

4.4.



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 4884995/2023

VALIDADE DA EXIGÊNCIA DE FUNDO MUNICIPAL OU CONTA ESPECÍFICA PARA RECEBIMENTO DE RECURSOS FEDERAIS VISANDO À EXECUÇÃO DAS AÇÕES DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

Referência: Inquérito Civil MPMG-0313.18.000318-5 da Comarca de Ipatinga- MG

Assunto: Desastres urbanos. Obrigatoriedade da constituição de fundo municipal ou conta específica para o recebimento de recursos federais visando à adoção de medidas e ações de proteção e defesa civil. Hipótese de descabimento da vedação do art. 167, XIV, da Constituição Federal.

1. OBJETO

O Promotor de Justiça Rafael Pureza Nunes da Silva, da Comarca de Ipatinga, solicita apoio da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo sobre a validade da exigência de constituição de fundo municipal ou conta específica para a execução das ações de proteção e defesa civil, em contraste com a negativa apresentada pelo Município de Ipatinga, ao argumento de que haveria vedação constitucional

à criação de tal fundo, em razão de disposição do art. 167, XIV, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 109/2021 (f. 213 dos autos do Inquérito Civil MPMG-0313.18.000318-5).

2. ANÁLISE

A Lei 12.340/2010 prevê a constituição pelos municípios de uma conta específica (ou fundo) para o fim de permitir a transferência de recursos do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap) aos Estados e Municípios, bem como para custear ações de prevenção de desastres e de recuperação de áreas por eles atingidas, nas hipóteses de reconhecimento de situação de emergência ou de estado de calamidade pública:

Art. 1º-A. A transferência de recursos financeiros para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios observará as disposições desta Lei e poderá ser feita por meio: (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014)

I - de depósito em conta específica mantida pelo ente beneficiário em instituição financeira oficial federal; ou (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014)

II - do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap) a fundos constituídos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios com fim específico de execução das ações previstas no art. 8º e na forma estabelecida no § 1º do art. 9º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014)

(...)

Art. 9º (...)

(...)

§ 1º Os recursos do Funcap serão transferidos diretamente aos fundos constituídos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios cujos objetos permitam a execução das ações a que se refere o art. 8º, após o reconhecimento federal da situação de emergência ou do estado de calamidade pública ou a identificação da ação como necessária à prevenção de desastre, dispensada a celebração de convênio ou outros instrumentos jurídicos. (Redação dada pela Lei nº 12.983, de 2014)

§ 2º São obrigatórias as transferências a que se refere o § 1º, observados os critérios e os procedimentos previstos em regulamento. (Redação dada pela Lei nº 12.983, de 2014)

O seu regulamento (Decreto Federal 11.219/2022) não deixa margem para dúvidas quanto à necessidade da criação da conta específica, ao dispor que:

Art. 5º Os recursos financeiros para execução das ações de prevenção e de resposta e recuperação de que trata este Decreto serão transferidos por meio de depósito em conta bancária específica em instituição financeira oficial federal.

§ 1º A abertura da conta bancária de que trata o caput compete aos órgãos e às entidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em instituição financeira oficial federal.

(...)

E, dado o primado do princípio da prevenção, que projeta luzes sobre todo o arcabouço de proteção e defesa civil, não parece ser o caso de se esperar a ocorrência do desastre, para só então instituir a conta específica.

De fato, convém observar que a conta específica (ou fundo) ganha relevância quando cotejada com a definição de desastres, notadamente os de intensidade média e alta, bem como ante a perspectiva de reconhecimento de situações de emergência e de calamidade pública, já que tais circunstâncias envolvem, não raro, a necessidade de resposta imediata, mas com forças e recursos que estão além do nível local, isto é, das capacidades do município, conforme se extrai da Portaria do Ministério do Desenvolvimento Regional 260/2022:

Art. 5º Quanto à intensidade os desastres classificam-se em:

(...)

II. Desastres de Nível II ou de média intensidade: aqueles em que há danos humanos, materiais e ambientais além de prejuízos econômicos e sociais expressivos e que a situação de normalidade precisa ser restabelecida com os recursos mobilizados em nível local e complementados com o aporte de recursos dos demais entes federativos; e

III. Desastres de Nível III ou de grande intensidade: aqueles em que há vultosos danos humanos, materiais e ambientais além de prejuízos econômicos e sociais, com sério e relevante comprometimento do funcionamento das instituições públicas locais ou regionais, impondo-se a mobilização e a ação coordenada das três esferas de atuação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, e, eventualmente de ajuda internacional, para o restabelecimento da situação de normalidade.

§ 2º Os desastres de nível I e II ensejam a declaração de situação de emergência, enquanto os desastres de nível III ensejam a declaração de estado de calamidade pública.

(...)

No caso particular do Município de Ipatinga, é de se destacar que a criação do fundo foi objeto de discussão no âmbito do Conselho Municipal de Proteção e Defesa Civil (COMPDEC), sendo aprovada por unanimidade (f. 184 e ss. do IC).

No mesmo sentido, os autos contêm informações do Secretário Municipal de Segurança Pública e Convivência Cidadã, dando conta que:

(...) Fundo Municipal de Proteção e Defesa Civil no Município de Ipatinga e tem por finalidade captar, controlar e aplicar recursos financeiros, de modo a garantir a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres, de resposta e de recuperação nas localidades atingidas.

Os recursos serão destinados aos programas e ações desenvolvidos pela Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil, e as suas devidas prioridades e programações estabelecidas pelo Conselho, com o fim de dar eficiência e eficácia às ações.

O objetivo de estruturar a Defesa Civil Municipal e assim possibilitar que o Município cesse os recursos disponíveis na Defesa Civil Estadual e Nacional e implemente ações mais efetivas na prevenção e combate aos desastres.

Pretende-se com o FUMPDEC:

- Proporcionar amparo financeiro a programas, projetos, convênios, termos de cooperação, contratos e ações de defesa civil no Município.
- Promover ações estruturantes de prevenção, treinamento e educação em defesa civil;
- Prevenir ou minimizar os danos, socorrer e assistir populações atingidas por desastres e recuperar áreas deterioradas por esses. (f. 199 dos autos do IC)

Neste contexto, a necessidade de suporte pela União ou pelo Estado, ante a incapacidade da instância local para a adoção das ações de proteção e defesa civil requeridas afasta o argumento e a hipótese de incidência da regra do art. 167, XIV, da Constituição Federal, que veda a criação de fundo público, *quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública*.

De fato, nos casos de desastres, e considerado a operação de um Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil concebido pela Lei 12.608/2012, ainda que o Município adote (como deve adotar) todas as providências ao seu alcance para lidar com tais fenômenos, sempre haverá um limite, a partir do qual se justificará a ação de outras instâncias (Estado e União).

Adicione-se que, embora invocando a suposta incidência do art. 167, XIV, da Constituição Federal, para não constituir o Fundo Municipal de Proteção e Defesa Civil (FUMPDEC) (f. 213 do IC), o Município de Ipatinga não esclareceu como os objetivos concebidos pela legislação federal para o fundo municipal de defesa civil poderiam ser alcançados sem a sua constituição, tampouco indicou a existência de programação ou vinculação de receitas orçamentárias outras para a proteção e defesa civil, condição prevista para a citada vedação constitucional.

Além disso, a disciplina das Leis Federais 12.340/2010 e 12.608/2012, assim como da Portaria MDR 260/2022 – com a exigência de uma conta específica para recebimento de recursos, registro dos desastres em um Sistema

Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD), entre outras medidas – também é coerente com a segregação dos recursos transferidos, facilitando a prestação das respectivas contas (art. 1º-A, §2º, V, da lei 12.340/2010) e fiscalização da sua esmerada aplicação, tudo a indicar a pertinência da criação da conta específica ou fundo municipal.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto e s.m.j., conclui-se que:

- a. O Município deve constituir conta específica, mantida em instituição financeira oficial federal, ou fundo municipal, com fim específico de custear as ações de prevenção em áreas de risco de desastre e de recuperação de áreas atingidas por desastres, sendo esta uma condição legal para receber recursos do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap), nos termos do art. 1º-A c/c art. 9º, §1º, da Lei Federal 12.340/2010 c/c art. 5º, §1º, do Decreto Federal 11.219/2022;
- b. A vedação do art. 167, XIV, da Constituição Federal, não afasta a obrigação de constituição de conta específica ou fundo municipal para a transferência de recursos de proteção e defesa civil, sobretudo à míngua da demonstração de que os objetivos em mira com a criação do fundo poderiam ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública municipal.
- c. O Órgão de Execução do Ministério Público poderá recomendar ao Município a constituição da conta específica ou fundo municipal de proteção e defesa civil (com base no inciso IV do parágrafo único do artigo 27 da Lei 8.625/1993, inciso XX do artigo 6º da Lei Complementar 75/1993, aplicável por força do artigo 80 da Lei 8.625/1993, e na Res. CNMP 164/2017), firmar termo de compromisso pactuando o cumprimento de obrigações de fazer (com base no §6º do art. 5º da Lei 7.347/1985) ou, caso necessário, propor ação civil pública para compelir o Município a cumprir a legislação federal (com base no art. 25 da Lei 8.625/1993, art. 1º da Lei 7.347/1985 e art. 66 da Lei Complementar Estadual 34/1994).

Registre-se que há material de apoio sobre o tema desastres urbanos disponível na [intranet](#) do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, seção dedicada à habitação e urbanismo.

Sendo o que cumpria fazer no momento, a Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo expede a presente, sem caráter vinculante, respeitada a independência funcional dos Órgãos de Execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 30 de março de 2023.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo