

Porto Alegre, 19 de dezembro de 2025.

## Orientação Técnica IGAM nº 25.847/2025.

### I. Relatório

**O Poder Legislativo do Município de Serafina Corrêa** solicita análise e orientação técnica acerca do Projeto de Lei nº 142, de 2025, de autoria do Poder Executivo, que tem como ementa: “Institui a Política Municipal da Pessoa com Deficiência, cria Centros de Atendimento Especializados, o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência e o Fundo Municipal da Pessoa com Deficiência, e dá outras providências”.

### II. Análise técnica

Preliminarmente, constata-se que a matéria objeto do projeto de lei em análise encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal<sup>1</sup> e a Lei Orgânica Municipal<sup>2</sup> quanto à autonomia deste ente federativo para legislar sobre assuntos de seu peculiar interesse local e suplementar a legislação federal e estadual quando cabível.

Da mesma forma, considerando que a proposição versa sobre a criação de uma política municipal, organização administrativa (criação de conselho) e matéria orçamentária (criação de fundo especial), depreende-se legítima a iniciativa do Executivo, também nos termos da Lei Orgânica do Município<sup>3</sup>.

Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material, a criação de uma política representa a posição que o Município assume em relação

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

<sup>2</sup> Art. 10. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

<sup>3</sup> Art. 46. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

III - **criação ou supressão de órgãos ou serviços do Executivo**; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 1/2005)

IV - matéria orçamentária, e a que autoriza a abertura de créditos ou concede auxílios, prêmios e subvenções. (grifou-se)

a determinada matéria. Sobre a criação das estruturas especializadas (arts. 4º a 31 do projeto de lei) a rigor, não se trata uma obrigação que o Município deve atender em decorrência de lei. Portanto, enquadra-se entre os atos que estão revestidos do chamado poder discricionário do administrador público, conceito que a lei não define, razão porque o mesmo verte da doutrina<sup>4</sup>:

Poder discricionário, portanto, é a prerrogativa concedida aos agentes públicos de elegerem, entre várias condutas possíveis, a que traduz maior conveniência e oportunidade para o interesse público.

Nisto se revela o mérito do ato administrativo, conceito que, igualmente, não encontra definição em lei, o sendo por meio da doutrina<sup>5</sup>:

O conceito de *mérito administrativo* é de difícil fixação, mas poderá ser assinalada sua presença toda vez que a Administração decidir ou atuar valorando internamente as consequências ou vantagens do ato.

O mérito administrativo consubstancia-se, portanto, na valoração dos motivos e na escolha do objeto do ato, feitas pela Administração incumbida de sua prática, quando autorizada a decidir sobre a conveniência, oportunidade e justiça do ato a realizar. Daí a exata afirmativa de Seabra Fagundes de que “o merecimento é aspecto pertinente apenas aos atos administrativos praticados no exercício da competência discricionária”.

Portanto, o mérito do ato administrativo é seara que somente ao administrador público cabe atravessar, guiado pelos critérios da conveniência e oportunidade, buscando sempre o bem comum.

Porém, observa-se que não consta informação sobre o pessoal que atuará nos Centros de tais estruturas especializadas. No caso da criação de cargos ou concessão de vantagens a servidores pra trabalhar nesses Centros, é importante informar que, além de requerer lei específica, demanda-se alguns requisitos constitucionais e legais que devem ser observados:

- O disposto no art. 169 da Constituição Federal<sup>6</sup>, sendo necessária

<sup>4</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 11ª ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2004, p. 36.

<sup>5</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 37ª ed., São Paulo, Malheiros, 2011, p. 160.

<sup>6</sup> Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias e previsão no orçamento anual, com dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

➤ O disposto no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF<sup>7</sup>), devendo o Projeto de Lei estar instruído com demonstrativo de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e da indicação das medidas para compensação de seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes;

➤ Os limites da LRF, especificamente a alínea “b”, inciso III, do art. 20<sup>8</sup> e o inciso II, parágrafo único, do art. 22<sup>9</sup>, que disciplinam os percentuais de gastos com pessoal a serem observados pelo Poder Executivo Municipal.

Assim, sempre que for o caso da criação ou alteração de cargos de provimento efetivo ou em comissão, assim como criação ou alteração de quaisquer vantagens, o projeto de lei deverá estar instruído com os estudos de impacto orçamentário e financeiro que comprovam sua realização.

A fim de fundamentar e detalhar essas explicações: sob a ótica orçamentária, a criação de cargos, por ser um ato que aumenta a despesa com pessoal, precisa, obrigatoriamente, ser ato precedido de planejamento orçamentário e, assim, observar o disposto no art. 135, § 1º, incisos I e II, da Lei Orgânica deste Município (similaridade com o art. 169, § 1º, da CF), para evitar a nulidade prevista no art. 21 da LRF:

---

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

<sup>7</sup> Art. 17 Considera-se obrigatoriedade de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do artigo 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do artigo 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.  
(...)

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

<sup>8</sup> Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

III - na esfera municipal:

(...)

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

<sup>9</sup> Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

(...)

II - criação de cargo, emprego ou função;

**Art. 135, § 1º, I e II, da LOM:**

Art. 135. A despesa com pessoal ativo e inativo do Município **não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar**.

Parágrafo Único - A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, só poderá ser feita: I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 01/2010) (grifamos)

**Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF:**

Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:  
a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal;

Sobre esse ponto, os Tribunais<sup>10</sup> já firmaram o posicionamento em relação ao tema, dando interpretação literal à redação constitucional (art. 169, § 1º) quando refere a necessidade de previsão específica na LDO.

Em síntese, **são requisitos indispensáveis**, no caso da concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos ou alteração de estrutura de carreira, bem como a admissão de pessoal, os seguintes:

- a)** Previsão específica na LDO;
- b)** Estimativa do impacto orçamentário e financeiro, conforme art. 17 da LRF;

No que diz respeito ao requisito do item “a” supracitado, é preciso identificar na LDO/2025 deste Município a previsão específica para esta finalidade, o que fere ao disposto no § 1º do art. 169 da CF e art. 135, § 1º, incisos I e II, da LOM.

Em relação ao requisito do item “b”, o Projeto de Lei deve estar acompanhado da estimativa do impacto orçamentário e financeiro e demais documentos contábeis. E

---

<sup>10</sup> Precedentes: Medidas Liminares nas ADIS nºs. 484-PR (RTJ 137/1.067) e 1.243-MT (DJU de 27.10.95). 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida, ficando prejudicado o pedido de medida cautelar. (ADI 1428 MC, Relator (a): MAURÍCIO CORRÉA, Tribunal Pleno, julgado em 01/04/1996, DJ 10-05-1996 PP-15131 EMENT VOL-01827-03 PP-00371 RCJ v. 21, n. 138, 2007, p.113/ AC nº 70046066924 – TJRS.

nesse sentido, tem-se que o demonstrativo aborda todas as exigências atribuídas ao art. 17 da LRF.

c) Por fim, é preciso analisar o último RGF do TCE/RS da Prefeitura deste Município, a fim de verificar o percentual do demonstrativo da despesa com pessoal e, assim, concluir que neste quesito não há óbice para o aumento da despesa com pessoal no Poder.

Dessa forma, orienta-se apenas que, antes de seguir a tramitação do processo legislativo, esta Câmara Municipal, no mister de exercer as suas funções legislativa e fiscalizatória, verifique a compatibilização, em caso da hipótese da criação ou alterações em cargos e vantagens, com as leis orçamentárias.

**III.** Com relação aos Conselhos, embora, a rigor, não sejam órgãos municipais no sentido estrito da palavra, à semelhança como são secretarias e autarquias, são instâncias de assessoramento do Executivo e constituem o chamado “controle social”, expressão do princípio da participação política, instâncias sem personalidade jurídica própria, com atribuições consultivas, deliberativas e fiscalizadoras das políticas públicas, para assessoramento ao Executivo, compostos de agentes de vários setores da sociedade, e que atuam mediante apoio técnico e financeiro do órgão a que se vinculam. É de se destacar, outrossim, que em nível municipal, a condução das políticas públicas pelos respectivos Conselhos, chega ao nível mais próximo dos cidadãos.

Como regra, as atribuições de cada conselho municipal dependerão das políticas públicas a que se referem e das peculiaridades do Município. Porém, em linhas gerais, todo conselho municipal tem como atribuições: assessorar na execução da política pública; deliberar sobre qualquer matéria referente à política pública de que trata; propor ao Executivo a celebração de convênios, parcerias, acordos, contratos e quaisquer outros ajustes objetivando o desempenho de suas atribuições; opinar, deliberar e fiscalizar sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal (executor); elaborar e encaminhar ao Executivo proposta orçamentária referente às políticas públicas; propor ao Executivo a realização de estudos e pesquisas; assessorar a análise de prestações de contas; estimular a participação da sociedade nas políticas públicas; elaborar e alterar o Regimento Interno do Conselho; expedir normas no âmbito de sua competência.

Quanto à composição dos conselhos no nível municipal, esclareça-se que quando não decorrer de regra disposta em lei, a composição dos conselhos municipais tem como diretriz geral o princípio da paridade, isto é, que ao mesmo número de representantes do Poder Executivo deve corresponder o de representantes da sociedade civil, o que

somente é possível quando o número total de membros é par. Quando o número total de membros for ímpar ou, devido a outras peculiaridades locais por decisão do Município, não for possível a exatidão paritária, a ligeira maioria deve ser de representantes da sociedade civil, afinal, o Conselho representa a sociedade.

Dessa forma, quanto à composição do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência na forma proposta pelo art. 35 do projeto de lei em análise constata-se a observância da paridade, pois o Poder Executivo está com 6 (seis) membros, ao passo que as entidades da sociedade civil também estão com 6 (seis) representantes.

Comente-se apenas uma observação quanto ao seguinte: no objetivo de estabelecer composição paritária entre organizações governamentais e entidades da sociedade civil, o número total par de membros pode dificultar a tomada de decisões em caso de empate, mas tal situação pode ser dirimida, desde que expressamente prevista, no Regimento Interno a ser elaborado pelo próprio Conselho.

De resto, demais regras quanto ao prazo de mandato dos conselheiros, suplência, possibilidade de recondução, periodicidade das reuniões, quórum para decisões e a estrutura da organização interna do Conselho fazem parte da competência que ao próprio Município cabe exercer quanto à organização e funcionamento dos seus conselhos.

**IV.** Prosseguindo na análise, com relação à criação do Fundo Municipal dos Pessoa com Deficiência (arts. 36 a 38 do PL), esclareça-se apenas que a partir da Emenda Constitucional nº 109, de 2021, que alterou o art. 167 da Constituição Federal, passou a ser vedada a criação de fundos especiais:

Art. 167. São vedados:

(...)

XIV - a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021) (grifamos)

A partir da palavra “quando” destacada em negrito e em sublinhado duplo na transcrição acima, já se infere de antemão de que a criação de fundos especiais não se trata de uma questão fechada, a ponto de ser terminantemente vedada em todos os casos. De acordo com a redação dada ao dispositivo constitucional, a criação de fundos públicos somente é vedada quando os objetivos a que se propõe puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas diretamente no orçamento do órgão competente, no caso, a

Secretaria responsável pela política pública dos direitos da pessoa com deficiência.

Consta corretamente no art. 36 que o Fundo é vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social, ou seja, a gestão administrativa e financeira será de responsabilidade do órgão competente pela política pública específica entre aqueles da administração local.

Explique-se que a própria vinculação de despesas a receitas é, na verdade, um fundo. Só não tem esta denominação, mas a lógica é a mesma; só a forma de contabilizar que é diferente. Assim, a rigor, reitera-se que o ato de vincular receita e despesa já é um fundo. O que causa certa dificuldade de interpretação da alteração daquele dispositivo constitucional é que os fundos especiais têm regras especiais de controle e hoje em dia não se justifica mais a criação em muitos casos em face dos recursos tecnológicos que atualmente existem. Se a finalidade não puder ser alcançada pela vinculação de receitas às despesas, como os casos de repasse fundo a fundo e/ou quando a própria legislação federal ou estadual assim dispõe, neste caso pode-se criar o fundo. O problema está em não comprovar quando isso não é possível.

Se houver esta comprovação de que não se atinge a finalidade sem criar fundo, neste caso a EC 109, de 2021, permite a criação do fundo especial. Só não se deve criar “fundos” especiais indiscriminadamente, a fim de não se caracterizando como uma “contabilidade separada”. E é isso que não se quer na vedação constitucional. Na prática já não se fazia esta contabilidade apartada, mas, se é fundo, foi por essa motivação que a CF mudou.

Dito isto, a rigor, a criação de novo fundo não se mostra atualizada com a diretriz constitucional vigente, que se traduz em política menos burocrática, seguindo no sentido de evitar engessamento da máquina pública. No caso em análise, sugere-se verificar a existência de alguma lei local que, por exemplo, disponha sobre esta política municipal específica, à qual o financiamento das ações nesta área seria vinculado via orçamento.

De qualquer forma, a criação de qualquer fundo especial deve observar as determinações impostas pela Lei Federal nº 4.320, de 1964, que dispõe sobre o orçamento público, e que em seus arts. 71 a 74 versa sobre a matéria:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por leis, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o

exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle; prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Em realidade, o Fundo especial caracteriza-se pelas restrições determinadas através de Lei específica sobre determinadas receitas, criando o vínculo. Teixeira Machado e Heraldo da Costa Reis<sup>11</sup> destacam essa característica:

O fundo especial deve ser constituído de receitas específicas e especificadas, instruídas em lei, ou outra receita qualquer, própria ou transferida, observando-se quanto a estas normas de aplicação estabelecidas pela entidade benficiante.

Estes autores ainda trazem quais são as características necessárias para que os Fundos financeiros especiais prosperem. Além das regras referentes às receitas específicas (entre as quais não conta a vedação à vinculação da receita oriunda de impostos, conforme art. 167, inciso IV, da Constituição Federal<sup>12</sup>), encontram-se: vinculação à realização de determinados objetivos ou serviços; normas peculiares de aplicação; vinculação a determinado órgão da Administração; descentralização interna do processo decisório e plano de aplicação, contabilidade e prestação de contas específica.

Com efeito, todo Fundo deve ser instituído e utilizado para os fins que tecnicamente o justificam, sob pena de sua ilegalidade. Reitera-se que a criação de Fundo Municipal deverá estar prevista no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2025) e Lei Orçamentária Anual (LOA 2025), tendo em vista que todas as ações governamentais deverão estar planejadas e contempladas nestas peças orçamentárias. E, após a criação do Fundo será necessária, por imposição da Instrução Normativa nº 1.863, de 27 de dezembro 2018, da Receita Federal do Brasil, a sua inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e suas alterações.

---

<sup>11</sup> A Lei 4320 Comentada – E a Lei de Responsabilidade Fiscal. Rio de Janeiro: IBAM, 2002 e 2003, págs. 159-160.

<sup>12</sup> Art. 167. São vedados:

(...)

IV - **a vinculação de receita de impostos** a órgão, **fundo** ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (grifamos)

## V. Conclusão

Ante o exposto, em conclusão, ressalvada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes, a formação da convicção dos membros desta Câmara e a soberania do Plenário, opina-se pela viabilidade para o Projeto de Lei nº 142, de 2025, seguir os demais trâmites do processo legislativo nesta Casa.

E, a fim de que não pare nenhuma dúvida com relação à criação do Fundo Municipal, reitera-se apenas que a Emenda Constitucional nº 109, de 2021, que inseriu o inciso XIV no art. 167 da CF, passou a vedar a criação de fundos especiais apenas quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas diretamente no orçamento. Dessa forma, por se tratarem referidos fundos de instrumentos arcaicos e burocráticos, a ordem constitucional moderna remete que a própria política pública do Município indique as receitas e despesas, sendo as leis orçamentárias o principal aporte jurídico para suas realizações, o que não significa que a criação de um fundo especial para esta matéria seria proibida.

O IGAM permanece à disposição.



**Roger Araújo Machado**  
Advogado, OAB/RS 93.173B  
Consultor Jurídico do IGAM