

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 25, de 2011, do Senador Lindbergh Farias, que *altera a Lei 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dispor sobre a cooperação federativa no âmbito da Defesa Civil e prever a formação da Força Nacional de Defesa Civil.*

RELATOR: Senador **JORGE VIANA**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 25, de 2011, do Senador Lindbergh Farias. A proposição acrescenta cinco artigos à Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, que, entre outras medidas, estrutura o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) e o Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP).

O objetivo do PLS nº 25, de 2011, é disciplinar a cooperação federativa no âmbito das ações de defesa civil. Para tanto, procura definir regras para a celebração de convênios da União com os Estados e o Distrito Federal e para a atuação de uma Força Nacional de Defesa Civil. A proposição determina o conteúdo essencial da cooperação federativa e dos convênios previstos, bem como aspectos fundamentais da operacionalização desses instrumentos.

Conforme o autor do projeto, a Força Nacional de Defesa Civil tem por objetivo *constituir um contingente de agentes qualificados e pronto para ser mobilizado em defesa da população na prevenção de danos, no socorro imediato e na recuperação de áreas atingidas por desastres.* A proposta é expressamente inspirada na experiência da Força Nacional de

Segurança Pública e, segundo o autor, promoverá dois claros avanços: o ganho de qualidade das operações de defesa civil e o aumento do número de agentes preparados para atuar, uma vez que os integrantes do grupo poderiam agir como multiplicadores dos conhecimentos adquiridos para os seus órgãos e suas corporações de origem.

A Senadora Ana Amélia apresentou emenda destinada a incluir os Municípios entre os entes capazes de celebrar convênios na área da defesa civil. De acordo com a Senadora, *o tempo de reação e organização necessário, nesses casos de calamidade pública, deve levar em conta o fortalecimento da autonomia municipal, contribuindo para que as soluções políticas e técnicas possam ser revertidas em qualidade de vida da população.*

II – ANÁLISE

De acordo com o inciso I do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas. Segundo o inciso II, alíneas *c* e *g*, do mesmo dispositivo, cabe também à CCJ emitir parecer quanto ao mérito sobre segurança pública e normas gerais de contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

No que tange à análise da **constitucionalidade formal**, o projeto trata do tema defesa civil. Insere-se, portanto, no campo das competências legislativas privativas da União, conforme o inciso XXVIII do art. 22 da Constituição Federal. A proposição não interfere nos temas de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49, da CF), e a espécie normativa escolhida – projeto de lei – está adequada à matéria a ser disciplinada. Contudo, a criação de uma força nacional de defesa civil e as despesas criadas com a diárias e indenizações esbarram em vício insanável de iniciativa. Estas disposições somente poderão ser instituídas por proposta do Poder Executivo, tendo em vista o disposto nos incisos II e VI do art. 84, combinado com o art. 61, da Lei Maior.

Quanto à **constitucionalidade material**, entendemos que não há afronta a qualquer princípio ou direito fundamental consagrado no texto

constitucional. Ademais, a proposição mostra-se sintonizada com as prescrições do inciso XVIII do art. 21 e do § 5º do art. 144 da Constituição Federal.

No que tange à **juridicidade**, entendemos que o projeto está em consonância com o regramento geral sobre a defesa civil no Brasil, consubstanciado na Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, que pretende alterar.

Não há, por fim, reparos a fazer em relação **regimentalidade** do PLS nº 25, de 2011.

No **mérito**, consideramos que a preocupação do Senador Lindbergh Farias é legítima e absolutamente oportuna e pertinente. Entre incontáveis outros exemplos, as catástrofes ocorridas em Alagoas e Pernambuco, em 2010, e na região serrana do Rio de Janeiro, em 2011, são suficientes para indicar a importância das ações de defesa civil.

Cabe ressaltar que as catástrofes ocorridas nos últimos tempos colocaram a organização da defesa civil na ordem do dia, inclusive o Senado Federal, sensível a este tema, criou Comissão Temporária com o objetivo de aprofundar a discussão do assunto e propor alternativas para a superação dos problemas enfrentados. Nas diversas reuniões realizadas por esta comissão, em todas as Regiões do País, os representantes dos órgãos de defesa civil estaduais e municipais reiteradamente acusaram como um dos maiores problemas a falta de articulação e do trabalho conjunto das forças de defesa civil, inclusive a propondo a criação de uma força nacional de defesa civil

Os desastres, sejam eles naturais ou provocados pela ação humana, causam sérios prejuízos econômicos e, muito mais grave, a perda de vidas humanas. Nessas ocasiões, a atuação do poder público parece improvisada. Aparentemente, o socorro à população afetada depende mais da capacidade de auto-organização da sociedade local e nacional do que da atuação decisiva das entidades governamentais, nas três esferas de governo.

Contudo, vários pontos do projeto merecem aprimoramento. Boa parte dos dispositivos destina-se a autorizar o Poder Executivo a realizar

ações para as quais ele já tem competência. Outros impõem restrições indevidas e inconstitucionais ao poder discricionário de que dispõe o Poder Executivo para determinar, por exemplo, o conteúdo das contratações que realiza. Além disso, a proposição prevê a utilização de verbas do FUNCAP, instituído para financiar ações de recuperação de áreas afetadas por desastres, para o pagamento de despesas com ações da Força Nacional de Defesa Civil, tipicamente de resposta a desastres.

No intuito de aprimorar a proposição e sanar alguns vícios, oferecemos Substitutivo ao PLS nº 25, de 2011.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 25, de 2011, com o acatamento da emenda apresentada pela Senadora Ana Amélia, na forma da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 25, DE 2011

Altera a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dispor sobre o conteúdo dos convênios firmados no âmbito do Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 17-A:

“Art. 17-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar entre si convênios para a execução conjunta de ações de defesa civil, inclusive para constituição de força nacional de defesa civil.

§ 1º Somente os entes que integrarem o SINDEC poderão participar dos convênios previstos no *caput*.

§ 2º Os convênios previstos no *caput* deverão conter, no mínimo:

- I – identificação do objeto;
- II – fixação de objetivos e metas;
- III – definição de etapas ou fases de execução do objeto;
- IV – previsão de início e fim da execução do objeto;
- V – plano de aplicação de recursos financeiros;
- VI – cronograma de desembolso;
- VII – especificação do aporte de recursos.

§ 3º O objeto dos convênios previstos no *caput* poderá conter, entre outras medidas:

- I – execução de ações conjuntas;
- II – desenvolvimento de ações de capacitação e aperfeiçoamento de pessoal;
- III – transferência de recursos;
- IV – cessão, em caráter emergencial e temporário de servidores civis e militares com formação técnica compatível com as atividades a serem desenvolvidas, bem como de máquinas e equipamentos para a execução das atividades previstas no convênio.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 20 de março de 2013

Senador VITAL DO RÊGO, Presidente

Senador BENEDITO DE LIRA, Relator