

## VOTO

Em exame, tomada de contas especial de responsabilidade do Banco Bonsucesso S/A (atualmente denominado Banco BS2) e de seus então executivos, Srs. Paulo Henrique Pentagna Guimarães (presidente), Gabriel Pentagna Guimarães (vice-presidente), Fábio Drumond Formiga e Jorge Luiz Valente Lipiane (diretores), em virtude da não consecução dos objetivos do Termo de Acordo e Compromisso, celebrado em 12/3/2010, com o Ministério das Cidades.

2. De acordo com o referido termo, o Banco Bonsucesso, na condição de operador do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), construiria, no Município de Fortuna/MA, 30 (trinta) casas para famílias cuja renda bruta familiar não excedesse R\$ 1.395,00. Para tanto, aquele ministério repassou ao referido banco R\$ 386.100,00, no período de 24/8/2011 a 11/9/2013.

3. Por meio de fiscalização deste Tribunal (TC 019.676/2013-1), foram apontados vícios construtivos nas unidades habitacionais, que redundaram, por meio do Acórdão 2.256/2014-TCU-Plenário, em determinação ao Ministério das Cidades, como gestor do programa, para que promovesse as devidas correções, a seguir descritas:

(a) regularização da face interna das alvenarias de todas as unidades habitacionais;

(b) instalação elétrica embutida nas paredes, com todos os componentes previstos no memorial descritivo, a saber: distribuição interna de energia em cada unidade habitacional com dois circuitos distintos, tendo cada circuito um disjuntor para proteção; eletrodutos, caixas e tampas para tomadas de embutir e interruptores com capacidade de corrente mínima de 10A, em substituição aos de 2A utilizados;

(c) instalação das cinco portas, três janelas e dois cobogós; piso cimentado com acabamento liso e impermeável;

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

(d) 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;

(e) pintura completa nas paredes externas à edificação em duas demãos;

(f) calçadas na frente e lateral da edificação (largura de 50 cm para a área onde se localiza a área de serviço).

4. Todavia, considerando que os vícios indicados não foram totalmente regularizados pelo Banco Bonsucesso, fato atestado pela Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades (atualmente do Ministério do Desenvolvimento Regional) após vistoria, foi determinada a instauração, mediante o Acórdão 3.009/2016-TCU-Plenário, da presente tomada de contas especial.

## II

5. Inicialmente, no âmbito deste Tribunal, a SecexTCE propôs, em sentido uniforme, o arquivamento dos autos, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo (peças 20/22), por entender que o caso se refere à execução de objeto (todas as unidades foram construídas e os beneficiários ocupam os imóveis) apresentando funcionalidade, porém, com vícios construtivos, para os quais não foram levantados os custos.

6. Conforme apontou, não se mostra medida acertada a imputação de débito pelo valor total, haja vista que, para o cálculo do débito, deveriam ser medidos os custos dos serviços necessários para o reparo das casas, que estão servindo aos beneficiários do programa. Porém, como o ministério declarou que não desenvolveu metodologia para cálculo do dano pelas falhas constatados na execução

das obras, asseverou que não há meios para calcular o valor relativo aos serviços não executados ou executados com qualidade inferior às especificações (nem por estimativa).

7. Entretanto, o MPTCU ponderou que, ainda que da fase de alegações de defesa pudessem surgir elementos e argumentos que conduzissem este Tribunal a novo juízo acerca da matéria, revertendo o entendimento inicial (Acórdão 3.009/2016-TCU-Plenário: no sentido de que, de acordo com normativo do programa, o imóvel só é aceito de estiver totalmente de acordo com o contrato; do contrário, os recursos envolvidos devem ser restituídos: política do “tudo ou nada”), não vislumbrava, naquele momento, razões suficientes para que, de antemão, fosse decidido pelo arquivamento desta TCE por suposta ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo. Além disso, o *Parquet* sugeriu nova avaliação acerca da existência de embasamento jurídico para a responsabilização pessoal dos dirigentes do Banco Bonsucesso S.A., conforme sugerido pela SNH quando da instauração desta TCE.

8. Em nova análise, a SecexTCE entendeu não ser o caso de responsabilização dos dirigentes do banco, por não se verificar os requisitos – fraude, desvio de finalidade, confusão patrimonial – que justificassem a medida.

9. Assim, no âmbito deste Tribunal, foi promovida a citação apenas do Banco Bonsucesso pela “entrega das unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida com defeitos de construção, consignados no Acórdão 2.256/2014-TCU-Plenário e no Relatório de Visita Técnica do Ministério das Cidades, 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” (peça 29).

10. Examinadas as alegações de defesa apresentadas, o auditor responsável pela instrução propôs acolhê-las e julgar as contas do responsável regulares com ressalva. Segundo apontou, a jurisprudência deste Tribunal tem entendido que, quando o acordo não é cumprido, mas a parte executada tem utilidade, traga algum benefício para a comunidade envolvida ou para o alcance dos objetivos do ajuste e não havendo indícios de locupletamento, desvio de recursos públicos ou outra irregularidade que macule a conduta dos agentes públicos, a responsabilização do gestor pela inexecução deve se limitar ao valor correspondente à fração não concretizada do objeto (Acórdãos 11.102/2019-TCU-1ª Câmara, 10.336/2017-TCU-2ª Câmara, 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) (peça 41).

11. Registrou que, no presente caso, 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. Para a instrução, as falhas verificadas não foram impeditivas às condições de habitabilidade e salubridade mínimas das unidades habitacionais.

12. Ressaltou, ademais, que os itens ressaltados no acórdão deste Tribunal foram objeto de solução entre o agente financeiro e a construtora, o que alterou o contexto observado pela equipe de auditoria deste TCU em 2013, de modo que o Banco Bonsucesso S/A (Banco BS2) não ficou inerte à determinação desta Corte.

13. Todavia, o Diretor da Sec-TCE/D4 divergiu do encaminhamento sugerido e propôs, ratificado pelo titular da SecexTCE, 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 42/43).

14. Conforme expôs, não há ilegalidade na Portaria Interministerial 152, de 9/4/2012 ao exigir “tudo ou nada” em obras do PMCMV e na obrigação administrativa de receber o objeto com defeitos

construtivos. Como também não há enriquecimento ilícito da Administração ao rejeitar o empreendimento com qualidade deficiente. Ressaltou que esta Corte de Contas já conferiu oportunidade ao Banco Bonsucesso para que saneasse as inconformidades detectadas no empreendimento, não tendo, no entanto, adotado todas as medidas necessárias para alcançar tal desiderato.

15. Em relação aos possíveis ajustes procedidos tardiamente, registrou que há presunção de veracidade no relatório de visita técnica elaborado pelo Ministério das Cidades em 2015 no que se refere ao não adimplemento das obrigações do Banco Bonsucesso.

16. O Ministério Público junto ao Tribunal (MPTCU) acompanhou o entendimento dos dirigentes da unidade técnica, ressaltando que:

(a) não merece prosperar a alegação do 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”;

(b) 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;

(c) 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**” (portaria ministerial 484/2009);

(d) a habitabilidade e salubridade atestadas pelo poder público municipal, pela construtora e pelos beneficiários não afastam 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;

(e) a Portaria Ministerial 484/2009 prevê que o descumprimento de seus dispositivos (padrões mínimos de habitabilidade e salubridade, acesso por via pública, acesso a equipamentos e serviços públicos, soluções de abastecimento de água e esgotamento sanitário e ligação de energia elétrica) acarreta a perda das subvenções (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; e

(f) apesar do laudo apresentado pelo banco, datado de 9/2/2015, informando que as falhas foram sanadas, 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.

### III

17. A situação exposta requer algumas ponderações.

18. Embora entenda o posicionamento dos titulares da unidade técnica e do MPTCU, segundo o qual as unidades habitacionais são carentes de elementos previstos originalmente em projeto e apresentam imperfeições construtivas, considero que a proposta de condenação do responsável em débito pelo valor total de recursos federais aplicados nas edificações não é a que melhor se coaduna com a jurisprudência desta Corte de Contas, como registrou o auditor responsável pela instrução.

19. Conforme vários julgados prolatados pelo TCU, a hipótese de execução parcial do objeto ensejará a redução proporcional do débito, desde que a fração executada possa ser aproveitada para fins de atendimento aos objetivos pretendidos – é o que se extrai dos seguintes Acórdão 825/2015-TCU-Plenário; 1.460/2018, 10.988/2015, 4.625/2010, todos da 2ª Câmara; e 2.835/2016 e 4.059/2010, 13.737/2018, todos da 1ª Câmara, entre outros.

20. É o caso dos autos, dado o grau de execução das obras e sua aproveitabilidade pelos beneficiários. Ademais, não estou convencido de que a consecução dos objetivos pactuados no Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, no caso concreto e no que se refere às habitações, não foram atingidos, uma vez que as unidades foram construídas e os beneficiários delas estão usufruindo, não tendo sido reportado falhas estruturais ou outras que denotassem a imprestabilidade das casas. Ou seja, o tipo de falhas encontradas nos imóveis, ainda que reprovável, não possui o condão de condenar as construções irreversivelmente.

21. Sobre o fato, o auditor trouxe à análise os critérios mínimos sobre condições de habitabilidade e salubridade das construções do programa PMCMV aceitos no Relatório de Auditoria Operacional no 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.

22. Assim, acompanho o entendimento do auditor quando asseverou que as falhas detectadas nas casas não foram impeditivas às condições de habitabilidade e salubridade mínimas.

23. Ainda, quando o relatório de inspeção do Ministério das Cidades de 2014 registra, em relação ao município de Fortuna/MA, que os beneficiários se encontram em condições precárias e insalubres, sem os padrões mínimos de habitabilidade e salubridade, estão se referindo, em que pesem as falhas encontradas, essencialmente às condições da infraestrutura básica, com ausência de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e ligação de energia elétrica, bem assim existência de vias públicas em terra batida, em condição insatisfatória (peça 4, p. 202), ausência de serviço de transporte público, de drenagem de águas pluviais e de equipamentos comunitários de saúde e educação (peça 4, p. 248). Sem desprezar a gravidade do fato, tais aspectos não se relacionam com a construção das unidades habitacionais.

24. O auditor ressaltou, inclusive, que 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.), embora haja a obrigatoriedade de que as unidades construídas sejam atendidas por estes ao término das obras (competência municipal).

25. Além disso, há de se considerar que, no mínimo há sete anos, os beneficiários se encontram morando nas unidades habitacionais construídas. Em caso de devolução integral dos recursos pelo Banco Bonsucesso (Banco BS2), como ficaria a situação dessas trinta famílias? Em tese, havendo a devolução dos recursos, as unidades passariam a ser propriedade do referido banco.

26. Com base nas considerações até aqui feitas, considero que o débito deva se restringir às partes não executadas ou executadas em desconformidade com o projeto, ou seja, se restringir à parcela dos itens elencados pelo Acórdão 2.256/2014-TCU-Plenário não sanados.

27. De modo geral, segundo apurado nas inspeções do Ministério das Cidades, foi providenciado o conserto da maioria dos itens determinados, embora com falhas que depõe contra a qualidade da obra (regularização da face interna da alvenaria, instalação elétrica, portas e janelas, piso cimentado, instalações hidráulicas, correção altura das pias, pinturas das paredes internas e externas e calçadas). Todavia, alguns itens não foram verificados: ralos sifonados (apenas seco), tanque, caixa de gordura, cobogós nas cozinhas, disjuntores sem separação dos circuitos, caixa de passagem, sifão do lavatório/pia e tanque e calçada mais larga na área do tanque.

28. Para melhor dimensão, segue resumo das constatações retiradas dos relatórios das inspeções feitas em 20/10/2014 e 30/7/2015 pelo Ministério das Cidades, após a prolação do referido acórdão (peça 4, p. 201/203 e 245/248):

- a) **Regularização da face interna das alvenarias**: em 2014, foi anotado que em todas as unidades os serviços foram realizados (em duas casas, os beneficiários já haviam feito). Em 2015, foi registrada a identificação de falhas no revestimento em duas unidades. Quanto à pintura das alvenarias, foi constatada a execução nas duas faces (interna e externa); contudo, se apresentava desigual, “sendo possível inferir que não foram dadas as duas demãos previstas ou, se aplicadas, estas não apresentam cobertura adequada”;
- b) **Instalação elétrica embutida nas paredes**: em 2014, foi anotado que em todas as unidades foi feita a revisão nas instalações elétricas, com a inclusão de conduítes, caixa e tampas para tomadas e interruptores; com as tubulações embutidas nas paredes e quadro de distribuição com dois disjuntores. Em 2015, foi registrado que o quadro de distribuição apresenta estruturação equivocada, com os dois disjuntores sem separação dos circuitos de tomadas e iluminação; e que os interruptores da iluminação externa das unidades são pendentes do teto da sala e da cozinha, com a existência de tomada inadequada e não embutida na parede;
- c) **Instalação das cinco portas, três janelas e dois cobogós (na cozinha e no banheiro)**: em 2014, foi anotado que foram assentadas as portas e janelas nos quartos e banheiros, com a troca de algumas portas externas da sala e cozinha (em pequena parte das unidades habitacionais teve má fixação das portas, sendo visível a presença de vãos e danos nas alvenarias); os cobogós foram instalados nas cozinhas e banheiros, mas não atendem às dimensões do projeto e alguns beneficiários não permitiram o assentamento do cobogó na cozinha. Em 2015, foi registrado que as esquadrias, janelas e portas instaladas tinham baixa qualidade, falta de pintura interna nas janelas em algumas unidades habitacionais e falhas de assentamento (rachaduras na argamassa e frestas entre portais e alvenaria). Contrariamente à inspeção de 2014, há registro de que não foram instalados os cobogós nas cozinhas de nenhuma casa;
- d) **Execução de piso cimentado com acabamento liso e impermeável**: em 2015, foi registrado que foi executado, porém, com falhas de execução na maioria das unidades (trincas, descolamentos e quebras);
- e) **Execução das instalações hidráulicas embutidas, colocação de ralos sifonados e caixa de gorduras**: em 2014, foi anotada a execução das instalações hidráulicas embutidas, contudo sem a instalação das caixas de gordura, caixa de passagem e sifão para lavatório, pia e tanque; instalação de lavatório em desconformidade com o projeto (plástico em vez de louça); e presença de tubulações dos esgotos aparentes e sem proteção e com falhas de conexão. Em 2015, foi registrado que, na maioria das unidades, as tubulações hidráulicas estão embutidas, exceto em algumas em que foram verificadas tubulações expostas na parte externa e interna e pias sem sifão. Não instalação do ralo sifonados (apenas ralos secos), de tanques e suas instalações e caixas de gordura;
- f) **Correção na altura das pias (para 90 cm) das cozinhas e lavatórios**: em 2015, foi registrada a sua execução;
- g) **Pintura completa nas paredes externas à edificação em duas demãos**: em 2014, foi anotada a execução da pintura completa nas paredes externas, em duas demãos; e na pintura interna, em cal. Em 2015, foi registrado a execução da pintura nas faces externa e interna. Porém, na primeira, foi apontado estar desigual, com falhas de cobrimento e homogeneidade, o que pôs em dúvida a realização de duas demãos; nas fachadas principais, embora tenha sido possível verificar as duas demãos, apresentaram falhas de cobrimento e de homogeneidade;
- h) **Implantação de calçadas na frente e lateral da edificação**: em 2015, foi registrado que foram executadas, porém apresentam trincas; e não foi verificada execução de calçada mais larga na área destinada ao tanque.

29. Assim, para o cálculo do débito, deveriam ser medidos os custos relativos aos serviços não executados ou executados em desconformidade com o projeto. Porém, o ministério declarou que não desenvolveu metodologia para cálculo do dano pelas falhas constatadas na execução das obras e que não haveria meios para calcular o valor relativo aos serviços não executados ou executados com qualidade inferior às especificações (peça 18).

30. O auditor asseverou que tal fato impediria que esta Corte também o faça a essa altura, mesmo por estimativa. Frisou que, mesmo que se insistisse em realizar nova inspeção, não seria mais possível estimar um possível dano, ao considerar que já se passaram mais de quatro anos (na época da instrução; hoje, mais de sete anos) e, após este interregno, devem ter havido alterações próprias do uso ou feitas pelos próprios ocupantes dos imóveis.

31. Concordo em parte. Verifico que, com base nos relatórios de inspeção do Ministério das Cidades e na planilha de custo das obras constante à peça 4, p.106/107, é possível verificar os custos da maioria dos itens não executados, relativa às trinta casas, a saber: (a) ralos sifonados: R\$ 282,00; (b) tanques: R\$ 1.500,30; (c) caixa de gordura: R\$ 987,00; (d) caixa de passagem: R\$ 1.128,00; (e) sifão do lavatório: R\$ 112,80; (f) sifão pia/tanque: R\$ 225,60; (g) lavatório de louça: R\$ 1.359,30. Para os cobogós nas cozinhas, disjuntores sem separação dos circuitos e calçada em dimensão incorreta na área de serviço e demais itens cuja qualidade foi inquinada, não é possível calcular com os elementos dos autos.

32. A soma de tais valores (R\$ 5.595,00), com os acréscimos legais a partir de 11/9/2013 (data do último repasse dos recursos) até a presente data, é R\$ 9.187,21 (não se conhece a data dos pagamentos nem os valores efetivamente pagos), que deve ser imputado a débito ao responsável, sem qualquer temor de que esteja em proporção maior que o valor devido.

33. Pesa a desfavor do responsável a entrega das unidades habitacionais eivadas de falhas. Veja-se que a solicitação para resolução dessas falhas foi tempestiva por parte do Ministério das Cidades, ainda em 2013 e 2014. Apesar da constatação de que a instituição financeira e a empresa contratada corrigiram várias das falhas constatadas, outras permaneceram sem deslinde e a qualidade das obras foi prejudicada. Neste ponto, acompanho o entendimento do MPTCU quando asseverou que era responsabilidade do banco o acompanhamento das obras até a conclusão das unidades habitacionais, nos termos da Portaria Conjunta SHH/STN 472/2009.

34. Por esse motivo – entrega dos imóveis com falhas construtivas, motivo da citação – apesar de acolher a análise feita pelo auditor de controle externo que atuou nos autos como razões adicionais de decidir, não acompanho o deslinde por ele proposto (arquivamento ante a ausência dos pressupostos válido de constituição e desenvolvimento) e propugno o julgamento pela irregularidade das contas do responsável, com a condenação pelo débito de R\$ 5.595,00 e a aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

35. No presente caso, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva, uma vez que as irregularidades ocorreram em 2011/203, menos de dez anos, portanto, do ato que determinou a citação (24/2/2020).

36. Por fim, registro que o Banco Bonsucesso ajuizou a Ação Ordinária 0047157-88.2016.401.3800, que tramita na 10ª Vara Federal/SJMG em 19.12.2018, após a extinção da 8ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais, na qual pleiteou o reconhecimento da inexistência e inexigibilidade dos débitos relativos às unidades habitacionais e promoveu o depósito em juízo do valor da causa (peça 4, p. 69). A ação foi julgada improcedente em 30/4/2020 (peça 39).

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de abril de 2021.



Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator