

PARECER N° , DE 2025

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre o Projeto de Lei nº 636, de 2023, do Deputado André Figueiredo, que altera a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dar mais efetividade ao Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil.

Relatora: Senadora **ELIZIANE GAMA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo o Projeto de Lei (PL) nº 636, de 2023, que “altera a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dar mais efetividade ao Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil”, elaborado pelos municípios.

Para atingir seu objetivo, o art. 1º do projeto faz as seguintes alterações no art. 3º-A da lei:

- reformula o *caput* do § 7º, substituindo a expressão “são elementos a serem considerados no Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil” por “o Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil (...) deverá contemplar os seguintes elementos” (sem grifos no original);
- acrescenta inciso VIII ao § 7º para incluir no conteúdo obrigatório do plano municipal de contingência um “plano de contenção de construções irregulares em áreas de risco, com definição de alternativas habitacionais seguras, em parceria com os demais entes federativos”;
- acrescenta inciso IX ao § 7º para incluir no conteúdo obrigatório do plano municipal de contingência a “descrição



dos investimentos necessários em infraestrutura hídrica, combate a enchentes e prevenção de desastres, em parceria com os demais entes federativos”;

- acrescenta § 8º para determinar que, para a prestação de contas anual prevista no § 6º do mesmo artigo, deverá ser elaborado relatório com seis elementos obrigatórios: (1) exercícios simulados realizados com a participação da população, que incluam passagem pelas rotas de deslocamento e chegada aos pontos seguros; (2) efetividade dos sistemas de alerta a desastres, comprovada em testes periódicos; (3) situação dos pontos de abrigo; (4) treinamento periódico das equipes técnicas e de voluntários para atuação em circunstâncias de desastres; (5) evolução do número de construções irregulares em áreas de risco e das medidas tomadas para contenção do avanço, que incluam disponibilização de alternativas habitacionais seguras; e (6) investimentos em infraestrutura hídrica, combate a enchentes e prevenção de desastres realizados.

O art. 2º do projeto estabelece que a lei entre em vigor na data de sua publicação.

Para o autor, Deputado André Figueiredo, a dimensão do desastre ocorrido no litoral norte de São Paulo em janeiro de 2023 expôs falhas graves no sistema de proteção e defesa civil. Segundo o Parlamentar, essas falhas vão desde o baixo nível de investimentos públicos em obras de prevenção até a expansão descontrolada de construções irregulares em áreas de risco e a ineficiência dos sistemas de alerta à população. Nesse contexto, o projeto busca dar maior efetividade ao Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil previsto na Lei nº 12.340, de 2010, tornando obrigatórias medidas que hoje figuram apenas como recomendações. Para o autor, esses planos, conjugados com relatórios anuais que comprovem ações concretas de prevenção por parte dos municípios, podem reduzir vulnerabilidades e salvar vidas.

No Senado Federal, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) aprovou manifestação da relatora, Senadora Zenaide Maia, que opinou pela “constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 636, de 2023, e, no mérito, por sua aprovação” com uma emenda de redação. Essa emenda alterou a redação do novo inciso VIII a ser acrescentado ao § 7º do art. 3º-A da Lei nº 12.340, de 2010, substituindo a

expressão “...com definição de alternativas habitacionais seguras...” por “...que inclua descrição de alternativas habitacionais seguras...” (sem grifos no original).

Após a apreciação pela CDR, a matéria segue para deliberação do Plenário do Senado Federal.

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 104-A do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CDR opinar sobre proposições que tratem das políticas de desenvolvimento regional, dos estados e dos municípios (inciso I), bom como de assuntos correlatos (inciso VIII).

Historicamente, esta Comissão vem tratando do tema proteção e defesa civil, refletindo a repartição de competências no âmbito do Poder Executivo federal. Naquela esfera, as atribuições dos diversos ministérios estão estabelecidas pela Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023. Por força do seu art. 26, o tema está afeto ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), em interlocução estreita com este colegiado.

O PL nº 636, de 2023, tem como objetivo alterar a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dar mais efetividade ao Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil, elaborado pelos municípios. A proposta surge em um contexto marcado pela intensificação de desastres climáticos e pela percepção de que o atual marco legal, embora avance em diversos pontos, não tem sido suficiente para prevenir tragédias dessa natureza.

Para compreender o alcance da proposição, é necessário examinar suas mudanças específicas, o quadro normativo no qual se insere e os desafios técnicos e institucionais que se apresentam.

O projeto traz mudanças de grande relevância no art. 3º-A da Lei nº 12.340, de 2010. Em primeiro lugar, modifica o *caput* do § 7º. A redação em vigor define “elementos a serem considerados” no plano municipal de contingência de proteção e defesa civil. Com a alteração proposta, a redação passa a definir os elementos que o plano municipal “deverá contemplar”. Essa mudança, aparentemente simples, é radical. Na prática, transforma recomendações em obrigações, elevando o grau de responsabilidade dos municípios.

O projeto também acrescenta dois incisos ao mesmo § 7º. O novo inciso VIII determina a elaboração de um “plano de contenção de construções irregulares em áreas de risco”, acompanhado da descrição de alternativas habitacionais seguras, em cooperação com os demais entes federativos. Já o inciso IX exige a “descrição dos investimentos necessários em infraestrutura hídrica, combate a enchentes e prevenção de desastres”, igualmente em parceria com União e estados.

Por fim, o projeto acrescenta o § 8º no mesmo art. 3º-A, estabelecendo que a prestação de contas anual prevista no § 6º seja acompanhada de um relatório detalhado, composto por seis elementos: realização de exercícios simulados com a população, avaliação da efetividade dos sistemas de alerta, situação dos pontos de abrigo, treinamento de equipes, evolução das construções irregulares em áreas de risco e investimentos realizados em infraestrutura e prevenção.

Do ponto de vista jurídico, além da Lei nº 12.340, de 2010, que pretende alterar, o projeto precisa ser lido em articulação com a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC).

Ao criar a PNPDEC, a Lei nº 12.608, de 2012, definiu princípios claros de prevenção, mitigação e integração federativa. Atribuiu aos municípios competências fundamentais, como elaborar planos de contingência, realizar mapeamento de riscos e instituir mecanismos de fiscalização para impedir construções em áreas vulneráveis. A Lei nº 12.340, de 2010, por sua vez, estruturou os mecanismos de financiamento e apoio federal, prevendo que a União e os estados devem apoiar os municípios na execução dessas tarefas.

Ao determinar um conteúdo mínimo para os planos municipais de contingência, o PL nº 636, de 2023, reforça o espírito da PNPDEC, que enfatiza a necessidade de prevenir riscos, antes, portanto, da ocorrência de desastres. É importante salientar que ainda que essa medida possa demandar ações por parte dos municípios, sua efetivação deve contar com o apoio técnico e financeiro da União e dos estados, conforme o § 3º do art. 3º-A da Lei nº 12.340, de 2010.

Outro aspecto relevante é o reforço ao princípio da transparência. O relatório anual previsto no novo § 8º se articula diretamente com o que já determina o § 6º: prestação de contas anual em audiência pública, com ampla divulgação e participação social. Ao detalhar o conteúdo mínimo do relatório, o projeto fortalece a fiscalização, tanto social como institucional, oferecendo

instrumentos mais claros e objetivos para acompanhamento da execução das políticas locais de proteção e defesa civil. Entretanto, consideramos que, para além de constarem obrigatoriamente do relatório das medidas adotadas, é fundamental tornar obrigatórias essas próprias medidas.

Sob o ponto de vista técnico, as alterações propostas dialogam diretamente com as falhas observadas em desastres recentes. A exigência de planos de contenção de construções irregulares enfrenta um problema recorrente no país: a ocupação desordenada de encostas e margens de rios, que potencializa a vulnerabilidade da população. Ao exigir também que sejam apresentadas alternativas habitacionais seguras, o projeto busca vincular a política de defesa civil à política habitacional, reforçando uma articulação muitas vezes insuficiente.

A inclusão da descrição de investimentos necessários em infraestrutura hídrica e prevenção de enchentes também é adequada. Ela permite que os planos de contingência não se limitem a medidas emergenciais, mas incluam projeções sobre obras estruturantes, como sistemas de drenagem, barragens de contenção e melhorias urbanísticas. Ainda que tais investimentos dependam muitas vezes de recursos federais e estaduais, sua descrição em âmbito municipal pode ajudar a estabelecer prioridades e a orientar a aplicação de recursos.

O relatório anual previsto no § 8º contribui para o acompanhamento sistemático da capacidade de resposta e de prevenção. Ao exigir informações sobre simulados, sistemas de alerta, abrigos, equipes, construções irregulares e investimentos, cria-se uma base de dados que pode ser útil não apenas localmente, mas também para o planejamento estadual e federal. Também nesse caso, a superação de carências técnicas e financeiras dos municípios depende da articulação com a União e os estados.

Desse modo, o PL nº 636, de 2023, privilegia os municípios em sua responsabilidade pela elaboração dos planos de contingência, garantido o apoio das demais instâncias federativas. Sua efetividade dependerá, contudo, da articulação com políticas de habitação e ordenamento territorial. Com o objetivo de promover essa integração, propomos alterações nas seguintes leis:

- Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para explicitar a vedação da ocupação de áreas de risco;

- Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida), para incluir obras de prevenção de desastres entre as infraestruturas necessárias à implantação de empreendimentos no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU);
- Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023 (Programa Minha Casa, Minha Vida), para incluir a política de proteção e defesa civil entre aquelas que devem ser integradas ao planejamento das ações do Programa.

Essas alterações buscam criar uma rede normativa coerente, integrando habitação e planejamento urbano aos requisitos de proteção e defesa civil. Com elas, o PL nº 636, de 2023, deixa de ser apenas uma obrigação municipal isolada e passa a estar ancorado em uma política nacional integrada de uso do solo, produção habitacional e gestão de riscos de desastres.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 636, de 2023, e da Emenda nº 1 – CCJ, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº – CDR

Dê-se ao § 7º do art. 3º-A da Lei nº 12.340, de 2010, na forma do Projeto de Lei nº 636, de 2023, e da Emenda nº 1 – CCJ, a seguinte redação:

Art. 3º-A.

§ 7º O Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil, a ser elaborado pelo Município, deverá contemplar os seguintes elementos:

II – definição dos sistemas de alerta a desastres, em articulação com o sistema de monitoramento e com especial atenção dos radioamadores, submetidos esses sistemas a testes periódicos para aferição de sua efetividade;

III – organização e realização, com a participação da população, de exercícios simulados que incluam passagem pelas rotas de deslocamento e chegada aos pontos seguros;

.....



VI – cadastramento e treinamento periódico das equipes técnicas e de voluntários para atuarem em circunstâncias de desastres;

VII – localização dos centros de recebimento e organização da estratégia de distribuição de doações e suprimentos;

VIII – plano de contenção de construções irregulares em áreas de risco, que inclua descrição de alternativas habitacionais seguras, em parceria com os demais entes federativos; e

IX – descrição dos investimentos necessários em infraestrutura hídrica, combate a enchentes e prevenção de desastres, em parceria com os demais entes federativos.

.....

EMENDA Nº – CDR

Incluem-se no Projeto de Lei nº 636, de 2023, os seguintes artigos, renumerando-se o art. 2º como art. 5º:

Art. 2º A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 42-A.**

.....

II – mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, ficando vedada a sua ocupação;

.....” (NR)

Art. 3º A Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 5º-A.**

.....

III – infraestrutura básica que inclua vias de acesso, obras de prevenção de desastres, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica; e

.....” (NR)



Art. 4º A Lei nº 14.620, de 7 de julho de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 3º**

.....

IV – promoção do planejamento integrado com as políticas de desenvolvimento urbano, de habitação, de infraestrutura, de saneamento, de mobilidade, de acessibilidade, de proteção e defesa civil e de gestão do território e de forma transversal com as políticas ambiental e climática, de desenvolvimento econômico e social e de segurança pública, entre outras, com vistas ao desenvolvimento urbano sustentável;

.....” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



ch2025-08564

Assinado eletronicamente, por Sen. Eliziane Gama

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5384900761>