

A inconstitucionalidade da filiação obrigatória para CACs no Brasil

Guilherme Alexandre Hees

1. Introdução

O regime jurídico aplicável aos caçadores, atiradores desportivos e colecionadores de armas de fogo - comumente designados pela sigla CAC - constitui, no ordenamento brasileiro, um dos mais densos e controvertidos microssistemas normativos, entrelaçando matéria constitucional, administrativa, penal e desportiva. A lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003, intitulada Estatuto do Desarmamento, estabelece o arcabouço legal geral da matéria, remetendo à regulamentação por decreto presidencial e a normas complementares editadas pelo Comando do Exército, por intermédio do Comando Logístico (COLOG). A sucessão de decretos regulamentadores - Decreto 5.123/04, Decreto 9.845/19, Decreto 9.846/19, Decreto 10.030/19 e, atualmente, o Decreto 11.615, de 21 de julho de 2023, posteriormente alterado pelo Decreto 12.345/24 - tem refletido sensíveis oscilações político-ideológicas quanto ao grau de rigor exigido dos CACs, sem que o núcleo essencial da disciplina legal tenha sofrido modificação correspondente.

Entre os inúmeros requisitos instituídos pelo Decreto 11.615/23 e pelas portarias do COLOG, destaca-se, por sua repercussão prática e pela sua envergadura constitucional, a exigência de filiação a entidade de tiro desportivo como condição necessária à concessão e à manutenção do CR (Certificado de Registro) do atirador desportivo. A imposição consta, expressamente, do art. 35, caput, do mencionado Decreto, segundo o qual o interessado, para obter o CR, deverá estar filiado a entidade de tiro desportivo, vinculando-se, ademais, a cumprir quantitativos mínimos anuais de treinamentos em clube de tiro e de participações em competições oficiais. A definição legal de atirador desportivo, constante do inciso XVII do art. 2º do mesmo diploma, reforça o caráter compulsório da filiação, ao conceituar o atirador como "pessoa física registrada pelo Comando do Exército por meio do CR, filiada a entidade de tiro desportivo".

Essa imposição, todavia, suscita grave perplexidade à luz do sistema constitucional brasileiro de direitos e garantias fundamentais. A Constituição da República, ao inscrever, no art. 5º, inciso XX, a cláusula segundo a qual "ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado", consagrou, de modo inequívoco, a dimensão negativa da liberdade de associação, que protege o indivíduo não apenas do ingresso forçado em entidades associativas, mas também do uso indireto de mecanismos coercitivos que, por vias transversas, tornem a filiação inevitável para o

exercício regular de direitos. A compreensão desse preceito, em sua inteireza, conduz à conclusão de que qualquer exigência estatal que condicione o gozo de um direito - ainda que este seja objeto de regulação restritiva - à prévia e permanente filiação a associação privada configura, em princípio, vulneração à cláusula constitucional.

A particularidade agravadora, no caso dos CACs, reside no fato de que a exigência de filiação não decorre de lei em sentido formal, mas exclusivamente de decreto regulamentador e de portarias do Comando Logístico do Exército. A lei 10.826/03 (Estatuto do Desarmamento), na sua qualidade de lei em sentido formal emanada do Poder Legislativo, não impõe, de modo expresso e direto, a obrigação de filiação a clube de tiro como requisito para a obtenção ou manutenção do CR do atirador desportivo. A exigência, ao contrário, foi introduzida exclusivamente por via regulamentar, no art. 35 do Decreto 11.615/23 (na redação dada pelo Decreto 12.345/24) - diploma de natureza infralegal, hierarquicamente subordinado à lei, nos termos do art. 84, inciso IV, da Constituição Federal. Tal circunstância conduz a uma dupla inconstitucionalidade material e formal: Material, porque restringe direito fundamental sem justificativa proporcional e sem atender à finalidade regulatória por meio menos restritivo; formal, porque o faz sem respaldo em lei em sentido formal, violando o princípio da legalidade (art. 5º, II, da Constituição Federal) e a reserva legal qualificada que rege as limitações aos direitos fundamentais.

O presente artigo tem por objetivo geral analisar, de modo sistemático, a compatibilidade da exigência de filiação obrigatória a entidade de tiro desportivo - tal como posta no art. 35 do Decreto 11.615/23 - com a Constituição Federal de 1988, notadamente com o núcleo normativo do art. 5º, incisos II, XVII, XVIII, XIX, XX e XXI, demonstrando a inconstitucionalidade do preceito regulamentar. De modo específico, pretende-se: (a) examinar a evolução doutrinária e jurisprudencial da liberdade de associação no Brasil, explicitando suas dimensões positiva e negativa; (b) analisar o precedente paradigmático da ADI 3.464/DF, no qual o STF declarou inconstitucional exigência estruturalmente análoga; (c) demonstrar que a habitualidade na prática de tiro pode ser aferida por meios menos restritivos de direitos fundamentais; e (d) apresentar propostas de adequação constitucional do marco regulamentar.

Do ponto de vista metodológico, utiliza-se o método dedutivo, partindo-se de premissas constitucionais gerais - a saber, as normas inscritas no artigo 5º, incisos II, XVII, XVIII, XIX, XX e XXI, da Constituição Federal - para, mediante subsunção e análise crítica, avaliar a conformidade do art. 35 do Decreto 11.615/23 ao parâmetro constitucional. A técnica de pesquisa é bibliográfica e documental, apoiando-se em obras da doutrina constitucional brasileira de referência, na jurisprudência do STF e na análise da legislação

pertinente. A abordagem é dogmático-jurídica, sem prejuízo de breves digressões sobre o contexto político-regulatório em que se insere a matéria. A hipótese de trabalho, que se pretende confirmar ao longo da exposição, é a de que a exigência de filiação compulsória padece de dupla inconstitucionalidade, formal e material, e deve ser afastada por via de controle de constitucionalidade, difuso ou concentrado, ou ainda corrigida por reforma normativa.

2. A liberdade de associação na ordem constitucional brasileira: referencial teórico

2.1 Gênese histórica e evolução constitucional

A liberdade de associação, tal como hoje concebida no constitucionalismo ocidental, é fruto de longa maturação histórica que remonta aos embates entre o indivíduo e as corporações de ofícios do Antigo Regime e que ganhou densidade normativa a partir das revoluções liberais do século XVIII. No Brasil, a matéria fez-se presente, em maior ou menor grau de proteção, em todas as Constituições republicanas, experimentando sucessivas modulações. A Constituição de 1891 já reconhecia, em seu art. 72, § 8º, o direito de livremente se associar e reunir, sem armas, e independentemente de licença da polícia, formulação essa que, com variações de redação, foi reproduzida em larga medida nas Constituições de 1934 e de 1946. A Constituição de 1937, de inspiração autoritária, sujeitou o direito a severas restrições, o que se estendeu, com modulações, ao regime constitucional de 1967 e à Emenda 1/1969, nos quais a dissolução compulsória de associações permaneceu instrumento de uso não excepcional pelo Poder Executivo.

Foi, todavia, com a Constituição de 5 de outubro de 1988 que a liberdade de associação atingiu seu ápice de proteção no direito constitucional brasileiro, na esteira do movimento mais amplo de redemocratização do país e de reação aos dois longos períodos autoritários que marcaram o século XX. José Afonso da Silva registra, em sua clássica obra, que o constituinte de 1988 conferiu à matéria estatura jurídica intensamente reforçada, vedando expressamente a interferência estatal no funcionamento interno das associações e submetendo a sua suspensão ou dissolução, quando cabíveis, a reserva de jurisdição, seja por decisão judicial transitada em julgado para a dissolução definitiva, seja por decisão judicial para a suspensão (SILVA, 2014). A proteção da autonomia associativa alcançou, na Carta vigente, um patamar que o próprio STF, em manifestação do Ministro Celso de Mello, qualificou de rigor reforçado, ao ponto de afirmar que nem mesmo sob o estado de sítio se torna lícito suspender o exercício concreto dessa prerrogativa (ADI 3.045/DF, voto do Ministro Celso de Mello, DJ 1º.6.2007).

A arquitetura constitucional da liberdade de associação, como hoje se apresenta, desdobra-se por cinco incisos do art. 5º da lei Fundamental, os

quais, lidos em conjunto, descortinam um complexo normativo que abrange, na lição consolidada da doutrina, a faculdade de criar, organizar, manter, ingressar, retirar-se e não se associar. A leitura conjunta desses dispositivos é absolutamente indispensável à exata compreensão do alcance constitucional da garantia, motivo pelo qual se impõe a transcrição integral do núcleo normativo:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar; XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento; XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado; XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado; XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;

A leitura sistemática dessas normas revela a opção constituinte por um modelo robusto de proteção da autodeterminação associativa, cujas engrenagens operam em duas direções simultâneas: De um lado, tutela-se a faculdade de livre criação, organização e funcionamento das associações, bem como a legitimidade representativa das entidades associativas; de outro, resguarda-se, de forma complementar e indispensável, o direito do indivíduo de não se associar e de não permanecer associado. Trata-se, em essência, de um plexo normativo indivisível, em que a proteção positiva e a proteção negativa se retroalimentam, sob pena de esvaziamento recíproco de ambas. Qualquer interpretação que pretenda diminuir o alcance da dimensão negativa comprometeria, por via reflexa, o próprio significado da dimensão positiva, pois esta só faz sentido enquanto liberdade efetiva de escolher entre filiar-se e não se filiar.

2.2 Dimensões positiva e negativa da liberdade de associação

A doutrina constitucional brasileira, em sintonia com a literatura europeia, é uníssona ao reconhecer à liberdade de associação as denominadas dimensões positiva e negativa, que o Tribunal Constitucional da Espanha, no julgamento da Sentença STC 5/1981, já havia sintetizado na fórmula de que o direito de associação compreende "não somente a forma positiva do direito de associar-se, mas também sua dimensão negativa, o direito de não se associar" (ESPANHA, 1981). José Afonso da Silva (2014) explicita que a garantia constitucional da liberdade associativa abrange, de modo inseparável, a

prerrogativa de fundar, ingressar, organizar e manter associações - dimensão positiva - e a prerrogativa de recusar a filiação ou de se desfiliar a qualquer tempo, sem sujeição a ônus condicionante - dimensão negativa. Esse entendimento, de resto, encontra-se explicitamente acolhido na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme se verá adiante.

Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, em seu Curso de Direito Constitucional, desenvolvem didática análise a respeito das múltiplas faculdades contidas na garantia, assinalando que a liberdade de associação resguarda o direito de não ingressar em uma associação, de dela se retirar e, por decorrência lógica, de não ser compelido a aderir a associação privada por exigência estatal ou por pressão decorrente da própria estruturação do regime jurídico de determinada atividade (MENDES; BRANCO, 2021). Os autores sublinham, ademais, que, em hipóteses excepcionais em que o ingresso em determinada entidade se torne, em virtude de imperativos profissionais ou regulatórios, quase inevitável - caso, por exemplo, da Ordem dos Advogados do Brasil, de sindicatos em regime de unicidade ou dos conselhos profissionais -, a proteção constitucional se deslocará para a garantia de ampla defesa e do devido processo legal na relação associado-associação, sem que se admita, contudo, conformismo generalizado com a associação compulsória fora dessas balizas específicas e excepcionalíssimas.

Ingo Wolfgang Sarlet, em sua consagrada obra sobre a eficácia dos direitos fundamentais, reforça a compreensão de que a proteção constitucional contra a associação compulsória ostenta natureza jusfundamental e integra o conteúdo mínimo essencial da liberdade, de modo a não admitir restrições que esvaziem sua eficácia prática (SARLET, 2018). Para o autor, a dimensão negativa opera, sobretudo, como barreira de contenção do poder público, impedindo que o Estado, ainda que por vias transversas, transfira ou delegue a entidades privadas a capacidade de condicionar, pela exigência de filiação, o gozo de direitos ou o exercício de atividades lícitas. Dirley da Cunha Júnior (2020), por sua vez, enfatiza o caráter indivisível da garantia, sustentando que a dimensão negativa não é mero complemento subsidiário da dimensão positiva, mas sim faceta autônoma e dotada de idêntica força normativa, sob pena de se desvirtuar o próprio sentido histórico-ideológico do direito.

Paulo Bonavides, em lição clássica sobre os direitos fundamentais de primeira geração, destaca que as liberdades públicas, entre as quais se insere a liberdade de associação, constituem o núcleo axiológico mais antigo do constitucionalismo liberal, razão pela qual devem ser interpretadas restritivamente em relação a suas limitações e amplamente em relação a suas garantias (BONAVIDES, 2022). O autor repele, com especial ênfase, a tentativa de reduzir a proteção dos direitos de liberdade a meras declarações programáticas, reafirmando sua eficácia imediata e plena. A literatura portuguesa, na pena de J. J. Gomes Canotilho, corrobora essa compreensão

ao afirmar que o direito de associação, enquanto direito complexo, apresenta múltiplas dimensões - individual e institucional, positiva e negativa, interna e externa - cada uma com lógica própria e complementares entre si, cabendo ao sistema jurídico constitucional coerente desenvolvê-las e harmonizá-las, jamais esvaziá-las ou subordiná-las de forma invertida (CANOTILHO, 2003).

No particular da dimensão negativa, convém sublinhar que sua tutela não se limita à proibição direta de associação compulsória imposta por norma jurídica expressa, mas estende-se, com igual vigor, à vedação de mecanismos indiretos que, em termos práticos, tornem a filiação o único caminho viável para o exercício de determinado direito ou atividade. Essa percepção de que a proteção constitucional alcança não apenas a coação formal, mas também a coação por vias transversas é decisiva para a compreensão do tema objeto do presente estudo, pois é precisamente essa a mecânica operacional do art. 35 do Decreto 11.615/23, que, a pretexto de disciplinar a habitualidade, converte a filiação a clube de tiro em requisito indispensável à fruição do direito, quando tal exigência, se ponderada, revela-se dispensável para a finalidade regulatória.

2.3 Natureza jusfundamental e função inibitória da cláusula constitucional

A cláusula inscrita no inciso XX do art. 5º da Constituição Federal de 1988 ostenta, a toda evidência, natureza de direito fundamental de primeira dimensão, integrando o rol das liberdades públicas clássicas e, como tal, submetendo-se à proteção reforçada da cláusula pétrea do art. 60, § 4º, inciso IV, da lei Maior, o que a torna insuscetível de supressão por emenda constitucional. Decorre dessa natureza que as restrições a seu conteúdo somente podem ser veiculadas por lei formal, observado o critério da reserva legal qualificada, e estão sujeitas ao crivo do princípio da proporcionalidade, em seus três subprincípios - adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito - conforme consolidado na dogmática constitucional contemporânea (ALEXY, 2008). O STF, em diversas oportunidades, afirmou que a proteção das associações e dos associados "protege das associações, inclusive as sociedades, da atuação eventualmente arbitrária do legislador e do administrador", como reconhecido no voto do Ministro Celso de Mello nos autos da ADI 3.045/DF.

Relevante, ainda, é o reconhecimento da função inibitória da cláusula, projetada sobre o próprio Estado, no sentido de vedar ao Poder Público a possibilidade de interferir na intimidade das associações e, por raciocínio consequente, a faculdade de impor a filiação a associações privadas como condição para o exercício de direitos. Tal função inibitória, explicitada pelo Ministro Celso de Mello no voto proferido na ADI 3.045/DF, é particularmente pertinente à matéria ora examinada, pois traduz, com clareza, a inversão lógica que se opera quando o Estado, em vez de regular diretamente as condutas e exigir, ele próprio, a comprovação da habitualidade por meios oficiais, delega,

de fato, a entidades privadas a função de "gatekeeper" do gozo do direito. Essa delegação indireta, além de onerar o cidadão, descaracteriza o próprio sentido da função pública de fiscalização e controle, terceirizando-a a atores privados que operam sob lógicas associativas, empresariais e, não raro, concorrenciais.

3. A jurisprudência do STF sobre a liberdade de associação

A jurisprudência do STF, no enfrentamento de múltiplas questões relacionadas à liberdade de associação, tem contribuído decisivamente para a densificação do conteúdo normativo do art. 5º, inciso XX, da Constituição. A análise dos precedentes pertinentes permite identificar um núcleo deontológico estável, segundo o qual nenhuma pessoa - física ou jurídica - pode ser obrigada, direta ou indiretamente, por via legal, contratual ou regulamentar, a filiar-se ou a manter-se filiada a uma associação privada, ressalvadas as hipóteses excepcionais das entidades sujeitas a regime de direito público ou de natureza híbrida, em que o constituinte originário ou derivado expressamente admitiu restrições. Passam-se, a seguir, ao exame dos precedentes mais relevantes para a hipótese em estudo.

3.1 RE 432.106/RJ: A exemplaridade do precedente sobre associações de moradores

O Recurso Extraordinário 432.106/RJ, relatado pelo Ministro Marco Aurélio e julgado pela Primeira Turma em 20 de setembro de 2011, com acórdão publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 4 de novembro do mesmo ano, constitui marco paradigmático na construção jurisprudencial da dimensão negativa da liberdade de associação. A controvérsia versou sobre a legitimidade, ou não, da cobrança, por associação de moradores, de contribuição de manutenção e conservação de loteamento imobiliário urbano a proprietário que a ela não houvesse aderido. O Tribunal, afastando a tese da vedação ao enriquecimento sem causa como fundamento idôneo para impor a cobrança, assentou, com clareza, que os princípios da legalidade e da liberdade de associação obstam a imposição de encargo financeiro a quem não manifestou vontade associativa, ainda que venha a usufruir, de algum modo, dos benefícios proporcionados pela associação.

O voto condutor do Ministro Marco Aurélio desenvolveu raciocínio de alta densidade jurídica, ancorado na leitura conjugada dos incisos II e XX do art. 5º da Constituição Federal. Aduziu-se que ninguém está compelido a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, e que, embora o preceito do inciso II refira-se nominalmente a obrigações de fazer, a concretude que lhe é própria abrange, igualmente, obrigações de dar. Cumpre, portanto, transcrever o núcleo da ementa, haja vista sua centralidade para a tese desenvolvida neste estudo:

Por não se confundir a associação de moradores com o condomínio disciplinado pela lei 4.591/64, descabe, a pretexto de evitar vantagem sem causa, impor mensalidade a morador ou a proprietário de imóvel que a ela não tenha aderido. Considerações sobre o princípio da legalidade e da autonomia da manifestação de vontade - art. 5º, incisos II e XX, da Constituição Federal (BRASIL. STF. RE 432.106/RJ, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJe 4.11.2011).

A ratio decidendi do precedente é plenamente transponível, com as devidas adequações, à questão dos CACs. Substitua-se a figura do morador pelo atirador desportivo, a associação de moradores pela entidade de tiro desportivo e a cobrança de taxa pela exigência de filiação compulsória; o raciocínio conserva, em sua integralidade, força argumentativa. Em ambos os casos, está-se diante de situação em que pretende o Estado - na hipótese dos CACs, diretamente, por meio de decreto regulamentador; na dos loteamentos, mediamente, ao cancelar a cobrança imposta por entidade privada - condicionar o exercício de um direito ou o gozo de um serviço à filiação a uma associação privada. A estrutura argumentativa do STF, lastreada no art. 5º, incisos II e XX, é a mesma: Não se admite, à luz da Constituição, a imposição indireta da filiação como condição para o exercício de um direito.

3.2 RE 695.911/SP (Tema 492): Consolidação em sede de repercussão geral

O entendimento firmado no RE 432.106/RJ foi reafirmado e expandido pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário 695.911/SP, relatado pelo Ministro Dias Toffoli, submetido à sistemática da repercussão geral (Tema 492) e concluído em dezembro de 2020, na sessão virtual encerrada em 18 de dezembro daquele ano. O Plenário, por maioria, acolheu a tese de que é inconstitucional a cobrança, por parte de associação, de taxa de manutenção e conservação de loteamento imobiliário urbano de proprietário não associado até o advento da lei 13.465/17, ou de anterior lei municipal que discipline a questão, a partir da qual se torna possível a cotização dos titulares de direitos sobre lotes em loteamentos de acesso controlado, nas condições expressamente previstas no marco legal.

O raciocínio central do voto do Ministro Dias Toffoli, de extrema pertinência ao caso ora em exame, apoia-se em três pilares fundamentais: Primeiro, o reconhecimento de que a liberdade de associação, enquanto direito de liberdade de primeira dimensão, somente admite restrições por lei formal, revestida dos atributos da generalidade e da abstração, sendo vedada a restrição por ato infralegal; segundo, a constatação de que toda restrição a direito de liberdade configura, em essência, a imposição de uma obrigação - de fazer, não fazer ou dar - e obrigações, por força do princípio da legalidade, só possuem validade quando expressamente consignadas em normas jurídicas de

estatura adequada; terceiro, a afirmação de que, ausente lei específica que imponha o dever associativo ou o pagamento compulsório, a liberdade de associação deve ser plenamente exercida, não se admitindo coagir quem não deseja associar-se ou permanecer associado a realizar pagamento ou assumir obrigação correlata (BRASIL. STF. RE 695.911/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 29.11.2011).

O valor normativo do precedente, no contexto do debate sobre CACs, é inegável. Em primeiro lugar, porque o STF afirmou, sem temperamentos, que a restrição à liberdade de associação exige respaldo em lei formal - e não em decreto ou em portaria, como ocorre no caso da filiação obrigatória imposta pelo art. 35 do Decreto 11.615/23. Em segundo lugar, porque reconheceu o caráter de "liberdade de primeira dimensão" da prerrogativa associativa, o que atrai, para seu campo de incidência, a exigência de interpretação restritiva das limitações e de ampla proteção em caso de dúvida. Em terceiro lugar, porque reiterou a imprescindibilidade de o princípio da legalidade funcionar como freio às tentativas de impor, pela via administrativa, obrigações que implicam restrição a direito fundamental.

3.3 RE 820.823/DF (Tema 922): a vedação de ônus condicionantes à desfiliação

Outro precedente de elevada relevância é o Recurso Extraordinário 820.823/DF, relatado pelo Ministro Luiz Fux, submetido à sistemática da repercussão geral (Tema 922), no qual se discutiu a possibilidade de se manter uma pessoa associada até que sejam pagos supostos débitos junto à instituição financeira parceira da associação. O Plenário, por unanimidade, firmou a tese segundo a qual "condicionar a desfiliação de associado à quitação de débitos e/ou multas constitui ofensa à dimensão negativa do direito à liberdade de associação (direito de não se associar), cuja previsão constitucional é expressa" (BRASIL. STF. RE 820.823/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno).

Embora o caso tratasse de hipótese de desfiliação condicionada a quitação de débitos, a ratio decidendi do precedente é de aplicação inteiramente transponível à matéria em exame. O STF afirmou, com todas as letras, que a dimensão negativa da liberdade de associação compreende tanto o direito de não se associar quanto o direito de se desfiliar sem ônus indevidos, e que qualquer mecanismo que crie barreiras à desfiliação livre - mesmo quando não a inviabilize absolutamente - atenta contra o núcleo do direito fundamental. No caso dos CACs, a exigência de manutenção contínua da filiação ao longo de toda a vigência do CR, com ameaça de perda do certificado em caso de desfiliação não imediatamente substituída por nova vinculação, configura exatamente a espécie de ônus indevido que a Corte rechaçou. O atirador desportivo que desejasse romper sua vinculação com determinada entidade -

por divergências de gestão, por questões de qualidade dos serviços, por elevação indevida das mensalidades ou por qualquer outro motivo legítimo - veria ameaçada sua condição regular, pois, para preservá-la, teria de se filiar, incontinenti, a outra entidade, perpetuando, assim, o vínculo associativo compulsório.

3.4 ADI 3.045/DF: a robusta proteção constitucional das associações

A Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.045/DF, relatada pelo Ministro Celso de Mello e julgada pelo Plenário em 10 de agosto de 2005, com acórdão publicado no Diário da Justiça em 1º de junho de 2007, constitui importante sedimento jurisprudencial sobre a matéria, na medida em que explicita, em linguagem densamente principiológica, o patamar de proteção conferido pela Constituição de 1988 à liberdade de associação. O Ministro Celso de Mello, em voto que se tornou referência obrigatória, observou que sob a égide da vigente Carta Política intensificou-se o grau de proteção jurídica em torno da liberdade de associação, na medida em que, ao contrário do que dispunha a Carta anterior, nem mesmo durante a vigência do estado de sítio se torna lícito suspender o exercício concreto dessa prerrogativa.

Não menos decisivo é o registro, feito no mesmo voto, de que a liberdade de associação tem uma dimensão positiva, pois assegura a qualquer pessoa (física ou jurídica) o direito de associar-se e de formar associações, e possui, também, uma dimensão negativa, pois garante a qualquer pessoa o direito de não se associar, nem de ser compelida a filiar-se ou a desfiliar-se de determinada entidade. Essa formulação - colhida do texto do próprio voto, conforme transcrição oficial - é de uma clareza conceitual irretocável e serve de parâmetro hermenêutico para a presente análise. O Ministro ainda alertou para a função inibitória da cláusula, que projeta-se sobre o próprio Estado, na medida em que se veda, claramente, ao Poder Público, a possibilidade de interferir na intimidade das associações e, até mesmo, de dissolvê-las, compulsoriamente, a não ser mediante regular processo judicial (BRASIL. STF. ADI 3.045/DF, voto do Rel. Min. Celso de Mello, DJ 1º.6.2007).

3.5 ADI 3.464/DF: o paradigma da filiação compulsória para obtenção de benefício

De todos os precedentes aqui referidos, aquele que guarda maior similitude estrutural com a hipótese em estudo é, sem dúvida, a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.464/DF, ajuizada pelo Procurador-Geral da República Claudio Fonteles em 2005 e julgada pelo Plenário do STF em 29 de outubro de 2008, tendo como Relator o Ministro Carlos Alberto Menezes Direito. A controvérsia versou sobre a constitucionalidade do art. 2º, inciso IV, alíneas "a", "b" e "c", da Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que condicionava o recebimento, pelo pescador profissional artesanal, do benefício do seguro-

desemprego durante o período de defeso à apresentação de atestado de filiação à Colônia de Pescadores a que estivesse vinculado.

O Procurador-Geral da República sustentou que a exigência de apresentação de atestado de filiação à colônia como condição para a obtenção do benefício violava, frontalmente, os princípios da liberdade de associação (art. 5º, incisos XVII, XVIII e XX) e da livre associação profissional (artigo 8º, inciso V, e parágrafo único) da Constituição Federal, por impor, ainda que indiretamente, a filiação compulsória a entidade associativa como requisito para o gozo de um direito social. O STF, acolhendo integralmente a tese, declarou, por unanimidade, a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados, assentando, com precisão cirúrgica, que a exigência de filiação - ainda que indireta, por via de apresentação de atestado expedido pela entidade - vulnera a dimensão negativa da liberdade de associação e a dimensão negativa da liberdade sindical.

A ementa do acórdão, no trecho pertinente, sintetiza a ratio decidendi do precedente, cuja força persuasiva para o debate dos CACs é praticamente incontestável:

Viola os princípios constitucionais da liberdade de associação (art. 5º, inciso XX) e da liberdade sindical (art. 8º, inciso V), ambos em sua dimensão negativa, a norma legal que condiciona, ainda que indiretamente, o recebimento do benefício do seguro-desemprego à filiação do interessado a colônia de pescadores de sua região (BRASIL. STF. ADI 3.464/DF, Rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito, Tribunal Pleno, j. 29.10.2008).

Convém registrar, para que se aprecie a robustez analógica do precedente, que, no caso da ADI 3.464/DF, a exigência de filiação à colônia decorria de lei em sentido formal - a lei 10.779/03 -, e mesmo assim foi fulminada pela inconstitucionalidade. Isso significa, por raciocínio a fortiori, que a exigência análoga imposta aos CACs, por mero decreto regulamentador (Decreto 11.615/23), padece de inconstitucionalidade em grau ainda mais reforçado, pois acumula dois vícios sobrepostos: O vício material, consistente na violação à dimensão negativa da liberdade de associação, e o vício formal, consistente na restrição a direito fundamental por ato infralegal. Com efeito, se nem a lei formal, aprovada pelo Congresso Nacional, pôde validamente impor a filiação compulsória no caso dos pescadores, tanto menos poderá fazê-lo um decreto do Poder Executivo, sob pena de subversão da hierarquia normativa e do princípio da reserva legal qualificada.

A identidade estrutural entre os dois casos é rigorosa: em ambas as situações, trata-se de exigência de filiação a entidade associativa como condição para o exercício de um direito, sendo a entidade, em ambos os casos, de natureza privada, ainda que sujeita a certo controle estatal. Nas duas hipóteses, a finalidade declarada pela norma impugnada é legítima - no caso dos

pescadores, a comprovação da condição de pescador artesanal; no caso dos CACs, a comprovação da habitualidade na prática de tiro - mas, em ambas, a finalidade é plenamente alcançável por meios menos restritivos, que não impliquem a imposição de filiação compulsória. A lógica decisória do STF, no caso dos pescadores, deve, portanto, irradiar-se, com idêntica força, à hipótese dos CACs, sob pena de tratamento jurídico desigual a situações jurídicas substancialmente equivalentes.

3.6 ADI 2.811/TO: O condicionamento da atividade à filiação a entidade representativa

Complementa o quadro jurisprudencial a Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.811/TO, relatada pela Ministra Rosa Weber e julgada pelo Plenário em 25 de outubro de 2019, com acórdão publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 7 de novembro do mesmo ano. A Corte, nesse julgado, declarou a inconstitucionalidade de dispositivo legal estadual que condicionava a participação de cooperativas em processos licitatórios à apresentação de certificado de registro no Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado, assentando, por unanimidade, que tal condicionamento malferia a garantia da liberdade de associação sindical, consagrada no art. 8º, inciso V, da lei Maior (BRASIL. STF. ADI 2.811/TO, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, DJe 7.11.2019).

Mais uma vez, o precedente transpõe-se, com naturalidade, à situação dos CACs: trata-se de norma que condiciona o exercício de atividade lícita - no caso da ADI 2.811/TO, a participação em licitações; no caso dos CACs, a atividade desportiva, venatória ou de colecionamento com armas de fogo - à filiação ou registro em entidade de natureza associativa. Em ambas as hipóteses, a Corte reconheceu - ou, no caso dos CACs, deverá reconhecer - que o condicionamento da atividade à filiação compulsória não se sustenta à luz dos incisos XVII a XX do art. 5º da Constituição, nem à luz do art. 8º, V, se se considerar a natureza híbrida, associativa-sindical, das entidades de tiro desportivo no que concerne à representação de interesses setoriais.

3.7 Síntese das premissas extraíveis do acervo jurisprudencial

Da análise conjugada dos precedentes colacionados, podem ser extraídas, de modo sintético e sem subterfúgios, as seguintes premissas normativas, todas consolidadas no acervo jurisprudencial da Suprema Corte: Primeiro, a liberdade de associação, em sua dimensão negativa, protege tanto a recusa ao ingresso quanto a possibilidade de desfiliação, ambas livres de ônus indevidos; segundo, restrições a essa liberdade só são válidas quando veiculadas por lei em sentido formal, jamais por decreto ou portaria; terceiro, a imposição indireta de filiação, por meio da qual o gozo de um direito é condicionado à apresentação de atestado ou certificado expedido por entidade associativa, equipara-se, para fins constitucionais, à imposição direta e recebe o mesmo tratamento jurídico; quarto, o princípio da proporcionalidade exige que, quando

houver meios menos restritivos para alcançar a finalidade regulatória - por exemplo, a aferição da habitualidade por meios oficiais -, esses meios sejam preferidos em detrimento da exigência de filiação; e, quinto, a proteção da liberdade de associação não se esgota na relação entre o indivíduo e uma única entidade, mas opera também contra exigências que, embora admitam a escolha entre entidades, impõem a permanência associativa de forma compulsória.

4. O princípio da legalidade e a reserva legal qualificada para restrições a direitos fundamentais

A análise da compatibilidade constitucional da exigência de filiação obrigatória a clubes de tiro não se esgota no exame da dimensão substantiva da liberdade de associação, devendo contemplar, com igual rigor, a dimensão formal do problema, isto é, a aferição da legitimidade da fonte normativa que institui a restrição. O art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, ao consagrar o princípio da legalidade em sua acepção mais ampla, dispõe que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Esse preceito, cuja raiz histórica remonta à formulação magna do Estado de Direito, impõe que as obrigações e os limites à liberdade dos particulares provenham, necessariamente, de ato normativo emanado do Poder Legislativo, revestido das exigências formais e materiais próprias da lei em sentido estrito.

A esse enunciado geral soma-se, no que diz respeito aos direitos fundamentais, uma exigência qualificadamente mais rigorosa, que a doutrina constitucional denomina reserva legal qualificada ou reserva legal reforçada. Por ela, não basta que a restrição ao direito fundamental seja veiculada por lei em sentido formal; exige-se, ademais, que a lei observe determinados requisitos substantivos, como a definição precisa do âmbito e dos limites da restrição, a proporcionalidade da medida restritiva e a preservação do núcleo essencial do direito. Canotilho (2003), a propósito, enfatiza que a reserva de lei não é mera formalidade, mas exigência de que a restrição a direito fundamental provenha do legítimo representante do povo, após debate público e deliberação parlamentar, de modo a legitimar democraticamente a limitação imposta.

No caso específico do Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/03), a análise sistemática do seu texto - sobretudo dos arts. 1º a 7º, que tratam da aquisição, posse e porte de armas, e dos artigos 24 e seguintes, que dispõem sobre a fiscalização pelo Comando do Exército das atividades dos CACs - revela, de modo incontestável, que a referida lei em sentido formal não contém dispositivo que institua, de forma expressa e cogente, a exigência de filiação a entidade de tiro desportivo como condição para a concessão ou manutenção do Certificado de Registro. A imposição, como visto, figura exclusivamente no caput do art. 35 do Decreto 11.615/23 (na redação dada pelo Decreto 12.345/24), diploma de natureza regulamentar e, portanto, infralegal. O art. 6º do Estatuto, em seus

vários incisos, elenca as pessoas físicas e jurídicas autorizadas a portar arma de fogo, mencionando, em seu inciso III, os integrantes das guardas portuárias, aeroportuárias, marítimas, fluviais e outras, e, em outras passagens, referindo-se às entidades desportivas - sem, todavia, estabelecer a filiação como requisito legal para o exercício da atividade de atirador desportivo.

A eventual tentativa de extrair, por interpretação, a exigência de filiação obrigatória de dispositivos genéricos da lei 10.826/03 não encontra amparo, porquanto o princípio da legalidade estrita, quando aplicado a restrições de direitos fundamentais, não se compraz com construções hermenêuticas expansivas que transmutem silêncios legislativos em deveres jurídicos. Ao contrário, em matéria de restrição a direitos, o silêncio do legislador é eloquente: onde a lei não proíbe, não obriga e não condiciona, não cabe ao regulamento suprir a suposta omissão para impor obrigações que a própria lei não previu. Trata-se de cânone hermenêutico consolidado, frequentemente invocado pelo Supremo Tribunal Federal, que impede a atuação regulamentar ultra legem ou contra legem em matéria de direitos fundamentais.

Pertinente, sob este aspecto, a lição de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2021), para os quais o poder regulamentar do Presidente da República, fundado no art. 84, inciso IV, da Constituição Federal, destina-se à fiel execução da lei, não podendo, em hipótese alguma, ampliar, restringir ou modificar o conteúdo normativo desta última, sob pena de inconstitucionalidade por usurpação da função legislativa. O poder regulamentar, nessa perspectiva, é um poder de execução, não de criação normativa autônoma; exerce-se dentro do quadro legal, jamais fora ou contra ele. Qualquer extrapolação desses limites configura o denominado vício de excesso de poder regulamentar, passível de controle de constitucionalidade e de legalidade por todas as vias processuais adequadas.

Aplicando-se essas premissas ao artigo 35 do Decreto 11.615/23, a conclusão é de solar clareza: ao impor, como requisito para a concessão do Certificado de Registro, a filiação prévia e contínua do interessado a entidade de tiro desportivo, o regulamento introduziu obrigação não prevista na lei 10.826/03 - lei em sentido formal a que o decreto se subordina - e, ademais, restringiu direito fundamental - a liberdade de associação, em sua dimensão negativa - sem respaldo em reserva legal qualificada. Trata-se, portanto, de dupla violação: Ao princípio da legalidade, em seu aspecto geral (art. 5º, II), e à reserva legal qualificada, exigida para a restrição de direitos fundamentais (art. 5º, XX, interpretado em conjunto com o art. 5º, II). A inconstitucionalidade formal é, nesse aspecto, manifesta e dispensa maiores demonstrações.

É oportuno lembrar, ainda, que a jurisprudência do STF, ao analisar questões análogas, tem sido severa na contenção da atuação regulamentar em matéria de direitos fundamentais. O Ministro Dias Toffoli, no já mencionado RE

695.911/SP, foi enfático ao afirmar que toda restrição a direito de liberdade configura, em essência, a imposição de uma obrigação - de fazer, não fazer ou dar - e que obrigações, por força do princípio da legalidade, só possuem validade quando expressamente consignadas em normas jurídicas, lei ou ajuste entre as partes. A expressão "normas jurídicas" deve ser lida, aqui, à luz do inciso II do art. 5º, como "lei em sentido formal", não como qualquer ato normativo, especialmente quando em jogo a restrição de um direito fundamental.

5. O princípio da proporcionalidade e a aferição da restrição regulamentar

Ainda que, por hipótese, se admitisse - quod non - a legitimidade formal da restrição veiculada pelo art. 35 do Decreto 11.615/23, a análise de sua constitucionalidade material exigiria o crivo rigoroso do princípio da proporcionalidade, hoje universalmente reconhecido como postulado estruturante do controle de constitucionalidade das restrições a direitos fundamentais. Robert Alexy (2008), em obra clássica e amplamente recepcionada pela doutrina e pela jurisprudência brasileiras, sistematiza o princípio em três subprincípios cumulativos: o da adequação, que exige que o meio empregado seja apto à consecução do fim perseguido; o da necessidade, que impõe a escolha do meio menos restritivo entre os igualmente aptos; e o da proporcionalidade em sentido estrito, que demanda a ponderação entre a intensidade da restrição e a importância do fim alcançado, aferindo se o sacrifício imposto ao direito fundamental é compensado pelos benefícios obtidos.

O primeiro teste - o da adequação - exige que a exigência de filiação compulsória seja meio idôneo à finalidade declarada pela norma, que é, segundo se depreende do conjunto regulamentar, a aferição da habitualidade do atirador desportivo na prática de tiro, a garantia da segurança no manuseio das armas de fogo, a prevenção do desvio de armamento e munição para atividades ilícitas e a manutenção de registro confiável sobre a atividade dos CACs. Em tese, a filiação a entidade de tiro desportivo pode contribuir, de alguma maneira, para esses objetivos, na medida em que oferece ambiente controlado para o treinamento e facilita a documentação das atividades do atirador. Nesse sentido, pode-se admitir que a medida passa, sem grandes dificuldades, pelo teste da adequação.

Inafastável, contudo, é o fracasso da exigência no segundo teste - o da necessidade. Para ser constitucionalmente admissível, a restrição deve ser o meio menos restritivo entre os igualmente aptos a atingir a finalidade regulatória. Ora, a aferição da habitualidade na prática de tiro pode ser realizada por uma multiplicidade de meios que não implicam a imposição de filiação compulsória, como se demonstrará adiante em seção específica. A mera enumeração desses meios alternativos - o registro de frequência em

estandes de tiro avulsos ou credenciados pelo Exército, a comprovação de participação em competições oficiais organizadas por confederações, o laudo de instrutor credenciado pela Polícia Federal, o registro digital de consumo de munição por meio do Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (SisCont/SisFPC) - basta para demonstrar que a filiação compulsória não é necessária, porquanto há mecanismos que atingem a mesma finalidade com menor sacrifício ao direito fundamental.

A falha no teste da necessidade, por si só, é suficiente para declarar a inconstitucionalidade material da exigência, dispensando-se o exame do terceiro subprincípio. Ainda assim, por exaustão argumentativa, convém registrar que, também no teste da proporcionalidade em sentido estrito, a medida não resiste à análise: O sacrifício imposto à liberdade de associação é significativo, implicando a obrigação de manter vínculo associativo ao longo de toda a vigência do Certificado de Registro, com inevitáveis ônus financeiros - mensalidades, taxas de adesão, eventuais contribuições extraordinárias - e ônus não pecuniários, como a sujeição à disciplina estatutária e às decisões administrativas internas da entidade. Esses ônus, em seu conjunto, não guardam correspondência razoável com o benefício regulatório obtido, mormente se considerado que a finalidade de aferição da habitualidade é perfeitamente atingível por meios estatais diretos, menos onerosos ao cidadão.

Há, ainda, um aspecto particularmente grave a ser considerado no juízo de proporcionalidade. A exigência de filiação compulsória, por transferir a entidade privada a função de certificação da habitualidade, cria espaço para a prática abusiva de condicionar a permanência do atirador na associação ao pagamento de mensalidades elevadas, à submissão a práticas associativas indesejáveis ou, até mesmo, à adesão a posicionamentos políticos ou ideológicos defendidos pela entidade. O atirador, acuado pela perspectiva de perder o seu Certificado de Registro caso se desvincule, fica, na prática, em posição de hipossuficiência frente à entidade privada - posição essa que o Estado, constitucionalmente, tem o dever de não agravar, e não de criar ou consolidar.

Essa assimetria de poder, construída artificialmente pelo regulamento, é agravada pelo fato de que o mercado de entidades de tiro desportivo é, em regra, concentrado em poucas regiões geográficas e sujeito a barreiras de entrada significativas, o que limita, em termos práticos, a possibilidade de o atirador exercer a "liberdade de escolha" entre entidades concorrentes. Em muitas localidades do interior do país, há uma única entidade de tiro desportivo disponível, o que transmuda a aparente escolha em imposição velada. Essa constatação empírica, que não pode ser ignorada no juízo de proporcionalidade, reforça a conclusão pela desproporcionalidade da medida regulamentar e pela necessidade de seu afastamento do ordenamento jurídico.

6. Análise crítica do art. 35 do Decreto 11.615/23 e das portarias do COLOG

Para análise mais detida da norma impugnada, convém transcrever, em sua integralidade, o caput do art. 35 do Decreto 11.615/23, na redação dada pelo Decreto 12.345/24:

Art. 35. Para a concessão de CR de pessoa física a atirador desportivo pelo órgão fiscalizador, o interessado deverá estar filiado a entidade de tiro desportivo e comprometer-se a comprovar, no mínimo, por arma representativa de cada um dos tipos de arma de que tratam o art. 11, caput, incisos I, II e III, e o art. 12, caput, incisos III, IV e V: I - oito treinamentos ou competições em clube de tiro, em eventos distintos, a cada doze meses, para o atirador de nível 1; II - doze treinamentos em clube de tiro e quatro competições, das quais duas de âmbito estadual, distrital, regional ou nacional, a cada doze meses, para o atirador de nível 2; e III - vinte treinamentos em clube de tiro e seis competições, das quais duas de âmbito nacional ou internacional, no período de doze meses, para o atirador de nível 3. Parágrafo único. Além dos requisitos previstos no caput, a progressão de nível dependerá da permanência do atirador desportivo pelo prazo de doze meses em cada nível.

A norma, como se observa, opera em dois planos simultâneos: De um lado, exige a filiação à entidade de tiro desportivo como condição estrutural para a concessão do CR; de outro, estabelece quantitativos mínimos de treinamentos e competições "em clube de tiro", o que reforça, pela via prática, o vínculo associativo, dado que os treinamentos oficialmente registráveis ocorrem, segundo a interpretação administrativa corrente, apenas nas entidades filiadas e credenciadas. A soma desses dois elementos - exigência de filiação e exigência de prática em clube de tiro - torna o vínculo associativo juridicamente obrigatório e faticamente indissociável do exercício da atividade de atirador desportivo, com o que se consuma a violação à dimensão negativa da liberdade de associação.

Não menos relevante é a disposição inscrita no inciso XVII do art. 2º do mesmo Decreto, que, ao definir o próprio conceito de atirador desportivo, incorpora, como elemento da definição, a filiação à entidade de tiro desportivo e à federação ou confederação. A construção conceitual é particularmente engenhosa, pois, ao transpor a exigência de filiação para o interior da própria definição legal do sujeito de direito, pretende-se fazer crer que a filiação não é requisito externo - e, portanto, questionável -, mas elemento intrínseco da figura jurídica do atirador desportivo. A manobra, contudo, não resiste ao escrutínio constitucional: Não é lícito ao regulamento, por meio de construção definitiva, converter o que é restrição à liberdade em pressuposto lógico do exercício do direito, sob pena de, por essa via, burlar a proteção constitucional da liberdade de associação.

No plano das portarias do Comando Logístico do Exército, a Portaria 166/23-COLOG, que aprova as Normas para a Gestão de Produtos Controlados pelo Exército nas atividades de colecionamento, tiro desportivo e caça excepcional, reproduz e detalha a exigência de filiação, disciplinando, inclusive, os procedimentos para comprovação dos treinamentos e competições, a progressão entre níveis de atirador e a revalidação do CR. A Polícia Federal, por meio da Divisão de Controle de Caçadores, Atiradores e Colecionadores (DCAC/CGARM/DPA/PF), em ofício de 12 de setembro de 2025, reafirmou a obrigatoriedade de filiação contínua à entidade de tiro desportivo ao longo de todo o período de validade do CR, admitindo, apenas, a substituição de uma entidade por outra - o que, longe de afastar a inconstitucionalidade, na verdade a recrudesce, pois caracteriza a exigência de manutenção do vínculo associativo em moldes idênticos aos já fulminados pelo STF no RE 820.823/DF.

Essa arquitetura regulamentar padece, portanto, de inconstitucionalidade em múltiplos níveis: Primeiro, a incorporação da filiação à própria definição conceitual do atirador desportivo (art. 2º, XVII) é formalmente inconstitucional, porque realiza por via regulamentar restrição ao direito fundamental não autorizada por lei; segundo, a exigência expressa de filiação no caput do art. 35 é materialmente inconstitucional, porque viola a dimensão negativa da liberdade de associação; terceiro, a exigência de manutenção ininterrupta do vínculo associativo, veiculada por ofício administrativo, é duplamente inconstitucional, formal e materialmente, pois, além de violar a reserva legal, institui sanção - perda do CR - pela desfiliação, em frontal oposição à tese firmada no Tema 922 de repercussão geral.

Particularmente grave é a previsão regulamentar segundo a qual os treinamentos para fins de habitualidade devem ocorrer "em clube de tiro", e não meramente "em estande credenciado". Essa formulação, aparentemente técnica, exclui, na prática, a possibilidade de o atirador cumprir a habitualidade em estandes geridos por instrutores credenciados pela Polícia Federal, em estandes vinculados a entidades públicas ou em outras instalações que não integrem a estrutura formal de clubes de tiro. Com isso, a norma fecha artificialmente o ambiente regulatório, direcionando-o para os clubes filiados, o que agrava, ainda mais, a dependência associativa e a restrição da dimensão negativa da liberdade de associação.

Assinale-se, por fim, que a própria evolução regulamentar da matéria, nos últimos quinze anos, demonstra a variabilidade e a contingência da exigência de filiação. O Decreto 5.123/04, primeiro regulamento da lei 10.826/03, não impunha filiação obrigatória nos termos hoje conhecidos. O Decreto 9.846/19, alterado pelo Decreto 10.629/21, chegou a admitir que o laudo de capacidade técnica para o manuseio da arma de fogo fosse substituído pela declaração de habitualidade fornecida por associação, clube, federação ou confederação a

que o atirador estivesse filiado - disposição que, a rigor, não tornava a filiação obrigatória, mas apenas uma das formas possíveis de comprovação. Foi somente com o Decreto 11.615/23, de 21 de julho de 2023, que a filiação foi erigida à condição de requisito estrutural e inafastável, o que confirma, por si só, o caráter contingente e não essencial da exigência.

7. Meios menos restritivos: Alternativas constitucionalmente adequadas para a aferição da habitualidade

A demonstração da existência de meios menos restritivos para a aferição da habitualidade na prática de tiro é decisiva não apenas para o juízo de proporcionalidade formal, mas também para a construção de propostas concretas de adequação do marco regulamentar. É precisamente aqui que a crítica acadêmica cumpre sua função mais propositiva: Não basta apontar a inconstitucionalidade; é preciso indicar os caminhos pelos quais a finalidade regulatória legítima pode ser atingida sem o sacrifício de direitos fundamentais. A presente seção dedica-se, pois, a identificar e descrever um conjunto de alternativas normativas e operacionais que, de modo convergente, são aptas a substituir, com vantagem, a exigência de filiação compulsória.

A primeira alternativa, e talvez a mais evidente, consiste na admissão do registro de frequência em estandes de tiro avulsos ou credenciados pelo Exército, independentemente de filiação do atirador à entidade gestora do estande. O modelo é simples: O atirador comparece ao estande, realiza os treinamentos nos quantitativos mínimos exigidos e obtém, ao final, atestado de frequência assinado pelo responsável técnico do estande, acompanhado de registro audiovisual ou eletrônico da presença. O Exército, por meio do Comando Logístico, pode - e deve - credenciar estandes públicos, estandes geridos por instrutores autônomos credenciados pela Polícia Federal e até mesmo estandes instalados em unidades militares, abrindo, assim, uma rede diversificada de locais aptos à comprovação da habitualidade. A medida preserva plenamente a liberdade do atirador de praticar ou não práticas associativas, sem prejuízo da aferição da habitualidade.

A segunda alternativa é a comprovação de participação em competições oficiais, organizadas por confederações e federações de tiro - como a CBTE (Confederação Brasileira de Tiro Esportivo), a CBTP (Confederação Brasileira de Tiro Prático), ou as próprias Ligas Estaduais de Tiro - independentemente de filiação contínua do atirador a clube específico. A participação em competições oficiais, por si só, é indicador mais robusto de habitualidade do que a mera frequência em treinamentos, pois exige preparação técnica, domínio das armas utilizadas e dos fundamentos da modalidade, e submissão a regras rigorosas de segurança. O registro da participação, feito por entidade de caráter nacional ou internacional, dotada de reconhecimento pelo Exército,

constitui comprovação idônea, autônoma e independente da filiação a clube local.

A terceira alternativa consiste na admissão de laudos de instrução e capacitação técnica emitidos por instrutores credenciados junto à Polícia Federal, nos moldes do que já era admitido pelos regulamentos anteriores. Esses profissionais, sujeitos a rigoroso controle estatal, submetidos a avaliações periódicas de idoneidade e capacitação técnica, são perfeitamente habilitados a atestar, sob sua responsabilidade profissional e com possibilidade de responsabilização administrativa, civil e penal em caso de fraude, a habitualidade do atirador por eles supervisionado. A vinculação entre o atirador e o instrutor, por ser meramente contratual e de curta duração, não implica filiação associativa e, portanto, não agride a dimensão negativa da liberdade de associação.

A quarta alternativa, de particular importância no contexto tecnológico contemporâneo, é o aproveitamento dos registros digitais de consumo de munição vinculados ao Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (SisCont) e ao Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC), ambos operados pelo Comando do Exército. Esses sistemas já registram, de modo automático e inviolável, a aquisição e o consumo de munição por cada CAC, permitindo aferir, com precisão, o volume de munição efetivamente disparado em determinado período. O cruzamento desses dados com os registros de frequência em estandes - credenciados ou não - pode configurar um sistema de verificação da habitualidade altamente eficiente, automatizado e estruturalmente independente de qualquer vínculo associativo.

Uma quinta alternativa, complementar às anteriores, seria a instituição, por lei ou regulamento, de um cadastro nacional de atiradores desportivos, gerido diretamente pelo Comando Logístico do Exército ou pela Polícia Federal, no qual cada atirador registrasse, de modo oficial, as suas atividades de tiro - treinamentos, competições, consumo de munição - sem mediação necessária por entidade privada. O modelo se aproximaria, em certa medida, do registro de navegadores esportivos, atletas individuais e outras categorias profissionais em que a vinculação à entidade classista é facultativa, mas a qualificação técnica é aferida diretamente pelo órgão público competente. Em conjunto, essas alternativas demonstram, de modo cabal, que a finalidade regulatória legítima é plenamente atingível sem o sacrifício da liberdade de associação em sua dimensão negativa.

Não é demais insistir que a mera possibilidade de coexistência dessas alternativas com a filiação facultativa - e não obrigatória - a clubes de tiro desportivo, para quem assim o desejar, permite compatibilizar, de modo virtuoso, a proteção do direito fundamental com a preservação da legitimidade das entidades associativas. Os clubes de tiro continuariam a desempenhar

papel relevante como espaços privilegiados de socialização, treinamento avançado, competição e representação institucional do setor; simplesmente não teriam, como hoje têm, o monopólio funcional sobre a certificação da habitualidade e sobre o acesso ao CR. Os atiradores que, por vocação ou por conveniência, quisessem filiar-se, continuariam a fazê-lo - e aqueles que preferissem praticar a atividade de modo autônomo ou por meio de outras formas organizativas teriam, ainda, a possibilidade constitucional de fazê-lo.

8. Conclusão

A análise desenvolvida ao longo do presente estudo conduz, de modo irreversível, à conclusão de que a exigência regulamentar de filiação compulsória a clube ou entidade de tiro desportivo, como condição para a concessão e manutenção do Certificado de Registro de caçador, atirador desportivo e colecionador, tal como veiculada pelo art. 35 do Decreto 11.615/23 e por normas infralegais complementares, não se coaduna com a ordem constitucional brasileira. A inconstitucionalidade, demonstrada em suas múltiplas dimensões, é material, por violação à dimensão negativa da liberdade de associação (art. 5º, XX, da Constituição Federal), e formal, por excesso do poder regulamentar e afronta ao princípio da legalidade estrita (art. 5º, II) e à reserva legal qualificada em matéria de restrição a direitos fundamentais.

A pesquisa revelou, no plano doutrinário, que a liberdade de associação, desde as formulações clássicas do constitucionalismo liberal até a sua concretização atual no artigo 5º, incisos XVII a XXI, da Lei Maior, comporta, de modo inseparável, uma dimensão positiva - que assegura a faculdade de criar, organizar, manter e ingressar em associações - e uma dimensão negativa - que garante o direito de não se associar e de não permanecer associado. Essa dualidade, longe de ser mera construção teórica, traduz compreensão unânime da doutrina constitucional brasileira contemporânea - ilustrada nas obras de José Afonso da Silva, Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco, Ingo Wolfgang Sarlet, Dirley da Cunha Júnior e Paulo Bonavides, entre outros - e encontra apoio amplo na literatura comparada, como exemplificam Robert Alexy e J. J. Gomes Canotilho.

No plano jurisprudencial, o STF consolidou, em sucessivos julgamentos, o entendimento de que a dimensão negativa da liberdade de associação é tutelada de modo robusto pelo ordenamento constitucional, operando tanto contra imposições diretas - pela via legal ou contratual - quanto contra imposições indiretas, por meio das quais o gozo de um direito é condicionado à filiação ou à manutenção de vínculo associativo. Os precedentes do RE 432.106/RJ, do RE 695.911/SP (Tema 492), do RE 820.823/DF (Tema 922), da ADI 3.045/DF, da ADI 3.464/DF e da ADI 2.811/TO compõem um mosaico jurisprudencial cuja convergência de sentido é incontestável. Particularmente eloquente é a ADI 3.464/DF, na qual a Corte declarou inconstitucional a

exigência de filiação à colônia de pescadores como requisito para o seguro-desemprego, em situação estruturalmente idêntica à que ora se analisa.

No plano da legalidade, demonstrou-se que a lei 10.826/03 não contém previsão expressa de filiação obrigatória a entidade de tiro desportivo como requisito para a concessão do CR, o que torna a exigência regulamentar produto exclusivo do poder regulamentar do Chefe do Poder Executivo, exercido em descompasso com os limites da função executivo-regulamentar. A doutrina, amparada em pacífica jurisprudência, é unânime ao afirmar que o decreto regulamentar destina-se à fiel execução da lei, não podendo ampliar, restringir ou modificar o conteúdo normativo desta, tanto mais quando em jogo estejam restrições a direitos fundamentais.

No plano da proporcionalidade, a análise dos três subprincípios do princípio da proporcionalidade revelou que a exigência de filiação compulsória, embora adequada em abstrato ao propósito de aferir a habitualidade do atirador, não é necessária, pois há meios menos restritivos igualmente aptos a alcançar a mesma finalidade regulatória. O registro de frequência em estandes credenciados, a comprovação de participação em competições oficiais, os laudos de instrutores credenciados pela Polícia Federal e o aproveitamento dos dados já registrados no SisCont/SisFPC configuram alternativas que preservam a liberdade de associação em sua dimensão negativa, sem comprometer a integridade do controle estatal sobre a atividade.

Diante desse quadro, propõem-se três vias de adequação constitucional do marco regulamentar. A primeira consiste na declaração de inconstitucionalidade do caput do art. 35 do Decreto 11.615/23, na parte em que condiciona a concessão do CR à filiação a entidade de tiro desportivo, bem como dos dispositivos correlatos do art. 2º, inciso XVII, do mesmo Decreto, e das portarias do COLOG que reproduzem a exigência. Tal declaração pode ser obtida por via de controle difuso de constitucionalidade, em ações individuais impetradas pelos atiradores prejudicados - notadamente mediante mandado de segurança ou ação ordinária com pedido de tutela de urgência -, ou por via de controle concentrado, mediante propositura de ação direta de inconstitucionalidade perante o STF por legitimado constitucional adequado.

A segunda via de adequação, de natureza legislativa, consistiria na edição de lei formal, pelo Congresso Nacional, que disciplinasse de modo expresso a aferição da habitualidade por meios alternativos à filiação compulsória, observando os parâmetros constitucionais da legalidade e da proporcionalidade. Essa iniciativa legislativa permitiria, a um só tempo, respeitar a reserva legal qualificada e estabelecer, de modo estável e democrático, as condições de exercício da atividade de atirador desportivo, conferindo-lhe, ademais, previsibilidade e segurança jurídica. A terceira via, de natureza administrativo-regulamentar, consistiria na edição, pelo Comando do

Exército ou pela Polícia Federal, de norma regulamentar que expressamente reconheça a possibilidade de comprovação da habitualidade por meios alternativos à filiação - mediante credenciamento de estandes autônomos, reconhecimento de laudos de instrutores credenciados, aproveitamento dos registros do SisCont/SisFPC e demais mecanismos aqui indicados.

Reafirma-se, em conclusão, que a tese da inconstitucionalidade da exigência de filiação compulsória não se resume a uma opinião doutrinária isolada ou a uma demanda setorial de grupos interessados. Trata-se, diversamente, de tese sólida, ancorada em inequívoca construção doutrinária, apoiada em farta e convergente jurisprudência do STF e sustentada, ademais, em princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito - notadamente a legalidade, a proporcionalidade e a proteção ao núcleo essencial dos direitos fundamentais. A correção do vício constitucional identificado é, pois, tarefa inadiável do sistema jurídico brasileiro, seja pela via judicial, seja pela via legislativa, seja pela via administrativo-regulamentar, em defesa da integridade da ordem constitucional e da liberdade dos cidadãos que, nos estreitos limites da lei, optaram por exercer a atividade legítima de caçadores, atiradores desportivos e colecionadores.

ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003.

BRASIL. Decreto nº 11.615, de 21 de julho de 2023. Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 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, disciplinar as atividades de caça excepcional, de caça de subsistência, de tiro desportivo e de colecionamento de armas de fogo, munições e acessórios, disciplinar o funcionamento das entidades de tiro desportivo e dispor sobre a estruturação do Sistema Nacional de Armas – Sinarm. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

BRASIL. Decreto nº 12.345, de 24 de janeiro de 2024. Altera o Decreto nº 11.615, de 21 de julho de 2023, que regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.045/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Plenário, julgamento em 10.8.2005. Diário da Justiça de 1º.6.2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.464/DF. Relator: Ministro Carlos Alberto Menezes Direito. Plenário, julgamento em 29.10.2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.811/TO. Relatora: Ministra Rosa Weber. Plenário, julgamento em 25.10.2019. Diário da Justiça Eletrônico de 7.11.2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.062/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. Plenário, julgamento em 27.10.2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 201.819/RJ (caso União Brasileira de Compositores – UBC). Relatora: Ministra Ellen Gracie. Relator para acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Segunda Turma, julgamento em 11.10.2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 432.106/RJ. Relator: Ministro Marco Aurélio. Primeira Turma, julgamento em 20.9.2011. Diário da Justiça Eletrônico de 4.11.2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 695.911/SP (Tema 492 da Repercussão Geral). Relator: Ministro Dias Toffoli. Plenário, sessão virtual encerrada em 18.12.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 820.823/DF (Tema 922 da Repercussão Geral). Relator: Ministro Luiz Fux. Plenário.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 106.808. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Segunda Turma, julgamento em 9.4.2013. Diário da Justiça Eletrônico de 24.4.2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de direito constitucional. 14. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

ESPANHA. Tribunal Constitucional. Sentencia STC 5/1981, de 13 de fevereiro de 1981. Pleno. Boletín Oficial del Estado nº 47, de 24.2.1981.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MIRANDA, Jorge. Manual de direito constitucional: direitos fundamentais. Tomo IV. 5. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.