A S S E S S O R I A J U R Í D I C A

Proposição: Projeto de Lei nº 78/2026
Iniciativa: Prefeito Municipal
Síntese: Cria a Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil - COMPDEC e o Fundo Municipal de Proteção e Defesa Civil - FUMPDEC, institui o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Proteção e Defesa Civil - FUMPDEC do Município de Diamante do Norte, Estado do Paraná, e dá outras providências.

PARECER JURÍDICO N° 103/2026

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação jurídica o Projeto de Lei nº 78/2026, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo do Município de Diamante do Norte, Estado do Paraná, cuja finalidade consiste em criar a Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil – COMPDEC, instituir o Fundo Municipal de Proteção e Defesa Civil – FUMPDEC e estabelecer o respectivo Conselho Gestor.

A proposição está organizada em cinco capítulos, que disciplinam:

1. as considerações gerais, definições e diretrizes relativas à proteção e defesa civil;
2. a criação, a organização e as atribuições da COMPDEC;
3. a instituição, as finalidades, as receitas e a aplicação dos recursos do FUMPDEC;
4. a composição e as competências do Conselho Gestor do Fundo; e
5. as disposições finais, a regulamentação e a vigência da futura lei.

A justificativa apresentada pelo Poder Executivo sustenta que a medida visa fortalecer a estrutura municipal de proteção e defesa civil, aprimorar a prevenção e a resposta a desastres, organizar a destinação dos recursos financeiros e ampliar a participação da sociedade civil na gestão da política pública.

A análise considera o conteúdo integral do projeto encaminhado, inclusive sua exposição de justificativa.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Da competência legislativa municipal e do interesse público

A proteção e a defesa civil constituem matéria de inequívoco interesse público, relacionada à preservação da vida, da integridade física das pessoas, do patrimônio público e privado, do meio ambiente e da continuidade dos serviços essenciais.

A Constituição Federal, em seu art. 23, incisos II, VI e VII, estabelece competências comuns dos entes federativos relacionadas à proteção da saúde, do meio ambiente e à preservação das florestas, da fauna e da flora. O art. 30, incisos I e II, por sua vez, atribui aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

O art. 225 da Constituição também impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No plano infraconstitucional, a Lei Federal nº 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC e dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, estabelece atribuições específicas aos Municípios.

Nos termos do art. 8º da referida lei, compete aos entes municipais, entre outras atribuições, executar a política nacional em âmbito local, coordenar as ações do sistema nacional em articulação com a União e os Estados, incorporar a gestão de riscos ao planejamento municipal, identificar e mapear áreas de risco, fiscalizar essas áreas, organizar abrigos provisórios e manter a população informada sobre eventos extremos e protocolos de prevenção e alerta.

A instituição de estrutura administrativa municipal voltada ao cumprimento dessas atribuições é, em princípio, medida compatível com a autonomia municipal e com os deveres constitucionais de proteção da coletividade.

O projeto em exame apresenta correspondência material com esse quadro normativo ao prever ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, bem como articulação com órgãos estaduais, federais, entidades privadas e comunidades locais.

A Lei Estadual do Paraná nº 18.519/2015, que institui a Política de Proteção e Defesa Civil do Estado, também integra o contexto normativo a ser observado pelo Município.

A remissão legislativa constante do art. 26 do projeto, entretanto, não deve ser compreendida como autorização para afastar a incidência de normas federais e estaduais obrigatórias. A legislação municipal deverá observar as normas superiores aplicáveis independentemente de reprodução expressa no texto local.

Diante do interesse público relevante, encontra-se presente o fundamento constitucional e legal para a atuação legislativa municipal na matéria.

2.2. Da iniciativa legislativa e da separação dos Poderes

O projeto foi apresentado pelo Prefeito Municipal, circunstância que, em princípio, se mostra adequada à natureza predominante da proposição.

A matéria envolve a criação de órgão administrativo, a definição de competências executivas, a organização de atividades municipais, a instituição de mecanismo de gestão financeira e a disciplina de funções a serem exercidas no âmbito do Poder Executivo.

Esses elementos relacionam-se à organização e ao funcionamento da Administração Pública municipal, matérias cuja iniciativa legislativa, conforme o regime constitucional de separação dos Poderes e a correspondente disciplina da Lei Orgânica Municipal, é, em regra, reservada ao Chefe do Poder Executivo quando a proposição interfere na estrutura administrativa ou no regime jurídico de seus agentes.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece que a iniciativa privativa do Chefe do Executivo deve ser interpretada conforme os parâmetros constitucionais, sem ampliação indevida, mas também sem permitir que o Legislativo substitua o administrador na organização interna da Administração.

No caso concreto, a iniciativa partiu do próprio Prefeito, o que afasta, em princípio, o vício formal subjetivo relacionado à autoria da proposição.

Isso não dispensa, contudo, a observância das demais exigências constitucionais e legais. A iniciativa adequada não sana eventual incompatibilidade material, deficiência orçamentária, contradição interna ou delegação irregular de competências.

O projeto de lei não apresenta vício formal de iniciativa, sem prejuízo da conferência das regras específicas da Lei Orgânica Municipal.

2.3. Da constitucionalidade material da criação da COMPDEC

Os arts. 4º a 17 do projeto disciplinam a criação e o funcionamento da Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil.

O art. 4º estabelece sua finalidade de coordenar os meios municipais destinados ao atendimento de situações de emergência e calamidade pública, com objetivos de prevenção, preparação, resposta e recuperação.

O art. 6º enumera atribuições relacionadas ao planejamento, à elaboração de planos de contingência, ao mapeamento de áreas de risco, à capacitação de recursos humanos, à organização de abrigos, ao apoio à população atingida, ao monitoramento e à articulação interinstitucional.

Tais atribuições são, em essência, compatíveis com as competências municipais previstas na Lei Federal nº 12.608/2012.

A organização administrativa proposta também se mostra juridicamente admissível em tese, desde que as atribuições sejam executadas dentro das competências legais de cada órgão e sem usurpação de funções reservadas a autoridades administrativas específicas.

2.4. Das atribuições que exigem delimitação legal

Embora a maior parte das competências previstas no art. 6º seja compatível com a atuação municipal de defesa civil, algumas disposições merecem atenção especial.

O inciso V autoriza vistorias e a promoção ou articulação de intervenção preventiva, isolamento e evacuação de áreas de risco. O inciso IX prevê fiscalização de atividades capazes de provocar desastres. O inciso XVI atribui à Coordenadoria a competência para propor ao Chefe do Executivo a decretação de situação de emergência ou de estado de calamidade pública.

As atividades de vistoria, fiscalização, isolamento, evacuação e intervenção preventiva devem ser realizadas dentro das competências legalmente atribuídas aos agentes e órgãos envolvidos, com observância das normas técnicas, do devido processo quando cabível, da proporcionalidade e das garantias fundamentais.

O projeto não deve ser interpretado como autorização genérica para a COMPDEC exercer poder de polícia sem base legal específica ou para substituir os órgãos municipais que detenham atribuições de fiscalização, engenharia, saúde, assistência social, meio ambiente ou segurança.

Também convém adequar o inciso XVI à competência prevista na Lei Federal nº 12.608/2012, art. 8º, inciso VI, que atribui ao Município a declaração de situação de emergência e de estado de calamidade pública. A Coordenadoria poderá instruir tecnicamente, recomendar e subsidiar a decisão, mas a competência decisória deve permanecer com a autoridade legalmente competente.

Recomenda-se, ainda, revisar o inciso XV do art. 6º, que emprega as expressões "SEMPDEC-CPM" e "COMPDEC-CPM", aparentemente incompatíveis com a nomenclatura adotada no restante da proposição. A uniformização das siglas é necessária para conferir precisão e segurança jurídica ao texto.

2.5. Da educação para prevenção de desastres

O art. 14 determina que a rede municipal de ensino implemente princípios de proteção e defesa civil e educação ambiental de forma integrada aos conteúdos obrigatórios.

A finalidade é compatível com a prevenção de riscos e com a formação cidadã. A execução, contudo, deve observar a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, as diretrizes curriculares nacionais e a legislação educacional aplicável.

É recomendável que a norma preserve a autonomia pedagógica nos limites legais e estabeleça a implementação em articulação com o órgão municipal de educação.

O inciso XIII do art. 6º também prevê a implantação de cursos de brigada nas escolas, com formação de professores e servidores como brigadistas e voluntários de defesa civil.

A medida exige avaliação técnica quanto à capacitação, à segurança, à carga de trabalho, à responsabilidade dos participantes e à compatibilidade com as normas de prevenção contra incêndio e pânico. Sua execução deverá ocorrer com suporte técnico apropriado e sem atribuir a profissionais não habilitados atividades reservadas a agentes especializados.

2.6. Da instituição e da natureza jurídica do FUMPDEC

Os arts. 18 a 23 instituem o Fundo Municipal de Proteção e Defesa Civil, definem suas finalidades, fontes de receita, formas de aplicação, administração e prestação de contas.

A instituição de fundo especial encontra amparo nos arts. 71 a 74 da Lei Federal nº 4.320/1964.

O art. 71 caracteriza o fundo especial como o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços. O art. 72 estabelece que a aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais deve ocorrer por meio de dotação consignada na Lei Orçamentária Anual ou em créditos adicionais. O art. 73 disciplina a transferência de saldos positivos para o exercício seguinte, ressalvada disposição legal em contrário.

O FUMPDEC apresenta finalidade específica e compatível com esse regime, ao destinar recursos à prevenção e à preparação em áreas de risco, ao atendimento emergencial e à recuperação de áreas atingidas por desastres.

O art. 19, contudo, poderia detalhar com maior precisão os critérios de elegibilidade das despesas, os procedimentos de autorização, a programação financeira, os mecanismos de controle e a vinculação das aplicações às finalidades legalmente estabelecidas.

A instituição de um fundo especial não lhe confere, por si só, personalidade jurídica própria, autonomia administrativa plena ou autorização para executar despesas fora do orçamento público. A administração e a movimentação de seus recursos continuam sujeitas às regras de contabilidade pública, execução orçamentária, licitações, contratos e controle externo.

Recomenda-se que a futura lei deixe explícito que as despesas serão executadas mediante dotações orçamentárias e créditos legalmente autorizados, observadas as regras aplicáveis ao Município.

2.7. Das receitas previstas para o FUMPDEC

O art. 20 enumera as receitas do Fundo, incluindo dotações orçamentárias, transferências da União e do Estado, auxílios e contribuições, doações de pessoas fisicas e jurídicas, saldos de exercícios anteriores, rendimentos financeiros, determinados saldos de créditos adicionais, emendas parlamentares e outros recursos legalmente atribuídos.

A enumeração é, em linhas gerais, compatível com a constituição de um fundo destinado a uma política pública específica.

A previsão de receitas, entretanto, não equivale à efetiva disponibilidade financeira. Cada ingresso deverá observar a legislação aplicável à sua origem, as condições de transferência, as restrições eventualmente impostas pelo concedente, a classificação contábil e as regras de prestação de contas.

A utilização de recursos provenientes de transferências voluntárias, convênios, instrumentos congêneres, doações vinculadas e emendas parlamentares dependerá do cumprimento das respectivas condições legais e financeiras.

O inciso VI merece revisão para esclarecer o regime de alienação de materiais e equipamentos inservíveis e a destinação de seus produtos. A operação deverá observar a legislação patrimonial, contábil e de contratações públicas aplicável, não bastando a previsão genérica de ingresso da receita no Fundo.

O § 2º do art. 20, ao prever conta bancária específica, constitui medida favorável à transparência e ao controle. Sua implementação deverá respeitar as regras de movimentação de recursos públicos e as exigências aplicáveis à instituição financeira responsável.

2.8. Da sobreposição de competências entre a COMPDEC e o Conselho Gestor

Este é um dos pontos mais relevantes da análise.

O art. 18 estabelece que o FUMPDEC será administrado por um Conselho Gestor.

O art. 21, por sua vez, atribui à COMPDEC competências como fixar diretrizes operacionais do Fundo, disciplinar a aplicação de recursos, sugerir plano de aplicação, fiscalizar o ingresso de receitas, decidir sobre a aplicação dos recursos, aprovar mensalmente as contas e definir critérios de aplicação.

O art. 25 atribui ao Conselho Gestor a administração dos recursos financeiros, a execução das diretrizes da COMPDEC e a prestação de contas da gestão financeira.

Há, portanto, sobreposição entre as atribuições dos dois entes.

A coexistência de um órgão gestor e de uma Coordenadoria com competências decisórias sobre a mesma matéria pode produzir conflito de autoridade, indefinição de responsabilidade e fragilidade nos mecanismos de controle.

A redação mais segura é distinguir expressamente:

a) a competência institucional da COMPDEC para formular propostas técnicas, estabelecer prioridades operacionais e coordenar as ações de proteção e defesa civil;

b) a competência do Conselho Gestor para deliberar sobre o plano de aplicação, acompanhar a execução financeira e fiscalizar o emprego dos recursos, conforme as atribuições que a lei expressamente lhe conferir;

c) a competência dos setores de contabilidade, tesouraria, compras, licitações e controle interno para executar os procedimentos administrativos e financeiros legalmente exigidos; e

d) a responsabilidade do ordenador de despesas e dos demais agentes públicos que autorizarem, executarem ou fiscalizarem atos de gestão.

A lei deverá indicar de modo inequívoco quem propõe, quem delibera, quem autoriza a despesa, quem realiza a execução financeira e quem fiscaliza os resultados.

A aprovação de contas pelo Conselho Gestor não poderá substituir a prestação de contas formal do Município nem afastar as competências do controle interno e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

2.9. Da composição do Conselho Gestor: inconsistência objetiva no art. 24

O art. 24 declara que o Conselho Gestor será composto por cinco membros.

Entretanto, os incisos estabelecem:

- inciso I: um Presidente, que será o Chefe do Poder Executivo;
- inciso II: três membros escolhidos dentre os integrantes da COMPDEC;
- inciso III: dois representantes indicados pela sociedade civil organizada.

A soma das vagas previstas é de seis membros, e não cinco.

A inconsistência é objetiva e impede a definição segura da composição do colegiado.

A questão não é meramente redacional. A composição do órgão afeta o quórum de instalação e deliberação, a validade das decisões, a representatividade dos segmentos participantes e a identificação de seus integrantes.

A proposição deverá optar por uma composição coerente, por exemplo:

Alternativa A: Conselho composto por seis membros, distribuídos em um Presidente, três representantes da COMPDEC e dois representantes da sociedade civil organizada.

Alternativa B: Conselho composto por cinco membros, mediante ajuste do número de representantes de um ou mais segmentos, com definição expressa da composição final.

A escolha compete ao autor da proposição e ao processo legislativo, observadas a finalidade do Conselho e as regras de organização administrativa. Não cabe ao intérprete corrigir a divergência mediante escolha discricionária entre números incompatíveis.

Também se recomenda disciplinar a forma de indicação dos representantes, a designação formal, a duração dos mandatos, a substituição dos membros, o quórum de deliberação, a periodicidade das reuniões e o procedimento de aprovação das decisões.

A previsão de que o Prefeito presidirá o Conselho é juridicamente possível em tese, mas deve ser avaliada à luz da estrutura pretendida e da conveniência de distinguir as funções de formulação, execução e controle da política pública.

2.10. Da responsabilidade fiscal e da instrução orçamentária

A instituição de nova estrutura administrativa, a realização de atividades operacionais, a capacitação de pessoal, a aquisição de equipamentos e a manutenção de ações permanentes podem produzir impacto financeiro para o Município.

O art. 22 do projeto determina que o FUMPDEC seja implementado no exercício de 2026, com dotações consignadas anualmente no orçamento municipal.

Essa disposição deve ser examinada à luz da Lei Complementar nº 101/2000, especialmente de seus arts. 15, 16 e 17.

O art. 16 exige, quando a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental acarretar aumento de despesa, estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a medida deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, além de declaração do ordenador de despesas sobre a adequação à Lei Orçamentária Anual e a compatibilidade com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, ressalvada a hipótese legal de despesa irrelevante.

O art. 17 disciplina as despesas obrigatórias de caráter continuado, exigindo, quando configuradas, a estimativa pertinente, a

demonstração da origem dos recursos e o atendimento dos demais requisitos legais.

Não se pode afirmar, exclusivamente com base no texto do projeto, que haverá necessariamente aumento de despesa de pessoal: o art. 11 admite a designação de servidores municipais, e o art. 12 prevê ausência de remuneração para os membros da COMPDEC. Contudo, a redação não esclarece integralmente a natureza das funções previstas, nem demonstra se serão necessários novos cargos, gratificações, contratações, equipamentos, serviços ou outras despesas.

A análise fiscal deverá, portanto, considerar a implementação efetivamente pretendida, e não apenas a declaração de ausência de remuneração.

A criação de fundo também não dispensa a autorização orçamentária. A previsão de receitas no art. 20 não assegura que haja recursos disponíveis nem autoriza despesas sem dotação ou crédito correspondente.

É especialmente relevante verificar se a implementação em 2026 é compatível com a Lei Orçamentária vigente, com os créditos existentes e com os instrumentos de planejamento municipal.

Se houver necessidade de abertura de créditos adicionais, deverão ser observados os requisitos constitucionais e legais pertinentes, inclusive a existência de autorização legislativa quando exigida, indicação dos recursos disponíveis e regularidade do ato de abertura.

A documentação fiscal não consta do conjunto documental examinado. Por isso, **não é possível emitir conclusão definitiva de conformidade orçamentário-financeira sem que os documentos pertinentes sejam juntados ou que se demonstre, de maneira fundamentada, a inaplicabilidade das exigências específicas**.

Recomenda-se que a Comissão de Finanças e Orçamento solicite ao Poder Executivo:

1. estimativa do impacto orçamentário-financeiro, quando exigível;
2. declaração de adequação orçamentária e financeira;
3. demonstração de compatibilidade com o PPA e a LDO;
4. esclarecimento sobre a existência de cargos ou funções novos e eventual repercussão na despesa de pessoal;
5. indicação da dotação ou dos mecanismos orçamentários destinados à implementação do Fundo; e

6. esclarecimento sobre o cronograma de implementação e os custos previstos para o exercício de 2026 e os seguintes.

A ausência desses elementos nos documentos examinados não prova que inexistam no âmbito administrativo, mas impede que sua regularidade seja presumida.

2.11. Da escrituração, da execução orçamentária e da prestação de contas

O art. 23 prevê escrituração contábil própria e sujeição dos recursos à prestação de contas perante o Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

A previsão é adequada, mas deve ser interpretada de forma sistemática com a legislação financeira e com as regras de controle externo.

A escrituração própria não significa necessariamente autonomia patrimonial ou personalidade jurídica autônoma do Fundo. Significa, sobretudo, identificação contábil e rastreabilidade das receitas, despesas, disponibilidades e resultados vinculados à finalidade legal.

A prestação de contas deve ocorrer nos prazos e nas formas definidos pela legislação aplicável e pelas normas do Tribunal de Contas competente.

Recomenda-se que o texto também explicite a sujeição dos atos de gestão ao controle interno municipal, sem prejuízo da fiscalização legislativa e do controle externo.

O art. 21, inciso VI, ao prever aprovação mensal das contas pela COMPDEC, deve ser compatibilizado com o papel do Conselho Gestor e com as responsabilidades dos agentes financeiros e ordenadores de despesa.

A lei deve evitar que a mesma autoridade concentre, sem delimitação, a decisão sobre aplicação dos recursos, a execução da despesa e a aprovação de sua própria gestão.

2.12. Da regulamentação e da vigência

O art. 17 estabelece prazo de 120 dias, contado da publicação da lei, para elaboração do Regimento Interno da COMPDEC, a ser homologado por decreto municipal.

O art. 27 prevê regulamentação pelo Poder Executivo no prazo de 90 dias, também contado da publicação.

A coexistência dos dois prazos não é necessariamente inválida, pois podem se referir a instrumentos distintos. Contudo, o texto deveria esclarecer quais matérias serão disciplinadas no regulamento geral e quais serão tratadas no Regimento Interno, evitando duplicidade ou contradição.

A regulamentação não poderá inovar em matérias reservadas à lei, criar cargos ou remunerações sem autorização legislativa, nem alterar competências que o legislador tenha definido diretamente.

O art. 28 determina a entrada em vigor na data da publicação e revoga genericamente as disposições em contrário.

A cláusula de vigência é admissível em tese, mas a revogação genérica não identifica as normas eventualmente incompatíveis. Caso existam leis municipais anteriores sobre defesa civil, fundos especiais ou organização administrativa, recomenda-se identificá-las expressamente, quando pertinente, para evitar dúvidas quanto à continuidade e à revogação de regimes preexistentes.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se :

I – Pela constitucionalidade formal em tese do Projeto de Lei nº 78/2026, considerando a competência municipal para legislar sobre interesse local, suplementar a legislação federal e estadual e organizar a execução de políticas públicas de proteção e defesa civil, bem como a iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

II – Pela compatibilidade material geral da finalidade do projeto com a Constituição Federal, a Lei Federal nº 12.608/2012, a Lei Federal nº 4.320/1964 e a legislação estadual pertinente, ressalvada a necessidade de correção das disposições específicas apontadas neste parecer.

III – Pela necessidade de complementação da instrução orçamentário-financeira, caso a implementação acarrete aumento de despesas ou se enquadre nas hipóteses dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, não sendo possível atestar a regularidade fiscal definitiva sem os documentos pertinentes ou fundamentação adequada sobre sua inaplicabilidade.

Em síntese, **o projeto possui finalidade pública legítima e fundamento jurídico suficiente para tramitar, mas não se recomenda sua aprovação na redação original sem o enfrentamento das inconsistências apontadas**, sobretudo a divergência na composição do Conselho Gestor e a sobreposição de competências na administração do FUMPDEC.

O presente parecer é opinativo e não substitui a deliberação dos órgãos legislativos competentes, nem a análise técnica contábil, orçamentária e administrativa necessária à adequada instrução da matéria.

Comissões competentes para a análise do projeto de lei, são as comissões de: - Justiça e Redação, e, - da Ordem Econômica e Social.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Diamante do Norte (PR), 19 de outubro de 2026.

JULIANA NEGRINI LORGA

Assinado de forma digital por JULIANA NEGRINI LORGA
Dados: 2026.10.21 11:37:11 -03'00'

Juliana Negrini Lorga
Adv. Inscrita na OAB/PR n° 52.390