

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

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 (SENADOR JOÃO TENÓRIO)

Relator: Deputado FERNANDO MONTEIRO

I – RELATÓRIO

O PL nº 3.084, de 2012, do Senado Federal, altera os arts. 9º, 11 e 13, da 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 (FUNCAP), e dá outras providências.

O PL nº 3.084, de 2012, pretende ampliar as fontes de recursos do Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP) da seguinte forma:

- i) destina 2,5% da arrecadação das loterias administradas pela Caixa Econômica Federal (CEF) para o Funcap;
- ii) para cada parte integralizada no Funcap pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, a União integralizará três partes;
- iii) para cada parte integralizada por meio das loterias da CEF, a União integralizará cinco partes.

Além disso, o Projeto em tela muda o § 3º do art. 9º da Lei nº 12.340, de 2010, para inserir a CEF entre as entidades obrigadas a 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;

A proposição modifica o art. 11 da mesma norma legal para disciplinar o saque de recursos do FUNCAP pelos Estados, Distrito Federal e Municípios na ocorrência de desastre. Assim sendo, 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.

A mudança pretendida no art. 13 da Lei nº 12.340, de 2010, prevê que o Conselho Diretor do Funcap poderá autorizar os entes políticos 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.

Na Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional – CINDRA, a proposição foi aprovada com duas emendas sugeridas pelo Relator, Deputado Glauber Braga, em sessão realizada dia 13 de junho de 2012. A primeira emenda altera a ementa do Projeto de Lei para ficar claro que a mudança pretendida na Lei nº 12.340, de 2010, não se refere apenas às fontes de recursos do FUNCAP, enquanto a segunda emenda altera o art. 8º da Lei n.º 12.340, de 2010, a fim de que as estratégias relativas à transferência de recursos para a gestão de desastres sejam reformuladas, de forma a dotar os órgãos públicos de recursos necessários para atender à política preventiva imposta pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012 – Lei de Proteção e Defesa Civil.

Nesta Comissão, o Projeto de Lei não recebeu emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível “*a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor*” e como adequada “*a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual*”.

O projeto gera gastos que se enquadram na condição de despesas obrigatórias de caráter continuado¹, nos termos do art. 17 LRF. Nesses casos, tornam-se aplicáveis os § 1º e 2º do referido diploma legal, segundo os quais o ato que criar ou aumentar despesa obrigatória de caráter continuado deverá ser instruído com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e que tal ato deverá estar acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

No mesmo sentido, a LDO determina que as proposições legislativas e respectivas emendas que, direta ou indiretamente, importem ou

¹ Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e a correspondente compensação.

Em reforço, a Súmula nº 1/08-CFT, desta Comissão de Finanças e Tributação, dispõe que "*é incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação*".

Por fim, e não menos relevante, cumpre destacar que com a promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, foi conferido status constitucional às disposições previstas na LRF e na LDO, as quais têm orientado o exame de adequação orçamentária por parte desta Comissão. Nesse sentido, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias reforçou o controle sobre alterações legislativas geradoras de impacto orçamentário, ao estabelecer que *a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro*.

Neste contexto legal, considera-se inadequado o projeto de lei que deixar de apresentar as estimativas de impacto orçamentário e financeiro das medidas nele incluídas, não acompanhadas das devidas compensações financeiras, particularmente nas situações em que são criados compromissos financeiros para a União de natureza continuada. Este é o caso da inovação trazida pelo art. 1º da proposição, para obrigar a União a integralizar três e cinco partes para cada parte integralizada conforme disposto nos incisos I e II do novo caput do art. 9º da Lei nº 12.340, de 2010.

Nota-se, portanto, que a Proposição resulta na criação de despesas continuadas de grande vulto para a União. Entretanto, não foram indicadas as fontes de recursos para custear tais despesas.

Dessa forma, fica evidenciada a incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira da proposição, pois não há indicação

de fontes de custeio para suportar o ônus financeiro, contrariando o disposto no ADCT, na Lei de Responsabilidade Fiscal, na LDO e na Súmula nº 01/2008-CFT.

Quanto às emendas aprovadas pela CINDRA, constata-se que não têm qualquer implicação financeira no Orçamento da União, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária.

No mérito, entendemos que a emenda nº 2 da CINDRA traz rigidez desnecessária à execução das ações de prevenção e recuperação de áreas atingidas com recursos do Funcap. A Lei nº 12.340/2010, com a redação dada pela Lei nº 12.983, de 2012, não impõe severas restrições à utilização dos recursos transferidos pela União a Estados e Municípios via Funcap, observadas as constantes do art. 8º daquele diploma: o custeio, no todo ou em parte, de (i) ações de prevenção em áreas de risco de desastre; e de (ii) ações de recuperação de áreas atingidas por desastres em entes federados que tiverem a situação de emergência ou o estado de calamidade pública reconhecidos.

A emenda nº 2 da CINDRA busca determinar que os recursos da União sejam aplicados em prevenção e preparação, sendo no mínimo 50% dos recursos sacados do Funcap aplicados na identificação e mapeamento das áreas de risco; na revegetação de nascentes, olhos d'água, margens de rios, encostas e outras áreas de risco; na implantação de sistema de drenagem urbana; na implantação de rede de estações de monitoramento hidrometeorológico; na elaboração e implantação do Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil; no fortalecimento dos órgãos de proteção e defesa civil; e na capacitação dos agentes de proteção civil previstos na Lei nº 12.608, de 2012.

Entende-se que, nas situações de emergência ou estado de calamidade pública devidamente reconhecidos pelo governo federal, o mais adequado seria garantir maior grau de liberdade à aplicação de recursos no socorro às áreas afetadas, sobretudo quando consideramos a situação de debilidade fiscal já enfrentada pela maioria dos Estados e Municípios brasileiros.

A emenda nº 1 da CINDRA tão-somente cuida de alterar a ementa da proposição, sendo considerada prejudicada em vista das considerações quanto à inadequação orçamentária e financeira da proposta e quanto ao mérito da emenda nº 2 daquela Comissão.

Em face do exposto, **voto pela incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 3.084, de 2012, dispensado o exame de mérito, conforme o disposto no art. 10 da Norma Interna desta Comissão. Quanto às emendas nº 1 e 2 apresentadas na CINDRA, voto pela não implicação orçamentária e financeira, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária, e, no mérito, pela rejeição das Emendas nº 1 e 2 da CINDRA.**

Sala da Comissão, em 16 de dezembro de 2019.

Deputado FERNANDO MONTEIRO
Relator