



INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS
DEPARTAMENTO DE POLÍTICA LEGISLATIVA PENAL
CONSIDERAÇÕES SOBRE O PL 3045/22

25 DE OUTUBRO DE 2023.

Apresentação e contexto social

De iniciativa da Presidência da República e de Autoria da Câmara dos Deputados, a proposição em tela foi apresentada pela primeira vez em 2001 no governo Fernando Henrique Cardoso para criar a chamada lei orgânica nacional da categoria, prevista pela Constituição Federal, mas até hoje inexistente. Em dezembro de 2022, o texto foi aprovado pela Câmara dos Deputados, sendo designado enquanto relator o Senador Fabiano Contarato (PT-ES), que rejeitou as oito emendas apresentadas, mantendo o texto como veio da Câmara.

Existe uma disputa quanto a aprovação do PL, pois conforme lideranças o texto atual inviabiliza a atuação dos bombeiros civis voluntários, que não poderão ser denominados “bombeiros”.

Para o relator do PL, Senador Fábio Contarato, o projeto não inviabiliza o trabalho dos voluntários. “Apenas estabelece uma supervisão pelos corpos de bombeiros militares”.

Análise jurídica

De modo geral, **nos termos em que está redigido o Projeto de Lei**, é possível vislumbrar uma tendência de *autonomização político-administrativa* das polícias e corpos de bombeiros militares dos seus respectivos comandantes civis – isto é, os governadores de Estado.



Inicialmente, a nomeação dos chefes das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros – que era de livre escolha dos governadores – passa a se limitar a lista de antiguidade dos oficiais mais graduados de cada corporação.

O PL dá atribuição de '*planejamento*' de políticas públicas de segurança pública às cúpulas militares dos Estados. Trata-se de violação à Constituição Federal, que incumbe tal atribuição aos chefes dos Poderes Executivos dos Estados.

Não há menções explícitas às formas de **controle externo** das atividades da polícia e bombeiros militares. O que se tem indicado é controle feito pelas próprias corporações, sem qualquer participação de membros externos – sejam do poder público, sejam da sociedade civil.

Somado a isso, a instituição de órgãos **nacionais** de fiscalização, bem como a possibilidade de estabelecer **corpo doutrinário militar por meio de decreto presidencial** VIOLA, DE MODO INEGÁVEL, o **princípio federativo** e dá ao Chefe do Poder Executivo poder de gestão sobre forças policiais que, de acordo com a Constituição Federal, **não estão sob seu comando**.

Os riscos da manutenção de tal quadro normativo são evidentes e preocupantes: de um lado, a **quase extinção** de qualquer espécie de **controle político-administrativo** das polícias militares pelos governadores; e, de outro, o estabelecimento de **subordinação direta** das *forças militares auxiliares* ao Comando do Exército (art. 28, §1º), sem as devidas mediações do poder civil – como estabelece a Constituição Federal (vide casos de estado de defesa ou de guerra).

Além disso, o PL estabelece como critério de admissão de praças critério mínimo de 20% das vagas destinada a mulheres, o que **contraria** um dos objetivos fundamentais da República, a saber, a promoção do bem comum e do combate às discriminações de etnia, gênero, sexualidade e identidade de gênero.



A proposição não inova da perspectiva técnico-legislativa e isola não somente a sociedade civil, como também os chefes dos Poderes Executivos estaduais legitimamente eleitos quanto a fiscalização dos agentes de segurança pública. Destaca-se que a participação social não é um sinônimo vinculativo a efetividade de uma política de segurança pública, tendo em vista as práticas recorrentes de validação de propostas em conselhos no qual a sociedade civil foi incluída enquanto mera expectadora. Entretanto, dado o histórico das políticas de segurança pública do Brasil, em especial durante o período da Ditadura Militar, bem como na redemocratização, os Três Poderes, em especial o Legislativo, se omitiu quanto a implementação de medidas de reparação frente as violações de direitos cometidas com a anuência e protagonismo das forças estatais.

Por fim, sendo a cidadania um princípio fundamental, Art. 1º, II, CF/1988, pode-se concluir que o controle social e a participação popular, instrumentos intrínsecos no monitoramento de qualquer política pública, são aspectos cruciais na efetivação de políticas de segurança pública. Portanto, faz-se necessário que o PL aqui analisado se adequa não somente a realidade da segurança pública brasileira, mas que principalmente inclua os órgãos externos e demais membros instituições da sociedade civil que estejam comprometidos com uma segurança pública livre do racismo, do machismo, da homofobia e qualquer forma de preconceito.

A seguir, de modo preliminar, os dispositivos que apresentaram redações problemáticas e sugestão de inclusões, alterações ou supressões:

Redação atual	Sugestão
Art. 2º - "...e comandadas por oficial da ativa do último posto, integrante do Quadro de Oficiais de Estado-Maior (QOEM) da respectiva instituição" – <i>Retira do governador a posição de comando da força militar estadual</i>	"... e chefiadas e comandadas pelos governadores dos estados, a quem responde diretamente – civil e administrativamente – pelos atos das corporações , oficial da ativa do último posto, integrante do Quadro de



	Oficiais de Estado-Maior (QOEM) da respectiva instituição
<p>Art. 2º, § 3º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, integrantes do Susp, da Defesa Nacional, do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) são instituições militares permanentes e indispensáveis à preservação da ordem pública, vinculadas ao sistema de governança da política de segurança pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. – <i>Retira do governador a posição de comando da força militar estadual</i></p> <p><i>Além disso, autonomiza a força policial com relação às políticas de proteção ambiental, sem qualquer relação institucional com outras entidades que atualmente trabalham em conjunto com as 25 corporações militares ambientais existentes por todo o país.</i></p>	<p>“As polícias militares e os corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, por meio dos governos dos Estados e sob comando civil, integrantes do Susp, da Defesa Nacional, do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e, mediante convênio dos Governos dos Estados com IBAMA, ICMBio, Secretarias Estaduais do Meio Ambiente, Universidade, ONGs, Universidades e outras instituições, do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) são instituições militares permanentes e indispensáveis à preservação da ordem pública, vinculadas ao sistema de governança da política de segurança pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.”</p>
<p>Art. 3º. São princípios básicos a serem observados pelas polícias militares e pelos corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além de outros previstos na legislação e em regulamentos, no âmbito de suas atribuições constitucionais e legais:</p> <p>XVIII - XVIII - participar, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, do planejamento das políticas públicas e</p>	<p>Sugestões:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Supressão do inciso; 2) Supressão da segunda parte – de ‘...desenvolver políticas de prevenção de caráter educativo...’ por inconstitucionalidade material (polícia não tem atribuição de desenvolver políticas que quaisquer espécies;



<p>desenvolver políticas de prevenção de caráter educativo e informativo direcionadas à família, à infância, à juventude, a grupos vulneráveis, ao meio ambiente, ao trânsito, à prevenção e ao combate às drogas, entre outras, na forma da Lei;</p> <p><i>Trata-se de adoção da visão de 'guerra às drogas' em lei destinada à organização administrativa das carreiras das forças militares auxiliares.</i></p> <p><i>Além de possível inconstitucionalidade material e formal, atribui a agentes militares de segurança pública o papel que caberia – por excelência – às pastas estaduais de Educação e Saúde.</i></p> <p><i>Em outras palavras, retira dos Governadores de Estado a necessária discricionariedade para implementação de políticas públicas, sem qualquer legitimidade democrática que possa justificar um corpo de funcionários permanentes dos Estados e sem qualquer 'accountability' político.</i></p> <p><i>Não deve ser papel de forças de segurança pública 'desenvolver políticas' de quaisquer espécies.</i></p>	<p>3) <i>'...participar, em caráter opinativo, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, do planejamento das políticas públicas de prevenção de caráter educativo e informativo, sob supervisão das secretarias de saúde e educação, ouvidos OAB, Judiciário, MP, Defensoria, Universidades e demais instituições...</i></p>
<p>"Art. 4º São diretrizes a serem observadas pelas polícias militares e pelos corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além de outras previstas na legislação e em regulamentos, no âmbito de suas atribuições constitucionais e legais:" - <i>Retira do</i></p>	<p>"São diretrizes a serem observadas na elaboração de políticas públicas de segurança pelos governos dos Estados, ouvidos representantes das forças polícias militares e pelos corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios,</p>



<p><i>governador a posição de elaboração de políticas de segurança pública, atribuindo-a diretamente às forças policiais</i></p>	<p>além de outras previstas na legislação e em regulamentos, no âmbito de suas atribuições constitucionais e legais”</p>
<p>“Art. 5º Compete às polícias militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos termos de suas atribuições constitucionais e legais, respeitado o pacto federativo:” - <i>Retira do governador a posição de elaboração de políticas de segurança pública, atribuindo-a diretamente às forças policiais</i></p>	<p>“Compete aos governos dos estados, por meio de sua organização administrativa, com participação de membros do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Ordem dos Advogados do Brasil e demais instituições públicas e ouvidas as polícias militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos termos de suas atribuições constitucionais e legais, respeitado o pacto federativo:”</p>
<p>“Art. 6º Compete aos corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos termos de suas atribuições constitucionais e legais:” - <i>Retira do governador a posição de elaboração de políticas de defesa civil, combate e prevenção a incêndios e etc., atribuindo-as diretamente às forças militares</i></p>	<p>“Compete aos governos dos estados, por meio de sua organização administrativa, com participação de membros do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Ordem dos Advogados do Brasil e demais instituições públicas e ouvidas os aos corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos termos de suas atribuições constitucionais e legais:”</p>
<p>“Art. 15. As polícias militares e os corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, regulamentados pelo ente federado, constituir-se-ão, entre outros, dos seguintes quadros: § 6º Fica assegurado, no mínimo, o preenchimento do percentual de 20% (vinte por cento) das vagas nos concursos públicos por candidatas do sexo feminino, na forma da lei do ente</p>	<p>“...§ 6º Fica assegurado, no mínimo, o preenchimento do percentual de 50% (cinquenta por cento) das vagas nos concursos públicos por candidatas do sexo feminino, na forma da lei do ente federado, observado que, na área de saúde, as candidatas, além do percentual mínimo, concorrem à totalidade das vagas.”</p>



<p>federado, observado que, na área de saúde, as candidatas, além do percentual mínimo, concorrem à totalidade das vagas.” – <i>violação da igualdade.</i></p>	
<p>“Art. 18. São garantias das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, bem como de seus membros ativos e veteranos da reserva remunerada e reformados, entre outras: I - uso dos títulos e designações hierárquicas;” - <i>em que pese haver disposição que limita esse uso mais adiante, é interessante também delimitar nesse dispositivo; sob pena de incentivo a politização e espetacularização das atividades policiais.</i></p>	<p>“I - uso dos títulos e designações hierárquicas, vedado para fins eleitorais, comerciais e privados que violem os princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade da Administração Pública”. <i>Evitar policiais ‘youtubers’ e uso de fardas e patentes em campanhas eleitorais.</i></p>
<p>“Art. 18 - ... XXXIV – aplicação ao militar veterano da reserva remunerada do disposto na Lei nº 7.524, de 17 de julho de 1986, quanto ao direito de expressão e manifestação;” – <i>abre brecha à politização das forças por meio dos veteranos da reserva.</i></p>	<p>“XXXIV – aplicação ao militar veterano da reserva remunerada do disposto na Lei nº 7.524, de 17 de julho de 1986, quanto ao direito de expressão e manifestação, observadas as vedações do inciso I;</p>
<p>“Art. 24. Nas suas atribuições constitucionais, as polícias militares e os corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios são titulares da polícia ostensiva e da preservação da ordem pública, bem como da defesa civil, respectivamente, subordinados aos governadores e, nas situações extraordinárias, nos termos do § 6º do art. 144 da Constituição Federal, podem ser convocados ou mobilizados pela União, no todo ou</p>	<p>“Nas suas atribuições legais e constitucionais, as polícias militares e os corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios são titulares da polícia ostensiva e da preservação da ordem pública, bem como da defesa civil, respectivamente, subordinados aos Governadores...”</p>



<p>em parte, pelo Ministério competente, além de outras hipóteses previstas em lei federal, nos casos de”</p>	
<p>“Art. 28. A Inspeção-Geral das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares (IGPM/BM), integrante do Comando do Exército, incumbe-se dos estudos, da coleta e do registro de dados e da assessoria referente ao controle e à coordenação, no âmbito federal, dos dispositivos desta Lei relativos à condição de força reserva e auxiliar do Exército, nos termos do § 6º do art. 144 da Constituição Federal.</p> <p>§ 1º Compete ao Comando do Exército, por meio da IGPM/BM” - <i>O dispositivo estabelece um regime de informações que exclui os governadores de Estado e órgãos da Justiça a respeito das condições de eventual uso das forças militares auxiliares pelo Exército. Viola o pacto federativo e autonomia política dos Estados.</i></p>	<p>“§1º Compete ao Comando do Exército, por meio da IGPM/BM, com participação e supervisão dos governadores do estado, membros do poder judiciário, ministério público, OAB e Defensoria Pública:”</p>
<p>“§ 2º O cargo de inspetor-geral das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios será exercido por oficial-general da ativa, nos termos da legislação do Exército Brasileiro.” - <i>Não há transparência ou accountability possível com esse desenho institucional.</i></p>	<p>“§ 2º A Inspeção-Geral das polícias militares e dos corpos de bombeiros dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios será exercida por oficial-general da ativa, supervisionado por órgão colegiado, composto por membros da OAB, Defensoria, Ministério Público, Judiciário e instituições públicas”</p>
<p>“Art. 29. Os comandantes-gerais das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios serão nomeados por ato do governador entre os oficiais da ativa do último</p>	<p>“§ 2º O comandante-geral nomeado deverá apresentar, em até 60 (sessenta) dias da posse, proposta de plano de comando com metas, indicadores, prestação de contas e participação da sociedade, ajustado aos planos estratégicos da instituição;</p>



<p>posto do quadro a que se refere o inciso I do caput do art. 15 desta Lei, e serão responsáveis, no âmbito da administração direta, perante os governadores das respectivas unidades federativas e Territórios, pela administração e emprego da instituição.</p> <p>§ 2º O comandante-geral nomeado deverá apresentar, em até 60 (sessenta) dias da posse, plano de comando com metas, indicadores, prestação de contas e participação da sociedade, ajustado aos planos estratégicos da instituição, que contenha:” – <i>Redação que dá margem à interpretação de que cabe às polícias a atribuição de elaborar política de segurança pública.</i></p>	<p>que servirão de subsídio à elaboração de política de segurança pública pelos governos dos Estados e que contenha:”</p>
<p>“Art. 29.</p> <p>§ 5º O comandante-geral deverá assegurar a divulgação pública de relatório anual sobre:” – <i>Sem sanção, é inútil</i></p>	<p>“§ 5º O comandante-geral deverá, sob pena de responsabilidade administrativa e penal, assegurar a divulgação pública de relatório anual sobre</p>
<p>“Art. 30. O comandante-geral da polícia militar deverá regulamentar e estabelecer protocolos operacionais com vistas a apoiar o militar em suas atividades.” – <i>Mais uma vez, reforça-se a autonomização das polícias militares. É preciso transparência e debate público qualificado sobre a elaboração de procedimentos-padrão, a fim de melhorar o controle externo.</i></p>	<p>“O comandante-geral da polícia militar deverá apresentar protocolos operacionais que deverão ser objeto de escrutínio e aprovação em conselho composto por membros da OAB, Defensoria, MP, Judiciário, instituições públicas e sociedade civil, com vistas a apoiar o militar em suas atividades, bem como possibilitar melhor controle da atividade policial.</p>
<p>“Art. 36. Para os efeitos desta Lei, as definições de segurança pública, ordem pública, preservação da ordem</p>	<p>“As definições de segurança pública, ordem pública, preservação da ordem pública, poder de polícia, polícia ostensiva, polícia de preservação da</p>



<p>pública, poder de polícia, polícia ostensiva, polícia de preservação da ordem pública, defesa civil, segurança contra incêndio, prevenção e combate a incêndio, pânico e emergência, busca, salvamento e resgate, polícia judiciária militar, bem como outras definições pertinentes, serão regulamentadas em ato do Poder Executivo federal, em razão das atividades dos órgãos e instituições, respeitadas as competências constitucionais e a auto-organização dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios.” – <i>Inconstitucionalidade formal. A definição de tais conceitos deve ser feita por LEI COMPLEMENTAR, uma vez que versa sobre matéria de cooperação entre União e Estados.</i></p>	<p>ordem pública, defesa civil, segurança contra incêndio, prevenção e combate a incêndio, pânico e emergência, busca, salvamento e resgate, polícia judiciária militar, bem como outras definições pertinentes, serão estabelecidas em Lei Complementar, em razão das atividades dos órgãos e instituições, respeitadas as competências constitucionais e a auto-organização dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios</p>
<p>“Art. 37. Ficam instituídos o Conselho Nacional de Comandantes-Gerais de Polícia Militar (CNCGPM) e o Conselho Nacional de Comandantes-Gerais de Bombeiros Militares (CNCGBM), de natureza oficial, integrados por todos os comandantes-gerais.</p> <p>Parágrafo único. O Poder Executivo editará decreto para estabelecer a estrutura, a competência e o funcionamento dos conselhos referidos no caput deste artigo”</p> <p><i>Dado que a criação desses órgãos pode implicar criação de custos, bem como a sua composição não deve permanecer sem a participação de membros exteriores às</i></p>	<p>“Art. 37. Serão instituídos por lei própria o Conselho Nacional de Comandantes-Gerais de Polícia Militar (CNCGPM) e o Conselho Nacional de Comandantes-Gerais de Bombeiros Militares (CNCGBM), de natureza oficial, integrados por todos os comandantes-gerais, bem como por membros da OAB, Defensoria, Judiciário, instituições públicas e sociedade civil.”</p>



<p><i>corporações, sugere-se a necessidade de edição de lei própria.</i></p>	
<p>“Art. 38. As polícias militares e os corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios devem promover instâncias de participação social, bem como nomear os representantes a que façam jus no Conselho de Segurança Pública e Defesa Social, previsto na Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, a fim de garantir espaço de diálogo com a sociedade, de modo a fomentar a participação cidadã no processo decisório e a melhoria na gestão de políticas públicas na área de segurança.</p>	<p>“Art. 38. Os governos dos Estados devem, sob pena de responsabilidade administrativa, promover instâncias de participação social, bem como nomear os representantes a que façam jus no Conselho de Segurança Pública e Defesa Social, previsto na Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, a fim de garantir espaço de diálogo com a sociedade, de modo a fomentar a participação cidadã no processo decisório e a melhoria na gestão de políticas públicas na área de segurança.</p>
<p>Parágrafo único. No Conselho de Segurança Pública e Defesa Social, previsto na Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, o representante da instituição militar deverá:” – <i>é necessário reforçar o comando do poder civil sobre as forças militares.</i></p>	<p>Parágrafo único. No Conselho de Segurança Pública e Defesa Social, previsto na Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, o representante da instituição militar deverá, sob pena de exoneração, sem prejuízo de sanções civis, administrativas e penais cabíveis:</p>

Sem prejuízo de outros diagnósticos e sugestões, é o que nos cabia relatar a respeito deste Projeto de Lei.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O PL 4503/23

Dado que este PL se encontra em fase mais avançada na sua tramitação – atualmente em fase de apresentação de emendas – e que haverá pouca margem de discussão, seguem algumas considerações que entendemos necessário ressaltar.



De modo geral, de modo semelhante ao PL 3045/22, o PL 4503/23 favorece tendência de *autonomização político-administrativa* das Polícias Cíveis em relação aos Governadores de Estado.

Além disso, **não faz previsão** de formas de controle externo da atividade investigativa da Polícia Cível.

Há previsão sobre *princípios institucionais das Polícias Cíveis* (art. 4º) que podem se chocar com o modelo constitucionalmente adotado pós-1988. Em especial, a menção à '*busca da verdade real*' causa preocupação por se tratar não só de conceito ultrapassado do ponto de vista dogmático, mas que tem inclinações autoritárias e pode trazer mais problemas e dificuldades no controle externo das atividades investigativas das polícias cíveis.

Ainda sobre os princípios, importa registrar que a autonomia funcional, a elaboração de políticas de valorização da carreira, **não há qualquer referência** à observância das políticas públicas de segurança adotadas pelos Governadores de Estados – o que reforça, uma vez mais, a *tendência de autonomização jurídico-administrativa* das forças policiais.

Pode ser apontada essa *preocupante tendência* nos seguintes dispositivos do PL: art. 4º, incisos VII, XVI, XVII; art. 6º, inciso VI, X, XI; art. 8º; art. 12, § 5º; art. 16, §3º; art. 30, § 10 (que deveria ser vetado – grave politização das polícias cíveis) e § 13; art. 33 § 3º e art. 44, § 1º.

Sem prejuízo de outros diagnósticos e sugestões, é o que nos cabia relatar a respeito deste Projeto de Lei.



RENATO STANZIOLA VIEIRA

Presidente do IBCCrim

CHIAVELLI FALAVIGNO

Chefe do Departamento de Política Legislativa Penal do IBCCrim

MÁRIO AUGUSTO D'ANTONIO PIRES

Membro do Departamento de Política Legislativa Penal do IBCCrim

LUIZ PHELIPE DA SILVA MAIA CARNEIRO

Membro do Departamento de Política Legislativa Penal do IBCCrim