



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 1791, DE 2024

Institui a Estratégia Nacional de Gestão e Ação Emergencial em Situações de Desastres Ambientais - ENGD, visando à garantia da segurança e do bem-estar da população na presença de desastres ambientais decorrentes de eventos climáticos e, meteorológicos ou sísmicos, bem da ação humana, e a adoção de medidas para a prevenção, reparação ou mitigação de danos a pessoas, animais e instalações, e dá outras providências.

AUTORIA: Senador Paulo Paim (PT/RS)



[Página da matéria](#)

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador PAULO PAIM

tsunami, terremoto, erupção vulcânica, deslizamento de terra, avalanche de lama, tempestade de neve ou granizo, seca, incêndio ou outra catástrofe que cause, ou que possa causar, danos substanciais ou ferimentos a pessoas, animais e propriedades;

Desastre ambiental de grandes proporções: qualquer catástrofe natural, como furacões, ciclones, tornados, tempestades, marés vivas, maremotos, tsunamis, terremotos, erupções vulcânicas, deslizamentos de terras, deslizamentos de lama, tempestades de neve ou granizo, secas e ondas de calor ou, independentemente das causas, incêndios, inundações ou explosões que causem danos de gravidade e magnitude suficientes para justificar a intervenção do Poder Público, de forma coordenada, para atenuar os danos, as perdas, as dificuldades ou o sofrimento daí resultantes;

Instalações: edifícios, abrigos, utilidades e terrenos, de propriedade pública ou privada;

Instalações públicas: as instalações pertencentes a um órgão ou entidade públicos, relacionadas à prestação de serviços públicos essenciais ou necessários ao controle de cheias, navegação, irrigação, recuperação, energia elétrica, tratamento e recolhimento de esgotos, abastecimento e distribuição de água, desenvolvimento de bacias hidrográficas, estradas, rodovias, pontes, túneis ou instalações aeroportuárias, bem como qualquer instalação ou edificação, estrutura ou sistema público, incluindo os utilizados para fins educativos, recreativos ou culturais.

Art. 3º Integram a ENGD as seguintes ações a serem implementadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma do regulamento:

I - o mapeamento de áreas de risco e vulnerabilidade a desastres ambientais;

II - os sistemas de monitoramento e alerta de riscos ou previsão de ocorrência de desastres ambientais;

III - os planos de evacuação emergencial de populações atingidas ou sob risco de serem atingidas por desastres ambientais;

IV - o treinamento da população para atendimento aos sinais de alerta de riscos e emergências;

V - a infraestrutura de abrigos de pessoas e animais;





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

- VI - as equipes de assistência, resgate e socorro às populações atingidas;
- VII - as equipes para prestação de primeiros socorros e atendimento às populações atingidas;
- VIII - o treinamento e preparo de equipes de assistência, resgate e socorro e a disponibilização de equipamento de segurança e proteção;
- IX - a disponibilização de profissionais de saúde e a garantia de atendimento rápido e eficaz;
- X - a disponibilização de alimentos e suprimentos, insumos, material de higiene, água potável e medicamentos;
- XI- a disponibilização de meios de transporte;
- XII - a disponibilização e operação da logística para a distribuição e entrega de insumos, suprimentos, medicamentos, alimentação, material de higiene, água potável e ações de resgate e salvamento;
- XIII - a garantia de segurança a pessoas, bens e instalações;
- XIV - o apoio psicológico e o serviço social às vítimas de desastres ambientais;
- XV - a disponibilização de recursos financeiros e assistência dos governos para as ações emergenciais, de forma tempestiva e suficiente;
- XVI - a previsão legal de fundos públicos, em caráter permanente, para o atendimento de situações de contingência e emergências em resposta a desastres ambientais, a serem previstos nos respectivos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual de cada ente federativo;
- XVII - a disponibilidade de instrumentos para a rápida mobilização de recursos e a implementação de medidas de mitigação de danos e garantia do bem-estar das populações atingidas; e





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

XVIII - a articulação federativa e a conexão e complementaridade das medidas de responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvendo as políticas públicas de saneamento ambiental, meio ambiente, desenvolvimento urbano, habitacional, de gestão de resíduos sólidos, recursos hídricos e proteção da biodiversidade e recursos florestais.

Art. 4º O Poder Público, no respectivo âmbito de atuação, manterá, em caráter permanente:

I - Equipes de Monitoramento de Áreas de Risco;

II - Equipes de Pronto Resposta para avaliação de danos e das medidas necessárias à sua mitigação ou recuperação;

III - Equipes de Orientação e Aconselhamento, com vistas à realocação das populações atingidas ou adoção de medidas de prevenção em áreas de risco; e

IV - Equipes de Apoio às populações atingidas.

Art. 5º A ENGD contará, em sua formulação e implementação, com a participação e o engajamento da comunidade e a participação de organizações da sociedade civil e voluntários.

§ 1º Caberá aos órgãos gestores da ENGD, em nível estadual e local, manter e gerenciar banco de voluntários por áreas de atuação, e promover o treinamento dos voluntários para atuação em caso de ocorrência de situação de emergência decorrente de desastre ambiental.

§ 2º As organizações da sociedade civil poderão arrecadar doações de pessoas físicas e jurídicas, a serem destinadas a ações de apoio e auxílio às populações atingidas por desastre ambiental, mediante depósitos ou transferências bancárias para conta específica para essa finalidade, mantida em instituição financeira pública.

§ 3º Caberá às organizações da sociedade civil instituir equipe de gerenciamento das doações referidas no § 2º, com a participação de representantes do poder público estadual e local, à qual incumbirá manter os registros dos valores recebidos e sua destinação e apresentar a prestação de contas respectiva aos órgãos de controle externo.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

distrital e municipais em caso de sua ocorrência, e para a recuperação de instalações públicas e privadas danificadas ou destruídas.

Art. 9º Observado o disposto na Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, a União fica autorizada a conceder auxílios aos entes subnacionais para o desenvolvimento de planos, programas e capacidades de preparação e prevenção de desastres ambientais.

Parágrafo único. O acesso aos auxílios de que trata o caput dependerá da existência, no âmbito estadual, distrital ou municipal, de um órgão ou entidade governamental para planejar e executar o programa de preparação para desastres naturais e apresentar, ao órgão correspondente na esfera da União, o respectivo plano de ação, o qual deverá contemplar programa pormenorizado de preparação contra emergências e grandes catástrofes e de assistência na sequência das mesmas, incluindo disposições relativas à assistência a indivíduos, empresas e governos locais.

Art. 10. Os recursos transferidos nos termos do art. 9 serão empregados na implementação de medidas de mitigação de riscos pré-desastre, que sejam eficazes e estejam descritas em propostas aprovadas pelo órgão federal responsável, incluindo-se:

I - o apoio a parcerias eficazes de mitigação de riscos de desastres ambientais público-privadas;

II - a melhoria da avaliação da vulnerabilidade da comunidade a riscos naturais; e

III - o estabelecimento de prioridades de mitigação de riscos e de plano de mitigação de riscos apropriado para a comunidade.

Art. 11. Na destinação de recursos federais para o apoio a Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito da ENGD, serão priorizadas as ações que incluam:

I - medidas para o aumento da resiliência e redução dos riscos de danos a infraestruturas naturais e construídas;

II - a recuperação de áreas degradadas, visando a redução dos riscos de danos;





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Art. 13. Em caso de ocorrência de desastre ambiental de grandes proporções, o Chefe do Poder Executivo submeterá ao Congresso Nacional projeto de decreto legislativo, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101 de 2000, e designará a autoridade responsável pela coordenação das medidas de resposta e recuperação do desastre.

Art. 14. Durante a ocorrência do desastre ambiental de grandes proporções, caberá ao Poder Público, sob a coordenação do órgão federal responsável pela ENGD, a gestão das medidas para salvar vidas e proteger e preservar a propriedade ou a saúde e segurança públicas, incluindo:

I - busca e salvamento, cuidados médicos de emergência, cuidados de emergência em massa, abrigos de emergência e fornecimento de alimentos, água, equipamento médico durável e outras necessidades essenciais, incluindo a deslocação de abastecimentos ou pessoas;

II - prestação de socorro, cuidados, abrigo e necessidades essenciais a indivíduos com animais de estimação e animais de serviço e a esses animais;

III - remoção de destroços;

IV - desobstrução de estradas e construção de pontes temporárias necessárias à execução de tarefas de emergência e serviços comunitários essenciais;

V - fornecimento de instalações temporárias para escolas e outros serviços comunitários essenciais;

VI - demolição de estruturas inseguras que ponham em perigo o público;

VII - implementação de sistemas de aviso e alerta de novos riscos e perigos;

VIII - divulgação de informação e assistência ao público relativamente a medidas de saúde e segurança;

IX - prestação de assistência técnica aos governos estaduais, distrital e municipais em matéria de gestão e controle de catástrofes; e





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

X - redução das ameaças imediatas à vida, à propriedade e à saúde e segurança públicas.

Parágrafo único. Na implementação das medidas de que trata este artigo, terão prioridade de atendimento as pessoas com deficiência e pessoas com doenças graves, observada a classificação estabelecida no art. 151 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e sua regulamentação.

Art. 15. Caberá ao órgão de que trata o art. 14:

I - efetuar avaliação inicial dos tipos de socorro mais urgentemente necessários;

II - coordenar a implementação de gabinete de crise necessários à implementação de medidas de resposta imediatas;

III - coordenar a administração do socorro, incluindo as atividades dos governos estaduais, distrital e locais, de organizações não governamentais e organizações da sociedade civil de interesse público que mantenham, com o Poder Público, termos de parceria ou de cooperação; e

IV - adotar as medidas, em conformidade com a autoridade que lhe foi delegada pelo Chefe do Poder Executivo e com as disposições desta Lei, que considere necessárias para ajudar as populações e os demais agentes públicos envolvidos a obterem prontamente a assistência necessária.

Art. 16. O órgão federal responsável pela implementação da ENGD poderá formar equipes de apoio de emergência constituídas por servidores federais ou empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista, assegurada a prerrogativa de requisição nos termos do art. 2º da Lei nº 9.007, de 17 de março de 1995, bem assim por servidores contratados em caráter emergencial nos termos do art. 2º, I da Lei nº 8.745, de 1993.

Parágrafo único. A critério do órgão federal responsável pela coordenação e gestão da ENGD, poderá ser requisitada a colaboração:

I - da Força Nacional de Segurança;

II - da Força Nacional do Sistema Único de Saúde;





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

III - das Forças Armadas, para o exercício temporário de atividades de apoio logístico às ações de Proteção e Defesa Civil.

Art. 17. Para implementação do plano de ação de que 0 e das medidas de recuperação e resposta a desastre ambiental de grandes proporções o ente subnacional poderá promover a contratação emergencial de pessoal nos termos do trata o art. 2º, I, da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.

Art. 18. O órgão federal responsável pela coordenação e gestão da ENGD publicará, a cada 180 (cento e oitenta) dias a contar da decretação do estado de calamidade pública, relatório circunstanciado descrevendo:

I - Os impactos sociais e econômicos do desastre ambiental;

II - As medidas adotadas, especificadas por nível da federação, para o enfrentamento do desastre ambiental de grandes proporções;

III - As despesas realizadas e respectivas fontes de custeio; e

IV - Os resultados alcançados e a respectiva avaliação de impacto;

Art. 19. O Poder Público fica autorizado, observadas as disponibilidades orçamentárias, a:

I - Custear o reparo ou a reconstrução de residências, instalações e infraestruturas residenciais para as populações atingidas por desastres ambientais de grandes proporções;

II - Executar obras para a reparação, mitigação ou redução de danos em áreas residenciais ou em infraestruturas públicas;

III - Prestar assistência financeira a famílias e empresas atingidas, com vistas à restauração da normalidade, inclusive com a concessão de auxílio-aluguel;

IV - Custear despesas médicas, dentárias, de cuidados infantis e funerários para as populações atingidas, relacionadas com o desastre ambiental;





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

V - Prestar assistência financeira para a aquisição de bens pessoais, transporte e despesas necessárias ou necessidades graves resultantes do desastre natural;

VI - Assegurar assistência financeira emergencial, nos termos da Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, independentemente dos critérios de elegibilidade de que trata o art. 5º daquela Lei, nos termos do regulamento; e

VII - Assegurar o acesso ao seguro-desemprego, em caráter emergencial, nos termos do art. 4º da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, no caso de o empregador haver sido impedido de exercer suas atividades em razão do desastre ambiental.

Art. 20. Fica criada a Autoridade Nacional de Prevenção e Gestão de Desastres Ambientais - ANPGD, vinculada à Presidência da República, autarquia de natureza especial, com a finalidade de coordenar e gerenciar a PGDN e a Política Nacional de Defesa Civil e gerir o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil.

§ 1º Caberá à ANPGD exercer, em nome da União, em articulação com o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, as competências de que trata o art. 6º da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, e as competências para a implementação da PNGD estabelecidas nesta Lei.

§ 2º Ato do Poder Executivo disporá sobre a organização e funcionamento da ANPGD, e sobre a incorporação, como órgãos integrantes de sua estrutura:

I - do CEMADEN - Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais;

II - do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres – CENAD.

§ 3º Enquanto não for concluída a instalação da ANPGD, as competências de que trata esta Lei serão executadas pela Secretaria de Defesa Civil do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

Art. 21. O Ministério Público e as Varas da Infância e Adolescência, o Conselho Tutelar e a Defensoria Pública atuarão, no âmbito de suas competências, mediante forças tarefa a serem instituídas em caso de desastre ambiental, com vistas à





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

garantia do exercício de direitos das populações atingidas e para prevenir e evitar violações aos direitos humanos.

Art. 22. O Poder Executivo editará os atos necessários à implementação e regulamentação do disposto nesta Lei.

Art. 23. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

As recorrentes crises decorrentes de desastres ambientais de grandes proporções que vêm ocorrendo no Brasil são um sintoma de uma situação de enorme gravidade.

O aquecimento global, a mudança do clima e dos regimes de chuvas, o desmatamento e demais fatores ambientais vem provocando desequilíbrios com tremendos impactos, em todo mundo, e também em nosso País.

Não se trata, apenas, da enorme tragédia que se abate, desde 2023, e agora em maio de 2024, sobre o Estado do Rio Grande do Sul, onde 85% de seus municípios foram gravemente atingidos por enormes volumes de águas, com a perda de mais de 100 vidas, e prejuízos multibilionários, que levarão anos para serem recuperados. É um quadro que vem se repetindo em várias regiões. A gravidade dessa situação, por si só, já seria suficiente para justificar a adoção de medidas para que a gestão de desastres seja integralmente revista, no Brasil.

Estudo feito pelo Banco Mundial e o Centro de Estudos e Pesquisas sobre Desastres da UFSC aponta que entre 1995 e 2014, o Brasil perdeu R\$ 182,8 bilhões com desastres naturais. Entre 2013 e 2022, o Brasil registrou milhares de desastres naturais e os prejuízos ultrapassam R\$ 341,3 bilhões, segundo estudo da Confederação Nacional de Municípios (CNM) que mostra os efeitos negativos dos recorrentes desastres naturais, principalmente a seca e o excesso de chuvas. Foram 53.960 ocorrências no período, em 93% das cidades brasileiras. Em 2021, em Alagoas, desastres naturais deixaram 48 cidades em estado de emergência; em 2022, e, em Minas Gerais, 43 municípios foram atingidos por fortes chuvas. Em 2022, o Município de Petrópolis, no Rio de Janeiro foi vítima de enorme volume



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador PAULO PAIM

de chuvas, com grandes perdas humanas e materiais. No primeiro trimestre de 2023 os litorais de São Paulo, Paraná e Santa Catarina foram os mais impactados no Brasil. As chuvas em São Paulo durante o Carnaval atingiram casas, estradas e milhares de carros.

Segundo a OCDE, a atuação do Poder Público em situações dessa natureza não pode simplesmente consistir em diretrizes e procedimentos a serem seguidos, mas também precisa incluir sistemas de alerta precoce e gerenciamento de crises. A experiência mostra que, para ser eficaz nessas condições, o gerenciamento de crises deve confiar não em procedimentos detalhados, mas sim em uma estrutura de tomada de decisão responsiva. Os processos de tomada de decisão devem ser capazes de reagir ao inesperado de maneira oportuna e eficaz. Na sequência de desastres, os governos geralmente enfrentam considerável pressão para intervir: reduzir ou conter perigos persistentes, compensar vítimas, limpar e reconstruir áreas danificadas, fornecer liquidez a indústrias e governos locais afetados, prevenir gargalos de crédito e restaurar a confiança do mercado. Essas são tarefas muito interdisciplinares e, portanto, o papel do Centro de Governo pode ser crucial (OECD – CoG Meeting – Ottawa, Oct. 2011).

Nesse sentido, uma Estratégia Nacional de Gestão e Ação Emergencial em Situações de Desastres Ambientais, que seja capaz de assegurar a mobilização de esforços, a coordenação de iniciativas e sua gestão articulada no nível federativo, com a participação de todos os órgãos e entidades do Poder Público assim como da sociedade civil organizada e voluntariado, é essencial para assegurar a segurança e o bem-estar da população diante de eventos climáticos e ambientais extremos.

Isso inclui o mapeamento detalhado de áreas de risco e vulnerabilidade, implementação de sistemas de alerta antecipado e monitoramento para diversos fenômenos, como ciclones, chuvas intensas, enchentes e secas.

Para garantir uma resposta eficaz, é crucial desenvolver planos de evacuação emergencial, infraestrutura de abrigos para pessoas e animais, equipes de resgate e primeiros socorros bem treinadas e equipadas, além de profissionais de saúde preparados para um atendimento rápido e eficiente.



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador PAULO PAIM

interinstitucional necessária e condições efetivas para que as medidas de resposta a desastres ambientais sejam adotadas com celeridade, presteza e efetividade, além de transparentes para a Sociedade.

Não obstante seja a organização do Poder Executivo tema cuja iniciativa é reservada ao Presidente da República, a proposta ora apresentada ao debate deve ser examinada sob a perspectiva da melhoria da capacidade institucional e da eficiência administrativa.

Trata-se de uma primeira abordagem que esperamos possa ser o “primeiro passo” para a reformulação da gestão de desastres no Brasil, em complementação a medidas que vem sendo adotadas desde 2012, com a vigência da Lei nº 12.608, e a recente aprovação da Lei nº 14.691, de 3 de outubro de 2023, que ampliou os recursos a serem destinados ao Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap).

Sala das Sessões,

Senador PAULO PAIM



LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (2000)
- 101/00
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:complementar:2000;101>
- art65
- Lei nº 7.998, de 11 de Janeiro de 1990 - Lei do Seguro-Desemprego - 7998/90
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1990;7998>
- art4
- Lei nº 8.213, de 24 de Julho de 1991 - Lei de Benefícios da Previdência Social (1991) - 8213/91
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1991;8213>
- art151
- Lei nº 8.745, de 9 de Dezembro de 1993 - Lei de Contratação Temporária de Interesse Público (1993) - 8745/93
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1993;8745>
- Lei nº 9.007, de 17 de Março de 1995 - LEI-9007-1995-03-17 - 9007/95
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1995;9007>
- art2
- Lei nº 12.340, de 1º de Dezembro de 2010 - LEI-12340-2010-12-01 - 12340/10
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2010;12340>
- Lei nº 12.608, de 10 de Abril de 2012 - LEI-12608-2012-04-10 - 12608/12
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2012;12608>
- art6
- Lei nº 14.601, de 19 de Junho de 2023 - Bolsa Família - 14601/23
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2023;14601>
- Lei nº 14.691, de 3 de Outubro de 2023 - LEI-14691-2023-10-03 - 14691/23
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2023;14691>