



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA ADJUNTA AO COMANDO DO EXÉRCITO
NÚCLEO DE ASSUNTOS MILITARES

PARECER REFERENCIAL n. 00012/2021/CONJUR-EB/CGU/AGU

NUP: 64535.029911/2021-04

INTERESSADOS: COMANDO DO EXÉRCITO - ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO - EME

ASSUNTO: REQUERIMENTO DE AQUISIÇÃO DE ARMA DE FOGO

EMENTA: MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55/2014, DA AGU. PROCESSOS REPETITIVOS CONTENDO SOLICITAÇÕES PARA AQUISIÇÃO DE ARMAS DE USO RESTRITO (PCE), FORMULADOS POR MILITARES, AGENTES DE SEGURANÇA, MEMBROS DA MAGISTRATURA E DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DISPOSIÇÕES DO DECRETO Nº 9.845/2019, ALTERADO PELO DECRETO Nº 10.628/2021. SUSPENSÃO DOS EFEITOS. DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PROFERIDA NA ADI Nº 6675. EFICÁCIA IMEDIATA.

Senhor Consultor Jurídico,

I - RELATÓRIO

1. O Vice-Chefe do EME solicita a emissão de manifestação referencial sobre as requisições para aquisição de produtos controlados pelo Exército pelos integrantes das entidades listadas no art.34 do Decreto nº 9.847/2019.

2. Relata que o Comando Logístico encaminhou 54 processos de requisição de aquisição de arma de fogo de uso restrito, para uso pessoal de integrantes de algumas categorias de agentes públicos, referenciadas no art.3º, §8º-A do Decreto nº 9.845/2019, alterado pelo Decreto nº 10.628/2021. Alerta, contudo, que o dispositivo foi liminarmente suspenso por decisão judicial, proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 6675.

3. Acrescenta que, em razão da aludida decisão liminar, o Assessoria de Apoio para Assuntos Jurídicos da Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados sugeriu o **indeferimento** dos requerimentos de aquisição formulados pelos ocupantes dos cargos de que tratam os incisos I, II, V e VI d o *caput* do art.6º, da Lei nº 10.826/2003, dos membros da magistratura, do Ministério Público, integrantes das polícias penais federal, estadual ou distrital, agentes e guardas prisionais.

4. É o relatório.

II - DA FINALIDADE, ABRANGÊNCIA E LIMITES DO PRESENTE PARECER

5. Preliminarmente, aponta-se que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa de atos a serem praticados, apontando possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendando providências, para salvaguardar a autoridade assessorada.

6. Importante salientar que a análise será restrita aos seus aspectos **jurídicos**, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica e relativos à conveniência e oportunidade do quanto pretendido. Finalmente, salienta-se que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

III - DO CABIMENTO DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

7. O parecer referencial consiste em instrumento destinado a sintetizar orientações sobre matérias idênticas e recorrentes quando a análise jurídica se limitar à verificação do atendimento de exigências legais a partir da simples conferência de documentos e o volume de demandas for capaz de comprometer a atuação do órgão consultivo, conforme Orientação Normativa nº 55/2014, da Advocacia-Geral da União - AGU.

8. A referida manifestação é expressamente recomendada no Enunciado nº 34 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, consoante se infere da leitura do excerto a seguir transcrito:

Embora a atividade consultiva não se confunda com as atividades da Entidade/Órgão Assessorado, o Órgão Consultivo possui importante papel no sentido de estimular a padronização e orientação geral a respeito de assuntos que despertaram ou possam

despertar dúvidas jurídicas. Deste modo, é recomendável a elaboração de minutas-padrão de documentos administrativos, treinamentos com os gestores e pareceres com orientações *in abstracto*, a fim de subsidiar a prática de atos relacionados a projetos ou políticas públicas que envolvam manifestações repetitivas ou de baixa complexidade jurídica.

9. Dessa forma, com a manifestação jurídica referencial, os processos administrativos que enfrentarem questões idênticas estarão dispensados da análise individualizada do órgão jurídico, bastando, para tanto, que o administrador ateste que o caso concreto se amolda aos termos da orientação.

10. Impende ressaltar que a adoção da manifestação jurídica referencial não se perfaz com a sua edição e divulgação, porquanto a análise só se encerra, em cada caso concreto, quando a autoridade responsável pelo procedimento administrativo declara que os documentos e demais requisitos analisados e recomendados na manifestação estão presentes, autorizando-se, assim, o seguimento do procedimento.

11. Nesse contexto, considerando-se que a elaboração de uma manifestação jurídica que constitua um parâmetro para processos repetitivos que tenham como objeto matéria idêntica e recorrente propicia maior eficiência à Administração, tanto sob a perspectiva dos órgãos assessorados, quanto da CONJUR-EB, sem prejudicar a observância de outros princípios administrativos, como legalidade e segurança jurídica, passa-se à elaboração da manifestação referencial.

IV - GESTÃO DE DOCUMENTOS

12. Cumpre destacar a **obrigatoriedade de autuação sob a forma de processo administrativo individualizado** para cada um dos requerimentos de terceiros protocolados no Comando do Exército, na forma da Lei nº 9.784, de 1999.

13. Considerando que a Força Terrestre não implantou processo administrativo eletrônico conforme determinado no Decreto nº 8.539, de 2015, todos os documentos públicos ou privados que tramitam na Administração pública federal deverão estar em suporte físico - papel - com a obrigatoria autuação na forma da Portaria Normativa MD nº 1.243, de 2006.

14. Observando que os presentes autos foram autuados no Estado-Maior do Exército para fins de questionamento à CONJUR-EB, importa pontuar que já deveriam estar autuados desde a sua origem, a princípio na Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC/COLOG), tramitados ao EME e sucessivamente aos órgãos agentes para subseqüentes manifestações, para então trazer a decisão administrativa da autoridade competente e fazer a devida notificação do interessado, para que, enfim, possam ser arquivados.

15. Reitera-se, desta forma, a necessidade de estrita observação das regras de gestão de documentos públicos, em especial na tratativa de requerimentos de terceiros.

V- ANÁLISE JURÍDICA

16. A Lei nº 10.826/2003 estabelece que compete ao Comando do Exército autorizar, excepcionalmente, a aquisição de armas de uso restrito, as quais deverão ser registradas, nos termos do regulamento da lei.

17. O doutrinador Hely Lopes Meirelles defende que o poder regulamentar, concretizado na edição de decretos e regulamentos de execução e de decretos autônomos, é um poder inerente e privativo do Chefe do Poder Executivo. Para corroborar esse entendimento, destaca-se a doutrina de Matheus Carvalho:

Primordialmente, salienta-se que Regulamento e Decreto são referências ao mesmo ato normativo. Isso porque **o regulamento é ato normativo privativo do chefe do Poder Executivo** e o Decreto é a sua forma. Em outras palavras, pode-se dizer que o Regulamento é expedido por meio de um Decreto.

Os regulamentos **são atos privativos do chefe do Poder Executivo** conforme previsão do art. 84, IV, da CRFB.

[...]

A doutrina tradicional refere-se a Poder Regulamentar como sinônimo de Poder Normativo. Ocorre que, modernamente, por se tratar de conceituação restrita (uma vez que abarca a edição de regulamento apenas, excluindo os outros atos normativos próprios da atuação do Estado), o Poder Regulamentar vem sendo tratado como espécie do Poder Normativo. (CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 5ª ed. rev. ampl. e atual. Ed. JusPODIVM.Salvador. 2018, pgs. 123/124)

18. Nesse contexto, os regulamentos necessários para dar efetividade às previsões da Lei nº 10.826/2003 são de competência do Chefe do Poder Executivo.

19. Os Decretos nº 9.845 e 9.847, ambos de 2019, foram editados para regulamentar a Lei nº 10.826/2003, dispondo sobre aquisição, cadastro, registro, comercialização e posse de armas de fogo e munição.

20. O Decreto nº 9.847/2019 dispõe que o Comando do Exército poderá autorizar integrantes dos órgãos, instituições e corporações, referenciados no art.34, além dos integrantes das Forças Armadas a adquirir e importar armas de fogo, munições, acessórios e demais produtos controlados.

21. É, nos termos da Lei nº 10.826/2003 e do aludido Decreto, imprescindível a autorização do Exército para a aquisição e transferência de armas de uso restrito.

22. O Decreto nº 9.845/2019, alterado pelo Decreto nº 10.628/2021, previu que os integrantes das Forças Armadas, dos órgãos de segurança pública, da Força Nacional de Segurança, agentes operacionais da Agência Brasileira de Inteligência, agentes do Departamento de Segurança do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, policiais legislativos, os membros da magistratura, do Ministério Público, integrantes das polícias penais federal, estadual ou distrital e os agentes e guardas prisionais poderiam adquirir até duas armas de fogo de uso restrito, de porte ou portáteis, de funcionamento semiautomático ou de repetição.

23. Eis o teor do dispositivo:

Art. 3º Para fins de aquisição de arma de fogo de uso permitido e de emissão do Certificado de Registro de Arma de Fogo administrada pelo Sistema Nacional de Armas - Sinarm, o interessado deverá:

(...)

§ 8º-A Os ocupantes dos cargos de que tratam os incisos I, II, V e VI do **caput** do [art. 6º da Lei nº 10.826, de 2003](#), os membros da magistratura, do Ministério Público e os integrantes das polícias penais federal, estadual ou distrital, e os agentes e guardas prisionais, além do limite estabelecido no § 8º, poderão adquirir até duas armas de fogo de uso restrito, de porte ou portáteis, de funcionamento semiautomático ou de repetição.

24. Entretanto, o Partido Socialista Brasileiro e outros propuseram cinco ações diretas de inconstitucionalidade, todas ajuizadas com o objetivo de dirimir relevante controvérsia em torno da compatibilidade com o texto constitucional dos Decretos nºs 10.627, 10.628, 10.629 e 10.630, publicados em 12 de fevereiro de 2021, que regulamentam o Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003).

25. A Ministra Relatora, Rosa Weber, concedeu a medida liminar na ADI Nº 6675 para suspensão dos dispositivos questionados, ao fundamento de que "*as inovações introduzidas pelos Decretos 10.627, 10.628, 10.629 e 10.630/2021, com o propósito de promover a "flexibilização das armas" no Brasil, são incompatíveis com o sistema de controle e fiscalização de armas instituído pelo Estatuto do Desarmamento e exorbitam dos limites do poder regulamentar atribuído ao presidente da República pela Constituição Federal*".

26. Para a questão debatida nestes autos, interessa ressaltar a suspensão dos efeitos dos §§ 8º e 8º-A do art. 3º Decreto nº 9.845/2019, incluídos pelo Decreto nº 10.628/2021, que previram a possibilidade de aquisição de até seis armas de fogo de uso permitido por civis e oito armas (seis de uso permitido e duas de uso restrito) por agentes estatais mediante simples declaração de necessidade, com presunção de veracidade.

27. Pertinente transcrever os fundamentos apresentados pela Min. Relatora para conceder a cautelar (fls. 63/66 - inteiro teor da decisão):

8. O Decreto nº 10.628/2021

No que se refere ao Decreto nº 10.628/2021, os autores questionam inovação consistente no aumento da quantidade máxima de armas de fogo de uso permitido que poderão ser adquiridas por qualquer pessoa (até 06 armas) e por militares, agentes de segurança e membros da magistratura e do Ministério Público (até 08 armas), bastando, para isso, mera declaração de efetiva necessidade, com presunção de veracidade. A norma impugnada possui o seguinte teor:

[...]

No caso dos militares, agentes de segurança e membros da magistratura e do Ministério Público, além da possibilidade de adquirirem até 08 armas de fogo, autorizaram-se também as armas de uso restrito, inclusive de funcionamento automático e de repetição.

Cabe recordar que, desde 1980, a Portaria nº 1261, de 17 de outubro de 1980, do Ministro do Exército, estabelecia o limite de aquisição de até 06 armas de fogo para cada cidadão.

A aquisição de cada arma de fogo, contudo, estava condicionada à análise dos pedidos pela autoridade policial competente, que avaliaria se as circunstâncias apontadas pelo solicitante como necessidade efetiva justificariam a autorização de novas armas.

Os Decretos nºs 9.845/2019 e 10.628/2021 introduziram uma nova sistemática que inverte o ônus da prova. Como se sabe, acha-se consagrado, no âmbito da teoria das provas, o postulado de que ônus probatório incumbe ao autor do pedido, quanto a

fatos constitutivos do seu direito, e à parte contrária, quanto à existência de fato impeditivo do direito do autor (CPC, art. 373, I e II). No caso, fatos constitutivos do direito à aquisição de armas de fogo são as circunstâncias declaradas pelo solicitante, que, em um procedimento administrativo fiel às normas que regem o ônus da prova, deveriam ser por ele comprovadas. À autoridade policial caberia, segundo essa lógica, a demonstração da ocorrência de fatos impeditivos do direito do solicitante.

Essa inversão do ônus da prova promovida pelos Decretos presidenciais contrapõe-se à sistemática do Estatuto do Desarmamento, na medida em que esse diploma legislativo condiciona a aquisição da arma de fogo ao critério da "efetiva necessidade" (art. 10, § 1º, I). A necessidade qualificada pela lei como efetiva não pode ser convertida pelo decreto normativo em presumida. Efetiva é a circunstância realmente presente, concreta, atual. Não se pode, por meio de ato normativo subalterno, ressignificar o conteúdo jurídico dessa expressão normativa para torná-la sinônimo de algo suposto, hipotético, aparente, ficto.

Essa presunção normativa reduz a atuação fiscalizatória da Polícia Federal, no âmbito do Sinarm, transformando o poder discricionário que lhe foi atribuído pelo Estatuto do Desarmamento em uma simples competência homologatória, com evidente transgressão ao modelo previsto em lei.

Além disso, os militares e agentes de segurança pública já utilizam as armas fornecidas pela própria instituição, não havendo motivo razoável para adquirirem, além das armas funcionais, também um arsenal de até oito armas pessoais, inclusive de repetição. Tudo isso sem qualquer comprovação sobre os motivos da aquisição ou as finalidades para as quais serão utilizadas.

Sendo assim, defiro a liminar, para suspender os efeitos do § 8º e do § 8º-A do art. 3º Decreto nº 9.845/2019, incluído pelo Decreto nº 10.628/2021

28. Com efeito, nos termos do parágrafo único da Lei nº 9.868/99, a decisão proferida em sede de Ação Direta de Constitucionalidade tem, a partir de sua publicação, eficácia imediata contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.

29. Assim, até que seja proferida outra decisão, prevalecem os efeitos da suspensão do dispositivo que autorizava a aquisição de até duas armas de fogo de uso restrito pelos ocupantes dos cargos de que tratam os incisos I, II, V e VI do *caput* do art. 6º da Lei nº 10.826, de 2003, os membros da magistratura, do Ministério Público e os integrantes das polícias penais federal, estadual ou distrital, e os agentes e guardas prisionais (art.3º, §8º do Decreto nº 9.845/2019).

30. No âmbito do Exército, a Portaria nº 136-COLOG, de 08 de novembro de 2019, que normatiza a aquisição de armas de fogo, munições e demais Produtos Controlados de competência do Comando do Exército e a Portaria nº 126-COLOG, de 22 de outubro de 2019, que versa sobre a aquisição, o registro, o cadastro, a transferência, o porte e o transporte de arma de fogo e a aquisição de munições e de acessórios de arma de fogo por militares do Exército, em serviço ativo ou na inatividade, encontram fundamento de validade nos Decretos nº 9.845 e 9.847, ambos de 2019.

31. As portarias normativas estão na terceira camada abaixo das normas constitucionais (são hierarquicamente inferiores às normas da primeira camada - como a lei em sentido estrito - e da segunda - como os decretos regulamentares), devendo encontrar fundamento nas normas das camadas superiores. Para melhor compreensão do tema, destaca-se a doutrina de Fábio Ulhoa Coelho:

O decreto regulamentar tem a função de normatizar em detalhe o que a lei preceituou genericamente.

[...]

Na terceira camada abaixo da Constituição (a última do triângulo), estão as normas administrativas baixadas por autoridades do Poder Executivo dos mais variados níveis hierárquicos. Elas também integram o ordenamento jurídico. São normas editadas por autoridades singulares (ministro, secretário, diretor, chefe etc.) ou órgãos públicos colegiados (Conselho, Comissão, Grupo Interministerial etc.) e ostentam designações variadas (portaria, circular, instrução normativa, resolução, deliberação etc.).

[...]

A circunstância de se encontrarem essas normas administrativas na base do triângulo da hierarquia normativa não significa que tenham pouca importância. Pelo contrário, em razão do acentuado conteúdo técnico e da relevância do assunto disciplinado, elas têm sido, cada vez mais, objeto de estudos e atuação profissional. **Essas normas devem, claro, obedecer ao disposto em decretos (regulamentar ou autônomo), leis, medidas provisórias e na Constituição, em razão da hierarquia.** (grifei). (Coelho, Fábio Ulhoa. Curso de Direito Civil: Parte Geral, volume 1 / 5ª ed - São Paulo: Saraiva, 2012.Epub).

32. Nessa contextura, **suspensos os efeitos dos § 8º e do § 8º-A do art. 3º Decreto nº 9.845/2019, incluídos pelo Decreto nº 10.628/2021, não há fundamento de validade para autorizar a solicitação de aquisição de armas de fogo de uso restrito formulada pelos militares, agentes de segurança e membros da magistratura e do Ministério Público, ainda que observados os trâmites previstos nas mencionadas Portarias do Exército.**

33. Relembre-se que a fundamentação da Min. Relatora para suspender o § 8º-A do art. 3º Decreto nº 9.845/2019 foi direta em dizer que "*os militares e agentes de segurança pública já utilizam*

as armas fornecidas pela própria instituição, não havendo motivo razoável para adquirirem, além das armas funcionais, também um arsenal de até oito armas pessoais" (as seis armas de fogo de uso permitido do §8º e **as duas armas de fogo de uso restrito do §8-A**).

34. Diante do exposto, as solicitações para aquisição de Produto Controlado pelo Exército (PCE) de uso restrito, formuladas com fulcro nos §§ 8º e 8º-A do art. 3º do Decreto nº 9.845/2019, devem ser **indeferidas** enquanto não sobrevier decisão do Supremo Tribunal Federal em contrário.

VI- CONCLUSÃO

35. Nestas condições, conclui-se que **até que sobrevenha decisão em contrário, tem eficácia imediata a suspensão dos efeitos das alterações promovidas pelo Decreto nº 10.628/2021, notadamente os §§ 8º e 8º-A do art. 3º Decreto nº 9.845/2019, devendo ser indeferidos, sob este fundamento, as solicitações de aquisição de armas de fogo de uso restrito formulada pelos militares, agentes de segurança e membros da magistratura e do Ministério Público, ainda que observados os trâmites previstos nas Portarias do Exército pertinentes.**

36. Recomenda-se a **juntada de cópia deste parecer referencial a cada um dos processos administrativos autuados com os requerimentos formulados nos termos desta manifestação referencial, atestando-se, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação.**

37. Ressalve-se, por sua pertinência, o Enunciado nº 5, do Manual de Boas Práticas Consultivas das AGU, que sedimentou o entendimento de que "*não integra o fluxo consultivo a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas na manifestação jurídica. Com efeito, é ônus do gestor a responsabilidade por eventual conduta que opte pelo não atendimento das orientações jurídicas*".

38. Situações diversas daquelas indicadas na presente manifestação deverão ser objeto de análise jurídica específica.

39. Por fim, alertamos que eventuais dúvidas jurídicas suscitadas pelo órgão assessorado, ou mesmo para esclarecer se determinado caso concreto amolda-se ou não aos termos da presente manifestação referencial, podem (e devem) ser objeto de consulta e análise específica por esta Consultoria Jurídica. Contudo, isso não significa que se deve adotar como praxe o encaminhamento dos processos para a CONJUR/EB deliberar se a análise individualizada se faz necessária ou não.

40. À consideração superior.

Brasília, 23 de julho de 2021.

GABRIELA BARACHO MOREIRA
ADVOGADA DA UNIÃO



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA ADJUNTA AO COMANDO DO EXÉRCITO
GABINETE

DESPACHO n. 1126/2021/CONJUR-EB/CGU/AGU

NUP: 64535.029911/2021-04

INTERESSADO: COMANDO DO EXÉRCITO - ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO - EME

ASSUNTO: REQUERIMENTO DE AQUISIÇÃO DE ARMA DE FOGO

1. Aprovo o PARECER REFERENCIAL Nº 012/2021/CONJUR-EB/CGU/AGU, que concluiu "*que até que sobrevenha decisão em contrário, tem eficácia imediata a suspensão dos efeitos das alterações promovidas pelo Decreto nº 10.628/2021, notadamente os §§ 8º e 8º-A do art. 3º Decreto nº 9.845/2019, devendo ser indeferidos, sob este fundamento, as solicitações de aquisição de armas de fogo de uso restrito formulada pelos militares, agentes de segurança e membros da magistratura e do Ministério Público, ainda que observados os trâmites previstos nas Portarias do Exército pertinentes.*"

2. Por derradeiro, cabe destacar que na aplicação do mencionado opinativo a os casos concretos que se apresentem, torna-se indispensável a juntada de cópia da presente Manifestação Jurídica Referencial aos autos respetivos e certificação na forma indicada no item 36 do opinativo ora aprovado.

3.À Secretaria para as anotações e providências de praxe, com a imediata restituição dos autos ao consulente, disponibilização do referido opinativo na página desta unidade consultiva e seu sequente envio para ciência do DEINF/CGU/AGU, mediante abertura de tarefa no SAPIENS.

Brasília, 23 de julho de 2021.

(assinado eletronicamente por certificação digital)

**WILSON DE CASTRO JUNIOR
CONSULTOR JURÍDICO
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA ADJUNTA AO COMANDO DO EXÉRCITO**

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 64535029911202104 e da chave de acesso e829ee5c

Documento assinado eletronicamente por WILSON DE CASTRO JUNIOR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 685739995 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): WILSON DE CASTRO JUNIOR. Data e Hora: 23-07-2021 19:27. Número de Série: 17466756. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por GABRIELA BARACHO MOREIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 685739995 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GABRIELA BARACHO MOREIRA. Data e Hora: 23-07-2021 15:48. Número de Série: 11993734215157013889313952288. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
