

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 5.602, DE 2016.

Altera a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012 - Política Nacional de Defesa Civil, para dispor sobre a criação de órgãos permanentes de defesa civil e dá outras providências.

**Autor:** Deputado HELDER SALOMÃO

**Relatora:** Deputada LAURA CARNEIRO

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.602, de 2016, de autoria do Deputado Helder Salomão, altera a Lei nº 12.608, de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, e a Lei nº 12.340, de 2010, que dispõe sobre as transferências de recursos da União para ações de prevenção, resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres. A proposição tem por objetivo fortalecer a estrutura permanente de proteção e defesa civil dos entes federativos e ampliar as medidas de monitoramento e prevenção relacionadas a áreas sujeitas ao rompimento de barragens.

Para tanto, o projeto altera os arts. 7º e 8º da Lei nº 12.608, de 2012, para tornar obrigatória a manutenção de órgãos permanentes de defesa civil pelos Estados e Municípios. Também modifica o conteúdo dos planos estaduais de proteção e defesa civil, para incluir plano de funcionamento do órgão permanente estadual, plano de vistoria e monitoramento de barragens, elaborado em conjunto com os Municípios, e plano de mitigação de desastres naturais.



Além disso, a proposição altera o art. 3º-A da Lei nº 12.340, de 2010, para incluir, no cadastro nacional mantido pelo Governo Federal, os Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de rompimento de barragens. O projeto também passa a exigir dos Municípios integrantes desse cadastro a elaboração de plano de vistoria e monitoramento de barragens em conjunto com o órgão estadual e determina a divulgação periódica de informações sobre a evolução das ocupações em áreas sujeitas a esse tipo de risco.

Segundo a justificação apresentada pelo autor, a iniciativa foi motivada pela necessidade de assegurar a continuidade dos órgãos de defesa civil, especialmente diante da descontinuidade administrativa observada com a troca de governos, e pela preocupação com a segurança das populações expostas a desastres relacionados a barragens, em contexto marcado pelo rompimento da Barragem de Fundão, em Mariana/MG.

O projeto tramita em regime ordinário e está sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões (arts. 24, II, e 151, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados), tendo sido distribuído à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, para análise do mérito, à Comissão de Finanças e Tributação, para exame da adequação financeira e orçamentária, e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para parecer sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

**A Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia**, aprovou parecer da relatoria do Deputado Ságuas Moraes, pela aprovação do projeto na forma de substitutivo. A Comissão considerou que a Lei nº 12.608, de 2012, já pressupõe a participação de todos os entes federativos no Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, por meio de órgãos permanentes com competência relativa à gestão de desastres, razão pela qual reputou desnecessárias as alterações do projeto original no tocante à criação de órgãos permanentes nos Estados e Municípios. Por outro lado, entendeu pertinente aperfeiçoar a disciplina do cadastro nacional de Municípios com áreas de risco e ampliar sua abrangência para contemplar todos os tipos de desastre, e não apenas eventos geológicos ou hidrológicos, o que motivou a apresentação do substitutivo.



O **substitutivo** altera os arts. 2º, 6º e 8º da Lei nº 12.608, de 2012, ampliando o dever de adoção de medidas de redução de riscos para alcançar também o setor privado e os cidadãos; instituindo o Cadastro Nacional de Municípios com Áreas de Risco de Desastre; e disciplinando a elaboração, o conteúdo mínimo, a revisão periódica e os incentivos relacionados aos Planos Municipais de Contingência de Proteção e Defesa Civil. Também acrescenta à referida lei os arts. 2º-A, 13-A e 13-B, estabelecendo deveres específicos para empreendedores cujas atividades possam gerar riscos de desastre, prevendo responsabilidade objetiva pelos danos decorrentes dessas atividades e disciplinando medidas de prevenção, controle, remoção e reassentamento de ocupações localizadas em áreas de risco.

No tocante ao Cadastro Nacional de Municípios com Áreas de Risco de Desastre (art. 13-A), o substitutivo amplia sua abrangência para alcançar eventos naturais e tecnológicos, transfere para a Lei nº 12.608, de 2012, as regras atualmente previstas nos arts. 3º-A e 3º-B da Lei nº 12.340, de 2010, e reorganiza a disciplina referente ao mapeamento de áreas de risco, aos planos municipais de contingência, ao apoio técnico e financeiro da União e dos Estados, à elaboração de cartas geotécnicas de aptidão à urbanização e à divulgação periódica de informações sobre ocupações em áreas sujeitas a desastres. Em razão dessa reestruturação, o substitutivo revoga expressamente os arts. 3º-A e 3º-B da Lei nº 12.340, de 2010, cujo conteúdo é substancialmente incorporado à Lei nº 12.608, de 2012.

Por fim, o substitutivo promove alterações pontuais no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2001) e na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766, de 1979), adequando esses diplomas à nova sistemática do cadastro nacional de áreas de risco.

As proposições seguiram para a **Comissão de Finanças e Tributação**, que concluiu pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública da União, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária do Projeto de Lei nº 5.602 de 2016, bem como do substitutivo aprovado pela CINDRA.



As proposições foram então encaminhadas à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Esgotado o prazo regimental, não foram oferecidas emendas.

É o relatório.

## II - VOTO DA RELATORA

O Projeto de Lei nº 5.602, de 2016, e o substitutivo aprovado pela Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia vêm a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise exclusivamente da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, nos termos do art. 54, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Quanto à **constitucionalidade formal** das proposições, serão examinados os aspectos relacionados à competência legislativa da União, à legitimidade da iniciativa parlamentar e à adequação da espécie normativa.

A matéria encontra amparo na competência da União para planejar e promover a defesa permanente contra calamidades públicas, especialmente secas e inundações, nos termos do art. 21, XVIII, da Constituição Federal, bem como na competência legislativa concorrente para dispor sobre proteção ao meio ambiente, controle da poluição, responsabilidade por dano ao meio ambiente, proteção e defesa da saúde e direito urbanístico, nos termos do art. 24, I, VI, VIII e XII, da Constituição.

A iniciativa parlamentar é legítima. Embora as Leis nº 12.340, de 2010, e nº 12.608, de 2012, tenham origem em medidas provisórias, essa circunstância não torna privativa do Presidente da República a iniciativa de futuras alterações legislativas sobre a matéria. A reserva de iniciativa constitui exceção no processo legislativo e deve decorrer de previsão constitucional expressa. No caso, o projeto e o substitutivo não criam ou extinguem Ministérios, órgãos da administração pública federal, cargos, funções ou empregos públicos, nem dispõem sobre regime jurídico de servidores públicos federais, organização administrativa interna do Poder Executivo federal ou



matéria compreendida no rol do art. 61, § 1º, da Constituição Federal. Assim, não se verifica vício formal de iniciativa.

Sob a perspectiva do pacto federativo, não se identifica violação à autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Embora o projeto original determine a manutenção de órgãos permanentes de defesa civil pelos Estados e Municípios, a própria legislação vigente já pressupõe a existência de estruturas administrativas de proteção e defesa civil no âmbito dos entes federativos, chegando inclusive a exigir, em determinadas hipóteses, a instituição de órgãos municipais de defesa civil, nos termos do art. 3º-A, § 2º, inciso II, da Lei nº 12.340, de 2010. Nesse contexto, a inovação proposta não consiste na criação de novo dever de organização administrativa, mas no reforço da continuidade institucional de estruturas já contempladas pelo Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC. Ademais, a proposição não define modelo organizacional específico, não cria cargos, funções ou entidades administrativas, nem disciplina a estrutura interna dos órgãos estaduais e municipais de defesa civil, limitando-se a estabelecer diretrizes gerais relacionadas à execução de política pública nacional voltada à prevenção e à resposta a desastres, em consonância com o federalismo cooperativo que orienta a matéria

O mesmo raciocínio se aplica ao substitutivo. A ampliação do Cadastro Nacional de Municípios com Áreas de Risco de Desastre, a previsão de mapeamento de áreas de risco, a exigência de planos de contingência, a elaboração de cartas geotécnicas de aptidão à urbanização, a criação de mecanismos de controle de ocupações em áreas de risco e a publicação periódica de informações pelo Governo Federal correspondem a instrumentos de coordenação federativa e de planejamento nacional em matéria de proteção e defesa civil. Trata-se de conformação normativa geral destinada a viabilizar atuação integrada entre os entes federativos.

Por fim, é adequada a veiculação da matéria por meio de lei ordinária, uma vez que a Constituição Federal não exige lei complementar ou outro veículo normativo para a disciplina do assunto.



Quanto à **constitucionalidade material**, o Projeto de Lei nº 5.602, de 2016, revela-se compatível com a Constituição Federal. A criação ou manutenção de estruturas permanentes de defesa civil, a inclusão de áreas sujeitas ao rompimento de barragens no cadastro nacional e a previsão de planos de vistoria, monitoramento e mitigação de desastres concretizam o dever estatal de proteção da vida, da segurança, da saúde, do meio ambiente ecologicamente equilibrado e da ordenação adequada do espaço urbano. Tais medidas se harmonizam com os arts. 5º, caput, 6º, 21, XVIII, 23, VI, 24, I, VI, VIII e XII, 182 e 225 da Constituição Federal.

O substitutivo aprovado pela Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia também se mostra materialmente constitucional. A transferência da disciplina do cadastro nacional de Municípios com áreas de risco da Lei nº 12.340, de 2010, para a Lei nº 12.608, de 2012, constitui opção legislativa coerente com a sistemática normativa, uma vez que a Lei nº 12.608, de 2012, é o diploma que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. A revogação dos arts. 3º-A e 3º-B da Lei nº 12.340, de 2010, não suprime a disciplina atualmente existente, pois seu conteúdo é substancialmente reaproveitado, reorganizado e ampliado na Lei nº 12.608, de 2012, especialmente no novo art. 13-A e nas alterações promovidas no Estatuto da Cidade e na Lei de Parcelamento do Solo Urbano.

Também não há inconstitucionalidade na previsão de deveres específicos para o setor privado e para empreendedores cujas atividades ou empreendimentos possam gerar risco de desastre. A Constituição Federal admite a imposição de deveres preventivos e reparatórios a particulares, especialmente em matéria ambiental, urbanística, sanitária e de proteção da coletividade. A responsabilidade objetiva do empreendedor por desastre relacionado com sua atividade ou empreendimento encontra fundamento no princípio da prevenção, no princípio do poluidor-pagador, na função social da atividade econômica, na proteção ao meio ambiente e na responsabilidade por danos ambientais, em consonância com os arts. 170, VI, e 225, § 3º, da Constituição Federal.

As regras sobre remoção de ocupações em áreas de risco, reassentamento em local seguro e vedação de reocupação dessas áreas



também são compatíveis com a Constituição, interpretadas em conformidade com os direitos fundamentais à vida, à segurança, à moradia, ao devido processo legal, à participação da população afetada e à dignidade da pessoa humana. A disciplina proposta busca compatibilizar a proteção de populações vulneráveis com a necessidade de prevenção de tragédias decorrentes de desastres, não havendo afronta material à Constituição.

No que se refere à **juridicidade**, o projeto e o substitutivo harmonizam-se com o ordenamento jurídico vigente. As proposições observam os princípios da generalidade, abstração e inovação normativa.

No que se refere à **técnica legislativa**, as proposições observam, em linhas gerais, as disposições da Lei Complementar nº 95, de 1998. Todavia, identificam-se alguns ajustes formais necessários.

No Projeto de Lei nº 5.602, de 2016, a alteração promovida no art. 7º da Lei nº 12.608, de 2012, demanda adequação da numeração do parágrafo. Em razão da inclusão do atual § 1º pela Lei nº 14.750, de 2023, o dispositivo que o projeto denomina "parágrafo único" deverá ser renumerado como § 1º, com a correspondente inserção dos sinais gráficos indicativos da manutenção do atual § 2º.

Ainda no projeto original, a alteração do art. 3º-A da Lei nº 12.340, de 2010, exige atualização da numeração do inciso acrescido ao § 2º. Como o inciso VI foi posteriormente introduzido pela Lei nº 14.750, de 2023, o novo dispositivo pretendido pelo projeto deverá ser identificado como inciso VII. Além disso, a redação deverá incluir os sinais gráficos indicativos da manutenção dos dispositivos intermediários entre o § 2º e o § 4º, alterado pela proposição, bem como dos dispositivos posteriores ao § 4º. Por fim, deve ser suprimida a sigla "(NR)" após o inciso VI, devendo permanecer apenas ao final de toda a alteração pretendida, nos termos do art. 12, inciso III, alínea "d", da Lei Complementar nº 95, de 1998.

Quanto ao substitutivo aprovado pela Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, verifica-se apenas pequena impropriedade formal consistente na utilização da expressão "(NR)" ao final dos novos arts. 13-A e 13-B da Lei nº 12.608, de 2012. Como se trata



de dispositivos integralmente novos, acrescentados ao texto legal, e não de dispositivos com redação modificada, não incide a regra prevista para indicação de nova redação. A correção, contudo, possui caráter meramente formal e deverá ser promovida por ocasião da redação final da matéria.

Diante do exposto, nosso voto é pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 5.602, de 2016, com as Emendas de Redação em anexo, e do Substitutivo Adotado pela Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA).**

Sala da Comissão, em 25 de junho de 2026.



**Deputada Federal LAURA CARNEIRO**  
**Relatora**

2026-9630



# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 5.602, DE 2016.

Altera a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012 - Política Nacional de Defesa Civil, para dispor sobre a criação de órgãos permanentes de defesa civil e dá outras providências.

### EMENDA Nº 1 DE 2026.

Dê-se ao art. 1º do projeto a seguinte redação:

Art. 1º Os arts 7º e 8º da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.

7º .....

.....

IX – manter órgão permanente de Defesa Civil Estadual.

§ 1º .....

.....

III – plano de funcionamento de órgão permanente da Defesa Civil Estadual;

IV – plano de vistoria e monitoramento de barragens, em conjunto com os municípios; e

V – plano de mitigação de desastres naturais

.....” (NR)

“Art. 8º .....

.....

.

XVII – manter órgão permanente de Defesa Civil Municipal.”  
(NR)



Sala da Comissão, em 25 de junho de 2026.



**Deputada Federal LAURA CARNEIRO**  
**Relatora**

2026-9630

Apresentação: 25/06/2026 10:09:33.133 - CCJC  
PRL 1 CCJC => PL 5602/2016

**PRL n.1**



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD266275030700>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Laura Carneiro



Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

## PROJETO DE LEI Nº 5.602, DE 2016.

Altera a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012 - Política Nacional de Defesa Civil, para dispor sobre a criação de órgãos permanentes de defesa civil e dá outras providências.

### EMENDA Nº 2 DE 2026.

Dê-se ao art. 2º do projeto a seguinte redação:

Art. 2º O §2º do art. 3º-A da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º-A. O Governo Federal instituirá cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, rompimento de barragens, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, conforme regulamento.

.....

.

§

2º .....

.....

.

II - elaborar Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil e instituir órgãos municipais permanentes de defesa civil, de acordo com os procedimentos estabelecidos pelo órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC;

.....

. VII – elaborar plano de vistoria e monitoramento de barragens, em conjunto com o órgão estadual.

.....

.§ 4º Sem prejuízo das ações de monitoramento desenvolvidas pelos Estados e Municípios, o Governo Federal publicará, periodicamente, informações sobre a evolução das ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande



impacto, rompimento de barragens, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos nos Municípios constantes do cadastro.

.....“ (NR)

Sala da Comissão, em 25 de junho de 2026.

**Deputada Federal LAURA CARNEIRO**  
**Relatora**

2026-9630

