

PARECER N° , DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 20, de 2009, primeiro signatário o Senador César Borges, que *altera o art. 159 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para criar o Fundo Nacional de Defesa Civil.*

RELATOR: Senador **MARCONI PERILLO**

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 20, de 2009, cuja ementa é acima transcrita, de autoria do ilustre Senador CÉSAR BORGES e outros 35 Senhores Senadores.

A proposição, em seu art. 1º, modifica o art. 159 da Carta Magna para estabelecer que cinco décimos por cento da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados serão destinados pela União para atendimento às situações de emergência e aos estados de calamidade pública, na forma da lei. A proposta determina, ainda, no art. 2º, o acréscimo de art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), visando à criação do Fundo Nacional de Defesa Civil (FNDC), que contará com os recursos a que se refere o art. 1º da PEC.

O art.97, por sua vez, define como objetivos do Fundo o de atender à população atingida por desastres naturais, recuperar a infra-estrutura danificada e restaurar a prestação de serviços públicos afetados pela calamidade. Além disso, prescreve que a lei regulamentará o funcionamento do FNDC e disporá sobre a constituição do Conselho Nacional de Defesa Civil, como seu gestor, que terá o apoio do órgão responsável pela definição

da Política Nacional de Defesa Civil, e sobre as condições para a concessão dos recursos.

Os autores da proposta afirmam que a PEC visa a garantir *a pronta disponibilidade de recursos financeiros, administrados segundo sistemática imune às vicissitudes do Tesouro Nacional, para assegurar prontidão à capacidade de resposta do Sistema Nacional de Defesa Civil aos desastres naturais*. Argumentam que, dadas as dimensões do país, as situações emergenciais são freqüentes, a exemplo das enchentes e inundações nas grandes cidades e da seca no sertão nordestino.

Salientam, ainda, que o Fundo Nacional de Defesa Civil conferirá organicidade e perenidade ao Sistema Nacional de Defesa Civil e evitará o atraso no atendimento às populações atingidas, muitas vezes retardado em decorrência de percalços burocráticos e da falta de recursos. Em suma, a proposta permitirá *desenvolver, institucionalmente, o aparato de resposta aos desastres naturais nos três níveis de governo*.

A proposição não recebeu emendas.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, na forma do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), proceder à análise da proposição quanto à sua admissibilidade e mérito.

Sob o aspecto da admissibilidade, a Proposta de Emenda à Constituição nº 20, de 2009, preenche o requisito do art. 60, I, da Constituição Federal, sendo assinada por número de Senadores superior ao mínimo requerido de um terço dos membros da Casa.

Outrossim, a PEC nº 20, de 2009, atende às disposições constitucionais e regimentais que vedam emenda à Constituição na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio, que trate de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa, ou que tenda a abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais, em consonância com o art. 60, §§ 1º, 4º e 5º da Constituição Federal e os arts. 354, §§ 1º e 2º, e 373 do Regimento Interno

do Senado Federal (RISF). Ademais, não incorre na proibição prevista no art. 371 do RISF, uma vez que a proposta não visa à alteração de dispositivos sem correlação direta entre si.

Quanto ao mérito, não restam dúvidas quanto à necessidade de se chegar a uma solução permanente e eficaz para a questão das vítimas de calamidades naturais. Constantemente, as populações se vêem atingidas por verdadeiras tragédias, uma vez que perdem não apenas seus bens e moradias, mas freqüentemente seus próprios familiares. Mencione-se, inclusive, que, na grande maioria, as populações mais pobres são as mais atingidas, pois vivem nas periferias, em condições materiais precárias e com infra-estrutura urbana muito aquém do ideal.

Efetivamente, a criação do Fundo Nacional de Defesa Civil na Constituição, com recursos designados para esse fim e sem a necessidade de recorrer à liberação de recursos emergenciais, o que inevitavelmente esbarra em entraves burocráticos, demonstra a firme intenção de solucionar definitivamente o problema e o apreço às populações que constantemente são vítimas impotentes dos desastres.

Ademais, a criação desse Fundo consubstancia reivindicação enfatizada recentemente no décimo Fórum dos Governadores do Nordeste, quando foram ressaltadas as perdas dos Estados e Municípios da região, que chegam a R\$ 1 bilhão, em consequência das últimas chuvas, agravando a já difícil situação financeira decorrente da crise econômica. Como apontado na reunião, em diversos casos a liberação de recursos só é feita após a avaliação completa dos prejuízos, o que leva a atrasos de até dois anos após a ocorrência das calamidades.

A proposta dispõe ainda, apropriadamente, que a lei regulará o funcionamento do Fundo e incluirá a exigência de contrapartida dos governos estaduais e municipais da área afetada e de constituição de um Conselho Nacional de Defesa Civil, que contará com o apoio do órgão responsável pela política nacional de defesa civil.

Entretanto, desde já propomos pequena alteração na PEC, para que o Senado Federal venha a ratificar a efetiva repartição e utilização dos recursos do FNDC, por ser esta Casa a principal responsável pelas questões federativas.

Além desse, apresentamos outros ajustes à proposta, para adequá-la à conformação adotada na Constituição quanto aos fundos e, em particular, aqueles vinculados a recursos federais.

Nesse sentido, é necessário alterar a inserção do dispositivo que institui o Fundo Nacional de Defesa Nacional. Este, por não estar sujeito a prazo de vigência temporário, não deveria ser incluído no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, mas sim nas Disposições Constitucionais Gerais, com a consequente alteração na Ementa da PEC, conforme a emenda a seguir.

Ao mesmo tempo, tendo em vista que o art. 161 da Carta Magna define que a lei complementar estabelecerá as normas para a entrega dos recursos para os fundos constitucionais tratados no art. 159, o mais adequado é que, para a regulamentação do FNDC, seja prevista lei da mesma hierarquia.

Consideramos, ainda, que o § 5º do art. 97 a ser acrescido ao texto constitucional equivoca-se ao determinar que não se aplique ao Fundo Nacional de Defesa Civil o art. 167, IV, da Constituição, que estabelece exceção à vedação contida no *caput* do artigo, relacionado à vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. Conforme o que dispõe esse artigo, para os demais fundos constitucionais regidos pelos arts. 158 e 159 da Carta Magna, o correto é excluir o FNDC daquela vedação, ou seja, é necessário que se aplique ao Fundo o que consta no referido dispositivo constitucional, ao contrário do que visa o § 5º, incluído no art. 97.

Finalmente, cabe pequeno reparo de redação ao § 2º do art. 97 proposto, para nomear com precisão os fundos constitucionais referidos e incluir o Distrito Federal.

III – VOTO

Em vista do exposto, votamos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 20, de 2009, na forma da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA N° – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 20, DE 2009

Altera o art. 159 e acrescenta o art. 251 à Constituição Federal, para criar o Fundo Nacional de Defesa Civil.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 159 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 159.....

I – do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proveitos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito inteiros e cinco décimos por cento na seguinte forma:

.....
e) cinco décimos por cento, para atendimento às situações de emergência e aos estados de calamidade pública, na forma em que a lei complementar estabelecer;

.....”(NR)

Art. 2º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 251. É instituído o Fundo Nacional de Defesa Civil com o objetivo de:

I – atender à população atingida por desastres naturais, em situação de emergência ou estado de calamidade pública; e

II – recuperar a infra-estrutura danificada e restaurar a prestação de serviços públicos afetados por desastres naturais.

§ 1º Constituem recursos do Fundo Nacional de Defesa Civil:

I – os recursos a que se refere o art. 159, I, e, da Constituição Federal;

II – a reversão dos saldos anuais não aplicados, apurados na forma do disposto no art. 43, § 2º, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

§ 2º Os recursos a que se refere o § 1º deste artigo serão depositados pelo Tesouro Nacional, em conta especial à ordem do Fundo Nacional de Defesa Civil, segundo o cronograma e a sistemática utilizados pela União para a entrega dos recursos destinados pelo art. 159 ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, ao Fundo de Participação dos Municípios e aos fundos constitucionais de financiamento de caráter regional.

§ 3º A lei complementar regulará o funcionamento do Fundo Nacional de Defesa Civil e disporá sobre:

I – a natureza do Fundo e sua sistemática de funcionamento;

II – os objetivos, as prioridades e as diretrizes para a aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Defesa Civil;

III – a constituição do Conselho Nacional de Defesa Civil, órgão gestor do Fundo Nacional de Defesa Civil, com participação de representantes dos órgãos e entidades responsáveis pelas atividades de defesa civil no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

IV – o apoio do órgão responsável pela política nacional de defesa civil ao funcionamento do Conselho Nacional de Defesa Civil, como órgão gestor do Fundo;

V – a participação de representantes especiais dos governos estaduais e municipais da área afetada pelas situações de emergência ou estados de calamidade pública no processo de deliberação correspondente à resposta a esses eventos;

VI – a exigência de contrapartida dos governos estaduais e municipais da área afetada pelas situações de emergência ou estados de calamidade pública;

VII – a sistemática de dispensa de licitação, na forma prevista no art. 24, IV, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 4º Os recursos do Fundo Nacional de Defesa Civil serão aplicados, exclusivamente, no atendimento às situações de emergência e aos estados de calamidade pública que tenham sido reconhecidos pelo Conselho Deliberativo a que se refere o § 3º, III, deste artigo, e segundo planos, programas, projetos e ações aprovados por essa instância de decisão, e pelo Senado Federal, vedada a sua utilização na manutenção administrativa de órgão ou entidade da Administração Pública, nos três níveis de governo.

§ 5º Não se aplicam às transferências do Fundo Nacional de Defesa Civil aos Estados, Distrito Federal e Municípios, as exigências

de comprovação, por parte do beneficiário, previstas no art. 25, § 1º, IV, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.”

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator