

COMISSÃO DA AMAZÔNIA, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

PROJETO DE LEI Nº 3.084, DE 2012

Altera a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para definir fonte de recursos para o Fundo Especial para Calamidades Públicas (Funcap), e dá outras providências.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Glauber Braga

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.084, de 2012, oriundo do Senado Federal, tem por fim alterar os arts. 9º, 11 e 13 da Lei nº 13.340, 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 dá outras providências”. As alterações visam dispor sobre as fontes de recursos do Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP), em especial:

- incluir 2,5% da arrecadação das loterias administradas pela Caixa Econômica Federal (CEF) entre as fontes de recursos do Funcap;
- para cada parte integralizada no Funcap pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, a União integralizará três partes;
- para cada parte integralizada por meio das loterias da CEF, a União integralizará cinco partes;

- a CEF, assim como os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que integralizarem cotas no Funcap deverão informar o valor depositado à Secretaria de Defesa Civil, do Ministério da Integração Nacional, até o dia 30 de junho de cada ano, para que as cotas a serem integralizadas pela União possam ser incluídas na Lei Orçamentária do exercício seguinte;
- na ocorrência de desastre, além das próprias cotas e daquelas proporcionalmente integralizadas pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão sacar do Funcap, em caráter excepcional e mediante autorização do Conselho Diretor do Fundo, parte dos recursos das loterias da CEF nele depositados; e
- o Conselho Diretor do Funcap também poderá autorizar os entes cotistas a realizar saque para custeio de ações imediatas de socorro, assistência às vítimas e restabelecimento de serviços essenciais, até o limite de suas cotas integralizadas, acrescido do valor proporcionalmente depositado pela União e, ainda, de parte dos recursos oriundos das loterias da CEF.

Além da Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional, a proposição será objeto de análise de mérito na Comissão de Finanças e Tributação. Nesta Comissão, o projeto não recebeu emendas, no prazo regimental.

II - VOTO DO RELATOR

O Funcap foi criado pelo Decreto-Lei nº 950, de 13 de outubro de 1969, e era constituído por recursos orçamentários da União. Conforme o Decreto-Lei, os recursos seriam aplicados com base no Plano Nacional de Defesa Permanente contra as Calamidades, especialmente para assistência imediata às populações atingidas por calamidades públicas e reembolso de despesas de entidades públicas ou privadas prestadoras de serviços e socorros realizados nas áreas atingidas.

O Decreto-Lei 950/1969 foi revogado pela 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 dá outras

providências”. Essa Lei manteve o Funcap, mas alterou sua finalidade e sua fonte de recursos.

Assim, no lugar de destinar-se a ações de resposta, o Funcap passou a custear ações de reconstrução (art. 8º). O saque de recursos para custear ações imediatas é excepcional e deve ser autorizado pelo Conselho Diretor do Fundo (art. 13).

Além disso, o patrimônio do Funcap passou a ser constituído por cotas integralizadas anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 9º). A Lei 12.340/2010 prevê que Estados, Distrito Federal e Municípios integralizam suas cotas voluntariamente (art. 9º, § 1º), ao passo que a União deve depositar três partes, para cada parte depositada pelos demais Entes da Federação (art. 9º, § 2º). A retirada das cotas (o valor depositado pelo cotista mais a parte equivalente da União) pode ser feita somente dois anos após a data de integralização (art. 9º, § 4º, e art. 11).

O sistema previsto na Lei 12.340/2010, de depósito e retirada de recursos do Funcap, é, em tese, bastante engenhoso, mas, de fato, Estados e Municípios não têm destinado recursos para o Fundo.

O Projeto de Lei em epígrafe visa conferir efetividade ao Funcap, ao incluir entre suas fontes de recursos uma parcela da arrecadação das loterias administradas pela CEF e determinar que, para cada parte oriunda das loterias, a União integralizará cinco partes. Esse artifício garante uma fonte básica de recursos para movimentação do Funcap. Na ocorrência de desastre, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão sacar parte desses recursos, em caráter excepcional e mediante autorização do Conselho Diretor do Fundo.

Com essa base de recursos, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios situados em áreas de risco poderão sentir-se estimulados a integralizar cotas no Funcap, ainda mais porque, na ocorrência de desastre, eles poderão sacar o quádruplo do valor depositado, tendo em vista a obrigação da União, de integralizar três partes, para cada cota depositada pelos demais Entes da Federação.

Esses recursos, tanto as cotas dos Entes Federados quanto a arrecadação das loterias da CEF, serão destinados às ações de

reconstrução e, excepcionalmente, às de resposta. Não há previsão de recursos para prevenção e preparação no Funcap.

Tal tendência está na contramão das diretrizes mais modernas da gestão de desastres, preconizadas na recente Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). De acordo com a Lei de Proteção e Defesa Civil:

Art. 4º São diretrizes da PNPDEC:

- I - atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas;
- II - abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação;
- III - a prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastres;
- IV - adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d'água;
- V - planejamento com base em pesquisas e estudos sobre áreas de risco e incidência de desastres no território nacional;

.....
Art. 5º São objetivos da PNPDEC:

- I - reduzir os riscos de desastres;
-
- IV - incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais;
- V - promover a continuidade das ações de proteção e defesa civil;
- VI - estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização;
- VII - promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência;
- VIII - monitorar os eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres;
- IX - produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais;
- X - estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana;
- XI - combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas;

- XII - estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro;
- XIII - desenvolver consciência nacional acerca dos riscos de desastre;
- XIV - orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção; e
- XV - integrar informações em sistema capaz de subsidiar os órgãos do SINPDEC na previsão e no controle dos efeitos negativos de eventos adversos sobre a população, os bens e serviços e o meio ambiente.

Observa-se que as diretrizes e os objetivos da Lei 12.608/2012 apregoam ostensivamente as ações que visam prevenir os desastres ou promover o planejamento de forma a minimizar os efeitos destes. Essa orientação está calcada no princípio de que, mesmo com a ocorrência de eventos extremos, muitas catástrofes acontecem devido (1) ao mau uso do solo urbano e rural e à poluição e (2) à ausência de um sistema de monitoramento e alerta eficiente.

No primeiro caso, catástrofes poderão ser evitadas com uma política de ordenamento territorial que respeite os limites dos ecossistemas – incluindo a proteção de nascentes e áreas de recarga dos aquíferos, a não ocupação de áreas de risco e a remoção de comunidades que nelas habitem – e, ainda, com a gestão de resíduos sólidos e a implantação de sistema de drenagem urbana que impeçam a poluição e o assoreamento dos corpos d'água e o entupimento das vias.

No segundo caso, muitas perdas humanas poderão ser evitadas com a implantação de uma rede ampla e densa de estações de coleta de dados hidrometeorológicos, a sistematização desses dados em sistema de monitoramento e alerta em tempo real e a implantação de estrutura de aviso tempestivo de risco de desastre.

Essas ações estão previstas na Lei 12.608/2012 e deverão ser implantadas pelo Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil. A Lei determina à União e aos Estados que elaborem seus respectivos Planos Nacional e estaduais de Proteção e Defesa Civil (arts. 6º, I, e 7º, parágrafo único), os quais devem conter a identificação dos riscos de desastres nas grandes bacias hidrográficas e as diretrizes de ação governamental de proteção e defesa civil no âmbito nacional e estadual.

A Lei de Proteção e Defesa Civil também determina que, entre outras ações:

- a União apoie “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no mapeamento das áreas de risco, nos estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades, vulnerabilidades e risco de desastre e nas demais ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação” (art. 6º, IV); que institua o “sistema de informações e monitoramento de desastres” (art. 6º, V); e que institua e mantenha o “cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos” (art. 6º, VI);
- os Estados apoiem “sempre que necessário, os Municípios no levantamento das áreas de risco, na elaboração dos Planos de Contingência de Proteção e Defesa Civil e na divulgação de protocolos de prevenção e alerta e de ações emergenciais” (art. 7º, VIII); e
- os Municípios incorporem as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal; identifiquem e mapeiem as áreas de risco de desastres e fiscalizem a ocupação das áreas de risco e vedem novas ocupações nessas áreas; vistorem edificações e áreas de risco e promovam, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis; mantenham a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres; realizem regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil; e estimulem a participação da sociedade civil organizada nas ações de prevenção (art. 8º, III, IV, V, VII, IX, XI e XV).

Além disso, a Lei 12.340/2010, alterada pela Lei 12.608/2012, determina que:

Art. 3º-A. O Governo Federal instituirá cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, conforme regulamento.

.....
§ 2º Os Municípios incluídos no cadastro deverão:

I - elaborar mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto,

inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

II - elaborar Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil e instituir órgãos municipais de defesa civil, de acordo com os procedimentos estabelecidos pelo órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC;

III - elaborar plano de implantação de obras e serviços para a redução de riscos de desastre;

IV - criar mecanismos de controle e fiscalização para evitar a edificação em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; e

V - elaborar carta geotécnica de aptidão à urbanização, estabelecendo diretrizes urbanísticas voltadas para a segurança dos novos parcelamentos do solo e para o aproveitamento de agregados para a construção civil.

§ 3º A União e os Estados, no âmbito de suas competências, apoiarão os Municípios na efetivação das medidas previstas no § 2º.

§ 4º Sem prejuízo das ações de monitoramento desenvolvidas pelos Estados e Municípios, o Governo Federal publicará, periodicamente, informações sobre a evolução das ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos nos Municípios constantes do cadastro.

.....
Art. 3º-B. Verificada a existência de ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o município adotará as providências para redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro.

A implantação das ações previstas nas Leis 12.340/2010 e 12.608/2012 depende de que os órgãos públicos do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil estejam capacitados com recursos humanos, materiais e financeiros. Do mesmo modo, a população precisa ser conscientizada sobre os riscos de desastre e as atitudes adequadas para minimizar esses riscos e, ainda, receber treinamento para agir corretamente nas situações emergenciais.

Mas, a preparação dos órgãos públicos e da sociedade em geral para as atividades de prevenção é um sério gargalo na gestão de desastres no Brasil. Esse problema foi detectado em auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União nas transferências para fazer frente a despesas emergenciais realizadas pela Secretaria Nacional de Defesa Civil, entre 2004 e 2009, solicitada pelo Congresso Nacional. Essa auditoria apontou deficiências operacionais e carência de recursos humanos nos órgãos de defesa civil federal e municipais, o que promovia atrasos no processo de solicitação e liberação de recursos. Detectou, também, que não havia critérios para distribuição dos recursos destinados às obras preventivas de desastres.

Estudo realizado pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, para subsidiar os trabalhos da Comissão Especial de Medidas Preventivas Diante de Catástrofes Climáticas, sobre as transferências de recursos da União para Estados e Municípios entre 2005 e 2010, apontou que a estratégia adotada como resposta aos desastres foi a edição de créditos adicionais. Em 2010, foram destinados R\$ 2,1 bilhões às ações de reconstrução, no âmbito do Programa Resposta aos Desastres e Reconstrução, por meio de créditos extraordinários¹. Além disso, houve crescimento dos recursos destinados à Defesa Civil nos últimos anos, mas os maiores acréscimos foram para as ações de resposta e reconstrução. O atendimento às ações emergenciais aumentou substancialmente ano após ano, mas o mesmo não aconteceu com as dotações de prevenção, ao menos em níveis similares.

Percebe-se claramente, então, que as estratégias relativas à transferência de recursos para a gestão de desastres precisam ser reformuladas, de forma a dotar os órgãos públicos de recursos necessários para atender à política preventiva imposta pela recente Lei de Proteção e Defesa Civil.

Entendemos, portanto, que a proposição em epígrafe contribui para garantir operacionalidade ao Fundcap, mas precisa ser aprimorada, com o objetivo de adaptar as normas de gestão do Fundo às novas disposições da Lei 12.608/2012. Os recursos do Fundo deverão ser destinados principalmente às ações de prevenção e preparação.

¹ MACEDO, MARCELO DE REZENDE. Estudo Técnico nº 04/2011. Câmara dos Deputados/Consultoria de Orçamento. Jun. 2011.

Em vista do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.084/2012, com as Emendas anexas.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado Glauber Braga
Relator

2012_7465

COMISSÃO DA AMAZÔNIA, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

PROJETO DE LEI Nº 3.084, DE 2012

Altera a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para definir fonte de recursos para o Fundo Especial para Calamidades Públicas (Funcap), e dá outras providências.

EMENDA nº 1

Dê-se à ementa do Projeto de Lei nº 3.084, de 2012, a seguinte redação:

Altera a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, no que se refere ao Fundo Especial para Calamidades Públicas (Funcap) e dá outras providências.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado Glauber Braga
Relator

COMISSÃO DA AMAZÔNIA, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

PROJETO DE LEI Nº 3.084, DE 2012

Altera a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para definir fonte de recursos para o Fundo Especial para Calamidades Públicas (Funcap), e dá outras providências.

EMENDA nº 2

Acrescente-se ao Projeto de Lei nº 3.084, de 2012, o seguinte art. 2º, renumerando-se o atual art. 2º para art. 3º:

Art. 2º Dê-se ao art. 8º da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, a seguinte redação:

“Art. 8º O Funcap, de natureza contábil e financeira, terá como finalidade custear ações de prevenção, preparação, resposta e recuperação, em áreas suscetíveis a desastres ou por eles atingidas.

§ 1º As cotas integralizadas pela União serão obrigatoriamente aplicadas em ações de prevenção e preparação, mediante plano de trabalho previamente aprovado pelo órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil instituído pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012.

§ 2º No mínimo 50% (cinquenta por cento) dos recursos sacados do Funcap nos termos do § 1º deste artigo serão

aplicados em uma ou mais das seguintes atividades de prevenção e preparação:

- I – identificação e mapeamento das áreas de risco;
- II – revegetação de nascentes, olhos d'água, margens de rios, encostas e outras áreas de risco;
- III – implantação de sistema de drenagem urbana;
- IV – implantação de rede de estações de monitoramento hidrometeorológico;
- V – elaboração e implantação do Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil previsto na Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010;
- VI – fortalecimento dos órgãos de proteção e defesa civil;
- VII – capacitação dos agentes de proteção civil previstos na Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012.

§ 3º A transferência de recursos da União aplicados no Funcap, para ações de resposta e recuperação, ocorrerá somente após o reconhecimento federal do estado de calamidade ou da situação de emergência.

§ 4º No acesso aos recursos do Funcap, serão priorizados os Entes da Federação que implantarem órgão executor, fundo e órgão colegiado de proteção civil.” (NR)

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado Glauber Braga
Relator