

TC 043.284/2018-3

Tomada de contas especial

Banco Bonsucesso S/A.

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada por determinação do item 9.4 do Acórdão 3.009/2016-TCU-Plenário em razão da aplicação irregular de recursos públicos destinados à subvenção econômica no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), tendo em vista a *“construção de 30 (trinta) unidades habitacionais [no município de Fortuna/MA] em desconformidade com as normas do Programa...”* (peça 4, p. 65-75).

2. Conforme delimitado pela Secretaria de Controle Externo de TCE (Secex-TCE), *“o caso em tela trata especificamente da não consecução dos objetivos do Termo de Acordo e Compromisso celebrado em 12/3/2010, segundo o qual o Banco Bonsucesso S/A (...), na condição de operador do PMCMV, alocou ao Município de Fortuna/MA 30 cotas do referido Programa, as quais corresponderiam à construção de 30 casas para famílias cuja renda bruta familiar não excedesse R\$ 1.395,00 (peça 4, p. 119-126)”* (peça 20, p. 1). Para tanto, o Ministério das Cidades repassou àquele banco o montante de R\$ 386.100,00 entre 24/8/2011 e 11/9/2013 (peça 4, p. 8 e 71). Todavia, por meio de fiscalização do TCU, foram apontados vícios construtivos naquelas unidades habitacionais, posteriormente confirmados pela SNH, e que levaram à instauração desta TCE.

3. Em sua instrução de peça 20, a Secex-TCE considerou que estaria caracterizada a funcionalidade do objeto e a impossibilidade de se quantificar o débito relativamente às falhas constatadas nas unidades habitacionais, o que ensejaria o arquivamento da presente tomada de contas especial ante a ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo.

4. Na oportunidade, considerando as conclusões a que chegou esta Corte por meio dos Acórdãos 2.256/2014 e 3.009/2016, ambos do Plenário, dissenti da proposta formulada e propus a restituição dos autos à unidade instrutiva para realização das citações pertinentes (peça 23). Vossa Excelência acolheu a proposta (peça 24).

5. Promovida a citação do Banco Bonsucesso S/A (atualmente denominado Banco BS2) e examinadas as alegações de defesa, o auditor responsável pela instrução propôs acolhê-las e julgar as contas regulares com ressalva (peça 41).

6. O Diretor da Sec-TCE/D4, por sua vez, divergiu do encaminhamento sugerido e propôs rejeitar as alegações de defesa, julgar irregulares as contas do Banco Bonsucesso S/A, imputando-lhe débito correspondente ao montante total repassado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 42). Sua proposta contou com a anuência do titular da Secex-TCE (peça 43).

7. Alinho-me à proposta formulada pelos dirigentes da Secex-TCE.

8. A citação do Banco Bonsucesso S/A foi realizada nos seguintes termos:

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**

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

normativos do programa, tendo em vista a baixa qualidade dos materiais empregados e dos serviços executados nos imóveis construídos. (destacamos)

9. Não merece prosperar a alegação da responsável de que o papel da instituição financeira no PMCMV era *“tão somente liberar para as construtoras os recursos quando da medição das obras, sempre realizada pelo município proponente”* (peça 32, p. 11). A meu ver, os diversos normativos que regulam o programa definem um papel de acompanhamento e supervisão às instituições financeiras, que não se confunde com a simples aceitação das medições apresentadas pelo município.

10. Ao participar da oferta pública relativa ao PMCMV, o Banco Bonsucesso declarou acatar as condições da **Portaria Conjunta SNH/STN 472/2009** (peça 4, p. 283). Dentre as condições estabelecidas pelo referido normativo, destaco:

Anexo I

(...)

5.2. As instituições financeiras e os agentes financeiros do SFH deverão encaminhar ao Departamento de Produção Habitacional - DHAB da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades para o endereço referido no subitem 5.1.2, no prazo definido no Anexo IV, os seguintes documentos:

a) Formulário preenchido constante do Anexo III, com a **composição do quadro de pessoal, próprio ou terceirizado, com qualificação técnico-operacional para executar as análises dos projetos e acompanhamento da execução das obras ou serviços;**

(...)

11.2 Os recursos oferecidos com o objetivo de complementar a remuneração da instituição financeira ou agente financeiro do SFH, de que trata o item 4 deste Anexo, serão disponibilizados pela Secretaria Nacional de Habitação, à instituição financeira ou ao agente financeiro do SFH contemplado nesta oferta pública, e deverão ser destinados à **cobertura das despesas com os serviços de análise de viabilidade técnica, jurídica e documental das propostas dos estados ou municípios, bem como dos custos de acompanhamento das obras até a conclusão das unidades habitacionais.** (destacamos)

11. A Portaria Conjunta SNH/STN 472/2009 faz menção, ainda, à **Portaria Ministerial 484/2009**, dos Ministérios da Fazenda e das Cidades, cujo objetivo era definir as condições necessárias à implementação do Programa Minha Casa Minha Vida para municípios com população de até 50.000 habitantes.

12. De acordo com a Portaria Ministerial 484/2009, uma das diretrizes do PMCMV é a *“adoção de padrões mínimos de habitabilidade e salubridade, devendo estar assegurados o acesso por via pública, acesso a equipamentos e serviços públicos, soluções de abastecimento de água e esgotamento sanitário e ligação de energia elétrica”* (Anexo I, Item 2, alínea “g”). Nesse contexto, dentre as obrigações da instituição financeira está analisar a *“viabilidade técnica, jurídica e documental das propostas de projetos dos estados ou municípios”*, bem como o *“acompanhamento das obras até a conclusão das unidades habitacionais”* (Anexo I, item 4, alínea “b”; item 5.2, alíneas “b”, “c” e “i”; item 7.5; item 13, alínea “b”).

13. A Portaria Ministerial 484/2009 prevê também que o descumprimento de seus dispositivos acarreta *“a perda das subvenções de que tratam as alíneas “a” e “b” do item 4 [valor da produção de novas unidades habitacionais e remuneração das instituições financeiras], que deverão ser devolvidas à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (...)”* (Anexo I, item 15.1).

14. O *“Instrumento Particular de Concessão de Subvenção Econômica para Produção de Unidade Habitacional”* – firmado entre o agente financeiro, o município e o beneficiário –, por sua vez, estabelece em sua cláusula sexta, parágrafo quarto que *“o agente poderá, a seu*

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

exclusivo critério, solicitar a profissional de sua escolha, medição das obras, para fins de eventual adequação das parcelas liberadas”. Estabelece, ainda, que a construção deve se dar de acordo com projeto e “*detalhamentos técnicos constantes em Memorial Descritivo e Especificação de Materiais*” (peça 33, p. 65-66).

15. Diante do exposto, não merecem acolhida as alegações de ausência de “*responsabilidade técnica pela qualidade dos serviços*”. Tampouco socorre à responsável a alegação de que “*acompanhou sistematicamente as obras (...) tendo enviado ao Ministério das Cidades todos os relatórios referentes a esse acompanhamento*”, e que o ministério os aprovou (peça 32, p. 11-12). Como se depreende dos dispositivos mencionados anteriormente, o papel da instituição financeira não era de mero intermediário entre o município e o concedente, mas de verdadeiro fiscal da execução.

16. A alegação de que a habitabilidade e salubridade foram atestadas pelo Poder Público Municipal, pela construtora e pelos beneficiários também não afasta as constatações desta Corte por ocasião da auditoria realizada, ou dos técnicos do Ministério das Cidades, em vistorias realizadas em outubro de 2014 e julho de 2015 (peças 35, p. 3-6; 4, p. 242-248). Convém destacar que o “*atesto*” da regularidade da obra a que se refere o Banco Bonsucesso S/A se refere a documento padrão tendo por signatários representantes da prefeitura e da construtora – partes diretamente interessadas na constatação da conclusão dos trabalhos –, bem como os beneficiários, parte em flagrante posição de vulnerabilidade na relação contratual estabelecida (peças 33, p. 71-78; e 34, p. 1-28).

17. A instituição financeira alega que as falhas foram sanadas e inclui laudo relativo à vistoria realizada em **9/2/2015** pelo engenheiro civil Valdemar S. Júnior para comprovar o alegado (peça 34, p. 69-74).

18. Não obstante, a inspeção realizada em **julho de 2015** por analista de infraestrutura designado pela SNH constatou que persistiam pendências que comprometiam as condições de habitabilidade e salubridade das unidades habitacionais. Dentre os apontamentos, destaco (peça 4, p. 247-248):

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 de 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 a **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 paredes 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**.

(...)

7.3.9. Que o Banco Bonsucesso envide todos os esforços necessários para que, ao fim do prazo estabelecido, as unidades contenham infraestrutura básica que permita as ligações

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

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 essa solicitação, verificou-se:

- a) que **os itens apresentam-se incompatíveis com os normativos**, sendo observadas ligações improvisadas de água, executada às expensas dos moradores, sem ligação com hidrômetro e com falha e falta de fornecimento. Os moradores compram água para abastecer reservatórios localizados em seus terrenos.
- b) a existência de ligações de energia elétrica nas unidades, de forma improvisada e irregular.
- c) a existência de acesso às unidades habitacionais por via em terra batida com condições razoáveis, sendo observada falta de drenagem de águas pluviais e ainda a falta de iluminação pública.
- d) que o município não é servido por transporte público e não existe o provimento de equipamentos comunitários de saúde e educação. O empreendimento se localiza distante do centro da cidade.
- e) os **sistemas de fossa e sumidouro, como já relatado, apresentam problemas estruturais que comprometem o seu funcionamento**, gerando transtornos aos moradores e não sendo eficaz ao que é necessário. (destacamos)

19. Considero estar configurado, portanto, o descumprimento das normas que regem o PMCMV, ensejando a devolução dos recursos nos termos do item 15.1, Anexo I, da **Portaria Ministerial 484/2009**, dos Ministérios da Fazenda e das Cidades, e de dispositivos de mesmo teor constantes das portarias que a substituíram: Portarias Interministeriais 531/2011 e 152/2012 – Ministérios das Cidades e da Fazenda, Orçamento e Gestão.

20. Convém lembrar que o descumprimento dos normativos do PMCMV pela instituição financeira e a não adoção de medidas para obter o ressarcimento previsto no item 4.2 do Anexo I da Portaria Interministerial 152, de 9/4/2012 ensejaram a aplicação de multa à gestora da SNH à época por meio do Acórdão 3.009/2016-TCU-Plenário.

21. Chamo atenção para a não incidência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal no caso vertente. À luz do parâmetro delineado pelo Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Redator Ministro Walton Alencar Rodrigues, eventual sanção administrativa a ser aplicada aos responsáveis por esta Corte de Contas não estaria prejudicada pelo manto prescricional, uma vez que as irregularidades foram praticadas nos exercícios de 2011 a 2013, enquanto o ato que autorizou a citações se deu em 24/2/2020 (peças 4, p. 8; e 27). Portanto, o lapso temporal entre a prática das irregularidades e o ato que interrompeu o prazo prescricional é inferior ao decênio considerado no referido decism.

22. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com o encaminhamento formulado pelos dirigentes da Secex-TCE (peças 42-43).

(assinado eletronicamente)

Sergio Ricardo Costa Caribé

Procurador