

## **PARECER N° , 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 1 – 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