



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

Ao Projeto de Lei nº 94, de 2026

Autoria: Vereador Professor Oseias

Ementa: Altera a legislação que criou a Comissão Municipal de Defesa Civil de Toledo (COMDEC).

Relatoria: Vereador Geraldo Weisheimer

Conclusão: Favorável.

1. RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 94, de 2026, de autoria do Vereador Professor Oseias, altera a Lei nº 1.817, de 24 de setembro de 1998, que criou a Comissão Municipal de Defesa Civil de Toledo (COMDEC), para incluir o Grupo de Voluntários de Busca e Salvamento (GVBS) entre os componentes previstos no artigo 10 da referida lei.

A proposição estabelece que o GVBS atuará de forma voluntária, não remunerada e complementar em ações de busca, salvamento, prevenção e apoio humanitário, de maneira coordenada com a Defesa Civil Municipal e com os demais órgãos públicos competentes. Também disciplina objetivos do grupo, condições para a atuação dos voluntários, possibilidade de credenciamento de organizações da sociedade civil e celebração de instrumentos de cooperação com o Poder Executivo.

O projeto foi protocolado em 25 de junho de 2026 e foi apresentado em Plenário em 30 de junho de 2026, sendo encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e à Comissão de Trabalho, Administração e Serviços Públicos.

Designado como relator na Comissão de Constituição e Justiça em 1º de julho de 2026, este vereador solicitou, por meio do Ofício nº 08/2026-GVGW, de 4 de julho de 2026, manifestação da Procuradoria Jurídica. Sobreveio o Parecer Jurídico nº 167/2026, de 7 de julho de 2026, que reconheceu a competência material do Município e o mérito da proposta, mas concluiu pela existência de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, sob o fundamento de que a matéria alteraria a estrutura da COMDEC e atribuiria atividades administrativas ao Poder Executivo.

Considerando a relevância do tema e a necessidade de avaliar seus reflexos práticos, esta relatoria realizou diligência junto à Secretaria Municipal de Segurança e Trânsito, mediante o Ofício nº 13/2026-GVGW, de 4 de agosto de 2026, solicitando manifestação quanto à viabilidade da proposta, à integração do GVBS com a Guarda Municipal e a Defesa Civil e aos cuidados operacionais e de segurança necessários.

Em resposta, por meio do Ofício nº 403/2026-SST, juntado à tramitação em 14 de agosto de 2026, a Secretaria Municipal de Segurança e Trânsito manifestou-se favoravelmente à proposta e declarou não se opor à integração do GVBS à Defesa Civil na



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

forma apresentada. Registrou, ainda, que a medida poderá fortalecer as ações de prevenção, resposta, atendimento em emergências, busca e salvamento, desde que observadas as competências institucionais e os protocolos operacionais e de segurança aplicáveis.

Compete à Comissão de Constituição e Justiça examinar e emitir parecer técnico sobre a matéria quanto aos aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa.

É o breve relatório.

2. VOTO DO RELATOR

A validade material da proposição encontra fundamento nos artigos 30, incisos I e II, da Constituição Federal, que atribuem ao Município competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. A proteção e a defesa civil, a prevenção de desastres e a organização da cooperação comunitária em âmbito municipal constituem matérias de inequívoco interesse local.

A Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, atribui aos Municípios a execução dessa política e a coordenação local das ações do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil. Em especial, o artigo 8º, inciso XV, determina o estímulo à participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do sistema, bem como a promoção do treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas. O conteúdo do Projeto de Lei nº 94, de 2026, portanto, concretiza diretriz já estabelecida pela legislação federal.

O caráter voluntário e não remunerado previsto no projeto também se harmoniza com os artigos 1º e 2º da Lei Federal nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, segundo os quais o serviço voluntário não gera vínculo empregatício nem obrigação trabalhista, previdenciária ou afim e deve ser formalizado mediante termo de adesão. A observância dessas exigências deverá integrar a regulamentação e os procedimentos de execução da futura lei.

A controvérsia central está na iniciativa parlamentar. O artigo 30, caput, da Lei Orgânica do Município de Toledo estabelece a iniciativa legislativa geral de vereadores, comissões, Prefeito e cidadãos, ao passo que o § 1º, inciso IV, reserva ao Chefe do Poder Executivo as leis sobre criação, estruturação, atribuições e extinção de secretarias e órgãos da Administração Pública. Por constituir exceção à regra geral de iniciativa, essa reserva deve ser aplicada de forma estrita, apenas quando a proposição efetivamente criar ou reorganizar órgão administrativo, alterar suas atribuições institucionais ou tratar do regime jurídico de servidores.

Nessa linha, a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 917 da repercussão geral dispõe que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

Executivo a lei que, embora crie despesa para a Administração, não trate da estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. O exame constitucional, assim, não pode se limitar à existência de efeitos administrativos ou à terminologia utilizada pela lei alterada; exige a identificação concreta de criação ou reorganização de órgão, de atribuição administrativa específica ou de interferência na gestão de pessoal.

Não se desconhece a conclusão do Parecer Jurídico nº 167/2026. Todavia, com a devida consideração à manifestação técnica, esta relatoria adota interpretação diversa acerca da natureza jurídica do GVBS. A circunstância de o artigo 10 da Lei nº 1.817, de 1998, empregar a palavra “*estrutura*” não transforma automaticamente cada componente nele mencionado em secretaria, departamento, repartição ou órgão da Administração Pública para os fins da reserva constitucional de iniciativa.

A própria redação vigente da Lei nº 1.817, de 1998, demonstra que a estrutura funcional da COMDEC é formada não apenas por agentes e unidades administrativas, mas também por mecanismos de participação comunitária. O artigo 10 já contempla o Conselho de Entidades Não-Governamentais (CENG) e os Núcleos de Defesa Civil (NUDECs). O artigo 14 dispõe que o CENG é constituído por representantes de entidades de classe, órgãos assistenciais e culturais, clubes de serviços e outros existentes no Município; e o artigo 15 define os NUDECs como grupos de pessoas que se reúnem para debater assuntos de defesa civil e buscar soluções para problemas das pequenas comunidades. A inclusão do GVBS segue essa mesma lógica participativa e cooperativa.

O projeto não cria pessoa jurídica, secretaria, departamento, unidade orçamentária, cargo, emprego, função pública, remuneração, quadro de pessoal ou cadeia administrativa própria. O GVBS é definido como agrupamento de cidadãos voluntários, com atuação complementar e coordenada, sem substituição das competências legais dos órgãos oficiais. Trata-se de reconhecimento normativo de colaboração social organizada, e não de reorganização burocrática do Poder Executivo.

Os requisitos de cadastro, capacitação e autorização constantes do § 4º proposto configuram condições de segurança para a atuação voluntária, cujos critérios concretos ficam expressamente remetidos à regulamentação do Poder Executivo. O dispositivo não determina a criação de setor, não identifica secretaria ou servidor responsável e não impõe modelo administrativo específico. A capacitação pode ser comprovada ou promovida na forma que o regulamento estabelecer, preservando-se a escolha dos meios de execução pela Administração.

De igual modo, os §§ 5º e 7º utilizam expressões facultativas: o Poder Executivo “*poderá*” credenciar organizações da sociedade civil e a entidade “*poderá*” celebrar convênios, parcerias e termos de cooperação. Não há imposição de celebração de ajuste, repasse de recursos ou contratação. O § 6º limita-se a prever requisitos mínimos para o reconhecimento, caso a Administração opte pelo credenciamento, sem afastar a incidência da



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e das demais normas aplicáveis aos instrumentos de parceria.

É pertinente, como parâmetro de coerência interpretativa, o Parecer Jurídico nº 151.2026, emitido no exame do Projeto de Lei nº 76, de 2026. Embora aquela proposição possua objeto diverso, o parecer concluiu que normas gerais e abstratas de segurança, inclusive quando alcançam espaços públicos e demandam inspeção, manutenção, regulamentação ou fiscalização, não configuram vício de iniciativa quando não criam órgãos, cargos ou estrutura administrativa, não impõem programa administrativo específico e preservam a discricionariedade do Poder Executivo quanto aos meios de execução.

Esse critério é aplicável ao presente caso. O Projeto de Lei nº 94, de 2026, estabelece normas gerais para integrar a participação voluntária às ações de defesa civil, sem definir lotação de servidores, rotina interna de secretaria, organograma, procedimento administrativo exaustivo ou despesa obrigatória. Assim como reconhecido no Parecer Jurídico nº 151.2026, a existência de providências executivas decorrentes de uma lei geral não se confunde, por si só, com a criação de novas atribuições institucionais reservadas ao Prefeito.

A manifestação da Secretaria Municipal de Segurança e Trânsito não possui o efeito de sanar eventual vício constitucional, nem substitui o controle jurídico realizado pela CCJ. Ela constitui, contudo, elemento relevante para a avaliação concreta das consequências da proposição, nos termos dos artigos 20 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Ao declarar-se favorável à integração do GVBS na forma apresentada e destacar apenas a necessidade de observância das competências institucionais e dos protocolos de segurança, o órgão responsável confirma a viabilidade administrativa da medida e não identifica necessidade de criação de nova estrutura pública.

No aspecto orçamentário-financeiro, a proposição expressamente qualifica a atuação como voluntária e não remunerada, não cria despesa obrigatória de caráter continuado e não determina a ampliação de pessoal ou de instalações. Eventuais despesas futuras com treinamento, apoio logístico ou parcerias dependerão de decisão administrativa, disponibilidade orçamentária e observância dos artigos 15 a 17 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, no momento próprio da execução. Tal possibilidade não constitui, segundo o Tema 917, fundamento autônomo para reconhecer vício de iniciativa.

Quanto à segurança jurídica, a atuação do GVBS deverá respeitar a cadeia de comando da Defesa Civil, os protocolos operacionais, a qualificação exigida para cada atividade e as regras de responsabilidade aplicáveis, inclusive o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. Essas cautelas, expressamente reforçadas pela diligência realizada, são matérias de regulamentação e execução e não impedem a aprovação do marco legal de colaboração voluntária.

Sob o aspecto da técnica legislativa, a proposição possui objeto definido, ementa compatível, cláusula de vigência e fórmula de alteração em consonância com os artigos 12, 13 e 14 da Lei Complementar Municipal nº 25, de 16 de julho de 2021. Os parágrafos acrescentados guardam relação temática direta com o novo componente inserido



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

no artigo 10 da Lei nº 1.817, de 1998. A eventual opção por artigo autônomo ou pela indicação editorial “(NR)” constitui aprimoramento possível, mas não compromete a clareza, a precisão, a ordem lógica nem a validade da proposição, razão pela qual não se considera indispensável a apresentação de emenda.

Diante da leitura sistemática da Lei nº 1.817, de 1998, da natureza voluntária e colaborativa do GVBS, da preservação da competência regulamentar do Poder Executivo, do critério adotado no Parecer Jurídico nº 151.2026 e da manifestação favorável da Secretaria Municipal de Segurança e Trânsito, conclui-se que o Projeto de Lei nº 94, de 2026, não cria ou reestrutura órgão da Administração Pública nem institui atribuições administrativas específicas abrangidas pela reserva do artigo 30, § 1º, inciso IV, da Lei Orgânica do Município.

Assim, conclui-se pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade e adequação da técnica legislativa da matéria analisada.

Em face do exposto, analisado o Projeto de Lei nº 94, de 2026, e considerados os objetivos que orientam sua propositura, o relatório é com **parecer favorável** à matéria apresentada, sem emenda.

Câmara Municipal de Toledo, 14 de agosto de 2026.

GERALDO WEISHEIMER
Relator