

PARECER N° , DE 2012

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 4, de 2012, proveniente da Medida Provisória nº 547, de 11 de outubro de 2011, que *institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC, autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências.*

RELATOR-REVISOR: Senador CASILDO MALDANER

I – RELATÓRIO

O Presidente da República, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição Federal, editou, em 11 de outubro de 2011, a Medida Provisória (MPV) nº 547, que altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010.

A Câmara dos Deputados aprovou a MPV nº 547, de 2011, nos termos do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 4, de 2012, que, por sua vez, *institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC, autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências.*

O texto do PLV nº 4, de 2012, aprovado pela Câmara dos

Deputados é profundamente distinto daquele enviado pelo Poder Executivo na forma da MPV nº 547, de 2011. Foram incorporadas várias das recomendações contidas nos relatórios finais de duas comissões temporárias que cuidaram do tema da defesa civil em 2011, uma na Câmara e outra no Senado.

Organizado em 31 artigos subdivididos em quatro capítulos, o PLV trata o sistema nacional de defesa civil de modo muito mais abrangente que o proposto na MPV. Em linhas gerais, a proposição estabelece diretrizes gerais (Capítulo I), diretrizes e objetivos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Seção I do Capítulo II), fixa competências dos entes federados (Seção II do Capítulo II), organiza o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Seção I do Capítulo III) e define finalidades do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Seção II do Capítulo III). O Capítulo IV dedica-se a disposições finais que tratam de temas complementares, notadamente as alterações promovidas nas Leis nº 12.340, de 2010 (Sistema Nacional de Defesa Civil), nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), nº 6.766, de 1979 (parcelamento do solo urbano), nº 8.239, de 1991 (serviço alternativo ao serviço militar obrigatório), e nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (diretrizes e bases da educação nacional).

Nas Disposições Gerais, o PLV nº 4, de 2012, define como dever conjunto da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios adotar as medidas necessárias à redução de riscos de desastres. Essas medidas deverão ser implementadas com a colaboração de entidades públicas ou privadas e da sociedade em geral. Além disso, aplica ao tema o princípio da precaução, ao definir que “a incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco” (art. 2º, § 2º).

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e à defesa civil. Essa Política deverá integrar-se com as demais políticas setoriais, de modo a contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável (art. 3º).

Entre as diretrizes da Política, estabelecidas no art. 4º do PLV nº 4, de 2012, figuram (i) a atuação articulada entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios para redução dos desastres e apoio às comunidades atingidas, (ii) a abordagem sistêmica das ações de proteção e defesa civil, (iii) a prioridade das ações de prevenção e (iv) a participação da sociedade civil.

Os objetivos da PNPDEC (art. 5º) incluem (i) incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos de gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais, (ii) estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização, (iii) promover a identificação e a avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência, (iv) monitorar eventos potencialmente causadores de desastres, (v) produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais e (vi) impedir e combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis à ocorrência de desastres.

Os arts. 6º a 9º do PLV nº 4, de 2012, fixam as competências dos entes federados na elaboração e implementação da PNPDEC. Merecem destaque as seguintes competências:

- Da União: (i) coordenar o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), (ii) apoiar os estados, o Distrito Federal e os municípios no mapeamento das áreas de risco, nos estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades, vulnerabilidades e riscos de desastres e nas demais ações de proteção e defesa civil, (iii) instituir e manter sistema nacional de informações e monitoramento de desastres, (iv) instituir Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, entre outros.
- Dos estados: (i) coordenar as ações do SINPDEC, (ii) instituir Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil e (iii) identificar e mapear áreas de risco e realizar estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades, e vulnerabilidades, em articulação com a União e os municípios.
- Dos municípios: coordenar as ações do SINPDEC no âmbito local, (ii) incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal, (iii) identificar e mapear as áreas de risco de desastres, (iv) promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas, (v) vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis, (vi) realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil e (vii) prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres.
- Da União, dos estados e dos municípios: (i) desenvolver cultura

nacional de prevenção de desastres, (ii) estimular comportamentos de prevenção capazes de evitar ou minimizar a ocorrência de desastres, (iii) estimular a reorganização do setor produtivo e a reestruturação econômica das áreas atingidas por desastres, (iv) estabelecer medidas preventivas de segurança contra desastres em escolas e hospitais situados em áreas de risco, (v) oferecer capacitação de recursos humanos para as ações de proteção e defesa civil e (vi) fornecer dados e informações para o sistema nacional de informações e monitoramento de desastres.

A finalidade do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) é contribuir para no processo de planejamento, articulação, coordenação e execução de programas, projetos e ações de proteção e defesa civil. Conforme o art. 10 do PLV nº 4, de 2012, o SINPDEC é constituído pelos órgãos e entidades da administração pública federal, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e pelas entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de proteção e defesa civil.

Compõem o SINPDEC os seguintes órgãos:

- Órgão consultivo: Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC);
- Órgão central: definido pelo Poder Executivo, com a finalidade de coordenar o Sistema;
- Órgãos regionais, estaduais e municipais de proteção e defesa civil;
- Órgãos setoriais, dos três níveis de governo.

Além desses órgãos, poderão participar do Sistema as organizações comunitárias de caráter voluntário ou outras entidades com atuação significativa nas ações locais de proteção e defesa civil (art. 11, parágrafo único).

O art. 12 da proposição fixa as finalidades do CONPDEC, que contará com representantes da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e da sociedade civil, incluindo-se representantes das comunidades atingidas por desastre, e por especialistas de notório saber.

O art. 13 do PLV nº 4, de 2012, autoriza a criação de sistema de informações de monitoramento de desastres, em ambiente informatizado, que atuará por meio de base de dados compartilhada entre

os integrantes do SINPDEC, visando ao oferecimento de informações atualizadas para prevenção, mitigação, alerta, resposta e recuperação em situações de desastre em todo o território nacional.

Em situações de iminência ou ocorrência de desastre, os órgãos competentes ficam autorizados a transferir bens apreendidos em operações de combate e repressão a crimes para os órgãos de proteção e defesa civil (art. 17).

O art. 22 da proposição dá nova redação aos arts. 4º e 5º da Lei nº 12.340, de 2010, para redefinir a disciplina das transferências obrigatórias da União aos órgãos e entidades dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para a execução de ações de resposta e recuperação.

No tocante aos aspectos mais estritamente relacionados com a legislação urbana, o PLV nº 4, de 2012, valeu-se da prerrogativa atribuída à União pelos arts. 21, XX, e 182, *caput*, da Constituição Federal, qual seja a de estabelecer as diretrizes da política urbana a ser executada pelos municípios. Nesse sentido, a proposição não apenas atribuiu aos entes municipais competências específicas no âmbito da PNPDEC e do SINPDEC como também, e talvez principalmente, acrescentou aspectos de efetividade a serem estabelecidos pelos planos diretores municipais.

Entre os objetivos da PNPDEC referentes à questão urbana, figuram: (i) incorporar a redução de risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais; (ii) estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização; (iii) estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana; (iv) combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas; e (v) estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro.

Para atender a esses objetivos o art. 8º do projeto atribui aos municípios, entre outras, competência para: (i) incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal; (ii) identificar e mapear as áreas de risco de desastres; (iii) promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas; (iv) vistoriar edificações em áreas de risco, e promover, quando for o caso a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das

edificações vulneráveis; e (v) prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres.

Complementarmente, a proposição veda, no art. 24, a concessão de licença ou alvará de construção em áreas de risco indicadas como não edificáveis no plano diretor ou na legislação dele derivada, bem como determina, no art. 14, que os programas habitacionais públicos, de todos os entes federativos, devem priorizar o reassentamento de comunidades atingidas e de moradores de áreas de risco. No mesmo sentido, no art. 16, autoriza a União a destinar recursos, na forma do regulamento a ser editado, aos municípios que estimularem o aumento da oferta de terra urbanizada destinada à habitação social por meio dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

O próprio Estatuto da Cidade, lei que estabelece as diretrizes gerais da política urbana, sofre alterações. Ao art. 2º, dispositivo que arrola as orientações que vinculam o planejamento e a gestão urbana municipais, é acrescida a diretriz de evitar, no ordenamento e controle do uso do solo, “a exposição da população a riscos de desastres”. Por meio de alteração introduzida no art. 41, o plano diretor passa a ser obrigatório também para os municípios incluídos no cadastro nacional daqueles “com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos”.

Em relação aos planos diretores municipais propriamente ditos, são aditados dois novos artigos ao Estatuto da Cidade.

O art. 42-A, para determinar que o plano diretor dos municípios incluídos no cadastro nacional dos que contêm áreas suscetíveis a desastres deverá abranger aspectos diretamente relacionados com essa circunstância, além de atender às determinações já fixadas para os demais planos diretores.

Entre tais aspectos específicos, encontram-se: (i) o mapeamento, com base em cartas geotécnicas, das áreas de risco e o planejamento de intervenções preventivas, inclusive as de realocação de famílias vulneráveis; (ii) a implantação de sistemas de drenagem urbana necessários à prevenção de desastres; (iii) a fixação de diretrizes para a regularização fundiária bem como a previsão de áreas específicas para a edificação de habitações populares por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social, e (iv) a promoção da diversidade de usos com o propósito de gerar emprego e renda.

Os municípios incluídos no cadastro, que ainda não disponham de plano diretor, terão o prazo de cinco anos para encaminhar o projeto de lei à respectiva Câmara Municipal.

Já o art. 42-A destina-se a estabelecer que os municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a transformação em lei do PLV nº 4, de 2012, deverão elaborar projeto específico com o seguinte conteúdo mínimo: (i) a demarcação do novo perímetro; (ii) a demarcação dos trechos com restrições à urbanização ou sujeitos a controle especial em função de riscos de desastres; (iii) a definição de diretrizes específicas e de áreas para infraestrutura, equipamentos e instalações públicas; (iv) a definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo com vistas a “promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda”; (v) a previsão de áreas para habitação social; (vi) a definição de diretrizes e instrumentos para a proteção ambiental do patrimônio histórico e cultural; e (vii) a definição de mecanismos com vistas à justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização e à recuperação para a coletividade da valorização imobiliária decorrente da ação do Poder Público.

No mesmo sentido, altera-se a Lei nº 6.766, de 1979, que “dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências”, para estabelecer que a aprovação de projetos de parcelamento, nos casos das localidades inseridas no cadastro nacional de municípios com áreas de risco, “ficará vinculada ao atendimento dos requisitos constantes da carta geotécnica de aptidão à urbanização”, bem como para determinar que as áreas de interesse social sejam identificadas “na averbação da matrícula dos lotes ou no registro do parcelamento do solo”.

Como na redação original da MPV, a vinculação da aprovação de projetos de parcelamento ao atendimento dos requisitos de aptidão à urbanização, constantes de carta geotécnica, entram em vigor dois anos após a publicação da nova lei. Os demais dispositivos têm vigência imediata.

Modificações também são introduzidas na Lei nº 8.239, de 4 de outubro de 1991 (serviço alternativo ao serviço militar obrigatório) e na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

II – ANÁLISE

II.1 – Análise da Admissibilidade da MPV nº 547, de 2011

O exame da admissibilidade de medidas provisórias restringe-se à análise dos requisitos de relevância e urgência. Na Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 3, de 11 de outubro de 2011, os Ministros de Estado da Justiça, do Meio Ambiente, da Integração Nacional e das Cidades argumentam que a urgência e a relevância da MPV se justificam pela necessidade de oferecer, com a maior brevidade possível, mecanismos capazes de evitar e minimizar os impactos de desastres naturais, que vêm se tornando recorrentes nos últimos tempos, com graves repercussões na população atingida.

A ênfase na redução de riscos e na prevenção de desastres confere singular relevância à MPV em análise. Ao lado do escopo potencial de evitar muitas mortes, a organização da ocupação territorial segundo os instrumentos previstos na norma submetida ao Congresso Nacional proporcionará a minimização dos prejuízos econômicos – privados e públicos – associados a catástrofes.

A proximidade da estação chuvosa, que provoca graves inundações e deslizamentos nos primeiros meses de cada ano, justifica a medida no que tange à urgência.

As medidas previstas na MPV nº 547, de 2011, demonstram conformidade com os objetivos expressos na EMI nº 3, de 2011. De fato, essas providências apontam para *uma abordagem integrada da gestão de riscos, que pressupõe ações no campo da prevenção da formação de novas áreas de risco, da redução dos níveis de risco nas ocupações urbanas já instaladas e da implementação de planos de contingência voltados para a proteção da população no caso da ocorrência de eventos pluviométricos extremos.*

II.2 – Análise da Constitucionalidade, Juridicidade e Técnica Legislativa do PLV nº 4, de 2012

No que tange à análise da **constitucionalidade formal**, a temática do PLV – defesa civil – insere-se no campo das competências legislativas privativas da União, conforme o inciso XXVIII do art. 22 da Constituição Federal, e não interfere nos temas de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49, da CF). Além disso, a proposição não incorre em qualquer das limitações formais previstas no art. 62 da Lei Maior.

Quanto à **constitucionalidade material**, entendemos que o PLV em exame não afronta qualquer princípio ou direito fundamental consagrado no texto constitucional. Ademais, a proposição mostra-se sintonizada com as prescrições do art. 182 da Constituição Federal, dedicado a disciplinar a política de desenvolvimento urbano.

No que tange à **juridicidade**, consideramos que o projeto está em consonância com o regramento geral sobre os temas a que faz referência, em especial defesa civil e ordenamento territorial urbano.

Em relação à **técnica legislativa**, entendemos que o PLV nº 4, de 2012, mostra consonância com os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

II.3 – Análise do PLV quanto à Adequação Orçamentário-Financeira

No que tange à adequação orçamentário-financeira, concordamos com os termos do parecer adotado pela Câmara dos Deputados. Segundo o Relator naquela Casa, *a Medida Provisória em tela trata basicamente de matéria normativa, sem grandes implicações de natureza orçamentária ou financeira para a União*. Não há, pois, óbices à aprovação da matéria no que concerne à sua adequação orçamentário-financeira, já que o ônus financeiro da implementação das medidas é da competência direta dos municípios que serão inscritos no cadastro nacional.

Merece atenção, no entanto, o disposto no art. 5º da MPV, reproduzido no art. 16 do PLV nº 4, de 2012, segundo o qual *fica a União autorizada a conceder incentivo ao Município que adotar medidas voltadas ao aumento da oferta de terra urbanizada para utilização em habitação de interesse social, por meio dos institutos previstos na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, na forma do regulamento*.

Também nesse ponto, concordamos com o Relator na Câmara dos Deputados quando ele afirma:

A redação do dispositivo acima não é incompatível com as normas que regem a atividade orçamentária e financeira da esfera pública. O dispositivo apenas autoriza a União a conceder incentivo, por meio de transferência de recursos, cuja liberação dependerá, num primeiro momento, do levantamento dos municípios e das áreas selecionadas para utilização em habitação de interesse social. A transferência efetiva dos recursos aludidos aos municípios se dará numa etapa posterior ao longo dos próximos

anos, e será naturalmente amparada em dotações orçamentárias consignadas no [Orçamento-Geral da União] para tal finalidade em cada exercício, respaldada nas programações orçamentárias e financeiras ao longo de cada ano, levando-se em conta sempre a disponibilidade de recursos por parte da União.

II.4 – Análise do Mérito

O processo de urbanização, especialmente nas condições aceleradas e desordenadas em que ainda ocorre no Brasil, tem ensejado graves danos ambientais, os quais, a seu turno, sujeitam a população a riscos de grande monta.

Contudo, impactos negativos como a ocupação predatória de encostas e a impermeabilização excessiva do solo, que frequentemente resultam em desmoronamentos, enchentes e inundações, podem ser evitados. Para tanto, é preciso planejar a ação pública e orientar a iniciativa privada no processo de desenvolvimento urbano.

Nesse contexto, compete à União planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações, conforme o inciso XVIII do art. 21 da Constituição Federal.

Durante o ano de 2011, funcionou no Senado Federal uma Comissão Especial Interna sobre Defesa Civil, que teve como Presidente e Relator, respectivamente, os Senadores Jorge Viana e este Relator. Com base nos resultados desta Comissão, que consultou especialistas e representantes da defesa civil de todos os estados da Federação, teceremos alguns comentários sobre o PLV nº 4, de 2012.

Historicamente, a Defesa Civil brasileira sempre foi organizada por meio de decreto do Poder Executivo. Somente com a edição da Medida Provisória nº 494, em 2 de julho de 2010, posteriormente convertida na Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, a estruturação do sistema foi realizada por norma legal com estatura de lei federal.

A Secretaria Nacional de Defesa Civil (órgão central do Sindec) do Ministério da Integração Nacional tem entendido que esta Lei não contribuiu em nada para a organização do sistema, o que parece ser um amplo consenso no setor. Existe a percepção de que essa norma legal teria promovido o maior desmanche do sistema já ocorrido em sua história. Ao que tudo indica, a nova lei foi concebida de modo descolado da realidade dos operadores da defesa civil e desconsiderou por completo as

deliberações da 1^a Conferência Nacional de Defesa Civil, realizada em 2010.

A lei pecou ao privilegiar as ações de resposta e reconstrução, em detrimento das medidas preventivas e preparatórias. Gerou muita confusão por não estabelecer competências claras para cada ente da Federação. Além disso, a nova legislação imprimiu, na prática, um ritmo moroso para as atividades de defesa civil, incompatível com as necessidades das populações vulneráveis ou afetadas por desastres.

Talvez o pior resultado da Lei nº 12.340, de 2010, tenha sido contribuir para a desarticulação do sistema ao possibilitar a comunicação direta entre os municípios e a União, sem necessidade de homologação pelos estados. Isso gerou uma quebra no fluxo de informações, agravada pela frágil estrutura e pela capacitação deficiente do pessoal alocado nas Coordenadorias Municipais de Defesa Civil (COMDEC).

A eliminação da etapa da homologação pelos estados (posterior à decretação pelo município e anterior ao reconhecimento pela União) inviabiliza o controle e dificulta a colaboração dos estados em relação às circunstâncias de emergência e de calamidade pública, objeto de decretos municipais.

O Brasil vem discutindo as questões referentes a uma melhor estruturação da defesa civil e já acumula conhecimento e experiência sobre o assunto. É necessário colocar em prática as diversas propostas que têm sido apresentadas. Nesse contexto, merecem destaque as propostas de melhoria do financiamento do sistema, com garantias orçamentárias adequadas, e de construção de um arcabouço legal que dê segurança às ações de prevenção e de resposta a desastres.

Uma nova legislação de ordenamento do sistema nacional de defesa civil deve promover adequada repartição de competências entre os diversos entes da Federação. Contudo, essa nova lei não deve transferir para estados e municípios a responsabilidade total pela defesa civil. Estados e municípios precisam ser esclarecidos sobre os mecanismos previstos na lei de instituição do sistema nacional de defesa civil para que ela seja efetivamente cumprida. De qualquer modo, é preciso assegurar os recursos necessários para as ações nessa área, sob pena de se imporem obstáculos insuperáveis a estados e municípios.

O Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP),

instituído pelo Decreto-Lei nº 950, de 13 de outubro de 1969, e reformulado pela Lei nº 12.340, de 2010, não funciona. Ele sequer foi regulamentado pelo Poder Executivo federal. Nos atuais moldes, nenhum dos estados da Federação aportou recursos para o Fundo, nem tem intenção de fazê-lo.

A deficiência da Lei nº 12.340, de 2010, para organizar o planejamento, a coordenação e a execução das ações de defesa civil parece ser amplo consenso entre os operadores do atual Sistema Nacional de Defesa Civil. O texto original da MPV nº 547, de 2011, no entanto, não atendia às demandas do setor, no sentido de reorganizar o sistema. Nesse sentido, as alterações promovidas pelo PLV nº 4, de 2012, vêm em boa hora preencher essa lacuna.

A proposição tem vários méritos, como a organização do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, a definição clara de competências para cada ente da Federação e a criação de instrumentos para que a legislação urbana trate especificamente da ocupação de áreas de risco.

Entretanto, algumas deficiências graves ainda podem ser identificadas. O texto aprovado pela Câmara nada definiu em relação ao Fundo Especial para Calamidades Públicas, hoje direcionado para a reconstrução de áreas afetadas por desastres, sem qualquer aplicação em relação a medidas de prevenção, preparação e resposta, por exemplo. Também não estabeleceu novas fontes de recursos para esse fundo. Sem disponibilidade segura de recursos, as ações de defesa civil continuarão dependentes da liberação de créditos extraordinários, o que prejudica o planejamento do setor e, principalmente, a execução de ações de prevenção.

Nesse contexto, a contratação de seguros constitui importante fonte de recursos para as ações de defesa civil. Entendemos que, quanto maiores os investimentos na prevenção de desastres, menores serão os riscos associados a esses contratos. Com o tempo, a tendência é que o pagamento de indenizações pelas seguradoras em função de calamidades seja cada vez menos freqüente e envolva valores cada vez menores. Nesse contexto, acreditamos que a destinação de 1% dos valores dos prêmios de seguros contratados no País para ações de defesa civil atende ao interesse público, bem como ao interesse privado tanto dos segurados como das seguradoras. Para tanto, propomos a criação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide-Defesa Civil.

Essas observações são implementadas com as emendas que apresentamos.

As alterações introduzidas no Estatuto da Cidade e na Lei de Parcelamento do Solo Urbano, a par de serem consentâneas com os objetivos da PNPDEC, guardam conformidade com as diretrizes gerais da política urbana, as quais, nos termos da Constituição Federal, destinam-se a “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

Nas ocupações de áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, inundações e outros acidentes, decorrentes de processos geológicos ou hidrológicos, restam desatendidos ambos os princípios constitucionais da política urbana. O “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” fica comprometido por uma distribuição físico-espacial socialmente segregadora, no âmbito da qual, não havendo a destinação de localizações adequadas e condignas para a população pobre, resta a esse segmento social a ocupação de áreas impróprias. De outra parte não há como assegurar, nessas circunstâncias, como requer a Constituição Federal, a realização do “bem-estar” da população urbana como princípio norteador das políticas públicas municipais.

Desse modo, os mandamentos legais incorporados pelo PLV nº 4, de 2012, à legislação urbana ora vigente operam no sentido de conferir efetividade aos direitos sociais assegurados pela Constituição Federal, seja por condicionar a expansão urbana a informações geotécnicas indispensáveis, seja por assegurar, por meio da delimitação no registro de imóveis de zonas especiais de interesse social, a destinação de sítios adequados para a população de baixa renda.

III – VOTO

Ante o exposto, somos pela admissibilidade da Medida Provisória nº 547, de 2011, e pela aprovação do Projeto de Lei de Conversão nº 4, de 2012, dela proveniente, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº – PLEN
 (ao PLV nº 4, de 2012)

Acrescente-se ao Projeto de Lei de Conversão nº 4, de 2012, os seguintes arts. 22 a 31, renumerando-se os demais:

Art. 22. O art. 8º da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 8º** O Funcap, de natureza contábil e financeira, terá como finalidade custear ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação em áreas suscetíveis ou atingidas por desastres.

§ 1º Os recursos para prevenção, mitigação e preparação somente poderão ser aplicados nos entes federados que dispuserem de coordenação instalada e atuante, e em conformidade com projetos a serem submetidos ao órgão central do SINPDEC.

§ 2º A aplicação de recursos para resposta e recuperação somente poderá ser feita nos entes federados que tiverem a situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pelo poder público federal.

§ 3º No mínimo cinqüenta por cento dos recursos do Funcap serão aplicados em ações de prevenção, mitigação e preparação.” (NR)

Art. 23. O art. 9º da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 9º** Constituem recursos do Funcap:

I – dotações consignadas na lei orçamentária anual da União e em seus créditos adicionais;

II – cotas que serão integralizadas anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

III – recursos da Cide-Defesa Civil, na forma dos arts. 24 a 31 desta Lei.

IV – 0,5% (cinco décimos por cento) da arrecadação de todas as loterias administradas pela Caixa Econômica Federal;

V – recursos decorrentes de acordos, ajustes, contratos e convênios celebrados com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal;

VI – doações realizadas por entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas, bem como por pessoas físicas;

VII – empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais;

VIII – reversão dos saldos anuais não aplicados;

IX – recursos oriundos de juros e amortizações de financiamentos;

X – outros recursos destinados em Lei.

.....
 § 5º A União aportará ao Funcap três vezes a quantidade de recursos arrecadados na forma do inciso III.

§ 6º Os recursos arrecadados na forma do inciso III do *caput* e do § 5º serão distribuídos em parcelas iguais para a União, o Distrito Federal e os Estados e os Municípios, conforme o local em que for contratado o seguro.

§ 7º O órgão federal de fiscalização das companhias seguradoras informará à unidade central do SINPDEC, até o dia 30 de junho de cada ano, o valor depositado pelas companhias seguradoras no FUNCAP, de modo a permitir a inclusão do valor a ser integralizado pela União na lei orçamentária anual do exercício seguinte.

§ 8º Os órgãos competentes informarão à unidade central do SINPDEC, até o dia 30 de junho de cada ano, o valor a ser disponibilizado na forma do inciso IV do *caput* deste artigo.

§ 9º Compete à unidade central do SINPDEC zelar pela correta alocação de recursos ao FUNCAP.

§ 10. O Tribunal de Contas da União acompanhará a efetiva e correta utilização dos recursos do Funcap, elaborando parecer anual a ser encaminhado ao Congresso Nacional e à Presidência da República.” (NR)

Art. 24. Fica instituída a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a contratação de seguros, com o objetivo de ampliar os investimentos em ações de defesa civil – Cide-Defesa Civil.

Parágrafo único. Considera-se seguro o contrato pelo qual a seguradora, se obriga, mediante o recebimento de um prêmio, a indenizar o segurado do prejuízo resultante de riscos futuros, previstos no contrato.

Art. 25. O produto da arrecadação da Cide-Defesa Civil será destinado, na forma da lei orçamentária, ao Funcap.

Art. 26. São contribuintes da Cide-Defesa Civil as seguradoras com atuação no território nacional.

Art. 27. A Cide-Defesa Civil tem como fato gerador as operações de contratação de seguros destinados a vigorar no País.

§ 1º A Cide-Defesa Civil não incidirá sobre a contratação de:

I – Seguro Danos Pessoais Causados por Embarcações ou por suas Cargas (DPEM);

II – Seguro Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (DPVAT);

III – Seguro Rural;

IV – Seguro Garantia;

V – Seguro de Transportes;

VI – Seguro de Crédito.

§ 2º São isentas da Cide-Defesa Civil as contratações de seguros destinados a vigorar exclusivamente no exterior.

Art. 28. A base de cálculo da Cide-Defesa Civil é o valor do prêmio do seguro contratado.

Art. 29. A Cide-Defesa Civil tem alíquota de 1% (um por cento) para todos os seguros previstos no art. 27.

Art. 30. A Cide-Defesa Civil será apurada mensalmente e será paga até o último dia útil da primeira quinzena do mês subsequente ao de ocorrência do fato gerador.

Art. 31. A Cide-Defesa Civil sujeita-se às normas relativas ao processo administrativo fiscal de determinação e exigência de créditos tributários federais e de consulta, previstas no Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, bem assim, subsidiariamente e no que couber, às disposições da legislação do imposto de renda, especialmente quanto às penalidades e aos demais acréscimos aplicáveis.

EMENDA Nº – PLEN
 (ao PLV nº 4, de 2012)

Dê-se ao art. 31 do Projeto de Lei de Conversão nº 4, de 2012, a seguinte redação:

“**Art. 31.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

§ 1º O disposto no § 2º do art. 12 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, entrará em vigor após decorridos dois anos de sua publicação oficial.

§ 2º Os arts. 24 a 31 desta Lei entrarão em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro do ano-calendário imediatamente posterior ao de sua publicação ou após noventa dias desta, o que ocorrer depois.” (NR)

Sala das Sessões,

, Revisor-Relator