

**CONSULTA DO MUNICÍPIO DE
GOIÂNIA. FUNÇÃO DO FMHIS.
NOTA TÉCNICA DA SNH**

*Flavia Natario Coimbra
Advogada da União*

PARECER CONJUR / MCIDADES Nº

/2007

FNHIS. LEI N.º 11.124/2005. CONSULTA DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA. FUNÇÃO DO FMHIS. NOTA TÉCNICA DA SNH.

Processo nº 80000.033507/2007-63

1. Trata-se de consulta, efetuada pelo Município de Goiânia, a respeito das funções do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS, nos seguintes termos (fls. 1/3):

- 1) A leitura do disposto no Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades – Exercício 2006 e 2007 impede que a abertura de conta específica para movimentação dos recursos oriundos do OGU seja em nome do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social?

- 2) No caso dos Termos Aditivos anexos, contrato de repasse n.º 0198514-77/2006 e 0198513/2006 há impedimento de se constar como Interveniente Executor o fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, sendo a Conta Bancária Específica aberta em nome do referido Fundo Municipal?

- 3) O disposto no Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades – Exercício 2006 e 2007 não está em desconformidade com a Política instituída pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que prevê a criação nos Estados, Distrito Federal e Municípios do Fundo Local de Habitação de Interesse Social, por não contemplar a abertura da Conta Bancária Específica em nome do Fundo?

- 4) Pode a CAIXA abrir a conta específica em nome do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, que se encontra devidamente instituído, com CNPJ próprio, e devidamente regulamentado por lei?

- 5) Os recursos do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento poderão ser contratados pelo FMHIS – Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, ou pela Secretaria Municipal de Habitação com a interveniência deste Fundo, considerando que

os Manuais de Contratação prevêm até mesmo a contratação com entidades privadas? Se não em que caso o Fundo criado tem aplicabilidade?

6) Os recursos destinados ao Município de Goiânia, para a área de habitação, que venham do FNHIS passarão pelo FMHIS? Outros recursos federais destinados ao Município, por meio de transferências da União, bem como o Pró-Moradia, poderão ser contratados pelo FMHIS, ou pela Secretaria Municipal de Habitação com a interveniência deste fundo, considerando que os Manuais de Contratação prevêm até mesmo a contratação com entidades privadas?

2. A Secretaria Nacional de Habitação – SNH manifestou-se através da Nota Técnica n.º 31/2007/GFIN/DUAP/SNH (fls. 46/55), concluindo que, do ponto de vista da gestão dos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, bem como em relação aos princípios inerentes à Lei n.º 11.124, de 16/6/2005, não vê impedimentos para a adoção dos procedimentos propostos pelo Município para a gestão dos recursos do FMHIS.
3. É o relatório.
4. O FMHIS é instituído por determinação da Lei n.º 11.124/2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Essa Lei determina, no inciso I de seu art. 12, que os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverão constituir fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS.
5. Em obediência ao referido dispositivo, o Município de Goiânia criou seu FMHIS, através da Lei Municipal n.º 8.487, de 6/12/2006 (fls. 16/19), como um fundo “de natureza contábil, com o objetivo de gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do Município de Goiânia, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda” (art. 7º), possui um Conselho Gestor (art. 9º).

6. Aqui, cabe analisar a natureza jurídica dos fundos. O Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins, de Osvaldo Maldonado Sanches, apresenta a seguinte definição:

Os fundos são afetações (vinculações) de recursos a determinados objetivos que integram o elenco de instrumentos de ação de certos entes da estrutura organizacional do setor público. Nessa condição, não possuem estrutura organizacional nem personalidade jurídica própria, operam com recursos humanos, materiais e institucionais do órgão/entidade a que se vinculam, contando apenas com devida particularização no sistema de contabilidade desse. Portanto, não podem ser confundidos com os entes da administração direta ou indireta e, muito menos, caracterizados como instituições financeiras. (...)¹

6. Verifica-se que um fundo é meramente uma afetação de recursos a determinada finalidade – no caso, habitação de interesse social. Não se trata de um órgão da Administração Pública. Assim, é desprovido de personalidade jurídica, bem como de estrutura organizacional própria. Não por outras razões, o FMHIS de Goiânia está vinculado à Secretaria Municipal de Obras, que é o órgão operador desse Fundo, conforme o art. 13 da Lei Municipal n.º 8.487/2006.
7. Dessa forma, foge à natureza do fundo atuar como contratante, contratado, conveniente, ou sequer interveniente. **No ato de celebração dos contratos de repasse, compete ao Município, que detém personalidade jurídica própria, atuar como contratado, podendo fazê-lo por intermédio de suas Secretarias Municipais, se houver autorização legal para tanto.**
8. Tal afirmação se confirma ao se examinar a Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional – IN/STN n.º 1, de 15/1/1997, que disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos. De acordo com o parágrafo único do art. 39 dessa IN, suas disposições aplicam-se ao contrato de repasse a que se refere o Decreto n.º 1.819, de 16/2/1996, que se equipara à figura do convênio. Esse

1 2ª ed. Brasília: Prisma/OMS, 2004, p.168.

Decreto disciplina as transferências de recursos da União por intermédio de instituições e agências financeiras oficiais federais, como é o caso da Caixa Econômica Federal.

9. Nos termos da IN/STN n.º 1/1997 (art. 1º, § 1º, III e IV), seriam as seguintes as definições de conveniente e interveniente, as quais não abrangem a figura de fundo, como é o caso do FMHIS:

Art. 1º (...)

§ 1º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:

(...)

III – conveniente – órgão da administração pública direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo, ou organização particular com a qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio;

IV – interveniente – órgão da administração pública direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo, ou organização particular que participa do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio.

(...)

10. Compulsando-se o Manual de Instruções para Contratação e execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades – Exercício 2006, constante dos autos em fls. 30/44, depara-se com seu item II, que trata dos participantes e atribuições gerais. Seu subitem 2.3 elenca como possíveis proponentes/contratados os Municípios, Estados, Distrito Federal e entidades privadas sem fins lucrativos.
11. Verifica-se, portanto, em todos esses dispositivos, que não consta a figura do FMHIS (ou de qualquer fundo) como parte dos contratos.
12. Passo, então, à questão da abertura de conta em nome do FMHIS e repasse de recursos da União a esse fundo.

Conforme a própria Lei que criou o FMHIS (Lei Municipal n.º 8.487/2006, art. 13, I, a), compete à Secretaria Municipal de Obras, na qualidade de órgão operador do FMHIS, abrir uma conta corrente em instituição financeira oficial para manter os recursos do FMHIS, bem como movimentar essa conta.

13. Remeto-me, mais uma vez, à IN/STN n.º 1/1997. O inciso XIX do seu art. 7º e o *caput* do seu art. 20, os quais transcrevo a seguir, determinam a obrigatoriedade de movimentação dos recursos repassados pela União em conta bancária específica:

Art. 7º O convênio conterá, expressa e obrigatoriamente, cláusulas estabelecendo: (...)

XIX – o compromisso do conveniente de movimentar os recursos em conta bancária específica, quando não integrante da conta única do Governo Federal;

(...)

Art. 20. **Os recursos serão mantidos em conta bancária específica** somente permitidos saques para pagamento de despesas constantes do Programa de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, nas hipóteses previstas em lei ou nesta Instrução Normativa, devendo sua movimentação realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fiquem identificados sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.

(grifos nossos)

14. Segundo o disposto na IN, o conveniente deve movimentar os recursos em conta bancária específica. A já mencionada Lei n.º 11.124/2005, em seu art. 12, I o FMHIS destina-se, além de implementar Política de Habitação de

Interesse Social, a receber os recursos do FNMHIS. Harmonizando-se esses dispositivos, conclui-se que poderia ser aberta conta bancária específica em nome do FMHIS para movimentar

os recursos repassados pela União através do contrato de repasse ou convênio. Contudo, é importante ressaltar que esses recursos não podem ser misturados aos demais recursos do FMHIS, os quais podem, tão somente, servir como fonte de recursos para que o Município contratado possa oferecer sua contrapartida.

15. A razão de ser da exigência de conta bancária específica é justamente evitar que haja mistura entre os recursos do convênio, ou contrato de repasse, e outros recursos, preservando-se os primeiros. Essa exigência perderia completamente sua finalidade se os recursos afetados ao convênio, ou contrato de repasse, passassem pela conta comum do FMHIS, pois então eles se confundiriam com os demais recursos componentes desse fundo. Os recursos repassados pela União através de convênios ou contratos de repasse estão afetados a determinados projetos específicos, não podendo confundir-se com os demais.
16. À consideração superior, propondo-se a restituição dos autos à SNH.

Brasília, novembro de 2007.

Flavia Natario Coimbra

Advogada da União

De acordo:

De acordo. Restitua-se à SNH.

Brasília, novembro de 2007.

Jorge Cesar Silveira Baldassare Gonçalves

Consultor Jurídico Substituto