



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

JUSTIFICATIVA – PL 0553/2026

As mudanças climáticas vêm ampliando de forma significativa a frequência, a intensidade e a duração dos eventos climáticos extremos em todo o planeta. Entre esses eventos, as ondas de calor, as chuvas intensas, as enchentes, os deslizamentos de terra e os períodos de estiagem passaram a representar um dos maiores desafios contemporâneos para a gestão das cidades, impondo elevados custos humanos, sociais, econômicos e ambientais.

Nesse contexto, o fenômeno El Niño assume especial relevância para o Brasil e, em particular, para o Município de São Paulo. Embora se trate de um fenômeno natural de variabilidade climática, caracterizado pelo aquecimento anômalo das águas superficiais do Oceano Pacífico Equatorial, seus efeitos ocorrem atualmente sobre um planeta significativamente mais quente em razão das mudanças climáticas de origem antrópica. O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) demonstra que esse aquecimento potencializa ondas de calor, modifica os regimes de precipitação e intensifica a ocorrência de eventos extremos, tornando mais severos os impactos produzidos pelos episódios de El Niño.

Além dos eventos de intensidade moderada, a literatura científica reconhece os episódios de 1982–1983, 1997–1998 e 2015–2016 como o exemplos de Super El Niño, que produziram impactos climáticos excepcionais em diversas regiões do planeta. Embora sejam menos frequentes, constituem cenários plenamente reconhecidos pela comunidade científica e compatíveis com a variabilidade climática natural. Em um contexto de aquecimento global, seus efeitos tendem a ser ainda mais intensos, razão pela qual políticas públicas de adaptação devem contemplar também cenários de maior severidade. Preparar-se para um Super El Niño não significa pressupor sua ocorrência iminente, mas aplicar o princípio da precaução diante de riscos cientificamente fundamentados.

A experiência recente do Brasil demonstra que esses riscos não são meramente hipotéticos. As enchentes catastróficas que atingiram o Estado do Rio Grande do Sul em 2024, consideradas o maior desastre climático da história do Estado, ocorreram durante um episódio de forte El Niño. Estudos científicos concluíram que o fenômeno contribuiu para aumentar a intensidade e a probabilidade das chuvas extremas, cujos efeitos foram potencializados pelas mudanças climáticas e por fatores de vulnerabilidade territorial. A tragédia resultou em centenas de mortes, milhares de pessoas desalojadas, severos danos à infraestrutura pública e prejuízos econômicos bilionários, evidenciando a importância da preparação antecipada dos entes públicos para eventos climáticos extremos.

As ondas de calor constituem atualmente um dos eventos climáticos mais letais do mundo. Diferentemente de enchentes ou deslizamentos, seus efeitos manifestam-se de forma silenciosa, elevando a incidência de desidratação, exaustão térmica, insolação, insuficiência renal aguda, doenças cardiovasculares, doenças respiratórias e agravamento de enfermidades preexistentes. Idosos, crianças, gestantes, pessoas com deficiência, trabalhadores expostos ao sol e pessoas em situação de vulnerabilidade social encontram-se entre os grupos mais suscetíveis.

A experiência internacional demonstra a dimensão desse desafio. Estudo publicado na revista científica Nature Medicine estimou que mais de 50 mil pessoas morreram em decorrência do calor extremo na Europa durante o verão de 2023, mesmo em um continente que dispõe de sistemas de saúde estruturados, ampla cobertura de alertas meteorológicos e políticas consolidadas de adaptação climática. O mesmo grupo de pesquisadores estimou mais de 181 mil mortes relacionadas ao calor nos verões de 2022 a 2024, demonstrando que as ondas de

calor deixaram de constituir fenômenos excepcionais para se tornarem um dos principais desafios contemporâneos de saúde pública.

Esses estudos também demonstram que a adoção de medidas de adaptação, como sistemas de alerta precoce, preparação dos serviços de saúde, comunicação de risco, disponibilização de refúgios climáticos e proteção direcionada aos grupos vulneráveis, evitou um número ainda maior de mortes. A principal conclusão é inequívoca: preparar-se salva vidas.

No Município de São Paulo, os impactos do calor extremo são potencializados pelas ilhas de calor urbanas, pela intensa impermeabilização do solo, pela elevada densidade construtiva e pela insuficiência de cobertura vegetal em parte significativa do território. Estudos científicos realizados na cidade identificaram aumento significativo da mortalidade durante episódios de calor extremo, estimando centenas de óbitos atribuíveis a uma única onda de calor recente.

Esses impactos distribuem-se de forma profundamente desigual pelo território. As áreas mais quentes do Município coincidem, em grande medida, com favelas, assentamentos precários e bairros periféricos caracterizados por menor cobertura arbórea, elevada densidade urbana, moradias pouco ventiladas e reduzido acesso a áreas verdes e equipamentos públicos climatizados. Assim, o risco climático soma-se às desigualdades sociais historicamente existentes, tornando justamente as populações mais vulneráveis aquelas mais expostas aos impactos dos eventos extremos.

Os efeitos do El Niño, entretanto, não se limitam ao aumento das temperaturas. No Sudeste brasileiro, o fenômeno também pode alterar significativamente o regime de chuvas, favorecendo precipitações intensas, enchentes, alagamentos e deslizamentos de terra. Em determinados anos, pode ainda contribuir para episódios de frio anômalo e elevada umidade durante o inverno, aumentando os riscos para a população em situação de rua e pressionando os serviços municipais de saúde e assistência social.

O Município de São Paulo já dispõe de importantes instrumentos voltados à adaptação climática, como o Plano de Ação Climática do Município de São Paulo – PlanClima SP, o Plano Municipal de Arborização Urbana, os planos operacionais da Defesa Civil e os protocolos municipais para períodos de baixas temperaturas e de baixa umidade do ar. Todavia, inexistente atualmente um instrumento legal que integre esses mecanismos em um protocolo específico de preparação antecipada para os eventos extremos associados ao fenômeno El Niño.

É precisamente essa lacuna que o presente Projeto de Lei pretende suprir.

Sua principal inovação consiste em incorporar ao ordenamento jurídico municipal o conceito de ação antecipatória (anticipatory action), atualmente recomendado pela Organização Meteorológica Mundial (OMM), pela Organização Mundial da Saúde (OMS), pelo Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (UNDRR) e pela Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC). Em vez de aguardar a ocorrência do desastre, a Administração Pública passa a organizar sua atuação a partir de previsões climáticas confiáveis e indicadores objetivos de risco.

Os avanços da meteorologia permitem hoje estimar, com meses de antecedência, a elevada probabilidade de ocorrência do fenômeno El Niño e de seus impactos sobre o Sudeste brasileiro. Se o risco pode ser previsto, também pode ser planejado. O presente Projeto transforma essa capacidade científica em dever jurídico de preparação, estabelecendo gatilhos objetivos para mobilização antecipada da Administração Municipal, sem necessidade de aguardar a confirmação formal do fenômeno ou a ocorrência dos danos.

A proposta reconhece, ainda, que diferentes ameaças exigem diferentes horizontes de resposta. Enquanto episódios de frio anômalo demandam atuação imediata, especialmente para proteção da população em situação de rua, a mitigação dos impactos das ondas de calor requer planejamento prévio, reserva orçamentária, preparação dos serviços públicos, instalação de estruturas temporárias de adaptação e fortalecimento da comunicação de risco junto à população.

O Projeto também fortalece a preparação da rede municipal de saúde, a atuação das Equipes de Saúde da Família, dos Agentes Comunitários de Saúde e das equipes do Serviço de Assistência Social à Família – SASF, ampliando a educação em saúde, a orientação preventiva

às famílias e o reconhecimento precoce dos sinais de agravamento relacionados aos extremos climáticos.

No campo da governança, preserva e fortalece a estrutura institucional já existente no Município, atribuindo à Secretaria Executiva de Mudanças Climáticas a coordenação técnica do Protocolo, ao Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CADES o acompanhamento e o controle social da política e prevendo a coordenação operacional por Grupo Executivo Intersecretarial regulamentado pelo Poder Executivo.

Mais do que uma política ambiental, esta proposta representa uma política de proteção da vida, da saúde pública, da infraestrutura urbana e da redução das desigualdades socioambientais. A literatura internacional demonstra que investimentos em preparação e adaptação apresentam elevada relação custo-benefício, reduzindo perdas humanas, danos materiais e gastos públicos com resposta emergencial e reconstrução. Preparar-se custa menos do que remediar, mas, sobretudo, salva vidas.

Diante da crescente intensificação dos eventos climáticos extremos e da necessidade de transformar previsões climáticas em políticas públicas permanentes de prevenção e preparação, submetemos o presente Projeto de Lei à apreciação desta Casa, certos de que sua aprovação representará um importante avanço para que São Paulo se torne uma cidade mais resiliente, mais preparada e mais justa diante dos desafios impostos pelas mudanças climáticas.

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 05/08/2026, p. 632

Para informações sobre este projeto, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.