

PARECER Nº 1/2013 - CCJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 192/2013, que *Susta a Portaria PMDF nº 836, de 05 de fevereiro de 2013, que condiciona a doação de sangue à autorização dos comandantes da Organização Policial Militar – OPM.*

Autora: Deputada Celina Leão

Relator: Deputado Cláudio Abrantes

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 192/2013 objetiva sustar a aplicação da Portaria nº 836/2013 da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), que *Regula os procedimentos administrativos no âmbito da Polícia Militar do Distrito federal para doação de sangue voluntária por policial militar durante o serviço administrativo ou operacional para o qual estiver escalado e dá outras providências.*

Na Justificação, assevera a Autora que a Portaria nº 836/2013 do Comandante da PMDF estabelece que o policial militar, em escala de serviço, deverá solicitar autorização para doação de sangue com antecedência mínima de setenta e duas horas, não podendo as liberações ultrapassar o limite de cinco por cento do efetivo escalado por turno de serviço. Exige-se, para justificar a ausência, apresentação de atestado oficial da instituição oficial de saúde.

Destaca a Autora, como motivo principal para a ^{da} sustação proposta, que a norma determina que o doador de sangue será escalado como reforço na guarda do quartel, em posto fixo, em posto comunitário de segurança ou no POG no dia seguinte ao da doação ou, se preferir, no dia imediatamente anterior.

Argumenta que a aplicação da Portaria acarretará redução significativa dos doadores de sangue, tendo em vista que os policiais militares representam parcela expressiva desses doadores.

Cita, por fim, que a Portaria afronta o disposto na Lei nº 1.075/1950, que garante o direito de ser dispensado do ponto no dia da doação de sangue.

Após a juntada das normas citadas, determinada pela Chefia da Assessoria de Plenário e Distribuição, a Proposição foi distribuída à Comissão de Constituição e Justiça, para análise de admissibilidade e mérito, como determina o art. 63, I e II, *j*, do Regimento Interno da Casa.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PDL Nº 192 / 2013
FOLHA 08 RUBRICA

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II - VOTO

Compete a esta Comissão se pronunciar sobre a **admissibilidade e mérito** da proposição, considerando seus aspectos constitucional, legal, regimental, redacional e de técnica legislativa, de acordo com as determinações dos incisos I e III, *j*, do art. 63 do Regimento Interno.

Vejamos os termos da Portaria nº 836, de 5 de fevereiro 2013, e legislação correlata (observe-se que realizamos todos os destaques seguintes).

1) Portaria nº 836:

O COMANDANTE-GERAL DA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das competências previstas no artigo 4º da Lei Federal nº 6.450/1977, combinado com o inciso IV do art. 3º, do Decreto Federal nº 7.165/2010, e

– Considerando a essencialidade do serviço de policiamento ostensivo para a preservação e manutenção da ordem pública;

– Considerando a necessidade de manter eficiente e eficaz o sistema de resposta da Corporação frente aos eventos que venham a afetar ou comprometer a paz social;

– e Considerando por fim a necessidade de compatibilizar a lei de doação voluntária de sangue (Lei nº 1.075, de 27 de março de 1950) com os serviços prestados pela Corporação, seja na atividade-meio, e a regular administração desses serviços.

Art. 1º Regular os procedimentos administrativos no âmbito da Polícia Militar do Distrito Federal para doação de sangue voluntária por policial militar durante o serviço administrativo ou operacional para o qual estiver escalado.

Art. 2º O policial militar doador de sangue voluntário deverá manifestar seu interesse em doar sangue junto ao comandante da OPM onde estiver classificado, que poderá autorizar a doação de sangue em data que estiver escalado ou cumprindo serviço.

§ 1º A autorização de que trata o caput deste artigo se restringirá ao limite de até 5% (cinco por cento) do efetivo escalado por turno de serviço.

§ 2º (...) o policial militar deverá manifestar seu interesse (...) com antecedência mínima de 72 horas do dia da doação.



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PDL N.º 192 / 2013
FOLHA 09 RUBRICA

§ 3º A doação de sangue em caráter de urgência será administrada pelo respectivo comandante da OPM.

§ 4º (...) devendo a respectiva falta ser justificada mediante apresentação de atestado oficial da instituição de saúde, que comprove a efetiva doação voluntária de sangue.

Art. 3º O policial militar que realizar doação de sangue, comprovada através de atestado oficial da instituição de saúde, fará jus:

I – a consignação de louvor em sua Ficha de Assentamentos; e

II – a dispensa de serviço na data da doação de sangue.

Os arts. 4º e 5º da Portaria regulamentam a escala do policial doador nos dias anterior ou posterior ao da doação – **preservada, ressalte-se, a dispensa no dia da doação de sangue.**

2) Lei nº 6.450/1977

O art. 4º da Lei federal nº 6.450/1977 determina que **O comandante da Polícia Militar do Distrito Federal é o responsável pela administração, comando e emprego da Corporação.**

3) Decreto Federal nº 7.165/2010

Por sua vez, art. 3º, inciso IV, do Decreto Federal nº 7.165/2010 dispõe:

Art. 3º Ao Comandante-Geral da Polícia Militar do Distrito Federal, responsável pela administração, comando e emprego da Corporação, incumbe: (...) IV - editar os atos normativos de sua competência com vistas a dirigir os órgãos da Corporação e acionar, por meio de diretrizes e atos normativos e ordinatórios, os órgãos a ele subordinados.

De plano, a medida a ser sustada não é regulamento de lei (única hipótese passível de esta Casa exercer controle externo direto sobre os atos do Poder Executivo, por meio de sustação de decreto regulamentar), mas sim norma autônoma.

Em breves linhas distinguiremos poder regulamentar de poder normativo. O primeiro dirige-se à regulamentação das leis, o segundo é mais geral e abrange, inclusive, os regulamentos (decretos) autônomos. Conforme Odete Medauar (DIREITO ADMINISTRATIVO MODERNO. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 135-136):

Do ponto de vista lógico, é melhor dizer que há um poder normativo geral, do qual o poder regulamentar apresenta-se como espécie; (...) No direito brasileiro o poder regulamentar destina-se a explicitar o teor das leis,



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PDL N.º 192 / 2013
FOLHA 10 RUBRICA

preparando sua execução, completando-as, se for o caso. Do exercício do poder regulamentar resulta a expedição de regulamentos, veiculados por meio de decretos. Trata-se dos chamados regulamentos de execução, de competência privativa do Chefe do Executivo, são atos administrativos que estabelecem normas gerais.

Primeiro, falemos sobre regulamento de lei, de que tratam os incisos V do art. 49 da Constituição de 1988 e VI do art. 60 de nossa Lei Orgânica, assim disposto:

Art. 60. Compete, privativamente, à Câmara Legislativa do Distrito Federal:

(...)

VI - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, configurando crime de responsabilidade sua reedição.

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, na obra CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO, 9ª ed., pág. 200, conceitua o regulamento como (...) *ato geral e (de regra) abstrato, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução de lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública.*

O regulamento de lei, cuja forma é o decreto, depende de lei, ou seja, só poderá ser editado com a finalidade de produzir normas operacionais específicas, para aplicação uniforme de lei que demande atuação da Administração Pública. Em última análise, pode-se afirmar que o regulamento tem como objetivo principal a observância do princípio da igualdade dos direitos dos administrados. Por ser norma complementar, e também em obediência ao princípio da legalidade, ele se restringe aos limites da lei regulamentanda; não cria direitos ou obrigações novas, estranhos à lei, tampouco revive direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações ou exceções que a lei apagou.

A jurista Anna Cândida da Cunha Ferraz (*in*: CONFLITO ENTRE PODERES: O PODER CONGRESSUAL DE SUSTAR ATOS NORMATIVOS DO PODER EXECUTIVO. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994) afirma categoricamente que não cabe a sustação de atos executivos secundários, ainda que normativos, tais como portarias e instruções, mesmo que, por via reflexa, estes se revistam de caráter abusivo relativamente à lei. Somente as normas de regulamento específico, para lei cuja aplicação exija tal detalhamento, podem ser objeto dessa excepcional competência. Para os demais atos abusivos, permanece o controle jurisdicional.

Assim, a **sustação legislativa** não se consubstancia em instrumento hábil a suspender, genericamente, a aplicação de regulamentos violadores da Constituição

ou de lei. Para isso, recorre-se ao Judiciário. A sustação há de incidir sempre, necessariamente, sobre ato regulamentar que exceda a lei regulamentada.

BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, pág. 201-2, ao discorrer sobre o regulamento ante o princípio da legalidade, cita SEABRA FAGUNDES e PONTES DE MIRANDA, em entendimentos convergentes com o exposto acima, veja-mo-los: Fagundes afirma que não cabe ao regulamento "alterar situação jurídica anterior, mas, apenas, pormenorizar as condições de modificação originária de outro ato (a lei). Se o fizer, exorbitará, significando uma **invasão pelo Poder Executivo da competência legislativa do Congresso**" (grifamos); PONTES DE MIRANDA assim leciona: "Onde se estabelecem, alteram ou extinguem direitos, não há regulamentos - há abuso do poder regulamentar, **invasão de competência legislativa**" (grifamos). Nesses casos, a única instância competente para analisá-los e julgá-los é o Poder Judiciário.

Aprovar a sustação proposta caracterizaria, em nosso entender, uma verdadeira intervenção na administração da Polícia Militar desta Unidade Federada, órgão subordinado ao Governador, em afronta aos princípios de harmonia e independência entre os Poderes, insculpidos nos arts. 2º da CF/88 e 53 de nossa Lei Orgânica, além de descumprimento do disposto no inciso II do art. 130 do Regimento da Casa.

Como não é possível a este Legislativo sustar os efeitos da norma em epígrafe, só restaria aos interessados recorrer ao Poder Judiciário, que é a instância competente para julgar e anular as irregularidades por acaso existentes em tal ato.

Quanto ao mérito da proposição, entendemos que o Comandante da PMDF agiu estritamente dentro dos limites legais, tendo em vista que o direito ao dia de folga ao doador de sangue está preservado – inciso II do art. 3º da Portaria nº 836/2013.

Esclareça-se, ademais, que as normas da Portaria não só estão de acordo com o disposto na Lei 1.075/1950, mas procuram preservar as responsabilidades da Polícia Militar junto à sociedade, ao limitar o número de ausentes por turno de trabalho. Do contrário, em caso de desfalque no policiamento da cidade por excesso de faltas por motivo de doação de sangue, certamente esta Casa seria a primeira a criticar duramente o Comandante da Polícia Militar, sob o argumento de que a Corporação estaria sendo má administrada.

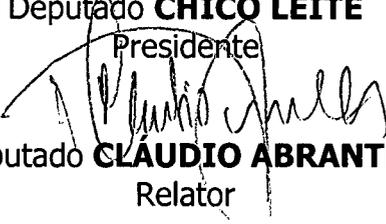


COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PDL N.º 192 / 2013
FOLHA 12 RUBRICA

Diante da inconstitucionalidade, ilegalidade e afronta do Regimento Interno demonstradas, concluímos pela **INADMISSÃO** do Projeto de Decreto Legislativo nº 192/2013.

Sala das Comissões, em

Deputado **CHICO LEITE**
Presidente


Deputado **CLAUDIO ABRANTES**
Relator