



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

PARECER JURÍDICO Nº 230.2026

Assunto: Análise jurídica do PL nº 106/2026 que institui o Fundo Municipal de Proteção e Defesa Civil – FUMPDEC, após a Mensagem Aditiva nº 6/2026.

Autoria: Poder Executivo.

Parecer: Mensagem Aditiva nº 6/2026. Atendimento parcial às ressalvas e recomendações do Parecer Jurídico nº 185/2026. Persistência da ressalva orçamentário-financeira. Incongruência entre a afirmação de utilização exclusivamente emergencial do Fundo e as finalidades de prevenção, mitigação e preparação previstas no projeto. Necessidade de complementação da instrução previamente à deliberação plenária.

I. Relatório

O Projeto de Lei nº 106/2026, de iniciativa do Poder Executivo, tem por objeto instituir o Fundo Municipal de Proteção e Defesa Civil – FUMPDEC, de natureza contábil e financeira, destinado ao financiamento das ações municipais de proteção e defesa civil.

A proposição foi anteriormente analisada por esta Procuradoria Jurídica Legislativa no Parecer Jurídico nº 185/2026, que reconheceu a sua constitucionalidade e legalidade, mas consignou ressalvas de natureza orçamentário-financeira e recomendações destinadas ao aperfeiçoamento de determinados dispositivos.

Naquela oportunidade, foi apontada, como principal ressalva, a ausência de manifestação do setor competente do Poder Executivo acerca da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, da adequação da futura despesa à Lei Orçamentária Anual e da compatibilidade com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Também foram recomendados ajustes relacionados à denominação do órgão gestor, à classificação dos créditos adicionais e extraordinários como receitas, à redação do artigo 5º, à competência regulamentar sobre a composição do Conselho Diretor e à possibilidade de contratação temporária para atuação em situações de emergência ou calamidade pública.

Em resposta, o Poder Executivo encaminhou a Mensagem Aditiva nº 6, de 24 de agosto de 2026, amparada, quanto à questão financeira, nas informações constantes do Ofício nº 435/2026-SST, de 21 de agosto de 2026. Segundo a nova



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

manifestação, não seria viável a elaboração de estimativa de impacto porque o Fundo estaria sendo criado para possibilitar, quando da eventual ocorrência de evento adverso da natureza, o recebimento de recursos do Fundo Estadual para Calamidades Públicas – FECAP ou do Governo Federal. A Mensagem acrescenta que o FUMPDEC não possuiria despesas fixas e que seria utilizado “só [...] para o recebimento de recursos em situações emergenciais/extraordinárias, oriundos de Fundo Estadual ou Federal”. Informa, por fim, que a adequação dos instrumentos de planejamento orçamentário seria encaminhada à Câmara após a aprovação da instituição do Fundo.

A Mensagem Aditiva promove, paralelamente, alterações no parágrafo único do artigo 3º, no caput do artigo 5º, no § 2º do artigo 6º e no § 2º do artigo 7º, além de suprimir os incisos II e IX do artigo 4º. Ao final, afirma que os apontamentos e recomendações do Parecer Jurídico nº 185/2026 estariam atendidos.

Cumprir verificar se tal conclusão encontra respaldo nos documentos apresentados.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Da manutenção das conclusões gerais do Parecer Jurídico nº 185/2026

A Mensagem Aditiva não altera os fundamentos gerais que levaram o Parecer Jurídico nº 185/2026 a reconhecer a constitucionalidade e a legalidade da instituição do FUMPDEC.

Permanecem presentes a competência municipal para disciplinar matéria de interesse local relacionada à proteção e defesa civil, a legitimidade da iniciativa do Chefe do Poder Executivo e a observância da exigência constitucional de autorização legislativa para a instituição de fundo, prevista no artigo 167, inciso IX, da Constituição Federal.

Igualmente permanece aplicável o regime dos fundos especiais previsto nos artigos 71 a 74 da Lei nº 4.320/1964. O artigo 71 conceitua fundo especial como o produto de receitas especificadas que a lei vincula a determinados objetivos ou serviços, enquanto o artigo 72 estabelece que a aplicação das receitas vinculadas deverá ocorrer mediante dotação consignada na Lei Orçamentária ou em créditos adicionais.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

A nova análise, portanto, restringe-se essencialmente à verificação do atendimento das ressalvas e recomendações anteriormente formuladas.

II.2. Dos ajustes efetivamente promovidos pela Mensagem Aditiva

O parágrafo único do artigo 3º passou a excepcionar da vedação de despesas de pessoal aquelas relativas a pessoal temporário eventualmente contratado para atendimento de situações de emergência ou calamidade pública. A providência corresponde ao que havia sido recomendado e evita que a vedação geral comprometa a atuação extraordinária da Defesa Civil.

Também foi atendida a recomendação referente aos antigos incisos II e IX do artigo 4º. A Mensagem Aditiva propõe a supressão das referências a “créditos adicionais” e “créditos extraordinários” do rol de receitas do Fundo, corrigindo a impropriedade classificatória observada no Parecer Jurídico nº 185/2026.

Do mesmo modo, foi eliminada a antinomia anteriormente existente no § 2º do artigo 7º. A nova redação deixou de atribuir ao regulamento competência para disciplinar a “composição” do Conselho Diretor, limitando-o ao funcionamento e à definição das demais atribuições, preservando, assim, a composição definida pela própria lei.

Esses apontamentos podem ser considerados sanados.

II.3. Da denominação da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil

O saneamento relacionado à denominação do órgão gestor, entretanto, não se mostra integral. A Mensagem Aditiva uniformiza a redação interna do projeto mediante adoção da expressão “Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil”. Ocorre que o Parecer Jurídico nº 185/2026 não recomendou apenas uniformidade interna. Recomendou que a designação utilizada correspondesse à denominação oficial vigente do órgão.

Em consulta aos atos oficiais do Município, verifica-se que o Decreto nº 1.829, de 27 de março de 2026, ao alterar o Decreto nº 1.799/2026, continua identificando expressamente o órgão como “Coordenadoria Municipal de Defesa Civil de Toledo (COMDEC)”.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

Consequentemente, a Mensagem Aditiva resolveu a divergência entre os dispositivos do próprio projeto, mas não demonstrou que “Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil” seja a denominação oficial atualmente conferida à unidade administrativa.

Recomenda-se, por isso, que seja adotada no projeto a expressão constante do Decreto nº 1.799/2026, com suas alterações, ou que o Poder Executivo indique o ato normativo superveniente que tenha modificado oficialmente essa denominação.

II.4. Da permanência da deficiência do artigo 5º

O Parecer Jurídico nº 185/2026 considerou obscura a redação original segundo a qual os recursos seriam depositados e movimentados “em conta bancária específica, como unidade específica”, recomendando que o dispositivo determinasse a movimentação em conta bancária específica e exclusiva e contemplasse a identificação orçamentária e a escrituração contábil segregada do Fundo.

A Mensagem Aditiva limita-se a substituir o dispositivo por “Os recursos do FUMPDEC serão depositados e movimentados em conta bancária específica”.

A expressão defeituosa foi efetivamente eliminada, representando avanço na técnica legislativa. Não foram, contudo, contempladas a exclusividade da conta nem a disciplina da segregação contábil e da correspondente estruturação orçamentária recomendadas no parecer anterior.

A ausência desses elementos não conduz, isoladamente, à inconstitucionalidade da proposição, especialmente porque o artigo 72 da Lei nº 4.320/1964 exige que a efetiva aplicação dos recursos do fundo ocorra por dotações da Lei Orçamentária ou por créditos adicionais. Todavia, sob o ponto de vista do atendimento ao Parecer Jurídico nº 185/2026, a recomendação foi apenas parcialmente cumprida.

II.5. Da principal ressalva orçamentário-financeira e da insuficiência da resposta apresentada

O parecer anterior reconheceu expressamente que a simples criação de fundo de natureza contábil não implica, necessariamente, criação imediata de nova



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

despesa. Não obstante, observou que o Projeto de Lei nº 106/2026 permite a consignação de dotações do próprio orçamento municipal e autoriza a aplicação de recursos em diversas ações, razão pela qual se entendeu prudente exigir manifestação financeira capaz de demonstrar a existência ou não de impacto fiscal.

A Mensagem Aditiva não apresenta a estimativa solicitada, tampouco declaração do ordenador da despesa ou manifestação técnica da Secretaria da Fazenda demonstrando a neutralidade fiscal da medida. Em lugar disso, sustenta que o demonstrativo seria inviável porque não se pode prever a ocorrência, a intensidade e o custo de futuros eventos adversos.

Tal justificativa não enfrenta adequadamente o conteúdo do artigo 16 da Lei Complementar nº 101/2000. A norma não exige estimativa apenas quando se trata de “despesas fixas”. Exige, na hipótese de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa, estimativa do impacto no exercício de entrada em vigor e nos dois subsequentes, acompanhada das premissas e metodologia utilizadas, bem como declaração de adequação à Lei Orçamentária e de compatibilidade com o PPA e a LDO. O artigo 17 possui âmbito mais específico, incidindo quando houver criação de despesa obrigatória de caráter continuado por período superior a dois exercícios.

Portanto, a afirmação de que “não haverá nenhuma despesa fixa” não é suficiente, por si só, para afastar a análise exigida pelo artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal. O dado juridicamente relevante consiste em saber se a instituição e, sobretudo, a implementação do FUMPDEC importará ou não aumento de despesa. Se a conclusão técnica for de impacto nulo na fase de mera instituição do Fundo, essa própria neutralidade pode e deve ser formalmente demonstrada pelo órgão financeiro competente, acompanhada das premissas que conduzem a tal conclusão.

II.6. Da incongruência entre o Ofício nº 435/2026-SST e o conteúdo normativo do projeto

O Ofício nº 435/2026-SST, reproduzido na Mensagem Aditiva, parte da premissa de que o FUMPDEC somente será utilizado quando ocorrer evento adverso da natureza e chega a afirmar que o Fundo “só será utilizado para o recebimento de recursos em situações emergenciais/extraordinárias, oriundos de Fundo Estadual ou Federal”.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

Essa descrição não corresponde ao conteúdo normativo do Projeto de Lei nº 106/2026. O artigo 3º não restringe o Fundo às fases posteriores à ocorrência de desastre. Ao contrário, inclui expressamente entre suas finalidades o financiamento de ações de prevenção, de mitigação de riscos e de preparação para emergências, além da aquisição de equipamentos, materiais e estruturas e da capacitação de agentes e voluntários. São atividades que, por sua própria natureza, podem e devem ocorrer antes da materialização de calamidade ou situação emergencial.

A incongruência torna-se ainda mais evidente diante do artigo 4º. Mesmo após as supressões propostas pela Mensagem Aditiva, permanecem como possíveis fontes do FUMPDEC as dotações consignadas no orçamento do próprio Município, transferências da União e do Estado, transferências de fundos similares, doações, rendimentos de aplicações financeiras e outros recursos legalmente destinados ao Fundo. O projeto, portanto, não configura normativamente um mero canal destinado exclusivamente ao ingresso eventual de transferências estaduais ou federais após a ocorrência de desastre.

A própria justificativa originária do Poder Executivo apresentava concepção mais ampla. A Mensagem nº 55/2026 e o Ofício nº 347/2026-SST afirmavam que as políticas estadual e federal disponibilizam recursos para ações de “prevenção, mitigação e preparação em áreas de risco”, além da resposta e recuperação, premissa que serviu de fundamento para a elaboração do artigo 3º.

Tem-se, portanto, uma contradição objetiva na instrução legislativa. Enquanto o texto normativo e a justificativa originária instituem fundo voltado a todo o ciclo de gestão de riscos e desastres, a manifestação posterior procura justificar a inexistência de estimativa financeira mediante a caracterização do FUMPDEC como instrumento exclusivamente emergencial e dependente da ocorrência futura e imprevisível de calamidades.

Essa incongruência deve ser esclarecida previamente à deliberação final, inclusive por força das exigências de clareza, precisão e coerência impostas à elaboração normativa pela Lei Complementar Municipal nº 25/2021.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

II.7. Da legislação estadual do FECAP e da insuficiência da premissa adotada no Ofício nº 435/2026-SST

A Lei Estadual nº 21.720/2023 foi alterada pela Lei nº 22.398/2025 justamente para ampliar o FECAP e incluir, além das medidas posteriores ao desastre, as ações de prevenção, mitigação e preparação em áreas de risco. Mais significativamente, o artigo 3º passou a exigir, para a obtenção de recursos nessas três modalidades, requerimento municipal contendo justificativa e estimativa dos custos decorrentes das ações de gestão de riscos. Para as ações de resposta e recuperação, exige-se igualmente estimativa dos custos da situação emergencial ou calamitosa.

O artigo 6º da mesma lei dispõe, inclusive, que o montante a ser transferido pelo Estado decorre das estimativas de custos apresentadas pelo próprio Município.

É necessário distinguir as duas espécies de estimativa. Evidentemente, não se pode exigir do Município, na data da criação do FUMPDEC, que preveja o valor de uma calamidade futura ainda inexistente. Isso, porém, não justifica afirmar que todo o Fundo possui utilização exclusivamente futura e emergencial, nem afasta a possibilidade de estimar custos das ações preventivas, mitigatórias, preparatórias, de aquisição de equipamentos e de capacitação que o próprio projeto autoriza.

Em outras palavras, a imprevisibilidade do custo de um futuro desastre pode justificar a impossibilidade de quantificar antecipadamente uma determinada despesa de resposta, mas não demonstra a inexistência de repercussão financeira de todas as demais finalidades que a lei pretende atribuir ao FUMPDEC.

Registre-se, ainda, que a legislação estadual sofreu alteração posterior também pela Lei Estadual nº 22.766/2025, fato que reforça a recomendação do Parecer Jurídico nº 185/2026 para que a instrução certifique o regime estadual efetivamente vigente. A Coordenadoria Estadual da Defesa Civil mantém, atualmente, inclusive a Nota Técnica nº 001/2025, relativa aos procedimentos de solicitação, transferência, execução e prestação de contas dos recursos do FECAP, além de disponibilizar modelo de legislação para fundos municipais de defesa civil.

Não consta da Mensagem Aditiva demonstração de que essa recomendação de conferência dos requisitos atualizados da CEDEC tenha sido cumprida.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

II.8. Da anunciada adequação posterior do PPA, LDO e LOA

Outro aspecto que impede considerar sanada a ressalva do Parecer Jurídico nº 185/2026 é a informação de que a adequação do PPA, da LDO e da LOA somente será proposta ao Poder Legislativo após a aprovação da instituição do Fundo.

Juridicamente, é possível distinguir a criação legislativa do fundo da efetiva realização de despesas por seu intermédio. A instituição do FUMPDEC pode anteceder a abertura das dotações necessárias à sua operação, pois o próprio artigo 72 da Lei nº 4.320/1964 determina que a aplicação dos recursos vinculados a fundos especiais se dará através de dotação consignada na Lei Orçamentária ou em créditos adicionais. Sem a correspondente autorização orçamentária, não haverá execução regular de despesa.

Essa possibilidade, contudo, não significa que tenha sido atendida a diligência determinada no Parecer Jurídico nº 185/2026. A manifestação anterior requereu, antes da deliberação plenária, esclarecimento técnico quanto à existência ou não de impacto financeiro e quanto à situação orçamentária do Fundo. A resposta limitou-se a postergar a adequação dos instrumentos de planejamento, sem apresentar manifestação formal da área orçamentária que esclareça se, até essa futura adequação, a instituição terá impacto nulo, se haverá utilização de estruturas e dotações já existentes ou se são previstas despesas decorrentes das finalidades descritas no artigo 3º.

Assim, a ressalva instrutória permanece.

III. Conclusão

Diante do exposto, esta Procuradoria Jurídica Legislativa opina no seguinte sentido de se manter as conclusões do Parecer Jurídico nº 185/2026 quanto à constitucionalidade e à legalidade, em abstrato, do Projeto de Lei nº 106/2026, uma vez que a Mensagem Aditiva nº 6/2026 não introduziu alteração capaz de modificar os fundamentos referentes à competência municipal, à iniciativa legislativa e à possibilidade jurídica de instituição do FUMPDEC.

Não procede, contudo, a afirmação constante da Mensagem Aditiva nº 6/2026 de que todos os apontamentos do Parecer Jurídico nº 185/2026 foram atendidos. Consideram-se integralmente sanadas a impropriedade relativa aos antigos incisos II e IX



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

do artigo 4º, a antinomia do § 2º do artigo 7º e a vedação absoluta de despesas com pessoal constante do parágrafo único do artigo 3º.

A recomendação relativa à denominação do órgão gestor foi apenas parcialmente atendida, pois houve uniformização interna para “Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil”, sem demonstração de correspondência com a denominação oficial vigente, que permanece, nos Decretos nº 1.799/2026 e nº 1.829/2026, como “Coordenadoria Municipal de Defesa Civil de Toledo – COMDEC”.

A recomendação relativa ao artigo 5º também foi parcialmente atendida, porque a redação obscura foi eliminada, mas não foram contempladas integralmente as providências anteriormente sugeridas quanto à conta específica e exclusiva, à segregação contábil e à estruturação orçamentária do Fundo.

Permanece não sanada a principal ressalva orçamentário-financeira do Parecer Jurídico nº 185/2026. A declaração de que inexistirão “despesas fixas” não substitui, por si só, a análise do artigo 16 da Lei Complementar nº 101/2000, nem demonstra tecnicamente que a criação e futura implementação do Fundo sejam fiscalmente neutras.

Identifica-se incongruência relevante entre o Ofício nº 435/2026-SST e o próprio Projeto de Lei nº 106/2026, pois o primeiro caracteriza o FUMPDEC como mecanismo destinado exclusivamente ao recebimento de transferências estaduais ou federais em situações emergenciais ou extraordinárias, enquanto os artigos 3º e 4º instituem fundo de atuação mais ampla, abrangendo prevenção, mitigação, preparação, aquisição de equipamentos, capacitação e utilização de recursos oriundos inclusive do orçamento municipal e de outras fontes. A própria Lei Estadual nº 21.720/2023, com as alterações posteriores, prevê o financiamento pelo FECAP de ações preventivas, mitigatórias e preparatórias e exige estimativas de custos para tais ações.

Recomenda-se, previamente à deliberação plenária, nova diligência ao Poder Executivo para que o órgão municipal competente em matéria orçamentária e financeira esclareça formalmente se a instituição e implementação do FUMPDEC produzirão aumento de despesa e, em caso positivo, apresente os elementos do artigo 16 da Lei Complementar nº 101/2000; caso sustente a inexistência de impacto, apresente demonstração técnica da neutralidade fiscal, com indicação das premissas consideradas. Deverá, ainda, ser esclarecido se o Fundo efetivamente se destina a todo o conjunto de finalidades constantes do artigo 3º ou se o Executivo pretende restringi-lo às hipóteses



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

emergenciais descritas no Ofício nº 435/2026-SST, hipótese esta que demandaria correspondente adequação do texto normativo. Recomenda-se, igualmente, a adequação da denominação oficial da Coordenadoria, o aperfeiçoamento do artigo 5º e a certificação dos requisitos atualmente estabelecidos pela legislação e pelas orientações da Coordenadoria Estadual da Defesa Civil para as transferências do FECAP.

Enquanto não prestados esses esclarecimentos, a proposição permanece constitucional e legal quanto ao seu objeto, mas não se considera integralmente saneada a instrução do processo legislativo, razão pela qual não se recomenda seu encaminhamento à deliberação final do Plenário antes do cumprimento da diligência.

É o parecer.

Toledo, 11 de setembro de 2026.

Eduardo Hoffmann
Procurador Jurídico Legislativo

Fabiano Scuzziato
Procurador Jurídico Legislativo

PL 106/2026
AUTORIA: Poder Executivo

