

TC 043.280/2018-8

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Jatobá/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: preliminar, citação.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades, em razão da não consecução dos objetivos pactuados no Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, que foi 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 484, de 28 de setembro de 2009 dos Ministérios de Estado da Fazenda e das Cidades” (peça 2, p. 187-192).

Responsável	Função	Período
Banco Bonsucesso S/A, CNPJ 71.027.866/0001-34	Instituição Financeira	12/3/2010 – 11/9/2013
Fábio Drumond Formiga, CPF 856.339.686-20;	Diretor Executivo	Idem
Gabriel Pentagna Guimarães, CPF 589.195.976-34.	Vice-Presidente	Idem
Jorge Luiz Valente Lipiane, CPF 314.975.866-15;	Diretor Executivo	Idem
Paulo Henrique Pentagna Guimarães, CPF 109.766.716-20.	Presidente	Idem

HISTÓRICO

2. Para a execução do Programa o Ministério das Cidades repassou ao Banco Bonsucesso S/A a importância de R\$ 338.000,00 por meio das 7 Ordens Bancárias listadas à peça 2, p. 12:

Ordem Bancária	Data	Valor
2011OB800010	3/1/2011	54.000,00
2011OB800412	27/6/2011	19.200,00
2011OB800776	27/10/2011	63.000,00
2012OB800049	1/2/2012	38.400,00
2012OB800665	4/9/2012	67.200,00
012OB800664	4/9/2012	62.400,00

2013OB800072	4/2/2013	33.800,00
TOTAL		338.000,00

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

Acórdão 2257/2014-TCU-Plenário

9.1. determinar ao Ministério das Cidades, na qualidade de gestor 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 Jatobá/MA, descritas no Ofício 191/2014/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: (i) distribuição interna de energia em cada unidade habitacional com dois circuitos distintos, tendo cada circuito um disjuntor para proteção; e (ii) eletrodutos, caixas e tampas para tomadas de embutir e interruptores com capacidade de corrente mínima de 10A, em substituição aos de 2A utilizados;

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

9.1.4. execução do piso cimentado com acabamento liso e impermeável;

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

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

9.1.7. execução das calçadas na frente e lateral da edificação, onde se localiza a área de serviço, com 50 cm de largura;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação e da instrução da unidade técnica (peça 24) à Câmara de Vereadores de Jatobá, no Maranhão, para que os vereadores tomem ciência das providências necessárias que o município vem deixando de adotar no âmbito do PMCMV, quanto aos seguintes serviços:

9.2.1. execução das ligações domiciliares de abastecimento de água, adequadamente fornecidas pela concessionária desse serviço público;

9.2.2. solução para o esgotamento sanitário;

9.2.3. execução das ligações à rede de energia elétrica;

9.2.4. execução dos serviços de drenagem pluvial e iluminação pública; e

9.2.5. providências para garantir a execução dos serviços de coleta regular de lixo. Acórdão 2865//2016-TCU-Plenário 9.4. determinar ao Ministério das Cidades, com fulcro no art. 8º, § 2º, da Lei 8.443/1992, que, caso ainda não 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

Jatobá/MA; encaminhando-o a este Tribunal no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da ciência deste acórdão.

4. O Ministério das Cidades elaborou o Relatório de Visita Técnica de peça 2, p. 159-165, constatando o seguinte:

6.3 A seguir descrição detalhada e as evidências observadas:

6.3.1 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.

6.3.1.1 Em relação a esta solicitação, verificou-se:

a) que as alvenarias estão executadas conforme projeto, sendo observada a aplicação de revestimento em argamassa em ambas as faces;

b) a qualidade não satisfatória do revestimento aplicado no interior das unidades, sendo verificada, em várias unidades, a desagregação do material utilizado;

c) em uma das unidades, a espessura do revestimento em argamassa superior ao estabelecido no memorial descritivo (20mm) gerando várias fissuras de retração;

d) quanto à pintura, após a execução do revestimento das alvenarias no seu lado interno, a sua execução em cal, porém esta apresenta-se desigual, sem o cobrimento homogêneo previsto no memorial, sendo observado que não foram dadas as duas demãos previstas;

6.3.2 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.

6.3.2.1 Em relação a esta solicitação, verificou-se:

a) em algumas unidades habitacionais, a ausência de quadro de distribuição de energia e/ou seus disjuntores. Nas unidades em que foram instalados, estes apresentam com diagramação equivocada, sendo observados dois disjuntores, porém sem separação dos circuitos de tomadas e iluminação;

b) em todas as unidades habitacionais, a ausência de instalação de tomadas nos dormitórios e os interruptores da iluminação externa das unidades são pendentes do teto da sala;

c) em algumas unidades, a existência de puxadas elétricas externas a alvenaria e sem a presença de eletrodutos e ainda isolamentos improvisados;

6.3.3 - 5 portas, 3 janelas e 2 cobogós.

6.3.3.1 Em relação a esta solicitação, verificou-se:

a) que foram instaladas, na maioria das unidades habitacionais, as 3 janelas e as 5 portas em chapas metálicas e 2 cobogós em pré-moldado de concreto, porém verificou-se a existência de unidades sem as portas dos quartos e ainda a 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;

b) que em algumas unidades não foram instalados os cobogós nos banheiros e onde estes foram instalados, as dimensões não atendem às especificações. Os artefatos instalados nas cozinhas também apresentam dimensões menores do que fora previsto no memorial descritivo;

c) em uma unidade a falta de pintura na janela de um dos quartos e em outra da porta de acesso à sala;

6.3.4 Piso cimentado com acabamento liso e impermeável.

6.3.4.1 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 afofamento, descolamento, quebras e presença de manchas que, segundo os moradores, são oriundas de umidade;

b) Em uma unidade visitada foi verificado apenas o contrapiso, sem a aplicação do “cimento queimado”.

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

6.3.5.1 Em relação a esta solicitação, verificou-se: a) a existência de fossas e sumidouros não interligados entre si sendo relatados pelos moradores a presença de transbordamentos, entupimentos e retorno 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 e com o que fora solicitado;

c) que o ralo instalado no banheiro é seco, não sendo atendida a solicitação de troca pelo sifonado, sendo reiteradamente verificado o retorno de odores, amplificados por ligações erradas e/ou por falha/falta no selo hídrico do vaso sanitário. Em uma unidade foi observado que a ligação do esgoto do banheiro apresenta-se em nível inferior ao nível da fossa, havendo retorno de águas servidas e esgoto. Nesta mesma unidade foi verificada a ausência de caixa de descarga e do rejuntamento do vaso sanitário;

d) que a maioria dos moradores demoliram o banheiro por ineficácia no sistema de esgotamento (retorno de cheiro e esgoto/águas servidas) e ainda pelo retorno das águas de banho e de lavagem de piso para fora do ambiente;

e) em nenhuma unidade foi verificada a existência de caixa de passagem ou de caixa de gordura e ainda a ausência de sifões nas pias da cozinha;

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

6.3.6.1 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.

6.3.7 Calçadas na frente e lateral da edificação, onde se localiza a área de serviço, com 50 cm de largura. 6.3.7.1 Em relação a esta solicitação, verificou-se:

a) a manutenção das calçadas com 30 cm de largura, como originalmente executadas e em desacordo com as especificações. Também não foi verificada a construção de calçada mais larga onde deveriam ter sido instalados os tanques de lavar roupas (inexistentes), conforme memorial descritivo.

6.3.8 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.

6.3.8.1 Em relação a esta solicitação, verificou-se:

a) que a infraestrutura apresenta-se parcialmente compatível com os normativos, sendo verificadas ligações de água por rede pública (executada a expensas dos moradores, sem a existência de

hidrômetros e com alguma sazonalidade no fornecimento) e de energia elétrica. Verificado que existe acesso às unidades habitacionais por via pavimentada em asfalto, sendo observada drenagem superficial e ainda iluminação pública;

b) os sistemas de fossa e sumidouro, como já relatado, apresentam problemas estruturais e de configuração que comprometem o seu funcionamento, gerando transtornos aos moradores e não sendo eficaz ao que é necessário.

5. Na fase interna os Srs. Gabriel Pentagna Guimarães (peça 2, p. 43-45), Paulo Henrique Pentagna Guimarães (peça 2, p. 49-51), Jorge Luiz Valente Lipiani (peça 2, p. 46- 48) e Fábio Drumond Formiga (peça 2, p. 53-55) apresentaram defesas rejeitadas pelo controle interno/concedente.

6. Os responsáveis foram notificados a devolverem a totalidade dos recursos sob pena de instauração de TCE, conforme quadro de notificações abaixo:

Responsável	Ofício	Data	Data do AR
Gabriel Pentagna Guimarães	508/2017 (peça 2, p. 28)	16/11/2017	21/11/2017 Peça 2, p. 35
Paulo Henrique Pentagna Guimarães	510/2017 (peça 2, p. 32)	16/11/2017	21/11/2017 (peça 2, p. 39)
Jorge Luiz Valente Lipiani	502/2017 (peça 2, p. 30)	15/11/2017	21/11/2017 Peça 2, p. 37
Fábio Drumond Formiga	507/2017 (peça 2, p. 26)	16/11/2017	21/11/2017 Peça 2, p. 34

7. No Relatório de TCE, de 14/12/2017 (peça 2, p. 68-79), 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\$ 338.000,00, correspondendo ao valor total dos recursos repassados.

8. Em 18/10/2018, a Controladoria-Geral da União emitiu o Relatório de Auditoria 1048/2018 (peça 4, p. 1-8), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peça 4, p. 9-11).

9. Em 20/11/2018, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno manifestando-se pela irregularidade das contas e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 3).

10. Na primeira instrução desta Unidade Técnica (peça 11), foi proposto, com anuência do Secretário, a realização de diligência à Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades, para que, no prazo de 90 dias, enviasse ao TCU detalhamento dos cálculos dos vícios construtivos verificados e acompanhado de planilhas das irregularidades verificadas no Relatório de Visita Técnica nas casas (peça 2, p. 159-165 do processo do TCU) na execução do Termo de Acordo e Compromisso celebrado em 17/3/2010, 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 Jatobá/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 1113639/2017/GC/SNH).

11. A diligência foi autorizada no despacho do Relator à peça 15, realizada por meio do Ofício 5112/2019-TCU/Seproc, de 20/9/2019 (peça 16). O Ministério do Desenvolvimento Regional manifestou-se mediante o Ofício 576/2019/AECI-MDR, de 20/12/2019 (peça 18), com a resposta na Nota Técnica 42/2019/CGMH/DUR/SNH/MDR anexada à peça 21, reproduzida nos itens abaixo.

Resposta do Ministério do Desenvolvimento Regional (peça 21).

12. Inicialmente, o Ministério 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.

13. 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.

14. 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.

15. 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 152, de 09 de abril de 2012, *in verbis*:

Portaria Interministerial 152, de 9 de abril de 2012:

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. 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.

17. 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 2256/2014 e suas alterações.

18. Ademais, o próprio Acórdão TCU Plenário 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.**

19. Saliente-se que o mencionado item 4.2 da Portaria Interministerial 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.

20. 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.

21. 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.

22. 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.

23. 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 remanesçam. Por essa razão, deliberou pelo encerramento das medidas administrativas e aplicação da penalidade de devolução integral dos recursos, com fundamento no normativo.

24. 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 progressivas.

25. 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.

26. 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.

27. A seguir, na Seção “Exame Técnico” serão avaliadas as respostas do Ministério do Desenvolvimento Regional em relação à diligência formulada por intermédio do Ofício 5112/2019-TCU/Seproc, de 20/9/2019 (peça 16).

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa

28. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que os recursos foram transferidos entre 24/8/2011 e 11/9/2013 (item 2, retro), as despesas impugnadas datam dessas mesmas datas e os dirigentes do Banco Bonsucesso S/A foram notificados sobre as irregularidades pela autoridade administrativa entre 15/11/2017 e 16/11/2017 (item 6, retro). Mesmo em relação exclusivamente ao ente privado, improvável que esse prazo seja atingido antes da citação, visto que somente ocorrerá em 2023.

Valor de Constituição da TCE.

29. Verifica-se que o valor original do débito (item 7, retro) é superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00 estabelecido conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012 (modificada pela IN/TCU 76/2016), para o envio do processo de tomada de contas especial a esse Tribunal.

30. Em cumprimento ao despacho do relator, na Seção “Exame Técnico” será procedida nova instrução dos autos conforme solicitado pelo MPTCU.

EXAME TÉCNICO

Análise da diligência atendida pelo Ministério do Desenvolvimento Regional.

31. A situação retratada na presente tomada de contas especial reflete a execução do objeto, apresentando funcionalidade, mas se questiona a existência de vícios construtivos, para cujos reparos o Ministério 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.
32. Conforme resposta à diligência, não se levantaram 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 152, de 9 de abril de 2012 (item 15, retro).
33. 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 item 4 desta instrução.
34. 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 item 4 desta instrução que não impedem de os imóveis serem ocupados, tal como constatado.
35. A despeito disso, o Ministério imputou débito pelo valor total baseado na interpretação literal da Portaria Interministerial 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 (item 4 desta instrução).
36. Cabe ressaltar que este processo comporta matéria idêntica à tratada no TC 043.284/2018-3, que cuida de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades, contra os mesmos agentes responsabilizados (item 1, retro), 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 em municípios com população limitada a cinquenta mil habitantes, de operações de subvenção econômica, destinadas à produção de unidades habitacionais no Município de Fortuna/MA (TC 043.284/2018-3, peça 4, p. 119-124).
37. Na oportunidade, na instrução à peça 20 daquele processo, no âmbito da Secex-TCE entendeu-se que o processo deveria ser arquivado uma vez constatada a funcionalidade do objeto (casas construídas) e a impossibilidade de se levantar o débito relativamente às falhas constatadas. Naquele processo cogitou-se que faltara 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 71/2012 modificada pela IN/TCU 76/2016.
38. No entanto, o MPTCU discordou do encaminhamento, manifestando-se, em síntese, para que, **à luz das decisões deste Tribunal que redundaram na instauração desta TCE**, se promovesse **nova instrução dos autos** com vistas à citação do(s) responsável(eis) pelo débito sinalizado pelo TCU, inclusive avaliando, com base na jurisprudência desta Corte de Contas e normativos do PMCMV, a existência de embasamento jurídico para a responsabilização pessoal dos dirigentes do Banco Bonsucesso S.A., conforme sugerida pela SNH quando da instauração desta TCE.
39. Naquele processo, alinhado com o MPTCU o Ministro-Relator Vital do Rego determinou o retorno dos autos para as providências cabíveis, na forma proposta pelo *Parquet*.
40. Nesse sentido, antecipando ao provável encaminhamento a ser dado também nesta tomada de contas especial, que guarda estreita similaridade com o TC 043.284/2018-3, passaremos à identificação dos responsáveis e condutas e quantificação do débito levantado pelo tomador de contas.

Agentes responsabilizados

41. No Relatório de TCE 1113639/2017, de 18/12/2017 (peça 4, p. 68-79), os tomadores de contas do Ministério das Cidades responsabilizaram, pelos danos causados ao erário, o Banco Bonsucesso S/A e os Srs. 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 instituição financeira 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\$ 338.000,00, correspondendo ao valor total dos recursos repassados.

42. Em relação ao rol de responsáveis, no relatório do tomador de contas foi aplicado ao caso concreto dispositivo da Portaria Interministerial 152, de 9 de abril de 2012. Fez-se uma interpretação literal do item 4.2 da norma para justificar a restituição integral dos recursos subvencionados ao Banco Bonsucesso S/A. No entanto, extrapolou a moldura da norma para alcançar as pessoas físicas dos dirigentes daquela instituição financeira, visto que nela não há dispositivo que comporte a possibilidade de responsabilizar os dirigentes da instituição financeira que participe das ofertas públicas de recursos destinados ao Programa Minha Casa Minha Vida.

43. Importa lembrar, ainda, que o Banco Bonsucesso S.A. é uma instituição financeira sob a forma de sociedade anônima, ente privado não jurisdicionado a esta Corte. A jurisprudência desta Corte firma-se no sentido de que a adoção da teoria da desconsideração da personalidade jurídica visa resguardar o erário, constituindo situação que **somente** pode ocorrer excepcionalmente nos casos de **fraude, desvio de finalidade e/ou confusão patrimonial** envolvendo **administradores** e/ou sócios, em nome da pessoa jurídica (c.f. Acórdão 2858/2008-Plenário, Relator: Ministro Raimundo Carreiro).

44. Ademais, o instituto da desconsideração da personalidade jurídica é medida excepcional e **somente pode incidir sobre os administradores** e sócios, **quando comprovada conduta ilícita**, que tenham algum poder de decisão na empresa, não alcançando, em regra, os sócios cotistas, uma vez que não pode ser utilizado como mero instrumento para aumentar a possibilidade de se recompor os cofres públicos (c.f. Acórdão 1839/2017-Plenário, Relator: Ministro Bruno Dantas).

45. Objetivamente o que se discute nesta TCE é a execução de unidades habitacionais que, na ótica desta Corte, adotada com base em auditoria do Tribunal que deu origem ao Acórdão 2256/2014-Plenário (Relator: Ministro Weder de Oliveira), bem com na visão do Ministério das Cidades, foram construídas com defeitos que impediram a plena condição de habitabilidade e salubridade dos imóveis pelos beneficiários.

46. Portanto, não obstante a narrativa dos tomadores de contas para incluir a responsabilização pessoal dos dirigentes do Banco Bonsucesso S.A, no caso presente não se verificam os requisitos – fraude, desvio de finalidade, confusão patrimonial – que justifiquem a medida, de modo que apenas a instituição financeira deve figurar no rol de responsáveis desta TCE, pois unicamente ela estaria sujeita à devolução integral dos recursos administrados por conta do programa. Dessa forma, apenas a instituição financeira deverá ser responsabilizada, tendo em vista que não há embasamento jurisprudencial para a inclusão no rol de responsáveis dos dirigentes do banco, de acordo com as considerações acima expostas.

Quantificação do débito

47. Para a execução do programa o Ministério das Cidades repassou ao Banco Bonsucesso S/A a importância de R\$ 338.000,00 entre 3/1/2011 e 4/2/2013 (item 2, retro).

48. O Ministério impugnou a totalidade dos recursos repassados, com base no item 4.2 da Portaria Interministerial 152, de 9 de abril de 2012. O Acórdão 3.009/2016-TCU-Plenário, combinado com o item 9.1 do Acórdão 2256/2014-Plenário, já determinara a instauração da tomada de contas

especial visando o ressarcimento integral dos recursos federais, conforme previsto no item 4.2 da Portaria Interministerial 152, de 9/4/2012.

49. Portanto, a princípio, cabe a citação do Banco Bonsucesso S/A para apresentar alegações de defesa, e/ou recolher o débito abaixo indicado, em razão da constatação das seguintes irregularidades e condutas indevidas praticadas na gestão dos recursos alocados ao Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV:

Responsável: Banco Bonsucesso S/A, CNPJ 71.027.866/0001-34.

Irregularidade: entrega das unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida com defeitos de construção, consignados no Acórdão 2256/2014-Plenário e no Relatório de Visita Técnica do Ministério das Cidades (itens 3-4, desta instrução), que não permitiram as condições mínimas de habitabilidade e salubridade exigidas pelos normativos do programa, tendo em vista a baixa qualidade dos materiais empregados e dos serviços executados nos imóveis construídos.

Conduta: entregar as unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida com defeitos de construção que não proporcionaram as condições mínimas de habitabilidade e salubridade exigidas pelos normativos do Programa.

Nexo de causalidade: a conduta configurou dano ao erário, na medida em que houve a entrega das unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida executadas com defeitos de construção que não proporcionaram as condições mínimas de habitabilidade e salubridade exigidas pelos normativos do Programa, configurando prejuízo da ordem de R\$ 338.000,00.

Culpabilidade: é razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticou, dada sua condição de gestor dos recursos à época dos fatos. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou consideradas as circunstâncias que o cercavam. No caso, deveria ter aceitado a execução das unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida sem defeitos de construção atendendo as condições mínimas de habitabilidade e salubridade exigidas pelos normativos do Programa. Ressalta-se que a análise da culpabilidade relativa a pessoa jurídica de direito privado é realizada considerando as condutas de seus administradores, uma vez que os atos destes obrigam a pessoa jurídica, desde que exercidos nos limites dos poderes definidos no ato constitutivo do ente, nos termos do art. 47 do Código Civil (Acórdão 1723/2016-TCU-Plenário, Ministro-Relator Raimundo Carrero).

Evidências: Acórdão 2256/2014-Plenário, Ordens Bancárias (peça 2, p. 12); Relatório de Visita Técnica (peça 2, p. 159-165); Relatório de TCE 1113639, de 14/12/2017 (peça 2, p. 68-79); Acórdão 3009/2016 – Plenário, de 23/11/2016; Termo de Acordo de Compromisso (peça 2, p. 187-192).

Dispositivos violados: art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93, do Decreto-lei 200/1967; art. 66, do Decreto 93.872/1986; item 4.2 do Anexo I da Portaria Interministerial 152, de 9/4/2012, do Ministério das Cidades.

Informações adicionais

50. Informa-se que há delegação de competência do relator deste feito, Ministro Substituto Weder de Oliveira, para a **citação** proposta, nos termos do art. 1º, inc.II, **alínea “b”**, da Portaria-MINS-WDO 8, de 6/8/2018.

CONCLUSÃO

51. A partir dos elementos constantes nos autos e o exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico”, foi possível definir a responsabilidade do Banco Bonsucesso S/A, CNPJ

71.027.866/0001-34, e quantificar adequadamente o débito a ele atribuído, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação do responsável.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) realizar a citação, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, o responsável abaixo indicado, em decorrência da conduta praticada, apresente alegações de defesa e/ou recolha, aos cofres do Tesouro Nacional, a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que gerou a irregularidade demonstrada a seguir:

Responsável: Banco Bonsucesso S/A, CNPJ 71.027.866/0001-34.

Irregularidade: entrega das unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida com defeitos de construção, consignados no Acórdão 2256/2014-Plenário e no Relatório de Visita Técnica do Ministério das Cidades (itens 3-4, desta instrução), que não permitiram as condições mínimas de habitabilidade e salubridade exigidas pelos normativos do programa, tendo em vista a baixa qualidade dos materiais empregados e dos serviços executados nos imóveis construídos.

Conduta: entregar as unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida com defeitos de construção que não proporcionaram as condições mínimas de habitabilidade e salubridade exigidas pelos normativos do Programa.

Nexo de causalidade: a conduta configurou dano ao erário, na medida em que houve a entrega das unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida executadas com defeitos de construção que não proporcionaram as condições mínimas de habitabilidade e salubridade exigidas pelos normativos do Programa, configurando prejuízo da ordem de R\$ 338.000,00.

Evidências: Acórdão 2256/2014-Plenário, Ordens Bancárias (peça 2, p. 12); Relatório de Visita Técnica (peça 2, p. 159-165); Relatório de TCE 1113639, de 14/12/2017 (peça 2, p. 68-79); Acórdão 3009/2016 – Plenário, de 23/11/2016; Termo de Acordo de Compromisso (peça 2, p. 187-192).

Dispositivos violados: art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93, do Decreto-lei 200/1967; art. 66, do Decreto 93.872/1986; item 4.2 do Anexo I da Portaria Interministerial 152, de 9/4/2012.

Quantificação do débito:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
3/1/2011	54.000,00
27/6/2011	19.200,00
27/10/2011	63.000,00
1/2/2012	38.400,00
4/9/2012	67.200,00
4/9/2012	62.400,00
4/2/2013	33.800,00



53. Enviar, ao responsável, cópia desta instrução para subsidiar a manifestação requerida.
Secex-TCE, em 12 de abril de 2020.

(Assinado eletronicamente)

Carlos Roberto da Silveira

AUFC – Mat. TCU 2558-5

Anexo

Matriz de responsabilização

TC 043.280/2018-8

Irregularidades	Responsáveis	Período	Condutas	Nexo de causalidade	Culpabilidade
<p>entreg a das unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida com defeitos de construção, consignados no Acórdão 2256/2014-Plenário e no Relatório de Visita Técnica do Ministério das Cidades (itens 3-4, desta instrução), que não permitiram as condições mínimas de habitabilidade e salubridade exigidas pelos normativos do programa, tendo em vista a baixa qualidade dos materiais empregados e dos serviços executados nos imóveis construídos.</p>	<p>Banco Bonsucesso S/A, CNPJ 71.027.866/00-01-34.</p>	<p>3/1/2011 a 4/2/2013</p>	<p>entregar as unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida com defeitos de construção que não proporcionaram as condições mínimas de habitabilidade e salubridade exigidas pelos normativos do Programa.</p>	<p>A conduta configurou dano ao erário, na medida em que houve a entrega das unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida executadas com defeitos de construção que não proporcionaram as condições mínimas de habitabilidade e salubridade exigidas pelos normativos do Programa, configurando prejuízo da ordem de R\$ 338.000,00.</p>	<p>É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticou, dada sua condição de gestor dos recursos à época dos fatos.</p> <p>É razoável afirmar que era exigível do responsável condutas diversas daquela que ele adotou consideradas as circunstâncias que o cercavam. No caso, deveria ter aceitado a execução das unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida sem defeitos de construção atendendo as condições mínimas de habitabilidade e salubridade exigidas pelos normativos do Programa.</p>