

TC 043.284/2018-3

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Fortuna/MA

Responsáveis: Banco Bonsucesso S/A, CNPJ 71.027.866/0001-34; Fábio Drumond Formiga, CPF 856.339.686-20; Gabriel Pentagna Guimarães, CPF 589.195.976-34; Jorge Luiz Valente Lipiane, CPF 314.975.866-15; Paulo Henrique Pentagna Guimarães, CPF 109.766.716-20

Advogado constituído nos autos: não há.

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: arquivamento

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurado pela Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades, em razão da não consecução dos objetivos pactuados no Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, o qual tinha por objeto “a promoção do acesso de famílias de baixa renda a moradias adequadas, por meio da contratação com pessoas físicas beneficiárias, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida para municípios com população limitada a cinquenta mil habitantes, de operações de subvenção econômica, destinadas à produção de unidades habitacionais, nos termos da Portaria Interministerial nº 484, de 28 de setembro de 2009 dos Ministérios de Estado da Fazenda e das Cidades” (peça 4, p. 119-124).

HISTÓRICO

2. O caso em tela trata especificamente da não consecução dos objetivos do Termo de Acordo e Compromisso celebrado em 12/3/2010, segundo o qual o Banco Bonsucesso S/A (sociedade por ações com sede em Belo Horizonte/MG – peça 5, p. 284), na condição de operador do PMCMV, alocou ao Município de Fortuna/MA 30 cotas do referido Programa, as quais corresponderiam à construção de 30 casas para famílias cuja renda bruta familiar não excedesse R\$ 1.395,00 (peça 4, p. 119-126).

3. Para a execução do Programa o Ministério das Cidades repassou ao Banco Bonsucesso S/A a importância de R\$ 386.100,00 entre 24/8/2011 e 11/9/2013 por meio das 10 Ordens Bancárias listadas à peça 4, p. 8.

Ordem Bancária	Valor	Data
2011OB800010	103.500,00	24/8/2011
2011OB800776	31.500,00	27/10/2011
2012OB800401	105.600,00	11/6/2012
2012OB800824	4.800,00	6/11/2012
2012OB800825	55.200,00	6/11/2012
2013OB800072	27.300,00	4/2/2013
2013OB800968	28.800,00	9/8/2013
2013OB800862	14.400,00	9/8/2013
2013OB800964	7.800,00	9/8/2013
2013OB801165	7200,00	11/9/2013
TOTAL	386.100,00	

4. A motivação para a instauração da Tomada de Contas Especial foi materializada pelas determinações do Tribunal de Contas da União, contidas no Acórdão nº 2256/2014 – Plenário, de 27/8/2014 e no Acórdão nº 3009/2016 – Plenário, de 23/11/2016, proferidos nos autos da TC 019.676/2013-1 (relatório de auditoria), a seguir reproduzidos:

Acórdão 2256/2014-Plenário

9.1. determinar ao Ministério das Cidades, na qualidade de gestor do Programa Minha Casa, Minha Vida, na vertente que atende a famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais), residentes em municípios com população limitada a 50 (cinquenta) mil habitantes, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, II, do RI/TCU, que, no prazo máximo de 15 (quinze) dias comprove a execução das medidas corretivas necessárias ao saneamento das irregularidades detectadas nas obras do PMCMV no município de Fortuna/MA, descritas no Ofício 192/2014/DHAB/SNH/MCIDADES e a seguir transcritas, que visam dotar as respectivas unidades habitacionais de condições mínimas de habitabilidade e salubridade, ou que, caso ainda não tenham sido providenciadas as correções, comprove o ressarcimento previsto no item 4.2 da Portaria Interministerial 152, de 9/4/2012:

9.1.1. regularização da face interna das alvenarias de todas as unidades habitacionais de modo a dotar os imóveis das condições mínimas de salubridade exigidas pelos normativos do Programa, tendo em vista a baixa qualidade dos materiais empregados e dos serviços executados;

9.1.2. instalação elétrica embutida nas paredes, com todos os componentes previstos no memorial descritivo, a saber:

9.1.3. distribuição interna de energia em cada unidade habitacional com dois circuitos distintos, tendo cada circuito um disjuntor para proteção;

9.1.4. eletrodutos, caixas e tampas para tomadas de embutir e interruptores com capacidade de corrente mínima de 10A, em substituição aos de 2A utilizados;

9.1.5. instalação das 5 (cinco) portas, 3 (três) janelas e 2 (dois) cobogós;

9.1.6. piso cimentado com acabamento liso e impermeável;

9.1.7. execução das instalações hidráulicas embutidas nas paredes, incluindo a instalação de ralo sifonado nos sanitários e conclusão das caixas de gordura;

9.1.8. conferência e eventual correção na altura das pias das cozinhas e lavatórios dos banheiros de todas as unidades habitacionais, de modo que todas possuam 90 (noventa) cm de altura do piso acabado;

9.1.9. pintura completa nas paredes externas à edificação em duas demãos;

9.1.10. calçadas na frente e lateral da edificação, onde se localiza a área de serviço, com 50 (cinquenta) cm de largura;

Acórdão 309/2016-Plenário

9.4. determinar ao Ministério das Cidades, com fulcro no art. 8º, § 2º, da Lei 8.443/1992, que, caso ainda não o tenha feito, instaure processo de tomada de contas especial visando ao ressarcimento do dano decorrente das irregularidades verificadas na aplicação dos recursos do Programa Minha Casa, Minha Vida, pelo Banco Bonsucesso S.A., no município de Fortuna/MA; encaminhando-o a este Tribunal no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da ciência deste acórdão.

5. Posto isso, o Ministério elaborou o Relatório de Visita Técnica de peça 4, p. 242-248, constatando o seguinte:

5.1. Após constatar que todas as unidades foram concluídas e com os beneficiários ocupando o imóvel, o relatório descreve o seguinte:

7.3 A seguir descrição detalhada e as evidências observadas:

7.3.1 Regularização da face interna das alvenarias de todas as unidades habitacionais de modo a dotar os imóveis das condições mínimas de salubridade exigidas pelos normativos do Programa, tendo em vista a baixa qualidade dos materiais empregados e dos serviços executados.

7.3.1.1 Em relação a esta solicitação, verificou-se:

a) que as alvenarias apresentam a aplicação de revestimento em argamassa em ambas as faces. Em uma unidade foi verificada falha no revestimento onde a tubulação de água fria que sai do reservatório elevado entra na alvenaria e em outra na meia parede que suporta a pia;

b) a execução de pintura nas duas faces (internas e externas) da alvenaria, porém esta apresenta-se desigual, sendo possível inferir que não foram dadas as duas demãos previstas, ou se aplicadas, estas não apresentam cobertura adequada. A pintura interna foi executada em cal;

7.3.2 Instalação elétrica embutida nas paredes, com todos os componentes previstos no memorial descritivo, a saber:

I. distribuição interna de energia em cada unidade habitacional com dois circuitos distintos, tendo cada circuito um disjuntor para proteção;

II. eletrodutos, caixas e tampas para tomadas de embutir e interruptores com capacidade de corrente mínima de 10A, em substituição aos de 2ª utilizados.

7.3.2.1 Em relação a esta solicitação, verificou-se:

a) a instalação de quadro de distribuição de energia e seus disjuntores, porém estes apresentam estruturação equivocada, sendo observados dois disjuntores, porém sem separação dos circuitos de tomadas e iluminação;

b) que os interruptores da iluminação externa das unidades são pendentes do teto da sala e da cozinha a ainda verificada a existência de tomada inadequada e não embutida na parede;

7.3.3 5 portas, 3 janelas e 2 cobogós.

7.3.3.5.1 Em relação a esta solicitação, verificou-se:

a) que em relação às esquadrias, foram instaladas janelas e portas metálicas ou de madeira, todos com baixa qualidade do material utilizado, sendo frequente amassados, ferrugem e problemas para abertura e fechamento. Também verificadas falhas no assentamento, como por exemplo, rachaduras na argamassa e frestas entre portais e alvenaria;

b) que foram instalados os cobogós nos banheiros porém as dimensões não atendem às especificações. Em nenhuma unidade foi instalado o cobogó na cozinha;

c) a falta de pintura interna nas janelas em algumas unidades habitacionais;

7.3.4 Piso cimentado com acabamento liso e impermeável.

7.3.4.1 Em relação a esta solicitação, verificou-se:

a) que o piso apresenta executado liso sobre base regularizada (contrapiso), mas na maioria das unidades foram verificadas falhas de execução, apresentando trincas, descolamento e quebras;

7.3.5 Execução das instalações hidráulicas embutidas nas paredes, incluindo a instalação de ralo sifonado nos sanitários e conclusão das caixas de gordura.

7.3.5.1 Em relação a esta solicitação, verificou-se:

a) a existência de fossas e sumidouros não interligados entre si e há relatos dos moradores que indicam possível sub-dimensionamento do conjunto executado. Informada a presença de transbordamentos, entupimentos e retomo para dentro do imóvel. A situação apresentada permite inferir na ineficácia do sistema e concluir que as unidades não dispõem de solução adequada de esgotamento sanitário;

b) que a maioria das tubulações hidráulicas estão embutidas nas alvenarias mas verificou-se a existência de tubulações hidráulicas expostas nas partes externa e interna de unidades habitacionais,

pias sem sifão, todos em desacordo com as especificações;

c) que o ralo instalado no banheiro é seco, não tendo sido atendida a determinação de troca pelo sifonado, havendo retorno de odores, muito provavelmente oriundo de ligações erradas e agravados por falha/falta no selo hídrico do vaso sanitário;

d) em nenhuma unidade habitacional a instalação do tanque de lavar roupas e suas instalações na lateral ou fundos da casa;

e) em nenhuma unidade foi verificada a existência de caixa de gordura;

7.3.6 Conferência e eventual correção na altura das pias das cozinhas e lavatórios dos banheiros de todas as unidades habitacionais, de modo que todas possuam 90cm de altura do piso acabado.

7.3.6.1 Em relação a esta solicitação, verificou-se:

a) as pias das cozinhas, quando mantidas, e as dos banheiros apresentam altura adequada de aproximadamente 90 cm;

7.3.7 Pintura completa nas paredes externas à edificação em duas demãos.

7.3.7.1 Em relação a esta solicitação, verificou-se:

a) a sua execução nas duas faces (internas e externas) da alvenaria, porém esta apresenta-se desigual, com falhas de cobrimento e homogeneidade, não se podendo afirmar que foram dadas as duas demãos previstas nas laterais dos imóveis. Nas fachadas principais, embora seja possível verificar as 2 demãos, foram verificadas sistematicamente falha de cobrimento e de homogeneidade;

b) que a maioria das unidades tiveram suas fachadas pintadas de amarelo, diferentemente do memorial que indicava a cor branca. 7.3.8 Calçadas na frente e lateral da edificação, onde se localiza a área de serviço, com 50 cm de largura.

7.3.8.1 Em relação a esta solicitação, verificou-se:

a) a existência de calçadas laterais e frontais e estas foram executadas com pouco menos de 50 cm de largura, porém foram verificadas trincas. Não foi verificada a construção de calçada mais larga onde deveriam ter sido instalados os tanques de lavar roupas;

7.3.9 Que o Banco Bonsucesso envie todos os esforços necessários para que, ao fim do prazo estabelecido, as unidades contenham infraestrutura básica que permitam as ligações domiciliares ao sistema de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica, acesso por vias públicas e drenagem de águas pluviais.

7.3.9.1 Em relação a esta solicitação, verificou-se:

a) que os itens apresentam-se incompatíveis com os normativos, sendo observadas ligações improvisadas de água, executada às expensas dos moradores, sem ligação com hidrômetro e com falha e falta de fornecimento. Os moradores compram água para abastecer reservatórios localizados em seus terrenos.

b) a existência de ligações de energia elétrica nas unidades, de forma improvisada e irregular.

c) a existência de acesso às unidades habitacionais por via em terra batida com condições razoáveis, sendo observada falta de drenagem de águas pluviais e ainda a falta de iluminação pública.

d) que o município não é servido por transporte público e não existe o provimento de equipamentos comunitários de saúde e educação. O empreendimento se localiza distante do centro da cidade.

e) os sistemas de fossa e sumidouro, como já relatado, apresentam problemas estruturais que comprometem o seu funcionamento, gerando transtornos aos moradores e não sendo eficaz ao que é necessário. (peça 4, p. 246-248)

6. Em razão das irregularidades descritas acima, o Ministério instaurou TCE em 14/12/2017 (peça 4, p. 65-76), em que os fatos estão circunstanciados, a responsabilidade pelo dano causado ao erário foi atribuída, solidariamente, ao Banco Bonsucesso S/A e aos Senhores Fábio Drumond Formiga,



Gabriel Pentagna Guimarães, Jorge Luiz Valente Lipiani e Paulo Henrique Pentagna Guimarães, respectivamente Diretor Executivo, Vice-Presidente, Diretor Executivo e Presidente daquela entidade à época da ocorrência dos fatos, em razão de não consecução dos objetivos pactuados no Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV. Apurou-se como prejuízo o valor original total de R\$ 386.100,00, correspondendo ao valor total dos recursos repassados.

7. Os responsáveis foram notificados a devolverem a totalidade dos recursos sob pena de instauração de TCE, conforme tabela seguinte.

Responsável	Ofício	Data	Data do AR
Gabriel Pentagna Guimarães	511/2017 (peça 4, p. 23)	16/11/2017	21/11/2017 Peça 4, p. 31
Paulo Henrique Pentagna Guimarães	512/2017 (peça 4, p. 25)	16/11/2017	21/11/2017 (peça 4, p. 33)
Jorge Luiz Valente Lipiani	513/2017 (peça 4, p. 27)	15/11/2017	21/11/2017 Peça 4, p. 35
Fábio Drumond Formiga	514/2017 (peça 4, p. 29)	16/11/2017	21/11/2017 Peça 4, p. 37

8. O Sr. Gabriel Pentagna Guimarães apresentou a defesa de peça 4, p. 40-42, à quais foram rejeitadas, aonde argumenta, de início, que jamais recebeu, utilizou ou aplicou recursos da União em qualquer obra no Município de Fortuna/MA. Por essa razão não poderia recolher aos cofres do Mistério da Cidades valores que nunca me foram repassados.

8.1. Segue em seus argumentos afirmando que além de não existir obrigação líquida e certa do Banco Bonsucesso efetuar qualquer pagamento à União, o numerário pleiteado encontra-se integralmente depositado nos autos de nº 0047157-88.2016.4.01.3800, perante a 8ª Vara Federal da Seção Judiciária de Belo Horizonte/MG, na ação judicial que o Banco Bonsucesso e a União Federal discutem a pretendida devolução dos recursos.

8.2. Alega também que nenhuma disposição constitucional ou legal admite que seja decretada, de ofício, pela União ou pelo Tribunal de Contas da União, a desconsideração da personalidade jurídica de uma sociedade empresarial sem o devido processo legal, na forma do que dispõe os arts. 133 e seguintes do Código de Processo Civil.

9. O Sr. Paulo Henrique Pentagna Guimarães apresenta defesa à peça 4, p. 43-45 praticamente nos mesmo termos e também foi rejeitada.

10. O Sr. Jorge Luiz Valente Lipiani também apresenta defesa nos mesos termos (peça 4, p. 46-48, a qual foi igualmente rejeitada.

11. Da mesma forma é apresentada defesa pelo Sr, Fábio Drumond Formiga que também foi rejeitada (peça 4, p. 50-52).

12. A CGU manifesta-se por meio do relatório de peça 3, concluindo que o Banco Bonsucesso S/A e os Senhores Fábio Drumond Formiga, Gabriel Pentagna Guimarães, Jorge Luiz Valente Lipiani e Paulo Henrique Pentagna Guimarães encontram-se, solidariamente, em débito com a Fazenda Nacional pela pelo valor total dos recursos repassados.

13. O Certificado de Auditoria consta da peça 3, p. 9 o o pronunciamento Ministerial consta da peça 6, ambos pela irregularidade nas contas.

14. Na primeira intervenção desta Unidade Técnica, instrução inicial de peça 12, foi proposto, com anuência do Secretário, a realização de diligência nos seguintes termos:

a) realizar diligência, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do Regimento Interno/TCU, à Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades, para que, no prazo de 90 dias, envie ao TCU detalhamento dos cálculos dos vícios construtivos verificados e acompanhado de planilhas das irregularidades, verificadas no Relatório de Visita Técnica nas casas (peça 4, p. 242-248 do processo do TCU) na execução do Termo de Acordo e Compromisso celebrado em 12/3/2010, segundo o qual o Banco Bonsucesso S/A (sociedade por ações com sede em Belo Horizonte/MG), na condição de operador do PMCMV, alocou ao Município de Fortuna/MA 30 cotas do referido Programa, as quais corresponderiam à construção de 30 casas para famílias cuja renda bruta familiar não excedesse R\$ 1.395,00 (Relatório de TCE nº 1119661/2017/GC/SNH)

15. Realizada a diligência por meio do Ofício 1523/2019 (peça 16), AR em 22/4/2019 (peça 17), o Ministério do Desenvolvimento Regional apresentou resposta que se encontra anexada à peça 18.

Da diligência

16. De início, destaca “que a modalidade PMCMV – Oferta Pública tem por objetivo apoiar Estados e Municípios na promoção de acesso à moradia digna, voltada ao atendimento de beneficiários de baixa renda, por meio de Instituições Financeiras e Agentes Financeiros (IF/AF) habilitados”.

16.1. “Após a habilitação e homologação da oferta, as IF/AF estabeleceram com os entes federados o chamado Termo de Acordo e Compromisso (TAC) que, por sua vez, amparou a concessão das subvenções nos termos dos normativos vigentes”.

16.2. “Dentre as obrigações assumidas pelas IF/AF ao habilitar-se e participar do programa, destaca-se como principal a entrega de unidade habitacional dotada de condições mínimas de habitabilidade e salubridade. Nesse sentido, não há previsão de que a casa seja considerada entregue sem que tais requisitos técnicos estejam devidamente cumpridos”.

16.3. “Em outras palavras, tendo sido recebidas as subvenções pelas IF/AF, ou se entrega a unidade habitacional com todas as exigências técnicas, ou os recursos repassados deverão ser corrigidos e devolvidos integralmente, com fundamento no que estabelece o item 4.2 da Portaria Interministerial Ministério das Cidades, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão nº 152, de 09 de abril de 2012”, *in verbis*.

Portaria Interministerial nº 152, de 9 de abril de 2012

4.2. O descumprimento dos normativos vigentes do Programa, ou a declaração de informações falsas em qualquer documentação fornecida pela instituição financeira ou agente financeiro participante, acarretará a devolução das subvenções de que trata o item 1 deste Anexo, à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, atualizadas pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - Selic mais 2% (dois por cento) ao ano, contados a partir da data de pagamento das subvenções correspondentes, sob pena de inscrição em dívida ativa da União.

16.4. “Portanto, ao firmar o TAC e operacionalizar a construção de unidade habitacional no âmbito do programa, as IF/AF assumem o risco, inerente a qualquer atividade privada que sabidamente visa lucro, de arcar com eventuais prejuízos relativos ao descumprimento dos requisitos técnicos necessários à entrega de casa dotada das ditas condições mínimas de habitabilidade e salubridade”.

16.5. “Essa premissa de obrigação de tudo ou nada, que ampara toda a execução da modalidade, foi corroborada pelo TCU, ao publicar o Acórdão TCU Plenário nº 2256/2014 e suas alterações”.

16.6. “Ademais, o próprio Acórdão TCU Plenário nº 3009, de 23 de novembro de 2016, que aplicou a sanção de multa a então Secretária Nacional de Habitação, fundamentou-se no descumprimento da já citada determinação estabelecida pelo item 9.1. Nele, menciona-se novamente a *comprovação do ressarcimento da totalidade dos recursos repassados ao Banco Bonsucesso*”.

16.7. “Saliente-se que o mencionado item 4.2 da Portaria Interministerial nº 152/2012 elenca duas situações nas quais se aplicará a sanção de devolução integral das subvenções repassadas às IF/AF, sendo elas (1) o descumprimento do normativo do programa e (2) a declaração de informações falsas em

qualquer documentação por elas fornecida”.

16.8. “No presente caso, constatou-se que a conduta praticada pelo Banco Bonsucesso se enquadra, cumulativamente, em ambas as hipóteses de aplicação da penalidade, pois o descumprimento normativo, como já explicitado, se configurou pela entrega de unidades habitacionais sem condições de habitabilidade e salubridade”.

16.8. “Por seu turno, a prestação de informações falsas se deu quando a IF apresentou a documentação que atestou a conclusão adequada das casas, encerrando a operação junto a este órgão, fato que se mostrou inverídico a partir da fiscalização realizada pelo TCU”.

16.9. “Importa ressaltar que o pedido de devolução integral das subvenções repassadas somente foi formalizado após inúmeras diligências administrativas, cujo propósito foi dar a oportunidade de eliminação dos vícios construtivos à IF”.

16.10. “Após a afirmação do Banco Bonsucesso de que os vícios haviam sido elididos, a SNH realizou visita técnica à obra e constatou, mais uma vez, que parte dos problemas construtivos identificados remanesciam. Por essa razão, deliberou pelo encerramento das medidas administrativas e aplicação da penalidade de devolução integral dos recursos, com fundamento no normativo”.

16.11. “Convém destacar que no âmbito das ações adotadas por esta SNH em relação à gestão da execução da modalidade, até então não havia sido suscitada qualquer dúvida relativa ao procedimento de requerer a devolução integral dos recursos na hipótese de descumprimento do objetivo do programa, seja pela Controladoria-Geral da União (CGU), que não manifestou qualquer óbice em relação ao dano aferido no âmbito desta TCE, ou mesmo por essa Corte de Contas em manifestações pregressas”.

16.12. “Destarte, em razão dos argumentos expostos, informa-se que não há detalhamento dos cálculos dos vícios construtivos identificados. A visita técnica pautou-se em verificar se as ações corretivas haviam sido de fato executadas e se, por consequência, os problemas haviam sido sanados”.

16.13. “Com efeito, não havendo previsão normativa para convalidação de casa que não atenda às condicionantes do programa, esta pasta não desenvolveu metodologia que tenha por finalidade a apropriação de custos correspondentes a serviços não executados, ou mesmo de descontos aplicáveis quando da identificação de vícios construtivos”.

EXAME TÉCNICO

17. A situação retratada na presente tomada de contas especial reflete execução do objeto, apresentando funcionalidade, mas se questiona a existência de vícios construtivos, para cujos reparos, o Ministério das Cidades não levantou os custos necessários, apenas imputou débito pelo valor total dos recursos repassados para consecução do objeto, e nem mesmo se preocupou em levantar o débito por estimativa válida, apurando-se débito que seguramente não excederia o real valor devido.

18. Conforme resposta à diligência, não se levantou os custos referentes aos serviços executados com vícios, apenas imputou-se débito pelo valor total dos recursos, em razão de suposta previsão do item 4.2 da Portaria Interministerial nº 152, de 9 de abril de 2012.

19. Conforme Relatório de Visita Técnica de peça 4, p. 242-248, constatou-se que todas as unidades foram concluídas, com os beneficiários ocupando o imóvel. Todavia, remanescem defeitos construtivos listados no subitem 5.1 desta instrução.

20. Sobre ausência de funcionalidade, pode-se dizer que um objeto tem funcionalidade sempre que, ao ser construído, realiza a função a que se destina e cumpre as condições mínimas de desempenho definidas na proposta ou nas regras do programa. No presente caso, conforme constatado nos autos, as casas foram construídas, faltando apenas correção de algumas falhas construtivas listadas no subitem 5.1 desta instrução que não impedem de os imóveis serem ocupados, tal como constatado.

21. Conforme consta do Relatório de Visita Técnica de peça 4, p. 242-248, todas as unidades foram concluídas e com os beneficiários ocupando o imóvel. Pela natureza das falhas apontadas, entendemos que estas não retiram a funcionalidade dos imóveis, pois referem-se a alguns detalhes que pode ter implicações no conforto dos residentes, mas que não apresentam características o suficientemente graves a ponto de se tornarem imprestáveis.
22. Nos casos de inexecução parcial do objeto, predomina no TCU o entendimento que o débito é pelo valor integral dos recursos repassados quando ocorrer, em conjunto, as seguintes situações: o objetivo estabelecido não for alcançado, não houver comprovação da possibilidade de aproveitamento da parcela executada e a suspensão da liberação do restante dos recursos resulte de culpa do gestor, o que pode ser extraído dos acórdãos 862/2007-2ª Câmara e 1521/2007-2ª Câmara. No presente caso observa-se que por certo pelo menos uma das condições não ocorreu, que é a impossibilidade de aproveitamento da parcela executada, pois os imóveis encontram-se ocupados e servindo os beneficiários, faltando apenas correção de alguns itens de serviços que não lhe retiram sua funcionalidade.
23. A propósito, nos casos em que o acordo não é cumprido, mas a parte executada tem utilidade, não havendo indícios de locupletamento, desvio de recursos públicos ou outra irregularidade que macule a conduta dos agentes públicos, o Tribunal tem considerado que a responsabilização do gestor pela inexecução deve se limitar ao valor correspondente à fração não concretizada do objeto, desde que a parte realizada possa, de alguma forma, trazer algum benefício para a comunidade envolvida ou para o alcance dos objetivos do ajuste. A jurisprudência desta Corte tem reiterado o referido entendimento de acordo com os Acórdãos 852/2015-TCU-Plenário, 1.523/2015-TCU-1ª Câmara, 1.779/2015-TCU-Plenário, 5.792/2015-TCU-1ª Câmara e 6.933/2015-TCU-1ª Câmara, dentre outros.
24. No mesmo sentido é o Acórdão 5690/2015-2ª Câmara, o qual traz em seu enunciado que “a jurisprudência do TCU é uníssima no sentido que a devolução integral dos valores federais transferidos só é cabível na hipótese de completa frustração do objetivo colimado pela União com a celebração do ajuste ou em face da imprestabilidade do que foi executado”.
25. Portanto, segundo a jurisprudência do TCU, no caso de execução do objeto em que este apresenta funcionalidade, não é a medida acertada que se impute débito pelo valor total como procedeu Ministério, pois para o cálculo do débito deveriam ser medidos os custos dos serviços necessários para reparos das casas, já que as casas estão servindo aos beneficiários do programa. No Relatório de Visita Técnica de peça 4, p. 242-248, o qual serviu de base para instauração da TCE, apenas consta as irregularidades encontradas na vistoria sem haver qualquer menção de custos para corrigi-las ou apresentação de planilhas (item 5 e subitem desta instrução).
26. A despeito disso, o Ministério imputou débito pelo valor total baseado na interpretação literal da Portaria Interministerial nº 152, de 9 de abril de 2012, especificamente o seu subitem 4.2. Conveniente destacar que vários vícios constantes do subitem 9.1 do Acórdão 2256/2014-Plenário foram sanados, conforme se verifica ao se fazer o confronto entre o subitem 9.1 do Acórdão e o subitem 7.3 do Relatório de Visita Técnica (subitem 5.1 desta instrução).
27. Dessa forma, mesmo subsistindo a Portaria Interministerial nº 152, de 9 de abril de 2012, a imputação de débito pelo valor total contraria uníssima jurisprudência do TCU, a qual só imputa débito pelo valor total no caso de imprestabilidade do objeto construído, o que não é o caso em comento, pois os imóveis estão ocupados e as falhas apontadas, pela sua natureza, não lhe retiram a funcionalidade, uma vez que não impedem que os imóveis sejam ocupados com relativo conforto.
28. Importa destacar que uma imputação de débito pelo valor total implica enriquecimento sem causa da Administração, pois mais uma vez lembramos que os imóveis estão ocupados e servindo aos beneficiários do programa.
29. Ainda sobre possível débito, o Ministério do Desenvolvimento Regional, em resposta à

diligência, deixa consignado que “não havendo previsão normativa para convalidação de casa que não atenda às condicionantes do programa, esta pasta não desenvolveu metodologia que tenha por finalidade a apropriação de custos correspondentes a serviços não executados, ou mesmo de descontos aplicáveis quando da identificação de vícios construtivos” (subitem 16.13 desta instrução).

30. Verifica-se, portanto, que uma vez que o concedente declara que não desenvolveu metodologia para cálculo do dano pelas falhas constatados na execução das obras, temos que não há meios para calcular danos relativos a serviços não executados ou executados com qualidade inferior às especificações. Nem mesmo é possível calcular o dano por estimativa.

31. Ademais, o Relatório de Visita Técnica de peça 4, p. 242-248, onde estão descritas as irregularidades, data de 30/7/2015. Portanto, mesmo que se insista em realizar uma nova inspeção, considerando que já passaram mais de quatro anos, não seria mais possível estimar um possível dano, posto que depois deste interregno podem ter havidas alterações feitas pelos próprios ocupantes dos imóveis. Não se deve olvidar que o Ministério declara que não desenvolveu metodologia cuja finalidade seja apropriação de custos correspondentes a serviços não executados.

32. Sendo assim, uma vez constatada a funcionalidade do objeto e na impossibilidade de se levantar o débito relativamente às falhas constatadas, falta um dos pressupostos essenciais da TCE que é a quantificação do valor real do débito ou adoção de estimativa com garantia de que não seja excedido o real valor, conforme disposto na IN/TCU nº 71/2012 modificada pela IN/TCU nº 76/2016.

CONCLUSÃO

33. Tendo em vista que o exame das ocorrências que ensejaram a instauração da presente tomada de contas especial evidenciou a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, cabe propor, desde logo, o arquivamento dos autos, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 212 do RI/TCU (itens 17 a 32 desta instrução).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

34. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) arquivar a presente tomada de contas especial, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso VI, e 212 do Regimento Interno do TCU;

b) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Ministério do Desenvolvimento Regional e aos responsáveis, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.

Secex-TCE, em 12/9/2019.

(Assinado eletronicamente)

Aparecido Martins
AUFC – Mat. 4575-6