

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 196, DE 2015

Regula as ações de Polícia Administrativa exercida pelos Corpos de Bombeiros Militares dentro das suas atribuições de prevenção e extinção de incêndio, e perícias de incêndios e ações de defesa civil, de busca salvamento, de resgate e atendimento pré-hospitalar e de emergência; e pelas Polícias Militares no exercício da Polícia Ostensiva e Polícia de Preservação da Ordem Pública, e dá outras providências.

**Autor:** Deputado CAPITÃO AUGUSTO

**Relator:** Deputado DELEGADO EDSON MOREIRA

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei n. 196, de 2015, da lavra do ilustre Deputado Capitão Augusto, regulamenta a ação de Polícia Administrativa exercida pelos Corpos de Bombeiros e pelas Polícias Militares no âmbito de suas competências constitucionais, previstas no art. 144 da Constituição Federal.

No art. 2º, o Projeto define o termo “autoridade de polícia administrativa”, restringindo-o aos Oficiais dessas Corporações, enquanto o art. 3º estabelece a abrangência da polícia administrativa, a qual compreenderia a edição de normas, o planejamento, a autorização, a fiscalização e a aplicação de penalidades para a preservação da ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio, visando a impedir atos que violem a ordem pública, em especial a prática de infrações penais e administrativas.

O art. 4º determina que a atuação de polícia administrativa se dê de modo integrado com os demais órgãos do sistema de segurança pública e com o poder público municipal.

O art. 5º prescreve que as autoridades de polícia administrativa editarão instruções específicas para regular a matéria, ouvindo os Conselhos Comunitários de Segurança Pública da respectiva circunscrição.

O art. 6º contém a cláusula de vigência.

Em sua justificação, o nobre autor da proposição destaca que o projeto objetiva regulamentar as atribuições constitucionais dos Corpos de Bombeiros Militares e das Polícias Militares, com ênfase na atividade preventiva, em consonância com os debates travados na Assembleia Nacional Constituinte de 1988, em que fica evidente que o constituinte originário quis que a Polícia Militar (polícia ostensiva e polícia de preservação da ordem pública) fosse primordialmente preventiva, visando a evitar violação da ordem pública, bem como os Corpos de Bombeiros Militares na sua missão de defesa civil.

A matéria foi distribuída para as Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) e de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), para análise de mérito, e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para análise da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição (art. 54 do RICD). O regime de tramitação é o ordinário e a proposição está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões.

Na CSPCCO, o PL n. 196, de 2015, foi aprovado com substitutivo, que, em linhas gerais, mantém a estrutura básica do projeto original, modificando, contudo, o conceito de “autoridade de polícia administrativa” (estendido pelo substitutivo para qualquer integrante das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares) e a conformação do exercício do poder de polícia administrativa, cujos regulamentos devem ser expedidos pelos Comandantes-Gerais das respectivas Corporações.

Na CREDN, o PL n. 196, de 2015, foi aprovado com substitutivo que, do mesmo modo que o da Comissão anterior, mantém a estrutura básica do projeto original, modificando, contudo, o conceito de “autoridade de polícia administrativa” (que foi relacionado aos membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares) e a conformação do exercício do poder de polícia administrativa, cujos regulamentos devem ser expedidos pelos Comandantes-Gerais das respectivas Corporações.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o Relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, IV, a), cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar acerca da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da matéria.

Em relação à constitucionalidade do Projeto de Lei n.º 196, de 2015, e dos substitutivos a ele apresentados pelas Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, considero que essas proposições são incompatíveis com a Constituição Federal, tendo em vista que elas extrapolam a competência da União para legislar sobre normas gerais de organização das polícias militares e corpos de bombeiros militares, nos termos do art. 22, inciso XXI, da Carta da República.

Com razão, a previsão de que a União estabeleça normas gerais e os Estados-membros e o Distrito Federal, as normas específicas sobre determinado assunto inspira-se no federalismo cooperativo, concebido na Alemanha após a 1.ª Guerra Mundial, e se baseia no estabelecimento de competências federativas compartilhadas por mais de um ente federativo, de modo a permitir uma atuação coordenada entre eles<sup>1</sup>.

Esse sistema compartilhado de normas entre as entidades federativas pressupõe o reconhecimento de um espaço legislativo limitado para a União, restrito aos princípios fundamentais e às diretrizes indispensáveis à exigência de postulados uniformes em todo o território nacional, sem que isso signifique o aniquilamento da autonomia administrativa e política dos entes federativos subnacionais.

Na doutrina jurídica brasileira, as melhores contribuições sobre o tema partem de Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>2</sup> que defende que as normas gerais da União limitam-se a estabelecer princípios, diretrizes, linhas mestras e regras jurídicas gerais, não podendo entrar em pormenores ou detalhes ou, ainda, violar a autonomia federativa estadual, distrital ou municipal.

No caso concreto, observa-se das proposições ora analisadas que elas discorrem sobre pormenores da organização administrativa das Polícias Militares

---

MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v.47, n.º 187, p. 215-244, jul./set. de 2010.

<sup>2</sup> Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v.25, n.º 100, p. 127-162, out./dez. de 1988.

e Corpos de Bombeiros Militares, ao definir o conceito de autoridade de polícia administrativa, ora restringindo-o aos Oficiais, ora ampliando-o a qualquer integrante dessas Corporações.

Observamos ainda invasão da autonomia federativa de Estados-membros e do Distrito Federal, quando as proposições estipulam, em detalhes, a abrangência do exercício do poder de polícia administrativa, chegando ao extremo de definir as autoridades responsáveis por expedir os competentes regulamentos dessas atividades, matéria que, em nosso entendimento, situa-se na esfera legislativa dos Estados e do Distrito Federal, e não da União, em respeito ao federalismo cooperativo que inspira o pacto federal traçado pelos constituintes de 1988.

Forte nessas razões, voto pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei n.º 196, de 2015, e dos substitutivos a ele apresentados pelas Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, prejudicadas, conseqüentemente, as análises de juridicidade e de técnica legislativa da matéria.

Sala da Comissão, em            de            de 2017.

Deputado DELEGADO EDSON MOREIRA  
Relator