

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 80, DE 2022

Apensado: PLP nº 87/2024

Institui a Força Nacional de Defesa Civil e proíbe o contingenciamento de recursos orçamentários destinados à prevenção, recuperação, socorro e assistência às populações atingidas por desastres.

Autor: Deputado EDUARDO DA FONTE

Relator: Deputado GILSON DANIEL

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 80, de 2022, de autoria do ilustre Deputado Eduardo da Fonte (PP/PE), institui a Força Nacional de Defesa Civil e proíbe o contingenciamento de recursos orçamentários destinados à prevenção, recuperação, socorro e assistência às populações atingidas por desastres.

Na Justificação, o nobre autor argumenta que a criação da Força Nacional de Defesa Civil é essencial para garantir uma resposta rápida e eficaz em situações de emergência, minimizando os danos e agilizando a recuperação das áreas afetadas. O autor ainda argumenta que a proibição do contingenciamento de recursos orçamentários destinados à defesa civil é vital para assegurar que não haja interrupção ou diminuição na capacidade de resposta em situações de desastre, ressaltando a importância de uma política preventiva robusta.

A proposição tramita em regime de prioridade (art. 151, II, RICD) e está sujeita à apreciação do Plenário, tendo passado pelas seguintes Comissões:



- Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRE), que concluiu pela aprovação do PLP 80; de 2022, nos termos do voto do Relator, Deputado Daniel Agrobom (PL-GO).
- Comissão de Finanças e Tributação (CFT), que aprovou o voto do Relator, Deputado Mário Negromonte Jr. (PP-BA), e decidiu pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas e, no mérito, pela aprovação.

No dia 17/07/24, **após a apreciação** das comissões supramencionadas, foi apensado o Projeto de Lei Complementar nº 87/2024, de autoria do nobre Deputado Lindbergh Farias (PT/RJ), que dispõe sobre a garantia de orçamento para prevenção de desastres naturais e mitigação das mudanças climáticas.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), deve agora se pronunciar sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da matéria (Art. 54 RICD).

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa das proposições sujeitas à apreciação da Câmara ou de suas Comissões, conforme o art. 32, IV, “a”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Quanto à **constitucionalidade formal** da proposição principal e do seu apensado, consideramos os aspectos relacionados à competência legislativa, à legitimidade da iniciativa parlamentar e ao meio adequado para veiculação da matéria.



O Projeto de Lei Complementar nº 80, de 2022, trata de orçamento e defesa civil (defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações), temas de competência legislativa da União, conforme disposto nos arts. 21, XVIII e 24, II, da Constituição Federal, sendo **legítima a iniciativa parlamentar** (art. 61, *caput*, da CF/88), haja vista não incidir, na espécie, reserva de iniciativa.

Em relação à escolha da espécie normativa, devem ser feitas algumas ponderações. Por questão de economia legislativa, optou-se por alterar uma Lei Ordinária e também uma Lei Complementar através de uma só proposição: o art. 2º do projeto em análise altera a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012 (uma lei ordinária) e, por sua vez, o art. 3º altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que, caso parte de uma Lei Complementar veicule matéria não reservada pela Constituição a esta espécie normativa, esta será materialmente uma Lei Ordinária, apesar de formalmente uma Lei Complementar. Vejamos:

Embargos de divergência em agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Acórdão recorrido destoa da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 3. Revogação, pelo art. 56 da Lei 9.430/96, de isenção da COFINS concedida às sociedades civis de profissão legalmente regulamentada pelo art. 6º, II, da Lei Complementar 70/91. Legitimidade 4. Inexistência de relação hierárquica entre lei ordinária e lei complementar. Questão exclusivamente constitucional relacionada à distribuição material entre as espécies legais. Precedentes. **5. A Lei Complementar 70/91 é apenas formalmente complementar, mas materialmente ordinária, com relação aos dispositivos concernentes à contribuição social por ela instituída.** ADC 1 - Moreira Alves, RTJ 156/721. 6. Embargos de divergência aos quais se dá provimento. (grifo nosso). (RE 509300 AgR-EDv. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. GILMAR MENDES. Julgamento: 17/03/2016. Publicação: 14/06/2016.)

Dessa forma, a parte do projeto que altera a LC nº 101/2000 terá *status* de lei complementar, enquanto a parte que modifica a Lei nº



12.608/12 será formalmente uma lei complementar, mas materialmente uma lei ordinária, podendo ser alterada por essa espécie normativa.

No tocante à constitucionalidade material, o PLP nº 80, de 2022, pretende inserir o art. 65-A na Lei Complementar nº 101/2000 com a seguinte redação:

Art. 65-A. **Os recursos orçamentários** destinados às ações da Defesa Civil e de prevenção, recuperação, socorro e assistência às populações atingidas por desastres **não poderão ser remanejados** pelo Poder Executivo Municipal e pelo Poder Executivo Estadual.

Da forma como está concebido, o dispositivo nos parece ser inconstitucional, uma vez que veda todo e qualquer remanejamento dos recursos orçamentários destinados à Defesa Civil. Primeiramente, a definição das dotações orçamentárias e do destino desses recursos cabe às leis orçamentárias e demais leis de créditos adicionais, cuja iniciativa é privativa do chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 165, da Constituição Federal:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

Via de regra, dentro do orçamento, a transposição e o remanejamento de recursos deve ser realizada mediante autorização legislativa, por força do art. 167, VI, da CF:

Art. 167. São vedados:

.....

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, **sem prévia autorização legislativa**;

Além disso, de acordo com Lei nº 4.320/1964, que “estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, e que foi recepcionada com *status* de lei complementar, a transposição e o remanejamento de recursos deve ocorrer por meio de créditos adicionais. Nos termos do art. 41 dessa Lei, esses créditos são assim classificados:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:



- I - suplementares, os destinados a refôrço de dotação orçamentária;
- II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
- III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Destaca-se que na transposição e no remanejamento de recursos orçamentários, utiliza-se como fonte a anulação parcial ou total de dotações já existentes, conforme o art. 43, § 1º, III, da Lei nº 4.320/1964.

Ressaltamos que a autorização legislativa para transposição e remanejamento de recursos de uma área para outra pode ser dada na própria lei orçamentária, nos termos do art. 165, § 8º da CF, no caso de créditos adicionais suplementares (para reforço de dotações já existentes na própria LOA):

Art. 165

.....

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Adicionalmente, no caso de dotações por créditos especiais (para criação de dotações inexistentes na LOA), essa autorização será dada por meio de uma lei específica. E no caso de créditos extraordinários, eles são abertos ou por Medida Provisória (no caso da União e demais entes federativos que possuam esse instrumento), ou por decreto, em que será dado imediato conhecimento ao Poder Legislativo (nos entes federativos que não prevejam a possibilidade de instituição de Medida Provisória), conforme o art. 44, da Lei nº 4.320/1964.

Portanto, via de regra, a transposição depende de autorização legislativa prévia, dentro da própria LOA ou em leis de créditos adicionais. Mesmo no caso de créditos extraordinários, os remanejamentos serão avaliados posteriormente pelo Poder Legislativo. Dessa forma, essa vedação à transposição viola o princípio da independência e da harmonia entre os poderes Executivo e Legislativo.



Acrescentamos ainda que essa medida fere o princípio da razoabilidade. Tomemos como exemplo a situação onde o orçamento reserva uma determinada dotação para uma ação de prevenção de calamidades. Da forma como se encontra, o Projeto de Lei em apreço não permite sequer o remanejamento desses recursos (originalmente destinados à prevenção de calamidades) para ações emergenciais de combate, caso aconteça de fato alguma calamidade.

Ademais, a nova redação do art. 9º, § 2º, já tem o efeito de também atingir os estados, o distrito federal e os municípios, uma vez que a Lei Complementar nº 101/2000 estabelece normas gerais de orçamento, que devem ser obedecidos por todos os entes federativos, não se fazendo necessária a inclusão do art. 65-A, motivo pelo qual ofereço substitutivo, que corrige também impropriedades de técnica legislativa, conforme descrito a seguir.

Desde que adotado o substitutivo, o PLP nº 80, de 2022, não atenta contra os princípios constitucionais e contribui para a regulamentação da defesa civil no Brasil, necessária para a gestão de desastres ambientais.

Em relação à técnica legislativa, o Projeto de Lei Complementar nº 80, de 2022, pretende incluir os §§ 2º-A, 2º-B e 2º-C ao art. 6º da Lei nº 12.608/12. Entretanto, como os acréscimos serão feitos ao final do artigo (ou seja, não serão acrescentados novos parágrafos entre os já existentes no art. 6º), revela-se indevido o uso do mesmo número do artigo ou unidade imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas. Em segundo lugar, o uso das linhas pontilhadas não seguiu o formato adequado. Por fim, o PLP nº 80, de 2022, pretende inserir o art. 65-A na LC nº 101/2000. Entretanto, tal dispositivo já foi incluído na Lei de Responsabilidade Fiscal pela Lei Complementar nº 195, de 2022. Dessa forma, caso fosse inserido pela proposição em análise, o dispositivo deveria ser renumerado. Conforme ressaltado, o substitutivo oferecido corrige tais vícios de técnica legislativa.

Assim, desde que adotado o substitutivo, o PLP nº 80, de 2022, é dotada de **juridicidade**, uma vez que inova no ordenamento jurídico, possui o atributo da generalidade e respeita os princípios gerais do direito.



No que tange ao Projeto de Lei Complementar nº 84, de 2024, apensado, faço as seguintes considerações:

Em relação ao art. 2º, que define quais despesas seriam consideradas para fins de garantia orçamentária a respeito da prevenção de desastres naturais e mitigação das mudanças climáticas, ressaltamos que as Leis nº 12.340/2011 e nº 12.608/2012 estabelecem as bases para o funcionamento da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC e do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, e já estabelecem quais são as despesas que, em tese, estariam relacionadas à prevenção de desastres de qualquer espécie, os quais incluem os desastres naturais e mitigação das mudanças climáticas. Assim, se comparado com as leis supracitadas, o art. 2º do PLP nº 84, de 2022, traz um escopo reduzido das despesas que poderiam ter garantias para a sua execução no âmbito da defesa civil, o que poderia gerar alguma dificuldade hermenêutica, especialmente se for considerado o atributo da especificidade, gerando alguma instabilidade na aplicação das Leis nº 12.340/2011 e nº 12.608/2012 quando da prevenção, recuperação, socorro e assistência às populações atingidas por desastres, padecendo de vício de injuridicidade e técnica legislativa.

O art. 3º do PLP nº 84, de 2022, busca excluir as despesas para prevenção de desastres naturais e mitigação dos efeitos das mudanças climáticas na base de cálculo das despesas sujeitas a limites por poder e órgão, nos termos do art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 2023. Tal medida foi incorporada ao substitutivo por mim oferecido.

Em relação ao art. 4º do PLP nº 84, de 2022, que promove alterações ao art. 4º, § 8º, da Lei Complementar nº 101, de 2001 (LRF), consideramos que essa alteração é inconstitucional, por contrariar o disposto no art. 165, § 2º, da Constituição Federal, no que diz respeito à necessidade de as Leis de Diretrizes Orçamentárias estabelecerem metas fiscais que estejam em consonância com trajetória sustentável da dívida pública:

Art. 165

.....

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, **estabelecerá as**



diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

Por sua vez, o art. 5º do PLP nº 84, de 2022, possui matéria que já está incorporada ao texto do PLP nº 80, de 2022, na forma do substitutivo anexo.

Ao fim, o art. 6º do PLP nº 84, de 2022, que busca impedir a aplicação do disposto na Lei nº 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para 2024) ou em dispositivos congêneres em leis de diretrizes orçamentárias supervenientes, temos vício de inconstitucionalidade por invadir a competência privativa do Poder Executivo Federal no que tange a aplicação do conteúdo das LDOs, nos termos do art. 165, II, da Constituição Federal, supracitado.

Finalmente, desde que também adotado o substitutivo, as proposições apresentam boa técnica legislativa, nos moldes do que recomenda a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001.

Pelas precedentes razões, manifesto meu voto pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 80, de 2022, e do Projeto de Lei Complementar nº 87, de 2024, na forma do substitutivo ora apresentado, que lhes saneia vícios de constitucionalidade e juridicidade, além de técnica legislativa, conforme já apontado.**

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado GILSON DANIEL
Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 80, DE 2022

Apensado: PLP nº 87/2024

Institui a Força Nacional de Defesa Civil e proíbe o contingenciamento de recursos orçamentários destinados à prevenção, recuperação, socorro e assistência às populações atingidas por desastres, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. O presente Projeto de Lei visa a alterar a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC – para instituir a Força Nacional de Defesa Civil – FNDC – e vedar o contingenciamento dos recursos destinados às ações de Defesa Civil.

Art. 2º. A Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 6º

.....
V - instituir e manter sistema de informações e monitoramento de desastres, bem como a Força Nacional de Defesa Civil – FNDC, com o fim de atender ao disposto nos incisos I e II do art. 5º desta Lei.

.....
§ 3º A FNDC, a que se refere o inciso V deste artigo, será composta por servidores das atividades-fim da Defesa Civil, dos serviços meteorológicos, hidrológicos e geológicos, bem dos serviços de monitoramento e gerenciamento de desastres, e por militares dos Corpos de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal.

§ 4º A FNDC atuará na prevenção, na redução de riscos de desastres, no socorro e na assistência às populações atingidas por desastres. (NR)”



Art. 3º. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 9º.....

.....
§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade, **as destinadas às ações da Defesa Civil e de prevenção, recuperação, socorro e assistência às populações atingidas por desastres** e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

.....

Art. 25.

.....

§3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, de saúde, **de assistência social e de prevenção de desastres.**” (NR).

Art. 4º A Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art 3º

.....

§ 2º

.....

X – As despesas para prevenção de desastres.

..... (NR)”

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado GILSON DANIEL
Relator

