



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 86, DE 2012

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2011, tendo como primeiro signatário o Senador Inácio Arruda, que dispõe sobre o sistema nacional de defesa civil e a carreira de agente de defesa civil.

RELATOR: Senador **LUIZ HENRIQUE**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 10, de 2011, que tem por primeiro signatário o Senador Inácio Arruda, e visa inserir o Capítulo IV e o art. 144-A ao Título V da Constituição Federal.

A Proposta contém dois artigos. O primeiro deles estabelece que o Título V da Constituição será acrescido do Capítulo IV e do art. 144-A. Segundo a redação proposta para o *caput* do novo artigo da Constituição, art. 144-A, “o sistema nacional de defesa civil, estruturado por lei federal, terá por objetivo planejar, articular e coordenar as ações de defesa civil no território nacional, compreendidas como o conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social”.

O parágrafo único do art. 144-A determina que “lei federal disporá sobre a estruturação da carreira dos agentes de defesa civil, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

O segundo artigo da PEC contém a cláusula de vigência.

Na justificação da Proposta, argumenta-se que, diante de eventos climáticos cada vez mais extremos, causadores de mortes e prejuízos econômicos, o Brasil não está preparado para enfrentar de forma adequada as situações de emergência e calamidade pública. Isso seria devido a décadas de desatenção para com as atividades de defesa civil em todos os Estados da Federação. Em função dessa desatenção, as atividades de prevenção, preparação, resposta e reconstrução não seriam adequadas às necessidades dos cidadãos atingidos pelas calamidades. A solução desses problemas passaria, então, pela estruturação de um sistema de defesa civil eficiente em âmbito nacional, tendo como base legislação federal.

A previsão constitucional para o tema, ainda de acordo com a justificação, contribuiria para tornar perene o planejamento e a coordenação das ações de defesa civil em todo o território nacional. Para isso, seria fundamental a criação da carreira de agente civil, prevista pela PEC, a ser regulada por lei federal.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, incisos I e II, do Regimento Interno desta Casa, cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas, bem como emitir parecer quanto ao mérito sobre as matérias de competência da União.

Do ponto de vista de admissibilidade, nada tenho a objetar. A proposição atende às normas do art. 60 da Constituição Federal, pois está subscrita por mais de um terço dos membros desta Casa (inciso I) e obedece ao § 1º do referido artigo, que veda emenda à Constituição na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de sítio. Ademais, não versa sobre matéria de proposta de emenda já rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa (§ 5º).

Não há pretensão de abolir a forma federativa de Estado ou as demais cláusulas pétreas: o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais (§ 4º).

No que diz respeito à técnica legislativa, a proposição está em conformidade com as normas da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Embora a Constituição não preveja um sistema nacional de defesa civil, seus arts. 21, inciso XVIII, e 22, inciso XXVIII, preveem que as ações de defesa civil e prevenção e de remediação de calamidades é tarefa da União. Não sem razão, a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, criou o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), cujos objetivos, segundo seu art. 1º, são: planejar, articular e coordenar as ações de defesa civil em todo o território nacional.

A criação do SINDEC por meio de lei ordinária não retira o mérito da PEC sob análise. É louvável o fato de a Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2011, institucionalizar, por meio de previsão constitucional, um sistema nacional de defesa civil, cujo objetivo será planejar, articular e coordenar as ações de defesa civil. A previsão constitucional, como bem argumenta a justificção, dará perenidade às ações de defesa civil.

Essa perenidade e o tratamento da defesa civil como um problema nacional são ações necessárias em face da maior frequência dos desastres naturais geradores de estado de calamidade pública e de sua ocorrência em todas as regiões brasileiras. No tocante à abrangência nacional do problema, ressalte-se que em março de 2011, 217 municípios, em onze Estados, estavam em situação de emergência ou em estado de calamidade pública. Naqueles municípios, mais de 134 mil pessoas estavam desabrigadas ou desalojadas. Enfim, o problema atinge todas as regiões brasileiras, sendo que os grupos sociais menos afortunados são os mais prejudicados, dado que dependem mais do auxílio do Poder Público para reconstruir suas vidas.

No que se refere à frequência, segundo estudo da Organização das Nações Unidas (ONU), o Brasil foi atingido por sessenta catástrofes

naturais entre 2000 e 2010, número considerado alto para os padrões internacionais, que deixaram 1,2 mil mortos e causaram prejuízos econômicos físicos e psicológicos a 7,5 milhões de pessoas. Segundo o estudo da ONU, os prejuízos causados pelos desastres naturais foram potencializados pela desarticulação da defesa civil no Brasil na última década. Como, ainda de acordo com a ONU, as catástrofes naturais tendem a aumentar, é preciso investir ainda mais na estruturação do Sistema Nacional de Defesa Civil. A constitucionalização do tema sinalizaria para a sociedade brasileira que a questão será prioritária entre as políticas públicas.

Conclui-se, portanto, que a Proposta de Emenda à Constituição é meritória.

No entanto, há uma questão que deve ser discutida. Em primeiro lugar, não fica claro na Proposta se a carreira dos agentes de defesa civil será nacional ou se os Estados, o Distrito Federal e Municípios poderão estruturar suas próprias carreiras. O ideal é que os entes federativos possam estruturar suas carreiras de agente de defesa civil, dada a extensão geográfica do País e os diferentes problemas enfrentados por eles.

Em função disso, proponho algumas alterações no texto da Proposta de Emenda Constitucional, de modo a deixar claro que cada ente da Federação possa estruturar sua carreira de agente de defesa civil a partir de leis locais.

III – VOTO

Ante o exposto, opino pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, e, quanto ao mérito, pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2011, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº 1 - CCJ

Dê-se ao art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2011, a seguinte redação:

“Art. 1º O Título V da Constituição Federal passa a vigorar acrescido de Capítulo IV e art. 144-A, com a seguinte redação:

.....
Art. 144-A.

Parágrafo único. Lei federal, estadual, distrital e municipal, disporá sobre a estruturação da carreira dos agentes de defesa civil, de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Sala da Comissão,

Senador EUNÍCIO OLIVEIRA

, Presidente

  , Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

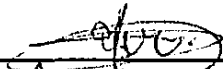
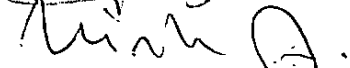
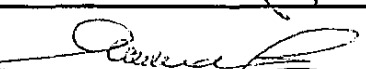
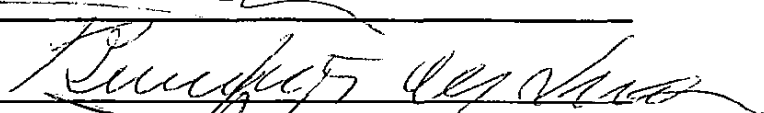
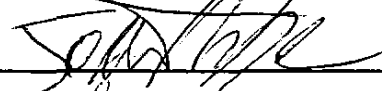
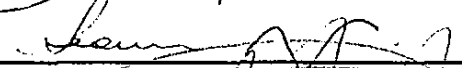

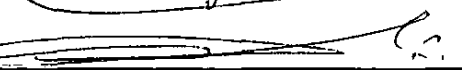

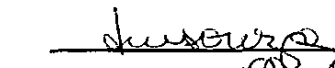



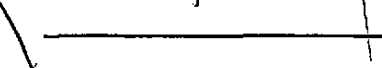
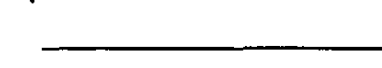
PROPOSIÇÃO: PEC Nº 10 DE 2011

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 15/02/2012, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: <u>Sen. EUNÍCIO OLIVEIRA</u>	
RELATOR: <u>Sen. LUIZ HENRIQUE</u>	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PSB, PC do B e PRB)	
JOSÉ PIMENTEL	1. EDUARDO SUPLCY
MARTA SUPLCY	2. ANA RITA
PEDRO TAQUES	3. ANÍBAL DINIZ
JORGE VIANA	4. ACIR GURGACZ
ANTONIO CARLOS VALADARES	5. LINDBERGH FARIAS
INÁCIO ARRUDA	6. RODRIGO ROLLEMBERG
MARCELO CRIVELLA	7. HUMBERTO COSTA
BLOCO PARLAMENTAR DA MAIORIA (PMDB, PP, PSC e PV)	
EUNÍCIO OLIVEIRA	1. ROBERTO REQUIÃO
PEDRO SIMON	2. VALDIR RAUPP
ROMERO JUCÁ	3. EDUARDO BRAGA
VITAL DO RÊGO	4. RICARDO FERRAÇO
RENAN CALHEIROS	5. LOBÃO FILHO
LUIZ HENRIQUE	6. WALDEMIR MOKA
FRANCISCO DORNELLES	7. BENEDITO DE LIRA
SÉRGIO PETECÃO	8. LAURO ANTONIO
BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)	
AÉCIO NEVES	1. LÚCIA VÂNIA
ALOYSIO NUNES FERREIRA	2. FLEXA RIBEIRO
ALVARO DIAS	3. CÍCERO LUCENA
DEMÓSTENES TORRES	4. JOSÉ AGRIPINO
PTB	
ARMANDO MONTEIRO	1. CIRO NOGUEIRA
GIM ARGELLO	2. MOZARILDO CAVALCANTI
PR	
MAGNO MALTA	1. CLÉSIO ANDRADE
PSOL	
RANDOLFE RODRIGUES	1. VAGO

Atualizada em: 28/12/2011

ASSINAM O PARECER
À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 10, DE 2011
NA REUNIÃO ORDINÁRIA DE 15/02/2012,
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- 
- 2-  *Trinh A.*
- 3- 
- 4- 
- 5- 
- 6- 
- 7- 
- 8- 
- 9- 
- 10- 
- 11-  *Angela Portela*
- 12- 
- 13-  *Francisco* *NO*
- 14- 
- 15- 

ASSINAM O PARECER
À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 10, DE 2011
NA REUNIÃO ORDINÁRIA DE 15/02/2012, 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- Casildo Maldaner**
- 2- Cristovam Buarque**
- 3- Ana Amélia**
- 4- Benedito de Lira**
- 5- João Ribeiro**
- 6- Lauro Antonio**
- 7- Sérgio Souza**
- 8 - Mozarildo Cavalcanti**
- 9- Lobão Filho**
- 10- Lídice da Mata**
- 11-Angela Portela**
- 12- José Agripino**
- 13 - Ricardo Ferraço**

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Art. 21. Compete à União:

.....

XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;

.....

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

.....

XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;

.....

Subseção II Da Emenda à Constituição

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.

.....

CAPÍTULO III DA SEGURANÇA PÚBLICA

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:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

~~§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se a:~~

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

~~III - exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras;~~

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

~~§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.~~

~~§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.~~

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

LEI Nº 12.340, DE 1º DE DEZEMBRO DE 2010.

Dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas, e dá outras providências.

Art. 1º O Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC tem como objetivo planejar, articular e coordenar as ações de defesa civil em todo o território nacional.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, entende-se como defesa civil o conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social.

*DOCUMENTO ANEXADO PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS
TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO.*

RELATÓRIO

RELATOR: Senador **LUIZ HENRIQUE**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 10, de 2011, que tem por primeiro signatário o Senador Inácio Arruda, e visa inserir o Capítulo IV e o art. 144-A ao Título V da Constituição Federal.

A Proposta contém dois artigos. O primeiro deles estabelece que o Título V da Constituição será acrescido do Capítulo IV e do art. 144-A. Segundo a redação proposta para o *caput* do novo artigo da Constituição, art. 144-A, “o sistema nacional de defesa civil, estruturado por lei federal, terá por objetivo planejar, articular e coordenar as ações de defesa civil no território nacional, compreendidas como o conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social”.

O parágrafo único do art. 144-A determina que “lei federal disporá sobre a estruturação da carreira dos agentes de defesa civil, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

O segundo artigo da PEC contém a cláusula de vigência.

Na justificação da Proposta, argumenta-se que, diante de eventos climáticos cada vez mais extremos, causadores de mortes e prejuízos econômicos, o Brasil não está preparado para enfrentar de forma adequada as situações de emergência e calamidade pública. Isso seria devido a décadas de desatenção para com as atividades de defesa civil em todos os Estados da Federação. Em função dessa desatenção, as atividades de prevenção, preparação, resposta e reconstrução não seriam adequadas às necessidades dos cidadãos atingidos pelas calamidades. A solução desses problemas passaria, então, pela estruturação de um sistema de defesa civil eficiente em âmbito nacional, tendo como base legislação federal.

A previsão constitucional para o tema, ainda de acordo com a justificação, contribuiria para tornar perene o planejamento e a coordenação das ações de defesa civil em todo o território nacional. Para isso, seria fundamental a criação da carreira de agente civil, prevista pela PEC, a ser regulada por lei federal.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, incisos I e II, do Regimento Interno desta Casa, cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas, bem como emitir parecer quanto ao mérito sobre as matérias de competência da União.

Do ponto de vista de admissibilidade, nada tenho a objetar. A proposição atende às normas do art. 60 da Constituição Federal, pois está subscrita por mais de um terço dos membros desta Casa (inciso I) e obedece ao § 1º do referido artigo, que veda emenda à Constituição na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de sítio. Ademais, não versa sobre matéria de proposta de emenda já rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa (§ 5º).

Não há pretensão de abolir a forma federativa de Estado ou as demais cláusulas pétreas: o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais (§ 4º).

No que diz respeito à técnica legislativa, a proposição está em conformidade com as normas da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Embora a Constituição não preveja um sistema nacional de defesa civil, seus arts. 21, inciso XVIII, e 22, inciso XXVIII, preveem que as ações de defesa civil e prevenção e de remediação de calamidades é tarefa da União. Não sem razão, a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, criou o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), cujos objetivos, segundo seu art. 1º, são: planejar, articular e coordenar as ações de defesa civil em todo o território nacional.

A criação do SINDEC por meio de lei ordinária não retira o mérito da PEC sob análise. É louvável o fato de a Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2011, institucionalizar, por meio de previsão constitucional, um sistema nacional de defesa civil, cujo objetivo será planejar, articular e coordenar as ações de defesa civil. A previsão constitucional, como bem argumenta a justificção, dará perenidade às ações de defesa civil.

Essa perenidade e o tratamento da defesa civil como um problema nacional são ações necessárias em face da maior frequência dos desastres naturais geradores de estado de calamidade pública e de sua ocorrência em todas as regiões brasileiras. No tocante à abrangência nacional do problema, ressalte-se que em março de 2011, 217 municípios, em onze Estados, estavam em situação de emergência ou em estado de calamidade pública. Naqueles municípios, mais de 134 mil pessoas estavam desabrigadas ou desalojadas. Enfim, o problema atinge todas as regiões brasileiras, sendo que os grupos sociais menos afortunados são os mais prejudicados, dado que dependem mais do auxílio do Poder Público para reconstruir suas vidas.

No que se refere à frequência, segundo estudo da Organização das Nações Unidas (ONU), o Brasil foi atingido por sessenta catástrofes naturais entre 2000 e 2010, número considerado alto para os padrões internacionais, que deixaram 1,2 mil mortos e causaram prejuízos econômicos físicos e psicológicos a 7,5 milhões de pessoas. Segundo o estudo da ONU, os prejuízos causados pelos desastres naturais foram potencializados pela desarticulação da defesa civil no Brasil na última década. Como, ainda de acordo com a ONU, as catástrofes naturais tendem a aumentar, é preciso investir ainda mais na estruturação do Sistema Nacional de Defesa Civil. A constitucionalização do tema sinalizaria para a sociedade brasileira que a questão será prioritária entre as políticas públicas.

III – VOTO

Ante o exposto, opino pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, e, quanto ao mérito, pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2011.

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator

Publicado no **DSF**, de 1º/03/2012.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF

OS: 10457/2012