

**COMISSÃO MISTA DESTINADA A EMITIR PARECER SOBRE A MEDIDA  
PROVISÓRIA Nº 631, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2013.**

**MEDIDA PROVISÓRIA Nº 631, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2013  
(MENSAGEM Nº 144, DE 2013, DO CONGRESSO NACIONAL)  
(MENSAGEM Nº 591, DE 2013, DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA)**

*Altera a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, que dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de resposta e recuperação nas áreas atingidas por desastre e sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas.*

**Autor: PODER EXECUTIVO**

**Relator: Deputado Paulo Foletto**

## **I - RELATÓRIO**

O Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 591, de 2013, submete à análise do Congresso Nacional a Medida Provisória - MPV nº 631, de 24 de dezembro de 2013.

A Medida altera a Lei nº 12.340, de 1 de dezembro de 2010, atribuindo aos recursos para ações de prevenção em áreas de risco de desastres fluxo orçamentário e financeiro obrigatório, assim como a disponibilidade já prevista para serviços e obras e resposta e reconstrução.

Institui, para o repasse dos recursos, o procedimento Fundo a Fundo, assemelhado ao já hoje aplicado às dotações do SUS.

Recupera, em novo formato de financiamento o Funcap, desta feita constituído apenas com recursos federais.

Permite, por fim, a seleção por meio do RDC para obras para o enfrentamento de desastres naturais.

Estes quatro itens constituem a vértebra do projeto.

Ao texto foram apresentadas 47 (quarenta e sete) emendas, todas elas enquadradas nos quesitos circunstanciais e formais cobrados pelo artigo 19 da

Resolução nº 1-CN. O conteúdo material será analisado separadamente, no item II deste Relatório, sob título “emendas”.

Resumidamente, é o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Como anteparos prévios, para analisar o mérito da Medida Provisória, devemos julgar o cumprimento dos pressupostos constitucionais de urgência e relevância, o ajuste à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da matéria e, por fim, sua compatibilidade adequação financeira e orçamentária.

### **DOS PRESSUPPOSTOS CONSTITUCIONAIS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA**

Esta medida provisória, indubitavelmente, enquadra-se, após leitura formal, circunstancial e material aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, conforme cobrados pelo artigo 62 da Constituição brasileira.

É, inclusive, a espécie legislativa que recorre constantemente o governo federal, único iniciador desta modalidade de processo legislativo, para prover crédito suplementar em casos de calamidade pública (artigo 41, III, Lei nº 4.320/64), fato, conforme apresentado neste Relatório, recorrente e em ampliação tanto no universo local como internacional.

Sob o aspecto de relevância é fundamental considerar que as disposições apresentadas nesta Medida atuam, diretamente, sobre a qualidade de vida, ou não, ou mesmo sobre a própria vida, de 85% da população brasileira que vivem em áreas costeiras.

Das de interior, na seca mais inclemente dos últimos 50 anos, afetou mil municípios do semiárido brasileiro (Estados do Nordeste e norte de Minas Gerais). Apenas no ano de 2012, 10,6 milhões de pessoas foram prejudicadas. Para economia da região, de médio e pequeno porte, quando não domiciliar, houve a perda de 4 milhões de animais. Obrigados a retirar os animais de locais mais castigados pela insolação, e insegurança hídrica, os proprietários chegaram a deslocar os animais em até 50 km.

No pico do suprimento de água, como ação de resposta, executado por meio do Comando da Defesa, e recursos da Integração Nacional, rodavam no semiárido 1,7

carros-pipa, afora recursos de giro, compra de sementes, reposição da produção, renda direta, providos, notadamente, pelo Bolsa-Estiação<sup>1</sup> e Seguro-Safra.

Quanto à urgência, não resta dúvida. Os números de ocorrência, cada vez mais recorrentes e intensas, demonstram tal pré-requisito.

Comparado à década anterior, o número de desastres naturais aumentou 286% neste princípio de século (2001-2010). Das 96 milhões de pessoas atingidas por algum dano ambiental nos últimos 20 no Brasil, 49 milhões sofreram com secas.

Lidera a escala de ocorrências Rio Grande do Sul, com 4,9 mil registros. Minas Gerais (4,1 mil), Santa Catarina (3,9 mil), Bahia (2,9 mil) e Piauí (1,9 mil) completam os cinco primeiros.

Neste contexto, consideramos que os pressupostos constitucionais de relevância e urgência basilares para a edição da Medida Provisória nº 621/2013 estão presentes.

## **DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA**

Os conteúdos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, acompanhando o rigor materializado pelo Executivo quanto à urgência e relevância estão contemplados.

Para vida das pessoas nas cidades, para consecução de higiene laborativa, ergonomia funcional e, notadamente, resiliência dos ajuntamentos populacionais, a MPV talvez seja uma das principais editadas pelo atual governo e, quiçá, com as atualizações propostas, a principal matéria que o Congresso Nacional transformará em lei nesta legislatura.

Demanda antiga de organismos internacional, em todos os fóruns: Eco 92 - CNUMAD, Protocolo de Kyoto/Convenção das Nações Unidas sobre Câmbios Climáticos - CMCC, Estratégia Internacional para Redução de Desastres - EIRD, MHA - Hyogo, Rio + 20, IPCC (Painel de Mudanças Climáticas), o texto corrobora e cria muitos dos mecanismos dispostos nestes relatórios.

---

<sup>1</sup> 1,2 milhões de família beneficiadas com R\$ 1,520 por família: auxílio financeiro emergencial destinado a pessoas com DAP - Declaração Aptidão ao Pronaf, renda até 2 sm, inscritas no cadastro único - CADÚNICO do Bolsa-Família e moradoras de municípios em situação de emergência ou estado de calamidade e não ter aderido ao Seguro-Safra no ano anterior à percepção. O Bolsa foi reconstituído em 2013, depois de funcionar em 2004 (Lei nº 10.954, de 29 de setembro de 2004).

Quanto às emendas apresentadas não anotamos vícios de inconstitucionalidade, injuridicidade ou de técnica legislativa.

## **DA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**

A MPV nº 631/13 não apresenta desvios de compatibilidade, adequação orçamentária e financeira, pois, quando analisada geração de despesa, sem respectiva fonte de recurso, ou concessão de benefícios com renúncia em igual montante, questões fulcrais para impedimentos de tramitação, não vemos qualquer item que os enseje.

Não cria, tampouco, despesa obrigatória de caráter continuado, vedada pela LRF quando desacompanhada de recurso próprio para seu custeio, por meio de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa (*pay as you go?*).

As emendas apresentadas (1 a 47), igualmente, não ofendem o artigo 63 da Constituição Federal nem a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de responsabilidade Fiscal - LRF), normas estas basilares para apreciação deste item.

## **DO MÉRITO**

A ocorrência cada vez mais frequente de desastres naturais e a necessidade de prevenção e redução de riscos decorrente dos mesmos têm sido preocupação mundial.

Segundo pesquisa realizada pelo Banco Mundial - BIRD, em conjunto com a Organização das Nações Unidas - ONU<sup>2</sup>, os desastres naturais mataram cerca de 3,3 milhões de pessoas nos últimos 40 anos, causando prejuízos de US\$ 185 bilhões por ano.

Anualmente, mais de 200 milhões de pessoas no mundo são afetadas por algum tipo de desastre natural: seca, inundação, ciclone, terremoto, incêndio florestal, vazamentos químicos etc.

Somado a isto, a pobreza, o aumento da densidade populacional em áreas urbanas, a degradação ambiental e o aquecimento global estão fazendo com que o impacto das ameaças naturais seja cada vez maior.

---

<sup>2</sup> *Building Resilience: Integrating Climate and Disaster Risk into Development*. The World Bank Group Experience.

As tendências apontam, neste quadro, que os desastres naturais não devem reduzir nos próximos anos, em grande parte devido às mudanças climáticas, que vêm aumentando a severidade dos eventos naturais ao longo das últimas décadas.

Devemos ter em mente, igualmente, que um desastre é caracterizado e dimensionado em função do dano sofrido, e não pelo fenômeno que o deflagra. Desastres só ocorrem em locais onde existe uma determinada vulnerabilidade, e é na redução desta fragilidade que cabem as ações e investimentos.

Particularmente, no Brasil, os danos materiais e, principalmente humanos, verificados em desastres como os ocorridos no Vale do Itajaí em 2008, no Estado Santa Catarina, os deslizamentos que atingiram o Morro do Bumba, no Rio de Janeiro, a devastação causada pelas enxurradas nos Estados de Alagoas e Pernambuco em 2010 e, finalmente, o desastre que atingiu a Região Serrana do Rio de Janeiro, em 2011, demonstraram que o País está sujeito a catástrofes de grande magnitude e necessita construir resiliência nestes aglomerados humanos.

Em todos estes eventos, ocorreu um elevado número de mortes por movimento de massa ou por inundação brusca. De 1991 a 2011, estes tipos de danos responderam por 73% dos óbitos. Na Região Sudeste, 82% das perdas humanas ocorrem por soterramento.

O estudo do BIRD aponta, ademais, que desastres de grande magnitude aumentam o déficit no orçamento de países em desenvolvimento entre 0,23% e 1,1%, e os investimentos na preparação de cidades e população associados a obras de prevenção parecem demonstrar o melhor custo-benefício.

A inversão do planejamento e da rota de investimento, tornando regular e contumaz - sem limitações de empenho (*sequestration*) ou contingenciamentos - os investimentos em preparação e prevenção são os caminhos esperados.

A conta da inversão na aplicação dos investimentos, privilegiando prevenção, é simples. No Brasil, para cada R\$ 1 não investido em prevenção são necessários R\$ 7 para ações de resposta. Segundo a *Federal Emergency Management Agency* - FEMA, entidade estadunidense responsável por ações de resposta em situações de desastre, como a devastação ocasionada pelo furacão Katrina em 2005 na cidade de New Orleans,

esta conta é, em média, de US\$ 1 para US\$ 10, podendo chegar até US\$ 27, dependendo do projeto preparado e do dano evitado.

Diques, barragens de contenção de cheias, canais de água, interligações de bacias, contenção e recuperação de encostas, obras de micro e macrodrenagem, ou mesmo obras de engenharia mais simples como enrocamentos, gabiões, *bagwals* e engordamentos de praia são exemplos destas aplicações com alta vantagem para a prevenção.

Adotada esta fórmula, o resultado será a diminuição e redução, com o tempo, do repasse de valores para ações de resposta (socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e recuperação de áreas por desastres), tornando, assim, cidades e populações mais bem estruturadas e resilientes a estes efeitos.

A Medida Provisória nº 631 apresenta inúmeras soluções de gestão há tempos cobradas para o enfrentamento de eventos naturais extremos. Traz, como pontos principais e estruturantes, atualizando a Lei nº 12.340, de 10 de dezembro de 2010, quatro eixos:

- a) tipifica os recursos de prevenção como transferência obrigatória, não mais como voluntária;
- b) implanta o sistema de repasse de recursos por meio do sistema de fundo a fundo;
- c) recupera, pela via de composição de recursos, do Fundo Nacional para Calamidades Públicas - Funcap; e
- d) permite a aplicação do Regime Diferenciado de Contratação - RDC a estas obras.

Como disposição central transforma a transferência dos recursos de prevenção de voluntária para obrigatória (artigo 4º da Lei), modalidade anteriormente autorizada apenas para ações de resposta.

Permitirá a Medida, com isto, que a construção de comunidades mais seguras, através de investimentos na conscientização da população e, sobretudo, em obras que efetivamente eliminem ou mitiguem os riscos sejam entendidas como obrigações do poder público, principalmente nas áreas identificadas e/ou mapeadas como de alto risco.

No Brasil, está preocupação acentua-se na Conferência sobre Desenvolvimento Sustentável, em 2012, no Rio de Janeiro (Resolução nº 64/236, de 2009), na qual as Nações Unidas e os Estados participantes se comprometeram a contribuir para o planejamento e construção de cidades e assentamentos urbanos sustentáveis, incluindo apoio às autoridades locais, e aumentando a sensibilização da população.

Na cláusula 135 deixaram clara a preocupação com a capacidade das cidades (humana e estruturalmente) de enfrentar, com resiliência, adversidades naturais extremas, secas ou inundações: “sublinhamos a importância de se considerar a redução de riscos de desastres, ampliar a resiliência e diminuir os riscos climáticos por meio do planejamento urbano”.

A posição das Nações Unidas no Brasil reafirma as propostas constantes do Marco de Ação de Hyogo - MHA/2005-2015 (“Construindo a Resiliência de Nações e Comunidades a Desastres”), às quais apelavam para que a “redução de risco de desastres e a construção de resiliência a desastres passassem a ser tratados com renovada urgência no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza sendo integrados a políticas, planos, programas e orçamentos de todos os níveis e considerados como medida futura relevante”.

Reconhece, como um dos equipamentos de sustentabilidade, a importância de implantação de sistemas de alerta antecipado por parte dos governos locais para redução de riscos, reduzindo, em consequência, os danos econômicos e sociais e, fundamentalmente, a perda de vidas humanas (cláusula 187).

Resiliência de cidades e populações, palavra reiteradamente cobrada nos debates locais e internacionais sobre câmbios climáticos é, então, conceito fundamental a ser implantado para enfrentamento de eventos extremos.

A MPV, entretanto, trata apenas de uma parte dos processos de construção de resiliência, qual seja a prevenção.

Como não podemos falar em cidades sem pessoas, não podemos esquecer que a implantação de planos de contingência, sistemas de alerta, compra de pluviômetros, realização de simulados, instalação de centros estaduais de gestão de riscos e de desastres naturais, capacitação de agentes de proteção e defesa civil, concessão

equipamentos (*kits*) visando ao fortalecimento das defesas civis municipais<sup>3</sup> e serviços de logística de distribuição<sup>4</sup>, como ações de preparação, são emergenciais. Deve, assim, a SOF incluir no descritor da ação de prevenção a possibilidade de realização de ações de preparação, hipótese hoje inexistente.

Em regiões, cidades e comunidades despreparadas, além da seca persistente e de condições meteorológicas extremas, danos aparentemente não observados, por ocorrerem lentamente, registram um aumento considerável.

Elevação do nível do mar, erosão marinha com avanço ou progradação (recuo) da faixa litorânea, acidificação dos oceanos e desbarrancamentos fluviais contribuem, igualmente, para restringir garantias de segurança alimentar e nutricional e sobrestar esforços para erradicação da pobreza.

O relatório do 5º Painel Internacional de Mudanças Climáticas das Nações Unidas (IPCC-UN/AR5) vincula aumento de temperatura e elevação do nível do mar: enquanto a temperatura nos próximos anos crescerá 4,8 graus, o nível do mar poderá subir em até 82 centímetros. De 1900 a 2012 já acumulou mais 20 centímetros.

No litoral a elevação do volume de água trará mais erosão e, conseqüentemente, evasão das pessoas das áreas costeiras (85% da população brasileira vive no litoral) e, nos rios, como o Amazonas, acentuar-se-ão os desbarrancamentos e refluxo de água salgada.

Cidades como Caucaia (CE), Jaboatão e Paulista (PE), Vera Cruz (BA), Marataízes e Conceição da Barra (ES), Matinhos (PR), praia de Armação, em Florianópolis (SC) são algumas que passam pela destruição da costa.

Na Paraíba, numa linha de costa de 140 km (estuário do rio Guajú, ao norte, até o estuário do rio Goiana, ao sul) composta por 13 municípios e com cerca de um milhão de pessoas, área que representa metade da costa do Estado, está ameaçada pela

---

<sup>3</sup> Para o fortalecimento das Defesas Civis locais, veículos, GPS, *tablets*, computadores, impressoras, máquinas fotográficas, fax, rádios transmissores, estabilizador, coletes, trenas, capas de chuva etc; para os centros de distribuição e atividades de socorro e assistência às vítimas, fundamentalmente produtos de limpeza, higiene pessoal, de dormitório (colchão, cobertor, lençol, fronha e travesseiro), alimentos, água mineral e barracas.

<sup>4</sup> Atividades de recebimento de materiais, conferência, armazenagem, controle de estoques, expedição, distribuição e entrega de kits e materiais adquiridos, além do gerenciamento de todo esse processo operacional.

degradação praial: por erosão (avanço do mar), 42%; por progradação (recoo marinho), 33%.

O Ministério do Meio Ambiente classifica a situa da orla da Paraíba como “alarmante”. Emblema do país, a Ponta de Seixas (ponto mais oriental do litoral brasileiro) pode ser engolida pelo mar nas próximas décadas.

No Espírito Santo, o processo erosivo, decompondo e erodindo a costa capixaba é mais intenso entre a Ponta dos Lençóis e Conceição da Barra. Em Itaúnas, moradores e proprietários de quiosques foram deslocados para o continente.

Acúmulo de arenito de praia (*beachrock*) próximo à arrebentação espalhou o litoral. Ondas marinhas consumiram parcela considerável da margem norte do Rio São Mateus.

Em Maratáizes, inobstante obras de enrocamento longitudinal, no início do século e, mais recentemente, transversal (molhes), o processo erosivo de recoo permanece.

Casos em que há de risco elevado de desastre, como os anteriormente citados de erosão marinha, seja devido à alta vulnerabilidade local ou à grave ameaça detectada, merecem especial atenção do poder público.

Em casos extremos, este risco eleva-se ao ponto do desastre tornar-se praticamente certo de ocorrer em um intervalo de tempo curto e próximo. Nesta situação, pode-se dizer que o desastre está “iminente” e há clara necessidade de urgência de ação pelo poder público.

Por outro lado, a legislação atual não permite um apoio da União a Estados e Municípios de forma enérgica, enquadrando-se estes casos excepcionais no mesmo rito e prioridade de projetos ordinários, passíveis de planejamento.

A MPV traz uma solução para este problema, tornando obrigatória a transferência de recursos da União para execução de ações de prevenção a desastres. Ao fazer isso, ao mesmo tempo em que garante recursos para Estados e Municípios, também torna o processo de transferência mais célere.

Contudo, ao restringir as providências às ações de prevenção, às quais seria cabível a transferência obrigatória, não há prioridade às medidas de prevenção para desastres que estão na iminência de ocorrer.

Consideramos, neste contexto, que a expressão iminente, para o enfrentamento de danos decorrentes de erosão marinha, a partir de séries históricas de avanço ou recuo - indicador este que dará à engenharia o tempo da intervenção -, p. ex., deva constar, igualmente, assim como as ações de preparação, do descritor de prevenção (SO<sub>f</sub>).

Como sustentáculo procedimental ao destravamento orçamentário e financeiro, a MPV inova, também, ao transferir os valores pelo sistema de fundo a fundo, assemelhadamente ao já aplicado pelo Sistema Único de Saúde - SUS.

Dará mais agilidade e consequência às intervenções destes entes (inciso I e §§ do artigo 1º-A), depositando diretamente em conta corrente específica por meio de instituição financeira federal (Caixa Econômica Federal - CEF e Banco do Brasil - BB, principalmente).

Complementar à celeridade no repasse, instrumento permitido pelo sistema de fundos, para colaborar na instrução dos processos, sejam eles preparatórios (projetos, termos de referência) ou finalísticos (execução e rendição de contas) adotamos emenda apresentada pelo senador Ricardo Ferraço (artigo 1º-A, §11º).

O processo, já testado no Espírito Santo, cria parceria entre Estado e pequenos municípios (abaixo de 50 mil habitantes) para elaboração de termos de referência, projetos, planos de trabalho bem como o acompanhamento, fiscalização e prestação de contas dos gastos realizados. No Estado, diminuiu tempo de entrega dos planos, melhorou a qualidade das propostas e tornou mais regular a prestação de contas.

Para este século, o cenário enquadra o Brasil no rol das Nações reféns das adversidades.

O mesmo AR5 (IPCC-UN) estima para o País que, no século, a temperatura da região Norte poderá crescer em até 5 graus. A floresta amazônica passará por um processo de savanização, assemelhado ao Sudão africano. A região Nordeste terá um aquecimento de 3 graus, diminuindo a oferta hídrica em 40%. Os períodos de seca serão acentuados. No Centro-Oeste, mais 4 graus e o aparecimento de terras secas. Nas regiões Sul e Sudeste, elevação de 3 graus e crescimento considerável das precipitações pluviométricas. Ou seja, mais seca, inundações, alagamentos e enchentes, além de milhares de pessoas prejudicadas e perdas humanas.

Na inundação ou nas secas a população é punida. Como o dano é grande e solução deve ser imediata, as ações de resposta devem melhorar seu processo de repasse de recursos.

Para isso, como medida inicial, para acelerar o repasse e, no mais das vezes, salvar vidas, previmos a ideia do repasse prévio de pequenos valores para assistência e socorro antes do reconhecimento federal (artigo 4º, § 3º, II).

Essa medida possibilitará que a União ajude, de forma mais célere, os Estados e os Municípios acometidos por eventos adversos extremos, garantindo o atendimento à população vitimada.

As ações de socorro e assistência às vítimas são emergenciais, necessárias durante o desastre ou imediatamente após. É importante, assim, garantir que o governo federal possa repassar um valor pequeno, calculado com base em índice a ser criado pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, destinado apenas a essas ações emergência.

Após o reconhecimento federal da situação de emergência ou do estado de calamidade pública, o ente afetado, caso necessário, pode solicitar um aporte de recurso adicional para continuação das ações de resposta menos emergenciais.

Como segunda providência, deixamos clara a interpretação e eliminamos uma dúvida que tem retardado o uso dos recursos de resposta por parte de Estados e Municípios, qual seja a emissão de Nota de Empenho - NE (artigo 4º, § 3º, III e IV).

Inobstante o artigo 60, § 1º da Lei nº 4.320/64 permitir a dispensa de emissão de NE em casos especiais, e o § único do artigo 24 do Decreto nº 93.872/86 corroborar com isto, autorizando que, em casos de urgência, o “ato do empenho seja contemporâneo à realização da despesa”, ou seja, que se emita uma NE até o final da execução do gasto, muitas unidades têm sobrestado a despesa com receio de apenamento por ausência da nota. O dispositivo inserido na MPV suprime esta insegurança.

O texto está, igualmente, modificado pelo PLV no artigo 5º da Lei (artigo 5º). A responsabilidade por acompanhamento e fiscalização de recursos não pode ficar a cargo, somente, do órgão central do SINPDEC, qual seja o Ministério da Integração. Para gerar responsabilidade e dividir tarefas, até porque cada órgão sabe do processo material

e formal que gerou a despesa, cada uma deve cuidar de seu repasse. Até porque, o apenamento, se houver, será deste e não do central.

As Leis nº 12.340/2010 e 12.608/ 2012, que disciplinam a gestão de desastres no Brasil, preveem a elaboração do Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil pelo Municípios, mas não disciplinam o seu conteúdo. Essa lacuna precisa ser preenchida. A exemplo do que ocorre no Estatuto das Cidades, com relação ao plano diretor, o conteúdo do Plano de Contingência a ser considerado pelo Municípios deve ser definido em lei nacional, tendo em vista garantir um padrão básico de eficiência para esse importante instrumento da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Para isso, incluímos o inciso VI no §2º do art. 3-A da Lei 12.340, de 1º de dezembro de 2010.

No mesmo sentido, incluímos a delimitação das áreas verdes urbanas no âmbito do plano diretor previsto no Estatuto da Cidade. Dois dos principais fatores de ocorrência de desastres no Brasil são as ocupações de áreas de risco e impermeabilização excessiva do solo nessas áreas, que fragilizam os ecossistemas e ocasionam o aumento do risco de deslizamento, enchentes e outros eventos catastróficos. A instituição de áreas verdes aumenta a permeabilidade do solo urbano e impede a edificação em áreas de risco, ou a sua reocupação, além de proporcionar outros benefícios de melhoria da qualidade da vida urbana, como o equilíbrio do microclima, a amenização das paisagens, a proteção das nascentes e o estímulo às atividades recreativas ao ar livre. Por isso, na organização do espaço urbano, o plano diretor das cidades deve prever a destinação de áreas verdes, especialmente as que apresentarem risco de desastres.

Diferentemente da regra atual, na qual a União entraria com três cotas para cada parte integralizada por Estados, DF e municípios (3 X 1), de forma voluntária, o modelo de Funcap posto na Medida (artigos 7º a 10 da Lei) agora segue a regra básica de fontes - federais apenas - aplicada a outros fundos: recursos do Orçamento Geral da União - OGU; doações; outros aportes.

Estados, DF e municípios estão agora, corretamente, fora da caixinha para composição das dotações. Como no repasse fundo a fundo da Saúde este também terá

um Conselho Diretor - CD para estabelecer critérios de investimento, aprovação de planos de trabalho, fiscalização, acompanhamento e rendição de contas.

O repasse dos recursos do Funcap serão, ademais, flexibilizados, sem a necessidade de convênios ou instrumentos jurídico-administrativos assemelhados, apenas planos de trabalho sucintos e o reconhecimento federal pelo MI do Decreto de Situação de Emergência - DSE ou Estado de Calamidade Pública - ECP, hoje um sistema ágil e todo provido por computador - S2ID.

Sobre financiamento para obras e serviços de mitigação dos efeitos de eventos naturais extremos, assim tratou documento “O futuro que queremos”, produzido no encontro brasileiro sobre Desenvolvimento Sustentável - Rio + 20: “reconhecemos a importância da mobilização de recursos a partir de uma variedade de fontes, públicas e privadas, bilaterais e multilaterais, incluindo fontes de financiamento inovadoras, para apoiar as ações apropriadas de mitigação, medidas de adaptação, desenvolvimento e transferência de tecnologia e capacitação” (cláusula 191).

Criado em decorrência das enchentes de Pernambuco e Alagoas, o Programa Emergencial de Reconstrução - PER, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e Banco do Nordeste do Brasil - BNB, estendendo para o Rio de Janeiro e depois para todos o país, constituiu-se um instrumento de apoio financeiro fundamental para famílias, produtores rurais, empreendedores individuais, micro, pequenas e médias empresas que tiveram seus bens e produção prejudicados.

Inobstante dispor de linhas de crédito com condições especiais, com prazo para pagamento em até 120 meses (3 a 24 meses de carência) e juros fixos de 5,5% ao ano, parcela considerável dos tomadores do empréstimo não conseguiu cumprir prazos de pagamento, ou do próprio PER, ou de outros financiamentos.

A inadimplência do PER ou de outras contas, derivado pelo pagamento deste, ocorreu, notadamente, porque as premissas de recuperação econômica das regiões devastadas e consequente capacidade de reorganização do negócio e pagamento das parcelas, na maioria das cidades, não aconteceu.

Cidades dependentes de turismo, por exemplo, tiveram fluxo de pessoas reduzido, ou por ausência da conclusão das obras ou mesmo por sentimento de

insegurança. Com isso, aqueles que emprestam para capitalizar-se não conseguiram sucesso.

Há que se recompor, então, esta dívida, consolidando valores e alargando prazos para que o pipoqueiro, o pequeno agricultor, ou o empresário possam reorganizar-se financeiramente produzindo a continuidade desta linha de financiamento, fundamental para construção de resiliência destes lugares. Como solução, acrescentamos, no PLV (artigo 15-A), esta equação: consolidação da dívida e prazo de 24 meses para pagamento.

Na iminência de desastre, a divulgação de alerta é a principal maneira de evitar a perda de vidas humanas. É fundamental prover as comunidades de um sistema de alerta eficiente, com grande capilaridade, capaz de alcançar rapidamente todas as pessoas em situação de risco. No Rio de Janeiro, o uso do SMS como meio de divulgação de alerta a moradores de áreas de risco já salvou muitas vidas. Por isso, a divulgação de alerta deve ser uma obrigação das empresas de telefonia e não pode estar à mercê de negociações das autoridades locais com essas empresas (art. 4º do PLV).

Fecha o arco de principais - e boas- iniciativas positivas da MPV a autorização para execução das obras de prevenção por meio do Regime Diferenciado de Contratação (artigo 15-A da Lei, renumerado para 15-C).

O RDC, novo regime licitatório, tem por objetivo tornar as licitações mais eficientes e céleres, sem afastar a transparência e o acompanhamento pelos órgãos de controle.

Inspirado nas regras de contratação da União Europeia, dos Estados Unidos, nas diretrizes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE e nas próprias leis brasileiras (pregão), foi instituído pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, para, primeiramente, ser aplicado às obras de aeroportos da para atender aos eventos esportivos a serem realizados no Brasil.

Depois, foi estendido para todas as capitais e áreas distantes até 350 Km destas. Com a Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, foi, finalmente, estendido para todas as obras do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.

São inovações importantes que poderão colaborar com a celeridade que exigem as obras de prevenção contratando-se, inclusive, por meio de empreitadas do tipo *turn key*. Senão, vejamos algumas:

- a) reduz o risco quanto à qualidade e aos custos do objeto contratado (compartilhamento de riscos com o contratado);
- b) cria o regime de contratação integrada:
  - i. o vencedor da licitação elabora o projeto básico - PB e o projeto executivo - PE a partir de um anteprojeto de engenharia fornecido pela administração pública;
  - ii. o contratado assume a execução de todas as etapas da obras, bem como seus riscos;
  - iii. a obra será entregue à administração pelo preço e prazo contratados;
  - iv. veda a interposição de aditivo por falhas na etapa, pois o contratado, já que fez os PB e o PE, assume os riscos, salvo em caso de reequilíbrio econômico-financeiro (fato de príncipe); e
  - v. julgamento por técnica e preço;
- c) utilização de remuneração variável vinculada ao desempenho da contratada, com base em metas e padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazo de entrega; e
- d) possibilidade inversão da ordem das fases do procedimento licitatório: a habilitação antecede o julgamento, ou a apresentação de propostas ou lances. A inversão ocorre mediante motivação - previsão no instrumento convocatório -, diminuindo a burocracia e reduzindo o custo para os participantes.

Não há que se falar, então, até pela natureza da intervenção, necessária em muitos lugares a beira da destruição, em não se aplicar o RDC nas ações desta MPV, como propugnam algumas emendas.

É, ainda, uma antiga reivindicação - desde a criação do RDC - dos órgãos que atuam diretamente na implantação de obras de prevenção e reconstrução e recuperação/resposta (MI, Cidades e Serviço Geológico do Brasil - CPRM), espaço que também será utilizado pelos órgãos de Proteção Civil de Estados, DF e municípios.

## Emendas

Relativamente ao conteúdo das emendas apresentadas, julgamos, para contribuir com a decisão de Sua Excelência a Presidenta da Comissão Mista, Senadora Ana Rita, que as emendas de nºs 1, 4, 29, 30, 31, 35, 36, 37, devem ser inadmitidas por enquadrarem-se no artigo 4º, § 4º da Resolução nº 1, de 2002-CN, que veda a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na MPV, confrontarem a LC nº 95/98, que preceitua que a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão (artigo 7º, II) e, por fim, encontrarem adversidade na manifestação do STF na ADI 3.288/10: “a impossibilidade de o Parlamento veicular matéria estranha à versada no projeto de lei (Requisito de Pertinência)”, conforme parecer do Ministro Carlos Ayres Brito.

Diferentemente, julgamos que as emendas de nºs, 20, 21, 24, 32, 41, 42, 43, 47 devem ser acatadas parcialmente por encontramos, em seus escopos, propostas que colaboram para a atualização de normas e melhoria da governança na gestão dos recursos destinados a criar mecanismos humanos e estruturais para enfrentar, no século, uma série de danos naturais e escala.

Já as emendas de nºs 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 33, 34, 38, 39, 40, 44, 45e 46 não aproveitamos, inobstante bem elaboradas.

Corroborando com estas ideias, mesmo que não na sua totalidade, entendemos que o texto original da Medida deva ser redigido de acordo com o Projeto de Lei de Conversão - PLV que ora apresentamos à Comissão.

## CONCLUSÃO

Pelos motivos acima expostos, **VOTO**

I - pelo atendimento aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 631/13;

II - pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa;

III - pela adequação orçamentária e financeira das emendas;

V - no mérito, pela aprovação desta Medida Provisória e aprovação parcial das emendas de nºs, 20, 21, 24, 32, 41, 42, 43, 47, na forma do PLV em anexo, rejeitando-se as emendas de nºs 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 25, 26,

27, 28, 33, 34, 38, 39, 40, 44, 45 e 46, havendo sido inadmitidas as de n<sup>os</sup> 1, 4, 29, 30, 31, 35, 36, 37.

Sala das Comissões, em      de      de 2014

DEPUTADO PAULO FOLETTO  
Relator

**COMISSÃO MISTA DESTINADA A EMITIR PARECER SOBRE A MEDIDA  
PROVISÓRIA Nº 631, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2013.**

**PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº /2014**

*Altera as Leis de nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, e 12.409, de 25 de maio de 2011, que tratam, respectivamente, da transferência de recursos da União aos entes federativos para ações de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres naturais, da autorização para o Fundo de Compensação de Variações Salariais assumir direitos e obrigações do Sistema Financeiro da Habitação, e dá outras providências.*

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1º** A ementa da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres, de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres, sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil e dá outras providências.” (NR)

**Art. 2º** A Lei nº 12.340, de 2010, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º-A. A transferência de recursos financeiros para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres, de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios observará as disposições desta Lei e poderá ser feita por meio:

I - de depósito em conta específica mantida pelo ente beneficiário em instituição financeira oficial federal; ou

II - do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil - Funcap a fundos constituídos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios com fim específico de execução das ações previstas no art. 8º e na forma estabelecida no § 1º do art. 9º desta Lei.

§ 1º Será responsabilidade da União, conforme regulamento:

I - definir as diretrizes e aprovar os planos de trabalho de ações de prevenção em áreas de risco e de recuperação em áreas atingidas por desastres;

II - efetuar os repasses de recursos aos entes beneficiários nas formas previstas no **caput**, de acordo com os planos de trabalho aprovados;

III - fiscalizar o atendimento das metas físicas de acordo com os planos de trabalho aprovados, exceto nas ações de resposta; e

IV - avaliar o cumprimento do objeto relacionado às ações previstas no **caput**.

§ 2º Será responsabilidade exclusiva dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios beneficiados:

I - demonstrar a necessidade dos recursos demandados;

II - apresentar, exceto nas ações de resposta, plano de trabalho ao órgão responsável pela transferência de recursos, na forma e no prazo definidos em regulamento;

III - apresentar estimativa de custos necessários à execução das ações previstas no **caput**, com exceção das ações de resposta;

IV - realizar todas as etapas necessárias à execução das ações de prevenção em área de risco, de resposta e de recuperação de desastres, nelas incluídas a contratação e execução das obras ou prestação de serviços, inclusive de engenharia, em todas as suas fases; e

V - prestar contas das ações de prevenção, de resposta e de recuperação perante o órgão responsável pela transferência de recursos e aos órgãos de controle competentes.

§ 3º A definição do montante de recursos a ser transferido pela União decorrerá de estimativas de custos das ações selecionadas pelo órgão responsável pela transferência de recursos em conformidade com o plano de trabalho apresentado pelo ente federado, salvo em caso de ações de resposta.

§ 4º Os entes beneficiados se comprometerão à realização integral das ações de prevenção e recuperação independentemente de novos repasses de recursos pela União, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e

instalações necessárias, atendidos os requisitos técnicos, parâmetros e etapas contidos no plano de trabalho.

§ 5º A União, representada pelo órgão responsável pela transferência de recursos, verificará os custos e as medições da execução das ações de prevenção e recuperação em casos excepcionais de necessidade de complementação dos recursos transferidos, devidamente motivados.

§ 6º As referências de custos da União para as hipóteses abrangidas nos §§ 4º a 6º poderão ser baseadas em valores pagos pela administração pública em serviços e obras similares ou na avaliação do custo global da obra, aferida mediante orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica, nos termos do regulamento.

§7º Os dispêndios relativos às ações definidas no **caput** pelos entes beneficiários serão monitorados e fiscalizados por órgão ou instituição financeira oficial federal, na forma a ser definida em regulamento.

§8º. Os entes beneficiários deverão disponibilizar relatórios nos prazos estabelecidos em regulamento e sempre que solicitados, relativos às despesas realizadas com os recursos liberados pela União ao órgão responsável pela transferência de recursos e aos órgãos de controle.

§ 9º. Os entes federados darão ampla divulgação, inclusive por meio de portal na internet, às ações inerentes às obras ou empreendimentos custeadas com recursos federais, em especial destacando o detalhamento das metas, valores envolvidos, empresas contratadas e estágio de execução, conforme condições a serem estabelecidas em regulamento.

§10. No caso de haver excedente de recursos transferidos, o ente beneficiário poderá propor sua destinação a ações correlatas àquelas previstas no caput, sujeitas à aprovação do órgão responsável pela transferência dos recursos.

§ 11. Os Estados poderão apoiar a elaboração de termos de referência, planos de trabalho e projetos, cotação de preços, fiscalização e acompanhamento, bem como a prestação de contas de municípios com população inferior a 50 (cinquenta) mil habitantes. (NR)

.....

Art. 3º-A .....

§ 2º .....

**VI – São elementos a serem considerados no Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil, a ser elaborado pelo município:**

- a) indicação das responsabilidades de cada órgão na gestão de desastres, especialmente quanto às ações de preparação, resposta e recuperação.
- b) definição dos sistemas de alerta a desastres, em articulação com o sistema de monitoramento, com especial atenção dos radioamadores;
- c) organização dos exercícios simulados, a serem realizados com a participação da população;
- d) organização do sistema de atendimento emergencial à população, incluindo-se a localização das rotas de deslocamento e dos pontos seguros no momento do desastre, bem como dos pontos de abrigo após a ocorrência de desastre;
- e) definição das ações de atendimento médico-hospitalar e psicológico aos atingidos por desastre;
- f) cadastramento das equipes técnicas e de voluntários para atuarem em circunstâncias de desastres
- g) localização dos centros de recebimento e organização da estratégia de distribuição de doações e suprimentos.”

“Art. 4º São obrigatórias as transferências da União aos órgãos e entidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres, de resposta e de recuperação em áreas atingidas ou com o risco de serem atingidas por desastres, observados os requisitos e procedimentos estabelecidos pela legislação aplicável.

§ 1º A liberação de recursos para as ações previstas no **caput** poderá ser efetivada por meio de depósito em conta específica a ser mantida pelos órgãos e entidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em instituição financeira oficial federal, observado disposto em regulamento.

§ 2º Para as ações previstas no **caput**, caberá ao órgão responsável pela transferência de recursos definir o montante de recursos a ser transferido de acordo com sua disponibilidade orçamentária e financeira e desde que seja observado o previsto no art. 1º-A.

§ 3º No caso de execução de ações de recuperação e resposta serão adotados os seguintes procedimentos:

I - para recuperação, o ente beneficiário deverá apresentar plano de trabalho ao órgão responsável pela transferência dos recursos no prazo de noventa dias da ocorrência do desastre;

II - para resposta, quando compreender exclusivamente socorro e assistência às vítimas, o Governo Federal poderá, mediante solicitação motivada e comprovada do fato pelo ente beneficiário, prestar apoio prévio ao reconhecimento federal da situação de emergência ou estado de calamidade pública, ficando o ente recebedor responsável pela apresentação dos documentos e informações necessárias para análise do reconhecimento;

III – para as ações de resposta, fica dispensada aos Municípios em situação de emergência ou calamidade pública, cuja gravidade do desastre tenha tornado inoperante e impossível a realização de atos formais da Administração, a prévia emissão de nota de empenho, na forma do § 1º do art. 60 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964;

IV - o disposto no inciso III não elimina a necessidade de emissão da nota de empenho, em até 90 dias do restabelecimento das condições operacionais do município, em contemporaneidade com a execução da despesa e dentro do prazo estabelecido no plano de trabalho.

“Art. 5º O *órgão responsável pela transferência do recurso* acompanhará e fiscalizará a aplicação dos recursos transferidos na forma do art. 4º.” (NR)

§ 1º .....

§ 2º Os entes beneficiários das transferências de que trata o *caput* deverão apresentar ao órgão responsável pela transferência do recurso a prestação de contas do total dos recursos recebidos, na forma do regulamento.

§ 3º Os entes beneficiários manterão, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da data de aprovação da prestação de contas de que trata o § 2º, os documentos a ela referentes, inclusive os comprovantes de pagamentos efetuados com os recursos financeiros transferidos na forma desta Lei, ficando obrigados a disponibilizá-los, sempre que solicitado, ao órgão responsável pela transferência do recurso, ao Tribunal de Contas da União e ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal. (NR)

“Art. 5º-A. Constatada, a qualquer tempo, nas ações de prevenção, de resposta e de recuperação, a presença de vícios nos documentos apresentados, a inexistência de risco de desastre, da situação de emergência ou do estado de calamidade pública declarados ou a inexecução do objeto, o ato administrativo que tenha autorizado a realização da transferência obrigatória perderá seus efeitos, ficando o ente beneficiário obrigado a devolver os valores repassados devidamente atualizados.

*Parágrafo único.* Sem prejuízo do disposto no **caput**, ocorrendo indícios de falsificação de documentos pelo ente federado, deverão ser notificados o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual respectivo, para adoção das providências cabíveis.” (NR)

“Art. 7º O Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil - Funcap, instituído pelo Decreto-Lei nº 950, de 13 de outubro de 1969, passa a ser regido pelo disposto nesta Lei.” (NR)

“Art. 8º O Funcap, de natureza contábil e financeira, vinculado ao Ministério da Integração Nacional, terá como finalidade custear, no todo ou em parte:

I - ações de prevenção em áreas de risco de desastre; e

II - ações de recuperação de áreas atingidas por desastres em entes federados que tiverem a situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos nos termos do art. 3º.” (NR)

“Art. 9º Constituem recursos do Funcap:

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

II - doações; e

III - outros que lhe vierem a ser destinados.

§ 1º Os recursos do Funcap serão transferidos diretamente aos fundos constituídos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios cujos objetos permitam a execução das ações a que se refere o art. 8º, após o reconhecimento federal da situação de emergência ou do estado de calamidade pública ou a identificação da ação como necessária à prevenção de desastre, dispensada a celebração de convênio ou outros instrumentos jurídicos.

§ 2º São obrigatórias as transferências a que se refere o §1º, observados os critérios e os procedimentos previstos em regulamento.

§ 3º O repasse de recursos do Funcap deverá observar o *disposto em regulamento*.

§ 4º O controle social sobre as destinações dos recursos do Funcap será exercido por conselhos vinculados aos entes beneficiados, garantida a participação da sociedade civil.” (NR)

“Art. 10. Os recursos do Funcap serão mantidos na Conta Única do Tesouro Nacional e geridos por um Conselho Diretor que deverá estabelecer os critérios para priorização e aprovação dos planos de trabalho, acompanhamento, fiscalização e aprovação da prestação de contas.

*Parágrafo único.* O Poder Executivo regulamentará o funcionamento, competências, responsabilidades, composição do Conselho Diretor e forma de indicação de seus membros.” (NR)

“**Art. 15-A.** Aplica-se o disposto na Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, às licitações e aos contratos destinados à execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres, de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres.” (NR)

“**Art. 15-B** As empresas exploradoras de serviço móvel pessoal ficam obrigadas a transmitir gratuitamente informações de alerta à população sobre risco de desastre, por iniciativa dos órgãos competentes, nos termos de regulamento.” (NR)

**Art. 3º.** Acrescente-se o seguinte inciso VI ao art. 42-A da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001:

"Art. 42-A .....  
.....

**VI - Identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades".(NR)**

.....  
**Art. 4º.** O art. 4º, da Lei nº 12.409, de 25 de maio de 2011, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“Art. 4º .....

.....  
§9º Ficam as instituições financeiras, a seu critério, autorizadas a renegociar as operações de financiamento em situação de inadimplência em 31 de dezembro de 2012, contratadas com recursos administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no âmbito do Programa Emergencial de Reconstrução (PER), operados com recursos equalizados pelo Tesouro Nacional, de que trata o inciso V do art. 1º da Resolução nº 4.170, de 20 de dezembro de 2012, de forma a renegociar até 100% (cem por cento) das parcelas vencidas até a promulgação desta Lei e das parcelas a vencer até o fim do contrato original, mediante a incorporação ao saldo devedor e redistribuição nas parcelas restantes, podendo ser prorrogada para até 24 (vinte e quatro) meses, após a data prevista para o vencimento vigente do contrato, mantendo-se os mesmos encargos financeiros pactuados.” (NR)

**Art. 5º** Ficam revogados o arts. de nºs 11 a 14 da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010.

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

Sala das Comissões, em     de     de 2014

DEPUTADO PAULO FOLETTTO  
Relator