

IMÓVEIS POPULARES

FINANCIAMENTO - INADIMPLEMENTO - ASSUNÇÃO DA DÍVIDA

PROCESSO N° : 529354/24
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SANTA MARIANA
INTERESSADO : JOSÉ MARCELO PIOVAN GUIMARÃES
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO N° 402/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Município de Santa Mariana. Inadimplemento de financiamento de imóveis populares. Dúvidas acerca de medidas tendentes a evitar majoração do déficit habitacional. Programa Minha Casa, Minha Vida: faculdade do poder público na assunção das dívidas. Demais espécies de financiamento: impossibilidade dada inexistência de normativa a autorizar a assunção da dívida. Possibilidade de aquisição de imóveis com posterior entrega dos títulos de propriedade. Necessidade de observância de criteriosos procedimentos prévios, edição de lei específica e previsão orçamentária. Vedação de aquisição dos imóveis e entrega dos títulos durante ano eleitoral.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo senhor José Marcelo Piovan Guimarães, Prefeito do Município de Santa Mariana, por meio da qual pretende dirimir as seguintes dúvidas:

- 1) No caso de haver no Município um conjunto habitacional integralmente financiado por Companhia de Habitação, em que a maioria dos mutuários estão em atraso nos financiamentos e na iminência de serem alvos de ações de reintegração de posse, causando elevado e repentino número de déficit habitacional, poderá o Município assumir as dívidas dos mutuários enquanto questão de ordem pública?
- 2) Em caso negativo, poderá o Município, depois de rescindidos os contratos entre a Companhia de Habitação e os mutuários, promover a aquisição de todos os imóveis com o objetivo de, posteriormente, com fundamento na Lei n° 13.465/17, promover à entrega dos títulos de propriedade, de maneira a evitar o déficit habitacional repentino?
- 3) Em havendo alguma das possibilidades anteriores, há vedações de se iniciar algumas dessas etapas (compra pelo Município e entrega dos títulos de propriedade) em ano eleitoral ante os comandos do art. 73, § 10, da Lei n° 9.504/97?

Atendendo ao disposto no inciso IV do art. 311 do Regimento Interno¹, foi apresentado Parecer emitido pela Procuradoria Jurídica do Município (peça 4).

¹ Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar n° 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

[...]

IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

Em suas conclusões, para as quais formula várias considerações, a Procuradoria Municipal consigna que não é recomendável, ao Município, assumir dívidas dos mutuários inadimplentes no financiamento habitacional.

Adverte que, embora viável, a aquisição dos imóveis pelo Município e subsequente transferência de títulos de propriedade consiste em procedimento complexo, envolto em diversos pormenores, que demandam desafios no planejamento e na execução.

Quanto à eventual restrição para aquisição e entrega dos imóveis pelo Município durante ano eleitoral, a Procuradoria do Município recomenda evitá-los: além de o art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97² proibir a distribuição de bens, serviços e valores que configurem captação de votos em ano eleitoral, a entrega de títulos de propriedade exigiria análise de legislação municipal sobre o assunto (que, em muitos casos, inexistente).

Pelo Despacho 1165/24 – GCILB, admiti o processamento do feito (peça 6).

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informou que não foram localizadas decisões abordando especificamente a matéria (peça 8). Porém, apresentou julgados que podem auxiliar na resposta aos quesitos: os Acórdãos 2315/2023; 1554/2006 e 34/2006, todos do Tribunal Pleno, emitidos em sede de Consulta, tendo força normativa.

A Coordenadoria de Gestão Municipal sugere que a Consulta seja respondida nos seguintes termos:

a) No caso de haver no Município um conjunto habitacional integralmente financiado por Companhia de Habitação, em que a maioria dos mutuários estão em atraso nos financiamentos e na iminência de serem alvos de ações de reintegração de posse, causando elevado e repentino número de déficit habitacional, poderá o Município assumir as dívidas dos mutuários enquanto questão de ordem pública?

O município não pode assumir as dívidas dos mutuários em razão da inadimplência, posto que tal conduta, além de ensejar reflexos na destinação dos recursos públicos e possíveis prejuízos ao erário municipal, vai de encontro ao princípio da supremacia do interesse público, ante os impactos possivelmente gerados a outros serviços públicos essenciais.

b) Em caso negativo, poderá o Município, depois de rescindidos os contratos entre a Companhia de Habitação e os mutuários, promover a aquisição de todos os imóveis com o objetivo de, posteriormente, com fundamento na Lei nº 13.465/17, promover à entrega dos títulos de propriedade, de maneira a evitar o déficit habitacional repentino?

Não se observam óbices para a aquisição, pelo município, dos imóveis e posterior entrega dos títulos de propriedade com fundamento na Lei nº 13.465/17, desde que: i) realizado estudo aprofundado com relação à realidade vivenciada pelo município, da legislação aplicável e dos próprios contratos de financiamento celebrados e não cumpridos, a fim de se

2 Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:
[...]

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

averiguar de forma devidamente justificada a imprescindibilidade da aquisição, assim como o interesse público; ii) definida a modalidade de aquisição; iii) realizada a avaliação dos imóveis a fim de se determinar o valor justo de mercado, bem como a análise/estudo orçamentário quanto aos recursos que serão empregados para a aquisição dos bens e demais processos que se fizerem pertinentes; iv) observada a legislação específica quanto à entrega dos bens; v) criadas legislações municipais específicas estabelecendo e regulamentando critérios de seleção, entrega de títulos e formas de financiamento para as famílias beneficiadas, principalmente as que estiverem em situação de vulnerabilidade; e vi) observada demais questões que se fizerem imprescindíveis.

c) Em havendo algumas das possibilidades anteriores, há vedações de se iniciar algumas dessas etapas (compra pelo Município e entrega dos títulos de propriedade) em ano eleitoral ante os comandos do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97?

Não se observando quaisquer das exceções elencadas pelo artigo 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, entende-se não ser possível a realização das etapas de compra dos imóveis pelo município e entrega dos títulos de propriedade no ano eleitoral.

Em acurada análise, o Ministério Público de Contas, propõe que as questões sejam dirimidas desta maneira (peça 14):

a) Tratando-se de faculdade do ente público local a possibilidade de quitar os contratos em nome dos beneficiários do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida, nos moldes da Portaria MCID nº 1.248/2023, deverá a Administração Pública (i) realizar todas as etapas pertinentes às boas práticas na implementação de políticas públicas, por exemplo, estudos técnicos, análise de alternativas e outras disposições para obter critérios objetivos de concessão das subvenções, além de (ii) editar lei específica com critérios de elegibilidade e restrição à imediata alienação à terceiros e (iii) ter previsão orçamentária correspondente, observando-se o PPA, LDO e LOA, requisitos que também se impõem à escolha do ente público em realizar subvenções para os demais casos de financiamento habitacional;

b) Considerando que se trata também de uma subvenção social, as mesmas diretrizes mencionadas na resposta anterior são aplicáveis a este questionamento;

c) Sim, a etapa de compra e entrega das propriedades ou a quitação das dívidas dos mutuários pelo ente público são condutas caracterizadas como distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados pelo Poder Público e, portanto, vedadas em ano eleitoral, nos termos do art. 73, IV da Lei 9.504/97, salvo a existência de alguma das exceções do § 10 do mesmo artigo.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos regimentais, ratifico o recebimento da presente Consulta, para respondê-la em tese.

Com enfoque em questões habitacionais, o processo trata de mitigações de consequências do inadimplemento de mutuários de financiamento de imóveis populares, levantando possibilidades de atuação do Poder Público para evitar majoração abrupta do déficit habitacional.

A consulta deva ser respondida em tese. No entanto, é importante mencionar que, no Município de Santa Mariana, beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em condição de vulnerabilidade, foram contemplados com 183 casas populares, construídas em terreno doado pelo Município. O investimento federal para a realização do empreendimento proveio do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)³. Provavelmente, as dúvidas levantadas pelo Prefeito decorrem desse cenário.

A [Lei 14.620/2023](#) disciplina o PMCMV, juntamente a atos infralegais que o regulamentam.

Dentro desse contexto, previamente, é necessário destacar que, envolvendo beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida, na atual conjuntura, a resposta aos quesitos ganha contornos específicos, diante das diretrizes traçadas pela [Portaria MCDI nº 1.248, de 26 de setembro de 2023](#), conforme bem indicado pelo douto Procurador-Geral.

Passa-se à análise dos quesitos levantados na inicial, salientando, antecipadamente, que meu entendimento converge, essencialmente, com o minudente Parecer apresentado pelo Ministério Público de Contas.

1) No caso de haver no Município um conjunto habitacional integralmente financiado por Companhia de Habitação, em que a maioria dos mutuários estão em atraso nos financiamentos e na iminência de serem alvos de ações de reintegração de posse, causando elevado e repentino número de déficit habitacional, poderá o Município assumir as dívidas dos mutuários enquanto questão de ordem pública?

Na hipótese de o financiamento dar-se por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida, a Portaria MCID 1.248/2023 apresenta hipóteses de dispensa ao pagamento do financiamento habitacional:

Art. 8º Será dispensada a participação financeira dos beneficiários de que trata o art. 1º, quando a família:

I - no momento da pesquisa de enquadramento, tenha membro beneficiário do BPC;

II - no momento da pesquisa de enquadramento, for participante do Programa Bolsa Família;

III - se enquadrar nos critérios do §3º do art. 6ºA da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

O benefício em questão alcança contratos celebrados antes da publicação da Portaria MCID 1.248/2023 (18/9/2023) cuja fonte de financiamento tenha sido o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) ou o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS):

Art. 10 Os contratos celebrados com recursos do FAR e do FDS, em data anterior à publicação desta portaria, serão quitados:

[...]

II - nas situações previstas no art. 8º.

³ A notícia pode ser consultada no seguinte endereço:
<https://www.cohapar.pr.gov.br/Noticia/Parceria-entre-governo-federal-Estado-e-municipio-viabiliza-183-casas-familias-de-Santa>

Especificamente quanto à indagação, o § 6º do citado art. 10, c/c art. 7ª, § 5º, traz importante diretriz:

Art. 10 [...]

§ 6º Nas operações de que trata o caput, fica facultado ao Ente Público Local efetuar contrapartida financeira relativa à prestação das famílias beneficiárias, mantida a subvenção econômica, nos termos previstos no § 5º do art. 7º.

Art. 7º As famílias beneficiárias das operações contratadas de que trata o art. 1º passarão a adotar, a partir da data de publicação desta portaria, os valores de prestação com base na renda aferida no ato de enquadramento da família, na forma abaixo:

[...]

§ 5º É facultado ao Ente Público Local manifestar interesse, a qualquer tempo, de efetuar contrapartida financeira relativa à prestação das famílias beneficiárias, mantida a subvenção econômica, por meio da celebração de convênio com o Agente Operador, representado pelo Agente Financeiro, que contemple no mínimo uma das seguintes hipóteses:

I - pagamento, em cota única e à vista, da integralidade do valor contratual financiado à família beneficiária;

II - pagamento, em cota única e à vista, do valor contratual financiado à família beneficiária remanescente; ou

III - o pagamento da dívida contratual vencida da família beneficiária, conforme identificada a inadimplência.

Nesse sentido, faculta-se ao Poder Público, mediante celebração de convênio com o Agente Operador, arcar com as prestações originariamente atribuídas aos beneficiários, a título de contrapartida.

Obviamente, no exercício de tal prerrogativa, não poderá o Município afastar-se de princípios essenciais, como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. De igual importância, a previsão das despesas nas leis orçamentárias que, conforme tratado pelo Ministério Público de Contas, podem ser revista para alterações que se mostrem necessárias.

Complementarmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê relevante diretriz acerca de recursos públicos utilizados para cobrir necessidade de pessoas físicas, exigindo a autorização em lei específica:

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

Tratando-se de procedimento complexo, que demanda cuidadoso planejamento, a Procuradoria de Contas traz à tona ferramenta para auxílio na elaboração de políticas públicas, com ênfase naquelas dedicadas à redução de desigualdade social: o manual “Política Pública em Dez Passos”⁴, desenvolvido pelo

⁴ Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/1E/D0/D4/DF/12F99710D5C6CE87F18818A8/Politica%20Publica%20em%20Dez%20Passos_web.pdf

Tribunal de Contas da União. A partir de tal documento, são delimitadas estratégias hábeis a balizar o necessário estudo técnico precedente à construção de medidas de política pública.

Como preceitos indispensáveis a constar na lei específica exigida para normatizar o tema no âmbito local, valho-me das considerações levantadas pelo douto Procurador-Geral (peça 14, pp. 17 e 18):

- 1 Condições de elegibilidade para a subvenção social: Definição clara dos critérios que os beneficiários devem preencher para serem elegíveis à subvenção, como renda familiar, tempo de residência no município e situação socioeconômica;
- 2 Forma de quitação do financiamento: Estabelecimento de que a quitação das dívidas dos mutuários pelo município será realizada em parcela única, diretamente ao credor, quitando-se o saldo devedor; OU
- 3 Forma de compra dos imóveis: Estabelecimento das condições de aquisição dos imóveis pelo município para posterior distribuição dos títulos de propriedade;
- 4 Impedimento de alienação do imóvel: Proibição da venda ou transferência do imóvel por parte do beneficiário durante o prazo original do financiamento, ou no mínimo, por 60 meses, sob pena de ressarcimento ao município dos valores recebidos a título de subvenção;
- 5 Monitoramento e fiscalização: Criação de mecanismos de acompanhamento da execução da política habitacional, assegurando que todas as condições estabelecidas na lei sejam cumpridas.

De outra sorte, nos casos de financiamentos habitacionais alheios ao PMCMV, perfilho do entendimento externado pela Coordenadoria de Gestão Municipal. É que, ausente autorizativo legal, a assunção das dívidas pelo Município poderia constituir ofensa à supremacia do interesse público.

2) Em caso negativo, poderá o Município, depois de rescindidos os contratos entre a Companhia de Habitação e os mutuários, promover a aquisição de todos os imóveis com o objetivo de, posteriormente, com fundamento na Lei nº 13.465/17, promover à entrega dos títulos de propriedade, de maneira a evitar o déficit habitacional repentino?

Não há óbice para que o Município proceda à tal conduta, desde que esteja receptivo a compreender a complexidade do tema, que exige minuciosa análise da situação, da legislação local e dos contratos rescindidos.

A Lei nº 13.465/17 trata, dentre outros temas, sobre a regularização fundiária urbana (Reurb), em relação à qual prevê relevantes procedimentos, que incluem aspectos necessários à formação do projeto de regularização fundiária (art. 35) e das fases da Reurb (art. 28).

Também nessa hipótese (de aquisição do imóvel pelo Município – após rescisão de contrato entre a Companhia de Habitação e mutuário –, para posterior repasse dos títulos de propriedade), seguem presentes os cuidados relacionados

à elaboração de prévio e profundo estudo da adequada política habitacional e a necessária previsão orçamentária.

Oportuna a advertência do Ministério Público de Contas quanto à proibição de alienação do imóvel adquirido por meio de subvenção, o que, reforce-se, deve constar na lei específica.

3) Em havendo alguma das possibilidades anteriores, há vedações de se iniciar algumas dessas etapas (compra pelo Município e entrega dos títulos de propriedade) em ano eleitoral ante os comandos do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97?

Aos dispor sobre condutas vedadas a agentes públicos durante a campanha eleitoral, o inciso IV do art. 73 da Lei nº 9.504/97 determina:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

Conjugada a leitura com a do § 10, infere-se que atos relacionados à entrega dos títulos de propriedade durante o ano eleitoral só são permitidos nas hipóteses de calamidade pública, estado de emergência ou em se tratando de programas sociais autorizados em lei cuja execução orçamentária tenha se iniciado em exercício anterior:

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

Como bem caracterizado pelos quesitos levantados pelo Consultante, a etapa de compra dos imóveis está estritamente voltada à transferência da propriedade. Por essa razão, também é ato vedado no ano eleitoral.

Desse modo, acompanhando de forma quase completa a posição do Ministério Público de Contas e, conforme exposto, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1) No caso de haver no Município um conjunto habitacional integralmente financiado por Companhia de Habitação, em que a maioria dos mutuários estão em atraso nos financiamentos e na iminência de serem alvos de ações de reintegração de posse, causando elevado e repentino número de déficit habitacional, poderá o Município assumir as dívidas dos mutuários enquanto questão de ordem pública?

Resposta: No que se refere ao programa Minha Casa, Minha Vida, faculta-se ao ente público local a possibilidade de quitar os contratos em nome dos beneficiários do programa habitacional, conforme Portaria MCID nº 1.248/2023. Para tanto, deverá a Administração Pública (i) realizar todas as etapas pertinentes às boas práticas na implementação de políticas públicas, por exemplo, estudos técnicos, análise de alternativas e outras disposições para obter critérios objetivos de concessão das subvenções, além de (ii) editar lei específica com critérios de elegibilidade e restrição à imediata alienação à terceiros e (iii) ter previsão orçamentária correspondente, observando-se o PPA, LDO e LOA. Para os financiamentos habitacionais não contemplados no Programa Minha Casa, Minha Vida, silentes previsões normativas autorizadas da assunção do débito, não poderá o Município assumir a dívida dos mutuários, sob ofensa ao princípio da supremacia do interesse público.

2) Em caso negativo, poderá o Município, depois de rescindidos os contratos entre a Companhia de Habitação e os mutuários, promover a aquisição de todos os imóveis com o objetivo de, posteriormente, com fundamento na Lei nº 13.465/17, promover à entrega dos títulos de propriedade, de maneira a evitar o déficit habitacional repentino?

Resposta: Sim, desde que observada as diretrizes dispostas no item anterior.

3) Em havendo alguma das possibilidades anteriores, há vedações de se iniciar algumas dessas etapas (compra pelo Município e entrega dos títulos de propriedade) em ano eleitoral ante os comandos do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97?

Resposta: Excetuando os casos indicados no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, é vedada a realização de compra de imóveis e entrega de títulos de propriedade em ano eleitoral.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - No caso de haver no Município um conjunto habitacional integralmente financiado por Companhia de Habitação, em que a maioria dos mutuários estão em atraso nos financiamentos e na iminência de serem alvos de ações de reintegração de posse, causando elevado e repentino número de déficit habitacional, poderá o Município assumir as dívidas dos mutuários enquanto questão de ordem pública?

Resposta: No que se refere ao programa Minha Casa, Minha Vida, faculta-se ao ente público local a possibilidade de quitar os contratos em nome dos beneficiários do programa habitacional, conforme Portaria MCID nº 1.248/2023. Para tanto, deverá

a Administração Pública (i) realizar todas as etapas pertinentes às boas práticas na implementação de políticas públicas, por exemplo, estudos técnicos, análise de alternativas e outras disposições para obter critérios objetivos de concessão das subvenções, além de (ii) editar lei específica com critérios de elegibilidade e restrição à imediata alienação à terceiros e (iii) ter previsão orçamentária correspondente, observando-se o PPA, LDO e LOA. Para os financiamentos habitacionais não contemplados no Programa Minha Casa, Minha Vida, silentes previsões normativas autorizadas da assunção do débito, não poderá o Município assumir a dívida dos mutuários, sob ofensa ao princípio da supremacia do interesse público;

II - Em caso negativo, poderá o Município, depois de rescindidos os contratos entre a Companhia de Habitação e os mutuários, promover a aquisição de todos os imóveis com o objetivo de, posteriormente, com fundamento na Lei nº 13.465/17, promover à entrega dos títulos de propriedade, de maneira a evitar o déficit habitacional repentino?

Resposta: Sim, desde que observada as diretrizes dispostas no item anterior;

III - Em havendo alguma das possibilidades anteriores, há vedações de se iniciar algumas dessas etapas (compra pelo Município e entrega dos títulos de propriedade) em ano eleitoral ante os comandos do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97?

Resposta: Excetuando os casos indicados no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, é vedada a realização de compra de imóveis e entrega de títulos de propriedade em ano eleitoral.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Tribunal Pleno, 26 de fevereiro de 2025 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 6.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente