

Proposta de Deliberação

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria Nacional de Habitação, do extinto Ministério das Cidades, em atendimento à determinação contida no acórdão 2865/2016-TCU-Plenário, proferido no TC 019.677/2013-8¹, em razão de irregularidades verificadas na execução do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) no município de Jatobá/MA.

2. Conforme a Lei 11.977/2009, o PMCMV, na modalidade em referência, atendia a municípios com população de até 50.000 habitantes. O programa era operacionalizado mediante subvenção econômica para complementação do valor de construção de unidades habitacionais. Os recursos eram disponibilizados mediante oferta pública a instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central ou por agentes financeiros do Sistema Financeiro de Habitação, definidos pela Resolução 3.768/2009, do Conselho Monetário Nacional.

3. Os estados e municípios cujas propostas de empreendimentos habitacionais fossem selecionadas pelas instituições financeiras habilitadas firmavam termo de acordo e compromisso. O termo celebrado entre o município de Jatobá/MA e o Banco Bonsucesso S/A previa a construção de 30 casas, destinadas a famílias com renda bruta mensal máxima de R\$ 1.395,00².

4. Segundo o Ministério das Cidades, na oferta pública do ano de 2009, o município de Jatobá/MA foi contemplado com R\$ 360.000,00³.

5. Diferentemente da situação constatada na divulgação da oferta pública, o contrato de execução celebrado entre a comissão dos beneficiários e a construtora Souza e Lima Engenharia e Construção Ltda.⁴ previu a execução de 30 casas ao custo unitário de R\$ 15.000,00, totalizando R\$ 450.000,00.

6. Contudo, efetivamente, o extinto Ministério das Cidades repassou ao banco R\$ 338.000,00 entre 3/1/2011 e 4/2/2013, por meio de sete ordens bancárias⁵.

7. De acordo com o relatório do tomador de contas⁶, foram construídas 26 unidades habitacionais em Jatobá/MA, as quais estavam em desconformidade com as normas do PMCMV. Concluiu-se que o Banco Bonsucesso S/A seria responsável pelo dano ao erário correspondente, no valor histórico de R\$ 338.000,00, em razão da não consecução dos objetivos do termo de acordo e compromisso.

8. O entendimento do tomador de contas foi corroborado pelo órgão de controle interno⁷.

II

9. No âmbito desta Corte, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE) esclareceu que, não obstante o extinto Ministério das Cidades tivesse imputado débito pelo valor total dos recursos repassados para consecução do objeto⁸, a situação retratada na presente tomada de contas especial demonstrava que o objeto foi executado, apresentando funcionalidade, mas com a existência de vícios construtivos.

¹ Relatório de auditoria realizada no âmbito de fiscalização de orientação centralizada cujo processo consolidador foi o TC 017.374/2013-8.

² Peça 2, p. 187-192.

³ Peça 10, p. 11.

⁴ Vide cláusula 6ª, TC 019.677/2013-8, peça 7, p. 2.

⁵ Peça 2, p. 12.

⁶ Relatório do tomador de contas 1/2017 (peça 2, p. 68-79).

⁷ Peça 4, p. 1-12.

⁸ Peça 11-13.

10. Ponderou a SecexTCE, portanto, que o cálculo do débito deveria considerar os custos dos serviços necessários para os reparos das casas. Assinalou, entretanto, que no relatório de visita técnica realizada nos dias 27 e 28/7/2015⁹, que fundamentou a instauração desta tomada de contas especial, apenas constam as irregularidades encontradas na vistoria, sem haver menção aos custos para corrigi-las.
11. Desse modo, realizou diligência à Secretaria Nacional de Habitação, que compõe, atualmente, a estrutura do Ministério do Desenvolvimento Regional, para que enviasse ao Tribunal detalhamento dos cálculos dos vícios construtivos verificados, acompanhado de planilhas das irregularidades constatadas no relatório de visita técnica.
12. O ministério informou que não havia desenvolvido metodologia para a apropriação de custos correspondentes a serviços não executados ou de descontos aplicáveis quando da identificação de vícios construtivos, e que a exigência da devolução integral da subvenção seguiu o disposto no item 4.2 da Portaria Interministerial 152/2012, que estabeleceu a regra do “tudo ou nada”.
13. Após a resposta do órgão, por considerar que, no caso presente, não se verificavam os requisitos que justificassem a responsabilização pessoal dos dirigentes do Banco Bonsucesso S/A (fraude, desvio de finalidade, confusão patrimonial), a SecexTCE entendeu que apenas a instituição financeira deveria figurar no rol de responsáveis, pois unicamente ela estaria sujeita à eventual devolução dos recursos administrados por conta do programa.
14. Promovida a citação do Banco Bonsucesso S/A (atualmente denominado Banco BS2) pelo valor total da subvenção repassada e examinadas as alegações de defesa, o auditor responsável pela instrução considerou que a condenação do Banco BS2 a devolver a integralidade dos recursos contrariava o entendimento predominante desta Corte no que tange à inexistência de débito nos casos em que se verifica a funcionalidade do objeto¹⁰.
15. Acrescentou que o item 4.2 da Portaria Interministerial 152/2012 não estaria de acordo com a jurisprudência desta Corte. Concluiu que as falhas verificadas se encaixariam no contexto de padrão construtivo, mais afeito a itens de conforto do que propriamente de habitabilidade e salubridade.
16. Desse modo, propôs acolher as alegações de defesa da instituição financeira e julgar suas contas especiais regulares com ressalva.
17. O diretor da SecexTCE, por sua vez, divergiu do encaminhamento sugerido. Defendeu que não haveria ilegalidade na Portaria Interministerial 152/2012, ao exigir “tudo ou nada” em obras do PMCMV.
18. Assinalou a existência de ação judicial em trâmite na Justiça Federal¹¹, ajuizada pela instituição financeira, no intuito de obter a declaração da inexistência de descumprimento do PMCMV, cuja sentença de mérito julgou improcedentes os pedidos da parte autora.
19. Acrescentou que não seria correto que se considerasse o recebimento parcial da obra, tampouco que as contas do responsável fossem julgadas regulares com ressalva, tendo em vista que o Banco Bonsucesso teve a oportunidade de sanear as inconformidades detectadas no empreendimento, não tendo, no entanto, adotado todas as medidas necessárias para tanto.

⁹ Peça 2, p. 159-165.

¹⁰ Peça 39.

¹¹ Ação declaratória 0047157-88.2016.4.01.3800, em trâmite perante a 8ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais, na qual foi depositado, pelo Banco BS2, o valor total de R\$ 1.296.061,38, montante que engloba o valor histórico de R\$ 338.000,00, referente às obras de Jatobá/MA.

20. Apontou, por fim, a presunção de veracidade do relatório de visita técnica elaborado pelo Ministério das Cidades em 2015, no que se refere ao não adimplemento das obrigações do Banco Bonsucesso.

21. Propôs, então, 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 8.443/1992¹². A proposta contou com a anuência do titular da SecexTCE¹³.

22. O MP/TCU, representado pelo subprocurador-geral Lucas Rocha Furtado, manifestou-se de acordo com a proposta do auditor instrutor, pois considerou que haveria dúvida sobre se remanesceram ou não defeitos que comprometessem inteiramente as condições de habitabilidade e salubridade das construções e, sobretudo, porque a importância imputada ao Banco Bonsucesso nesta tomada de contas especial não decorreria da apuração de dano, mas da pretensão do exercício de cláusula incidente sobre o pacto, cuja satisfação forçada não competiria a esta Corte de Contas, mas ao Poder Judiciário, a quem já teria sido confiada a solução do impasse¹⁴.

III

23. Ressalto que, no âmbito do TC 019.677/2013-8¹⁵, por ocasião da visita realizada em 28/8/2013 pela equipe de auditoria desta Corte, verificou-se que os imóveis construídos apresentavam vícios construtivos diversos que prejudicavam a habitabilidade e a salubridade dos empreendimentos¹⁶, os quais redundaram, por meio do item 9.1 do acórdão 2257/2014-TCU-Plenário, transcrito a seguir, em determinação ao Ministério das Cidades, como gestor do programa, para que promovesse as devidas correções das falhas verificadas:

“9.1. determinar ao Ministério das Cidades, na qualidade de gestor Programa Minha Casa, Minha Vida, na vertente que atende a famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais), residentes em municípios com população limitada a 50 (cinquenta) mil habitantes, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, II, do RI/TCU, que, no prazo máximo de 15 (quinze) dias comprove a execução das medidas corretivas necessárias ao saneamento das irregularidades detectadas nas obras do PMCMV no município de Jatobá/MA, descritas no Ofício 191/2014/DHAB/SNH/MCIDADES e a seguir transcritas, que visam dotar as respectivas unidades habitacionais de condições mínimas de habitabilidade e salubridade, ou que, caso ainda não tenham sido providenciadas as correções, comprove o ressarcimento previsto no item 4.2 da Portaria Interministerial 152, de 9/4/2012: (...)” (grifo nosso)

24. Tendo em vista que não foi comprovado o cumprimento do item 9.1 do acórdão 2257/2014-TCU-Plenário, o Tribunal, após rejeitar as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Inês da Silva Magalhães, titular, à época, da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades, aplicou, mediante o mencionado acórdão 2865/2016-TCU-Plenário, multa à referida responsável, no valor de R\$ 10.000,00¹⁷, bem como determinou a instauração da presente tomada de contas especial, com vistas ao ressarcimento do dano apurado nos autos.

¹² Peça 40.

¹³ Peça 41.

¹⁴ Peça 43.

¹⁵ Auditoria de conformidade realizada no Ministério das Cidades e no município de Jatobá/MA, no âmbito de fiscalização de orientação centralizada (FOC), aprovada pelo Acórdão 1488/2013-TCU-Plenário, com o objetivo de aferir a qualidade das obras executadas por meio 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.

¹⁶ Vide TC 019.677/2013-8, peça 12, p. 35.

¹⁷ Após o recolhimento da referida dívida pela responsável, o Tribunal concedeu-lhe quitação mediante o acórdão 2291/2018-TCU-Plenário.

25. Posteriormente, o relatório de visita técnica da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades¹⁸, realizada nas referidas obras nos dias 27 e 28/7/2015, mostrou que remanesceu boa parte dos problemas de habitabilidade e salubridade apontados no acórdão 2257/2014-TCU-Plenário.

26. Nesse sentido, no âmbito deste processo, a instituição financeira foi citada, nos seguintes termos¹⁹:

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

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

Responsável: Banco Bonsucesso S/A.

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

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

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

27. Dito isso, destaco que o banco foi instado a solucionar as falhas de forma tempestiva pelo Ministério das Cidades, ainda em 2014. Apesar da constatação de que a instituição financeira e a empresa contratada corrigiram algumas das falhas constatadas, outras permaneceram sem solução, com prejuízo à qualidade das casas.

28. Vale transcrever trecho da resposta encaminhada pelo banco à citação do Tribunal²⁰:

“(…) 52. Ora, se o banco não tivesse repassado os recursos construtora (sic), as casas não existiriam; do mesmo modo, se a construtora tivesse recebido os recursos, mas não tivesse construído, as casas também não existiriam. Tudo isso justificaria, sem dúvida, a devolução integral dos recursos ao Ministério das Cidades, acrescida de todas as penalidades possíveis. Mas os recursos tiveram a destinação determinada pelo ministério. Ou seja, as casas foram efetivamente construídas e encontram-se habitadas há mais de 07 (sete) anos!

53. Se houve defeitos na obra, foram integralmente corrigidos, conforme demonstra o laudo técnico (doc. 11) e o próprio relatório do Ministério das Cidades (doc. 12). Ainda que tais defeitos persistam, e que não decorram do uso das moradias pode-se pretender responsabilizar a construtora, forçando-a a repará-los ou a pagar indenização. Mas, postular do Banco BS2 a devolução integral dos recursos, porque foi constatada ‘falha no revestimento’ de ‘uma unidade’, ou porque há ‘trincos, descolamentos e quebras’ no piso que é utilizado há pelo menos 07 (sete) anos constitui pretensão de enriquecimento sem causa, com o que não pode concordar o Banco BS2. (…)”

¹⁸ Peça 2, p. 159-165.

¹⁹ Instrução peça 23; ofício 22796/2020-TCU/Seproc, peça 27.

²⁰ Peça 30, p. 22.

29. O laudo técnico²¹ a que faz referência o excerto acima transcrito foi produzido por engenheiro a pedido da própria instituição financeira. Data de fevereiro de 2015, sendo, portanto, posterior à fiscalização efetuada pelo Ministério das Cidades ocorrida em outubro de 2014, que resultou no relatório técnico 2/2014/DHAB/SNH/MCIDADES²², de 20/10/2014, o qual havia apontado a existência de defeitos e determinou ao banco que promovesse a correção.

30. Porém, de acordo com o último relatório de visita técnica, elaborado pelo ministério em 30/7/2015²³, havia, sim, defeitos remanescentes, a seguir elencados:

“(...) 6.3 A seguir descrição detalhada e as evidências observadas:

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

6.3.1.1 Em relação a esta solicitação, verificou-se:

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

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

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

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

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

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

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

6.3.2.1 Em relação a esta solicitação, verificou-se:

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

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

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

6.3.3 - 5 portas, 3 janelas e 2 cobogós.

6.3.3.1 Em relação a esta solicitação, verificou-se:

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

²¹ Peça 32, p. 58-64.

²² Peça 32, p. 65-77.

²³ Peça 2, p. 159-165.

frequente amassados, ferrugem e problemas para abertura e fechamento. Também verificadas falhas no assentamento, como por exemplo, rachaduras na argamassa;

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

c) em uma unidade a falta de pintura na janela de um dos quartos e em outra da porta de acesso à sala; 6.3.4 Piso cimentado com acabamento liso e impermeável.

6.3.4 piso cimentado com acabamento liso e impermeável

6.3.4.1 Em relação a esta solicitação, verificou-se:

a) que o piso apresenta executado liso sobre base regularizada (contrapiso), mas na maioria das unidades foram verificadas falhas de execução, apresentando afofamento, descolamento, quebras e presença de manchas que, segundo os moradores, são oriundas de umidade;

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

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

6.3.5.1 Em relação a esta solicitação, verificou-se:

a) a existência de fossas e sumidouros não interligados entre si sendo relatados pelos moradores a presença de transbordamentos, entupimentos e retorno para dentro do imóvel. A situação apresentada permite inferir na ineficácia do sistema e concluir que as unidades não dispõem de solução adequada de esgotamento sanitário;

b) que a maioria das tubulações hidráulicas está embutidas nas alvenarias, mas verificou-se a existência de tubulações hidráulicas expostas nas partes externa e interna de unidades habitacionais, pias sem sifão, todos em desacordo com as especificações e com o que fora solicitado;

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

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

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

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

6.3.6.1 Em relação a esta solicitação, verificou-se:

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

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

6.3.7 Calçadas na frente e lateral da edificação, onde se localiza a área de serviço, com 50 cm de largura.

6.3.7.1 Em relação a esta solicitação, verificou-se:

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

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

6.3.8.1 Em relação a esta solicitação, verificou-se:

a) que a infraestrutura apresenta-se parcialmente compatível com os normativos, sendo verificadas ligações de água por rede pública (executada a expensas dos moradores, sem a existência de hidrômetros e com alguma sazonalidade no fornecimento) e de energia elétrica. Verificado que existe acesso às unidades habitacionais por via pavimentada em asfalto, sendo observada drenagem superficial e ainda iluminação pública;

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

31. Não merece prosperar a alegação do banco de que deveria haver a responsabilização da construtora pelos defeitos que persistiram, forçando-a a repará-los ou a pagar indenização.

32. Para a execução das obras, foram firmados contratos individuais entre cada um dos beneficiários, o banco e a Souza e Lima Engenharia e Construção Ltda. Ou seja, a relação contratual existente com a construtora não envolvia o ministério. A relação jurídica existente com o ministério era com o agente financeiro responsável pela operacionalização do PMCMV no município de Jatobá/MA, que foi o Banco Bonsucesso S.A.

33. Os normativos que regem o PMCMV definem um papel de acompanhamento e supervisão às instituições financeiras, que não se confunde com a simples aceitação das medições apresentadas pelo município. Conforme a portaria ministerial 484/2009, entre as obrigações da instituição financeira está analisar a “viabilidade técnica, jurídica e documental das propostas de projetos dos estados ou municípios”, bem como realizar o “acompanhamento das obras até a conclusão das unidades habitacionais”. O banco também repassava os recursos à construtora, após analisar as medições encaminhadas.

34. Se no curso de seu trabalho de acompanhamento das obras o banco efetuou as liberações de recursos à contratada, mesmo as unidades habitacionais tendo sido entregues com defeitos de construção, deve-se responsabilizar a instituição financeira, cabendo a esta, caso queira, acionar regressivamente a construtora, com vistas a se ressarcir de eventuais valores ressarcidos ao erário.

35. Além de tais argumentos, deve-se salientar que o instituto da solidariedade é uma prerrogativa do credor. Ou seja, mesmo que, em hipótese, fosse incluída a construtora como responsável no processo, isso não afastaria a responsabilidade do banco, que continuaria solidário quanto ao débito.

36. O próprio banco admite a possibilidade de ter que ressarcir a União por conta dos itens executados com defeito, conforme sentença prolatada na ação declaratória promovida contra a União. O banco pediu, alternativamente, que, caso condenado, “sua responsabilidade seja limitada a apenas indenizar a ré pelo valor necessário às obras de ajuste nas unidades habitacionais, nos termos exatos do relatório de f. 111/123 destes autos, afastando-se por completo a obrigação de devolução integral dos recursos já aplicados nas obras”²⁴.

²⁴ Peça 37, p. 3.

37. As habitações foram construídas e encontram-se, atualmente, ocupadas pelos beneficiários. Para a realização das obras necessárias para que os imóveis alcançassem a integralidade dos padrões mínimos de habitabilidade e salubridade exigidos no PMCMV, haveria necessidade de vistoria detalhada, que apontasse objetivamente os vícios construtivos remanescentes nas construções, diferenciando-os das melhorias eventualmente realizadas pelos beneficiários, bem como dos itens que sofreram desgaste pelo uso natural.

38. Pode-se presumir que, passados cerca de seis anos desde a última vistoria do ministério, seria inviável impor à instituição financeira a obrigação de promover a correção integral dos problemas de construção apontados no acórdão 2257/2014-TCU-Plenário.

39. Assim, reputo que o desfecho possível para o caso é a atribuição de débito relativo às partes não executadas ou executadas em desconformidade com o projeto, restringindo-se à parcela dos itens elencados no acórdão 2257/2014-TCU-Plenário os quais não foram integralmente sanados.

40. O diretor da SecexTCE, em seu pronunciamento, resumiu as providências adotadas para correção dos vícios conforme reproduzido a seguir²⁵:

“3. A tabela a seguir resume as transcrições existentes nos itens 3 e 4 da instrução precedente, descrevendo as pendências de qualidade constatadas na obra e as ações tomadas no sentido de saná-las:

Pendência Acórdão 2257/2014-Plenário	Situação verificada na Vistoria Ministério das Cidades
Regularização da face interna das alvenarias	Solucionada. No entanto, <u>foi ressalvada a qualidade do serviço realizado em várias unidades, nas quais se verificou a desagregação do material utilizado. No que tange à pintura, foi detectado o uso de cal. No entanto, a aplicação do material se deu de forma desigual e sem o cobrimento homogêneo da alvenaria previsto no memorial (não foram dadas as duas demãos).</u>
Colocação de dois circuitos elétricos distintos	Não executada. <u>Em algumas unidades, sequer havia quadro de distribuição e disjuntores.</u> Nas que havia quadro e disjuntores, não houve a divisão dos circuitos.
Instalação elétrica embutida nas paredes, colocação de eletrodutos, caixas e tampas para tomadas de embutir e interruptores	Não executada: <u>ausência de tomadas, interruptores pendentes do teto, tomadas não embutidas nas paredes.</u>
Instalação das 5 (cinco) portas, 3 (três) janelas e 2 (dois) cobogós	Parcialmente Executadas. Contudo, foi constatada, além de unidades com <u>ausência de portas e/ou cobogós</u> , baixa qualidade dos elementos utilizados, trincas na região desses elementos e dimensões fora das especificações.
Execução de piso cimentado com acabamento liso e impermeável	Parcialmente Executado. Contudo, além da <u>ausência de piso queimado em uma unidade</u> , foi identificado trincas, descolamentos e quebras nas demais.
Execução das instalações hidráulicas embutidas, além da colocação de ralos sifonados e caixa de gorduras	Executada as instalações hidráulicas embutidas na maioria dos casos. Contudo, além de algumas inexecuções, houve deficiência de qualidade dos materiais e da solução aplicada. <u>Não executado os ralos sifonados e caixas de gordura em nenhuma das unidades.</u>
Execução de pintura completa nas paredes externas à edificação em duas demãos	Executada com baixa qualidade.
Implantação de calçadas na frente e lateral da edificação	Executada em dimensões menores que as especificadas. Ainda, ausência de ampliação na área destinada ao tanque e outros defeitos.
Implantação da infraestrutura básica (água, energia, esgoto etc.) – Responsabilidade do Município	Serviços implantados, ainda que o esgotamento sanitário não esteja a contento.

(...).” (grifo nosso)

41. A exemplo do procedimento adotado pelo ministro Vital do Rêgo ao relatar o TC 043.284/2018-3, no voto que fundamentou o acórdão 6288/2021-TCU-1ª Câmara, também verifico a possibilidade de se obter o custo da maioria dos itens não executados, com base na planilha de

²⁵ Peça 40.

orçamento discriminativo dos custos de construção das unidades apresentada em 23/4/2014 pelo Banco Bonsucesso junto ao ministério²⁶.

42. Para o serviço de alvenaria interna das residências, em que se “verificou a desagregação do material utilizado”, deve ser considerado débito o total do serviço inadequadamente executado nas 26 unidades, que correspondeu a chapisco (R\$ 4.345,90) e reboco (R\$ 19.489,34), tendo em vista a má qualidade do material utilizado²⁷.

43. Em algumas unidades, não havia quadro de distribuição e disjuntores e, nas em que havia, não houve a divisão dos circuitos. Não foram localizadas tomadas. Desse modo, o débito corresponde à ausência do quadro de distribuição (R\$ 31,96) e do disjuntor (R\$ 135,46)²⁸, bem como das tomadas (R\$ 386,10)²⁹.

44. Quanto à instalação das portas, janelas e cobogós, foi considerada pelo ministério como parcialmente executadas, tendo sido constatado, além de unidades com ausência de portas e/ou cobogós, baixa qualidade dos elementos utilizados, trincas na região desses elementos e dimensões fora das especificações. Tendo em vista a informação de que houve execução parcial, pode-se definir o débito, por estimativa, correspondente à metade do valor das portas (R\$ 2.016,35), janelas (R\$ 4.387,50) e cobogós (R\$ 286,26)³⁰.

45. Ademais, para o item “execução de piso cimentado com acabamento liso e impermeável”, tendo em vista a informação de que não foi executado em uma unidade e que nas demais foram identificados descolamentos, trincas e quebras, evidenciando-se a má execução do referido serviço, que deveria ter sido refeito, é razoável imputar débito equivalente ao total do referido serviço, R\$ 9.371,70.

46. Com relação à pendência relativa à execução das instalações hidráulicas embutidas, além da colocação de ralos sifonados e caixa de gorduras, foi relatado pelo ministério que, além de algumas inexecuções, constatou-se deficiência de qualidade dos materiais e da solução aplicada, não tendo sido executados os ralos sifonados e as caixas de gordura em nenhuma das unidades. Desse modo, o débito corresponde à totalidade do item referente às instalações hidro sanitárias (R\$ 35.378,98)³¹.

47. Acerca da pintura das casas, prevista para ser realizada com o uso de “tinta d’água” com duas demãos sobre o reboco, verificou-se a utilização de cal, material de custo inferior à tinta, o cobrimento de forma desigual e não homogêneo da alvenaria, bem como a aplicação de apenas uma demão, de modo que deve essa parte do débito corresponde à inadequação da pintura realizada 26 unidades, no valor de R\$ 4.812,86.

48. Para a calçada em dimensão incorreta na área de serviço e demais itens cuja qualidade foi questionada, não é possível o referido cálculo com base nos elementos constantes dos autos.

²⁶ Peça 2, p. 101-107.

²⁷ Utilizou-se, no cálculo, a metragem da área externa das casas, ante a ausência de informações sobre a medida da área interna na tabela à peça 2, p. 105. Vale ressaltar que, tendo em vista que se trata de residências formadas por “sala, dois quartos, banheiro, cozinha e área de serviço” (peça 2, p. 102), conclui-se que a metragem da área interna é superior à da área externa.

²⁸ Tendo em vista que o ministério não informou o número exato de itens não instalados, referindo-se, no entanto, a eles no plural, depreendeu-se que, no mínimo, em duas residências não houve a instalação do quadro de distribuição, de modo que o respectivo custo unitário foi multiplicado por dois. No caso dos disjuntores, tendo em vista que não houve a separação em dois circuitos, conforme havia sido planejado, depreende-se que houve a instalação de apenas um disjuntor em cada uma das 26 casas, em vez de dois, de modo que constitui débito a não instalação dos demais 26 disjuntores faltantes.

²⁹ Foi considerado como débito o total de cada item, tendo em vista que foi informado que tais itens não foram executados em nenhuma das 26 unidades habitacionais.

³⁰ Foi considerado como débito o total de itens previstos dividido por dois, tendo em vista que foi informado que tais itens não foram executados totalmente em nenhuma das 26 unidades habitacionais.

³¹ Peça 2, p. 105.

49. A soma de tais valores (R\$ 80.642,41), com os acréscimos legais a partir de 4/2/2013 (data do último repasse dos recursos) até a presente data, é de R\$ 130.431,03 (não se conhece a data dos pagamentos nem os valores efetivamente pagos).

50. O débito apurado é inferior ao que resultaria de decisão de devolução integral dos recursos, bem como inferior ao que resultaria da consideração da totalidade dos itens sem solução e dos executados com baixa qualidade, se fosse possível assim proceder.

51. Considerando que está devidamente comprovado que as unidades habitacionais não foram executadas conforme as especificações definidas e que as correções necessárias não foram integralmente realizadas, o banco responsável deve ser condenado a ressarcir o erário de débito (parcial em relação à subvenção econômica por ele administrada) quantificado em razão dos defeitos construtivos apontados nos autos, sendo-lhe aplicada a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

52. No presente caso, nos termos do acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva, uma vez que as irregularidades ocorreram entre 2011 e 2013 e o ato que determinou a citação data de 17/4/2020³².

Ante o exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação desse Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2021.

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

³² Peça 25.