ILMA. SRA. DRA. RITA DE CÁSSIA SANT'ANNA CORTEZ, PRESIDENTE DO INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS – IAB:

INDICAÇÃO Nº 79/2026

OBJETO: PARECER SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 2.813, DE 2026

Indicante: Antônio Vieira Sias
Interessado: Câmara dos Deputados – Projeto de Lei nº 2.813/2026
Autoria: Deputada Renata Abreu (PODE/SP)
Relator(a): Ana Flávia Costa Eccard / Membro da Comissão para o Pacto Global e Estudos sobre a Agenda 2030/ONU

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, AMBIENTAL, URBANÍSTICO E CLIMÁTICO. PL Nº 2.813/2026. EVENTOS CLIMÁTICOS EXTREMOS. EL NIÑO. PREVENÇÃO, MITIGAÇÃO, RESPOSTA E RECUPERAÇÃO. FEDERALISMO COOPERATIVO. DEFESA CIVIL. CIDADES RESILIENTES. MOBILIDADE URBANA E INFRAESTRUTURA CRÍTICA. JUSTIÇA CLIMÁTICA. PROTEÇÃO ANIMAL. LEI Nº 15.355/2026 (POLÍTICA AMAR). AGENDA 2030. ODS 1, 2, 6, 10, 11, 13, 15, 16 E 17. MARCO DE SENDAI. BUILD BACK BETTER. RESPONSABILIZAÇÃO E LITIGÂNCIA CLIMÁTICA. DEVERES OBJETIVOS, INDICADORES, TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS PROPORCIONAIS. ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PARECER FAVORÁVEL COM RESSALVAS E RECOMENDAÇÃO DE EMENDAS/SUBSTITUTIVO PARCIAL.

Palavras-chave: governança climática; resiliência urbana; mobilidade; redução de risco de desastres; justiça climática; proteção animal; litigância climática; responsabilização; Agenda 2030.

Senhora Presidente:

I. RELATÓRIO

Submete-se à análise desta Comissão o Projeto de Lei nº 2.813, de 2026, de autoria da Deputada Renata Abreu (PODE/SP), apresentado em 2 de junho de 2026, que dispõe sobre medidas excepcionais para o enfrentamento de eventos climáticos extremos associados ao fenômeno El Niño, instituindo diretrizes de prevenção, mitigação, resposta e recuperação e mecanismos de coordenação federativa, proteção socioambiental e financiamento.

Segundo a tramitação oficial consultada em setembro de 2026, a proposição encontra-se na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), aguardando designação de relator, tendo sido distribuída também à Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, à Comissão de Finanças e Tributação e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em regime ordinário e sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões. Em 1º de setembro de 2026, foi determinada a apensação do PL nº 3.107/2026.

A proposição contém treze artigos e estrutura-se em quatro núcleos: resposta institucional e fiscal ao desastre; proteção socioambiental e animal; governança, monitoramento e participação; e custeio e vigência. Este parecer examina constitucionalidade, coerência sistêmica, densidade normativa, implementação e compatibilidade com a Agenda 2030 e o Marco de Sendai.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1. Introdução – Da Emergência Climática à Governança do Risco

O mérito político-legislativo do PL é inequívoco: eventos climáticos extremos já não podem ser juridicamente compreendidos como ocorrências episódicas desconectadas do planejamento estatal. A resposta contemporânea exige governança permanente do risco, prevenção, adaptação, redução de vulnerabilidades, continuidade de serviços essenciais e reconstrução orientada à diminuição do risco futuro.

O Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 organiza a ação pública em torno da compreensão do risco, fortalecimento da governança, investimento em resiliência e preparação, resposta e recuperação, com a diretriz de reconstruir melhor (Build Back Better). A Agenda 2030 converge com esse paradigma: ODS 13.1, 13.2 e 13.3; ODS 11.5 e 11.b; ODS 16.6 e 16.7; e ODS 17.

2. Fundamentos Constitucionais, Convencionais e Sistêmicos

A Constituição oferece fundamento suficiente à atuação legislativa federal: competências comuns de proteção ambiental e enfrentamento de calamidades; legislação concorrente ambiental; política urbana; proteção da saúde e da vida; e o art. 225, que impõe ao Poder Público e à coletividade deveres ambientais em favor das presentes e futuras gerações.

O STF, na ADPF 708/DF (Fundo Clima), reconheceu omissão estatal na operacionalização da política climática e determinou providências para o funcionamento do Fundo Clima. O precedente evidencia que políticas climáticas legalmente instituídas podem produzir deveres positivos controláveis, não se reduzindo a compromissos políticos destituídos de eficácia.

A matéria é típica de federalismo cooperativo. O risco climático atravessa limites municipais e estaduais e alcança bacias hidrográficas, redes de mobilidade, energia, abastecimento e ecossistemas. O PL deve dialogar expressamente com a LC nº 140/2011 e a Lei nº 12.340/2010, evitando estruturas paralelas e competências ambíguas.

3. Delimitação Material – El Niño ou Riscos Climáticos Extremos?

A opção por vincular a lei ao El Niño possui atualidade científica e política, mas pode limitar indevidamente sua incidência. Enchentes, secas, ondas de calor, incêndios e deslizamentos podem decorrer de múltiplos fatores e produzir danos materialmente equivalentes. Um regime dependente da atribuição causal ao El Niño pode gerar incerteza e assimetria.

Recomenda-se ampliar o objeto para 'eventos climáticos extremos, inclusive os associados aos fenômenos El Niño e La Niña', preservando a motivação original e conferindo permanência, coerência e utilidade sistêmica à futura lei.

4. Análise do Articulado

4.1. Arts. 1º, 2º e 10 – integração com a defesa civil

Os dispositivos reproduzem parcialmente a lógica de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação já presente na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Não há vício constitucional, mas risco de redundância normativa. A futura lei deve declarar seu caráter complementar e agregar integração climática, critérios de vulnerabilidade, resiliência urbana, mobilidade, proteção multiespécie, métricas e prestação de contas.

4.2. Art. 3º – responsabilidade fiscal

É tecnicamente adequado remeter às excepcionalidades já previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal. Recomenda-se explicitar nexo causal entre despesa excepcional e desastre reconhecido, limitação temporal, transparência, rastreabilidade e prestação de contas.

4.3. Arts. 4º e 5º – recursos, assistência e integridade

O art. 4º deve incorporar critérios objetivos de priorização: gravidade, população atingida, vulnerabilidade socioeconômica e territorial, capacidade fiscal, comprometimento de infraestrutura crítica, segurança hídrica e alimentar, comunidades tradicionais e impactos sobre saúde, educação e mobilidade.

A simplificação procedimental do art. 5º é legítima em emergência, mas deve preservar motivação, publicidade, rastreabilidade, transparência ativa, controles interno e externo e responsabilização posterior. Emergência não equivale a zona de exceção administrativa.

4.4. Art. 6º – justiça climática

O dispositivo deve incorporar expressamente a justiça climática e a vulnerabilidade diferenciada. Pessoas idosas, crianças, pessoas com deficiência, população

em situação de rua, comunidades tradicionais, moradores de áreas de risco, trabalhadores dependentes de transporte coletivo e agricultores familiares suportam impactos e capacidades de adaptação desiguais. A abordagem reforça os ODS 1.5, 10.2, 11.5, 11.b e 13.1.

4.5. Arts. 7º e 8º – animais e Lei nº 15.355/2026

A proteção animal é mérito relevante, mas há sobreposição com a Lei nº 15.355, de 11 de março de 2026, que instituiu a Política de Acolhimento e Manejo de Animais Resgatados (Amar). A Política Amar é anterior ao PL, apresentado em 2 de junho de 2026, e já integra defesa civil, biodiversidade, fauna residente e migratória, competências federativas, obrigações de empreendedores, planos de emergência, resgate, atendimento veterinário, abrigo, destinação e sanções aplicáveis.

Recomenda-se substituir os arts. 7º e 8º por dispositivo remissivo à Política Amar, acrescentando apenas especificidades climáticas: secas prolongadas, ondas de calor, disponibilidade hídrica, animais de produção, deslocamento preventivo, corredores ecológicos e integração dos planos de contingência animal aos planos de defesa civil.

4.6. Arts. 9º e 11 – governança, dados, ciência e participação

O art. 9º deve indicar instância coordenadora, integração com o SINPDEC, interoperabilidade de dados meteorológicos, hidrológicos, geológicos, sanitários, ambientais e de mobilidade, padrões mínimos, comunicação acessível e atualização periódica. Dados essenciais devem ser públicos e abertos, ressalvado sigilo legal.

A participação do art. 11 é compatível com os ODS 16 e 17, mas deve ganhar institucionalidade: instância consultiva integrada a estruturas existentes, registros públicos, participação territorial e contribuição científica durante prevenção, resposta e reconstrução.

5. Cidades Resilientes, Direito à Cidade e Planejamento Territorial

O PL deve incorporar expressamente o paradigma das cidades resilientes. Resiliência urbana não significa retorno automático ao estado anterior; significa antecipar riscos, absorver impactos, manter funções essenciais, adaptar sistemas e reconstruir reduzindo vulnerabilidades futuras.

A abordagem conecta o projeto ao Estatuto da Cidade, à Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, ao ODS 11.b e ao Marco de Sendai. O art. 10, III, deve substituir a lógica de simples 'restabelecimento' pela reconstrução orientada à redução de risco futuro, adaptação climática, acessibilidade universal e Build Back Better.

A reconstrução deve articular uso e ocupação do solo, drenagem, habitação, saneamento, infraestrutura verde e azul, proteção de áreas inundáveis, equipamentos de saúde e educação, mobilidade e continuidade de serviços essenciais.

6. Mobilidade Urbana e Infraestrutura Crítica

A mobilidade aparece no PL apenas indiretamente, embora seja dimensão central da resiliência. Enchentes e deslizamentos interrompem a circulação de ônibus, trens, metrôs, vias e pontes; isolam bairros; impedem acesso a hospitais e abrigos; comprometem abastecimento e ampliam desigualdades territoriais.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012) deve ser expressamente considerada. Em desastre, mobilidade é simultaneamente serviço público, infraestrutura crítica, instrumento de evacuação e condição de acesso a direitos.

Recomenda-se prever planos de contingência de mobilidade; rotas prioritárias; identificação de bairros sujeitos a isolamento; protocolos de interrupção e retomada segura; integração entre Defesa Civil e operadores; informação em tempo real; acessibilidade; transporte emergencial de vulneráveis; e critérios de resiliência na reconstrução. A matéria se conecta aos ODS 11.2, 11.5, 11.b, 10.2 e 13.1.

7. Efetividade Normativa, Responsabilização e Litigância Climática

A litigância climática revela deficiência recorrente: metas ambiciosas sem responsáveis, prazos, indicadores, monitoramento e consequências. Nessa situação, transfere-se ao Judiciário a tarefa de densificar obrigações que poderiam ter sido definidas pelo legislador. O aperfeiçoamento do PL deve reduzir a distância entre diretriz e execução.

Recomenda-se arquitetura progressiva de conformidade: dever legal específico; indicador verificável; transparência; fiscalização; notificação; prazo de correção;

consequência administrativa adequada; comunicação aos órgãos de controle; e responsabilização judicial quando presentes os pressupostos legais.

Não se recomenda multa genérica contra entes federativos ou agentes públicos. Recursos emergenciais e humanitários destinados à população não devem ser bloqueados como sanção. Transferências preventivas ou estruturantes podem adotar critérios de governança e planejamento, observados proporcionalidade e regime jurídico aplicável.

Para particulares e empreendedores, deve-se preferir remissão aos regimes sancionatórios existentes. A Lei nº 15.355/2026 já prevê sujeição do empreendedor às sanções penais e administrativas aplicáveis quando descumpridas medidas determinadas pelo órgão competente. Eventual sanção exige dever determinado, competência, tipicidade, devido processo e proporcionalidade.

Quanto a agentes públicos, o descumprimento não se converte automaticamente em improbidade. O PL pode, porém, criar deveres institucionais, relatórios, planos corretivos, audiências, transparência e comunicação aos órgãos de controle em hipóteses de omissão persistente.

8. Monitoramento, Indicadores e Avaliação

O projeto deve criar ciclo explícito de avaliação. Indicadores mínimos podem abranger prevenção, cobertura de alertas, tempo de resposta, população atendida, infraestrutura crítica protegida, continuidade de mobilidade, proteção animal, execução de recursos, perdas evitadas e qualidade da recuperação.

Os resultados devem retroalimentar o planejamento público. Essa arquitetura concretiza os ODS 13.1 e 13.2, 11.b e 16.6 e transforma compromisso normativo em política verificável.

9. Financiamento e Adequação Orçamentária

A remissão genérica do art. 12 a dotações próprias é insuficiente para um projeto que promete mecanismos de financiamento. O PL não deve criar arquitetura financeira paralela, mas integrar os instrumentos existentes: o Fundo Nacional sobre

Mudança do Clima (Lei nº 12.114/2009) e os demais instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009); as transferências da União para prevenção, resposta e recuperação e o Funcap (Lei nº 12.340/2010); fundos e programas de desenvolvimento urbano, saneamento, mobilidade e habitação; e linhas de crédito oficiais.

A experiência evidenciada pela ADPF 708/DF demonstra que a existência formal de instrumentos financeiros não assegura, por si só, sua efetiva operacionalização. O STF reconheceu omissão na alocação de recursos do Fundo Clima, determinou seu funcionamento e vedou o contingenciamento de suas receitas. À luz desse precedente, recomenda-se que o PL estabeleça mecanismos de programação, transparência, monitoramento e execução dos recursos destinados à prevenção e adaptação.

Em situações de anormalidade, a execução orçamentária já dispõe de canais próprios: créditos extraordinários (art. 167, § 3º, CF), o art. 65 da LC nº 101/2000 e, na calamidade de âmbito nacional, o regime dos arts. 167-B a 167-G da Constituição. O PL deve remeter a esses regimes, sem instituir autorizações paralelas.

O financiamento deve distinguir as fases da política: prevenção e adaptação (infraestrutura resiliente, alertas, drenagem, mobilidade e segurança hídrica); resposta (celeridade e assistência humanitária); e reconstrução (redução do risco futuro). A alocação deve seguir os critérios objetivos indicados no item 4.3, com prioridade aos Municípios inscritos no cadastro nacional de que trata o art. 3º-A da Lei nº 12.340/2010, identificação orçamentária específica e prestação de contas pública. Requisitos de planejamento podem condicionar recursos preventivos e estruturantes, jamais os de resposta emergencial e assistência humanitária.

Por fim, a proposição apresenta conteúdo predominantemente diretivo. À luz da orientação firmada no Tema 917 da repercussão geral, a criação de despesa, por si só, não caracteriza usurpação da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, desde que a norma não disponha sobre estrutura ou atribuições de órgãos da Administração nem sobre o regime jurídico de servidores públicos, sem prejuízo da análise específica de cada dispositivo. Os dispositivos que criem ou alterem despesa obrigatória ou impliquem renúncia de receita deverão observar o art. 113 do ADCT, sem prejuízo da incidência dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, conforme a natureza da despesa instituída.

10. Direito Comparado e Parâmetros Globais

O direito comparado recomenda integração, não proliferação de regimes paralelos. O PETS Act norte-americano incorporou animais de companhia e de serviço ao planejamento de emergência; Portugal integra proteção civil e coordenação institucional; e o Marco de Sendai enfatiza infraestrutura crítica, planejamento territorial baseado em risco, investimentos resilientes e reconstrução melhor.

Para o PL, o aprendizado comparado sugere quatro vetores: incentivos preventivos vinculados a planejamento efetivo; integração multissetorial e multinível; mobilidade e infraestrutura crítica como elementos de resiliência; e reconstrução transformadora que não reproduza o risco.

> *Premissa central: quanto maior a precisão legislativa sobre quem deve agir, o que deve fazer, em que prazo, mediante quais indicadores e sob qual controle, menor a necessidade de o Poder Judiciário construir, caso a caso, o conteúdo da obrigação climática.*

11. Matriz Agenda 2030

ODS / Meta	Incidência	Aperfeiçoamento
ODS 1.5	Populações vulneráveis	Resiliência socioeconômica.
ODS 2	Segurança alimentar	Cadeias de abastecimento e agricultura familiar.
ODS 6	Segurança hídrica	Continuidade e planejamento hídrico.
ODS 10.2	Desigualdade climática	Justiça climática.
ODS 11.2	Transporte	Mobilidade resiliente.
ODS 11.5	Desastres urbanos	Metas de redução de perdas.
ODS 11.b	Cidades resilientes	Planos integrados e Build Back Better.
ODS 13.1	Resiliência	Estratégias e deveres mensuráveis.
ODS 13.2	Planejamento climático	Integração intersetorial.
ODS 13.3	Capacidade institucional	Alertas, ciência e capacitação.
ODS 15	Fauna/ecossistemas	Política Amar e natureza.
ODS 16.6/16.7	Instituições	Prestação de contas e participação.
ODS 17	Parcerias	Governança multinível.

12. Recomendações Legislativas Objetivas

- Ampliar o âmbito para eventos climáticos extremos, inclusive El Niño e La Niña.
- Integrar expressamente Lei nº 12.608/2012, Lei nº 12.187/2009, LC nº 140/2011, Estatuto da Cidade e Lei nº 12.587/2012.
- Inserir justiça climática e critérios objetivos de vulnerabilidade.
- Reformular arts. 7º e 8º em harmonia com a Lei nº 15.355/2026.
- Incorporar cidades resilientes, planejamento territorial baseado em risco e Build Back Better.
- Prever mobilidade resiliente e continuidade de infraestrutura crítica.
- Densificar governança, dados, interoperabilidade, protocolos e transparência.
- Estruturar participação social e científica.
- Criar monitoramento periódico e indicadores públicos.
- Instituir escada de conformidade e responsabilização proporcional.
- Remeter sanções de particulares aos regimes aplicáveis, evitando tipos genéricos.
- Preservar recursos humanitários de qualquer mecanismo punitivo.
- Integrar o financiamento aos fundos, transferências e linhas de crédito existentes, com critérios objetivos de alocação, rastreabilidade e preservação dos recursos humanitários, observados o art. 113 do ADCT e a LRF.
- Prever acessibilidade e comunicação de risco.

13. Sugestões de Redação Normativa

Art. __. As ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta, recuperação e reconstrução observarão os princípios da redução do risco de desastres,

adaptação climática, justiça climática, proteção de populações vulneráveis, transparência, participação social, resiliência urbana e reconstrução melhor e mais segura.

Art. _. A recuperação de infraestrutura pública essencial incorporará critérios de resiliência climática e redução de risco futuro, com prioridade à continuidade de saúde, abastecimento, saneamento, energia, comunicações e mobilidade.

Art. _. Os sistemas de mobilidade sujeitos a risco climático relevante integrarão aos planos de contingência protocolos de evacuação, rotas prioritárias, acessibilidade, informação ao usuário, continuidade mínima e retomada segura.

Art. __. A proteção, o resgate, o acolhimento e o manejo de animais observarão a Lei nº 15.355/2026, sem prejuízo de medidas específicas para fauna residente ou migratória, animais de produção, secas prolongadas e ondas de calor.

Art. _. A implementação desta Lei será objeto de monitoramento periódico mediante indicadores públicos de prevenção, preparação, resposta, recuperação, resiliência urbana e proteção socioambiental.

Art. __. As ações previstas nesta Lei serão financiadas mediante articulação das dotações orçamentárias e dos fundos, programas, transferências e instrumentos creditícios existentes, especialmente os das Leis nº 12.114/2009, nº 12.187/2009 e nº 12.340/2010, observados, quando cabíveis, o art. 167, § 3º, da Constituição Federal e, na hipótese de calamidade pública de âmbito nacional, os arts. 167-B a 167-G da Constituição Federal, bem como o art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000.

§ 1º A alocação observará critérios de risco, vulnerabilidade, população exposta, capacidade fiscal e comprometimento de infraestrutura crítica, com prioridade aos Municípios inscritos no cadastro de que trata o art. 3º-A da Lei nº 12.608/2012.

§ 2º Requisitos de planejamento ou desempenho para acesso a recursos preventivos e estruturantes não poderão impedir ou retardar a transferência de recursos destinados à resposta emergencial e à assistência humanitária.

Art. _. O descumprimento injustificado de dever legal específico sujeitará o responsável às medidas de fiscalização, correção e responsabilização cabíveis na legislação aplicável, observados devido processo, proporcionalidade e vedação de prejuízo à assistência humanitária.

III. CONCLUSÃO

O PL nº 2.813/2026 é materialmente relevante e constitucionalmente legítimo ao enfrentar riscos climáticos extremos mediante prevenção, resposta, recuperação e coordenação federativa. Converge com o art. 225 da Constituição, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, a Agenda 2030 e o Marco de Sendai.

Sua redação atual, contudo, demanda aperfeiçoamentos: delimitação excessivamente episódica ao El Niño; sobreposição parcial com regimes existentes; baixa densidade institucional; insuficiente tratamento de cidades resilientes e mobilidade; duplicidade com a Política Amar; ausência de indicadores e mecanismos claros de responsabilização; e disciplina orçamentária genérica.

A experiência da litigância climática recomenda reduzir a distância entre promessa normativa e implementação. O objetivo não é ampliar a judicialização, mas preveni-la mediante deveres claros, mensuráveis, transparentes e sujeitos a mecanismos proporcionais de conformidade e responsabilização.

Diante do exposto, esta Comissão opina FAVORAVELMENTE ao mérito e à constitucionalidade material do Projeto de Lei nº 2.813/2026, COM RESSALVAS, recomendando sua aprovação condicionada à incorporação de emendas ou substitutivo parcial que contemplem integração sistêmica, cidades e mobilidade resilientes, justiça climática, harmonização com a Lei nº 15.355/2026, governança multinível, monitoramento, prestação de contas e adequação orçamentária.

É o parecer.

Rio de Janeiro, ____de _____de 2026.

_____

Relatora: Ana Flávia Costa Eccard

ENDEREÇAMENTO

À Presidência do Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB, para os encaminhamentos regimentais e, se aprovado o parecer, remessa institucional às instâncias competentes da Câmara dos Deputados, especialmente à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CMADS.

REFERÊNCIAS ESSENCIAIS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 95/1998; Lei Complementar nº 101/2000; Lei Complementar nº 140/2011.

BRASIL. Lei nº 9.605/1998; Lei nº 10.257/2001; Lei nº 12.114/2009; Lei nº 12.187/2009; Lei nº 12.340/2010; Lei nº 12.587/2012; Lei nº 12.608/2012; Lei nº 15.355/2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.813/2026. Deputada Renata Abreu.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 708/DF; ADI 1.856/RJ; ADI 4.983/CE.

NAÇÕES UNIDAS. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, 2015.

UNDRR. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030.

UNFCCC. Paris Agreement, 2015.

ESTADOS UNIDOS. Pets Evacuation and Transportation Standards Act of 2006 – PETS Act.

PORTUGAL. Lei nº 27/2006; Decreto-Lei nº 134/2006; Decreto-Lei nº 45/2019.