



SENADO FEDERAL

PARECER

Nº 1.891, DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 87, de 2007, tendo como primeiro signatário o Senador Expedito Júnior, que “altera os arts. 142, 170, 194, 203 e 226, da Constituição Federal, e os arts. 79 e 80, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para dispor sobre a cooperação das forças armadas com ações sociais civis, sobre a assistência social aos moradores de rua, e dá outras providências”.

RELATOR DO VENCIDO: Senador ALOIZIO MERCADANTE

I - RELATÓRIO

Em análise nesta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição nº 87, de 2007, de autoria do Senador Expedito Junior, que altera os arts. 142, 170, 194, 203 e 226, da Constituição Federal, e os arts. 79 e 80, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para dispor sobre a cooperação das forças armadas com ações sociais civis, sobre a assistência social aos moradores de rua, e dá outras providências.

A proposição tem por objeto incluir entre as atribuições constitucionais das Forças Armadas, em tempos de paz, a cooperação com ações sociais civis, com vistas ao desenvolvimento nacional e conforme determinação do Presidente da República.

O autor da PEC afirma que o que se pretende com essa Proposta de Emenda à Constituição é dotar o Poder Público de instrumentos mais eficazes para enfrentar o problema da existência, nas cidades brasileiras, de um enorme contingente de desabrigados. Assinala, ainda, ser fundamental que a atividade

cívico-social deixe de ser atribuição subsidiária geral, como mencionado no art. 16 da Lei Complementar 97/1999, e passe a ser também eixo de defesa, mediante a inserção dessa atribuição constitucional.

Designado relator para a matéria, o Relatório do Senador do Senador Antonio Carlos Júnior opina pela aprovação da matéria, na forma de Emenda Substitutiva.

Em 09 de setembro de 2009, em sua 35ª Reunião Ordinária, durante a discussão, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) rejeitou o Relatório do Senador Antonio Carlos Júnior, ocasião em que fui designando relator do vencido pelo insigne Presidente, Senador Demóstenes Torres.

É o relatório.

II - ANÁLISE

Não identificamos vícios graves no que concerne à constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade.

No mérito, porém, apesar da preocupação do autor, Senador Expedito Junior, que faz questão de louvar, a PEC nº 87, de 2007, se nos apresenta como inconveniente e inoportuna.

É que a pretensão da proposição seria assegurar a cooperação das Forças Armadas junto a ações sociais civis, visando prestar assistência social aos moradores de rua, não como atribuição subsidiária geral, na forma determinada pelo Presidente da República, como dispõe o art. 16 da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, mas sim, mediante inserção e modificação do texto constitucional.

A Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, em seu art. 16, estabelece que “cabe às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República”. Não satisfeita com essa redação, a proposta visava exigir a atuação da PEC nas ações sociais civis.

Ocorre que o art. 142 da Constituição Federal assevera que as Forças Armadas são instituições nacionais permanentes, regulares e destinam-se à Defesa da Pátria e à garantia dos poderes constitucionais sob autoridade suprema do

Presidente da República. Daí porque não é conveniente incluir o combate à pobreza e assistência aos moradores de rua entre as funções institucionais das forças armadas.

Por outro lado, a PEC em exame visa introduzir a “assistência aos desamparados” entre os princípios da ordem econômica dispostos no art. 170 da Constituição Federal. Não nos parece que assistência aos desamparados seja princípio da ordem econômica. É, certamente, tema afeto à seguridade social, que já encontra respaldo na Constituição Federal, em especial em seu Título VIII - Da Ordem Social.

Por essas razões, opinamos pela rejeição da PEC nº 87, de 2007.

III – VOTO

Por todo o exposto, voto pela REJEIÇÃO da Proposta de Emenda à Constituição nº 87, de 2007.

Sala das Comissões, 9 de setembro de 2009.

Senador DEMÓSTENES TORRES , Presidente



, Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PEC N° 87 DE 2007

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 09/10/09, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE:	Senador DEMÓSTENES TORRES
RELATOR: DO VENCIDO :	SENADOR ALOIZIO MERCADANTE
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB)	
MARINA SILVA (PV)	1. RENATO CASAGRANDE
ALOIZIO MERCADANTE	2. AUGUSTO BOTELHO
EDUARDO SUPLICY	3. MARCELO CRIVELLA
ANTONIO CARLOS VALADARES	4. INÁCIO ARRUDA
IDELI SALVATTI	5. CÉSAR BORGES
EXPEDITO JÚNIOR	6. SERYS SLHESSARENKO
MAIORIA (PMDB, PP)	
PEDRO SIMON	1. ROMERO JUCÁ
ALMEIDA LIMA	2. LEOMAR QUINTANILHA
GILVAM BORGES	3. GERALDO MESQUITA JÚNIOR
FRANCISCO DORNELLES	4. LOBÃO FILHO
VALTER PEREIRA	5. VALDIR RAUPP
WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA	6. NEUTO DE CONTO
BLOCO DA MINORIA (DEM, PSDB)	
KÁTIA ABREU	1. EFRAIM MORAIS
DEMÓSTENES TORRES	2. ADELMIR SANTANA
JAYME CAMPOS	3. RAIMUNDO COLOMBO
MARCO MACIEL	4. JOSÉ AGRIPIINO
ANTONIO CARLOS JÚNIOR	5. ELISEU RESENDE
ALVARO DIAS	6. EDUARDO AZEREDO
SÉRGIO GUERRA	7. MARCONI PERILLO
LÚCIA VÂNIA	8. ARTHUR VIRGÍLIO
TASSO JEREISSATI	9. FLEXA RIBFIRO
PTB	
ROMEU TUMA	1. GIM ARGELLO
PDT	
OSMAR DIAS	1. FLÁVIO TORRES

VOTO VENCIDO

RELATOR: Senador ANTONIO CARLOS JÚNIOR

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 87, de 2007, tendo como primeiro signatário o Senador EXPEDITO JÚNIOR e cuja ementa é transcrita na epígrafe.

A proposição tem por objeto incluir entre as atribuições constitucionais das Forças Armadas, em tempos de paz, a cooperação com ações sociais civis, com vistas ao desenvolvimento nacional e conforme determinação do Presidente da República.

O autor da PEC afirma que “o que se pretende com essa Proposta de Emenda à Constituição é dotar o Poder Público de instrumentos mais eficazes para enfrentar o problema da existência, nas cidades brasileiras, de um enorme contingente de desabrigados que se convencionou chamar de moradores de rua”. Assinala, ainda, ser “fundamental que a atividade cívico-social deixe de ser atribuição subsidiária geral, como mencionado no art. 16 da Lei Complementar 97/1999, e passe a ser também eixo de defesa, mediante a inserção dessa atribuição constitucional”.

II – ANÁLISE

Lembramos que, com o fim da Guerra Fria, os Estados passaram a conviver com as chamadas “novas ameaças” no plano externo, cuja percepção não mais se limita a agressões ou ataques estrangeiros a seus territórios, como se pressupunha sob a égide da ordem bipolar.

Não há dúvidas de que essas “novas ameaças” são capazes de colocar em risco a estabilidade social e mesmo territorial dos países por elas afetados. Além disso, estamos certos de que as desigualdades sociais constituem pano de fundo dessas ameaças difusas, de modo que o Estado brasileiro deve se empenhar, ao máximo, para minar suas causas e consequências.

Com efeito, as Forças Armadas brasileiras não podem ficar alheias a essas mudanças e devem se adaptar à nova realidade. É exatamente por essa razão que elas já desempenham, com base na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, papel fundamental no combate à desigualdade social, não apenas em território nacional, mas também em missões de paz da Organização das Nações Unidas, a exemplo do Haiti. Considerando essa realidade normativa e fática, entendemos desnecessário alterar a redação do art. 142 da Constituição para incluir entre as atribuições das Forças Armadas a cooperação com ações sociais civis para o desenvolvimento nacional.

Sendo assim, propomos a supressão do art. 1º e 7º da PEC. De outro lado, a fim de não mais comprometer recursos próprios das Forças Armadas, que hoje já colaboram efetivamente com ações sociais civis, convém manter a proposta de transferência de recursos do Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza para o desempenho dessas ações.

Ponto central da PEC, que, a nosso ver, constitui sua essência, é a inclusão da assistência aos desamparados entre os princípios da ordem econômica listados no art. 170 da Constituição Federal. Cumpre registrar que a leitura desse dispositivo constitucional torna clara a intenção do poder constituinte originário em amoldar a ordem econômica aos preceitos da justiça social. Buscou-se, portanto, a conformação entre as ordens econômica e social.

Porém, nossa realidade revela que ainda há muito a ser feito nesse sentido. Munido desses argumentos, o autor da PEC em exame justifica, nos termos seguintes, a alteração por ele proposta:

(...) por meio da inclusão de novo inciso no art. 170, buscamos contribuir para superar uma distinção artificial e perigosa entre o desenvolvimento econômico e o social, que há anos predomina no discurso e na prática dos gestores públicos brasileiros.

Estamos certos de que, ao incluir a “assistência aos desamparados” entre os princípios que estruturam a economia do País, estaremos tornando explícita a opção da sociedade brasileira pelo combate às iniquidades e à pobreza que marcam nossa realidade social.

Nessa mesma linha de harmonização das ordens econômica e social, a PEC inclui entre os objetivos da assistência social (art. 203 da Constituição) “o amparo às pessoas que, na forma da lei, sejam consideradas moradoras de rua” (art. 4º da PEC).

Demonstrando coerência, a proposição traz em seu bojo os meios necessários para implementar essas ações sociais em prol dos desamparados. Um deles, já mencionado, é a transferência de recursos para o cumprimento dessas ações pelas Forças Armadas. Outro meio é a criação do “programa de duração continuada”, com vistas a “promover assistência aos desamparados e aos moradores de rua, e para promover a integração destes a suas famílias” (art. 5º da PEC). Parece-nos, porém, excessiva a exigência de lei complementar para a criação do programa, razão pela qual propomos emenda para suprimi-la.

Esse “programa de duração continuada” deverá receber recursos da Seguridade Social, nos termos da modificação a ser introduzida no art. 194 da Constituição (art. 3º da PEC).

Por fim, propomos a supressão do art. 6º da proposição em exame, que pretende prorrogar a vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, visto que se encontra em tramitação a PEC nº 14, de 2008, de minha autoria, que *altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para tornar permanente o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza*.

Com as modificações ora sugeridas, estamos certos de que a proposição em exame contempla os instrumentos necessários para melhor adequar a ordem econômica ao ideal de justiça social, mediante a promoção da cidadania dessa parcela marginalizada da população constituída pelos moradores de rua.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela aprovação da PEC 87, de 2007, com as emendas a seguir:

EMENDA N° - CCJ

Dê-se à ementa da PEC nº 87, de 2007, a seguinte redação:

Altera os arts. 170, 194, 203 e 226 da Constituição Federal, para dispor sobre a assistência social aos moradores de rua, e dá outras providências.

EMENDA N° - CCJ

Suprimam-se os arts. 1º, 6º e 7º da PEC nº 87, de 2007, renumerando-se os demais.

EMENDA N° - CCJ

Suprima-se a palavra “complementar” do § 9º que se pretende acrescentar ao art. 226 da Constituição Federal, de que trata o art. 5º da PEC nº 87, de 2007.

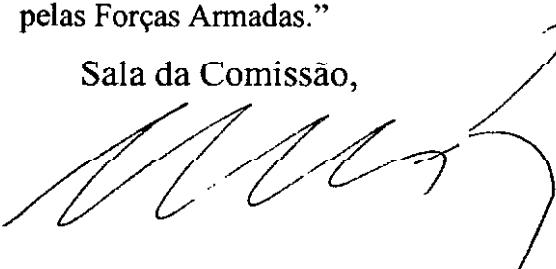
EMENDA N° - CCJ

Acrescente-se, onde couber, o seguinte artigo à PEC nº 87, de 2007:

“Art.

“A lei definirá critérios de transferência de recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza para as ações sociais civis para o desenvolvimento nacional que, subsidiariamente, forem desempenhadas pelas Forças Armadas.”

Sala da Comissão,

 , Presidente

, Relator

RELATÓRIO

RELATOR: Senador **ANTONIO CARLOS JÚNIOR**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 87, de 2007, tendo como primeiro signatário o Senador EXPEDITO JÚNIOR e cuja ementa é transcrita na epígrafe.

A proposição tem por objeto incluir entre as atribuições constitucionais das Forças Armadas, em tempos de paz, a cooperação com ações sociais civis, com vistas ao desenvolvimento nacional e conforme determinação do Presidente da República.

O autor da PEC afirma que *o que se pretende com essa Proposta de Emenda à Constituição é dotar o Poder Público de instrumentos mais eficazes para enfrentar o problema da existência, nas cidades brasileiras, de um enorme contingente de desabrigados*. Assinala, ainda, ser fundamental que a atividade cívico-social deixe de ser atribuição subsidiária geral, como mencionado no art. 16 da Lei Complementar 97/1999, e passe a ser também eixo de defesa, mediante a inserção dessa atribuição constitucional.

II – ANÁLISE

Não há vícios no que concerne à constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade.

Com o fim da Guerra Fria, os Estados passaram a conviver com as chamadas “novas ameaças”, cuja percepção não mais se limita a agressões ou ataques estrangeiros a seus territórios, como se pressupunha sob a égide da ordem bipolar.

Assim, a supervvalorização da dimensão militar nas questões de Segurança e Defesa, que nos levava a considerar os nossos países vizinhos como potenciais inimigos, deu lugar a um cenário de interdependência em que a integração regional é vista como desejável e a probabilidade de ataques militares convencionais se afigura cada vez mais remota na América do Sul. Essa nova conjuntura pôs em evidência uma série de novos desafios, entre os quais podemos destacar o crime organizado transnacional, a deterioração do meio ambiente, a pobreza e a exclusão social.

Não há dúvidas de que essas “novas ameaças” são capazes de colocar em risco a estabilidade social e mesmo territorial dos países por elas afetados. Além disso, estamos certos de que as desigualdades sociais constituem pano de fundo dessas ameaças difusas, de modo que o Estado brasileiro deve se empenhar, ao máximo, para minar suas causas e consequências.

Com efeito, as Forças Armadas brasileiras não podem ficar alheias a essas mudanças e devem se adaptar à nova realidade. Em verdade, é de conhecimento de todos que as Forças Armadas brasileiras já desempenham papel fundamental no que se refere ao combate da desigualdade social, não apenas em território nacional, mas também em missões de paz da Organização das Nações Unidas, a exemplo do Haiti.

Vale, ainda, lembrar que a sociedade brasileira possui vocação pacífica, que se reflete, inclusive, no histórico das atuações de nossas Forças Armadas. Ademais, o art. 4º, VII, da Constituição Federal inclui entre os princípios que regem as relações internacionais da República Federativa do Brasil a solução pacífica dos conflitos.

Feitas essas considerações, a proposição em exame tem o mérito de incluir – ou melhor, tornar explícita – entre as atribuições constitucionais regulares das Forças Armadas, em tempos de paz, e, portanto, sem qualquer prejuízo para emprego de seu efetivo em eventual situação de guerra, a cooperação em ações sociais. Note-se que a legislação infraconstitucional já prevê essa possibilidade, tratando-a, entretanto, tão-somente como atribuição subsidiária e particular.

A proposta também traz em seu bojo os meios necessários para implementar essas ações sociais em prol dos desamparados, pois cria o “programa de duração continuada”, que receberá recursos do Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza, a ser prorrogado até 2020, e da Seguridade Social.

Porém, a nosso sentir, mostra-se inapropriada a inclusão entre os princípios gerais da atividade econômica, enumerados nos incisos do art. 170 da Constituição Federal, da assistência aos desamparados. Isso porque o inciso VII desse dispositivo já prevê a redução das desigualdades sociais, expressão mais abrangente do que a que se pretende incluir.

A alteração sugerida poderá levar à interpretação equivocada de que, anteriormente à aprovação desta emenda, a assistência aos desamparados não teria de ser observada. Tal entendimento seguramente não condiz com a

amplitude que a noção de redução das desigualdades sociais, consagrada como um dos princípios constitucionais da ordem econômica, parece conter.

Pelas razões expostas, somos a favor da aprovação da PEC 87, de 2007, com a supressão de seu art. 2º.

III – VOTO

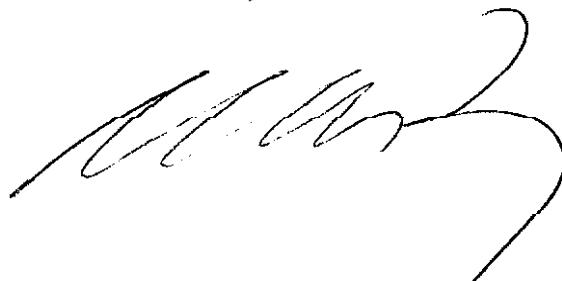
Do exposto, voto pela **aprovação** da Proposta de Emenda à Constituição nº 87, de 2007, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº – CCJ

Suprime-se o art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 87, de 2007, renumerando-se os seguintes.

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator

DOCUMENTOS ANEXADOS PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250 PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO

Publicado no **DSF**, de 29/10/2009