



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 913, DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 16, de 2014, tendo como primeiro signatário o Senador Fernando Collor, que altera o art. 144 da Constituição Federal para instituir garantia para os policiais civis e militares e suas famílias.

RELATORA: Senadora LÚCIA VÂNIA

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 16, de 2014, que tem como primeiro signatário o Senador Fernando Collor. A proposição tem por objetivo instituir, por meio de alteração do art. 144 da Constituição Federal, garantias de assistência médica e seguro de vida em benefício dos policiais civis e militares e suas famílias.

A PEC é constituída por dois artigos. O art. 1º acrescenta o § 10 ao art. 144 da Carta Magna, que assegura *aos policiais civis e militares assistência à saúde e seguro de vida compatíveis com os riscos de sua atividade profissional, cujos custos serão integralmente pagos pelo ente federado ao qual se vinculam*. O art. 2º veicula a cláusula de vigência.

Na justificação, os autores apontam que, muito embora a atividade policial seja uma das mais sacrificadas, os profissionais que a desempenham não recebem remuneração adequada nem dispõem de proteção para si e para suas famílias, nos casos de infortúnios que comprometam sua capacidade laboral ou mesmo lhes retirem a vida. A modificação constitucional proposta, além de fazer *justiça com esses valorosos servidores públicos*, produzirá uma *melhoria na segurança*

pública, na medida em que permitirá que os profissionais da área exerçam de forma mais plena a sua missão.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) manifestar-se sobre a constitucionalidade, a regimentalidade e o mérito das propostas de emenda à Constituição, nos termos do art. 356 e seguintes do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

No tocante à constitucionalidade, convém frisar que não pode ser objeto de deliberação PEC tendente a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos poderes; e os direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º, da Constituição Federal). Além disso, a Constituição não pode ser emendada na vigência de intervenção federal, estado de sítio e estado de defesa (art. 60, § 1º, da Carta Magna). Por fim, a matéria constante de PEC rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de deliberação na mesma sessão legislativa (art. 60, § 5º, da Lei Maior).

Dito isso, verificamos que a PEC nº 16, de 2014, não ofende nenhuma das prescrições aludidas. Não se pode dizer que, ao estipular obrigações a serem assumidas pelos Estados-membros (entes aos quais se vinculam os policiais civis, militares e bombeiros militares), a proposta atentaria contra o princípio federativo. Equiparar a concessão de assistência médica e de seguro de vida àqueles agentes públicos a uma medida tendente a abolir a federação é superdimensionar o impacto da PEC e subvalorizar a força de nosso sistema federativo. A aprovação da proposta não inviabilizará as finanças de qualquer Estado-membro, muito menos lhe comprometerá a existência.

O constituinte derivado, por diversas vezes, impôs deveres aos entes federados em relação a seus servidores, sem que isso viesse a ser considerado como violação de cláusula pétrea. Temos um exemplo na Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que determinou a fixação de um piso salarial nacional para os profissionais da educação escolar pública. A Emenda Constitucional chegou a ser contestada na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.167 (DJ de 24.08.2011), que foi julgada improcedente pelo Supremo Tribunal Federal.

Reformas constitucionais que impactaram as finanças de entes federados por meio da extinção de tributos também já foram adotadas sem que se dissesse, com isso, que teria sido violada cláusula pétrea. Foi o que fez a Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993, ao extinguir o imposto sobre vendas a varejo de combustíveis, arrecadado pelos municípios.

Mais recentemente, ao analisar a PEC nº 63, de 2013, esta Comissão considerou constitucional a instituição de uma parcela de valorização por tempo de serviço para magistrados e membros do Ministério Público. Ora, a criação desse adicional remuneratório obviamente produz impacto sobre as finanças dos Estados-membros, mas isso não foi tido na conta de ofensa à cláusula pétrea da forma federativa de Estado.

Sobre o tema, é pertinente a manifestação do Ministro Sepúlveda Pertence, no julgamento da medida cautelar na ADI nº 1.749 (DJ de 24.10.2003), impetrada contra a Emenda Constitucional nº 14, de 1996, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef). Consoante observou o Ministro, o fato de a forma federativa de Estado ser protegida pelo art. 60, § 4º, I, da Constituição não implica que, *no dimensionamento de tal cláusula pétrea, se tenham petrificado todos os pormenores constitucionais relativos à Federação, de tal modo que qualquer alteração deles, como na distribuição de renda ou dos encargos de cada um dos entes federativos, significasse violação ao limite material do poder de reforma constitucional*. Da mesma forma, entendemos que a imposição, por emenda constitucional, de determinadas obrigações aos entes federados relativamente a seu funcionalismo não foi interdita pelo constituinte originário.

No tocante ao mérito, concordamos com os autores da PEC quanto à necessidade de conferir melhores condições de trabalho aos profissionais de segurança pública. A atividade dos policiais civis e militares é inegavelmente arriscada. Esses agentes públicos cumprem uma função essencial, da qual sociedade alguma pode prescindir: a manutenção da ordem pública e o enfrentamento da criminalidade. Trata-se de uma missão que, no limite, envolve o sacrifício da própria vida, para salvar vidas alheias. É crescente o número de policiais feridos e mortos, ao participarem de operações de sua corporação ou mesmo quando, fora de serviço, são reconhecidos e executados por criminosos. E mesmo aqueles

que conseguem preservar a sua incolumidade física são muitas vezes acometidos de males psicológicos, em razão dos níveis elevados de estresse emocional que caracterizam sua atividade.

O país não dispõe de estatísticas nacionais de longo prazo a respeito da mortalidade dos profissionais de segurança pública. A maioria dos Estados começou a fornecer tais dados há pouco tempo e ainda há alguns que não disponibilizam tais informações. Em que pese a ausência de dados completos, aqueles de que dispomos são preocupantes. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2013, editado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, nos anos de 2010 a 2012, perderam sua vida em serviço 202 policiais militares e 71 policiais civis no Brasil. O número de assassinados fora de serviço no mesmo período é ainda maior: 535 policiais militares e 98 policiais civis. Como destaca aquela publicação, os policiais *costumam passar por traumas mais invasivos do que os cidadãos a quem servem. Morrem em proporções muito mais elevadas que eles e quando sofrem lesões físicas inevitavelmente são vítimas de sequelas psicológicas que afetam seu ego.*

Diante desse quadro, a imposição constitucional de que os Estados ofereçam aos policiais assistência à saúde e seguro de vida compatíveis com os riscos de sua atividade profissional se revela de todo pertinente. Sem embargo, entendemos existirem razões semelhantes para que a regra se aplique relativamente aos bombeiros militares, que também integram corporações atuantes na segurança pública e arriscam suas vidas na defesa da população, bem como aos agentes penitenciários, que, no exercício de funções de estabelecimentos penais, se submetem a riscos igualmente não negligenciáveis. Por isso, propomos emenda com esse objetivo.

Alertamos, por fim, que, em face da aprovação da Emenda Constitucional nº 82, de 17 de julho de 2014, que introduziu o § 10 no art. 144 da Constituição Federal, para dispor sobre a segurança viária, há necessidade de renumerar como § 11 o dispositivo a ser acrescido ao texto constitucional, o que fazemos na emenda apresentada.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, regimentalidade e, no mérito, pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 16, de 2014, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº 1 – CCJ

Substitua-se, na ementa da PEC nº 16, de 2014, bem como no parágrafo que o art. 1º da referida proposição inclui no art. 144 da Constituição Federal, a expressão “policiais civis e militares” pela expressão “policiais civis, policiais militares, bombeiros militares e agentes penitenciários”, promovendo-se também a renumeração, como § 11, do dispositivo a ser acrescentado ao citado art. 144.

Sala da Comissão, 19 de novembro de 2014.

SENADOR VITAL DO RÊGO, Presidente

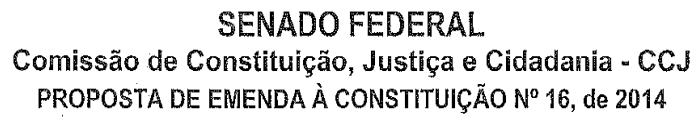
, Relatora



SENADO FEDERAL
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 16, de 2014

ASSINAM O PARECER, NA 47ª REUNIÃO, DE 19/11/2014, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)
PRESIDENTE: Senador Vital do Rêgo
RELATORA: Senadora Lúcia Vânia

Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PCdoB, PRB)	
José Pimentel (PT)	1. Angela Portela (PT)
Gleisi Hoffmann (PT)	2. Lidice da Mata (PSB) <i>humberto</i>
Pedro Taques (PDT)	3. Jorge Viana (PT)
Aníbal Diniz (PT)	4. Acir Gurgacz (PDT)
Antonio Carlos Valadares (PSB)	5. Walter Pinheiro (PT)
Inácio Arruda (PCdoB)	6. Rodrigo Rollemberg (PSB)
Marcelo Crivella (PRB)	7. Humberto Costa (PT)
Randolfe Rodrigues (PSOL)	8. Paulo Paim (PT) <i>João</i>
Eduardo Suplicy (PT)	9. Ana Rita (PT)
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)	
Eduardo Braga (PMDB)	1. Ciro Nogueira (PP)
Vital do Rêgo (PMDB)	2. Roberto Requião (PMDB)
Pedro Simon (PMDB)	3. VAGO
Ricardo Ferraço (PMDB)	4. VAGO
Luiz Henrique (PMDB)	5. Valdir Raupp (PMDB)
Eunício Oliveira (PMDB)	6. Benedito de Lira (PP) <i>Paulo</i>
Francisco Dornelles (PP)	7. Waldemir Moka (PMDB)
Sérgio Petecão (PSD)	8. Kátia Abreu (PMDB)
Romero Jucá (PMDB)	9. Lobão Filho (PMDB)
Bloco Parlamentar da Minoria(PSDB, DEM, SD)	
Aécio Neves (PSDB)	1. Lúcia Vânia (PSDB) <i>João</i>
Cássio Cunha Lima (PSDB)	2. Flexa Ribeiro (PSDB) <i>João</i>
Alvaro Dias (PSDB)	3. Cícero Lucena (PSDB)
José Agripino (DEM)	4. Paulo Bauer (PSDB)
Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)	5. Cyro Miranda (PSDB)
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR)	
Armando Monteiro (PTB)	1. Gim (PTB)
Mozarildo Cavalcanti (PTB)	2. Kaká Andrade (PDT)
Magno Malta (PR)	3. Blairo Maggi (PR)
VAGO	4. Alfredo Nascimento (PR)



up
up
Harden of the Harden Ole villa
Harden of the Harden Ole villa
Harden of the Harden Ole villa

ASSINAM O PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 16, DE 2014, NA REUNIÃO ORDINÁRIA DE 19/11/2014, COMPLEMENTANDO AS ASSINATURAS DOS MEMBROS DA COMISSÃO, NOS TERMOS DO ART. 356, PARÁGRAFO ÚNICO, DO R.I.S.F., OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS):

1- Senadora Maria do Carmo Alves

2- Senador Paulo Davim

3- Senador Ataídes Oliveira

4- Senador Ruben Figueiró

5- Senador Antônio Aureliano

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

.....

§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

.....

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

.....

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

TÍTULO VI
DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO
CAPÍTULO I
DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL
Seção I
DOS PRINCÍPIOS GERAIS

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 3, DE 17 DE MARÇO DE 1993

Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14, DE 12 DE SETEMBRO DE 1996

Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 53, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2006

Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

RELATÓRIO

RELATORA: Senadora LÚCIA VÂNIA

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 16, de 2014, que tem como primeiro signatário o Senador Fernando Collor. A proposição tem por objetivo instituir, por meio de alteração do art. 144 da Constituição Federal, garantias de assistência médica e seguro de vida em benefício dos policiais civis e militares e suas famílias.

A PEC é constituída por dois artigos. O art. 1º acrescenta o § 10 ao art. 144 da Carta Magna, que assegura *aos policiais civis e militares assistência à saúde e seguro de vida compatíveis com os riscos de sua atividade profissional, cujos custos serão integralmente pagos pelo ente federado ao qual se vinculam*. O art. 2º veicula a cláusula de vigência.

Na justificação, os autores apontam que, muito embora a atividade policial seja uma das mais sacrificadas, os profissionais que a desempenham não recebem remuneração adequada nem dispõem de proteção para si e para suas famílias, nos casos de infortúnios que comprometam sua capacidade laboral ou mesmo lhes retirem a vida. A modificação constitucional proposta, além de fazer *justiça com esses valorosos servidores públicos*, produzirá uma *melhoria na segurança pública, na medida em que permitirá que os profissionais da área exerçam de forma mais plena a sua missão*.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) manifestar-se sobre a constitucionalidade, a regimentalidade e o mérito das propostas de emenda à Constituição, nos termos do art. 356 e seguintes do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

No tocante à constitucionalidade, convém frisar que não pode ser objeto de deliberação PEC tendente a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos poderes; e os direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º, da Constituição Federal). Além disso, a Constituição não pode ser emendada na vigência de intervenção federal, estado de sítio e estado de defesa (art. 60, § 1º, da Carta Magna). Por fim, a matéria constante de PEC rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de deliberação na mesma sessão legislativa (art. 60, § 5º, da Lei Maior).

Dito isso, verificamos que a PEC nº 16, de 2014, não ofende nenhuma das prescrições aludidas. Não se pode dizer que, ao estipular obrigações a serem assumidas pelos Estados-membros (entes aos quais se vinculam os policiais civis, militares e bombeiros militares), a proposta atentaria contra o princípio federativo. Equiparar a concessão de assistência médica e de seguro de vida àqueles agentes públicos a uma medida tendente a abolir a federação é superdimensionar o impacto da PEC e subvalorizar a força de nosso sistema federativo. A aprovação da proposta não inviabilizará as finanças de qualquer Estado-membro, muito menos lhe comprometerá a existência.

O constituinte derivado, por diversas vezes, impôs deveres aos entes federados em relação a seus servidores, sem que isso viesse a ser considerado como violação de cláusula pétrea. Temos um exemplo na Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que determinou a fixação de um piso salarial nacional para os profissionais da educação escolar pública. A Emenda Constitucional chegou a ser contestada na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.167 (DJ de 24.08.2011), que foi julgada improcedente pelo Supremo Tribunal Federal.

Reformas constitucionais que impactaram as finanças de entes federados por meio da extinção de tributos também já foram adotadas sem que se dissesse, com isso, que teria sido violada cláusula pétrea. Foi o que fez a Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993, ao extinguir o imposto sobre vendas a varejo de combustíveis, arrecadado pelos municípios.

Mais recentemente, ao analisar a PEC nº 63, de 2013, esta Comissão considerou constitucional a instituição de uma parcela de valorização por tempo de serviço para magistrados e membros do Ministério Público. Ora, a criação desse adicional remuneratório

obviamente produz impacto sobre as finanças dos Estados-membros, mas isso não foi tido na conta de ofensa à cláusula pétrea da forma federativa de Estado.

Sobre o tema, é pertinente a manifestação do Ministro Sepúlveda Pertence, no julgamento da medida cautelar na ADI nº 1.749 (DJ de 24.10.2003), impetrada contra a Emenda Constitucional nº 14, de 1996, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef). Consoante observou o Ministro, o fato de a forma federativa de Estado ser protegida pelo art. 60, § 4º, I, da Constituição não implica que, *no dimensionamento de tal cláusula pétrea, se tenham petrificado todos os pormenores constitucionais relativos à Federação, de tal modo que qualquer alteração deles, como na distribuição de renda ou dos encargos de cada um dos entes federativos, significasse violação ao limite material do poder de reforma constitucional*. Da mesma forma, entendemos que a imposição, por emenda constitucional, de determinadas obrigações aos entes federados relativamente a seu funcionalismo não foi interdita pelo constituinte originário.

No tocante ao mérito, concordamos com os autores da PEC quanto à necessidade de conferir melhores condições de trabalho aos profissionais de segurança pública. A atividade dos policiais civis e militares é inegavelmente arriscada. Esses agentes públicos cumprem uma função essencial, da qual sociedade alguma pode prescindir: a manutenção da ordem pública e o enfrentamento da criminalidade. Trata-se de uma missão que, no limite, envolve o sacrifício da própria vida, para salvar vidas alheias. É crescente o número de policiais feridos e mortos, ao participarem de operações de sua corporação ou mesmo quando, fora de serviço, são reconhecidos e executados por criminosos. E mesmo aqueles que conseguem preservar a sua incolumidade física são muitas vezes acometidos de males psicológicos, em razão dos níveis elevados de estresse emocional que caracterizam sua atividade.

O país não dispõe de estatísticas nacionais de longo prazo a respeito da mortalidade dos profissionais de segurança pública. A maioria dos Estados começou a fornecer tais dados há pouco tempo e ainda há alguns que não disponibilizam tais informações. Em que pese a ausência de dados completos, aqueles de que dispomos são preocupantes. Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2013, editado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, nos anos de 2010 a 2012, perderam sua vida em serviço 202 policiais militares e 71 policiais civis no Brasil. O

número de assassinados fora de serviço no mesmo período é ainda maior: 535 policiais militares e 98 policiais civis. Como destaca aquela publicação, os policiais *costumam passar por traumas mais invasivos do que os cidadãos a quem servem. Morrem em proporções muito mais elevadas que eles e quando sofrem lesões físicas inevitavelmente são vítimas de sequelas psicológicas que afetam seu ego.*

Diante desse quadro, a imposição constitucional de que os Estados ofereçam aos policiais assistência à saúde e seguro de vida compatíveis com os riscos de sua atividade profissional se revela de todo pertinente. Sem embargo, entendemos existirem razões semelhantes para que a regra se aplique relativamente aos bombeiros militares, que também integram corporações atuantes na segurança pública e arriscam suas vidas na defesa da população. Por isso, propomos emenda com esse objetivo.

III – VOTO

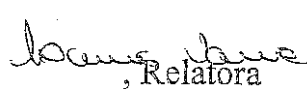
Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, regimentalidade e, no mérito, pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 16, de 2014, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº – CCJ

Substitua-se, na ementa da PEC nº 16, de 2014, bem como no parágrafo que o art. 1º da referida proposição inclui no art. 144 da Constituição Federal, a expressão “policiais civis e militares” pela expressão “policiais civis, policiais militares e bombeiros militares”.

Sala da Comissão,

, Presidente


, Relatora

(À publicação)

Publicado no DSE, de 25/11/2014

Secretaria de Editoração e Publicações - Brasília-DF

OS: 14847/2014