



Porto Alegre, 15 de dezembro de 2023.

## Orientação Técnica IGAM nº 29.724/2023

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba solicita ao **IGAM** análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 86, de 2023, oriundo do Poder Executivo, que tem como ementa: “Cria o Fundo Municipal de Proteção e Defesa Civil - FUNMPDEC do Município de Guaíba e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, constata-se que a matéria se encontra inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõe a Constituição Federal<sup>1</sup> e a Lei Orgânica Municipal<sup>2</sup> quanto à autonomia desse ente federativo para dispor sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual quando for cabível.

Da mesma forma, considerando que a proposição trata da instituição de um fundo especial municipal, de natureza contábil, portanto, matéria orçamentária, depreende-se legítima a iniciativa do Poder Executivo, também nos termos da Lei Orgânica do Município<sup>3</sup>.

Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material, com relação à criação do Fundo Municipal de Proteção e Defesa Civil, esclareça-se apenas que a partir do advento 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:**  
(...)

<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. 6º - 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 assunto de interesse local;
- II - suplementar as legislações Federal Estadual no que couber;

<sup>3</sup> Art. 52 - Compete privativamente ao Prefeito:

- (...)
- VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da Lei;
- (...)
- X - planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;
- (...)

Art. 119. É competência exclusiva do Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

- (...)
- II - organização administrativa, matéria orçamentária e serviços públicos;

PLE 086/2023 - AUTORIA: Executivo Municipal  
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiaba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf>  
CODIGO DO DOCUMENTO: 025314 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 3840A8F60BA2772AAE68674CFB04ABBE





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)

Explique-se que, 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 como ao de uma Secretaria ou Coordenação Municipal de Defesa Civil.

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, 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 apartada”. 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.

No caso do Projeto de Lei em exame, constata-se no art. 1º que o Fundo Municipal de Proteção e Defesa Civil (FUNMPDEC) será vinculado ao gabinete do Prefeito e administrado por um Conselho Gestor. De fato, ações de defesa civil requerem proximidade com o Executivo e medidas diretas deste Poder. Porém, o financiamento da política municipal de defesa civil deve ser vinculado ao orçamento do órgão responsável pela política de defesa civil no Município, que pode ser, por exemplo, a Secretaria de Assistência ou Desenvolvimento Social ou outro órgão afim a este objeto, a exemplo de uma Coordenadoria. Ou então, se, também por exemplo, caso exista na legislação local, através de um fundo já criado que possa contemplar as receitas e despesas da política municipal de proteção e defesa civil no Município.

Apenas a título de exemplo, no caso do fundo da área de assistência social a vinculação da gestão desse Fundo é do Secretário desta pasta, por analogia com o que dispõe a Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), que estabelece o seguinte no § 1º do seu art. 28:

PLE 086/2023 - AUTORIA: Executivo Municipal  
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf>  
CODIGO DO DOCUMENTO: 025314 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 3840A8F60BA2772AAE68674CFB04ABBE





Art. 28. [...]

**§ 1º Cabe ao órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social nas 3 (três) esferas de governo gerir o Fundo de Assistência Social, sob orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) (grifou-se)**

Isso significa que toda a política relacionada à assistência social é cofinanciada por todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) cabendo a cada um deles instituir o seu próprio fundo de assistência social. Nesse contexto, a gestão do fundo de assistência social cabe ao órgão responsável pela coordenação da política de assistência social que, na maioria dos Municípios, é a Secretaria Municipal de Assistência Social. O mesmo pode ser aplicado à área de defesa civil, isto é, ao órgão responsável por esta política no âmbito municipal.

Assim, o gestor e ordenador de despesas de recursos de um Fundo Municipal não deveria ser o Prefeito nem o Presidente do conselho, mas o Secretário Municipal a que se encontra vinculado, mediante o controle exercido pelo Conselho Municipal respectivo.

Dito isso, a rigor, a criação de novo fundo não se mostraria atualizada com a diretriz constitucional vigente, que se traduz em política menos burocrática, seguindo no sentido de evitar engessamento da máquina pública. No caso da proposição em análise, recomenda-se também verificar a existência de alguma lei local que, por exemplo, disponha sobre a política municipal defesa civil no Município, às quais 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 17 de março 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>4</sup> destacam essa característica:

<sup>4</sup> A Lei 4320 Comentada – E a Lei de Responsabilidade Fiscal. Rio de Janeiro: IBAM, 2002 e 2003, págs. 159-160.





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 beneficente.

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 a vedação à vinculação da receita oriunda de impostos, conforme art. 167, inciso IV, da Constituição Federal<sup>5</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. A criação de Fundo Municipal deverá estar prevista no Plano Plurianual (PPA - 2020 a 2023), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2023) e Lei Orçamentária Anual (LOA 2023), 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).

Porém, mesmo tendo um CNPJ próprio, o Fundo Especial não possuirá personalidade jurídica, conforme determinou a Receita Federal do Brasil, através da Nota Técnica nº 114, de 2010. Esta determinação também expressou que os Fundos estariam dispensados da entrega de suas obrigações acessórias, com exceção da entrega de uma SEFIP com código 115, indicativo de ausência de fato gerador (sem movimento), e uma RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) negativa. Portanto, notas fiscais emitidas e demais fatos deverão ser registrados no CNPJ do Município.

III. Com relação ao Conselho Gestor do FUNMPDEC, os representantes do Corpo de Bombeiros e da Brigada Militar no art. 2º, incisos IV e V, do projeto de lei em estudo, esclareça-se que os Municípios não têm competência para dispor sobre a presença de representantes de determinadas instituições e de outros entes federativos em estruturas colegiadas como conselhos, gabinetes de gestão, comitês, entre outras afetas ao interesse eminentemente local do Município. Neste sentido, existem precedentes jurisprudenciais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS), a exemplo das ementas a seguir transcritas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANOAS. LEI

<sup>5</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)





**MUNICIPAL QUE CRIA ATRIBUIÇÕES PARA INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE OUTRA ESFERA DA FEDERAÇÃO.** INSERÇÃO DE MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DA DEFENSORIA PÚBLICA **NO CONSELHO MUNICIPAL** DE DEFESA DO CONSUMIDOR - CODECON. AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 8º, "CAPUT", 108, PARÁGRAFO 4º, E 121 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ARTIGOS 2º, 30, INCISOS I E II, 127, PARÁGRAFO 2º, E 134 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70050963503, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 15/04/2013) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 3.306/09 DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU. **criação do gabinete de gestão integrada municipal da segurança pública.** PLENO E SUA COMPOSIÇÃO. **PREVISÃO DE INTEGRANTES** DO PODER JUDICIÁRIO, MINISTÉRIO PÚBLICO, ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, DA POLÍCIA FEDERAL, DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL, **DA BRIGADA MILITAR** E DA POLÍCIA CIVIL. ARTIGO 4.º, INCISOS III, IV, V, VI, VII, XI E XII. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL. **Inegável a inconstitucionalidade formal e material de dispositivo de lei municipal que prevê a participação de integrantes** do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Ordem dos Advogados do Brasil e **de órgãos públicos pertencentes a outros entes federados na composição de órgão da administração municipal** - Pleno do Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Segurança Pública, em clara violação a diversos preceitos das Constituições Estadual e Federal. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70035635184, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 26/07/2010, publicação DJ 10/08/2010) (grifou-se)

Prever a presença de integrantes de órgãos estaduais ou federais em conselho municipal é pretender submeter o interesse do Estado e da União ao interesse do Município. Dessa forma, a composição descrita no art. 4º do projeto de lei analisado precisa ser revista.

E, conforme também se constata nas ementas de jurisprudência acima transcritas, sobre a presença de representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) faz-se as seguintes ressalvas: existem algumas divergências sobre qual seria a natureza jurídica da Ordem dos Advogados do Brasil. A Lei Federal nº 8.906, de 4 de julho de 1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia, a define no *caput* do art. 44 como "serviço público". A par disso, já foi considerada autarquia federal e autarquia em regime especial. De acordo com o ministro do Superior Tribunal de Justiça, Luis Felipe Salomão, a OAB é um serviço público independente, que não se sujeita à administração pública direta ou indireta, nem se equipara às autarquias especiais e aos demais conselhos de classe (REsp 1.423.825).

Outrossim, a Lei Federal nº 8.906, de 1994, dispõe no seu art. 28 sobre as incompatibilidades de exercício entre a advocacia e outras atividades, entre as quais se destaca:

PLE 086/2023 - AUTORIA: Executivo Municipal  
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguai.ba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf>  
CODIGO DO DOCUMENTO: 025314 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 3840A8F60BA2772AAE68674CFB04ABBE





Art. 28. A advocacia é incompatível, mesmo em causa própria, com as seguintes atividades:

(...)

II - membros de órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos tribunais e conselhos de contas, dos juizados especiais, da justiça de paz, juízes classistas, bem como de todos os que exerçam função de julgamento em órgãos de deliberação coletiva da administração pública direta e indireta; (Vide ADIN 1.127-8)

III - ocupantes de cargos ou funções de direção em Órgãos da Administração Pública direta ou indireta, em suas fundações e em suas empresas controladas ou concessionárias de serviço público;

De qualquer forma, independentemente do consenso sobre qual seja a natureza jurídica da OAB ou dos impedimentos e incompatibilidades da advocacia, existem precedentes jurisprudenciais do TJRS sobre inconstitucionalidade da presença da OAB em estruturas colegiadas como os conselhos municipais.

Demais regras quanto ao prazo de mandato dos conselheiros, possibilidade recondução, quórum para reuniões e decisões, e a estrutura da organização interna do Conselho, bem como as regras do seu Regimento Interno fazem parte da competência que ao próprio Município cabe exercer quanto à organização e funcionamento dos seus conselhos.

**IV.** Ante o exposto, em conclusão, opina-se que a viabilidade do Projeto de Lei nº 86, de 2023, passa apenas pelos esclarecimentos de que a vinculação do Fundo Municipal de Proteção e Defesa Civil (FUNMPDEC) ao gabinete do Prefeito não significa a sua gestão pelo Executivo, que deve ser pelo órgão municipal responsável pela execução da política de defesa civil no Município.

Da mesma forma, recomenda-se observar as vedações quanto à presença de representantes de determinadas entidades no Conselho Gestor do FUNMPDEC, conforme explicado no item III desta Orientação Técnica.

Neste sentido, para o fim de evitar que ocorra eventual rejeição do referido projeto de lei, o que dificultaria nova apreciação nesta sessão legislativa, orienta-se que esta Câmara utilize as medidas regimentais cabíveis para esclarecer estas dúvidas junto ao Executivo. E, se for o caso, o Presidente da Câmara poderá oficiar ao Prefeito para que retire o PL e encaminhe Mensagem Retificativa com as correções sobre a vinculação e a gestão orçamentária e financeira do FUNMPDEC e sobre a composição do Conselho Gestor.

E, a fim de que não pairasse nenhuma dúvida com relação à criação do Fundo Municipal de Proteção e Defesa Civil, 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 de defesa civil do

PLE 086/2023 - AUTORIA: Executivo Municipal  
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiaba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf>  
CODIGO DO DOCUMENTO: 025314 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 3840A8F60BA2772AAE68674CFB04ABBE





Município indique as receitas e despesas, sendo as leis orçamentárias o principal aporte jurídico para suas realizações. Mas isso não significa que a criação de um fundo especial para esta matéria estaria expressamente proibida.

O IGAM permanece à disposição.

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

PLE 086/2023 - AUTORIA: Executivo Municipal  
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf>  
CODIGO DO DOCUMENTO: 025314 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 3840A8F60BA2772AAE68674CFB04ABBE

