

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ITANAGRA

PROCESSO Nº 12787e21

PARECER Nº 01134-21

CONSULTA. PROGRAMA HABITACIONAL. SERVIDORES PÚBLICOS. BENEFÍCIO PARA COPRA DE IMÓVEIS. CONSIDERAÇÕES.

1. Mostra-se necessário fortalecer o planejamento estratégico das políticas públicas de habitação, com o objetivo de nortear a atuação da Administração Municipal, inclusive de forma descentralizada, mediante ações planejadas que busquem otimizar investimentos voltados para a habitação.

2. Entende-se que programas habitacionais devem ser instituídos por lei municipal e regulamentados por decretos, consoante previsão na Lei Orgânica Municipal, além da observância das leis orçamentárias, prudência fiscal e cumprimento da regra licitatória nas contratações públicas.

O controlador geral do **MUNICÍPIO DE ITANAGRA**, Sr. Diego Figueredo Lirio Santos, por intermédio do ofício nº 03/2021 endereçado a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob o nº 12787e21, questiona-nos sobre possibilidade de programa habitacional da rede privada com desconto (subsídio) para servidores municipais na compra de imóvel.

Informa o consulente que:

A prefeitura arcaria com uma porcentagem de média 13% a 20% proporcional a renda familiar, do valor do imóvel depositados em uma poupança para que sejam descontados em folha de pagamento.

Vale salientar que os impostos recolhidos pela empresa em tese uma parte seria destinado a esta poupança e os servidores contemplados, seriam descontados em folha de pagamento mediante consignação.

Desta forma solicitamos desta corte de contas que se pronuncie acerca desta possibilidade se há legalidade e se for qual as formas de desembolso financeiro e contabilização.

Inicialmente, registre-se que **os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, consoante regra disposta no art. 3º, §4º da Resolução TCM nº 1392/2019 (Regimento Interno), razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante da situação específica vivenciada pelo Município de Itanagra.**

Ademais, ressalte-se que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou da Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Passa-se a análise do questionamento.

O enfrentamento do déficit habitacional brasileiro é um desafio a ser enfrentado pelo Poder Público, a exigir esforços e recursos a serem empreendidos pelos gestores municipais, de modo a dar concretude ao direito social à moradia, consagrado no art. 6º da CF/88.

Neste contexto, mostra-se necessário fortalecer o planejamento estratégico das políticas públicas de habitação, com o objetivo de nortear a atuação da Administração Municipal, inclusive de forma descentralizada, mediante ações planejadas que busquem otimizar investimentos voltados para a habitação.

O planejamento deve, através de estudos técnicos e pesquisas promovidos por todas as secretarias e órgãos públicos envolvidos na temática, mapear a situação real dos servidores de determinada localidade, de modo a subsidiar os programas e ações voltados a melhoria da situação de moradia dessa parcela da população.

Sendo competência privativa do município legislar sobre assunto de interesse local, como determina o art. 30, inc. I da CF/88, entende-se que programas habitacionais devem ser instituídos por lei municipal e regulamentados por decretos, estando prevista tal temática na Lei Orgânica Municipal.

Nos diplomas legais supracitados deverão estar detalhado todos os critérios objetivos para que o servidor possa se beneficiar do programa, tais como, a título exemplificativo, tempo de atividade mínima no serviço público, renda máxima permitida, que não possua casa própria e não ter sido beneficiado por outro programa habitacional, além do tipo de benefício ou subsídio que será ofertado aos servidores que tiverem interesse e preencherem os requisitos.

E mais, deve-se observar as regras orçamentárias, no sentido de que a execução de programas e ações devem ser realizados com prévia dotação orçamentária e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias; respeitando também a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Além disso, é inconteste que a Administração Pública não pode se distanciar da regra que estabelece a necessidade de licitação para contratações públicas, consoante mandamento constitucional estampado no art. 37, inc. XXI, da Carta Magna de 1988, exceto nas hipóteses legalmente permitidas.

Observe-se que, de acordo com o texto constitucional (artigo 37, *caput*), a atuação da Administração Pública é estritamente subordinada ao Princípio da Legalidade, de onde infere-se que os gestores, no desempenho da função pública, apenas estão autorizados a fazer aquilo que a Lei autoriza. Deste modo, a opção a ser adotada para implantação do programa habitacional deve estar calçada em regramento legal, modelada a partir da realidade fática do município, estando devidamente atendidos todos os requisitos legais.

Perceba-se que, nesta seara não se pode fornecer uma única solução jurídica (planos de habitação, subsídios, feirões, facilitação ao crédito, convênios,...) devendo o Administrador Público fazer um planejamento de gestão da situação atual das moradias de quadro de pessoal, além do ordenamento jurídico local, para que seja garantida a lisura na execução da política pública pretendida, que muitas vezes são viabilizadas com diferentes atores sociais, dentre eles, instituições financeiras, incorporadoras, além de muitas vezes os referidos programas contarem com aportes de outros entes federativos.

Caberá ao gestor, analisando cada proposta de intervenção, em resposta às demandas e necessidades sociais, observando critérios de qualidade técnica, prazos e custos previstos, aliado as boas práticas de gestão dos recursos públicos, avaliar a melhor alternativa, optando sempre pela que se revele aderente a todo o ordenamento jurídico pátrio e deste modo firmar os instrumentos jurídicos pertinentes para dar efetividade aos propósitos do Programa.

Ao TCM-BA, caberá verificar a regularidade das contratações, com fulcro na Resolução nº 1060/05, levando-se em consideração o tratamento legal da matéria e disciplina normativa desta Corte de Contas, para que não haja desvirtuamento dos institutos em afronta aos comandos constitucionais e legais.

No mesmo sentido, o TCU ao proceder auditoria no programa do governo federal de habitação vigente à época pontuou:

Os técnicos responsáveis para fiscalizar os empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida em nome da Caixa Econômica Federal devem registrar, nos relatórios de acompanhamento, a existência de serviços com qualidade deficiente e/ou emprego de materiais de baixa qualidade, de modo a evitar a entrega de unidades habitacionais aos beneficiários com vícios construtivos, sob pena de responsabilização.

Acórdão 920/2016-Plenário | Relator: WEDER DE OLIVEIRA

Desta feita, vale alertar para a necessidade de adequada publicação das informações do programa e posteriormente a devida comprovação dos critérios de seleção das famílias beneficiadas, da melhoria na qualidade dos indicadores e metas, número de famílias contempladas, fiscalização da qualidade nas obras entregues, dentre outros indicadores.

Ademais, deve-se ressaltar o Consulente que as Consultas em sede de Tribunais de Contas não se prestam a validar atos futuros dos gestores municipais, como pretendido pelo Consulente.

Na mesma esteira é a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

Não pode o TCU substituir a Administração na atividade de promover a gestão pública, de modo a dizer previamente qual é a melhor alternativa que o gestor

público deve adotar. O Tribunal não é órgão consultivo da Administração Pública, cabendo ao gestor efetuar o juízo acerca da solução que melhor atenda ao interesse público, para, então, decidir sobre sua forma de ação. (TCU - Acórdão 222/2018-Plenário, 07.02.2018)

De regra, o TCU não é órgão consultivo da Administração Pública, responsável pelo controle prévio dos atos de gestão. Cabe ao gestor, com base em pareceres de órgãos competentes, efetuar o juízo acerca da solução que melhor atenda ao interesse público, para então decidir sobre sua forma de ação. (TCU - Acórdão 1901/2009-Plenário, 26.08.2009) (g.n)

Diante de tudo quanto exposto, pode-se concluir que:

1. Mostra-se necessário fortalecer o planejamento estratégico das políticas públicas de habitação, com o objetivo de nortear a atuação da Administração Municipal, inclusive de forma descentralizada, mediante ações planejadas que busquem otimizar investimentos voltados para a habitação.
2. Entende-se que programas habitacionais devem ser instituídos por lei municipal e regulamentados por decretos, consoante previsão na Lei Orgânica Municipal, além da observância das leis orçamentárias, prudência fiscal e cumprimento da regra licitatória nas contratações públicas.

Salvo melhor juízo, essa é a orientação da Assessoria Jurídica do TCM/BA, de caráter opinativo e orientativo, elaborada de acordo com os subsídios fornecidos pelo Consulente.

É o parecer. À consideração superior.

Salvador, 31 de agosto de 2021.

Tâmara Braga Portela
Assessora Jurídica