

Ofício presidencial nº 332/2025

Florianópolis/SC, 10 de setembro de 2025.

Senhor,

JULIO GARCIA

Deputado Estadual

Presidente da Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

Florianópolis/SC.


Referente: Resposta ao Ofício GP/DL/1061/2025

A Federação Catarinense de Municípios - FECAM, em resposta ao Ofício GP/DL/1061/2025, encaminhado pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina - ALESC no dia 08 de julho de 2025, no qual solicita manifestação sobre a matéria legislativa em exame, referente ao Projeto de Lei nº 0254/2024.

Encaminhamos o parecer sobre o projeto de lei, em anexo.

Ficamos à disposição para eventuais esclarecimentos por meio do e-mail fecam@fecam.org.br.

Respeitosamente,



TOPÁZIO SILVEIRA NETO
Prefeito de Florianópolis/SC
Presidente da Fecam

CONSULTA JURÍDICA FECAM – MN 12/2025

ASSUNTO:

Municípios. Acordos bilaterais em calamidade pública. Lei estadual.

QUESTIONAMENTO:

A Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina solicitou manifestação da FECAM a respeito do Projeto de Lei n. 0254/2024, de autoria da Deputada Paulinha (Podemos), que objetiva regulamentar o processo de auxílio institucional por meio de acordos bilaterais de mútuo interesse entre municípios catarinenses, e destes com outros municípios das demais unidades da federação em caso de calamidade pública reconhecida.

RESPOSTA:

A presente consulta jurídica pretende verificar a constitucionalidade da proposta legislativa, bem como apontar os benefícios aos municípios catarinenses e eventuais ajustes recomendáveis.

1. Fundamentação

1.1 Competência do Estado de Santa Catarina para legislar sobre a matéria

De início, é necessário enfrentar se o teor da proposta de lei estadual invade a competência legislativa da União para legislar, em especial porque a temática, em certa medida, diz respeito à defesa civil. A cautela decorre do fato do Supremo Tribunal Federal já ter declarado inconstitucionais normas estaduais que inovaram em atribuições típicas da defesa civil, por configurar vício formal¹.

A Constituição Federal de 1988, no inciso XXVIII do artigo 22 atribui à União a competência privativa para legislar sobre o tema². A União, por sua vez, exercendo a competência legislativa, expediu Lei Federal nº 12.608/2012 e estabeleceu as normas gerais sobre a matéria, bem como instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, em que os entes federativos devem atuar de forma articulada entre si, tomando medidas para reduzir riscos de desastres e de apoio às comunidades atingidas:

¹ STF – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5354/SC, Tribunal Pleno. Relator Ministro Dias Toffoli, julgado em 26/06/2023

² Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...]

XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional

Art. 4º São diretrizes da PNPDEC:

I - atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas;

A defesa civil, portanto, é uma política nacional e, por sua natureza, exige cooperação entre todos os entes federativos. Nesse sentido, a Lei Estadual nº 15.953/2013 dispõe sobre o Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil (SIEPDEC) no âmbito do estado de Santa Catarina, e estabelece que este sistema será constituído por órgãos e entidades da Administração Pública Estadual e dos municípios, sendo dever de ambos a adoção de medidas para a redução dos riscos de desastre³.

Observa-se que se o PL 0254/2024 tentasse criar um “sistema paralelo” de defesa civil estadual, fixasse novas atribuições de poder de polícia ou inovasse em matéria já disciplinada pela União (Lei 12.608/2012 – Política Nacional de Proteção e Defesa Civil), incorreria em vício formal.

No entanto, a proposta legislativa não cria um sistema de defesa civil, mas sim, disciplina os mecanismos de controle e transparência nos casos de auxílio recíproco municipal em situação de calamidade pública. Legislar sobre defesa civil seria editar normas gerais e estruturais sobre o tema.

No ponto, a Constituição Federal de 1988 reservou aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por ela (art. 25, §1º). No mesmo sentido dispõe a Constituição do Estado de Santa Catarina, em seu artigo 8º, *caput*. Não há vedação constitucional para os estados legislarem sobre as diretrizes dos convênios firmados pelos entes federados.

Diante disso, embora a matéria contorne aspectos da defesa civil por tratar de acordos de cooperação nos casos de calamidade pública, o cerne do projeto de lei está nos mecanismos específicos para a formalização e execução dos acordos firmados pelos municípios, a fim de garantir transparência, eficácia e segurança jurídica. Dessa forma, não há falar em invasão do Estado na competência da União ao editar o PL 0254/2024.

³ Art. 1º O Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil (SIEPDEC) será constituído por órgãos e entidades da Administração Pública Estadual e dos municípios, por entidades privadas e pela comunidade, sob a coordenação do órgão central de proteção e defesa civil.

Art. 2º É dever do Estado e dos municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre.

1.2 Princípio federativo e autonomia municipal

Superada a questão em relação à competência da União, cabe enfrentar se a matéria objeto da proposta de lei estadual avança ou não na competência dos municípios, sobretudo no que tange aos assuntos de interesse local.

A Constituição Federal de 1988 confere aos municípios autonomia política, administrativa e financeira para, entre outros assuntos, legislar sobre o que é de interesse local (art. 30, I), bem como prevê mecanismos para a cooperação intergovernamental, a fim de que se tenha uma atuação conjunta dos entes federados e transferências de esforços para a continuidade de serviços públicos⁴.

O termo “*interesse local*” é compreendido de forma ampla, para permitir que os municípios atendam às peculiaridades de suas comunidades. São demandas que dizem respeito de imediato aos municípios e, em um segundo momento, refletem no interesse estadual e nacional. Gilmar Mendes (2019, p. 872), explica que:

As competências implícitas decorrem da cláusula do art. 30,1, da CF, que atribui aos Municípios “legislar sobre assuntos de interesse local”, significando interesse predominantemente municipal, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação. Consideram-se de interesse local as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes a transportes coletivos municipais, coleta de lixo, ordenação do solo urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras.⁵

As competências legislativas dos municípios caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local⁶. Pondera-se, contudo, que a matéria a ser regulamentada – cooperação intermunicipal em casos de calamidade pública – não é um assunto de interesse exclusivo de apenas um município.

Nesse contexto, o Estado, ao fixar parâmetros gerais que facilitem a cooperação entre os entes federativos, uniformiza requisitos básicos (e já exigidos pelo Tribunal de Contas do Estado), sem invadir o “núcleo” da autonomia municipal. Inclusive, pode o município complementar a legislação estadual⁷ proposta, se assim entender.

⁴ CF, Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 872.

⁶ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

⁷ CF, Art. 30. Compete aos Municípios:

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Além disso, o PL 0254/2024 não pretende obrigar os municípios a firmarem acordos bilaterais nos casos de calamidade pública. Se assim fizesse estaria invadindo a competência municipal. A proposta legislativa, na realidade, estabelece diretrizes aos municípios que optarem em celebrar referidos acordos, e cada um permanece com o poder decisório sobre firmar ou não os convênios e termos de cooperação, conforme sua conveniência.

No ponto, se cada município viesse a regular isoladamente a celebração de convênios em situações de calamidade, haveria risco de fragmentação normativa e insegurança jurídica, dificultando a resposta rápida em cenários críticos. Além do mais, deve-se levar em conta que muitos municípios carecem de corpo técnico suficiente para detalhar por conta própria os mecanismos de transparência e controle aos convênios firmados.

Dessa forma, o Estado atuando como garantidor da padronização mínima necessária para assegurar a eficácia dos convênios e prestação de contas, conclui-se que não viola a competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local.

2. Aspectos positivos da proposta legislativa aos municípios catarinenses

Compreende-se a relevância da proposta legislativa, sobretudo porque representa importante avanço na construção de um marco normativo seguro, transparente e eficaz para a cooperação intermunicipal em situações de crise, especialmente em razão da recorrência de enchentes, deslizamentos e demais desastres naturais que historicamente atingem o estado.

Ao prever diretrizes claras para a formalização de acordos, compartilhamento de recursos, definição de responsabilidades e mecanismos de prestação de contas, a proposta fortalece a capacidade de resposta rápida dos municípios e garante maior proteção à população em momentos de calamidade.

A medida atende aos interesses municipalistas, pois fortalece a solidariedade federativa, assegura a eficiência da gestão pública e contribui para a preservação de vidas e do patrimônio dos cidadãos catarinenses. O projeto de lei também está alinhado com os princípios da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei Federal nº 12.608/2012), com a Constituição Federal e com a legislação estadual acerca do tema (Lei nº 15.953/2013 e Decreto nº 1.816/2022).

Afora isso, a padronização dos processos está em consonância com a orientação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, que em manifestações sobre doações intermunicipais e cessão temporária de servidores em situações de calamidade, já sinalizou a importância da formalização de instrumentos jurídicos que resguardem a legalidade e a transparência desses atos⁸.

Ainda, consoante parecer técnico da consultoria de defesa civil ADAPTA MC Ltda., cuja manifestação foi favorável ao PL 0254/2024, os ajustes propostos instrumentalizam a prática solidária já comum entre municípios em desastres e estimula a gestão compartilhada e eficiente dos recursos públicos, otimizando resposta emergencial.

Portanto, o PL 0254/2024 cria base legal para a formalização dos convênios intermunicipais e atende à necessidade de uniformização da regulamentação, conferindo legitimidade a ajustes que os municípios já vinham realizando em momentos de crise.

3. Sugestões de aperfeiçoamento

Para fortalecer ainda mais a proposta, recomenda-se que o texto do projeto de lei contemple o termo “emergência pública reconhecida”, além da calamidade, para cobrir casos de menor gravidade imediata (pois emergência pode preceder calamidade), conforme disposto nas leis federal e estadual de defesa civil.

CONCLUSÃO:

O PL 0254/2024 mostra-se constitucionalmente compatível e tecnicamente adequado. Regulamenta de forma equilibrada a cooperação intermunicipal em situação de calamidade pública, conferindo-lhes respaldo normativo. Recomenda-se, portanto, sua aprovação (levando-se em consideração também à sugestão proposta de inclusão das situações de “emergência pública reconhecida” entre as hipóteses a autorizarem a realização destes acordos interfederativos), por reforçar a solidariedade federativa sem violar competências, e por proporcionar maior segurança jurídica às ações emergenciais locais.

⁸ **Orientações do TCE/SC frente à situações de emergência e calamidade pública.** Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.tcscsc.br/sites/default/files/Emergencia_e_calamidade_publica_Atualizado.pdf#:~:text=O%20Munic%C3%ADpio%20pode%20doar%20bens,o%20Munic%C3%ADpio%20doador%20dever%C3%A1%20requerer>

DATA:

Florianópolis/SC, 28 de agosto de 2025.

RESPOSTA EMITIDA POR:



LUIZ MAGNO PINTO BASTOS JUNIOR

OAB/SC 17.935

IVANICE TRESSOLDI

OAB/SC 50.565

Menezes Niebuhr Sociedade de Advogados

Contrato FECAM n. 02/2023



PARECER TÉCNICO

Referente ao Projeto de Lei nº 254/2024 – Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina

Assunto: Regulamentação do auxílio institucional entre municípios por meio de acordos bilaterais em casos de calamidade pública reconhecida.

Autoria: Deputada Estadual Paulinha

Órgão Requisitante: Comissão de Constituição e Justiça – ALESC

Referência Legal: Lei Federal nº 12.608/2012 (Política Nacional de Proteção e Defesa Civil); Constituição Federal; Lei Estadual nº 15.953/2013; Decreto Estadual nº 1.816/2022.

1. Objetivo do Projeto de Lei

O Projeto de Lei nº 254/2024 propõe regulamentar, no âmbito estadual, a celebração de **acordos bilaterais de mútuo interesse entre municípios catarinenses e entre estes e municípios de outros estados da federação**, com vistas à **cooperação institucional em casos de calamidade pública reconhecida**.

2. Fundamentação Legal e Técnica

2.1. Alinhamento com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC)

O projeto está **em conformidade com os princípios da PNPDEC**, estabelecidos na Lei Federal nº 12.608/2012, especialmente quanto:

- À **descentralização das ações de defesa civil** (Art. 2º, I);
- Ao **fomento à cooperação interinstitucional** e à articulação federativa (Art. 2º, IV e Art. 4º, IV);
- À importância de ações de **prevenção e preparação**, ainda que o foco seja resposta e recuperação.

2.2. Constituição Federal e Aplicação de Recursos Públicos

O Art. 7º do PL prevê que os recursos aplicados em saúde e educação por meio de acordos bilaterais contabilizarão para os mínimos constitucionais exigidos pelos arts. 198 e 212 da CF, o que demonstra **responsabilidade fiscal e conformidade jurídica**.

2.3. Legislação Estadual

A iniciativa modifica a Lei Estadual nº 15.953/2013, que trata do Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil, ao incluir os acordos bilaterais como ação institucional prevista no Art. 3º, alinhando-se ao Decreto Estadual nº 1.816/2022, que dispõe sobre o reconhecimento de calamidades.

3. Mérito Técnico e Operacional

Pontos Positivos:

- **Instrumentaliza juridicamente** a prática solidária já comum entre municípios em desastres.
- Prevê **formalização clara** via convênios ou termos de cooperação, reforçando a segurança jurídica.
- Define **obrigações mínimas** nos acordos: recursos envolvidos, critérios de acionamento, vigência, custeio, monitoramento e transparência.
- Estimula a **gestão compartilhada e eficiente dos recursos públicos**, otimizando resposta emergencial.

Pontos de Aperfeiçoamento:

1. **Ampliação do escopo de aplicação:** Sugere-se incluir, além da “calamidade pública reconhecida”, a “situação de emergência reconhecida”, também prevista na Lei Federal nº 12.608/2012, ampliando a efetividade do dispositivo.
2. **Integração com os planos de contingência:** Recomenda-se explicitar a compatibilização dos acordos bilaterais com os Planos Municipais de Contingência (PLANCON), Planos Diretores e o Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil.
3. **Previsão de capacitação técnica:** A inclusão de dispositivos que incentivem a capacitação prévia das equipes municipais envolvidas, em

parceria com a Defesa Civil Estadual e instituições de ensino, fortaleceria a implementação.

4. **Inclusão de Consórcios Públicos:** Embora trate de acordos bilaterais, o projeto poderia facultar o uso de estruturas consorciadas, como os consórcios intermunicipais ou associações regionais, otimizando a operacionalização e a escala dos apoios.

4. Conclusão


O Projeto de Lei nº 254/2024 representa **iniciativa relevante e oportuna** frente aos desafios recorrentes dos desastres naturais em Santa Catarina. Contribui para o **fortalecimento da governança local e regional em Defesa Civil**, promovendo a solidariedade entre municípios por meio de instrumentos jurídicos seguros.

Do ponto de vista técnico, o projeto está **alinhado com os marcos normativos nacional e estadual**, e seu aprimoramento conforme as sugestões acima poderá **potencializar sua efetividade prática e seu impacto positivo sobre a capacidade de resposta municipal**.

5. Recomendação Técnica

Pela aprovação com emendas, visando:

- Incluir a “situação de emergência reconhecida” como condição para aplicação da lei;
- Inserir previsão de articulação com planos e instrumentos de gestão de risco e contingência;
- Estimular a capacitação e padronização de procedimentos;
- Permitir a utilização de consórcios públicos como veículos de execução dos acordos.

Documento assinado digitalmente
 **MARCIO LUIZ ALVES**
Data: 05/08/2025 13:31:36-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Márcio Luiz Alves

Consultor de Segurança e de Proteção e Defesa Civil.