

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: Otávio Vieira Barbi (OAB/MG 64.655) e Isabela Caddah Guimarães (OAB/MG 173.711), advogados do Banco Bonsucesso S/A (peça 31)..

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurado pela Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades, contra os responsáveis abaixo identificados, 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 (peça 4, p. 119-124).

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\$ 386.100,00 entre 24/8/2011 e 11/9/2013 por meio das 10 Ordens Bancárias listadas abaixo (peça 4, p. 8):

Ordem Bancária	Data	Valor
2011OB800010	24/8/2011	103.500,00
2011OB800776	27/10/2011	31.500,00
2012OB800401	11/6/2012	105.600,00
2012OB800824	6/11/2012	4.800,00

2012OB800825	6/11/2012	55.200,00
2013OB800072	4/2/2013	27.300,00
2013OB800968	9/8/2013	28.800,00
2013OB800862	9/8/2013	14.400,00
2013OB800964	9/8/2013	7.800,00
2013OB801165	11/9/2013	7.200,00
TOTAL		386.100,00

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 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 3009/2016-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.

4. O Ministério das Cidades elaborou o Relatório de Visita Técnica datado de 30/7/2015 (peça 4, p. 242-248), examinado na instrução à peça 20, conforme reproduzido a seguir:

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 se apresenta 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 subdimensionamento do conjunto executado. Informada 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;
- 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 se apresenta desigual, com falhas de cobertura 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 cobertura 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 a 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).

5. Na fase interna os Srs. Gabriel Pentagna Guimarães (peça 4, p. 40-42), Paulo Henrique Pentagna Guimarães (peça 4, p. 43-45), Jorge Luiz Valente Lipiani (peça 4, p. 46- 48) e Fábio Drumond Formiga (peça 4, p. 50-52) 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	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

7. No Relatório de TCE 1119661, de 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 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\$ 386.100,00, correspondendo ao valor total dos recursos repassados.

8. Em 20/2/2019, a Controladoria-Geral da União emitiu o Relatório de Auditoria 1048/2018 (peça 3, p. 1-7), 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 3, p. 8-11).

9. Em 3/11/2019, 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 6).

10. Na primeira instrução desta Unidade Técnica (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 1119661/2017/GC/SNH).

11. Realizada a diligência por meio do Ofício 1523/2019 (peça 16), o Ministério do Desenvolvimento Regional apresentou resposta anexada à peça 18, avaliada na instrução precedente (peça 20), cuja análise transcreve-se a seguir:

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 152, de 09 de abril de 2012, in verbis.

Portaria Interministerial 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 2256/2014 e suas alterações.

16.6. 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.**

16.7. 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.

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.

12. Na instrução à peça 20 foi realizado o exame técnico nos seguintes termos:

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 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 se referem 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 uníssona 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 o 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 constam 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 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 152, de 9 de abril de 2012, a imputação de débito pelo valor total contraria uníssona 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, 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 71/2012 modificada pela IN/TCU 76/2016.

13. No mérito, a instrução propôs:

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.

14. A proposta contou com a anuência do diretor e do titular da Secex-TCE (peças 21-22). No entanto, o MPTCU discordou do encaminhamento, manifestando-se nos seguintes termos (peça 23):

(...)

6. Ocorre que, conforme explicado pela SNH atualmente do Ministério do Desenvolvimento Regional, o **Banco Bonsucesso S.A.**, ao participar do PMCMV como uma das Instituições Financeiras e Agentes Financeiros (IF/AF) habilitados, **teria assumido como principal obrigação a entrega das unidades habitacionais com as condições mínimas de habitabilidade e salubridade**, de modo que o descumprimento de tais requisitos técnicos – por incorrer em “descumprimento dos normativos vigentes do Programa” e “declaração de informações falsas em (...) documentação fornecida pela instituição financeira...”, acarretaria ao Banco Bonsucesso S. A. “a devolução das subvenções (...) à Secretaria Nacional de Habitação...”, nos termos do item 4.2 do Anexo I da Portaria Interministerial do Ministério das Cidades, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão 152, de 9 de abril de 2012.

(...)

8. Ainda segundo o mesmo expediente da SNH, “essa premissa de obrigação de tudo ou nada [consubstanciada no item 4.2 do Anexo I da referida Portaria Interministerial], que ampara toda a execução da modalidade, foi corroborada pelo TCU...” (peça 18, p. 4). Assiste razão à SNH. O Tribunal não só manifestou tal entendimento a esse respeito, como também determinou a instauração desta TCE e aplicou multa à então Secretária Nacional de Habitação Sra. Inês da Silva Magalhães por sua omissão em tomar providências nesse sentido.

(...)

11. Segundo a proposta de deliberação que fundamentou o Acórdão 3.009/2016-TCUPlenário, as razões de justificativa da então titular da SNH revelaram que a situação concernente às irregularidades verificadas na aplicação dos recursos do PMCMV pelo Banco Bonsucesso, no município de Fortuna/MA, continuava sem solução, “uma vez que não foi trazido aos autos qualquer documento que comprove[asse] a adoção de medidas efetivas voltadas ao ressarcimento previsto no item 4.2 [do Anexo I] da Portaria Interministerial 152, de 9/4/2012, após a recusa da

instituição financeira em providenciar as medidas corretivas das irregularidades verificadas pela equipe de auditoria e confirmadas pelo Ministério das Cidades” (grifos nossos).

12. Com isso, por meio do referido Acórdão 3.009/2016-TCU-Plenário, além de aplicar multa à Sra. Inês da Silva Magalhães – ante a falta de providências efetivas com vistas a cumprir a determinação do TCU para que, “...caso ainda não tenham sido providenciadas as correções [nas referidas unidades habitacionais], comprove o ressarcimento previsto no item 4.2 [do Anexo I] da Portaria Interministerial 152, de 9/4/2012” (item 9.1 do Acórdão 2.256/2014- Plenário, grifos nossos) –, esta Corte de Contas determinou ao Ministério das Cidades “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...”

13. Portanto, os fundamentos para a instauração da presente TCE encontram amparo em entendimento do Tribunal que, inclusive, serviu de respaldo para a aplicação de multa à gestora que não adotou medidas visando ao ressarcimento previsto no item 4.2 do Anexo I da Portaria Interministerial 152, de 9/4/2012. Ainda que da fase de alegações de defesa possam surgir elementos e argumentos que conduzam este Tribunal a novo juízo acerca da matéria, não vislumbro, neste momento, razões suficientes para que, de antemão, este Tribunal decida pelo arquivamento desta TCE por suposta ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

(...)

15. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas junto ao TCU propõe a restituição dos autos à Secex-TCE para que, **à luz das decisões deste Tribunal que redundaram na instauração desta TCE**, promova **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.

16. Caso não seja acolhida a medida aqui alvitrada, este Parquet especializado, por força do art. 62, § 2º, do Regimento Interno do TCU, manifesta-se de acordo com a proposta da unidade técnica por respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

15. O Relator, Ministro Vital do Rego, mediante despacho (peça 24), determinou a citação dos responsáveis nos exatos termos do parecer acostado à peça 23, ou seja, de acordo com a proposta do MPTCU.

16. Em cumprimento ao despacho do Relator (peça 24), 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, foi realizada a citação do responsável declinado para que, no prazo de quinze dias, em decorrência da conduta praticada, apresentasse alegações de defesa e/ou recolhesse, 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\$ 386.100,00.

Evidências: Acórdão 2256/2014-Plenário, Ordens Bancárias (peça 4, p. 8); Relatório de Visita Técnica (peça 4, p. 242-248); Relatório de TCE 1119661, de 14/12/2017 (peça 4, p. 65-76); Acórdão 3009/2016 – Plenário, de 23/11/2016; item 4.2 do Anexo I da Portaria Interministerial 152, de 9/4/2012, do Ministério das Cidades

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\$)
24/8/2011	103.500,00
27/10/2011	31.500,00
11/6/2012	105.600,00
6/11/2012	4.800,00
6/11/2012	55.200,00
4/2/2013	27.300,00
9/8/2013	28.800,00
9/8/2013	14.400,00
9/8/2013	7.800,00
11/9/2013	7.200,00

17. A citação processou-se por meio do Ofício 6937/2020- Secomp-4, de 17/3/2020 (peça 29), tendo o AR retornado indicando que a correspondência foi entregue em 19/3/2020 (peça 30), com alegações de defesa acostadas às peças 32-35.

18. A seguir, na Seção Exame Técnico serão analisadas as alegações de defesa do Banco Bonsucesso S/A, apresentadas por intermédio de advogados (procuração à peça 31).

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

Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa

19. 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 o Banco Bonsucesso S/A foi citado por meio do Ofício 6937/2020- Secomp-4, de 17/3/2020 (peça 29), em 19/3/2020 (peça 30).

Valor de Constituição da TCE.

20. 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.

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

EXAME TÉCNICO

Alegações de defesa do Banco Bonsucesso S/A (Banco BS2)

Argumentos

Preliminar – Questão *sub judice* (peça 32, p. 2)

22. O Banco BS2 ajuizou, em desfavor da União Federal, Ação Declaratória, com pedido de que seja declarada a inexistência de qualquer descumprimento de normativo do PMCMV em relação às obras de Fortuna e Jatobá, MA, bem como a inexistência e inexigibilidade dos débitos a ele devidamente imputados pelo Ministério das Cidades ("Ação Declaratória", proc. 0047157-88.2016.4.01.3800), em trâmite perante a 8ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais (peça 32, p. 2).

23. Foi depositado, pelo Banco BS2, nos autos da mencionada Ação Declaratória, o valor total de R\$ 1.296.061,38. Esse montante engloba o valor histórico de R\$ 386.100,00, que seria referente às obras de Fortuna, MA (peça 32, p. 7).

24. Ainda nos autos da mencionada Ação Declaratória, o Juiz proferiu decisão liminar, em 16/8/2016, por meio da qual determinou a suspensão da inscrição do nome do Banco BS2 no CADIN, bem como que a União se abstenha de praticar quaisquer atos de cobrança (peça 32, p. 8).

25. Em razão do depósito efetuado, não há como a União Federal deixar de receber o montante que eventualmente lhe seja devido, caso a decisão judicial da Ação Declaratória lhe seja favorável (peça 32, p. 10).

26. O "Contestante" requer a extinção do "mencionado Processo TCU" em curso perante este E. Tribunal de Contas da União, sob pena de existirem duas decisões conflitantes sobre o mesmo assunto, com eventual recebimento em dobro e enriquecimento sem causa pela União Federal (peça 32, p. 10).

Análise da preliminar

27. Deve-se pontuar, inicialmente, que se aplica aos processos de controle externo o princípio da independência das instâncias, segundo o qual os trabalhos desenvolvidos em várias instâncias sobre o mesmo fato correm de forma independente, o que pode desencadear condenações simultâneas nas esferas cível, criminal e administrativa (Acórdão 3125/2013-Plenário, Relator: Ministro Raimundo Carreiro).

28. Cabe acrescentar que a sentença proferida pelo juízo cível, sob qualquer fundamento, não vincula a decisão proferida pelo TCU. Apenas a sentença absolutória no juízo criminal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato ou na negativa de autoria tem habilidade para impedir a responsabilização civil e administrativa do agente (Acórdão 940/2019-Segunda Câmara, Relator: Ministro Aroldo Cedraz).

29. Portanto, vencida a preliminar passa-se ao exame das questões de mérito.

Mérito - O Programa "Minha Casa, Minha Vida" e o papel da instituição financeira.

30. A defesa alega que, o papel da instituição financeira, segundo consta do Parágrafo Quarto da Cláusula Nona do TAC, foi, tão somente, liberar para as construtoras os recursos quando da medição das obras, sempre realizada pelo município proponente (peça 32, p. 11).

31. A instituição financeira tem a obrigação de prestar informações ao Ministério das Cidades sobre o andamento das obras, mas não tem responsabilidade técnica pela qualidade dos serviços prestados. Não é a instituição financeira quem constrói, tampouco tem ela capacidade de atestar, do ponto de vista técnico, a solidez de uma obra de engenharia. Isso fica a cargo da construtora e do

município proponente, como se pode verificar do disposto no TAC e no Contrato de Concessão (peça 32, p. 11).

32. Muito embora o Poder Público Municipal, o beneficiário e a construtora tenham atestado a habitabilidade e salubridade das moradias entregues em Fortuna e Jatobá, o Banco BS2 cuidou de repassar à Construtora Souza & Lima ("Construtora"), responsável pelas obras, os requerimentos efetuados pelo Ministério das Cidades por recomendação do TCU. Em resposta, a Construtora descreveu os trabalhos que realizou e o Banco BS2, após o término dos serviços, solicitou-lhe a elaboração de Laudos Técnicos sobre o estado de todas as unidades habitacionais de Fortuna e Jatobá, que foram encaminhados para o Ministério das Cidades (peça 32, p. 13).

33. Os laudos foram elaborados e demonstram, de modo inequívoco, que todas as eventuais falhas verificadas nas obras de Fortuna e Jatobá foram identificadas e reparadas pela construtora, que deixou as moradias em perfeito estado de habitabilidade, como se verifica da conclusão do Engenheiro Civil (peça 32, p. 13).

34. Os laudos, **datados de fevereiro de 2015**, são posteriores à fiscalização efetuada pelo Ministério das Cidades ocorrida **em outubro de 2014**. Naquela ocasião, além de constatar o atendimento a praticamente todas as exigências formuladas pelo TCU, o Ministério das Cidades criou novas exigências, que sequer haviam sido apontadas nos acórdãos (peça 32, p. 14).

35. Após a realização das medidas corretivas determinadas pelo TCU e a expedição dos Laudos Técnicos, o Ministério das Cidades enviou novas determinações ao Banco BS2 em 11/8/2015 com "pendências" que, segundo o Ministério, deveriam "ser regularizadas com vistas ao atendimento do Acórdão" (peça 32, p. 14).

36. Referidas "pendências" são fruto de uma vistoria efetuada pelo Ministério das Cidades, que aponta "defeitos" de modo subjetivo, e ressalta elementos que se devem unicamente ao desgaste natural das residências, construídas e entregues, como dito, entre o final do ano de 2012 e início de 2013 (peça 32, p. 14).

37. Não se pode pretender atribuir à instituição financeira, em razão da absoluta inexistência de previsão legal nesse sentido, a responsabilidade por defeitos de construção constatados após a conclusão da obra, cuja habitabilidade e salubridade foram atestadas pelo Poder Público e pelo beneficiário (peça 32, p. 18).

38. Complementa a defesa alegando que a situação pode ser assim resumida (peça 32, p. 20-21):

a) o Banco BS2 jamais descumpriu qualquer normativo do Programa "Minha Casa, Minha Vida" ou prestou qualquer declaração falsa ao Ministério das Cidades;

b) o Banco BS2 jamais praticou as condutas previstas no item 4.2 da Portaria 152/2012, razão pela qual não pode ser obrigado a devolver recursos que já não mais se encontram em seu poder, por já terem sido liberados à construtora em razão do cumprimento do cronograma de obras, devidamente informado e aprovado pelo Ministério das Cidades;

c) o Banco BS2 acompanhou rigorosamente as obras, informando o seu andamento ao Ministério das Cidades e, na medida dos pagamentos feitos em função das aprovações pelo Ministério das Cidades, repassou todos os recursos à Construtora;

d) o Banco BS2 cuidou de notificar a construtora acerca dos defeitos apontados pelo TCU que efetuou todos os reparos necessários à perfeita adequação ao padrão de exigência da equipe de fiscalização do TCU;

e) o Banco BS2, instituição fiscalizada pelo Banco Central do Brasil, não iria, jamais, apropriar-se de valores pertencentes à construtora ou ao Ministério das Cidades.

39. Alega, adicionalmente, que de acordo com a jurisprudência do Tribunal o quantum da reparação não pode constituir um enriquecimento sem causa em favor do ofendido. Além disso, deve-se também considerar o proveito econômico experimentado pelo agente, o que, no presente caso, limita-se às tarifas cobradas pelo banco que não recebe qualquer percentual dos valores repassados à construtora (peça 32, p. 22).

40. Assim, tendo o Banco BS2 recebido o montante total de R\$ 55.700,00 a título de tarifa pela intermediação de recursos no programa referente aos municípios de Fortuna e Jatobá, não é razoável que lhe seja aplicada uma penalidade de aproximadamente R\$ 700.000,00, quase 12 vezes o valor total do proveito econômico experimentado pelo Banco BS2 e pelos habitantes das casas construídas (peça 32, p. 23).

Análise das alegações de defesa do Banco Bonsucesso S/A (Banco BS2)

41. Esta TCE teve origem no Acórdão 2256/2014-Plenário e no Acórdão 3009/2016 – Plenário (v. item 3 desta instrução), em que foi determinado ao Ministério das Cidades, na qualidade de gestor do Programa Minha Casa, Minha Vida, que, (...) comprovasse a execução das medidas corretivas necessárias ao saneamento das irregularidades detectadas nas obras do PMCMV no município de Fortuna/MA, (...), 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.**

42. Na instrução de peça 20 havia sido proposto o arquivamento desta TCE com fundamento nos argumentos de que no caso de execução do objeto que apresenta funcionalidade, não é a medida acertada que se impute débito pelo valor total, pois para o cálculo do débito deveriam ser medidos os custos dos serviços necessários para reparos das unidades habitacionais, que “estão servindo” aos beneficiários do programa (peça 20, p. 8, item 26). Mesmo subsistindo a Portaria Interministerial 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 lhes retiram a funcionalidade, uma vez que não impedem que os imóveis sejam ocupados com relativo conforto” (peça 20, p. 8, item 27).

43. O MPTCU discordou e a justificativa central defendida pelo *Parquet* para a responsabilização do Banco BS2 é a de que o item 4.2 da Portaria Interministerial 152/2012 elenca duas situações nas quais se aplica 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.

44. Segundo o MPTCU, 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.**

45. Por seu turno, ainda na visão do MPTCU, 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.

46. 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.

47. Adita o MPTCU que 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.

48. Por sua vez, o Banco BS2 contesta as ilações do MPTCU. Alega, também, que entregou as unidades habitacionais em condições de habitabilidade e salubridade.

49. Com efeito, na análise seguiremos a linha de argumentos posta na instrução à peça 20. Aditamos trechos do acórdão abaixo que mostra um exemplo em que o Tribunal realmente se deparou com construção de moradias em condições aparentemente bem mais limitadas de habitabilidade que as examinadas nesta TCE e mesmo assim entendeu que houve o benefício para a comunidade envolvida:

Acórdão 11102/2019 – Primeira Câmara

26.14. Ademais, esses documentos não demonstram alterações na situação de ausência de funcionalidade da obra verificada pela entidade concedente. Registre-se que, segundo dados já mencionados acima, oriundos do Relatório de TCE, das casas construídas, **9,40% delas têm cobertura e apenas a metade tem paredes e fundações**, além disso, não foram realizadas **instalações elétricas nem hidrossanitárias**. Desse modo, nenhuma das casas possuía condições de aproveitamento, visto que não tinham condições de habitabilidade.

50. No caso acima, o Relator assim exprimiu seu Voto no que tange ao débito:

26.16. 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. Todavia, não foi o que ocorreu no presente caso, pois restou evidenciado que a parcela executada não tem utilidade”.

51. A situação verificada nas unidades habitacionais objeto de análise desta TCE é substancialmente, sem sombra de dúvidas, menos gravosa da deparada no Acórdão 11102/2019 – Primeira Câmara (acima comentado). Naquela TCE verificou-se que em algumas casas sequer havia cobertura, paredes e instalações elétricas. O caso sob exame, todas as residências foram entregues em condições de habitabilidade, providas de fundações, paredes, pintura e cobertura, além de sistema elétrico interno (ainda que simples) e hidráulico.

52. Destarte, o entendimento jurisprudencial desta Corte, neste caso, favorece a linha de argumentação do Banco BS2. Conforme já analisado na instrução à peça 20 e aqui retratado, é importante na apuração do *quantum debeatur* nos processos de tomada de contas especial envolvendo construções de imóveis, que se avalie as condições de habitabilidade e salubridade das unidades habitacionais, a propósito do exemplo do acórdão abaixo declinado, oriundo de relatório de monitoramento decorrente da Auditoria Operacional por equipe de auditoria deste Tribunal realizada no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV):

Acórdão 1547/2019 - Plenário (Relator: Ministro Substituto Augusto Sherman):

Qualidade construtiva das unidades habitacionais: nas vitorias aos dez empreendimentos da amostra, foram identificados **alguns vícios construtivos sistêmicos**, porém, de um modo geral, **não estavam comprometendo as condições de habitabilidade e salubridade das habitações**. Adicionalmente, identificou-se como boa prática a instituição, pela Caixa, de um canal de comunicação implementado nos moldes de uma ouvidoria, para o morador informar sobre vícios construtivos em sua residência e a implementação de rotinas para acompanhamento e monitoramento de todo o processo pela entidade financeira. De outra forma, verificaram-se fragilidades no apoio do Banco do

Brasil (BB) ao morador para o saneamento de problemas construtivos pós-entrega nos empreendimentos sob sua responsabilidade.

53. Portanto, a questão essencial a ser discutida nesta TCE está relacionada à qualidade das unidades habitacionais entregues aos beneficiários do PMCMV no Município de Fortuna/MA se havia, ou não, condições mínimas de habitabilidade e salubridade.

54. Nessa linha, os argumentos de defesa do Banco BS2 são favorecidos pela jurisprudência predominante desta Corte no que tange ao fato de se deve evitar o enriquecimento sem causa por parte do Poder Público, conforme se denota do acórdão abaixo:

Acórdão 10336/2017 – Segunda Câmara (Relator: Ministro Aroldo Cedraz)

16. Deste modo, a construção dos tanques sépticos sem fundo de fossa prejudicou a persecução das metas previstas no convênio, na medida em que não estariam asseguradas as condições mínimas de saneamento para evitar a proliferação de doenças epidemiológicas, e, portanto, o objeto do convênio declarado pelo convenente, qual seja, a redução de focos de proliferação de doenças (peça 1, p. 189), foi absolutamente frustrado.

(...)

18. O caso, portanto, impõe a conclusão contida no Acórdão 7.443/2014-TCU-1a Câmara, de Relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues, no sentido de que ‘a utilização de material inadequado, que compromete a segurança, o desempenho e a própria funcionalidade da obra, constitui irregularidade grave e é causa suficiente para imputação de débito pela totalidade dos recursos repassados, tendo em vista que o objeto executado não atingiu plenamente a finalidade do convênio’.

Voto

(...)

2. Deixou-se de imputar débito ao ora recorrente, eis que, a despeito da existência de problemas quanto à qualidade construtiva dos módulos sanitários executados, foi reconhecida a geração de benefício à população local, ao que se somou a impossibilidade de adequada quantificação do dano, ainda que por estimativa, com base nos elementos de convicção trazidos a este processo. Também não foi aplicada multa ao Sr. José Aguiar Marques, haja vista a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva do TCU no âmbito deste processo de contas.

(...)

9. Nessas circunstâncias, não vejo razão para se alterar o juízo de mérito formulado quando da prolação do Acórdão 1.434/2017-TCU-2ª Câmara, cujo teor deve ser mantido em seus exatos termos.

10. Por fim, julgo pertinente deixar consignada minha discordância em relação à conclusão do auditor federal da Serur (peça 52), para quem este Tribunal teria incorrido em **error in judicando** quando da prolação do Acórdão 1.434/2017-TCU-2ª Câmara, pois, deveria, na visão do auditor, em consonância com precedentes desta Casa (Acórdãos 7.443/2014, 3.763/2014 e 422/2012 de 1ª Câmara e Acórdão 1.577/2015 de 2ª Câmara), ter imputado ao Sr. José Aguiar Marques débito no valor integral dos recursos repassados pela Funasa ao Município de Luzilândia-PI (R\$ 165.663,00, em valores originais que reportam a 2001).

11. Com as devidas escusas por dissentir, coloco-me de acordo com o encaminhamento dado a esta TCE na fase processual anterior no sentido de afastar o débito originalmente suscitado nos autos, haja vista o reconhecimento de benefícios aos munícipes de Luzilândia-PI, a despeito da existência de problemas quanto à qualidade construtiva dos módulos sanitários executados, ao que se somou a impossibilidade de adequada

quantificação do dano, ainda que por estimativa, com base nos elementos de convicção trazidos a este processo.

7. Compulsando os autos, verifiquei diversos relatórios e registros fotográficos dos módulos sanitários construídos, evidenciando o cumprimento do objetivo do convênio, não na quantidade e qualidade planejadas, mas certamente com benefício para a população. Considerando que as vistorias da Funasa se deram por amostragem, não é possível concluir sobre o quantitativo de módulos não executados, como assevera a própria autarquia. Ademais, **a fundação concedente infelizmente não quantificou as deficiências construtivas em termos financeiros**, apenas de forma exemplificativa e qualitativa, impossibilitando a mensuração, ainda que por diferença ou dedução parcial, do que foi executado.

8. Dessa feita, **resta verdadeiramente prejudicada a possibilidade de apuração e quantificação precisa do dano ao erário**, que evidentemente ocorreu, dadas as diversas falhas construtivas prejudiciais ao uso do objeto por parte da população. Some-se a isso a superveniência de enchentes de grande monta na região após o encerramento do convênio, que destruíram muitas das casas beneficiadas com os módulos sanitários, visto que as residências eram de taipa. No entanto, em alguns casos, os módulos resistiram à catástrofe e ainda estão em uso, de modo que resta incontestemente a sua utilidade para a população.

9. Por tudo isso, sou da opinião de que não há que se falar em desvirtuamento do objeto do convênio. Tampouco se pode afirmar pela inexecução nos moldes sugeridos pelo órgão repassador, da ordem de 0%, o que seria de excessivo rigor. A própria Funasa reconhece ter sido executado, porém com graves distorções construtivas e perdas significativas de qualidade de uso da população carente. **As fotografias demonstram que as instalações, apesar de precárias, possuem as mínimas condições de funcionalidade, a saber: paredes, instalações sanitárias e fossa séptica.** A propósito, a Funasa foi capaz de visitar pelo menos 130 dos 221 módulos, o que é uma amostra bem razoável no sentido de que o objeto foi mais provavelmente executado do que não executado” (destaques não constam no original)

13. Nessas circunstâncias, **eventual imputação de débito** ao Sr. José Aguiar Marques **afrentaria** o disposto no art. 210, §1º, inciso II, do Regimento Interno-TCU, que, adequadamente, procura afastar todo e **qualquer risco de enriquecimento sem causa por parte da União** quando não for possível quantificar com exatidão o real valor devido.

55. Portanto, a condenação do Banco BS2 a devolver a integralidade dos recursos contraria o entendimento predominante desta Corte. Além disso, estaria, em última análise, a prestigiar norma específica e de baixa hierarquia (uma portaria), a criar, na verdade, um precedente jurisprudencial que contraria a linha de entendimento predominante já consolidado neste Tribunal e, pior, a produzir julgado que favoreceria indevidamente o Erário, ao proporcionar-lhe o enriquecimento sem causa.

Do provável enriquecimento sem causa

56. O Banco BS2 arguiu que sua condenação a devolver a integralidade dos recursos manuseados proporcionaria enriquecimento sem causa aos cofres federais. Isso porque os recursos foram repassados à construtora encarregada das obras só retendo R\$ 55.700,00 a título de tarifa pela intermediação. Concordamos com o Banco BS2, pois não há suporte lógico e jurídico a devolução da integralidade dos recursos no caso de obra entregue em condições de habitabilidade e salubridade.

57. De fato, o item 4.2 da Portaria Interministerial 152, de 9/4/2012, do Ministério das Cidades estabelece a regra do tudo ou nada que, no entanto, não se coaduna com a jurisprudência desta Corte, a qual na persecução da verdade real busca evitar as decisões injustas.

58. Ademais, vale frisar que os conceitos de habitabilidade e salubridade são bastante amplos e subjetivos e pode variar de pontos de vistas. Para mais bem entender tais conceitos no contexto desta TCE se faz necessário consultar o relatório da equipe de auditoria desta Corte que produziu o Acórdão 2256/2014-Plenário. Nesse caso, a seguir serão confrontados os itens do acórdão, os registros originais do relatório que deram origem ao acórdão, a situação encontrada pelo Ministério das Cidades em auditoria visando atender a diligência deste Tribunal e as alegações de defesa acompanhadas de nossa análise.

Item 9.1.1 do Acórdão 2256/2014-Plenário (deficiência na qualidade das alvenarias das paredes dos imóveis)

59. Registros do Relatório de Auditoria da equipe do TCU (TC 019.676/2013-1, peça 11, p. 14).

As alvenarias internas não possuem qualquer tipo de revestimento, o que permite uma observação mais apurada da qualidade do **assentamento dos blocos cerâmicos**. Nesse sentido, é possível afirmar que **as paredes apresentam deficiências**: a) no alinhamento vertical; b) nas juntas de assentamento; c) na qualidade dos blocos cerâmicos, conforme apresentado nas Figuras 2, 4 e 26 do anexo fotográfico.

1.1) Alinhamento vertical. Ao se analisar a alvenaria da unidade habitacional apresentada na Figura 2, observa-se a existência de um desalinhamento vertical da alvenaria da ordem **de 5 cm**. A NBR 8.798/1985 - Execução e controle das obras em alvenaria de blocos cerâmicos - da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), a tolerância dimensional da parede, quanto ao alinhamento vertical, é **de 2 mm/m** (TC 019.676/2013-1, peça 11, p. 14).

1.2) Juntas de assentamento. Ao se analisar a alvenaria da unidade habitacional apresentada na Figura 2 do anexo fotográfico, observa-se que **a junta de assentamento horizontal possui espessura de até 4 cm**. No memorial descritivo do projeto básico, elaborado pela empresa construtora, há previsão de juntas de assentamento "não superior a 2 cm".

(...)

1.3) Portanto, a ausência de execução de revestimento nas alvenarias não promove condições de habitabilidade e salubridade das unidades habitacionais entregues aos beneficiários, em desconformidade com as diretrizes do Programa ((TC 019.676/2013-1, peça 11, p. 9).

Defesa do Banco BS2

60. Segundo o Banco BS2, foram repassados a construtora os requerimentos efetuados pelo Ministério das Cidades por recomendação do TCU. A Construtora descreveu os trabalhos que realizou e o Banco BS2, após o término dos serviços, solicitou-lhe a elaboração de Laudos Técnicos sobre o estado de todas as unidades habitacionais de Fortuna e Jatobá, que foram encaminhados para o Ministério das Cidades (peça 32, p. 13). Os laudos foram elaborados e demonstram, de modo inequívoco, que todas as eventuais falhas verificadas nas obras de Fortuna e Jatobá foram identificadas e reparadas, que deixou as moradias em perfeito estado de habitabilidade, como se verifica da conclusão do Engenheiro Civil (peça 32, p. 13).

Posicionamento do Ministério das Cidades

61. No Relatório de Visita Técnica do Departamento de Produção Habitacional do Ministério das Cidades, datado de 30/7/2015 (peça 4, p. 242-248), afirmou que:

a) 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 se apresenta 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;

Análise

62. A análise comporta três abordagens: a primeira refere-se à situação das obras encontrada pela equipe de auditoria do TCU. Segundo o relatório na data da realização da vistoria (27/8/2013), **todos os imóveis já se encontravam concluídos** (TC 019.676/2013-1, peça 11, p. 5). Entretanto, depois dessa data (27/8/2013), de acordo com as datas das ordens bancárias, ainda havia recursos sendo repassados ao Banco BS2 (última OB datada de 11/9/2013), de modo a indicar que durante a visita da equipe de auditoria do Tribunal poderia haver ainda pendências residuais de serviços a serem realizados e pagos à empreiteira, o que explicaria o fato de terem sido encontradas paredes sem reboco e sem pintura, ou seja, sem acabamento final. As fotos do relatório mostram a situação encontrada (paredes sem acabamento, etc.), mas por outro lado indicam que de fato as obras não estavam concluídas.

63. A segunda abordagem, de ordem formal e prática. No Relatório da equipe do TCU (TC 019.676/2013-1, peça 11, p. 14) fez-se referência à NBR 8.545/1984 (formal), a qual supostamente teria sido descumprida, por não se ter observado o espaçamento entre os blocos de alvenaria. Todavia, é importante lembrar [conforme descrito no próprio relatório do TCU] que essa NBR trata de alvenaria **sem função estrutural** de blocos cerâmicos, ou seja, sem função de sustentação (suporte de peso), de modo que a variação do espaçamento verificado não compromete a segurança do imóvel.

64. Vale frisar, no que tange às condições mais importante de habitabilidade e salubridade, as paredes, quando não tem função estruturante, não comprometem as condições de segurança da construção. O que poderia comprometer a estabilidade seriam falhas no conjunto [projeto] estrutural do imóvel, compreendido basicamente pelas fundações, colunas e vigas de sustentação que, em regra, são executadas em concreto armado, com o uso de cimento e ferragens amarradas. Assim, o desvio de cerca de 3 centímetros (parede fora do prumo) mostra que realmente não houve zelo na construção [deficiência estética], mas não afetou a estrutura da construção, visto que a equipe do TCU admitiu [tacitamente ao mencionar a NBR 8.545/1984] que as paredes não tinham função estrutural, sobretudo porque não foram apontadas falhas estruturais na construção dos imóveis no relatório do TCU.

65. A terceira abordagem diz respeito ao fato de que o relatório do Ministério das Cidades mostra que o Banco BS2 adotou medidas tendentes a sanear as pendências com a construtora, ao se registrar no relatório que as paredes foram revestidas com argamassa (reboco) e pintura.

66. Devemos lembrar que as características das unidades habitacionais descritas no Relatório de Fiscalização 489/2013 do TCU (TC 19.676/2013-1, peça 11, p. 5) eram as seguintes:

As unidades são compostas por: sala de estar, cozinha, dois quartos, hall e um banheiro social, distribuídos em unidades térreas com área útil de 32,72 m². Nessa vertente do Programa, não há previsão de recursos para custeio das obras de infraestrutura urbana (rede de água e esgoto, energia, acesso por vias públicas, iluminação pública, etc.), muito embora haja a obrigatoriedade de que as unidades construídas sejam atendidas por estes ao término das obras.

O agente financeiro responsável pela operacionalização do PMCMV no município de Fortuna/MA foi o Banco Bonsucesso S.A.. Para a execução das obras, foram firmados contratos individuais, no valor de R\$ 15.000,00, entre cada um dos beneficiários e a Souza e Lima Engenharia e Construção Ltda.

(...)

A referida Portaria não define o que são "padrões mínimos de habitabilidade e salubridade". No entanto, entende-se que imóvel com padrões mínimos de habitabilidade é aquele que permite sua imediata ocupação, em condições de conforto, **segurança e salubridade**.

67. Por outro lado, para evitar o subjetivismo conceitual que envolve condições de moradia, extraímos do acervo técnico deste Tribunal os critérios mínimos aceitos no Relatório de Auditoria Operacional no TC 016.801/2015-6 sobre as condições de habitabilidade e salubridade das construções do programa PMCMV, que não se podem confundi-las com critérios de mero **conforto**. Segue trechos do relatório (TC 016.801/2015-6, peça 70, p. 12).

21. De acordo com o Guia da Unece/ONU, para que o direito à moradia seja garantido às pessoas da classe social e econômica mais baixa, as políticas nacionais e locais de habitação social, assim como seus respectivos projetos e obras, devem levar em conta os seguintes aspectos:

(...)

(iv) qualidade construtiva das unidades habitacionais - as unidades habitacionais devem possuir adequadas condições de habitabilidade e salubridade, configurada, entre outros aspectos, por sua **estabilidade estrutural, durabilidade e adequada iluminação, calefação e ventilação**.

68. Nessa linha, verifica-se que de fato ocorreram alterações da situação verificada na auditoria do TCU, em relação aos itens do Acórdão 2256/2014-Plenário, conforme análise de cada tópico a seguir procedida, havendo melhoras nas condições das moradias objeto desta TCE.

Itens 9.1.2, 9.1.3 e 9.1.4 do Acórdão 2256/2014-Plenário

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

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

Item 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.

69. Registros do Relatório de Auditoria da equipe do TCU (TC 019.676/2013-1, peça 11, p. 9)

2) Ausência de componentes das instalações elétricas;

2.1) Ausência de disjuntor e circuito;

Todas as habitações inspecionadas foram entregues sem o disjuntor e circuito previsto no Projeto Elétrico, conforme apresentado na Figura 21 do anexo fotográfico.

No Projeto Elétrico - Rede Geral, Quadro de Carga e Diagrama Unifilar (evidência 1) constam dois circuitos distintos para distribuição interna de energia em cada unidade habitacional, tendo cada circuito um disjuntor para proteção.

Durante a inspeção a equipe de auditoria constatou que as unidades foram entregues aos beneficiários **com apenas um único circuito, portanto, com apenas um disjuntor**.

Defesa do Banco BS2

70. Os argumentos do Banco BS2 são os mesmos para os itens do acórdão, pois tratam também de defeitos construtivos e críticas sobre a qualidade dos serviços e materiais empregados nas construções habitacionais.

Posicionamento do Ministério das Cidades

71. No Relatório de Visita Técnica do Departamento de Produção Habitacional do Ministério das Cidades, datado de 30/7/2015 (peça 4, p. 242-248), afirmou que:

- a) **houve 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) **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;

Análise

72. No caso sob exame, estamos tratando de unidades habitacionais com custos unitários de R\$ 15.000,00, cujo valor atualizado (sistema débito) para julho de 2020 corresponderia a R\$ 22.939,50. Apenas para estabelecer uma linha de comparação, na peça 37 anexamos consulta com base em fonte do IBGE sobre o custo da construção civil para o Estado do Maranhão para imóveis de **padrão mínimo** (abaixo do padrão baixo), com características bem próximas à descrita no Relatório de Fiscalização 489/2013 do TCU (TC 19.676/2013-1, peça 11, p. 5), quais sejam: Casa popular, 1 pavimento, varanda, sala, 2 quartos, circulação, banheiro e cozinha.

73. O valor do metro quadrado (m²) para o imóvel consultado correspondia em julho de 2012 a R\$ 553,63/m², de modo que o preço total do imóvel com 32,72m² giraria em torno de R\$ 18.114,77, bem acima dos R\$ 15.000,00 estabelecidos para o programa. Em julho de 2020, o preço da unidade não seria menor que R\$ 24.584,17 e se manteria acima do valor corrigido da moeda de R\$ 22.939,50. Em outras palavras, são imóveis de baixo padrão, em que se busca minimizar o preço final para viabilizar que os custos se amoldem aos preços exigidos pelo programa. Dizendo de outra forma, o preço final da obra é prefixado pelo programa, de modo que os projetos são elaborados pelas construtoras com os custos e ajustados para atenderem a esse limite predefinido.

74. Dessa forma, há procedência nas alegações de defesa do Banco BS2. Na comunicação ao Ministério das Cidades -Secretaria Nacional de Habitação, datada de 23/4/2014, o Banco se manifestou da seguinte forma:

O **desafio dos participantes do programa** estava principalmente na execução de orçamentos que garantissem a execução dos serviços com os recursos destinados, visto que inexistia uma tabela de referência a ser utilizada como base para elaboração e precificação dos mesmos e muito menos previsão de aditivos aos recursos destinados pelo Programa.

Os **orçamentos discriminativos** iniciais exigidos dos construtores serviram de parâmetro inicial para execução das unidades habitacionais, mas não foram considerados como inflexíveis, uma vez que, **eles foram entregues um ano antes do início das obras e dois anos após a publicação da portaria que estabeleceu o orçamento do Programa**. Assim, no decorrer das obras e do Programa, alguns itens iniciais tiveram que ser substituídos ou alterados para que fossem instalados, sem que isso ferisse a legislação do Programa ou deixasse de cumprir a especificação contida, que é construção de uma unidade habitacional com área útil de trinta e dois metros quadrados e sala, dois quartos, banheiro, cozinha e área de serviço, cumprido assim com o objeto do Programa.

Ressaltamos ainda que os **orçamentos discriminativos não apresentavam o BDI da obra**, visto que, ao colocar este item no orçamento, extrapolava-se o valor destinado para edificação das UH's.

75. Devemos levar em conta que a essência do PMCMV é a de reduzir ao máximo, com o menor custo possível, o déficit habitacional no país. Com isso, é **interesse do governo federal contar com a colaboração de instituições financeiras e empreiteiras** que, a seu turno se encarregam de elaborar projetos que atendam os requisitos mínimos de habitabilidade em função dos custos

predefinidos pela União. Não se pode esperar, assim, que unidades habitacionais com preços unitários prefixados, sem possibilidade de alteração de custos, mas sujeitos às variações de mercado de materiais de construção, consiga atender, para imóveis de baixo padrão, requisitos mínimos das NBRs da ABNT, especialmente quando os orçamentos são inferiores aos mínimos estabelecidos.

76. Deve-se ter em conta que a NBR 5.410/2005 - Instalações elétricas de baixa tensão - da ABNT situa-se dentro de um contexto para construções de padrão razoável, onde se prevê a possibilidade de climatização (colocação de sistema elétrico para ar condicionado ou equipamentos de ventilação, etc.), e distribuição de energia elétrica independente por cômodos. No entanto, o caso sob exame trata-se de moradias com restrições orçamentárias significativas por unidade,

77. Levando em conta as condições e preços previstos para o programa, exigir que o projeto elétrico das residências disponha de alimentação de energia independente, com distribuição separada em todos os cômodos, aumenta a complexidade do projeto e eleva consideravelmente o custo do empreendimento. Ademais, se trata de questão afeta ao “conforto” e não a segurança/salubridade/habitabilidade, visto que as unidades habitacionais foram entregues com sistema de energia elétrica (embora simples) aos beneficiários.

78. Dessa forma, tal qual a análise concernente às anomalias detectadas nas alvenarias das casas, as falhas verificadas no sistema elétrico não foram impeditivas às condições de habitabilidade e salubridade mínimas das unidades habitacionais. Além disso, aqui também se verificou que foram tomadas providências [banco e construtora] na adequação nos sistemas de instalações elétricas dos imóveis, havendo, portanto, melhora em relação às condições anteriormente retradas pela equipe de auditoria do TCU.

79. Portanto, em relação aos itens 9.1.2, 9.1.3 e 9.1.4 do Acórdão 2256/2014-Plenário, não se mantém a situação anterior presenciada pela equipe de auditoria do TCU, de modo que, no aspecto examinado, não houve comprometimento das condições de habitabilidade e salubridade das unidades habitacionais.

Itens do Acórdão 2256/2014-Plenário

Item 9.1.5. instalação das 5 portas, 3 janelas e 2 cobogós.

Item 9.1.6. piso cimentado com acabamento liso e impermeável;

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

Item 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;

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

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

80. Registros do Relatório de Auditoria da equipe do TCU (TC 019.676/2013-1, peça 11, p. 10-17).

Todas as habitações inspecionadas foram entregues sem portas internas e, em alguns casos, sem portas e janelas externas e sem cobogó, conforme apresentado nas Figuras 20 e 23 do anexo fotográfico. Cumpre ressaltar que a ausência de portas e janelas externas foi relatada por alguns moradores, os quais já haviam instalados as esquadrias por conta própria à época da vistoria.

O memorial descritivo do projeto básico, elaborado pela construtora, contempla a execução de cinco portas (três internas e duas externas) e três janelas (uma em cada quarto e uma na sala), bem como de dois cobogós (cozinha e banheiro).

(...)

Todas as habitações inspecionadas foram entregues com as tubulações das instalações hidrossanitárias aparentes,

(...)

Todas as habitações inspecionadas foram entregues com as instalações elétricas sem conduítes, caixas... e tampas para tomadas e interruptores...

(...)

Todas as habitações inspecionadas foram entregues com o piso interno apenas na base regularizada,

(...)

Todas as habitações inspecionadas foram entregues sem as calçadas laterais...

Posicionamento do Ministério das Cidades

81. No Relatório de Visita Técnica do Departamento de Produção Habitacional do Ministério das Cidades, datado de 30/7/2015 (peça 4, p. 242-248), afirmou que:

- 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;
- d) 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;
- e) a existência de fossas e sumidouros não interligados entre si e há relatos dos moradores que indicam possível subdimensionamento do conjunto executado. Informada 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;
- f) 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;
- g) 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;
- h) em nenhuma unidade habitacional a instalação do tanque de lavar roupas e suas instalações na lateral ou fundos da casa;
- i) em nenhuma unidade foi verificada a existência de caixa de gordura;

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

k) a sua execução nas duas faces (internas e externas) da alvenaria, porém esta se apresenta 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;

l) que a maioria das unidades tiveram suas fachadas pintadas de amarelo, diferentemente do memorial que indicava a cor branca.

m) 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;

n) que os itens apresentam-se incompatíveis com os normativos, sendo observadas ligações improvisadas de água, executada a 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.

Defesa do Banco BS2

82. Os argumentos do Banco BS2 são os mesmos para os demais itens do acórdão, que tratam também de defeitos construtivos e críticas sobre a qualidade dos serviços e materiais empregados nas construções habitacionais.

83. Especificamente, o Banco BS2 registra as seguintes observações do Ministério das Cidades (peça 32, p. 16):

Conforme determinação do MCidades foram assentadas portas e janelas nos quartos, banheiros e efetuadas trocas de algumas portas da sala e cozinha das unidades. Contudo, na maioria das unidades visitadas não existe conformidade dos cobogós assentados nas cozinhas e banheiros, isto é, os poucos cobogós instalados nas cozinhas e nos banheiros não atendem ao disposto no projeto apresentado pela instituição financeira, principalmente no que se refere às dimensões. Importante salientar que alguns beneficiários relataram que no permitiram assentamento ou substituição do cobogós no banheiro ou na cozinha. Apesar de esses elementos construtivos proporcionarem maior iluminação e ventilação nas unidades, a opção teve a motivação de evitar a passagem de animais e possíveis investidas de vândalos e curiosos nas suas unidades.

84. Cabe adicionar que o Banco BS2 alega que com recursos próprios procurou atender a todas as exigências formuladas pelo Tribunal de Contas da União, na medida do que lhe permitiram os moradores, e do que era possível. Relata que grande parte das unidades habitacionais já estava desfigurada, em razão de obras promovidas pelos moradores ao longo de quase três anos de ocupação (peça 32, p. 16).

85. Para o Banco BS2, não ficou claro no subitem 8.3 do item 8 do Anexo 1 da Portaria Interministerial 484, de 28/9/2009, o detalhamento dos materiais aplicados nas unidades habitacionais, havendo menção apenas de que teriam em torno de 32m² com sala, dois quartos, banheiro, cozinha e área de serviço (peça 34, p. 49).

Análise

86. Mais uma vez, e não se pretende aqui desenvolver uma visão simplista, reducionista, ou desdenhosa acerca das falhas construtivas nas unidades habitacionais objeto desta TCE, vale realçar que vários pontos (ex. problemas nas calçadas laterais, altura de pias, ralos sifonados, sistema elétrico,

etc.) apontados estão relacionados a itens de conforto que não interferem nas condições de segurança, habitabilidade e salubridade das residências.

87. Verifica-se que os itens do acórdão foram objeto de solução entre o agente financeiro e a construtora, mudando o cenário vivenciado pela equipe de auditoria em 2013, conforme já abordamos nesta instrução, de modo que o Banco BS2 não ficou inerte à determinação desta Corte.

88. Não se pode perder de vista que, pelo menos nesse caso, o proponente (município de Fortuna/MA), a empreiteira (executora) e o agente financeiro (banco) agiram como parceiros e colaboradores da União no sentido de viabilizar a implementação de um programa (PMCMV) numa vertente cujos custos e orçamentos eram os mais baixos da categoria. Houve êxito em disponibilizar a 30 famílias de baixa renda no Município de Fortuna/MA, em 2012, casas com as condições mínimas de moradia, com um custo de R\$ 15.000,00, provavelmente abaixo do que seria o real da ordem de R\$ 18.114,77.

89. Não nos parece razoável, assim, enquadrar o Banco no item 4.2 da Portaria Interministerial 152, de 9 de abril de 2012, visto que não se confirma a hipótese de que tenha prestado informações falsas ao Ministério das Cidades ou descumprido os normativos vigentes do Programa.

90. Enfim, não há elementos, do ponto de vista formal e material, para manter a responsabilização do Banco Bonsucesso S/A, sobretudo porque, o que é mais importante, não obstante terem sido apontadas diversas anomalias construtivas, o que se denota é que tais falhas se encaixam dentro de outro contexto, ou melhor, padrão construtivo, mais afeito a itens de conforto do que propriamente de habitabilidade e salubridade.

91. Diante do exposto, considerando que houve a citação válida do responsável, propomos acolher as alegações de defesa do Banco Bonsucesso S/A para no mérito julgar regulares com ressalva suas contas, expedindo-lhe quitação.

CONCLUSÃO

92. Nesta tomada de contas especial o Banco Bonsucesso S/A foi citado para apresentar alegações de defesa por ter supostamente permitido a entrega de imóveis residenciais oriundos do PMCMV construídos no Município de Fortuna/MA sem condições mínimas de habitabilidade e salubridade.

93. Assim, a questão essencial discutida nesta TCE está relacionada à qualidade das unidades habitacionais entregues aos beneficiários do PMCMV no Município de Fortuna/MA. Na análise, verificou-se que as moradias foram entregues nas condições mínimas de habitabilidade e salubridade aos beneficiárias, verificando-se, no entanto, em razão de significativas restrições orçamentárias, em função de que o objetivo seria a de atender o maior número possível de famílias com o menor custo, falhas durante a execução dos imóveis,

94. Para os parâmetros e limites orçamentários estabelecidos para o programa, as irregularidades estariam relacionadas a critérios que proporcionariam mais “conforto” e que foram objeto de correção pela empreiteira, de modo a preservar as condições de habitabilidade e/ou salubridade aos beneficiários dos imóveis.

95. Em face da análise promovida na Seção “Exame Técnico”, propõe-se acolher as alegações de defesa apresentadas pelo Banco Bonsucesso S/A, CNPJ 71.027.866/0001-34 para, no mérito, julgar regulares com ressalva suas contas, expedindo-lhes quitação.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

- a) acolher as alegações de defesa do Banco Bonsucesso S/A, CNPJ 71.027.866/0001-34.
- b) julgar regulares com ressalva, nos termos do arts. 1º, inciso I, e 16, inciso II, e 23, inciso



II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, as contas do Banco Bonsucesso S/A, CNPJ 71.027.866/0001-34, dando-se-lhe quitação;

c) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades e ao Banco Bonsucesso S/A, CNPJ 71.027.866/0001-34, para ciência, informando-os de 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-lhes que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.

Secex-TCE, em 31 de agosto de 2020.

(Assinado eletronicamente)

Carlos Roberto da Silveira

AUFC – Mat. TCU 2558-5