

A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DE ATOS NORMATIVOS INFRALEGAIS DA POLÍCIA FEDERAL E DO EXÉRCITO BRASILEIRO EM MATÉRIA DE MATERIAL BÉLICO

Gabriel Gomes da Luz

Mestre em Direito Privado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Membro da Academia Brasileira de Direito Civil, Membro do Núcleo de Estudos em Direito Societário e advogado. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8300400458958350>. E-mail: dluz.gomesadv@gmail.com.

Rubens Tadeu Corsino Nunes

Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas).

Pós-graduando (MBA) em Direito Penal e Criminologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Atuou como instrutor em treinamentos de imobilização, desarmamento e defesa pessoal, ministrados por professores da Academia de Polícia Civil de Minas Gerais.

RESUMO

O presente artigo examina o cabimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) como via de controle concentrado de constitucionalidade de portarias e demais atos normativos infralegais editados pelo Comando do Exército e pela Polícia Federal em matéria de armas de fogo, munições e produtos controlados. Parte-se da premissa de que a Constituição Federal, nos arts. 21, VI, e 22, XXI, atribui à União competência exclusiva e privativa para autorizar, fiscalizar e legislar sobre material bélico, premissa reiteradamente confirmada pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado. Analisa-se a estrutura normativa escalonada do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003), do Decreto nº 11.615/2023 e das portarias conjuntas do Comando Logístico do Exército (COLOG) e da Diretoria-Geral da Polícia Federal editadas entre 2023 e 2025. Em seguida, investiga-se a jurisprudência do STF sobre o cabimento da ADPF contra atos secundários, cotejando o entendimento dominante — que reconduz a controvérsia ao plano da legalidade — com o precedente da ADPF 935, no qual a Corte admitiu o exame de decreto regulamentar dotado de conteúdo normativo equiparável a lei em sentido estrito. Conclui-se que, observados os pressupostos de generalidade, abstração, densidade normativa própria e ausência de outro meio processual eficaz, é juridicamente sustentável, em hipóteses excepcionais, o manejo da ADPF contra portarias que extrapolem a competência de mera execução da lei em matéria reservada à União.



Palavras-chave: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Material bélico. Competência privativa da União. Portarias. Controle de constitucionalidade.

1. INTRODUÇÃO

O controle de armas de fogo no Brasil é construído por uma arquitetura normativa peculiar: a Lei nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento) remete à regulamentação infralegal a definição de aspectos essenciais do regime jurídico das armas, como a classificação de uso permitido, restrito e proibido, os quantitativos de aquisição e os procedimentos de registro. Essa técnica legislativa projeta para o plano dos decretos e, sobretudo, das portarias do Comando do Exército e da Polícia Federal um poder normativo de amplitude considerável, com potencial de afetar direitos como a propriedade, a livre iniciativa e a segurança pessoal.

O problema adquire contornos constitucionais relevantes quando se tem em conta que a matéria "material bélico" foi reservada à competência privativa da União pelos arts. 21, VI, e 22, XXI, da Constituição Federal, competência que o Supremo Tribunal Federal tem invocado sistematicamente para declarar a inconstitucionalidade de leis estaduais e municipais que disciplinam, ainda que lateralmente, o tema.

Se apenas a União pode legislar sobre a matéria, e se essa competência é primariamente exercida por meio de portarias, e não por lei em sentido formal, surge a indagação sobre qual o instrumento processual adequado para submeter tais atos ao crivo da constitucionalidade, notadamente quando não se trata de decreto autônomo ou de lei, hipóteses classicamente admitidas em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI).

O objetivo deste artigo é investigar, a partir da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da legislação vigente, a viabilidade do manejo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) como instrumento de controle abstrato desses atos normativos secundários. A pesquisa é desenvolvida por método dedutivo, com abordagem qualitativa, valendo-se de



revisão bibliográfica e documental, com exame de decisões colegiadas do STF, do STJ e do Tribunal Regional Federal da 3ª Região obtidas diretamente dos respectivos portais institucionais, bem como de portarias editadas pelo Comando Logístico do Exército (COLOG) e pela Diretoria-Geral da Polícia Federal (DG/PF) entre 2023 e 2026.

2. A COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE MATERIAL BÉLICO

A Constituição de 1988 distribui competências administrativas e legislativas em matéria de armamento em dois dispositivos complementares. O art. 21, VI, atribui à União a competência material para autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico, ao passo que o art. 22, XXI, lhe confere competência legislativa privativa sobre a matéria.

A leitura conjugada desses dispositivos, somada à interpretação sistemática consolidada pelo STF, fixou o entendimento de que a expressão "material bélico" não se limita ao armamento de uso privativo das Forças Armadas, alcançando também armas e munições de uso civil autorizado, conforme já assentado pelo Tribunal ao apreciar ação direta de inconstitucionalidade contra lei estadual que dispunha sobre o destino de armas apreendidas (BRASIL. STF. ADI 3.193, Rel. Min. Marco Aurélio).

Esse entendimento foi reafirmado em precedentes posteriores. No julgamento da ADI 3.528/RO, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, o STF assentou que a competência exclusiva da União para legislar sobre material bélico, complementada pela competência para autorizar e fiscalizar sua produção, abrange inclusive a disciplina sobre a destinação de armas apreendidas e em situação irregular (BRASIL. STF. ADI 3.528/RO, 2005).

No Informativo de Jurisprudência nº 1.069, ao examinar as ADIs 7.188/AC e 7.189/AM, a Corte reiterou que, para garantir uniformidade na regulamentação em todo o território nacional, cabe exclusivamente à União definir os requisitos para a concessão do porte de arma de fogo e os possíveis titulares desse direito, invalidando normas estaduais que presumissem o risco



da atividade e a efetiva necessidade do porte para categorias específicas de agentes (BRASIL. STF. Informativo de Jurisprudência nº 1.069, 2022).

Em abril de 2024, o Plenário invalidou lei do Estado de Mato Grosso do Sul que facilitava o porte de arma a atiradores desportivos, por entender que o Estado-membro não detém competência formal para legislar sobre material bélico, e que a fez, ainda, de forma contrária às regulamentações da União sobre o assunto (BRASIL. STF. ADI 7.567/MS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 19.4.2024).

Esse mesmo raciocínio foi utilizado para reconhecer que a Constituição atribui à União competência privativa para legislar sobre material bélico com o objetivo de garantir uniformidade nas regras em todo o território nacional, competência exercida por meio da Lei nº 10.826/2003, do Decreto nº 11.615/2023 e da Lei nº 13.675/2018 (BRASIL. STF. ADI 7.627/DF, 2024).

Constata-se, assim, um duplo movimento na jurisprudência constitucional: de um lado, a blindagem da competência da União contra a interferência normativa de Estados e Municípios; de outro, o reconhecimento de que essa competência, no plano federal, é primariamente operacionalizada por meio de atos regulamentares, decretos e, em cascata, portarias conjuntas do Comando do Exército e da Polícia Federal e instruções normativas da Diretoria-Geral da PF.

É nesse segundo plano que reside o problema central deste artigo: qual o meio processual adequado ao controle abstrato de constitucionalidade desses atos, quando o vício alegado não decorre de lei em sentido formal, mas de portaria?

3. A ARQUITETURA NORMATIVA DO CONTROLE DE ARMAS: DA LEI À PORTARIA

O Decreto nº 11.615, de 21 de julho de 2023, regulamenta a Lei nº 10.826/2003 para estabelecer regras e procedimentos relativos à aquisição, ao registro, à posse, ao porte, ao cadastro e à comercialização nacional de armas de fogo, munições e acessórios, disciplinando ainda as atividades de caça excepcional, de caça de subsistência, de tiro desportivo e de colecionamento,



além de dispor sobre a estruturação do Sistema Nacional de Armas – SINARM. O decreto fixa, em seus arts. 11 e 12, parâmetros gerais de classificação de armas e munições de uso permitido e restrito, mas remete a órgãos infralegais a complementação técnica dessa classificação e dos procedimentos operacionais correlatos.

Essa delegação regulamentar deu origem a um conjunto extenso de portarias editadas em conjunto pelo Comando do Exército e pela Polícia Federal, entre as quais a Portaria Conjunta – C Ex/DG-PF nº 2, de 6 de novembro de 2023, que dispõe sobre os parâmetros de aferição e listagem de calibres nominais de armas de fogo e das munições de uso permitido e restrito, posteriormente alterada pela Portaria Conjunta – C Ex/DG-PF nº 4, de 18 de julho de 2025. No âmbito exclusivo do Exército, destaca-se a Portaria nº 166 – COLOG/C Ex, de dezembro de 2023, que disciplinou, entre outros temas, a redução do prazo de validade dos certificados de registro de dez para três anos, tema que já foi objeto de apreciação judicial, conforme se examinará adiante.

Esse arranjo é significativo por, ao menos, duas razões. Primeiro, porque revela que a disciplina efetiva da matéria está, em grande medida, na portaria, e não na lei ou no decreto regulamentador.

Segundo, porque o Tribunal de Contas da União, ao apreciar auditoria operacional sobre o sistema de controle de armas e munições a cargo do Exército Brasileiro no período de 2019 a 2022, identificou fragilidades na governança do Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma) e determinou que o Exército apurasse e sanasse casos de registros de armas com status regular vinculados a CACs com certificados de registro já cancelados ou vencidos (BRASIL. TCU. Acórdão nº 949/2024 – Plenário, Processo TC 007.869/2023-1, Rel. Min. Antonio Anastasia, Sessão de 15.5.2024).

O diagnóstico do TCU reforça a percepção de que o poder normativo infralegal em matéria de material bélico não é meramente técnico-executivo, mas efetivamente conformador de direitos, o que intensifica a relevância do debate sobre seu controle jurisdicional concentrado.



4. A ADPF COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE CONCENTRADO: CABIMENTO CONTRA ATOS NORMATIVOS SECUNDÁRIOS

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, prevista no art. 102, §1º, da Constituição Federal e regulamentada pela Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público (art. 1º, caput), sendo também cabível quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal (art. 1º, parágrafo único, I).

A ação convive, no sistema brasileiro de controle concentrado, com a ADI e a ADC, sujeitando-se, contudo, ao princípio da subsidiariedade previsto no art. 4º, §1º, da Lei nº 9.882/1999, segundo o qual não será admitida ADPF quando houver outro meio eficaz de sanar a lesividade.

Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco observam que a arguição foi concebida para completar o sistema de controle de constitucionalidade, permitindo a formulação de pleitos declaratórios sempre que da controvérsia possa resultar sério prejuízo à aplicação da norma, com possível lesão a preceito fundamental (MENDES; BRANCO, 2022).

É nesse ponto que a ADPF se distingue estruturalmente da ADI para os fins deste estudo: a jurisprudência do STF é firme no sentido de que não cabe ADI contra ato normativo secundário, isto é, ato regulamentar cuja invalidade decorre de contrariedade ao decreto ou à lei que lhe deu fundamento, e não diretamente à Constituição, por se tratar, nessas hipóteses, de questão de legalidade, e não de inconstitucionalidade em sentido estrito.

Essa diretriz foi expressamente reafirmada pelo STF no julgamento da medida cautelar na ADPF 935, ajuizada contra decreto que alterou a proteção conferida a cavidades naturais subterrâneas.

Na ocasião, discutiu-se se o decreto impugnado seria ato normativo autônomo ou secundário, tendo prevalecido inicialmente o entendimento de que, "diante da farta legislação sobre a matéria, é impossível sustentar" tratar-se de regulamento autônomo, cuidando-se de ato normativo secundário editado para



"dar cumprimento aos parâmetros gerais previstos em lei", de modo que eventual divergência entre o decreto e a lei resolve-se no plano da ilegalidade, sem ofensa direta à Constituição (BRASIL. STF. ADPF 935 MC/DF).

Não obstante essa premissa, o Plenário do STF, ao apreciar o referendo da liminar, reconheceu que o decreto então impugnado havia introduzido "consideráveis inovações na ordem jurídica vigente" ao autorizar a exploração econômica das cavidades naturais, sendo "informado de conteúdo normativo equiparável a uma lei em sentido estrito", circunstância que autorizou o exame da controvérsia pela via da ADPF.

O julgamento de mérito, finalizado em 26 de abril de 2024, confirmou a medida cautelar para suspender a eficácia de dispositivos do Decreto Federal nº 10.935/2022, com voto vencedor da Ministra Cármen Lúcia como redatora do acórdão (BRASIL. STF. ADPF 935 MC-Ref/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Red. p/ o acórdão Min. Cármen Lúcia, j. 26.4.2024, Informativo STF nº 1.134).

Esse precedente é decisivo para os fins deste estudo porque demonstra que a jurisprudência do STF não veda de forma absoluta o conhecimento de ADPF contra atos formalmente regulamentares: a linha divisória está em saber se o ato, a pretexto de regulamentar a lei, assume características de generalidade, abstração e inovação típicas de ato normativo primário, isto é, se cria, amplia ou restringe direitos e obrigações sem lastro direto e inequívoco na lei regulamentada.

Quando essa inovação primária é identificada, desloca-se o eixo do controle da legalidade para a constitucionalidade, viabilizando o conhecimento da ADPF, ainda que o objeto formal seja um decreto ou, por identidade de fundamento, uma portaria.

5. APLICAÇÃO AO CASO DAS PORTARIAS ARMAMENTISTAS: REQUISITOS DE CABIMENTO

A transposição desse arcabouço às portarias do Comando do Exército e da Polícia Federal em matéria de armas de fogo exige a verificação de três requisitos cumulativos: (i) a existência de preceito fundamental potencialmente



violado; (ii) o caráter primário, e não meramente executivo, do conteúdo normativo da portaria; e (iii) a ausência de outro meio processual igualmente eficaz.

Quanto ao primeiro requisito, são identificáveis, ao menos, dois preceitos fundamentais frequentemente invocados nesse contexto: o princípio federativo e a repartição constitucional de competências, na medida em que o excesso regulamentar relativiza a lógica do art. 22, XXI, da CF; e o princípio da legalidade e da reserva legal (art. 5º, II, c/c art. 84, IV, CF), segundo o qual o decreto e, a fortiori, a portaria somente podem operar a fiel execução da lei, não lhes sendo lícito inovar primariamente na ordem jurídica. Fábio Medina Osório observa que a sanção administrativa, e, por extensão, todo o aparato regulatório que a instrumentaliza, deve observar as regras e princípios do direito administrativo enquanto reação jurídica a um comportamento proibido, o que pressupõe que o próprio fundamento normativo da proibição tenha densidade e hierarquia compatíveis com a gravidade da restrição imposta (OSÓRIO, 2015, p. 67).

Quanto ao segundo requisito, o próprio Tribunal Regional Federal da 3ª Região já enfrentou controvérsia estrutural análoga ao examinar a legalidade da Portaria nº 166 – COLOG/C Ex, de dezembro de 2023, que reduziu de dez para três anos o prazo de validade dos certificados de registro de armas de fogo. Nesse precedente, a Corte assentou que a fixação, em sede regulamentar, do prazo de validade trienal "encontra respaldo na legislação de origem dos atos regulamentares" impugnados, isto é, no art. 24 do Decreto nº 11.615/2023 e no art. 5º, §2º, da Lei nº 10.826/2003, razão pela qual não haveria, na hipótese, inovação primária apta a converter a portaria em ato equiparável à lei (BRASIL. TRF3. Apelação Cível nº 5032040-21.2024.4.03.6100, 6ª Turma, Rel. Des. Fed. Souza Ribeiro).

O mesmo acórdão qualificou o certificado de registro como "ato administrativo, portanto, de natureza precária, expedido no âmbito do poder discricionário da administração", invocando a Súmula 473 do STF para justificar sua revisão a qualquer tempo por razões de conveniência e oportunidade.



Esse precedente ilustra, a contrario sensu, o critério de aferição da inovação primária: quando a portaria se limita a pormenorizar prazo, procedimento ou parâmetro técnico já estabelecido com contornos suficientes na lei ou no decreto, não há falar em ato normativo primário apto a atrair o controle concentrado por ADPF, subsistindo o controle difuso de legalidade perante o Poder Judiciário. Situação distinta ocorreria, à luz do parâmetro fixado na ADPF 935, se a portaria criasse categoria de titulares de direito ao porte ou à posse não prevista em lei, ampliasse hipóteses de dispensa de requisitos de idoneidade, ou reclassificasse, sem amparo técnico e legal minimamente aferível, armas e munições de uso permitido para uso restrito ou vice-versa, hipóteses em que a portaria deixaria de ser mero instrumento de fiel execução para se tornar fonte primária de direitos e obrigações.

Quanto ao terceiro requisito, a subsidiariedade, a doutrina tem alertado que a jurisprudência do STF, ao consolidar a lógica de precedentes vinculantes, aproximou os efeitos das decisões proferidas em controle abstrato e em controle concreto, o que impõe uma reflexão sobre os contornos tradicionais da subsidiariedade da ADPF (BORGES DE OLIVEIRA, 2020, p. 382).

O particular ou a pessoa jurídica diretamente afetados por uma portaria armamentista dispõem, em regra, de vias ordinárias de impugnação, mandado de segurança individual ou ação ordinária com pedido de declaração incidental de ilegalidade, que operam no plano do controle difuso, com eficácia limitada às partes. É exatamente essa lacuna, a inexistência de mecanismo de controle concentrado e vinculante contra portaria armamentista de conteúdo primário, que justifica, à luz da subsidiariedade, o cabimento da ADPF, sobretudo quando legitimados extraordinários constatarem que a controvérsia se replica em numerosas situações individuais no território nacional, tornando o litígio fragmentado e a jurisprudência potencialmente contraditória entre os diversos Tribunais Regionais Federais.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação permite concluir que a competência privativa da União para legislar sobre material bélico (art. 22, XXI, CF), somada à sua competência



material de autorização e fiscalização (art. 21, VI, CF), tem sido rigorosamente protegida pelo Supremo Tribunal Federal contra a interferência normativa de Estados e Municípios, mas a disciplina efetiva da matéria, no plano federal, ocorre majoritariamente por meio de portarias conjuntas do Comando do Exército e da Polícia Federal, atos de hierarquia normativa secundária, formalmente infensos ao controle por Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Diante desse cenário, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental desponta como instrumento processual excepcionalmente sustentável para o controle abstrato dessas portarias, desde que demonstrado, cumulativamente: a violação a preceito fundamental identificável; o caráter primário, e não meramente regulamentar-executivo, do conteúdo normativo impugnado, nos termos delineados pelo precedente da ADPF 935; e a inexistência de outro meio processual igualmente eficaz para sanar a lesividade em caráter abstrato e vinculante.

O precedente do TRF3 sobre a Portaria nº 166 – COLOG/C Ex demonstra, por outro lado, que a mera regulamentação de prazos e procedimentos já delineados em lei e decreto não configura, por si só, a inovação primária exigida para o afastamento da via ordinária, de modo que o cabimento da ADPF permanece medida excepcional, reservada às hipóteses em que a portaria efetivamente extrapole os limites da fiel execução da lei em matéria reservada à União.

REFERÊNCIAS

BORGES DE OLIVEIRA, Eduardo Antônio. Repensando o caráter subsidiário da ADPF. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 36, n. 1, p. 381-395, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/286>. Acesso em: 22 jul. 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.



BRASIL. Decreto nº 11.615, de 21 de julho de 2023. Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

BRASIL. Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Brasília, DF: Presidência da República, 1999.

BRASIL. Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Estatuto do Desarmamento. Brasília, DF: Presidência da República, 2003.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Ação Penal nº 686/AP. Corte Especial. Rel. Min. João Otávio de Noronha. DJe 29 out. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.193. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília, DF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.528/RO. Rel. Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, j. 6 abr. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7.567/MS. Rel. Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, j. 19 abr. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 22 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7.627/DF. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 22 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 935 MC-Ref/DF. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Red. p/ o acórdão Min. Cármen Lúcia. Julgamento virtual finalizado em 26 abr. 2024. Informativo STF nº 1.134. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1134.htm>. Acesso em: 22 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo de Jurisprudência nº 1.069. ADI 7.188/AC e ADI 7.189/AM. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1069.htm>. Acesso em: 22 jul. 2026.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 473.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 949/2024 – Plenário. Processo TC 007.869/2023-1. Rel. Min. Antonio Anastasia. Sessão de 15 maio 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 22 jul. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Apelação Cível nº 5032040-21.2024.4.03.6100. 6ª Turma. Rel. Des. Fed. Souza Ribeiro. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/acordaos>. Acesso em: 22 jul. 2026.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

