



Porto Alegre, 22 de fevereiro de 2022.

Orientação Técnica IGAM nº 3.604/2022

I. O Poder Legislativo do Município de Itaqui solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 2, de 2022, oriundo do Poder Executivo, que tem como ementa: “Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FHIS e institui o Conselho Gestor do FHIS”.

II. Preliminarmente, a matéria objeto do projeto de lei em análise encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal² quanto à autonomia deste ente federativo sobre assuntos de seu peculiar interesse local.

Da mesma forma, considerando que a proposição trata da instituição de um programa e do respectivo conselho, por esta razão se depreende legítima a iniciativa do Poder Executivo, também nos termos da Lei Orgânica do Município³.

Sob o ponto de vista material, sobre a criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FHIS), esclareça-se 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:

(...)

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)

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

² Art. 6º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia:

(...)

II - decretar suas leis, expedir decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;

³ Art. 53 Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

f) dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal na forma da lei;

(...)

j) planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;



Porém, especificamente neste caso, a criação de fundos de habitação de interesse social são exceções, pois decorrem de obrigação específica disposta em norma federal, conforme art. 12 da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS:

Art. 12. Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal **e Municípios, que deverão:**

I – **constituir fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS;**

II – **constituir conselho** que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares; (destacamos)

Sendo assim, 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 Reis⁴ 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 beneficente.

Estes autores ainda trazem quais são as características necessárias para que os Fundos financeiros especiais possam prosperar. Além das regras referentes às receitas específicas

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



(entre as quais se observa a vedação à vinculação da receita oriunda de impostos, conforme art. 167, inciso IV, da Constituição Federal⁵), 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 2022) e Lei Orçamentária Anual (LOA 2022), tendo em vista que todas as ações governamentais deverão estar planejadas e contempladas nestas peças orçamentárias.

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).

Prosseguindo na análise, embora, a rigor, os Conselhos não sejam órgãos municipais no sentido estrito da palavra, à semelhança como são secretarias e autarquias, são instâncias de assessoramento do Executivo, constituindo 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. De se salientar, 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.

Sobre a composição dos conselhos municipais, quando não decorrer de regra disposta na legislação federal, deve observar como diretriz geral o princípio da paridade, isto é, que

⁵ 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)



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 opção do Município não for possível obter a exatidão paritária, a ligeira maioria deve ser de representantes da sociedade civil, afinal o Conselho representa a sociedade.

A Lei Federal nº 11.124, de 2005, não chega a detalhar a composição dos Conselhos Municipais de Habitação ao se referir a eles nos seus arts. 17 a 21. Dessa forma, não há legislação federal que disponha de forma específica sobre como deve ser a composição dos Conselhos de Habitação de Interesse Social no nível municipal, mas apenas a diretriz contida no inciso II do art. 12 da referida lei, conforme transcrito na página 2 desta Orientação Técnica: contemplar a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade, ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares, o que se observa no *caput* do art. 5º do projeto de lei em exame.

De resto, demais disposições quanto à presença de maioria absoluta dos conselheiros para reuniões, definição do prazo de mandato, a possibilidade de recondução e a organização interna do Conselho Gestor do FHIS se inserem entre os aspectos que somente ao próprio Município compete dispor quanto à organização e funcionamento de seus conselhos.

III. Ante o exposto, opina-se pela viabilidade do Projeto de Lei nº 2, de 2022, para então seguir os demais trâmites do seu processo legislativo até a deliberação de mérito do Plenário desta Câmara Municipal.

O IGAM permanece à disposição.

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