

PARECER DE PLENÁRIO PELAS COMISSÕES DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 646, DE 2025

Altera a 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 prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências, para prever a utilização do Fundo em programas de apoio a mitigação dos efeitos da seca, como a Operação Carro-Pipa.

Autor: Deputado ERIBERTO MEDEIROS

Relator: Deputado DUARTE JR.

I - RELATÓRIO

Cuida-se de projeto de lei de autoria do nobre Deputado Eriberto Medeiros, como o objetivo de “prever a utilização do Fundo [Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil] em programas de apoio a mitigação dos efeitos da seca, como a Operação Carro-Pipa”.

O autor sustenta que a Operação Carro-Pipa, instituída em 2012, desempenha papel complementar e essencial na distribuição emergencial de água potável a populações afetadas por estiagem e seca, especialmente no semiárido nordestino e em áreas do norte de Minas Gerais e do Espírito Santo. Argumenta que, diante do caráter recorrente dos eventos de



seca na região, é necessário fortalecer o arcabouço legal para assegurar resposta estatal contínua e efetiva às situações de risco hídrico.

Defende, assim, que a inclusão expressa dessas ações entre as finalidades do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap) conferiria maior estabilidade institucional e financeira ao programa, reduzindo a vulnerabilidade decorrente de oscilações orçamentárias e mitigando o risco de interrupção no abastecimento. Por fim, a proposta é apresentada como medida alinhada à proteção da dignidade humana e à garantia do acesso à água como condição básica para a vida e para o desenvolvimento em contextos de elevada vulnerabilidade socioeconômica e ambiental.

A matéria, que originalmente tramitava em regime ordinário e estava sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões, foi distribuída à Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CINDRE), para exame de mérito; à Comissão de Finanças e Tributação (CFT), para avaliação da adequação financeira e orçamentária; e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para parecer sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a técnica legislativa do projeto.

A CINDRE, acompanhando o voto do Relator, Deputado Henderson Pinto, entendeu que, como o Funcap foi concebido com finalidade de financiar ações estruturais e planejadas de prevenção, mitigação e recuperação em áreas de risco ou já afetadas por desastres, sua utilização

para custear ações de caráter transitório, como a Operação Carro-Pipa, que é provisória e emergencial, descaracteriza sua vocação original e pode comprometer a priorização de políticas públicas preventivas, cujo efeito é de longo prazo e maior impacto na redução da vulnerabilidade da população.

Aprovou, então, Substitutivo para

incluir a Operação Carro-Pipa dentro do rol das ações de resposta (art. 4º, §4º, da Lei nº 12.340/2010), preservando a coerência do sistema normativo e evitando um precedente que possa distorcer a destinação do Funcap em detrimento das medidas preventivas e de recuperação estrutural.



Em 9 de fevereiro de 2026, foi aprovado requerimento de urgência, transferindo a matéria para a competência do Plenário. Em 26 de fevereiro, fui designado Relator.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

II.1 – ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

I – VOTO (ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA)

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (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 se fará por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e 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).

Da análise do projeto e do Substitutivo aprovado na Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional - CINDRE, observa-se que estes contemplam matéria de caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União. Nesses casos, torna-se aplicável o art. 32, X, “h”, do Regimento Interno desta Casa, que dispõe que somente as proposições que *importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública* estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

Em face do exposto, voto pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária do Projeto de Lei nº 646, de 2025, e do Substitutivo aprovado na CINDRE.



II.2 – CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

O Projeto de Lei nº 2.090, de 2025, e o Substitutivo a ele aprovado pela Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CINDRE), vêm ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise dos seus aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa, nos termos do arts. 54, I e 139, II, “c”, ambos do RICD.

Quanto à **constitucionalidade formal** das proposições, consideramos os aspectos relacionados à competência legislativa, à legitimidade da iniciativa parlamentar e ao meio adequado para veiculação da matéria.

A Constituição da República prevê ser de competência da União “planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações” (CF, art. 21, XVIII). A referida temática não se sujeita a nenhuma reserva de iniciativa (CF, art. 61) e, em se tratando da alteração de lei federal vigente, a espécie legislativa escolhida se mostra adequada. Não há, pois, quaisquer vícios de constitucionalidade formal.

Em relação à **constitucionalidade material**, igualmente não vislumbramos óbices à aprovação das proposições, tendo em vista que elas não se contrapõem a nenhum parâmetro normativo constitucional. Ao contrário, vão ao encontro da promoção da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil, nos termos do inciso III do art. 1º da Constituição.

No que concerne à **juridicidade**, as proposições inovam o ordenamento jurídico, respeitam os princípios gerais do direito, bem como se revestem de abstração, generalidade, imperatividade e coercibilidade. O projeto original, que altera o art. 8º (Funcap) para financiar uma ação tipicamente emergencial e recorrente (carro-pipa) pode sofrer com um argumento de juridicidade controversa: se o desenho do Fundo é mais voltado a certas naturezas de despesa (prevenção/mitigação/recuperação



estruturante), incluir despesa transitória pode desalinhar a finalidade do Fundo e gerar disputa interpretativa/operacional. Foi o entendimento da Comissão de mérito, cujo Substitutivo enquadra o carro-pipa como ação de resposta, o que tende a ser mais coerente com a lógica de “resposta a desastre” (seca/estiagem como desastre), e evita “forçar” a natureza do Funcap.

Por fim, quanto à **redação** e à **técnica legislativa**, consideramos que as proposições atendem às normas previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, a qual trata da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Há pequenos lapsos em virtude dos quais oferecemos **emendas de redação**: na ementa e no art. 1º do projeto deve constar “dispõe sobre” e não “obre”, bem como “apoio à mitigação” e não “a mitigação”; e o art. 1º é desnecessário da maneira que foi escrito, pois repete integralmente a ementa. Não há problema na ausência de cláusula de vigência, pois a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) determina que, salvo disposição em contrário, a lei começa a vigorar em todo o país 45 (quarenta e cinco) dias após a publicação oficial; e a inclusão de cláusula com outro prazo seria considerada alteração de mérito. Em relação ao Substitutivo, seu art. 1º também é desnecessário da maneira que foi escrito, pois repete integralmente sua ementa.

Diante do exposto, no âmbito da CCJC, nosso voto é pela **constitucionalidade juridicidade e boa técnica legislativa, com emendas do Projeto de Lei nº 646, de 2025, e do Substitutivo da CINDRE, com subemenda.**

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputado DUARTE JR.
Relator

2026-2090



PLENÁRIO**PROJETO DE LEI Nº 646, DE 2025**

Altera a 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 prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências, para prever a utilização do Fundo em programas de apoio a mitigação dos efeitos da seca, como a Operação Carro-Pipa.

EMENDA Nº 1

Na ementa e no art. 1º do projeto, substitua-se “obre” por “sobre” e “a mitigação” por “à mitigação”.

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputado DUARTE JR.
Relator

2026-2090



PLENÁRIO**PROJETO DE LEI Nº 646, DE 2025**

Altera a 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 prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências, para prever a utilização do Fundo em programas de apoio a mitigação dos efeitos da seca, como a Operação Carro-Pipa.

EMENDA Nº 2

Exclua-se o art. 1º do projeto, renumerando-se o seguinte.

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputado DUARTE JR.
Relator

2026-2090



Plenário

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL AO PROJETO DE LEI Nº 646, DE 2025

Altera a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, que dispõe sobre as transferências de recursos da União para execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres, de resposta e de recuperação em áreas atingidas, e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil, para incluir, entre as ações de resposta, a distribuição emergencial de água potável em regiões afetadas por seca prolongada ou estiagem.

SUBEMENDA Nº 1

Exclua-se o art. 1º do projeto, renumerando-se os seguintes.

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputado DUARTE JR.
Relator

2026-2090

