

# 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 SUBTENENTE  
GONZAGA

### I - RELATÓRIO

Vem a esta Comissão o projeto de lei em epígrafe, que se destina a regular a atividade de polícia administrativa exercida pelos Corpos de Bombeiros Militares e pelas Polícias Militares.

A proposição define seu objeto (art. 1º), as autoridades de polícia administrativa (art. 2º) e a própria atividade de polícia administrativa (art. 3º). O texto determina a integração da atividade de polícia administrativa com os demais órgãos de segurança pública (art. 4º), bem como dispõe sobre sua regulamentação (art. 5º) e vigência (art. 6º).

Justificando sua iniciativa, o autor aponta uma escalada da violência no País, acompanhada de um crescimento nas medidas repressivas pelas forças da ordem. Tal quadro, segundo o autor, desnatura a polícia ostensiva – cujo caráter é eminentemente preventivo –, além de trazer



resultados insuficientes. O projeto de lei em análise, prossegue, oferecerá mecanismos para o exercício da prevenção “em sua plenitude”, contribuindo para o respeito à lei e à paz social.

A proposição foi distribuída às Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; Relações Exteriores e de Defesa Nacional; e a este colegiado, estando sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões, em regime de tramitação ordinária.

No âmbito das comissões temáticas, o projeto recebeu parecer pela aprovação, com Substitutivo, na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado. Por igual modo, recebeu parecer com complementação de voto pela aprovação, com Substitutivo, na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional.

Esgotado o prazo regimental de cinco sessões, não foram aqui oferecidas emendas ao projeto, conforme atesta a Secretaria desta Comissão.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do art. 32, IV, *a*, do Regimento Interno, pronunciar-se quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do projeto e substitutivos a ele apresentados.

No que toca à constitucionalidade formal, foram obedecidos os ditames constitucionais relativos à competência legislativa da União (CF, art. 22, XXI), sendo atribuição do Congresso Nacional dispor sobre a matéria, com posterior sanção do Presidente da República (CF, art. 48), mediante iniciativa legislativa concorrente (CF, art. 61, *caput*).

É competência legislativa privativa da União estabelecer normas gerais de organização das polícias militares e corpos de bombeiros militares, nos termos do art. 22, inciso XXI da Lei Maior. Essa competência compõe o amplo sistema de federalismo cooperativo já tradicional em nosso



constitucionalismo, que fixa poderes compartilhados pelas diversas esferas federadas, visando a ensejar uma atuação coordenada entre elas.<sup>1</sup> Assim sendo, cabe à União estabelecer regras jurídicas gerais, abstendo-se de violar a autonomia de Estados e Municípios, conforme disposto no art. 18 da Constituição Federal.<sup>2</sup>

Cabe registrar que a constitucionalidade formal do projeto em análise foi reconhecida pela Presidência da Câmara, com fundamento nos arts. 22, XXI e 144, § 5º e 7º da Constituição Federal, ao decidir o Recurso número 6 de 2015. Razão assiste à presidência da Câmara, pois é evidente e cristalino que compete a União legislar sobre organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares, e a este último outras atribuições além da execução da atividade defesa civil. Estes foram os fundamentos acolhidos pelo órgão diretor desta Casa, ao dar provimento ao recurso para “reconhecer a inexistência de flagrante inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 196/2015”, dando-lhe regular tramitação.

Sublinhe-se, ainda, que a questão foi também enfrentada pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, que se manifestou no sentido da constitucionalidade formal da proposição, *litteris*:

*“Assim sendo, em atenção ao preceituado no inciso II do art. 5º da CF combinado com o § 5º do art. 144, o legislador pode, por lei federal, traçar as normas gerais da atuação dos órgãos de segurança pública relativamente às suas respectivas atuações no campo da polícia administrativa, no tocante à fiscalização, tanto preventiva como repressivamente, visando à preservação da ordem pública e a execução de atividades de defesa civil, exercendo, nestes âmbitos, o poder de polícia em sua plenitude.”*

No que concerne à constitucionalidade material, entendemos que não há qualquer violação a princípios ou normas de ordem substantiva na Constituição de 1988.

1 MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v.47, nº 187, p. 215-244, jul./set. de 2010.

2 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v.25, nº 100, p. 127-162, out./dez. de 1988.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Subtenente Gonzaga

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218984924700>



O PL 196/2015 atende também os pressupostos da juridicidade e da boa técnica legislativa, nos termos da legislação vigente.

Superada a análise do conteúdo formal e material da proposição, passamos a discorrer sobre o seu mérito.

A Constituição Federal erigiu, no art. 144<sup>3</sup>, §§ 4º e 5º, a competência à Polícia Civil de polícia investigativa, enquanto à Polícia Militar cabe a polícia administrativa nos Estados.

Independente de convicções políticas, ideológicas ou religiosas, no Estado democrático de direito é sagrado o respeito aos direitos individuais. No entanto, em eventual conflito entre o direito individual e o coletivo da sociedade, deve sobrepor-se o dever do Estado frente à proteção da população, por conta do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular.

É atribuição legal do Estado garantir o direito individual e coletivo dos cidadãos, que o faz por meio de seus órgãos e dos agentes que os compõem, que para tanto devem ser investidos do poder para tal mister.

Nesse sentido, José Cretella Junior ensina que a expressão “poder de polícia” não se confunde com o “poder da polícia”, uma vez que a possibilidade de agir que a polícia tem em concreto, pondo em atividade todo o aparelhamento de que dispõe, se deve ao poder, competência ou faculdade que lhe confere o poder de polícia. Ou seja, o “poder de polícia” é que fundamenta o poder da polícia. O poder de polícia é a causa, o fundamento, enquanto a polícia é a consequência. Por meio do poder de polícia o Estado detém a faculdade discricionária de limitar a liberdade individual, ou coletiva, sempre em prol do interesse público (CRETELLA JUNIOR, José. Curso de Direito Administrativo. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003).

Em se tratando de segurança pública, para fins da necessária preservação da ordem pública através da polícia ostensiva, o constituinte

3 § 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Subtenente Gonzaga

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218984924700>



conferiu à Polícia Militar a competência da polícia administrativa, que se desenvolve em quatro fases, que são, respectivamente, (i) ordem de polícia, (ii) consentimento de polícia, (iii) fiscalização de polícia e, por último, (iv) sanção de polícia.

Conforme nos ensina Bandeira de Mello, polícia administrativa é a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos mediante ação fiscalizadora, preventiva ou repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 27. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro bem leciona que:

*“A polícia administrativa tanto pode agir preventivamente (como, por exemplo, proibindo o porte de arma ou a direção de veículos automotores), como pode agir repressivamente (a exemplo do que ocorre quando apreende a arma usada indevidamente ou a licença do motorista infrator). No entanto, pode-se dizer que, nas duas hipóteses, ela está tentando impedir que o comportamento individual cause prejuízos maiores à coletividade; nesse sentido, é certo dizer que a polícia administrativa é preventiva.”* (DI PIETRO, 2006, p. 129).

Ainda, a ilustre autora brilhantemente assenta que:

*“A polícia judiciária é privativa de corporações especializadas (polícia civil e militar), enquanto a polícia administrativa se reparte entre diversos órgãos da Administração, **incluindo, além da própria polícia militar**, os vários órgãos de fiscalização aos quais a lei atribua esse mister, como os que atuam nas áreas da saúde, educação, trabalho, previdências e assistência social.”* (Maria Sylvia Zanella Di Pietro, 2011).

Por fim, Celso Antônio Bandeira de Mello (2011, p. 835) enfatiza que *“o que efetivamente aparta polícia administrativa de polícia judiciária é que a primeira se predispõe unicamente a impedir ou paralisar atividades antissociais enquanto a segunda se preordena à responsabilização dos violadores da ordem jurídica.”*



Infere-se, então, que a polícia administrativa trata-se de uma polícia preventiva, que exerce atividades antes dos acontecimentos, buscando evitar a ocorrência dos crimes e, nas situações de ruptura da ordem pública, exerce também ações repressivas.

Assim, é evidente, pois, que a Polícia Militar opera como polícia administrativa, uma vez que sua atuação é eminentemente preventiva da violência e criminalidade e restaurativa da ordem pública.

Apesar desta prerrogativa constitucional reservada à Polícia Militar para as atribuições de Polícia Administrativa nos Estados, lhe falta a investidura do poder de polícia administrativa, o qual deve ser determinado por matéria infraconstitucional.

À vista disso, ressalta-se que *“o legislador pode, por lei federal, traçar as normas gerais da atuação dos órgãos de segurança pública relativamente às suas respectivas atuações no campo da polícia administrativa, no tocante à fiscalização, tanto preventiva como repressivamente, visando à preservação da ordem pública e a execução de atividades de defesa civil, exercendo, nestes âmbitos, o poder de polícia em sua plenitude”* (manifestação da CSPCCO pela constitucionalidade da proposição, citada na p. 3).

Assim, entendemos que não há óbices quanto à constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da proposição principal.

Contudo, consideramos que os Substitutivos da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, e da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional aperfeiçoaram o texto original e contêm alterações para adequá-lo à doutrina mais atual e à legislação em vigor, do que é exemplo a definição de polícia administrativa expressa no art. 78, da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional).

No âmbito da técnica legislativa e redação, entendemos que, novamente, os Substitutivos da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, e da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional melhor atendem aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 1998.



Com efeito, as duas proposições acessórias incorporam inúmeros aperfeiçoamentos de natureza redacional, em relação ao texto original do projeto.

Ante o exposto, manifestamo-nos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei n.º 196, de 2015, assim como somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Substitutivo adotado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), bem como do Substitutivo adotado pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN).

Sala da Comissão, em        de        de 2021.

Deputado SUBTENENTE GONZAGA  
Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Subtenente Gonzaga  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218984924700>

