a abertura do Procedimento Administrativo nº 1.00.000.007689/2020-08, pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. No bojo daquele procedimento, foi expedido o Ofício 140/2020, solicitando que o Comandante Logístico do Exército Brasileiro declinasse os pressupostos de fato e de direito que determinaram a edição da Portaria nº 60 – COLOG. No Despacho nº 257/2020/PFDC/MPF, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão registrou que recebeu:

“(…) como resposta, o Ofício nº 6-DFPC, onde se informa que:

- (i) a entrada em vigor das portarias revogadas somente se daria em 4 de maio de 2020 e, portanto, esses atos ainda não geravam efeitos perante terceiros;
- (ii) tão logo publicadas as portarias, surgiram ‘inúmeros questionamentos e contrapontos levantados por diversos setores da sociedade, especialmente nas mídias sociais, e da Administração Pública, em razão da tecnicidade do tema’;
- (iii) ‘foram verificadas algumas oportunidades de melhoria em pontos de difícil compreensão, pelo público alcançado pelas normas em comento, visando atingir total transparência na motivação das medidas de fiscalização editadas’;
- (iv) essa dificuldade de entendimento pelo usuário reforçou a necessidade de reestudo da redação das normas e de correção de alguns dispositivos normativos pela Administração;
- (v) desse modo, a Administração discricionariamente ‘decidiu rever seus atos ao se deparar com questões supervenientes que considerou

⁶No que diz respeito à competência (atribuição) para a edição do ato administrativo, faz-se referência ao artigo 14, inciso IX, do Regulamento do Comando Logístico – COLOG, aprovado pela Portaria nº 353, de 15 de março de 2019; ao artigo 1º, inciso VIII, alínea “g”, da Portaria nº 1.700, de 08 de dezembro de 2017 e ao artigo 55, inciso VI, das Instruções Gerais para a Fiscalização de Produtos Controlados pelo Exército, aprovada pela Portaria nº 255, de 27 de fevereiro de 2019, todas do Comandante do Exército.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
7a Câmara de Coordenação e Revisão (Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional)

importantes do ponto de vista técnico e legal', conforme lhe permite a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal;”

As informações prestadas pelo COLOG, portanto, indicam que as portarias revogadas teriam tido seus aspectos técnicos questionados por setores da sociedade, apontando oportunidades de melhorias em pontos de difícil compreensão.

Os aludidos questionamentos não foram apresentados, em suas substâncias, à PFDC.

Destaca-se que, de fato, notícias divulgadas pela mídia dão conta de que, após a publicação das Portarias nº 46, 60 e 61 - COLOG grupos da Sociedade Civil, em especial de colecionadores, caçadores e atiradores (CACs) manifestaram descontentamento com a nova regulamentação das atividades, veiculando esse sentimento a autoridades públicas. No dia em que foi editada a Portaria nº 62 – COLOG, o Presidente da República emitiu publicação em redes sociais, com o seguinte texto:

“- ATIRADORES e COLECIONADORES:

- Determinei a revogação das Portarias COLOG Nº 46, 60 e 61, de março de 2020, que tratam do rastreamento, identificação e marcação de armas, munições e demais produtos controlados, por não se adequarem às minhas diretrizes definidas em decretos.”

Nessa linha, ao que tudo indica, a portaria revogadora teve como motivo determinação do Presidente da República, em razão de suposta desconformidade com decretos por ele editados.

Sem que tenham sido expostos os pontos em que as disposições das Portarias nºs 46/2020, 60/2020 e 61/2020 – COLOG conflitariam com decretos presidenciais, a face visível da **atuação do Comandante Logístico do Exército, por ocasião da edição da Portaria nº 62/2020 – COLOG apresenta dimensão exclusivamente negativa.**

Embora seja possível argumentar que parte das disposições revogadas se encontrava compreendida em atos normativos anteriores (nomeadamente a Portaria nº 16/2004 – D LOG e a Portaria 07/2006 – D LOG), o mesmo não se pode afirmar com



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
7a Câmara de Coordenação e Revisão (Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional)

relação às disposições referentes ao **rastreamento** de produtos controlados pelo Exército (PCE), editadas em conformidade com os artigos 31, 58, 86 e 87 do Decreto nº 10.030/2019.

Desse modo, ao menos com relação a esse aspecto, a atuação da autoridade se deu em sentido contrário àquele estabelecido pela norma hierarquicamente superior.

Ainda que as disposições contidas na Portaria nº 46/2020 – COLOG exigissem aperfeiçoamento, caso viessem a entrar em vigor, estariam a materializar a determinação contida no Decreto nº 10.030/2019. O vazio normativo decorrente da edição da Portaria nº 62/2020 – COLOG não atende a essa finalidade.

Considera-se que a providência assim indicada exorbita o limite de discricionariedade estabelecido pelo texto do Decreto nº 10.030/2019 – que determina a adoção de providências que permitam o efetivo rastreamento de PCE.

Insta salientar que a afirmação assim estabelecida não ignora a possibilidade conferida à Administração Pública pelo artigo 53 da Lei nº 9.784/1997 e pelo verbete nº 473 da Súmula de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal⁸. Entende-se, contudo, que a zona de discricionariedade conferida ao administrador para sua atuação executiva deve observar os limites estabelecidos pela norma que fundamenta a sua atuação.

Nesses termos, tem-se por demonstrada a irregularidade da atuação da autoridade responsável pela edição da Portaria nº 62/2020 – COLOG, caracterizando-se abuso no exercício do poder regulamentar.

3.2. Da ausência de motivação idônea para a prática do ato – fundamentação que não se pautou por critérios técnicos

⁷Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

⁸A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque dêles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
7a Câmara de Coordenação e Revisão (Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional)

As considerações desenvolvidas sob o tópico precedente demonstram que, mesmo após a adoção de providências por parte da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, não foi possível identificar os fundamentos técnicos que, supostamente, levaram à edição da Portaria nº 62/2020 – COLOG. Desse modo, considera-se que a atuação do Comandante Logístico do Exército se pautou sob o suposto pálio da discricionariedade administrativa.

Ocorre que, a par das considerações já lançadas sobre os limites da atuação discricionária, entende-se que, **nos casos em que o fundamento da atuação regulamentar repousa em razões técnicas, a atividade do administrador não pode ser desempenhada como simples manifestação de vontade.**

Com efeito, se é fato que se deve reconhecer a determinadas autoridades públicas – em especial aquelas legitimadas pelo sufrágio popular – a margem de discricionariedade necessária para a tomada de opções políticas, no âmbito regulamentar, essa perspectiva deve ser limitada.

Entende-se que a atribuição de poder regulamentar ao Comandante Logístico do Exército para determinar a forma de identificação de armas de fogo no território nacional (objeto da revogada Portaria nº 60/2020 – COLOG) e a marcação de munições (objeto da revogada Portaria nº 61/2020 – COLOG), decorre da **reconhecida especialização técnica do corpo das Forças Armadas sobre a matéria.**

Nessa senda, no que diz respeito a esse tema, mostra-se inadequada a apreciação discricionária da autoridade.

A ausência da indicação de parâmetros técnicos para a edição da Portaria nº 62/2020 – COLOG, portanto, representa vício em sua motivação.

3.3. Da ofensa ao princípio da impessoalidade

Como é cediço, de forma ampla, a Administração Pública deve se pautar pelo princípio da **impessoalidade** a que se refere o artigo 37, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil. A atuação política dos agentes públicos constitui exceção,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
7a Câmara de Coordenação e Revisão (Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional)

cabendo-lhes, em regra, agir sem o objetivo de atender a interesses e desejos pessoais de quem quer que seja.

Mesmo com relação aos agentes a quem o ordenamento jurídico pátrio confere a possibilidade de atuação política, **é preciso traçar distinção entre a vontade individual e a opção política regularmente manifestada**, sendo certo que apenas esta deve ser admitida como **forma de direcionamento da atividade estatal** no âmbito de um Estado Democrático de Direito.

Grosso modo, a vontade individual representa o conjunto de desejos e aspirações individuais e não é limitada ou limitável pelo ordenamento jurídico.

As opções políticas regularmente manifestadas (ou manifestáveis), por outro lado, dizem respeito ao conjunto de decisões do agente que, embora livres, devem observar os limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico, quanto ao conteúdo e à forma. Destaque-se que, a depender da forma de que se revestirá o ato, a limitação ao conteúdo pode ser mais ou menos ampla, a depender da aptidão do ato para inovação no sistema jurídico e da existência de norma anterior sobre a matéria.⁹ Por fim, cumpre anotar que essas opções não podem ser adotadas com o único objetivo de favorecer pessoas determinadas, sem correspondente interesse público.

No que interessa à análise aqui desenvolvida, destaca-se que mesmo as opções políticas devem observar as formas adequadas à luz do ordenamento jurídico para se manifestarem.

Observa-se, ainda, que mesmo as autoridades a quem o ordenamento jurídico, nas condições adequadas, confere a prerrogativa de ver a manifestação livre de suas opções políticas orientar a atuação estatal se encontram sujeitas a suas próprias determinações anteriores, regularmente editadas.

Estabelecidos esses registros, conforme referido anteriormente, as Portarias nº 46/2020, 60/2020 e 61/2020 – COLOG foram editadas regulamentando a Lei nº 10.826/2003 e o Decreto nº 10.030/2019, este último expedido pelo Presidente da

⁹Assim, por exemplo, o Presidente da República não goza da mesma liberdade de manifestação de suas opções políticas quando elabora um projeto de lei, edita um decreto regulamentar ou escolhe servidor para cargo de livre nomeação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
7a Câmara de Coordenação e Revisão (Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional)

República. Não se vislumbra conflito entre as normas editadas pelo Comandante Logístico do Exército e aquelas de hierarquia superior.

Ao determinar a revogação dessas disposições, ao que tudo indica, o Presidente da República agiu segundo sua compreensão política sobre o tema tratado nas normas em questão. Contudo, essa compreensão se opõe aos atos normativos preexistentes, de caráter geral e abstrato e que não poderiam ser afastados de modo informal por sua determinação verbal, ainda que dirigida a autoridade a ele subordinada.

Com efeito, **a lei e o decreto presidencial deveriam ser observados pelo próprio Presidente da República** em sua atuação, cabendo a ele, caso assim entendesse necessário e oportuno, manifestar sua eventual divergência política com essas determinações pelas formas adequadas.

Assim, considera-se que a ordem que resultou na edição da Portaria nº 62/2020 – COLOG expressou vontade pessoal do Presidente da República, e não a determinação que poderia ser extraída do ordenamento jurídico a respeito da matéria, em ofensa ao princípio da impessoalidade.

3.4. Da ofensa ao princípio da vedação à proteção deficiente

Havendo sido estabelecida, em momento anterior desta análise, a existência de **dever de atuação** do Comandante Logístico do Exército no sentido da regulamentação das disposições constantes do artigo 23, §§1º, 2º e 3º, da Lei nº 10.826/2003, e dos artigos 31, 58, 86 e 87 do Decreto nº 10.030/2019, considera-se que a atuação daquela autoridade administrativa deveria se orientar de modo capaz de, ao menos em tese, **atingir as finalidades previstas por aquelas normas, a saber, a ampliação dos mecanismos de controle de PCEs.**

Neste ponto, cumpre destacar que a preocupação com a modernização dos mecanismos de controle de armas de fogo e munições decorre, essencialmente, da utilização desses equipamentos para a prática de delitos, em especial por grupos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
7a Câmara de Coordenação e Revisão (Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional)

criminosos que atuam no território nacional. Um grande número de casos concretos tem apontado que armas e munições regularmente produzidas ou introduzidas no Brasil, passam ao controle desses grupos e são utilizadas em ações criminosas de diversas espécies. Em razão da força letal que lhes é própria, quando utilizados em ações criminosas, esses equipamentos, não raro, representam elevado risco à vida de pessoas.

De modo amplo, o acesso de grupos criminosos a armas de fogo e munições, facilitado pela fragilidade dos mecanismos de controle, contribui para grave situação de instabilidade social e para uma sensação difusa de insegurança da população.

O aprimoramento dos mecanismos de controle de armas de fogo e munições, portanto, orienta-se para uma tutela mais eficiente do direito à vida e à segurança (artigo 5º, caput, e artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil).

Embora seja possível considerar a existência de diversas formas para atingimento dessas finalidades, parece certo que **a revogação do sistema concebido para o rastreamento** de armas e munições, sem que tenha sido substituído por outro de semelhante matiz, **não incrementa tais mecanismos de controle**.

Feito esse registro, observa-se que parte considerável da doutrina tem entendido que a atuação estatal se encontra submetida a mecanismo de controle que se projeta sobre a análise da relação entre a finalidade pretendida pela ação dos agentes do Estado e os meios postos à disposição destes e escolhidos no caso concreto. Cuida-se do denominado princípio da proporcionalidade. A respeito do tema, relevante se mostra para a análise aqui desenvolvida a lição de Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco (sem grifos no original):

“O conceito de discricionariedade no âmbito da legislação traduz, a um só tempo, ideia de liberdade e de limitação. Reconhece-se ao legislador o poder de conformação dentro de limites estabelecidos pela Constituição. E, dentro desses limites, diferentes condutas podem ser consideradas legítimas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
7a Câmara de Coordenação e Revisão (Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional)

Por outro lado, **o poder de legislar contempla, igualmente, o dever de legislar, no sentido de assegurar uma proteção suficiente dos direitos fundamentais (Untermassverbot).**¹⁰

Ainda que as considerações desenvolvidas pelos referidos autores se voltem mais diretamente para a análise da conformidade da legislação com o texto constitucional, com maior razão, é possível afirmar a incidência do princípio da proporcionalidade no exame da regularidade da atuação administrativa.

E como se verifica da passagem transcrita, **a noção de proporcionalidade impõe aos agentes públicos o dever de atuação no sentido de proteção eficiente dos direitos fundamentais.** Extrai-se desse raciocínio a compreensão de que **a ideia de proporcionalidade apresenta dimensão que veda a proteção deficiente a esses direitos.** Nesse sentido, leciona André de Carvalho Ramos:

“Conseqüentemente, a proporcionalidade consiste não só em um instrumento de controle das restrições a direitos, mas também de controle da promoção a direitos. Essa atuação da proibição da proteção deficiente decorre do reconhecimento dos deveres de proteção, fruto da dimensão objetiva dos direitos humanos. A proporcionalidade, então, tem função dúplice: serve para que se analise eventual ‘restrição em demasia’, mas também serve para que se verifique se houve ‘proteção deficiente’ dos direitos.”¹¹

A partir desse arcabouço teórico, considera-se que a revogação das Portarias nº 46/2020, 60/2020 e 61/2020 – COLOG representou a manutenção da vigência de sistema de controle de armas e munições comprovadamente incapaz de assegurar o respeito ao direito à vida e ao direito à segurança pública, a despeito da existência de regulamentação aprimorada, concebida com o objetivo de lhes conferir maior proteção.

¹⁰Curso de direito constitucional. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 322.

¹¹Curso de direitos humanos. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 20015. p. 122.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
7a Câmara de Coordenação e Revisão (Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional)

A opção administrativa assim orientada, materializada pela Portaria nº 62/2020, desse modo, representa manutenção de situação de deficiente proteção aos direitos referidos, em violação à examinada vertente do princípio da proporcionalidade.

3.5. Da ofensa ao princípio da proibição do retrocesso

Uma vez estabelecido que as disposições constantes das Portarias nºs 46/2020, 60/2020 e 61/2020 – COLOG instituíam sistema mais eficiente para o controle de armas e munições e, assim, para a proteção dos direitos à vida e à segurança pública, impõe-se a constatação de que a revogação desse sistema pela Portaria nº 62/2020 – COLOG significou retrocesso no tratamento normativo conferido à matéria.

Isso porque, embora seja possível reconhecer que parte da matéria tratada nas portarias revogadas encontra disciplina em outros atos normativos, o sistema por estes organizado seria amplamente reformulado quando do início da vigência daquelas, com incremento da proteção normativa aos direitos em questão.

Destaca-se, neste ponto, que, conforme já se vislumbrou em momento anterior desta análise, é certo que os sistemas de controle de armas e munições podem se organizar de diversas maneiras, admitindo, em especial, variação ao longo do tempo. Essa variação, na prática, representa uma a variação à tutela dos direitos fundamentais subjacentes.

De modo amplo, a possibilidade de variação do grau de proteção ao longo do tempo representa característica inerente aos direitos fundamentais. **O desenvolvimento do Estado Democrático de Direito tem se identificado com o desenvolvimento dessa proteção**, sendo diversos os exemplos de ampliação da concretização de direitos fundamentais e da consequente defesa destes.

Nessa linha, concebe-se a ideia de que o rebaixamento do grau de proteção de direitos fundamentais é incompatível com noções essenciais ao Estado Democrático de Direito. Em sede doutrinária, registra André de Carvalho Ramos (sem grifos no original):



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
7a Câmara de Coordenação e Revisão (Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional)

“Os direitos humanos caracterizam-se pela existência da proibição do retrocesso, também chamada de ‘efeito cliquet’ ou princípio do não retorno da concretização, que consiste na vedação da eliminação da concretização já alcançada na proteção de algum direito, admitindo-se somente de aprimoramentos e acréscimos.

Outra expressão utilizada pela doutrina é o **entrenchment** ou **entrenchamento**, que consiste na **preservação do mínimo já concretizado dos direitos fundamentais, impedindo o retrocesso, que poderia ser realizado pela supressão normativa ou ainda pelo amesquinamento ou diminuição de suas prestações à coletividade.**¹²

Cumprir registrar que não se concebe uma completa impossibilidade de alteração das disposições normativas que repercutem sobre a proteção a direitos fundamentais. No entanto, em razão da preocupação central do ordenamento jurídico com o tema, faz-se necessário que eventuais modificações sejam orientadas por fundamentos relevantes, de igual magnitude, para que se possa reputar legítima a modificação.

Como visto, contudo, embora a Portaria nº 62/2020 – COLOG tenha projetado efeitos sobre relevantes mecanismos de proteção ao direito à vida e ao direito à segurança pública, não se mostra possível determinar com segurança as razões que lhe emprestam fundamento.

Por essas razões, tem-se que a edição da Portaria nº 62/2020 – COLOG representou violação efetiva ao princípio de vedação ao retrocesso na tutela de direitos fundamentais.

3.6. Da violação ao direito à segurança pública – prejuízo às atividades de polícia judiciária

¹²Ob. cit. p. 96.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
7a Câmara de Coordenação e Revisão (Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional)

A Constituição da República Federativa do Brasil, ao dispor sobre a segurança pública, em seu artigo 144, conferiu especial atenção aos órgãos incumbidos de sua efetivação.

Nesse sentido, se a segurança pública pode ser concebida como um direito fundamental (artigo 5º, caput, da CRFB), as atividades dos órgãos policiais devem ser concebidas como instrumento de efetivação desses direitos.

Firmada essa constatação, observa-se que é evidente o interesse dos órgãos de segurança pública na identificação da origem de armas e munições utilizadas para a prática de crimes ou colocadas à disposição de grupos criminosos.

As regras atualmente em vigor têm se mostrado insuficientes para contribuir de modo eficiente para essa tarefa. De outro lado, parte relevante das disposições previstas pelas Portarias nºs 46/2020, 60/2020 e 61/2020 – COLOG tinha como objetivo precípuo a instituição de sistema de controle e rastreamento de armas e munições (SiNaR). Essas medidas, assim, apresentavam grande perspectiva de contribuição para a prevenção de delitos e para a solução de casos criminais.

Nessa senda, a revogação das disposições mencionadas representa prejuízo às atividades dos órgãos policiais, em especial de polícia judiciária, e da concretização do direito constitucional à segurança pública.

Cumprido destacar que, neste momento, não se pode afastar a possibilidade de desenvolvimento de um novo mercado ilegal de tráfico de armas, derivado do aumento de demanda, associado às deficiências das estruturas de fiscalização existentes, que seriam substituídas pelas portarias revogadas. O quadro de desorganização administrativa e flexibilização poderá fomentar, inclusive, condições para aumento de casos de corrupção e desvios de conduta por parte de servidores públicos.

4. Conclusão

A análise desenvolvida demonstra que a edição da Portaria nº 62/2020 – COLOG, que revogou as Portarias nºs 46/2020, 60/2020 e 61/2020, editadas pelo mesmo órgão, deu-se sem indicação de fundamento preciso.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
7a Câmara de Coordenação e Revisão (Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional)

Sob a perspectiva normativa, o ato revogador se orientou em sentido diverso daquele estabelecido pela Lei nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento) e pelo Decreto nº 10.030/2019, normas que representam o fundamento de validade da atuação do Comandante Logístico do Exército, quanto ao ponto. Nesse sentido, considera-se que essa atuação representou, na prática, abuso no exercício do poder regulamentar.

De fato, a atribuição conferida ao Comandante Logístico do Exército para editar ato de alcance geral e abstrato se deve, essencialmente, ao domínio técnico das Forças Armadas sobre a matéria. A edição do ato revogatório, no entanto, parece ter se revestido de motivação exclusivamente política, em oposição ao comando de atuação extraído do ordenamento jurídico, que recomenda a ampliação das medidas de controle sobre armas e munições. Identifica-se, assim, a prevalência da compreensão pessoal a respeito do tema, em ofensa à noção de impessoalidade que deve reger a atuação administrativa.

Sob a perspectiva material, as normas revogadas buscavam ampliar a proteção conferida pelo ordenamento jurídico aos bens jurídicos subjacentes à matéria, os direitos fundamentais à vida e à segurança. A opção por um sistema menos desenvolvido representa, assim, manutenção de panorama normativo que, constatatadamente, confere deficiente proteção a esses direitos, em ofensa a uma compreensão analítica do conceito de proporcionalidade. Representa, ainda, opção reacionária, em detrimento da proteção dos direitos fundamentais.

Essa opção representa, em especial, prejuízo ao exercício de atividades indispensáveis por parte dos órgãos incumbidos da segurança pública, deixando de adotar métodos mais adequados para a prevenção de delitos e elucidação de casos criminais.

Por todas essas razões, conclui-se que a Portaria nº 62/2020 – COLOG não apresenta compatibilidade com o ordenamento jurídico pátrio, encontrando-se em desacordo com disposições constitucionais, legais e regulamentares, as quais deveriam ser por ela observadas.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
7a Câmara de Coordenação e Revisão (Controle Externo da Atividade Policial e Sistema
Prisional)**

É a nota.

Brasília, 07 de outubro de 2020.

FRANCISCO RODRIGUES DOS SANTOS SOBRINHO

Subprocurador-Geral da República

ELA WIECKO V. DE CASTILHO

Subprocuradora-Geral da República

LUCIANO MARIZ MAIA

Subprocurador-Geral da República

PAULO GILBERTO COGO LEIVAS

Procurador Regional da República

MARCELO DE FIGUEIREDO FREIRE

Procurador Regional da República



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00388195/2020 NOTA TÉCNICA nº 13-2020**

.....
Signatário(a): **FRANCISCO RODRIGUES DOS SANTOS SOBRINHO**

Data e Hora: **09/10/2020 10:58:12**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **ELA WIECKO VOLKMER DE CASTILHO**

Data e Hora: **08/10/2020 21:46:35**

Assinado com certificado digital

.....
Signatário(a): **MARCELO DE FIGUEIREDO FREIRE**

Data e Hora: **08/10/2020 16:53:57**

Assinado com certificado digital

.....
Signatário(a): **LUCIANO MARIZ MAIA**

Data e Hora: **09/10/2020 11:11:44**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **PAULO GILBERTO COGO LEIVAS**

Data e Hora: **08/10/2020 16:17:22**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave DB51A5B8.F395A5D3.32A3738B.4E9C9503