

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 03/2025- GPG/MPC-PR

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, pelo seu Procurador-Geral, no exercício das atribuições consignadas nos art. 127, 129, incisos II, VI e IX, e 130 da Constituição da República, nos art. 149, inciso I, e 150, inciso I da Lei Complementar estadual nº 113/2005, Lei Orgânica do Tribunal de Contas, no art. 7º, inciso I do seu Regimento Interno, bem assim no art. 15 da Resolução nº 02/2011, do Conselho Superior do Ministério Público de Contas, e artigos 21 e seguintes da Instrução de Serviço nº 71/2021, alterada pela Instrução de Serviço nº 75/2024;

CONSIDERANDO que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 23, incisos II, III, VI e VIII, estabelece competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para cuidar da saúde, proteger o meio ambiente, preservar construções, proteger a defesa civil e prestar assistência às populações atingidas por calamidades públicas;

CONSIDERANDO o disposto no art. 225 da Constituição Federal, que assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo, inclusive mediante políticas de prevenção e mitigação de riscos de desastres;

CONSIDERANDO os princípios da legalidade, eficiência, moralidade, publicidade, planejamento e economicidade (art. 37, caput, da CF/88), bem como o dever de controle e transparência da gestão pública (art. 70 da CF/88), que devem orientar a utilização de recursos destinados à proteção e defesa civil;

CONSIDERANDO o aumento da frequência e intensidade de eventos climáticos extremos, decorrentes das mudanças climáticas globais, tais como enxurradas, enchentes, deslizamentos, estiagens prolongadas, vendavais e outros desastres, que vêm provocando graves danos humanos, sociais, ambientais e econômicos;

CONSIDERANDO que tais eventos demandam respostas estatais rápidas, coordenadas e desburocratizadas, a fim de garantir atendimento efetivo às populações vulneráveis e reduzir impactos imediatos e futuros;

CONSIDERANDO a necessidade de assegurar celeridade no repasse e na execução de recursos públicos destinados ao enfrentamento de calamidades, evitando entraves burocráticos que comprometem a proteção de vidas e o atendimento emergencial;

CONSIDERANDO a situação notoriamente emergencial que se verifica em diversos Municípios do Estado, exigindo uma atuação integrada e eficiente do Poder Público e o acompanhamento institucional do Ministério Público Brasileiro, como forma de garantir a tutela de direitos difusos, coletivos e individuais indisponíveis;

CONSIDERANDO a Lei Federal nº 12.608/2012¹ que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e estabelece a responsabilidade dos entes federativos na adoção de mecanismos permanentes de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação diante de desastres;

CONSIDERANDO a Política Nacional sobre Mudança do Clima - Lei nº 12.187/2009², o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima - PNAMC³, e a necessidade de alinhamento local com metas e instrumentos da

¹ [LEI Nº 12.608, DE 10 DE ABRIL DE 2012.](#): Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências.

² [LEI Nº 12.187, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2009.](#): Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. A Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) oficializa o compromisso voluntário do Brasil junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima de redução de emissões de gases de efeito estufa entre 36,1% e 38,9% das emissões projetadas até 2020.

³ [Plano Nacional de Adaptação](#): O Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), instituído em 10 de maio de 2016 por meio da [Portaria nº 150](#), é um instrumento elaborado pelo governo federal em colaboração com a sociedade civil, setor privado e governos estaduais que tem como objetivo promover a redução da vulnerabilidade nacional à mudança do clima e realizar uma gestão do risco associada a esse fenômeno.

Uma estratégia de adaptação envolve a identificação da exposição do país a impactos atuais e futuros com base

política climática nacional;

CONSIDERANDO a Lei nº 14.904/2024⁴, que institui diretrizes para elaboração de planos de adaptação à mudança do clima, define governança climática e estabelece instrumentos financeiros e administrativos para promoção da resiliência climática no âmbito local;

CONSIDERANDO o reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento das ADPFs nº 708⁵, 743⁶ e 760⁷, do dever

em projeções de clima, a identificação e análise da vulnerabilidade à esses possíveis impactos e a definição de ações e diretrizes que promovam a adaptação voltadas para cada setor.

⁴ [Lei nº 14.904 de 27 de junho de 2024](#). A referida Lei estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação às mudanças climáticas, com o objetivo de reduzir a vulnerabilidade e a exposição a riscos dos sistemas ambiental, social, econômico e de infraestrutura diante dos impactos climáticos adversos. A norma, publicada no Diário Oficial da União em 28/06/2024, atualiza e complementa a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009), definindo princípios como gestão e redução do risco climático, integração entre estratégias de mitigação e adaptação e criação de instrumentos que assegurem a execução das políticas públicas.

Prevê que os planos de adaptação identifiquem e priorizem medidas para enfrentamento de desastres naturais recorrentes, promoção de resiliência e sinergia com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Dispõe ainda que o Plano Nacional de Adaptação será formulado em articulação entre os entes federativos, com participação social, e que planos estaduais, distrital e municipais poderão ser financiados com recursos do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, devendo ser publicados integralmente na internet para garantir transparência. (Fonte: Agência Senado - [Da Agência Senado | 28/06/2024](#))

⁵ [ADPF 708](#): A ADPF 708 (STF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso) reconheceu que o enfrentamento das mudanças climáticas constitui dever constitucional positivo do Estado, afirmando que políticas climáticas – inclusive a destinação de recursos – não se submetem a discricionariedade política, mas a um **dever jurídico de proteção ambiental** (art. 225 da CF). No precedente, o STF declarou inconstitucional a omissão da União ao não operacionalizar o Fundo Clima, vedando seu contingenciamento e reforçando a natureza vinculante das políticas de mitigação e adaptação climática, em consonância com compromissos internacionais do Brasil.

⁶ [ADPF 743](#): Na ADPF 743 (julgamento conjunto com as ADPFs 746 e 857), o STF reconheceu que a proteção ambiental e a prevenção de desastres constituem políticas públicas estruturantes e transversais, reclamando atuação coordenada e contínua de todos os entes e órgãos da Administração. Embora tenha afastado a configuração de estado de coisas inconstitucional, o Tribunal afirmou a persistência de insuficiências estruturais e determinou a elaboração de planos governamentais concretos de prevenção e combate a incêndios, recuperação de capacidade operacional, transparência orçamentária e integração de sistemas de monitoramento. O precedente reforça a obrigação constitucional de planejamento, prevenção e governança ambiental, essenciais para políticas de adaptação climática e gestão de riscos.

⁷ [ADPF 760](#): Na ADPF 760, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que a proteção ambiental e o combate ao desmatamento constituem dever constitucional que reduz a esfera de discricionariedade administrativa, impondo ao Estado obrigações positivas de planejamento, prevenção, execução orçamentária adequada, fortalecimento institucional e transparência. Embora não tenha declarado estado de coisas inconstitucional, a Corte afirmou que políticas ambientais omissas, insuficientes ou regressivas configuram violação estrutural de direitos fundamentais (arts. 23, VI e VII, e 225 da CF), determinando que o Governo Federal assumira um “compromisso significativo” (*meaningful engagement*) e elabore planos concretos para execução do PPCDam, com vedação de contingenciamento orçamentário e obrigação de produção periódica de relatórios públicos. O precedente

inadiável de atuação do Poder Público para promover a política de mudança do clima, assegurando a proteção das populações expostas e vulneráveis a eventos extremos, mediante ações contínuas, coordenação federativa e adequada alocação de recursos;

CONSIDERANDO a Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 10/2024⁸ que disciplina os procedimentos para a destinação de bens e recursos provenientes de autocomposição em tutela coletiva e estabelece medidas de transparência e prestação de contas;

CONSIDERANDO o art. 15⁹ da referida Resolução, que autoriza o repasse de recursos oriundos de Termos de Ajustamento de Conduta, Acordos de Não Persecução Cível e ações coletivas diretamente à Defesa Civil, independentemente de cadastramento prévio, para ações de combate aos efeitos de calamidades;

CONSIDERANDO a Nota Recomendatória Conjunta nº 001/2025¹⁰ — IRB, que estabelece diretrizes gerais aos Tribunais de Contas para indução e fortalecimento da política pública de adaptação climática, incluindo governança, planejamento, integração de instrumentos e aprimoramento dos mecanismos de controle;

CONSIDERANDO o Programa federal Adapta Cidades e demais

reafirma o dever estatal de adotar ações efetivas de prevenção e gestão ambiental, essenciais às políticas de adaptação e governança climática dos entes federativos.

⁸ [RESOLUÇÃO CONJUNTA Nº 10 DE 29 DE MAIO DE 2024.](#): Dispõe sobre os procedimentos e as medidas para a destinação de bens e recursos decorrentes de decisões judiciais e instrumentos negociais de autocomposição em tutela coletiva, bem como sobre medidas de transparência, impessoalidade, fiscalização e prestação de contas.

⁹ Art. 15. Fica autorizado o repasse à Defesa Civil, independentemente de prévio cadastramento, de recursos decorrentes de condenações judiciais em ações coletivas, termos de ajustamento de conduta e acordos de não persecução civil, para ações de combate aos efeitos de calamidade pública formalmente decretada por ato do Poder Executivo Federal, Estadual ou Municipal. (Redação dada pela Resolução Conjunta CNJ-CNMP nº 11/2024)

¹⁰ [NOTA RECOMENDATÓRIA CONJUNTA - IRB-ATRICON-CNPTC-ABRACOM-AUDICON-AMPCON Nº001/2025](#) Nota Recomendatória Conjunta nº 001/2025 – IRB - Diretrizes Gerais aos tribunais de contas para ações prioritárias de indução da política pública de adaptação à mudança climática pelos Estados e Municípios e adesão ao Programa Adapta Cidades a fim de assegurar acesso a recursos técnicos e financeiros federais.

instrumentos da União voltados à disponibilização de apoio técnico e financeiro à elaboração de planos municipais de adaptação, mapeamentos de risco, planos de contingência e fortalecimento institucional das defesas civis;

CONSIDERANDO a existência e utilização obrigatória do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres — S2iD, ferramenta oficial para registro de desastres, solicitação de reconhecimento federal, validação de informações e habilitação a repasses financeiros emergenciais;

CONSIDERANDO a competência constitucional e legal dos Tribunais de Contas no controle externo das políticas públicas, voltado à promoção da eficiência, efetividade, legalidade e economicidade da gestão pública (art. 70 da Constituição Federal e legislação correlata);

CONSIDERANDO a responsabilidade dos Tribunais de Contas em participarem tempestivamente da indução, da governança e do fortalecimento de práticas administrativas de gestão de riscos e integridade, conforme o eixo de controle concomitante previsto no art. 59, § 1º, V, da Lei de Responsabilidade Fiscal e atos normativos da ATRICON e do IRB;

CONSIDERANDO que a inexistência de um Fundo Municipal de Calamidade Pública compromete a adequada organização financeira, contábil e administrativa das ações de defesa civil, fragiliza o planejamento e limita a capacidade de resposta do Município diante de eventos climáticos extremos;

CONSIDERANDO que a criação desse Fundo constitui medida essencial recomendada pela PNPDEC, pelos Tribunais de Contas, pelo IRB e por órgãos de controle, garantindo segurança jurídica, continuidade administrativa e eficácia nas operações emergenciais;

CONSIDERANDO o disposto na Lei Estadual nº 18.519/2015¹¹, que institui a Política Estadual de Proteção e Defesa Civil (PEPDEC), especialmente o art. 7º, que estabelece as competências dos Municípios no âmbito da proteção e defesa civil;

¹¹ [LEI 18519, 23 DE JULHO DE 2015: Instituição da Política Estadual de Proteção e Defesa Civil.](#)

CONSIDERANDO que a Lei Estadual nº 21.720/2023, em seu art. 9º, §1º¹², determina que as transferências de recursos do Fundo Estadual para Calamidades Públicas – FECAP sejam realizadas diretamente aos fundos formalmente constituídos pelos Municípios;

CONSIDERANDO que a mesma Lei Estadual nº 21.720/2023 institui o Conselho Diretor do FECAP, responsável pela definição dos critérios de aprovação, acompanhamento e monitoramento das ações financiadas, conforme previsto em seu art. 10¹³;

RECOMENDA-SE aos Prefeitos Municipais, Procuradores-Gerais, Controladores Internos e demais gestores públicos dos Municípios do Estado do Paraná, bem como aos Presidentes das Câmaras Municipais – cabendo a estes retransmitirem a presente recomendação aos respectivos parlamentos –, que adotem as providências necessárias para a instituição, regulamentação e efetiva operacionalização do Fundo Municipal de Calamidade Pública, observados os preceitos constitucionais e legais aplicáveis, especialmente os arts. 23, II, III, VI e VIII; 37, caput; 70; e 225 da Constituição Federal; a Lei Federal nº 12.608/2012 (Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC); a Lei nº 4.320/1964; bem como a Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 10/2024, considerando os seguintes parâmetros:

I. Instituir, mediante lei específica, o Fundo Municipal de Calamidade Pública, instrumento imprescindível para suporte às competências municipais

¹² [LEI 21.720 - 31 DE OUTUBRO DE 2023: Dispõe sobre as transferências obrigatórias de recursos do Estado do Paraná aos municípios paranaenses, para resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres, cria o Fundo Estadual para Calamidades Públicas, e dá outras providências.](#)

Art. 9º Constituem recursos do FECAP:

§ 1º Os recursos do Fundo Estadual para Calamidades Públicas - FECAP serão transferidos diretamente aos fundos constituídos pelos municípios cujos objetos permitam a execução das ações a que se refere o art. 8º desta Lei, após o reconhecimento da situação de emergência ou do estado de calamidade pública, dispensada a celebração de convênio ou outros instrumentos jurídicos.

¹³ **Art. 10.** Os recursos do Fundo Estadual para Calamidades Públicas - FECAP serão geridos por Conselho Diretor, que deverá estabelecer os critérios para priorização e aprovação dos requerimentos realizados pelos municípios, acompanhamento, fiscalização e aprovação da prestação de contas.

relativas à proteção da vida, mitigação de riscos, resposta a desastres e assistência às populações atingidas.

II. Prever, na lei de criação do Fundo, finalidades claras, contemplando ações de prevenção, preparação, resposta emergencial, assistência humanitária, reconstrução de infraestrutura e recuperação socioambiental.

III. Definir expressamente as fontes de receita, incluindo, no mínimo:

- a)** dotações orçamentárias próprias do Município;
- b)** transferências estaduais e federais;
- c)** emendas parlamentares;
- d)** doações de pessoas físicas e jurídicas;
- e)** recursos de condenações e acordos judiciais;
- f)** recursos oriundos de Termos de Ajustamento de Conduta;
- g)** recursos de Acordos de Não Persecução Cível e ações coletivas, conforme art. 15 da Resolução CNJ/CNMP nº 10/2024;
- h)** transferências do Fundo Estadual para Calamidades Públicas – FECAP, nos termos da Lei Estadual nº 21.720/2023;

IV. Atribuir a gestão administrativa e financeira do Fundo ao órgão municipal responsável pela Proteção e Defesa Civil, ou à unidade congênere existente, garantindo o cumprimento dos princípios da eficiência, continuidade, transparência e controle. Alternativamente, quando houver a instituição formal da Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil – COMPDEC, nos termos do art. 7º, XXVII, da Lei Estadual nº 18.519/2015, esta poderá assumir tais competências; assegurando-se, em qualquer caso, a observância aos princípios da eficiência, continuidade, transparência e controle.

V. Estabelecer procedimentos de execução que garantam agilidade e desburocratização nas aquisições e contratações emergenciais, observada integralmente a legislação de licitações, responsabilidade fiscal e transparência.

VI. Criar mecanismos de transparência ativa, incluindo painel público, portal específico ou seção dedicada no Portal da Transparência, com divulgação de receitas, despesas, contratos, fornecedores, notas de empenho e relatórios periódicos.

VII. Garantir mecanismos de controle interno, social e externo, mediante:

- a)** fiscalização pelo Controle Interno;
- b)** participação do Conselho Municipal de Defesa Civil ou órgão equivalente;
- c)** prestação de contas periódica e encaminhamento anual ao Tribunal de Contas.

VIII. Integrar o Fundo aos instrumentos municipais de gestão de riscos e desastres, em especial:

- a)** Plano de Contingência;
- b)** Plano Municipal de Redução de Riscos;
- c)** Plano Diretor;
- d)** PPA, LDO e LOA;
- e)** Plano Municipal de Adaptação Climática, nos termos da Lei nº 14.904/2024;
- f)** Plano Municipal de Proteção e Defesa Civil – art. 7º, XXI da Lei 18.519/2015;
- g)** Conselho Municipal de Gestão de Riscos e Desastres – art. 7º, XXII da Lei 18.519/2015

IX. Encaminhar projeto de lei completo, acompanhado de exposição de motivos detalhada, demonstrando a necessidade estrutural, a urgência e o alinhamento com normas federais de gestão de riscos, adaptação climática e defesa civil.

X. Incluir a elaboração de **Plano de Aplicação Anual do Fundo**, contendo metas, prioridades, indicadores, cronograma físico-financeiro e critérios

objetivos para acionamento dos recursos, alinhado ao planejamento plurianual e às diretrizes da PNPDEC.

XI. Estabelecer rotinas permanentes de monitoramento, mapeamento e atualização de áreas de risco, com integração entre defesa civil, obras, meio ambiente, assistência social e planejamento, conforme arts. 2º e 8º da Lei 12.608/2012.

XII. Assegurar a efetiva governança interfederativa, mediante articulação permanente com órgãos estaduais e federais e integração aos sistemas e bases oficiais de monitoramento e gestão de riscos e desastres (S2iD, Cemaden, MetSul e INMET). Deve-se observar, ainda, o uso obrigatório do Sistema Informatizado de Defesa Civil – SISDC/PR, conforme determina o art. 7º, XIX, da Lei Estadual nº 18.519/2015.

XIII. Vedação ao contingenciamento dos recursos do Fundo, garantindo execução mínima e continuidade das ações essenciais de prevenção e resposta, em consonância com a jurisprudência do STF nas ADPFs 760 e 743.

XIV. Implementar sistema de indicadores e relatórios trimestrais, permitindo avaliação contínua das ações, efetividade dos gastos e melhoria dos mecanismos de prevenção e proteção à população vulnerável.

XVI. Adequar o Fundo Municipal aos critérios do Fundo Estadual para Calamidades Públicas – FECAP, estruturando-o de forma compatível com os requisitos estabelecidos pelo Conselho Diretor do Fundo Estadual, conforme Lei Estadual nº 21.720/2023, para facilitar o acesso às transferências obrigatórias estaduais.

XVII. Prever modalidades de atendimento diferenciadas, incluindo apoio financeiro direto às famílias em situação de vulnerabilidade social afetadas por desastres, conforme diretrizes estabelecidas na Lei Estadual nº 21.720/2023.

XVIII. Promover capacitação específica das equipes gestoras do Fundo em conformidade com os programas estaduais de formação em defesa civil, fortalecendo a integração com a estrutura estadual de proteção e defesa civil.

XIX. Estabelecer rotinas de monitoramento integrado com os sistemas estaduais, utilizando ferramentas e metodologias da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil para avaliação de riscos e vulnerabilidades locais.

Recomenda-se, ainda, que:

a) cada Município constitua uma equipe técnica responsável pelo planejamento e gestão da defesa civil municipal, nela integrando profissionais de engenharia civil ocupantes de cargo efetivo, sem prejuízo da integração de outros profissionais cuja qualificação técnica ou atribuições do cargo sejam compatíveis com as atividades típicas da Defesa Civil, tais como servidores integrantes de secretarias de obra, assistentes sociais, psicólogos e outros profissionais de saúde;

b) o Município promova capacitação continuada das equipes técnicas envolvidas em defesa civil, planejamento, obras, assistência social e finanças, bem como adesão a programas federais de apoio técnico, especialmente o Adapta Cidades, para fortalecimento de sua governança climática, planejamento e resposta a desastres.

Publique-se

Curitiba, 09 de dezembro de 2025.

GABRIEL GUY LÉGER

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas