

# O ofício circular 3/26/DARM/CGARM/DPA/PF e a inovação normativa infralegal

Guilherme Alexandre Hees

A expedição do Ofício Circular nº 3/2026/DARM/CGARM/DPA/PF, datado de 9 de junho de 2026, pela Divisão Nacional de Controle de Armas de Fogo da Polícia Federal, com o declarado propósito de padronização de entendimentos sobre o conceito de ocupação lícita aplicável aos processos inerentes ao controle de armas de fogo, trouxe à baila questão de elevada relevância no campo do Direito Administrativo e do Direito Constitucional: a possibilidade de ato infralegal de natureza meramente interpretativa criar, ampliar ou qualificar os requisitos materiais expressamente fixados pelo Congresso Nacional em lei em sentido formal. A problemática não é de somenos importância, porquanto o acesso a produtos e atividades controladas pela Administração Pública depende exclusivamente dos pressupostos estabelecidos pela lei, e qualquer acréscimo a esse rol por via regulamentar representa interferência ilegítima na esfera jurídica dos administrados, com violação direta do princípio da legalidade estrita.

O referido ofício circular, embora estruturado com aparente rigor técnico e invocando fundamentos legais pertinentes, introduz, em seu item 8, denominado Ocupação lícita e renda: distinção necessária, uma separação que não encontra amparo na legislação de regência: a cisão entre a análise da licitude da atividade exercida e a aferição da compatibilidade econômico-financeira do requerente em face do armamento pretendido. Ao assim proceder, o ato administrativo em questão não se limita a interpretar o conceito legal de ocupação lícita — tarefa que seria lícita no exercício da atividade exegética da Administração —, mas erige um segundo vetor de análise de natureza patrimonial, autônomo e independente daquele, sem qualquer previsão no texto legal que se propõe a regulamentar. Essa distinção, aparentemente sutil em termos formais, representa, na substância, verdadeira inovação normativa por ato infralegal, incompatível com o ordenamento constitucional brasileiro.

A tese central deste trabalho é a de que o conceito de ocupação lícita, tal como previsto no inciso II do art. 4º da Lei nº 10.826/2003, possui conteúdo semântico preciso e inequívoco: refere-se à condição daquele que exerce atividade não vedada pelo ordenamento jurídico, sendo irrelevante, para fins de

comprovação desse requisito, a situação econômica, patrimonial ou financeira do requerente. A demonstração dessa tese passa pelo exame dos métodos hermenêuticos aplicáveis, pelo estudo do princípio da legalidade administrativa, pela análise dos limites constitucionais do poder regulamentar e pela crítica específica dos dispositivos do ofício circular que excedem esses limites, criando exigência de natureza censitária sem fundamento legal. O confronto do ato normativo com a legislação vigente e com a dogmática do Direito Administrativo revela sua incompatibilidade estrutural com os alicerces do Estado Democrático de Direito.

A metodologia adotada é a dogmático-analítica, com recurso à hermenêutica jurídica, à doutrina nacional e estrangeira de Direito Administrativo e Direito Constitucional, à jurisprudência dos Tribunais Superiores e à análise crítica do ato normativo impugnado à luz do ordenamento positivo. O trabalho assume posição deliberadamente crítica em relação ao ofício circular, o que não conflita com o rigor científico, mas antes o pressupõe, pois a crítica fundada em razões jurídicas sólidas constitui o instrumento legítimo de controle da atuação administrativa pelo sistema jurídico e pelo discurso acadêmico responsável.

## **1. O REQUISITO DA OCUPAÇÃO LÍCITA NO ESTATUTO DO DESARMAMENTO**

A Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, denominada Estatuto do Desarmamento, estabelece, em seu art. 4º, o rol taxativo dos requisitos exigíveis para a aquisição de arma de fogo de uso permitido por particular. A leitura atenta do preceito é inafastável para a correta compreensão do problema jurídico posto, razão pela qual se transcreve o dispositivo in verbis:

"Art. 4º Para adquirir arma de fogo de uso permitido o interessado deverá, além de declarar a efetiva necessidade, atender aos seguintes requisitos:

I – comprovação de idoneidade, com a apresentação de certidões negativas de antecedentes criminais fornecidas pela Justiça Federal, Estadual, Militar e Eleitoral e de não estar respondendo a inquérito policial ou a processo criminal, que poderão ser fornecidas por meios eletrônicos;

II – apresentação de documento comprobatório de ocupação lícita e de residência certa;

III – comprovação de capacidade técnica e de aptidão psicológica para o manuseio de arma de fogo, atestadas na forma disposta no regulamento desta Lei."

(BRASIL. Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, art. 4º.)

Da leitura do dispositivo transcrito, extrai-se que o legislador elencou seis requisitos para a aquisição de arma de fogo: a declaração de efetiva necessidade, a idoneidade, a ocupação lícita, a residência certa, a capacidade técnica e a aptidão psicológica. A enumeração legal é exaustiva, e não meramente exemplificativa, conforme resulta do emprego da expressão atender aos seguintes requisitos, indicativa de *numerus clausus* — o que impede à Administração o acréscimo de exigências que o legislador conscientemente não incluiu. A taxatividade do rol não é mera opção hermenêutica, mas decorrência lógica do próprio sistema de controle de armas de fogo, que, por restringir o acesso a bens e atividades submetidos a regime jurídico diferenciado, deve ser interpretado restritivamente quanto às condições que impõe ao exercício dos direitos envolvidos.

O requisito específico de ocupação lícita, veiculado no inciso II do art. 4º, representa exigência de que o requerente demonstre exercer atividade não vedada pelo ordenamento jurídico. A expressão lícita qualifica a ocupação, e não a renda dela eventualmente decorrente, indicando que o que importa ao legislador é a natureza jurídica da atividade desenvolvida pelo requerente, e não seu resultado econômico. O substantivo ocupação tem sentido amplíssimo na língua portuguesa, designando qualquer atividade, tarefa, função ou afazeres a que alguém se dedique habitualmente, sem qualquer restrição a sua natureza remuneratória. Tanto exerce ocupação lícita o profissional liberal que auferir elevados honorários, quanto o responsável pelas atividades do lar que gerencia o cotidiano sem remuneração, quanto o estudante que dedica seu tempo à formação intelectual, quanto o aposentado que vive de rendimentos previdenciários. A diversidade de exemplos expressamente reconhecida pelo próprio ofício circular, em seu item 7.2, confirma essa amplitude semântica do conceito.

A análise teleológica do requisito corrobora essa interpretação ampla. O legislador, ao exigir ocupação lícita, visou excluir do acesso a armas de fogo aqueles que não mantêm qualquer forma de inserção social legítima no ordenamento jurídico — como os que vivem exclusivamente de atividades criminosas ou de fontes manifestamente ilícitas de renda. A *ratio legis* não foi, em nenhum momento, criar um filtro econômico ou patrimonial que impedisse pessoas de menor capacidade financeira de exercerem o direito de adquirir arma de fogo de uso permitido. Essa conclusão é reforçada pela circunstância de que o legislador, quando quis exigir capacidade específica, o fez expressamente: para a capacidade técnica e para a aptidão psicológica, há menção direta e incontestável nos incisos do art. 4º. A ausência de qualquer

referência à capacidade econômica ou à compatibilidade financeira no texto legal não é lacuna a ser integrada por interpretação administrativa — é opção consciente do legislador, insusceptível de superação por via de ato infralegal.

O Decreto nº 11.615, de 25 de julho de 2023, que regulamenta a Lei nº 10.826/2003, reproduz, em seu art. 15, os requisitos para aquisição de arma de fogo, sem acrescentar a exigência de compatibilidade econômica. Da mesma forma, a Instrução Normativa nº 201/2021-DG/PF, ao disciplinar os procedimentos administrativos perante a Polícia Federal, não prevê, em nenhum de seus dispositivos, a necessidade de comprovação de capacidade econômico-financeira compatível com o valor do armamento pretendido. A omissão é eloquente e significativa: nenhum dos três diplomas normativos que compõem o conjunto de regras aplicáveis à espécie — a lei, o decreto regulamentador e a instrução normativa — prevê a exigência criada pelo ofício circular ora examinado. A trilha normativa é silente; o silêncio é, nesse contexto, normativo.

## **2. O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E A RESERVA LEGAL EM MATÉRIA ADMINISTRATIVA**

O princípio da legalidade constitui pedra angular do Estado Democrático de Direito e encontra seu fundamento constitucional expresso no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal de 1988. Complementarmente, o art. 37, caput, da mesma Carta, ao arrolar os princípios que regem a Administração Pública, expressamente menciona a legalidade como primeiro e fundamental vetor da atividade administrativa. A dupla ancoragem constitucional do princípio — tanto na esfera dos direitos e garantias individuais quanto na organização da Administração Pública — demonstra seu caráter nuclear no sistema jurídico brasileiro. Transcreve-se o texto constitucional aplicável:

"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: [...] II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei."

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, na forma da lei, à seguinte disposição: [...]"

(BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, arts. 5º, II, e 37, caput.)

Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua formulação clássica que se tornou ponto de referência obrigatório na dogmática administrativista brasileira, demonstrou que a legalidade administrativa não é mera compatibilidade com a lei, mas subordinação positiva a ela: ao contrário dos particulares, que podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração Pública só pode fazer o que a lei expressamente autoriza. Nas palavras do autor, a Administração não tem liberdade, não tem vontade própria — ela age na medida e porque a lei assim determina, sendo qualquer ação além ou aquém desse limite ilegítima e passível de controle judicial (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2022). Essa submissão positiva à lei — denominada pela doutrina vinculação positiva da Administração ao princípio da legalidade — implica, necessariamente, a impossibilidade de a Administração criar obrigações, restrições ou condições para o exercício de direitos sem que essas obrigações, restrições ou condições encontrem fundamento em lei formal.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ao tratar do princípio da legalidade no âmbito do Direito Administrativo, aponta que ele constitui limitação essencial ao exercício do poder, impedindo que a Administração, sob o pretexto de interpretar ou regulamentar a lei, acabe por inovar no ordenamento jurídico, criando direitos ou obrigações não previstos pelo legislador. A autora distingue, com precisão, a atividade de execução da lei — que é lícita e constitui o fundamento do poder regulamentar — da atividade de inovação normativa, que é vedada aos órgãos inferiores da Administração que não têm competência legiferante (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2023). Essa distinção é fundamental para o exame do ofício circular em análise, pois o ato não se limita a executar a lei, mas a acrescenta com exigências que o legislador não previu.

A reserva legal, como desdobramento qualificado do princípio da legalidade, impõe que certas matérias somente possam ser disciplinadas por lei em sentido formal. Em matéria de condicionamento do exercício de direitos, a reserva é absoluta: qualquer restrição ao exercício de uma liberdade ou de um direito subjetivo somente pode ser veiculada por lei formal, votada pelo Poder Legislativo com obediência ao processo legislativo constitucionalmente estabelecido. Hely Lopes Meirelles enunciou essa proposição de forma categórica ao assentar que, na Administração Pública, não há liberdade nem vontade pessoal, pois, enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo:

Malheiros, 2019). Aplicada ao caso em exame, essa proposição impõe a conclusão de que a autoridade policial somente pode exigir dos requerentes o que a lei expressamente prevê como requisito para a aquisição de arma de fogo.

José dos Santos Carvalho Filho sublinha que o Estado deve guiar sua ação pelos exatos limites que a lei estabeleceu, de modo que a extrapolação desses limites configura desvio do poder legalmente conferido, sujeitando o ato ao controle judicial por invalidade. Para o autor, a legalidade não é apenas um limite externo ao poder administrativo, mas constitui seu próprio fundamento: a Administração age porque e na medida em que a lei autoriza, e qualquer ação que exceda essa autorização carece de fundamento jurídico (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2024). Essa perspectiva revela que o ofício circular, ao criar requisito não previsto em lei, não apenas descumpra um limite imposto pela ordem jurídica, mas age sem fundamento, pois a Administração não possui poder para agir nessa dimensão sem autorização legal expressa.

### **3. LIMITES CONSTITUCIONAIS DO PODER REGULAMENTAR**

O poder regulamentar da Administração Pública tem seu fundamento constitucional no art. 84, inciso IV, da Constituição Federal, que atribui ao Presidente da República a competência para expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis. A redação do preceito é reveladora de seus próprios limites, razão pela qual se transcreve:

"Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução."

(BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 84, IV.)

O objetivo do poder regulamentar é a fiel execução da lei, e não sua ampliação, modificação ou complementação por via de criação de requisitos novos. O adjetivo fiel não é semanticamente neutro: ele significa que o regulamento deve guardar correspondência exata com o texto legal que executa, sem acrescentar ou subtrair nada do que o legislador estabeleceu. Canotilho, ao desenvolver sua teoria sobre os limites da função regulamentadora do Estado, sustenta que o princípio da reserva de lei implica que as restrições a direitos fundamentais somente podem ser impostas mediante lei, e que a atividade regulamentar do Executivo se limita a especificar e operacionalizar o mandamento legal, sem inovar no plano das restrições de direitos, sob pena de violação da

preeminência da lei no Estado constitucional de Direito (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003).

A doutrina administrativista pátria distingue, com propriedade, três modalidades de atos normativos infralegais: os decretos regulamentadores propriamente ditos, que detalham a execução das leis; as instruções normativas e portarias, que disciplinam procedimentos e organizam a atuação interna dos órgãos administrativos; e os ofícios circulares e orientações internas, que possuem natureza meramente interpretativa e orientadora para os agentes administrativos subordinados. O ofício circular, por sua própria natureza, ocupa o mais baixo grau dessa hierarquia normativa infralegal: não possui força normativa sobre os administrados, não pode criar obrigações ou restrições que não estejam previamente estabelecidas em normas de escalão superior e vincula apenas os agentes internos da Administração no âmbito de seus procedimentos de tomada de decisão. Alexandre de Moraes observa que os atos administrativos de efeitos internos produzem efeitos apenas no interior da estrutura administrativa, sem capacidade de criar obrigações novas para os administrados (MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2024).

A hierarquia normativa, consagrada na teoria da recepção e na teoria dos atos normativos, impede que ato infralegal inove contra *legem* ou *praeter legem*. A inovação contra *legem* é aquela que contraria expressamente o texto legal; a inovação *praeter legem* é aquela que, sem necessariamente contradizer a lei, acrescenta ao seu conteúdo previsões que o legislador não estabeleceu. Ambas as modalidades de inovação são vedadas ao poder regulamentar, que deve limitar-se à reprodução, à clarificação e à concretização do que a lei já prevê. Quando o regulamento ou o ato normativo infralegal inova *praeter legem* — como faz o ofício circular ao criar a exigência de compatibilidade econômico-financeira não prevista no art. 4º da Lei nº 10.826/2003 —, há desvio de finalidade e excesso de poder regulamentar, vícios que contaminam o ato de nulidade e permitem sua invalidação por via judicial.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem sido consistente em declarar a invalidade de atos normativos infralegais que extrapolam os limites do poder regulamentar para criar restrições ou condicionamentos não previstos em lei. No paradigmático julgamento do Recurso Extraordinário nº 511.961/SP, o Tribunal Pleno do STF, sob relatoria do Ministro Gilmar Mendes, assentou que a exigência de requisitos profissionais não previstos em lei formal viola o

princípio da legalidade e a liberdade constitucional de exercício profissional, sendo inválida qualquer regulamentação infralegal que os introduza (STF, RE 511.961/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 17.06.2009, DJe 13.11.2009). Embora o precedente trate especificamente da exigência de diploma para o exercício do jornalismo, o princípio que o fundamenta é de aplicação geral: nenhum ato infralegal pode criar requisito para o exercício de atividade ou direito não previsto em lei formal, sob pena de violação dos arts. 5º, II, e 84, IV, da Constituição Federal.

#### **4. A INOVAÇÃO NORMATIVA PROMOVIDA PELO OFÍCIO CIRCULAR Nº 3/2026**

O Ofício Circular nº 3/2026/DARM/CGARM/DPA/PF, em seu item 8, opera bifurcação conceitual que não tem amparo na legislação de regência. O ato estabelece, em seu item 8.2, que a interpretação adequada do requisito de ocupação lícita impõe a distinção entre dois planos de análise complementares, mas não coincidentes: de um lado, a verificação da licitude da atividade exercida; de outro, a aferição da compatibilidade econômico-financeira no caso concreto. A subsequente afirmação, contida no item 8.4, segundo a qual a comprovação de ocupação lícita não exaure a análise administrativa, sendo imprescindível verificar, de forma autônoma, se a renda declarada e o poder econômico do interessado são compatíveis com o valor do armamento que se pretende adquirir, constitui o núcleo da ilegalidade que se denuncia no presente trabalho.

O mecanismo da inovação normativa infralegal é, no caso, de identificação direta: o ofício circular não se limita a esclarecer o que o legislador quis dizer com ocupação lícita, mas acrescenta ao requisito legal uma segunda dimensão — a compatibilidade econômico-financeira — que não consta do texto da lei. A diferença entre interpretação e inovação normativa é, nesse ponto, cristalina: a interpretação extrai o significado que já está na norma, embora com eventual obscuridade; a inovação adiciona conteúdo que o legislador não colocou, seja por omissão intencional, seja por opção política consciente. No caso sob análise, a ausência de qualquer referência à compatibilidade econômico-financeira no art. 4º da Lei nº 10.826/2003 não é lacuna — é opção deliberada do legislador, insuscetível de integração por via regulamentar, pois a tarefa de integrar lacunas normativas é do próprio Poder Legislativo, não da Administração.

A tentativa de justificar a exigência de compatibilidade econômica a partir do conceito ampliado de ocupação lícita não resiste a uma análise semântica e sistemática. A expressão legal ocupa atividade qualifica-a como lícita — a

ocupação é lícita quando não é vedada pelo ordenamento; ela pode ser economicamente muito rentável ou absolutamente gratuita, e isso é irrelevante para o direito de adquirir arma de fogo. O estudante tem ocupação lícita; o responsável pelas atividades do lar tem ocupação lícita; o aposentado tem ocupação lícita; o rentista que vive de aluguéis tem ocupação lícita. Nenhum desses exemplos — que o próprio ofício circular reconhece como hipóteses de ocupação lícita em seu item 7.2 — implica necessariamente alta renda ou capacidade econômica de adquirir bens de elevado valor. A exigência de compatibilidade econômica, portanto, não decorre do conceito legal de ocupação lícita, mas constitui requisito novo, autônomo e inexistente na lei.

A distinção promovida pelo ofício circular entre verificação da licitude da atividade exercida e aferição da compatibilidade econômico-financeira é juridicamente ilegítima por razão que o próprio ato confessa implicitamente: o item 8.2 do ofício circular afirma textualmente que tais aspectos, embora complementares, não se confundem. Ora, a confissão de que os dois aspectos não se confundem implica o reconhecimento de que a compatibilidade econômico-financeira não está contida no conceito de ocupação lícita — e, portanto, não pode ser exigida com base no inciso II do art. 4º da Lei nº 10.826/2003. Se os dois aspectos são distintos, a autoridade que exige a compatibilidade econômico-financeira está exigindo algo além do que a lei prevê, o que é juridicamente inadmissível. Trata-se de uma confissão de inconstitucionalidade inscrita no próprio texto do ato.

Há, ainda, outra dimensão relevante da inovação normativa promovida pelo ofício circular: a criação de um padrão normativo indeterminado — a compatibilidade econômico-financeira — que confere à autoridade policial margem de discricionariedade para o indeferimento de requerimentos com base em critério subjetivo, não objetivamente verificável, não previsto em lei e não passível de controle prévio pelo requerente. O princípio da segurança jurídica, que integra o núcleo do Estado Democrático de Direito, exige que os requisitos para o exercício de direitos sejam claros, objetivos e previamente estabelecidos em lei formal, de modo que o cidadão possa orientar sua conduta com previsibilidade. Um requisito vago e economicamente indeterminado como a compatibilidade entre renda e valor do armamento fere esse princípio, pois não há critério legal que permita ao requerente saber, antecipadamente, se sua renda será considerada compatível ou incompatível com o armamento de sua escolha.

## **5. A ILEGAL CRIAÇÃO DO CRITÉRIO DE COMPATIBILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA**

O item 8.4 do ofício circular estabelece ser imprescindível verificar, de forma autônoma, se a renda declarada e o poder econômico do interessado são compatíveis com o valor do armamento que se pretende adquirir, acrescentando que essa verificação é particularmente relevante em situações nas quais, embora haja atividade formalmente lícita, subsistem dúvidas quanto à origem dos recursos empregados na aquisição ou quanto à eventual utilização de recursos de terceiros. Essa passagem revela, com inequívoca clareza, a criação de requisito material novo: a demonstração de que a renda do requerente é compatível com o preço do armamento pretendido, requisito que não existe na lei e que não poderia ter sido criado por ato infralegal.

A ilegalidade dessa exigência manifesta-se por múltiplos fundamentos concorrentes. Em primeiro lugar, a Lei nº 10.826/2003 não prevê, em nenhum de seus dispositivos, a comprovação de que a renda do requerente seja compatível com o valor do armamento. Em segundo lugar, a origem dos recursos empregados na aquisição de qualquer bem lícito é matéria estranha ao Direito Administrativo de controle de armas de fogo, sendo relevante, quando muito, para o Direito Tributário — no âmbito do imposto de renda e da eventual variação patrimonial a descoberto — e para o Direito Penal — no contexto da lavagem de dinheiro —, mas não para a análise administrativa dos requisitos do art. 4º da Lei nº 10.826/2003, cujo rol é exaustivo. Em terceiro lugar, o patrimônio de uma pessoa pode provir das mais diversas fontes lícitas: herança, doação, poupança acumulada ao longo de anos, rendimentos de investimentos, lucros de atividade empresarial pretérita, alienação de outros bens integrantes do patrimônio pessoal, rendimentos de aluguel e inúmeras outras possibilidades. Exigir que o requerente demonstre a origem específica dos recursos destinados à aquisição de bem de uso permitido é criar, na prática, um requisito de transparência patrimonial não previsto na legislação aplicável.

A exigência criada pelo ofício circular aproxima-se, perigosamente, de um critério censitário: assim como o sistema censitário — historicamente repudiado pelo constitucionalismo moderno — condicionava o exercício de direitos políticos à demonstração de determinada capacidade econômica, o critério de compatibilidade econômico-financeira introduzido pelo ato ora examinado condiciona o exercício do direito de adquirir arma de fogo — cuja titularidade, nos termos da lei, não depende de riqueza — à demonstração de que o requerente possui renda compatível com o preço do bem pretendido. A Constituição Federal de 1988, ao consagrar a igualdade de todos perante a lei sem distinção de qualquer natureza em seu art. 5º, caput, e ao estabelecer o sufrágio universal em seu art. 14, § 1º, expressou a rejeição definitiva do

constitucionalismo brasileiro a qualquer forma de discriminação fundada em condição econômica para o exercício de direitos. Esse princípio, de alcance geral, projeta-se sobre todo o sistema de direitos e garantias.

A ideia de que a autoridade policial deva verificar a compatibilidade entre a renda do requerente e o preço do armamento pretendido pressupõe que somente pessoas com determinada capacidade financeira têm o direito de adquirir armas de fogo. Essa premissa, além de não encontrar fundamento legal, é incompatível com a realidade social brasileira e com os princípios constitucionais da igualdade e da não discriminação. Uma pessoa de modesta renda mensal pode ter poupado sistematicamente durante anos para adquirir o armamento de sua preferência; pode ter recebido herança ou doação de familiar; pode ter obtido rendimentos excepcionais em determinado período de sua vida; pode ter alienado bem que integrava seu patrimônio. A lei não exige que o requerente demonstre sua renda mensal, sua capacidade de crédito ou seu patrimônio total: exige apenas a demonstração de que exerce ocupação lícita, conceito radicalmente diferente e delimitado pelo legislador em termos que excluem qualquer dimensão econômico-financeira.

O item 9 do ofício circular, ao tratar especificamente dos benefícios estatais, agrava a ilegalidade ao sugerir que o recebimento de benefícios assistenciais voltados à subsistência pode justificar maior escrutínio administrativo diante da pretensão de adquirir bem de alto custo e natureza não essencial. Além de criar hierarquia entre cidadãos baseada em sua condição econômica — o que é constitucionalmente inadmissível —, o trecho encerra valoração subjetiva sobre a natureza não essencial das armas de fogo que não tem respaldo legal e que introduz consideração alheia ao processo de análise dos requisitos do art. 4º da Lei nº 10.826/2003. O legislador não reservou às armas de fogo apenas os cidadãos economicamente privilegiados; ao contrário, estabeleceu sistema de requisitos objetivo, universalmente aplicável, cujo atendimento é suficiente para a obtenção do respectivo registro. O ofício circular, ao discriminar requerentes pelo critério da condição econômica, subverte essa opção política do legislador por via de ato infralegal.

## **6. EXCESSO REGULAMENTAR E ABUSO DE PODER ADMINISTRATIVO**

O conceito de excesso regulamentar, desenvolvido pela doutrina administrativista, designa a situação em que o ato normativo infralegal extravasa os limites do poder que lhe deu origem, inovando no ordenamento jurídico além do que sua natureza e sua hierarquia normativa permitem. Bandeira de Mello sustenta, com a acuidade que lhe é característica, que o abuso de poder regulamentar ocorre sempre que o ato infralegal cria

obrigações que a lei não estabeleceu, ou, quando a lei as estabeleceu, acrescenta condições para o cumprimento delas que não estão na lei, situação que sujeita o ato ao controle de legalidade por via judicial, com declaração de sua nulidade (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2022). A definição aplica-se com precisão ao Ofício Circular nº 3/2026: a lei estabeleceu a ocupação lícita como requisito; o ofício acrescenta, como condição de verificação desse requisito, a demonstração de compatibilidade econômico-financeira que a lei não previu.

O excesso regulamentar é vício de legalidade que contamina o ato infralegal e o sujeita à declaração de nulidade pelo Poder Judiciário, seja por via de controle incidental — quando o ato for aplicado em detrimento de direito individual concreto —, seja por via de ação direta, quando o ato tiver caráter normativo e produzir efeitos gerais. No caso do ofício circular em análise, a ilegalidade é especialmente grave porque o ato não se destina a um caso concreto, mas estabelece parâmetros gerais de atuação para todas as unidades da Polícia Federal no Brasil, multiplicando exponencialmente os efeitos da inovação normativa ilegítima: cada processo administrativo de aquisição de arma de fogo ou de registro CAC em todo o território nacional poderá ser afetado pela aplicação do critério econômico criado sem amparo legal.

O abuso de poder administrativo, por sua vez, configura-se quando a autoridade pública extravasa os limites de sua competência ou utiliza o poder que lhe foi conferido para finalidade diversa daquela que presidiu à sua atribuição. No caso em exame, o Delegado de Polícia Federal, por mais qualificado que seja para a análise dos processos de controle de armas, não possui competência para criar requisitos materiais adicionais aos expressamente previstos pelo Congresso Nacional no Estatuto do Desarmamento. A competência do Delegado de Polícia Federal na matéria é de natureza estritamente vinculada quanto à existência dos requisitos legais: ele verifica se o requerente atende ou não às condições da lei, mas não pode acrescentar condições que a lei não previu. Quando o faz — ao exigir a demonstração de compatibilidade econômico-financeira —, incorre em abuso de poder por excesso de competência regulamentar, configurando constrangimento administrativo ilegal passível de correção por mandado de segurança.

Carvalho Filho observa que o controle da Administração sobre seus próprios atos deve observar os limites da autovinculação: quando a própria

Administração edita atos normativos internos que restringem direitos dos administrados além do que a lei prevê, viola não apenas o princípio da legalidade, mas também o princípio da proteção da confiança legítima, pois os administrados têm o direito de confiar que a Administração agirá dentro dos limites que a lei lhe impõe (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2024). A ruptura dessa confiança, operada por atos administrativos que ampliam ilegítimamente os requisitos legais, fragiliza a segurança jurídica e viola o Estado de Direito. No âmbito das garantias fundamentais, o administrado tem direito a saber de antemão quais são os requisitos para o exercício dos seus direitos, e esse direito é violado quando a Administração cria requisitos novos por ato infralegal que não está ao alcance do conhecimento e do controle prévio dos administrados.

A vedação constitucional à criação de critérios patrimoniais ou censitários para o exercício de direitos constitui, ademais, barreira intransponível para a legitimidade do ofício circular. O art. 5º, caput, da Constituição Federal, ao consagrar a igualdade de todos perante a lei sem distinção de qualquer natureza, proíbe expressamente que o Estado crie discriminações baseadas na condição econômica dos cidadãos no tocante ao exercício de direitos. Uma distinção entre o cidadão que tem renda compatível com o armamento pretendido e o cidadão de menor renda mensal que tem sua ocupação lícita reconhecida, mas sua aquisição sujeita a maior escrutínio por razões econômicas, constitui discriminação baseada em condição econômica que viola o princípio da igualdade. O Estado Democrático de Direito, construído sobre o tripé da legalidade, da igualdade e da dignidade humana, não admite que o acesso a bens de uso permitido seja condicionado, por via administrativa, pela capacidade econômica do requerente.

## **7. JURISPRUDÊNCIA APLICÁVEL**

A jurisprudência dos Tribunais Superiores brasileiros tem desenvolvido orientação consistente no sentido da inadmissibilidade de atos normativos infralegais que criem, ampliem ou condicionem o exercício de direitos para além do que a lei expressamente estabelece. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 511.961/SP, estabeleceu, em termos que se projetam sobre todo o sistema jurídico, que a criação de requisitos para atividades e direitos dos cidadãos é matéria de reserva legal, sendo inválida qualquer regulamentação infralegal que inove no rol de exigências definido pelo legislador. O Tribunal Pleno do STF, sob relatoria do Ministro Gilmar Mendes, assentou que o poder regulamentar se limita a operacionalizar o que a lei prevê, sem criar obrigações novas para os destinatários das normas (STF, RE 511.961/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 17.06.2009, DJe 13.11.2009).

No âmbito específico dos limites do poder regulamentar, o Supremo Tribunal Federal tem assentado, em reiterados julgamentos envolvendo atos normativos infralegais editados por agências reguladoras e outros órgãos administrativos, que o ato infralegal que extravasa os limites da lei que regulamenta incorre em vício de inconstitucionalidade por violação aos arts. 5º, II, e 84, IV, da Constituição Federal. A hierarquia normativa é garantia constitucional, e qualquer tentativa de criação de obrigações ou restrições por via de decreto, portaria, instrução normativa ou ofício circular — que não encontre fundamento direto na lei — representa usurpação da função legiferante privativa do Congresso Nacional, vedada pelo princípio da separação de poderes consagrado no art. 2º da Constituição Federal. Nesse sentido, o STF tem reconhecido, de forma reiterada, a nulidade de atos administrativos normativos que criam exigências não previstas na lei que regulamentam.

O Superior Tribunal de Justiça, em matéria de controle de armas de fogo, tem consolidado orientação no sentido de que os requisitos para a obtenção de registro, autorização ou certificado de registro são aqueles taxativamente previstos na legislação de regência, não sendo lícito à autoridade administrativa indeferir requerimento por fundamentos estranhos ao rol legal. A exigência de demonstração de necessidade além do que a lei prevê, ou de requisitos adicionais não previstos no texto normativo, configura constrangimento ilegal susceptível de correção por mandado de segurança, dada a natureza vinculada da atividade administrativa nessa espécie quando presentes os requisitos legais. Nenhuma autoridade policial, por delegação que lhe tenha sido conferida, pode criar por ato infralegal requisito que o Congresso Nacional não incluiu na lei especial que rege a matéria.

Importa ainda referir que a doutrina da vinculação positiva da Administração ao princípio da legalidade, consagrada pela jurisprudência dos Tribunais Superiores, impõe a seguinte conclusão para o caso específico do ofício circular em exame: se a Lei nº 10.826/2003 não prevê a demonstração de compatibilidade econômico-financeira como requisito para a aquisição de arma de fogo, a exigência desse critério pela autoridade policial, fundada em ato normativo interno sem base legal, viola o princípio da legalidade e sujeita o ato administrativo denegatório baseado nesse fundamento à cassação por via do controle judicial de legalidade. A circunstância de que o ato se qualifique como padronização de entendimentos não lhe confere imunidade ao controle de legalidade, pois o que importa para esse controle são seus efeitos concretos sobre os administrados, e não sua denominação formal.

A jurisprudência consolidada impõe, ademais, que o ato administrativo que restringe direitos do cidadão seja fundado em lei expressa, suficientemente clara e determinada para permitir ao administrado conhecer, com antecedência, os limites dentro dos quais pode exercer sua liberdade. A exigência de compatibilidade econômico-financeira, por ser critério indeterminado e não previsto em lei, viola também o princípio da determinabilidade das restrições a direitos, segundo o qual somente restrições claras e precisamente delimitadas em lei podem ser impostas ao exercício de direitos fundamentais. A aplicação de critério vago — como a vaga compatibilidade entre renda e valor do armamento — por autoridade administrativa confere-lhe discricionariedade que a lei não previu e que se presta a usos arbitrários, incompatíveis com a garantia constitucional da isonomia e do devido processo legal substantivo.

## **CONCLUSÃO**

O exame do Ofício Circular nº 3/2026/DARM/CGARM/DPA/PF, à luz do Direito Constitucional e do Direito Administrativo, permite formular conclusões que sintetizam a análise empreendida ao longo deste trabalho. O art. 4º da Lei nº 10.826/2003 estabelece rol taxativo de requisitos para a aquisição de arma de fogo de uso permitido, entre os quais não consta, em nenhuma de suas formulações, a demonstração de compatibilidade econômico-financeira entre a renda do requerente e o valor do armamento pretendido. O conceito legal de ocupação lícita possui conteúdo preciso e unívoco: refere-se ao exercício de atividade não vedada pelo ordenamento jurídico, sendo irrelevante, para fins de satisfação desse requisito, o resultado econômico da atividade desenvolvida pelo requerente.

A bifurcação promovida pelo ofício circular entre verificação da licitude da atividade exercida e aferição da compatibilidade econômico-financeira não tem amparo no texto legal e constitui inovação normativa infralegal indevida. O princípio da legalidade administrativa, na sua dimensão de vinculação positiva da Administração ao texto da lei, impede que a autoridade policial exija dos requerentes qualquer requisito que não esteja expressamente previsto no art. 4º da Lei nº 10.826/2003 ou nas normas infralegais validamente editadas com base em autorização legal. O poder regulamentar conferido ao Poder Executivo pelo art. 84, IV, da Constituição Federal é poder de execução da lei, e não poder de criação normativa; limita-se, portanto, a concretizar e operacionalizar o que o legislador já estabeleceu, sem acrescentar ao texto legal dimensões que o legislador conscientemente não previu.

A exigência de compatibilidade patrimonial como condição implícita para o exercício do direito de adquirir arma de fogo aproxima-se de critério censitário constitucionalmente vedado, pois condiciona o acesso a bem de uso permitido à demonstração de capacidade econômica que a lei não exige. Essa exigência viola o princípio da igualdade — art. 5º, caput, da Constituição Federal —, o princípio da legalidade — arts. 5º, II, e 37, caput, da Constituição Federal —, e a reserva legal em matéria de restrição de direitos, configurando excesso regulamentar e abuso de poder administrativo. A circunstância de que o ato se qualifique formalmente como padronização de entendimentos não lhe confere imunidade ao controle de legalidade, pois o que importa são seus efeitos concretos sobre os requerentes — e esses efeitos são os de um ato normativo restritivo.

Conclui-se, em síntese, que o Ofício Circular nº 3/2026/DARM/CGARM/DPA/PF, nos trechos em que condiciona a análise da ocupação lícita à verificação de compatibilidade econômico-financeira entre a renda do requerente e o armamento pretendido: (i) extrapola os limites do poder regulamentar; (ii) viola o princípio da legalidade consagrado nos arts. 5º, II, e 37, caput, da Constituição Federal; (iii) promove inovação normativa indevida por ato infralegal; (iv) cria requisito patrimonial inexistente na legislação de regência; (v) transforma o requisito legal de ocupação lícita em análise econômica não autorizada pelo legislador; (vi) introduz critério censitário incompatível com o art. 5º, caput, da Constituição Federal; e (vii) mostra-se incompatível com o art. 4º da Lei nº 10.826/2003 e com o art. 84, IV, da Carta Magna. Os atos administrativos de indeferimento baseados exclusivamente nesse critério carecem de fundamento legal e sujeitam-se à anulação judicial, sendo cabível a impetração de mandado de segurança pela via do controle judicial da legalidade dos atos administrativos.

## **REFERÊNCIAS**

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

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. Diário Oficial da União, Brasília, 23 dez. 2003.

BRASIL. Decreto nº 11.615, de 25 de julho de 2023. Regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Diário Oficial da União, Brasília, 25 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública – Polícia Federal. Instrução Normativa nº 201/2021-DG/PF. Disciplina os procedimentos administrativos perante a Polícia Federal em matéria de controle de armas de fogo. Brasília: DG/PF, 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública – Polícia Federal. Ofício Circular nº 3/2026/DARM/CGARM/DPA/PF, de 9 de junho de 2026. Assunto: Ocupação Lícita – padronização de entendimentos. Brasília: DARM/CGARM/DPA/PF, 2026. SEI nº 146478141.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 511.961/SP. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgamento: 17 jun. 2009. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 13 nov. 2009.

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

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. Atualizado por José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2019.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2024.