



PARECER Nº , DE 2018

Da COMISSÃO MISTA, sobre a Medida Provisória nº 837, de 30 de maio de 2018, que *institui indenização ao integrante da Carreira de Policial Rodoviário Federal*.

Relator: Senador **JOSÉ MEDEIROS**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão Mista a Medida Provisória (MPV) nº 837, de 30 de maio de 2018, que *institui indenização ao integrante da Carreira de Policial Rodoviário Federal*.

O art. 1º da MPV cria indenização, em caráter temporário e emergencial, a ser concedida ao integrante da carreira de Policial Rodoviário Federal que, de modo voluntário, deixar o repouso remunerado do seu regime de turno ou escala para prestar serviços em ações relevantes, complexas ou emergenciais.

O art. 2º estabelece que ato do Ministro de Estado Extraordinário da Segurança Pública definirá os critérios para recebimento da indenização e os quantitativos de pessoal a serem mobilizados para as ações da Polícia Rodoviária Federal.

No art. 3º é estabelecido que a indenização não poderá ser paga cumulativamente com diárias ou indenização de campo.

O art. 4º da MPV fixa que a indenização não sofrerá a incidência do imposto sobre a renda da pessoa física ou de contribuição previdenciária, não será incorporada ao subsídio do agente público e não será utilizada para fins de cálculo de outras vantagens, como aposentadoria ou pensão por morte.



O art. 5º determina que as verbas necessárias para o pagamento das indenizações serão oriundas das dotações orçamentárias do Departamento de Polícia Rodoviária Federal.

O art. 6º estabelece a vigência da MPV a partir de sua publicação.

A MPV contém um Anexo no qual são fixados os valores da indenização: a) R\$ 420,00 para período de seis horas de trabalho e b) R\$ 900,00 para período de doze horas de trabalho.

Nos termos da Exposição de Motivos, o objetivo da MPV é o *atendimento, no âmbito do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, das demandas emergenciais afins aos serviços prestados pela Polícia Rodoviária Federal - PRF, além das atividades de policiamento ostensivo das rodovias e estradas federais, com ações relativas às operações de fim de ano, férias escolares, carnaval e operações em curso.*

Nos termos ainda da Exposição de Motivos, a despesa prevista com a indenização proposta a partir de junho de 2018 é de R\$ 16.800.000,00 e para os exercícios de 2019 e 2020, o valor previsto é de R\$ 28.800.000,00, para cada ano.

À MPV foram apresentadas 11 emendas.

A Emenda nº 1 estende a indenização prevista na MPV para cargos redistribuídos para a Secretaria da Receita Federal do Brasil, nos termos do art. 12 da Lei nº 11.547, de 16 de março de 2007. Em sentido semelhante, a Emenda nº 5 e a Emenda nº 10 estendem a indenização para servidores da Polícia Federal, do Departamento Penitenciário Nacional e das Forças Armadas e a Emenda nº 7, para os ocupantes de cargos de Atividades Técnicas da Fiscalização Federal Agropecuária.

A Emenda nº 2 estabelece a possibilidade de pagamento cumulado da indenização da MPV com diárias ou indenização de campo. A Emenda nº 4 suprime o art. 3º da MPV para a mesma finalidade.

A Emenda nº 3 possibilita que os valores das indenizações previstos no Anexo da MPV sejam atualizados mediante Decreto.

A Emenda nº 6 limita em 24 horas o período de descanso passível de trabalho extraordinário, além de fixar o limite mínimo de



descanso interjornada de doze horas para os integrantes da carreira de Policial Rodoviário Federal.

A Emenda nº 8 estabelece que todas as atividades exercidas pelos integrantes dos cargos de provimento efetivo da polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícia legislativa, polícias civis, polícias e bombeiros militares e guardas municipais são consideradas como de natureza estritamente policial, independentemente da função exercida, inclusive as prestadas nas Forças Armadas.

A Emenda nº 9 propõe alteração da Lei nº 13.047, de 2 de dezembro de 2014, para estabelecer que os Agentes de Polícia Federal, Escrivães de Polícia Federal e Papiloscopistas Policiais Federais, autoridades policiais no âmbito da polícia administrativa e investigativa da União, são responsáveis pela direção das atividades de investigação, de inteligência, de controle e fiscalização, de polícia de soberania, que não exijam formação acadêmica específica e exercem função de natureza policial e investigativa.

A Emenda nº 11 estabelece prazo para vigência da futura Lei até 31 de dezembro de 2018.

A matéria foi despachada à esta Comissão Mista para parecer e instrução da matéria para deliberação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 62, § 9º, da Constituição Federal, cabe à esta Comissão Mista examinar a MPV e sobre ela emitir parecer, antes de ser apreciada, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. Nos termos do art. 5º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, cabe à Comissão realizar o exame de compatibilidade e adequação orçamentário e financeira das medidas provisórias, além do exame de constitucionalidade e de mérito.

Quanto aos pressupostos de urgência e relevância exigidos pelo art. 62 da Constituição Federal, a Exposição de Motivos faz referência a situações emergenciais e extraordinárias ocorridas recentemente. Embora não faça referência expressa, pode-se relacionar a edição da MPV à chamada “greve dos caminhoneiros”. Trata-se de evidente caso de evento de grandes proporções sociais e econômicas que exigem instrumentos jurídicos para que o poder público possa atuar com segurança e efetividade. Portanto, deve-se



reconhecer os pressupostos constitucionais de urgência e relevância na MPV.

Não se vislumbram vícios de inconstitucionalidade na MPV. Ela trata de matéria de competência da União – remuneração de servidores públicos federais – e não trata das matérias vedadas a medidas provisórias, previstas no § 1º do art. 62 da Constituição Federal.

Quanto à adequação orçamentária e financeira da MPV, não há aumento de despesa, uma vez que as indenizações serão pagas com recursos já disponíveis do Departamento de Polícia Rodoviária Federal do Ministério Extraordinário da Segurança Pública. Conforme a Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 24/2018 (Anexo I), da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, a MPV foi acompanhada da estimativa de impacto financeiro e orçamentário para os períodos seguintes.

No mérito, a MPV é positiva e deve ser aprovada.

De fato, o Brasil assistiu aos graves eventos relacionados especialmente à “greve dos caminhoneiros” que gerou um grande desabastecimento de produtos de primeira necessidade, como alimentos, medicamentos, combustíveis, entre outros.

Com milhares de caminhões parados em bloqueios nas estradas de todo o Brasil, tornou-se necessária a mobilização rápida, segura e extraordinária dos servidores da carreira de Policial Rodoviário Federal para que, de um lado, o direito de manifestação dos participantes da manifestação fosse respeitado, e, de outro lado, para que o direito de ir e vir das demais pessoas também pudesse continuar a ser exercido.

A MPV é equilibrada e efetivamente permite que o Governo Federal mobilize suas forças policiais especializadas em assegurar o respeito à segurança no trânsito e no combate à criminalidade que se utilize das rodovias federais. A Polícia Rodoviária Federal é um importante braço da segurança pública do Estado brasileiro e nada mais justo do que incentivar financeiramente seus integrantes a participarem voluntariamente de operações extraordinárias para que essas tarefas sejam rigorosamente cumpridas.

Para se afastarem quaisquer mal-entendidos, deve-se deixar cristalino: a MPV não cria um adicional ou bonificação para os integrantes



da corporação, mas uma verdadeira verba indenizatória a ser paga ao policial que deixa seu descanso legalmente assegurado para, em caráter voluntário e extraordinário, prestar seus serviços fora de seu horário de trabalho.

É preciso ressaltar que, de fato, eventos com grande impacto no ambiente operacional da Polícia Rodoviária Federal são eventuais e, por vezes, imprevisíveis, mas sabemos que são passíveis de reiterada ocorrência, notadamente nos tempos atuais. Assim, a disponibilidade dessa ferramenta de reforço pontual do efetivo policial mediante a indenização do serviço voluntário dos policiais durante sua folga é medida extremamente pertinente e adequada às necessidades da sociedade brasileira, razão pela qual é importante que tal instrumento esteja disponível à gestão do Órgão.

É indispensável registrar que a indenização ora criada não tem e tampouco pode ter o condão de viabilizar a recomposição do efetivo da Polícia Rodoviária Federal. A PRF tem autorização legal para prover 13.098 cargos policiais, mas possui hoje apenas 10.041 homens e mulheres na ativa. Portanto são mais de 3 mil cargos vagos. Esse cenário se torna mais preocupante diante da projeção de aposentadorias e vacâncias, o que delineia um cenário de verdadeiro caos. Por essas razões, é imprescindível que este Parlamento provoque o Governo Federal para que promova a recomposição do efetivo policial mediante provimento por concurso público.

A par desses registros, passo ao exame das emendas apresentadas.

As Emendas nºs 1, 2, 4, 5, 7 e 10 estendem a indenização da MPV para servidores de outras carreiras. Trata-se de acréscimo inconstitucional, seja porque se trata de matéria de iniciativa privativa do Presidente da República – remuneração de servidores públicos (art. 61, § 1º, inciso II, alínea “c” da Constituição Federal) -, seja porque elevam a despesa pública em projeto de iniciativa exclusiva do Presidente da República (art. 63, inciso I, da Constituição Federal).

Precisamos registrar, especificamente quanto às Emendas nºs 2, e 4, que permitiriam a cumulatividade da indenização da MPV com diárias ou indenização de campo, que essa seria a medida mais justa e que mais contribuiria com a formulação de reforço de ações de segurança pública nas fronteiras. Deixo de sugerir a acolhida em razão da caracterização de vício de iniciativa, mas conclamo que o Excelentíssimo Senhor Presidente da República apresente a medida legislativa adequada à correção dessa injustiça!



A Emenda nº 3 merece acolhida. Isso porque realmente a atualização dos valores de indenização por meio de Decreto permitirá maior celeridade e adaptabilidade a novas exigências futuras, sem a necessidade da aprovação de lei em sentido formal para tanto. É o que já ocorre com outras verbas indenizatórias como as diárias devidas aos servidores federais que se deslocam a serviço. Isso é estabelecido pelo art. 58, *caput*, do Estatuto do Servidor Público da Administração Pública federal (Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990), regulamentado nos termos do art. 1º, § 1º, do Decreto 5.992, de 19 de dezembro de 2006.

A Emenda nº 6 trata do regime jurídico de servidores públicos federais, ao disciplinar jornada máxima de trabalho e intervalo mínimo de descanso – novamente matéria de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, inciso II, alínea “c” da Constituição Federal). Face à impossibilidade de inclusão dessa previsão no texto legal, obtivemos compromisso do Departamento de Polícia Rodoviária Federal de que observará, em sua regulamentação interna, a obrigatoriedade do intervalo mínimo de descanso de 12 horas entre as jornadas de trabalho.

As Emendas nºs 8 e 9 tratam de temas estranhos à MPV: definição do conceito de atividade policial em geral e divisão de funções entre servidores da Polícia Federal – que sequer é objeto da MPV. Nos termos da jurisprudência já sedimentada do Supremo Tribunal Federal (ADI nº 5.127, Pleno, Rel. para Acórdão Min. Edson Fachin, j. 15/10/2015), as emendas sem pertinência temática com o objeto da medida provisória devem ser consideradas inconstitucionais, pois violam o devido processo legislativo que guia a apreciação célere e diferenciada desse instrumento legislativo pelo Congresso Nacional. Face a essa impossibilidade formal, preciso consignar que sou plenamente favorável ao mérito dessas emendas, de modo que conclamo os colegas Parlamentares a respondermos a essa demanda pela via legislativa adequada e com celeridade.

A Emenda nº 11, ainda que de modo bem-intencionado, acabaria por estabelecer um prazo para um instrumento jurídico cuja marca é justamente sua utilização em situações inesperadas. É mais razoável não estabelecer um prazo para vigência da possibilidade de pagamento da indenização por serviços extraordinários para que, caso ocorram novos eventos de proporções similares aos mencionados, ela possa ser utilizada de imediato a fim de fazer frente às exigências dos fatos, sem a necessidade da expedição de nova Medida Provisória. Conforme já mencionamos, a possibilidade de fatos inopinados é permanente, de modo que se mostra razoável mantermos a possibilidade dessa indenização ao alcance da gestão



da Polícia Rodoviária Federal, que poderá fazer uso do trabalho voluntário dos policiais sempre que as demandas sociais assim exigirem. Registra-se que instrumento similar é amplamente empregado por diversas Polícias Cíveis e Militares em vários Estados da Federação.

Por fim, apresento como anexos a este relatório as valorosas contribuições da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (Anexo I), da Consultoria Legislativa do Senado Federal (Anexo II), da Polícia Rodoviária Federal (Anexos III a X) e da Federação Nacional dos Policiais Rodoviários Federais (Anexo XI), que eximem toda e qualquer dúvida quanto à relevância, urgência, adequação orçamentária, constitucionalidade, pertinência e importância da presente Medida.

III – VOTO

Diante do exposto, conclui-se pela admissibilidade da Medida Provisória nº 837, de 30 de maio de 2018, por se revestir dos indispensáveis pressupostos de urgência e relevância; pela sua constitucionalidade formal e material; pela sua adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação da MPV em análise. Em relação às Emendas, vota-se pela aprovação da Emenda nº 3, incorporada ao Projeto de Lei de Conversão abaixo apresentado, e pela rejeição das demais.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº __, DE 2018
(Proveniente da Medida Provisória nº 837, de 2018)

Institui indenização ao integrante da Carreira de Policial Rodoviário Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica instituída indenização, de caráter temporário e emergencial, a ser concedida ao integrante da Carreira de Policial Rodoviário Federal que, voluntariamente, deixar de gozar integralmente do repouso remunerado de seu regime de turno ou escala.

Parágrafo único. A indenização será devida no valor estabelecido no Anexo, por turno ou escala de trabalho, ao Policial Rodoviário Federal que se dispuser, voluntariamente, a trabalhar durante parte do período de repouso remunerado de seu regime de turno ou escala e participar de eventuais ações relevantes, complexas ou emergenciais que exijam significativa mobilização da Polícia Rodoviária Federal.

Art. 2º Ato do Ministro de Estado Extraordinário da Segurança Pública estabelecerá:

I - as condições e os critérios necessários ao recebimento da indenização de que trata esta Lei, os quais observarão os princípios da voluntariedade, da excepcionalidade, da impessoalidade, da transitoriedade, da eficiência e da supremacia do interesse público; e

II - a necessidade quantitativa e qualitativa de servidores que a Polícia Rodoviária Federal deverá disponibilizar para o atendimento da demanda das atividades de policiamento e de fiscalização em consonância com os calendários nacional e regional de operações e as atividades emergenciais e excepcionais.

Parágrafo único. A competência prevista no inciso II do caput poderá ser delegada ao Diretor-Geral do Departamento de Polícia Rodoviária Federal do Ministério Extraordinário da Segurança Pública.



Art. 3º A indenização a que se refere esta Lei não poderá ser paga cumulativamente com diárias ou com indenização de campo.

Parágrafo único. Na hipótese de ocorrência da cumulatividade de que trata o caput, será paga ao servidor a verba indenizatória de maior valor.

Art. 4º A indenização de que trata esta Lei:

I - não se sujeita à incidência de imposto sobre a renda de pessoa física e de contribuição previdenciária;

II - não será incorporada ao subsídio do servidor; e

III - não poderá ser utilizada como base de cálculo para outras vantagens, inclusive para fins de cálculo dos proventos de aposentadoria ou de pensão por morte.

Parágrafo único. Os valores das indenizações previstas no Anexo poderão ser atualizados mediante Decreto.

Art. 5º As verbas necessárias ao pagamento da indenização de que trata esta Lei serão provenientes do remanejamento das dotações orçamentárias do Departamento de Polícia Rodoviária Federal do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, conforme consignado na Lei Orçamentária Anual.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ANEXO

Valor da Indenização

Período trabalhado durante o repouso remunerado	Valor devido
Seis horas	R\$ 420,00
Doze horas	R\$ 900,00

