

*Proposto em Plenário
em 09/11/10, às 19h 23²min.*

I - RELATÓRIO



O Exmo. Sr. Presidente da República, com fulcro no art. 62 da Constituição Federal, submeteu à deliberação do Congresso Nacional, nos termos da Mensagem nº 394, de 2010, a Medida Provisória nº 494, de 2010, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas, e dá outras providências.

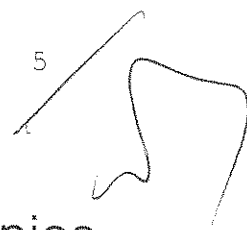
A MP 494, de 2010, em seus arts. 1º e 2º, institucionaliza o SINDEC, que é composto pelos órgãos e entidades da administração pública da União, dos Estados,

do Distrito Federal e Municípios, e das entidades da sociedade civil responsáveis pelas ações de defesa civil e tem por objetivo planejar, articular e coordenar as ações de defesa civil no País. A Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional é o órgão coordenador do SINDEC, que é integrado pelo Conselho Nacional de Defesa Civil – CONDEC, de natureza consultiva.

De acordo com o art. 3º da MP, o Poder Executivo federal apoiará, de forma complementar, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em situação de emergência ou estado de calamidade pública, por ele reconhecidos. Já o art. 4º prevê que as transferências da União para os órgãos e entidades para a execução das ações necessárias ao socorro e assistência às vítimas

e ao restabelecimento de serviços essenciais e de reconstrução são obrigatórias. Tais ações e o montante de recursos a serem transferidos serão especificados pelo Ministério da Integração Nacional, sendo que a transferência de recursos pode ser antecipada para execução de ações de reconstrução, com apresentação posterior de plano de trabalho e de prestação de contas. O art. 5º, por sua vez, determina que o Ministério da Integração Nacional acompanhará e fiscalizará a aplicação dos recursos transferidos.

A MP autoriza, no seu art. 6º, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT e o Ministério da Defesa a atuar, mediante solicitação do ente federado interessado, na recuperação e execução de obras de desvios e restaurações de vias de transporte rodoviário sob jurisdição dos



Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios afetados por desastres. Essa atuação limita-se à desobstrução e ao restabelecimento do tráfego rodoviário em caso de isolamento de áreas atingidas.

A MP trata, entre os arts. 7º e 14, do Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP), criado pelo Decreto-Lei nº 950, de 13 de outubro de 1969, reformulando-o. De acordo com o proposto pela MP, a finalidade do FUNCAP é custear ações de reconstrução em áreas atingidas por desastres e seu patrimônio é constituído por cotas, integralizadas de forma voluntária pelos entes federados, na proporção de 3 cotas da União para cada cota dos demais entes. Os recursos serão mantidos em instituição financeira federal e geridos por um Conselho Diretor composto por 3 representantes da União, 1 representante dos

Estados e do Distrito Federal e 1 representante dos Municípios. O Conselho será presidido por um dos representantes da União. Em caso de desastres, os recursos do FUNCAP poderão ser sacados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios cotistas, até o limite de suas cotas, acrescido do valor aportado pela União na proporção de sua parte integralizada. A restituição dos recursos aportados pela União não será exigida, a não ser em caso de utilização em desacordo com a finalidade prevista. A União poderá, também, antecipar cotas, para fomentar a adesão dos demais entes federados ao FUNCAP. Em casos excepcionais, o Conselho Diretor do FUNCAP poderá autorizar o saque para custeio de ações imediatas de socorro, assistência às vítimas e restabelecimento de serviços essenciais em áreas afetadas por desastres nos entes cotistas. Regulamento estabelecerá o limite de

7
integralização de cotas para cada ente, as condições para saque e utilização dos recursos do FUNCAP, bem como outros procedimentos de ordem operacional.

A MP proíbe, no seu art. 15, a cobrança de juros de mora, por estabelecimento bancários e instituições financeiras, sobre títulos de qualquer natureza, cujo vencimento se dê durante o período de suspensão do atendimento ao público em razão de desastres, nas situações de emergência ou estado de calamidade pública, desde que esses títulos sejam quitados no primeiro dia de expediente normal, ou em prazo superior definido em ato normativo específico.

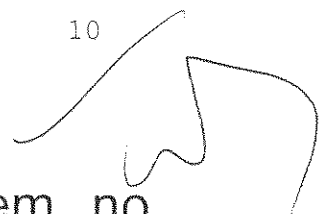
O art. 16 da MP altera o *caput* do art. 1º da Lei nº 9.077, de 10 de julho de 1995, que autoriza o Poder Executivo a utilizar estoques públicos de alimentos no combate à

fome e à miséria, para dispor que a doação desses estoques às populações atingidas por desastres só poderá ser feita quando ficarem caracterizadas situações de emergência ou estado de calamidade pública, mediante proposta conjunta do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Ministério da Integração Nacional e da Casa Civil da Presidência da República.

Por fim, o art. 17 da MP nº 494, de 2010, revoga, na Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008, o art. 51, que trata da obrigatoriedade das transferências da União aos entes federados, para ações de defesa civil, no caso de calamidade pública ou situação de emergência. Revoga, igualmente, o Decreto-Lei nº 950, de 13 de outubro de 1969, que instituiu o FUNCAP.

No decorrer do prazo regimental, foram apresentadas, perante a Comissão Mista incumbida de emitir parecer sobre a matéria, 10 (dez) emendas, que oferecem redações alternativas, acrescentam e suprimem dispositivos da MPV nº 494, de 2010. São elas:

- Emenda nº 1, do Deputado Guilherme Campos, que modifica § 1º do art. 4º, retirando a expressão "...mediante depósito em conta específica mantida pelo ente beneficiário em instituição financeira oficial federal..."
- Emenda nº 2, do Deputado Alfredo Kaefer, que acrescenta quatro §§ ao art. 4º, prevendo a transferência de 50% de recursos para ações de



reconstruções urgentes em no máximo 48 horas; e as condições para a liberação das parcelas seguintes.

- Emenda nº 3, do Deputado Alfredo Kaefer, que acrescenta três §§ ao art. 5º, dispondo sobre a suspensão da liberação de parcelas de recursos no caso de não comprovação dos gastos, de desvios de finalidade e de descumprimento de convênios.
- Emenda nº 4, do Deputado Arthur Virgílio, que modifica a redação do art. 10, para aumentar de um para três o número de representantes dos entes

federados no Conselho Diretor do FUNCAP.

- Emenda nº 5, do Deputado Eduardo Cunha, que modifica o § 8º do art. 65 da Lei nº 12.249, de 2010, para dispor que não será computada na apuração da base de cálculo do Imposto de Renda e da Cofins a parcela equivalente à redução do valor das multas, juros e encargos legal em decorrência do que dispõe a Lei 12.249/2010.
- Emenda nº 6, do Deputado Eduardo Cunha, que modifica o art. 66 da Lei nº 12.249, de 2010, para alterar redação do art. 7º da Lei nº 11.941, de 2009, dispondo que a

amortização de que trata parágrafo anterior poderá ser feita com a utilização de precatório federal de titularidade do próprio devedor ou de pessoa jurídica do mesmo grupo econômico.

- Emenda nº 7, do Deputado Eduardo Cunha, que modifica o § 1º do art. 81 da Lei nº 12.249, de 2010, para dispor que a liquidação de que trata o caput do artigo poderá ser feita, ainda, com a utilização de precatórios federais de titularidade do devedor.
- Emenda nº 8, do Deputado Hugo Leal, que acrescenta dispositivos à MP para criar, na

estrutura do Ministério da Integração Nacional, o Instituto Nacional de Geotecnia – INGEO, com a finalidade de fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, prevenção e conservação de áreas suscetíveis a desastres naturais; executar políticas de prevenção de catástrofes naturais; elaborar planos emergenciais para regiões com altos índices pluviométricos e levantar e cadastrar características geológicas e geotécnicas suscetíveis a desastres; e apoiar ação preventiva de ocupações desordenadas, em parceria com os entes federados. O INGEO

faz parte do Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC, criado por esta MP.

- Emenda nº 9, do Deputado Guilherme Campos, que inclui quatro artigos, tratando do Fundo Nacional de Defesa Civil (FUNDEC), a ser gerido pelo Ministério da Integração Nacional, como executor da competência da União para planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações. Dispõe também sobre os recursos do FUNDEC, que serão provenientes de diversas fontes, como

consignações orçamentárias, doações, contrapartidas dos entes federados, bem como de concurso de prognósticos de loterias administradas pela Caixa Econômica Federal e 0,25% do valor dos contratos de repasse firmado com o Ministério das Cidades e os entes federados municipais, entre outros. Trata, por fim, do Plano Nacional de Defesa Civil, com as diretrizes para utilização dos recursos do FUNDEC.

- Emenda nº 10, do Deputado Guilherme Campos, que inclui artigo tratando das formalidades, providências e dos documentos exigidos para a

transferência da União aos entes federados de recursos para execução de obras de reconstrução em áreas afetadas por desastres, quais sejam: a Notificação Preliminar de Desastre (NOPRED) e plano de trabalho.

Deve-se destacar que as emendas de nº 5, 6 e 7 tratam de matéria estranha à Medida Provisória nº 494, de 2010, pois modificam dispositivos da Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010. As emendas resgatam textos vetados após tramitação da Medida Provisória nº 472, de 2009, respectivamente os arts. 65, § 8º, 66 e 81, § 1º, e portanto não tratam do assunto da medida provisória em pauta.

II - VOTO DA RELATORA

DA ADMISSIBILIDADE

De acordo com o art. 62 da Constituição Federal, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. O § 1.º do art. 2.º da Resolução n.º 1/2002 do Congresso Nacional, estabelece, por sua vez, que, no dia da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, o seu texto será enviado ao Congresso Nacional, acompanhado da respectiva Mensagem e documento expondo a motivação do ato. Assim, a admissibilidade da MP depende da observância dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, e do

atendimento ao mencionado dispositivo do Regimento Comum do Congresso Nacional.

Segundo a Exposição de Motivos Interministerial nº 7/MI/MP/MF que acompanha a MP, o objetivo da proposta é agilizar a ação dos entes da federação nos casos de atendimento de populações em áreas atingidas por desastres, em situação de emergência ou estado de calamidade pública.

Alega que a Medida Provisória propõe a reformulação do Fundo Especial para Calamidades Públicas – FUNCAP; a redução dos entraves burocráticos para as transferências de recursos da União aos demais entes federados para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e de reconstrução, a institucionalização do Sistema Nacional de

Defesa Civil - SINDEC; e, a implementação de outras medidas em casos de desastres.

De acordo com exposição de motivos da MP, a reformulação do FUNCAP, criado pelo Decreto-Lei nº 950, de 13 de outubro de 1969, possui a finalidade de criar mecanismos mais eficientes de custeio para ações de reconstrução em áreas atingidas por desastres nos entes federados que tiverem a situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos.

O texto que acompanha a MP afirma que os recentes acontecimentos nos Estados do Rio de Janeiro, Pernambuco e Alagoas, mostram a necessidade de reserva de recursos para aplicação em áreas de vulnerabilidade ambiental e de grande exposição à ocorrência de desastres. Por isso, a MP propõe a reformulação do FUNCAP, para

criar um instrumento permanente de financiamento dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para as ações de reconstrução das áreas atingidas.

O Poder Executivo argumenta, igualmente, que a proposta inclui dispositivo que implicará na redução dos entraves burocráticos para as transferências de recursos da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução das ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução. O Ministério da Integração Nacional passará a ter a competência legal para antecipar a transferência financeira para a execução de ações de reconstrução com base em informações do ente federativo, na forma do regulamento.

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 494, DE 2010
(MENSAGEM Nº 394, de 2010)

Dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas, e dá outras providências.

Autor: PODER EXECUTIVO
Relator: Deputada ROSE DE FREITAS

A exposição de motivos afirma, ainda que a Medida organiza o Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC, para fazer com que os entes federados atuem de forma articulada. E que a autorização para que o Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes e o Ministério da Defesa possam atuar em obras em vias de transporte rodoviário de responsabilidade dos Governos Estaduais e Municipais afetadas por desastres é necessária em função de os órgãos federais não estarem autorizados a atuar em vias que não sejam de responsabilidade da União, o que atualmente limita o socorro de vítimas.

De acordo com a justificação para o envio da MP, a proposta é urgente e relevante, pois os instrumentos nela trazidos permitem a pronta atuação dos entes federativos nas áreas atingidas por desastres,

bem como criam forma de financiamento para a recuperação dessas áreas com a realização de obras.

Entendemos, assim, que as razões apresentadas na exposição de motivos da MP são suficientes para justificar a edição e a admissibilidade da Medida Provisória n.º 494, de 2010.

DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

Da análise da MP não se depreende qualquer vício de inconstitucionalidade, injuridicidade ou má técnica legislativa. A proposição atende às normas constitucionais relativas à competência legislativa da União (art. 24, inciso I), e à atribuição do Congresso Nacional, com posterior pronunciamento do Presidente da

República (art. 48, inciso I). Além disso, a MP não se reporta a matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, de acordo com os arts. 49, 51 e 52 da Constituição Federal.

As emendas n.º 5, 6 e 7 não serão objeto de análise porque tratam de matéria estranha à Medida Provisória n.º 494, de 2010. As outras emendas não apresentam vícios de inconstitucionalidade, injuridicidade ou técnica legislativa que obstem a apreciação do mérito de todas elas.

Logo, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da MP n.º 494/2010 e das emendas n.º 1, 2, 3, 4, 8, 9 e 10.

DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

De acordo com o estabelecido pelo § 1º do art. 5º da Resolução nº 1, de 2002 – CN, o exame da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das medidas provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou sobre a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal LRF), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

A Medida Provisória nº 494, de 2010, não cria despesas para a União, apenas dá novo formato ao FUNCAP, instituído pelo

Decreto-Lei nº 950, de 13 de outubro de 1969. De acordo com a MP, o Fundo passa a ter natureza contábil e financeira, com patrimônio advindo da integralização anual de cotas por parte da União, dos Estados, do distrito Federal e dos Municípios. O aporte de recursos da União será feito na proporção de três cotas para cada parte integralizada pelos outros entes federados, cuja contribuição será voluntária.

Os valores a serem integralizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios deverão ser informados à Secretaria de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional, até o dia 30 de junho de cada ano, a fim de que o montante da contribuição da União possa constar da Lei Orçamentária Anual do exercício seguinte.

Mesmo com a possibilidade de a União antecipar cotas, de forma a fomentar a adesão dos demais entes federados, as contribuições para o FUNCAP devem constar da Lei Orçamentária Anual. Já o limite de integralização de cotas e as condições para saque e utilização dos recursos do Fundo serão estabelecidas em regulamento.

A ativação do Fundo, que não vem recebendo aporte de recursos orçamentários nos últimos anos, supre a ausência de mecanismos regulares para fazer face a situações de emergência ou estado de calamidade pública. O Governo Federal tem feito uso de créditos extraordinários, a exemplo do proposto pela Medida Provisória nº 490/2010, que destinou R\$ 64.500.000,00 para o Programa 1027 – Prevenção e Preparação para Desastres. O objetivo principal do Fundo

será reservar recursos para a atuação na reconstrução das áreas afetadas por desastres.

Dessa forma, o confronto das disposições da Medida Provisória com as normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária da União, não revela impedimento possível de prejudicar a conformidade orçamentária e financeira desta Medida Provisória.

Assim, nos termos da Resolução do Congresso Nacional n.º 1/2002, somos pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da MP n.º 494/2010 e das emendas n.º 1, 2, 3, 4, 8, 9 e 10.

DO MÉRITO

A Medida Provisória nº 494, de 2010, é meritória porque institucionaliza, por meio de uma lei, as ações de defesa civil e prevenção e remediação de calamidades, que, de acordo com o art. 21, inciso XVIII e art. 22, inciso XXVIII, da Constituição Federal, devem ser regulamentadas e planejadas pela União.

Atualmente, a regulamentação dessa disposição constitucional é feita por meio do Decreto nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2005, *que dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC e o Conselho Nacional de Defesa Civil, e dá outras providências*.

A implementação do proposto na Medida Provisória poderá agilizar alguns entraves burocráticos relacionados à transferência de recursos da União aos demais entes federativos, uma vez que a transferência

passa a ter caráter obrigatório e será realizada na forma de depósito em conta específica mantida para este fim.

Por fim, ficam incluídas entre as ações de defesa civil o conjunto de ações preventivas, o que, no futuro, poderá dar aos órgãos de defesa civil a competência para impor sanções, embargos, suspensões de atividades, com o objetivo de evitar desastres ou minimizar seus impactos.

Os recentes desastres enfrentados pelo País foram especialmente graves: volumes descomunais de chuva arrasaram Santa Catarina em 2008, o Rio de Janeiro no início deste ano, e, alguns meses depois, destruíram vários municípios de Alagoas e de Pernambuco. Em todas essas ocasiões – bem como em todas as situações anteriores de calamidade pública -, foram

prestadas e disponibilizadas assistência e socorro às áreas atingidas. Muitos foram os recursos liberados para atendimento emergencial da população vitimada e para a recuperação e reconstrução da infra-estrutura danificada. Não obstante, alguns pontos fundamentais do sistema de defesa civil nacional ainda precisavam ser aprimorados.

Com o texto desta MP, entendemos que os objetivos e ações da defesa civil no Brasil ficam organizados, o que, sem dúvida, dará mais agilidade à atuação do governo federal, especialmente no momento de oferecer apoio aos Estados e municípios vitimados por calamidade pública ou situação de emergência.

Fizemos, no entanto, algumas alterações no texto submetido ao Congresso Nacional. A principal delas diz respeito à

continua

necessidade de os Estados e o Distrito Federam encaminharem à Secretaria Nacional de Defesa Civil mapeamento das áreas de risco de seu território, o que pode ser feito por ocasião da assinatura do termo de adesão ao SINDEC. Com isso, pretendemos viabilizar as ações de prevenção, uma vez que elas passarão a ser forjadas a partir de levantamento prévio realizado pelos entes federados. As modificações que fizemos em alguns dispositivos da redação original visam, principalmente, a tornar o socorro imediato às vítimas mais eficiente e ágil, além de minimizar as consequências dos desastres naturais. Com essas alterações, apresentamos e submetemos à apreciação dos nobres Pares o projeto de lei de conversão em anexo.

DO VOTO

Assim, votamos pela:

i) urgência, relevância e conseqüente admissibilidade da Medida Provisória nº 494, de 2010;

ii) constitucionalidade, juridicidade e adequação à técnica legislativa dessa Medida Provisória e das emendas nº 1, 2, 3, 4, 8, 9 e 10;

iii) compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da MP nº 494, de 2010 e das emendas nº 1, 2, 3, 4, 8, 9 e 10;

iv) e, no mérito, pela aprovação da Medida Provisória nº 494, de 2010, nos termos do projeto de lei de conversão apresentado (em anexo) e pela rejeição das emendas nº 1, 2, 3, 4, 8, 9 e 10, deixando de nos manifestar sobre

as emendas nº 5, 6 e 7, por tratarem de
matéria estranha à MP em pauta.

Sala das Sessões, em de de 2010.

Deputada Rose de Freitas
Relatora