



SENADO FEDERAL

PARECER

Nº 355, DE 2014

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 3, de 2014, oriundo da Medida Provisória nº 631, de 24 de dezembro de 2013, que 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, e as Leis nºs 10.257, de 10 de julho de 2001, e 12.409, de 25 de maio de 2011.

RELATORA-REVISORA: Senadora LÍDICE DA MATA

I – RELATÓRIO

Trata-se de deliberar, em caráter de revisão, sobre o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 3, de 2014, aprovado pela Câmara dos Deputados no processo de apreciação da Medida Provisória (MPV) nº 631, de 24 de dezembro de 2013, que 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, e as Leis nºs 10.257, de 10 de julho de 2001, e 12.409, de 25 de maio de 2011.

As alterações trazidas à legislação vigente pela redação original MPV nº 631, de 2013, pretendem, nos termos da Exposição de Motivos Interministerial que embasa a proposição:

- a) inserir as ações de resposta e recuperação de áreas atingidas por desastres no âmbito das transferências obrigatórias com o objetivo de tornar mais ágil o processo de liberação dos recursos necessários;
- b) aprovar “um novo desenho” para o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (FUNCAP) de molde a substituir o atual sistema de integralização de cotas em razão de seu funcionamento ter sido inviabilizado pela falta de “adesão por parte dos Estados e Municípios”;
- c) incluir as “ações de prevenção” no campo de abrangência do Funcap; e
- d) possibilitar que “outros ministérios”, que promovam ações de prevenção, resposta ou recuperação, possam fazê-lo “por meio da sistemática dos processos de transferência obrigatória”.

Para o alcance desses propósitos, alterou-se 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, Proteção e Defesa Civil e dá outras providências.*

Nesse passo, incorporou-se à norma vigente o art. 1º-A para determinar que 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 poderá ser feita por meio:

- a) de depósito em conta específica mantida pelo ente beneficiário em instituição financeira oficial federal; ou
- b) do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap) a fundos constituídos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios com o fim específico de execução de ações de prevenção em áreas de risco e de recuperação de áreas atingidas por desastres.

Definem-se também as responsabilidades da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios.

Nos termos do art. 4º da norma alterada, passam a ser “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”.

A teor do 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”, perderá seus efeitos o ato administrativo que tenha autorizado a realização da transferência obrigatória, ficando o ente beneficiário obrigado a devolver os valores repassados devidamente atualizados. 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.

Adiante, nos arts. 7º e 8º, regula-se o Funcap como de natureza contábil e financeira, vinculado ao Ministério da Integração Nacional, tendo por finalidade o custeio, no todo ou em parte, das ações de que trata a MPV.

Segundo o art. 9º, os recursos do Funcap (dotações consignadas na lei orçamentária anual da União e seus créditos adicionais; doações; e outros que lhe vierem a ser destinados) serão transferidos diretamente aos fundos constituídos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios cujos objetos permitam a execução das mencionadas ações, “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”.

As destinações dos recursos do Funcap serão objeto de controle social, exercido por conselhos vinculados aos entes beneficiados, garantida a participação da sociedade civil.

O art. 10, a seu turno, determina que os recursos do Funcap sejam mantidos na Conta Única do Tesouro Nacional e geridos por um Conselho Diretor.

Por fim, no art. 15-A, a MPV determina a aplicação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), objeto da 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.”

Foram oferecidas 47 emendas à MPV nº 631, de 2013. Dessas, 8 (as de nºs 20, 21, 24, 32, 41, 42, 43 e 47) foram acolhidas total ou parcialmente pela Câmara dos Deputados, sendo as demais inadmitidas ou rejeitadas. O exame, naquela Casa, do Relatório da Comissão Mista destinada a emitir parecer sobre a MPV nº 631, de 2013, resultou no PLV nº 3, de 2014, agora submetido ao Senado Federal.

II – ANÁLISE

Em relação ao texto original da MPV nº 631, de 2014, as principais alterações promovidas na Câmara dos Deputados são as seguintes:

1) acréscimo ao § 4º do art. 1-A da Lei nº 12.340, de 2010, que determina o compromisso dos entes beneficiários com a realização integral das ações “independentemente de novos repasses de recursos pela União”, do seguinte adendo: “desde que a União cumpra, sem atrasos, o cronograma de desembolso financeiro do respectivo plano de trabalho aprovado”;

2) aditamento ao art. 1-A da Lei nº 12.340, de 2010, de dispositivo no sentido de estabelecer que “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 mil habitantes;

3) acréscimo ao art. 3º-A da Lei nº 12.340, de 2010, que trata da instituição, pelo Governo Federal, de “cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos”, de dispositivos destinados a regrar a elaboração, pelos municípios, do Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil, que deverá considerar os seguintes elementos:

I – indicação das responsabilidades de cada órgão na gestão de desastres, especialmente quanto às ações de preparação, resposta e recuperação;

II – definição dos sistemas de alerta a desastres, em articulação com o sistema de monitoramento, com especial atenção dos radioamadores;

III – organização dos exercícios simulados, a serem realizados com a participação da população;

IV – 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;

V – definição das ações de atendimento médico-hospitalar e psicológico aos atingidos por desastre;

VI – cadastramento das equipes técnicas e de voluntários para atuarem em circunstâncias de desastres;

VII – localização dos centros de recebimento e organização da estratégia de distribuição de doações e suprimentos.

4) especificação, no § 3º do art. 4º da Lei nº 12.340, de 2010, dos procedimentos a serem adotados no caso de execução de ações de recuperação e resposta;

5) supressão, no art. 5º-A da Lei nº 12.340, de 2010, da determinação de que sejam notificados o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual respectivo nos casos de indícios de falsificação de documentos pelo ente federado;

6) aditamento do art. 15-B à Lei nº 12.340, de 2010, para determinar que “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”;

7) alteração do art. 42-A da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para acrescer ao conteúdo dos planos diretores a “identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades”.

8) modificação da Lei nº 12.409, de 25 de maio de 2011, que trata de matéria financeira, para acrescer-lhe o § 9º ao art. 4º no sentido de autorizar a renegociação das “operações de financiamento em situação de adimplência 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” em até 100% (cem por cento) das parcelas vencidas até a promulgação da lei proposta, bem como das parcelas a vencer até o fim do contrato original, “mediante a incorporação ao saldo devedor e a 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”.

Encontram-se atendidos os pressupostos de relevância e urgência da MPV nº 631, de 2013, requeridos pelo art. 62 da Constituição Federal, tanto para sua edição pela Excelentíssima Senhora Presidente da República, quanto para sua admissibilidade pelo Congresso Nacional, bem assim em relação à sua adequação orçamentária e financeira.

No mérito, consideramos que a iniciativa, aprimorada por contribuições oriundas de diversas forças políticas representadas no Congresso Nacional, vem ao encontro de relevantes expectativas da população brasileira.

Embora incidam sobre distintas normas legais, os enunciados do PLV nº 3, de 2014, convergem todos para o tema das ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas ou em risco de serem atingidas por desastres.

Suas disposições dizem respeito diretamente à qualidade de vida de imensa parcela da população brasileira, frequentemente ameaçada por secas, inundações e deslizamentos, decorrentes, muitas vezes, do descaso com o meio ambiente, da imprevidência administrativa e de demandas habitacionais desatendidas. Segundo o Relatório da Comissão Mista que examinou a MPV, “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 anos no Brasil, 49 milhões sofreram

com secas. Lidera a escala de ocorrências o 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”.

Desastres como o ocorrido na região serrana do Rio de Janeiro no verão de 2011, quando enchentes e deslizamentos levaram à morte nada menos que 916 pessoas, numa das maiores tragédias naturais de nossa história, reforçam o caráter de prioridade desse tema no âmbito das políticas públicas.

Primordialmente, a MPV altera a Lei nº 12.340, de 2010, atribuindo aos recursos para ações de prevenção, de resposta e reconstrução em áreas de risco ou atingidas por desastres fluxo orçamentário e financeiro obrigatório. O procedimento instituído para o repasse desses recursos assemelha-se ao que já se aplica às dotações do Sistema Único de Saúde (SUS).

Em nova formatação, a proposição reativa o Funcap, que passa a ser constituído apenas com recursos federais. A MPV, ademais, adota o Regime Diferenciado de Contratação (RDC) para as obras e serviços destinados à prevenção e ao enfrentamento de desastres naturais.

Em síntese, a MPV nº 631, de 2013, com os aprimoramentos promovidos durante sua tramitação legislativa, opera no sentido de constituir poderoso instrumento público de apoio à resistência, tanto preventiva quanto corretiva, dos assentamentos populacionais e dos empreendimentos econômicos aos desastres naturais, decorrentes ou não da atividade humana.

Como bem aponta mais uma vez o Relatório da Comissão Mista, com base em pesquisa realizada pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) do Banco Mundial, realizada em conjunto com a Organização das Nações Unidas (ONU), “os desastres naturais mataram cerca de 3,3 milhões de pessoas nos últimos 40 anos, causando prejuízos de US\$ 185 bilhões por ano”.

O aumento da densidade populacional, decorrente das elevadas taxas de urbanização que se verificam em várias partes do globo, a degradação ambiental e o aquecimento global, ao lado da pobreza que ainda escraviza bilhões de pessoas, são fatores determinantes das crescentes ameaças de desastres naturais.

No Brasil, além das já mencionadas ocorrências de secas e da tragédia que acometeu a região serrana do Rio de Janeiro, não faltam exemplos que impõem prioridade a esse tema no âmbito das políticas públicas. As perdas humanas e os danos materiais ocorridos decorrentes de desastres como os ocorridos em Santa Catarina, no Vale do Itajaí, em 2008; nos deslizamentos que atingiram o Morro do Bumba em Niterói, no Rio de Janeiro, em 2010, mesmo ano de devastações causadas por enxurradas nos Estados de Alagoas e Pernambuco; nos temporais que destruíram a cidade de Lajedinho, na Chapada Diamantina, na Bahia, em 2013; nas enchentes que vêm atingindo vários Estados da Região Norte neste ano, demonstram a vulnerabilidade de nosso país e a necessidade da adoção de ações preventivas e da implementação de instrumentos ágeis de gestão.

São essas as disposições trazidas pela MPV nº 631, de 2014, com os aprimoramentos incorporados pelo PLV nº 3, de 2014.

Entre tais aprimoramentos importa destacar a divulgação de alerta na iminência de desastres como principal maneira de evitar a perda de vidas humanas. Nesse passo, a exemplo do que já ocorre de forma exitosa no Rio de Janeiro, onde o uso de mensagens por telefonia celular vem salvando muitas vidas, instituiu-se a obrigação de as empresas exploradoras de serviço móvel pessoal transmitirem gratuitamente informações de alerta à população sobre risco de desastre, por iniciativa dos órgãos competentes.

Outro aspecto relevante no tocante aos melhoramentos promovidos pelo PLV nº 3, de 2014, refere-se à possibilidade de renegociação das operações de financiamento contratadas com recursos administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no âmbito do Programa Emergencial de Reconstrução (PER).

Criado em decorrência das enchentes ocorridas em Pernambuco e Alagoas, estendido para o Rio de Janeiro e, depois, para todo o País, o PER constituiu-se num instrumento de apoio financeiro fundamental para famílias, produtores rurais, empreendedores individuais, além de pequenas e médias empresas que tenham tido seus meios de produção prejudicados.

No entanto, embora disponha de linhas de crédito com condições especiais, parcela considerável dos tomadores do empréstimo não conseguiu cumprir seus prazos de pagamento, quase sempre em razão de haverem sido frustradas as premissas de recuperação econômica das regiões devastadas.

À vista dessa realidade, o PLV nº 3, de 2014, recompõe essa dívida, consolidando valores e alargando para mais 24 meses o prazo para sua amortização.

Quanto à técnica legislativa, contudo, há ligeiros reparos de redação a promover, os quais, conquanto não adentrem o mérito da proposição, tornarão seu texto mais consentâneo com os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que, entre outras providências, dispõe sobre a redação das leis.

Trata-se da redação da própria ementa da proposição, que deixou inadvertidamente de mencionar as ações de prevenção em seu objeto, e da redação dada ao § 9º acrescido ao art. 4º da Lei nº 12.409, de 2011, com vistas a conferir maior clareza ao dispositivo.

Os ajustes necessários são promovidos na forma das emendas adiante formuladas.

III – VOTO

Em razão do exposto, concluímos pela admissibilidade da Medida Provisória nº 631, de 2013, e, considerados os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, votamos pela aprovação do Projeto de Lei de Conversão nº 3, de 2014, nos termos aprovados pela Câmara dos Deputados, com as seguintes emendas de redação:

EMENDA Nº 1 – PLEN

Dê-se à ementa do PLV nº 3, de 2014, a seguinte redação:

Altera a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dispor 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 e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil, e as Leis nºs 10.257, de 10 de julho de 2001, e 12.409, de 25 de maio de 2011.

EMENDA Nº 2 – PLEN

Dê-se ao § 9º acrescido ao art. 4º da Lei nº 12.409, de 25 de maio de 2011, pelo art. 4º do PLV nº 3, de 2014, a seguinte redação:

“§ 9º Ficam as instituições financeiras, a seu critério, autorizadas a renegociar as operações de financiamento em situação de adimplência 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, equalizados pelo Tesouro Nacional, de que trata o inciso V do art. 1º da Resolução nº 4.170 do Banco Central do Brasil, de 20 de dezembro de 2012, em 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 incorporação ao saldo devedor e redistribuição nas parcelas restantes, podendo o pagamento ser prorrogado para até 24 (vinte e quatro) meses após a data inicialmente prevista para o vencimento no contrato, mantendo-se os mesmos encargos financeiros pactuados.”(NR)

Sala das Sessões,

Bidice da Mata e Souza

, Relatora-Revisora

Publicado no DSF, de : /5/2014

Secretaria de Editoração e Publicações - Brasília-DF

OS: 119, * /2014