

Processo TC 023.889/2014-4 (com 261 peças)
Apenso: TC 035.039/2017-5 (Solicitação)
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Para introdução do tema versado no presente feito, seguem as linhas gerais da concepção e do funcionamento do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (peça 2, pp. 46/50, grifos originais):

“1 PROGRAMA DE SUBSÍDIO À HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - PSH

1.1 O PSH tem por objetivo tornar acessível a moradia adequada para os segmentos populacionais alcançados pelas operações de financiamento ou parcelamento habitacional de interesse social.

1.2 Compete ao Ministério das Cidades conjuntamente com o Ministério da Fazenda o estabelecimento das diretrizes e condições gerais de implementação do programa.

1.3 O Programa é operado com recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) e são destinados, exclusivamente, ao subsídio de operações de financiamento ou parcelamento, contratadas com pessoa física cuja renda familiar não ultrapasse R\$ 1.050,00, de modo a complementar a capacidade financeira do proponente para pagamento do preço do imóvel residencial e o valor necessário para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações, compreendendo as despesas de contratação, administração e cobrança, remuneração e perda de capital, entre outras.

1.3.1 A operação de financiamento é caracterizada, no mínimo, pelo aporte de recursos financeiros provenientes das instituições financeiras ou agentes financeiros do SFH participantes do Programa, necessários à composição do pagamento do preço do imóvel, retornáveis pelos beneficiários finais das operações.

1.3.2 A operação de parcelamento é caracterizada, no mínimo, pelo aporte de recursos financeiros, bens ou serviços, provenientes de órgãos e entidades responsáveis pela promoção dos empreendimentos, necessários à composição do pagamento do preço do imóvel, passíveis de retorno, parcial ou integral, pelos beneficiários finais das operações.

1.4 As contrapartidas provenientes do DF, Estados e Municípios, sob a forma de aporte de recursos, bens ou serviços economicamente mensuráveis, se somam ao valor do subsídio e ao valor do financiamento ou parcelamento habitacional do beneficiário para complementar o valor do imóvel.

1.5 As instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil ou os agentes financeiros do SFH, na forma definida pelo Conselho Monetário Nacional, interessadas em habilitar-se à contratação de financiamentos ou parcelamentos com os beneficiários podem participar das ofertas públicas de recursos, realizadas pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

1.6 O resultado do leilão de recursos é homologado em Portaria expedida pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, ato este que habilita, para os devidos efeitos legais, as instituições financeiras e os agentes financeiros do SFH concorrentes a operarem o Programa.

1.7 A indicação dos beneficiários ao Programa é efetuada pelo DF, Estado ou Município, cabendo à instituição financeira ou agente financeiro do SFH a análise cadastral e financeira dos indicados.

1.8 Os subsídios são liberados pelo Ministério das Cidades, no caso do subsídio complementação e pelo Ministério da Fazenda, no caso do subsídio de equilíbrio econômico-financeiro, às instituições financeiras e agentes financeiros do SFH habilitados nos leilões, após esses terem efetivado as operações de financiamento ou parcelamento com os beneficiários.

1.9 A legislação do Programa PSH está acostada nos seguintes instrumentos legais: Lei nº 10.998, de 15 de dezembro de 2004; Decreto nº 5.247, de 19 de outubro de 2004; Portaria Interministerial nº 335, de 29 de setembro de 2005, Portaria Interministerial nº 611, de 28 de novembro de 2006 [peça 1, pp. 104/72]; Resoluções do Conselho Monetário Nacional nº 3.243, de 28 de outubro de 2004; e nº 1.980, de 30 de abril de 1993, com a redação dada pela nº 3.157, de 17 de dezembro de 2003.

1.10 O Programa opera nas modalidades operacionais de **Produção de Moradias**, que objetiva a produção de novas unidades habitacionais, dotadas de padrões mínimos de habitabilidade, observadas as posturas municipais e na **Aquisição de Moradias**, que objetiva a aquisição de unidades habitacionais prontas, dotadas de padrões mínimos de habitabilidade, observadas as posturas municipais.”

Nos termos do Relatório de TCE 1/2014 (peça 3, pp. 284/90), nestes autos, trata-se do processo instaurado em decorrência da *“impugnação parcial de despesas realizadas pelo descumprimento normativo e irregularidades na aplicação de recursos do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH, no Município de Hortolândia/SP, ajuste feito para subsidiar o Convênio de Cooperação entre a entidade e a Prefeitura Municipal local [peça 1, pp. 30/42], prevendo operações de parcelamentos habitacionais de interesse social, com a construção de 638 unidades habitacionais nos empreendimentos Jardim Boa Esperança e Recanto do Sol, e tendo havido repasse direto na conta do agente do sistema financeiro da habitação de recursos no valor de R\$ 1.914.000,00, em 30/6/2006, acrescidos de remessa de igual valor em conta de garantia da execução das obras, denominada conta gráfica”* (peça 7, p. 1, item 1).

Mais especificamente, de acordo com o Relatório de TCE 1/2014 (peça 3, p. 285):

“5. O motivo da instauração desta Tomada de Contas Especial foi o descumprimento do item 7 do anexo I da Portaria Interministerial nº 335/2007 [335/2005, peça 1, pp. 138/40], que configurou aplicação dos recursos na modalidade de ‘reforma de unidades habitacionais’, em desacordo com as normas do Programa, conforme conclusão do Relatório Final de Diligência *in loco*, constante às fls. 211 a 225 [peça 2, pp. 46/74] deste processo de TCE.”

Conforme breve relato que integra os autos (“PSH – Relatório Final de Diligência *in loco*”, peça 2, pp. 50/8):

“2 HISTÓRICO DA DENÚNCIA [peça 1, pp. 10/8 e 44]

(...)

2.4 Em 12 de junho de 2007, a Prefeitura Municipal de Hortolândia prestou os seguintes esclarecimentos:

2.4.1 Que a PM de Hortolândia celebrou convênio com a Companhia Regional de Habitações de Interesse Social – CRHIS [sociedade de economia mista intermunicipal com sede em Araçatuba/SP, peça 139, pp. 1 e 7, e peça 204, pp. 54/71] e a Cooperativa Nacional de Habitação - COOPERHAB para a utilização de 638 créditos do PSH [peça 1, pp. 30/42], visando finalizar construções precárias do loteamento irregular resultado da ocupação ocorrida em 1994;

2.4.2 Que a COOPERHAB era a responsável pelas obras nas unidades habitacionais e contratou uma Construtora para a execução destas obras, denominada BERTOLINI [peça 1, pp. 352/6], que também comercializava material de construção. Esta Construtora estava associando-se à Construtora Vital e Lapresa Engenharia e Projetos Ltda., com o objetivo de criar uma nova Construtora, a UIRAPURU, cuja documentação ainda estava tramitando na Junta Comercial;

(...)

3 OPERAÇÃO DA CRHIS NO ÂMBITO DO 10º LEILÃO DE RECURSOS DO PSH

3.1 Em 11 de novembro de 2007 [2005, peça 2, p. 296, item 2], a CRHIS participou do 10º Leilão de recursos do PSH sendo habilitada, conforme Portaria Conjunta nº 4/2005 [peça 1, pp. 218/60 e 276] da Secretaria Nacional de Habitação e da Secretaria do Tesouro Nacional, com 924 parcelamentos, conforme Portaria nº 817, de 30 de novembro de 2005, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, que homologou o resultado da oferta pública de recursos do PSH.

3.2 Em 10 de abril de 2006, a CRHIS encaminhou os relatórios ‘Síntese da Aplicação dos Recursos do PSH’ [peça 1, p. 48] e o ‘Relatório Analítico da Aplicação dos Recursos do PSH (Parcelamento)’ [peça 1, pp. 50/74], Anexos V e VII, respectivamente, da Portaria Interministerial nº 335/2005, com o objetivo de solicitar ao Ministério das Cidades o repasse dos recursos orçamentários referentes ao subsídio complementação, depois de firmados os contratos de parcelamento com os beneficiários, conforme determina a alínea ‘g’, do subitem 4.2, do Anexo I da referida Portaria Interministerial.

3.3 Constam dos referidos relatórios, a relação de 638 contratos firmados com beneficiários no município de Hortolândia/SP e com as seguintes informações:

- Modalidade: CONSTRUÇÃO
- Nome do empreendimento: Unidade Isolada
- Renda familiar do beneficiário: R\$ 300,00
- Data de assinatura dos contratos: 02/04/2006
- Valor total do investimento por unidade: R\$ 16.120,37, sendo:
 - Valor do parcelamento: R\$ 3.620,37
 - Valor da contrapartida da Prefeitura: R\$ 6.500,00
 - Valor do subsídio complementação: R\$ 6.000,00

3.4 Verificada a exatidão dos dados apresentados pelo Agente Financeiro, e considerando que o requerente encaminhou o pedido de repasse de recursos na forma e dentro do prazo estabelecidos pelas alíneas ‘i’ e ‘k’ do subitem 4.2 do Anexo I da Portaria Interministerial nº. 335, de 2005, e pelo § 16 do art. 1º da Portaria Conjunta nº. 4, de 2005, a Secretaria Nacional de Habitação, por meio do Processo nº 80000.010285/2006-20, recomendou à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades o repasse de recursos orçamentários referente ao subsídio complementação que totalizava R\$ 3.828.000,00 (três milhões oitocentos e vinte e oito mil reais).”

No âmbito deste Tribunal, com base na instrução à peça 82, a então Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex/SP) promoveu a citação solidária dos responsáveis, nos seguintes termos (v.g., peças 94 a 100, 124 a 126, 129, 144, 145 e 152):

VALOR ORIGINAL (R\$) ¹	DATA DA OCORRÊNCIA
3.828.000,00 (D)	30/6/2006
3.066.647,15 (C)	19/11/2010

Valor atualizado até 21/9/2016: R\$ 2.417.601,37

IRREGULARIDADE (peça 82)	Impugnação total de despesas realizadas pela Companhia Regional de Habitações de Interesse Social – CRHIS, no município do Hortolândia/SP, com recursos do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH, em face das condutas abaixo descritas, com descumprimento do art. 1º, § 1º, do Decreto 5.247/2004 [peça 1, p. 108], com inobservância dos subitens 3.2, 7.2.1 a 7.2.3 do Convênio de Cooperação [peça 1, pp. 30/42], e dos itens 4.2 e 9, do Anexo I, da Portaria Interministerial 335/2005 [peça 1, pp. 114/68].
------------------------------------	--

¹ Peça 2, p. 338, e peça 3, pp. 12/4 e 36.

RESPONSÁVEIS	CONDUTAS (peça 82)
<p>Companhia Regional de Habitações de Interesse Social – CRHIS, agente financeiro do SFH habilitado a operar no PSH</p> <p>Antônio Barreto dos Santos, Diretor-Presidente da CRHIS, responsável pelo acompanhamento e pela correta execução das obras</p>	<p>não adoção de medidas para que o objeto proposto fosse integralmente executado e não apresentação de documentos imprescindíveis para comprovar onexo causal entre os recursos recebidos, os pagamentos efetuados às construtoras e as obras efetivamente executadas, com a consequente autorização de pagamentos indevidos à Construtora Uirapuru e à empresa Bertolini Materiais para Construções, Projetos e Serviços Ltda, em razão das seguintes irregularidades constatadas:</p> <p>a.1.1) o relatório “Quantitativo de Execução de Obras”, elaborado pela Construtora Uirapuru, apresentou dados irreais e/ou inconsistentes, conforme explicitado a seguir, os quais não foram contestados pela CRHIS:</p>
<p>Ricardo Jorge, Diretor-Financeiro da CRHIS, responsável pelo acompanhamento e pela correta execução das obras</p>	<p>a.1.1.1) o relatório relaciona itens de serviço, como revestimento, alvenaria, contrapiso, cobertura, pintura e acessórios, sem especificar os valores aplicados a cada unidade habitacional;</p> <p>a.1.1.2) consta do relatório o serviço de nova cobertura que, pela área indicada, seria aplicável a todas as unidades, mas tal serviço não foi executado em pelo menos 81% das unidades cujos proprietários foram entrevistados;</p> <p>a.1.2) o conteúdo do Memorial Descritivo Geral, entregue pela CRHIS e assinado pelo Engenheiro Responsável pela obra, não condiz com a realidade das condições verificadas no local dos empreendimentos;</p> <p>a.1.3) as “Planilhas por unidade habitacional dos serviços executados”, elaboradas pela Construtora Uirapuru, apresentaram dados irreais e/ou inconsistentes, pois não informam as unidades dos serviços e os quantitativos de materiais, impedindo a fiscalização e a medição das obras, e não foram contestadas pela CRHIS;</p> <p>a.1.4) a fiscalização e a medição das obras se deram por meio do preenchimento de diários de obras relatando os serviços executados nas casas de maneira superficial, totalizando as unidades que estavam em reforma e as concluídas no período (quantitativos e percentuais), sem descrição individual do acompanhamento e controle da produção, documentos que, por isso, não têm validade técnica, e que não foram contestados pela CRHIS;</p>
<p>COOPERHAB - Cooperativa Nacional de Habitação, órgão receptor dos recursos repassados pelo agente financeiro e organizador do empreendimento, responsável pela contratação da construtora e/ou mão de obra especializada para execução das obras objeto do convênio firmado entre a cedente e o agente financeiro</p>	<p>não adoção de medidas para que o objeto proposto fosse integralmente executado e não apresentação de documentos imprescindíveis para comprovar onexo causal entre os recursos recebidos, os pagamentos efetuados às construtoras e as obras efetivamente executadas, com a consequente autorização de pagamentos indevidos à Construtora Uirapuru e à empresa Bertolini Materiais para Construções, Projetos e Serviços Ltda, em razão das seguintes irregularidades constatadas:</p> <p>a.2.1) o relatório “Quantitativo de Execução de Obras”, elaborado pela Construtora Uirapuru, apresentou dados irreais e/ou inconsistentes, conforme explicitado a seguir, os quais não foram contestados pela COOPERHAB:</p>
<p>Rose Mari de Toledo, presidente da COOPERHAB</p>	<p>a.2.1.1) o relatório relaciona itens de serviço, como revestimento, alvenaria, contrapiso, cobertura, pintura e acessórios, sem especificar os valores aplicados a cada unidade habitacional;</p>

RESPONSÁVEIS	CONDUTAS (peça 82)
	<p>a.2.1.2) consta do relatório o serviço de nova cobertura que, pela área indicada, seria aplicável a todas as unidades, mas tal serviço não foi executado em pelo menos 81% das unidades cujos proprietários foram entrevistados;</p> <p>a.2.2) o conteúdo do Memorial Descritivo Geral, entregue pela CRHIS e assinado pelo Engenheiro Responsável pela obra, não condiz com a realidade das condições verificadas no local dos empreendimentos, e não foi contestado pela COOPERHAB;</p> <p>a.2.3) as “Planilhas por unidade habitacional dos serviços executados”, elaboradas pela Construtora Uirapuru, apresentaram dados irreais e/ou inconsistentes, pois não informam as unidades dos serviços e os quantitativos de materiais, impedindo a fiscalização e a medição das obras, e não foram contestadas pela COOPERHAB;</p> <p>a.2.4) a fiscalização e a medição das obras se deram por meio do preenchimento de diários de obras relatando os serviços executados nas casas de maneira superficial, totalizando as unidades que estavam em reforma e as concluídas no período (quantitativos e percentuais), sem descrição individual do acompanhamento e controle da produção, documentos que, por isso, não têm validade técnica, e que não foram contestados pela COOPERHAB;</p> <p>a.2.5) não apresentação dos contratos firmados com os fornecedores, descumprindo o item 3.2.9 da cláusula terceira do Convênio de Cooperação [peça 1, p. 36], tampouco de elementos essenciais para comprovar o nexos causal entre os recursos que lhe foram repassados e a consecução do objeto, como extratos bancários, notas fiscais, cópias de cheques e outros elementos comprobatórios de despesas que pudessem demonstrar a legalidade dos pagamentos efetuados à Construtora Uirapuru e à empresa Bertolini Materiais para Construções, Projetos e Serviços Ltda;</p>
<p>Bertolini Materiais para Construções, Projetos e Serviços Ltda.: recebeu pagamentos para o fornecimento de materiais e a execução de obras custeados com recursos do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH destinados ao município de Hortolândia</p>	<p>a.3.1) recebimento de grande parte dos recursos originários do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH, cujo montante não é passível de apuração, tendo como finalidade a execução de obras e fornecimento de material, sendo que restou comprovado que as referidas obras não foram executadas em sua totalidade (638 unidades beneficiadas) e os materiais não foram fornecidos nas quantidades necessárias para a execução do objeto avençado;</p>
<p>Josiliane Rita Ferraz, sócia proprietária da Construtora Uirapuru, que constou como executora das obras, não restando comprovada a existência legal da referida construtora</p>	<p>a.3.2) não apresentação de documentos imprescindíveis para comprovar o nexos causal entre os recursos recebidos, os pagamentos efetuados às construtoras e as obras efetivamente executadas, principalmente porque nas “Planilhas por unidade habitacional dos serviços executados” elaboradas pela Construtora Uirapuru não constam as unidades dos serviços e os quantitativos de materiais, impossibilitando que, através deste documento, seja feita a fiscalização e a medição das obras;</p> <p>a.3.3) desvio de grande parte dos recursos em proveito próprio, cujo montante não é passível de apuração, para finalidades estranhas ao objeto do PSH no Município de Hortolândia/SP.</p>

Ato contínuo, compareceram ao processo os seguintes responsáveis: Antônio Barreto dos Santos (peça 109) e Ricardo Jorge (peça 110), respectivamente, Diretor Presidente e Diretor Financeiro da

Companhia Regional de Habitações de Interesse Social (CRHIS), bem como a própria CRHIS (peça 111), cujas manifestações, de igual teor, ressalvado o número do respectivo ofício de citação, não são propriamente uma defesa, mas uma concordância com o pagamento do valor apurado, nos seguintes termos (peças 109, 110 e 111):

- “1. Em atenção ao Ofício nº 3603/2016- TCU/SECEX-SP, de 14/12/2016 e nos termos do item ‘5’ do Anexo II-Informação Complementares, com a finalidade de demonstrar a boa-fé, manifestamos nossa concordância com o pagamento do valor apurado, conforme informado no Anexo I-Detalhamento do(s) Débito(s), relativo ao processo TC 023.889/2014, dívida essa atualizada monetariamente até 14/12/2016, no valor de R\$ 2.430.138,63 (dois milhões, quatrocentos e trinta mil, cento e trinta e oito reais e sessenta e três centavos).
2. Considerando as dificuldades financeiras de todos os Agentes Financeiros do SFH - Sistema Financeiro da Habitação, principalmente das Companhias de Habitação Popular - COHAB's, solicitamos autorização de Vossa Excelência para que o débito de R\$ 2.430.138,63 (dois milhões, quatrocentos e trinta mil, cento e trinta e oito reais e sessenta e três centavos), atualizados até a data do vencimento da primeira parcela, seja dividido em 36 (trinta e seis) parcelas, conforme dispõe o artigo 217 do Regimento Interno do TCU.
3. A Companhia Regional de Habitações de Interesse Social-CRHIS adotará todas as medidas judiciais cabíveis para responsabilizar e se ressarcir dos prejuízos decorrentes do presente processo de Tomada de Contas Especial do TCU, dos co-responsáveis.”

Vossa Excelência, então, em 17/2/2017, assim se posicionou (peça 130):

“Autorizo o pedido de parcelamento do débito atualizado solicitado pela Companhia Regional de Habitações de Interesse Social (CHRIS) [CRHIS], em 36 (trinta e seis) parcelas mensais. Assim, determino o sobrestamento dos presentes autos até a quitação da última parcela, ou o vencimento antecipado do saldo devedor em razão da inadimplência do responsável, nos termos do art. 10, § 1º, da Lei 8.443/1992.

Na oportunidade, deve a unidade técnica esclarecer à entidade que o recolhimento do débito atualizado monetariamente não afastará a necessidade de apresentação de alegações de defesa, pois somente a constatação de existência de boa-fé poderá afastar a aplicação de multa, a incidência de juros de mora sobre o valor histórico da dívida e a irregularidade das contas.”

Alertada pela Secex/SP, que lhe encaminhou cópia do despacho de Vossa Excelência (peça 133), a Companhia Regional de Habitações de Interesse Social, por meio de expediente subscrito pelos srs. Antônio Barreto dos Santos (Diretor Presidente) e Ricardo Jorge (Diretor Financeiro), também citados solidariamente nestes autos, apresentou alegações de defesa (peças 139 e 143). Os demais responsáveis permaneceram revêis.

Posteriormente, a CRHIS aduziu manifestação adicional nestes autos (peças 204 a 206), em relação à qual Vossa Excelência teceu, em maio/2018, as considerações que seguem (peça 217):

“2. Depois de autorizar o parcelamento do débito solicitado pela CRHIS, a entidade compareceu aos autos para noticiar que a União teria ingressado com uma ação de execução fiscal na Justiça Federal, instrumento por meio do qual a entidade estaria sendo cobrada supostamente pelas mesmas irregularidades apuradas nesta TCE.

3. A companhia defendeu a ilegalidade da ação judicial. Assim, requereu ao Tribunal a declaração de nulidade do ato administrativo de inscrição do crédito na dívida ativa da União, oportunidade em que defendeu que o rito para a execução dos débitos e multas decorrentes de decisões condenatórias proferidas pelo Tribunal de Contas da União é o da execução dos títulos executivos extrajudiciais.

4. Indefiro o pedido, dado que o requerimento carece de amparo legal. Ainda que fosse possível à Corte de Contas tutelar interesses privados – o que é incabível –, a independência das

instâncias permite a atuação de diferentes instituições estatais na busca da recomposição dos cofres públicos. Eventual sobreposição não implica enriquecimento ilícito da União, na medida em que valores já ressarcidos ao erário podem ser utilizados para abater o montante em execução perante a autoridade judicial.

5. Ante o exposto, restituo os autos à unidade técnica para, após ciência da entidade a respeito deste despacho, prosseguir com o processamento do feito.”

Na derradeira instrução do processo, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE) opina, em pareceres uniformes, no seguinte sentido (peças 259 a 261):

“8.1 considerar revéis para todos os efeitos, nos termos do art. 12, §3º, Lei 8.443/1992, os responsáveis Cooperativa Nacional de Habitação, Rose Mari de Toledo, Bertolini Materiais para Construções, Projetos e Serviços Ltda, e Josiliane Rita Ferraz;

8.2 Sejam julgadas regulares com ressalva, nos termos do art. 1º, inciso I, 12, § 2º, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, as contas dos responsáveis Antônio Barreto dos Santos (CPF 312.211.818-15), Ricardo Jorge (CPF 706.530.898-72), Companhia Regional de Habitações de Interesse Social – CRHIS (CNPJ 51.097.236/0001-29), COOPERHAB-Cooperativa Nacional de Habitação (CNPJ 07.770.429/0001-07), Rose Mari de Toledo (CPF 024.951.288-23), Bertolini Materiais para Construções, Projetos e Serviços Ltda. (CNPJ 50.065.069/0001-71), e Josiliane Rita Ferraz (CPF 173.777.488-77), dando-se-lhes quitação; e

8.3 enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido aos responsáveis e à Secretaria Nacional de Habitação (SNH), para ciência, informando-os de que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentarem, estará 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.”

Os fundamentos da proposição da unidade técnica especializada são adiante reproduzidos, no essencial (peça 259):

a) a manifestação da Companhia Regional de Habitações de Interesse Social às peças 204 a 206 trata especificamente da existência de uma ação de execução fiscal patrocinada pela Procuradoria da Fazenda Nacional em Araçatuba/SP, ante a existência de dívida ativa originária de processo administrativo autuado no âmbito do Departamento de Produção Habitacional da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. A CRHIS requereu ao TCU a pronta suspensão da ação da execução;

b) o sr. Ministro-Relator indeferiu o pedido, oportunidade em que destacou que o requerimento apresentado não possuía amparo legal e que não cabia ao TCU tutelar interesses privados. Outrossim, frisou que, pelo princípio da independência das instâncias, inexistia qualquer impedimento no tocante à eventual atuação de diferentes instituições estatais na busca da recomposição dos cofres públicos (peça 217);

c) a defesa dos srs. Antônio Barreto dos Santos (peça 109) e Ricardo Jorge (peça 110) apresenta idêntico conteúdo e se resume a mero pedido de parcelamento do débito em trinta e seis meses. Quanto ao mérito das irregularidades apontadas, não houve efetivamente qualquer elemento, documento ou justificativa juntada;

d) em relação ao parcelamento, idêntico pedido foi encaminhado pela Companhia Regional de Habitações de Interesse Social (CRHIS) e deferido pelo sr. Ministro-Relator (peça 130);

e) à vista da ausência de elementos e/ou documentos capazes de justificar ou afastar as irregularidades indicadas nas citações, restam inalteradas as conclusões e o entendimento referente à responsabilidade dos srs. Antônio Barreto dos Santos e Ricardo Jorge;

f) quanto ao débito, considerando a solidariedade existente entre os devedores citados, deverá ser considerado devidamente recolhido, uma vez que a CRHIS, entidade solidária que solicitou o parcelamento, quitou todas as 36 parcelas (documentação presente às peças 142, 158, 161, 197 a 201, 220 a 241, 243 e 246 a 257);

g) em suas alegações de defesa (peças 111, 139 e 143), a CRHIS:

g.1) apresenta seu histórico de atuação no sistema habitacional, destacando que representa “*mera agente do sistema financeiro da habitação*”, administrando os créditos dos financiamentos. Afirma que, em seus 35 anos de operação, sempre teve suas contas aprovadas, em que pese a presença constante de fiscalizações oriundas de diversos órgãos de controle das três esferas governamentais;

g.2) esclarece que a paralisação das obras ocorreu por determinação da Prefeitura de Hortolândia, fato que, posteriormente, teria dado causa à suspensão do programa pela Secretaria Nacional de Habitação;

g.3) prossegue alegando que toda a documentação relativa a processos de pagamento, planilhas de custos, documentos relativos às obras e recolhimento de impostos e encargos se encontram com as empresas diretamente responsáveis pela execução dos recursos;

g.4) reconhece as responsabilidades assumidas na execução do contrato e se dispõe a devolver a integralidade dos recursos envolvidos, em que pese a existência de dificuldades de ordem financeira;

h) sobre a alegação de que seria “*mera agente do sistema financeiro habitacional*”, verifica-se que isso não procede. A própria entidade lista suas atribuições, em sua peça de defesa, onde se lê [peça 139, p. 2, e peça 143, p. 2]:

“Em resumo, a COHAB/CRHIS cumpre seus objetivos sociais da seguinte forma: 1 - enquadrando-se nos programas instituídos no âmbito do S. F. H para a população de baixa renda; 2 - aprovando previamente as propostas jurídica, técnica e sócio-econômica de implantação dos seus empreendimentos (conjuntos habitacionais); 3 - contratando os respectivos empréstimos financeiros com o Órgão Gestor-CEF; 4 - produzindo e comercializando as unidades habitacionais resultantes com os beneficiários finais, mediante contratos de promessa de compra e venda, cujo plano de comercialização e financiamento é previamente submetido à aprovação da CEF; 5 - administrando os créditos decorrentes com irrestrita observância aos normativos em vigor, e, 6 - amortizando, mensalmente, os empréstimos financeiros tomados com a receita oriunda dos pagamentos das prestações mensais dos imóveis prometidos à venda.”

i) quanto à afirmação de que a suspensão do programa teria sido resultante da paralisação das obras pela prefeitura, a entidade juntou apenas um ofício da gestão municipal [peça 139, p. 9], o qual não é suficiente para comprovar o alegado. Em adição, deve-se registrar que as irregularidades envolvem outras ocorrências, a exemplo da ausência de diversos documentos exigidos;

j) no que tange ao fato de não estar na posse da documentação necessária, não assiste razão à empresa. Se é do conhecimento da entidade que tais itens, pelo menos em parte, estariam com a prefeitura e com a firma encarregada das obras, seria de seu total interesse obtê-los e apresentá-los a este Tribunal. Como não o fez, não é possível acolher a alegação;

k) quanto à admissão de responsabilidade e disposição para recolher integralmente o débito, os valores devidos foram parcelados em 36 vezes e já foram devidamente quitados pela CRHIS (peças 142, 158, 161, 197 a 201, 220 a 241, 243 e 246 a 257);

l) em seu conjunto, não cabe acolhimento da defesa oferecida pela CRHIS;

m) sobre os responsáveis revéis, em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, razão pela qual este Tribunal poderia, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara (relator: Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1ª Câmara (relator: Weber de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1ª Câmara (Relator: Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1ª Câmara (Relator: Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator: Aroldo Cedraz);

n) não obstante, como visto, o débito foi devidamente recolhido e, considerando a solidariedade entre os responsáveis arrolados, o benefício deve se estender a todos, consoante a disposição do art. 161 do Regimento Interno/TCU. Desse modo, excepcionalmente, será considerada a existência de boa-fé dos três revéis, de modo que, em conjunto, suas contas possam ser julgadas regulares com ressalvas;

o) no caso em exame, não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva do TCU, uma vez que a irregularidade sancionada ocorreu no exercício de 2006, e os atos de ordenação das citações e das audiências ocorreram em 2014 e 2015 [peças 10 e 29];

p) relativamente à CHRIS [CRHIS] e a seus gestores, Antônio Barreto dos Santos, Diretor-Presidente da entidade, e Ricardo Jorge, seu Diretor-Financeiro, entende-se existir boa-fé, tendo em vista o recolhimento integral do débito e o comparecimento ao processo, devendo suas contas serem julgadas regulares com ressalvas;

q) quanto aos revéis, será proposto que, excepcionalmente, seja reconhecida a existência de boa-fé, com o julgamento pela regularidade com ressalvas das contas, tendo em vista a extensão do benefício advindo do recolhimento integral do dano pela CHRIS [CRHIS];

r) com a comprovação do recolhimento integral do débito apontado, ocorreu o pleno ressarcimento dos cofres públicos, objetivo primeiro de um processo de TCE;

s) ante a solidariedade entre os devedores arrolados, a quitação da dívida por um deles aproveita a todos, razão pela qual se vislumbrou como possível, excepcionalmente, a extensão do entendimento da existência de boa-fé à totalidade dos responsáveis envolvidos;

t) desse modo, propõe-se que os responsáveis tenham suas contas julgadas regulares com ressalvas.

II

Pedindo vênias, o Ministério Público de Contas dissente parcialmente da proposta de encaminhamento oferecida pela unidade técnica especializada, pelos motivos que passa a expor.

Nestes autos, os recolhimentos comprovados na fase de citação foram realizados pela pessoa jurídica inscrita no CNPJ 51.097.236/0001-29 (SISGRU às peças 254 a 257), que, de fato, refere-se à CRHIS (Companhia Regional de Habitações de Interesse Social, peça 5). Tais recolhimentos contaram com a devida atualização monetária e, portanto, quitaram o débito.

Sobre o recolhimento do débito antes da condenação, no paradigmático Acórdão 2.144/2018 – Plenário (TC 002.028/2015-8), esta Corte decidiu o seguinte:

- “1. O pagamento tempestivo do débito, atualizado monetariamente, em fase de citação opera sua quitação, não cabendo a incidência de juros quando do julgamento do processo.
2. Ainda que o débito seja quitado, deverá ser realizada a análise de boa-fé e verificação quanto à existência de outras irregularidades nas contas.
3. Independentemente da subsistência do débito, a não caracterização da boa-fé dos responsáveis ou a identificação de outra irregularidade enseja o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.
4. Apenas mediante o reconhecimento da quitação do débito, da ocorrência de boa-fé e da inexistência de outras irregularidades as contas poderão ser julgadas regulares com ressalvas, nos termos do art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992 e do art. 202, § 4º, do Regimento Interno do TCU.”

Essa deliberação foi confirmada recentemente, mediante o Acórdão 1.624/2021 – Plenário (sessão de 7/7/2021), que negou provimento ao recurso de reconsideração interposto pelo Ministério Público de Contas, por intermédio da Dra. Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora-Geral.

Como se verifica, portanto, de acordo com o entendimento atualmente em vigor nesta Corte, o pagamento tempestivo do débito, atualizado monetariamente, na fase de citação:

- a) opera a quitação da dívida;
- b) impede a incidência de juros de mora por ocasião do julgamento do processo;
- c) demanda a análise de boa-fé e a verificação quanto à existência de outras irregularidades nas contas;

d) enseja, no caso de não caracterização da boa-fé dos responsáveis e/ou da identificação de outra irregularidade, o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, independentemente da subsistência do débito;

e) justifica, na hipótese de reconhecimento da quitação do débito, da ocorrência de boa-fé e da inexistência de outras irregularidades, o julgamento pela regularidade com ressalva das contas (art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992).

Por oportuno, segue fragmento do voto condutor do mencionado Acórdão 2.144/2018 – Plenário, relatoria do Ministro Bruno Dantas (grifos originais):

“Para facilitar o entendimento, transcrevo, no que importa para a discussão travada nesta etapa processual, os arts. 12 da Lei 8.443/1992 e 202 do Regimento Interno do TCU:

Lei 8.443/1992

‘Art. 12. Verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal:

(...)

II – se houver débito, ordenará a citação do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar defesa ou recolher a quantia devida;

(...)

§ 1º O responsável cuja defesa for rejeitada pelo Tribunal será cientificado para, em novo e improrrogável prazo estabelecido no Regimento Interno, recolher a importância devida.

§ 2º Reconhecida pelo Tribunal a boa-fé, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade nas contas.

§ 3º O responsável que não atender à citação ou à audiência será considerado revel pelo Tribunal, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.’

Regimento Interno do TCU

“Art. 202. Verificada irregularidade nas contas, o relator ou o Tribunal:

(...)

II – se houver débito, ordenará a citação do responsável para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa ou recolha a quantia devida, ou ainda, a seu critério, adote ambas as providências;

(...)

§ 1º Os débitos serão atualizados monetariamente e, **caso o responsável venha a ser condenado pelo Tribunal**, serão acrescidos de juros de mora, nos termos da legislação vigente, devendo-se **registrar expressamente essas informações no expediente citatório**.

§ 2º Na oportunidade da resposta à citação, será examinada a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável e a inexistência de outra irregularidade nas contas.

§ 3º Comprovados esses requisitos e **subsistindo o débito**, o Tribunal proferirá, mediante acórdão, deliberação de rejeição das alegações de defesa e dará ciência ao responsável para que, em novo e improrrogável prazo de quinze dias, recolha a importância devida.

§ 4º Na hipótese do parágrafo anterior, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente sanará o processo e o Tribunal julgará as contas regulares com ressalva e dará quitação ao responsável.

§ 5º O ofício que der ciência ao responsável da rejeição das alegações de defesa deverá conter expressamente informação sobre o disposto no parágrafo anterior.

§ 6º Não reconhecida a boa-fé do responsável ou havendo outras irregularidades, o Tribunal proferirá, desde logo, o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas.

(...)

§ 8º O responsável que não atender à citação ou à audiência será considerado revel pelo Tribunal, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.”

A Lei 8.443/1992 e o Regimento Interno do TCU previram a possibilidade de os responsáveis, na fase citatória, alternativamente ou cumulativamente à apresentação de alegações de defesa, recolherem o débito acrescido, apenas, da atualização monetária.

Atualmente, a jurisprudência majoritária desta Corte é no sentido de que o recolhimento antecipado do débito não é suficiente para que se considere a dívida quitada (Acórdão 2434/2016-TCU-Plenário, 9.529/2017-TCU-Segunda Câmara, 2.399/2017-TCU-Primeira Câmara e 4.428/2018-TCU-Primeira Câmara) . Para tanto, seria necessário que restasse caracterizada a inexistência de outras irregularidades nas contas e a ocorrência de boa-fé do responsável, com fundamento no § 2º do art. 12 da Lei 8.443/1992 e no § 2º do art. 202 do Regimento Interno do TCU.

Embora o entendimento adotado, até o momento, por esta Corte, se baseie em interpretação que considero possível de ser extraída dos dispositivos normativos acima transcritos, trago à apreciação de Vossas Excelências outra visão sobre o assunto, que considero mais aderente aos objetivos institucionais deste Tribunal e mais coerente do ponto de vista prático.

Preto no branco, o que o § 2º do art. 12 da Lei 8.443/1992 e o § 2º do art. 202 do Regimento Interno do TCU consignam é que o recolhimento antecipado do débito não é suficiente para **sanear o processo**.

Isso significa que, independentemente de se considerar, ou não, que o pagamento antecipado da dívida opera sua quitação perante o cofre credor, as contas dos responsáveis permanecem sujeitas à apreciação, que perpassará pela análise de sua boa-fé e da existência de outra irregularidade nas contas.

Relembro que a condenação em débito não é condição *sine qua non* para que as contas de um responsável sejam julgadas irregulares nesta Corte.

Ou seja, ainda que, na fase de julgamento dos autos, não haja condenação em débito, não há qualquer impedimento a que, diante da impossibilidade de se comprovar a boa-fé dos responsáveis ou da existência de outras irregularidades, suas contas sejam julgadas irregulares e seja aplicada a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

Acerca da incidência de juros de mora, o § 1º do art. 202 do Regimento Interno do TCU não faz menção explícita aos casos em que há o recolhimento antecipado do débito, atualizado monetariamente, na fase de citação. Segundo esse dispositivo, os juros de mora devem incidir, *ipsis literis*, ‘caso o responsável venha a ser **condenado** pelo Tribunal’.

Como se pode depreender da leitura completa do parágrafo mencionado, já transcrito anteriormente neste voto, a condenação a que se refere diz respeito à eventual imputação de débito na fase de julgamento das contas.

Não poderia ser outra a interpretação, já que a imputação de débito não constitui sanção, mas, sim, indenização pelo dano ao erário cometido pelo gestor faltoso. Assim, não seria razoável que a existência de outra irregularidade nas contas, que não tenha ensejado débito, pudesse interferir no cálculo do montante devido.

Assim, somente poderá haver incidência de juros de mora *a posteriori* se esta Corte entender que o recolhimento antecipado do débito não opera sua quitação. Caso contrário, se a dívida for considerada quitada perante o cofre credor, não poderá haver incidência de juros de mora sobre o montante já pago.

Note-se que, da leitura da Lei e do Regimento, não se pode concluir que a decisão quanto à quitação por meio do recolhimento antecipado do débito dependeria da análise da boa-fé do responsável. O que se observa é que a comprovação da boa-fé, juntamente com a inexistência de débito e de outras irregularidades, são requisitos para o julgamento pela regularidade das contas.

Na realidade, os efeitos da análise da boa-fé do responsável dependem do posicionamento desta Corte no sentido de considerar, ou não, a dívida quitada por meio do seu recolhimento antecipado na fase de citação.

Não há, na Lei ou no Regimento, nenhum dispositivo indicando se o recolhimento da dívida atualizada monetariamente na fase citatória opera, ou não, a quitação dos responsáveis.

Considerando que a interpretação gramatical das normas não traz solução para o caso, cabe ao julgador, diante das situações submetidas à decisão jurídica, buscar a melhor hermenêutica dos normativos a serem aplicados.

Nesse momento, rememoro que a tomada de contas especial objetiva, precipuamente, o julgamento da gestão e a recomposição do dano ao erário.

Relembro, também, que a lei não contém palavras inúteis.

Assim, se o legislador, por meio da Lei Orgânica do TCU, e esta Corte, em seu Regimento Interno, consignaram a possibilidade de recolhimento antecipado do débito como alternativa à apresentação de defesa do responsável, essa opção deve-lhe ser plausível, sob pena de jamais ser colocada em prática.

Em outras palavras, se o recolhimento antecipado do débito não representar vantagem significativa para o devedor, seria letra-morta a opção conferida por meio do art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992 e do art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

Ocorre que, se o responsável, mesmo após o recolhimento tempestivo do valor indicado no ofício citatório, puder ser condenado a pagar os juros de mora pela dívida anteriormente calculada, a vantagem dessa opção para o gestor, na maioria dos casos práticos, seria muito reduzida.

Acrescento, ainda, que, por meio do ofício citatório, o responsável é notificado quanto ao valor devido e convidado a recolhê-lo, acrescido de atualização monetária. O § 1º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, por sua vez, quando menciona a possibilidade de incidência de juros de mora, deixa claro que isso somente ocorrerá caso o responsável seja condenado em débito pelo TCU, e registra que essa hipótese deverá constar no ofício citatório.

A meu ver, seria desprovido de razoabilidade que, após o pagamento do valor indicado, o responsável ainda estivesse sujeito a um recálculo da dívida anteriormente informada. Diante da ausência de informação clara em outro sentido, é plenamente razoável que o homem-médio que receba a mencionada comunicação a interprete no sentido de que o recolhimento do valor indicado no ofício impediria sua condenação em débito no âmbito do TCU e, conseqüentemente, a incidência de juros moratórios sobre o valor devido.

Consigno, ainda, que, embora não represente, até o momento, a jurisprudência majoritária, raciocínio semelhante já foi adotado por esta Corte, a exemplo dos Acórdãos 286/2011, 3.875/2012 e 11.233/2015, da Segunda Câmara, 2.227/2011, da Primeira Câmara (mantido pelo Acórdão 3433/2013-TCU-Plenário).

Portanto, julgo que, em caso de recolhimento do valor da dívida atualizado monetariamente na fase de citação, o caminho mais acertado é o reconhecimento da quitação do débito, com a consequente não incidência de juros de mora.”

No caso concreto, a SecexTCE reconhece a boa-fé da CHRIS e de seus gestores com base no recolhimento integral efetuado e no comparecimento ao processo, além de estender aos responsáveis revéis o reconhecimento da boa-fé (peça 259, p. 21):

“6. Relativamente à CHRIS [CRHIS] e a seus gestores, Antônio Barreto dos Santos, Diretor-Presidente da entidade, e Ricardo Jorge, seu Diretor-Financeiro, entende-se existir boa-fé, tendo em vista o recolhimento integral do débito e o comparecimento ao processo, devendo suas contas serem julgadas regulares com ressalvas.

6.1 Quanto aos revéis, como já exposto acima nesta instrução, será proposto que, excepcionalmente, seja reconhecida a existência de boa-fé, sendo proposto o julgamento pela regularidade com ressalvas das contas, tendo em vista a extensão do benefício advindo do recolhimento integral do dano pela CHRIS [CRHIS].”

Essa proposta, contudo, com as vênias de estilo, no que se refere ao reconhecimento da boa-fé tão somente porque houve o recolhimento da dívida e o comparecimento ao processo, não guarda coerência com o ordenamento jurídico e com a orientação jurisprudencial vigente nesta Corte. Também não parece razoável reconhecer “excepcionalmente” a existência de boa-fé dos responsáveis revéis, porquanto boa-fé não é circunstância objetiva, é fundamento de natureza exclusivamente pessoal (art. 161 do Regimento Interno/TCU).

Na visão do MP de Contas, na esfera do controle externo financeiro, para fins de não incidência dos juros de mora e de não julgamento pela irregularidade das contas, a boa-fé do responsável deve ser avaliada com base em sua conduta ao tempo da irregularidade, vale dizer, deve ser avaliada com base nos atos praticados (ação ou omissão) que deram causa à irregularidade e ao resultado danoso. Isto não se confunde com a boa-fé processual, isto é, com o comportamento da parte no curso do processo de TCE, que tem, no pronto recolhimento da dívida, uma de suas manifestações.

Dos elementos de defesa apresentados ao Tribunal ainda em 2015, inclusive pelo prefeito à época dos fatos (peças 19, 21, 25 e 76), e dos elementos mais recentemente trazidos a esta Casa (peças 111, 139, 143 e 204 a 206), o Ministério Público de Contas conseguiu extrair informações sobre as condições em que se deu a efetiva execução do objeto e sobre a alegação de boa-fé, consoante segue (peça 139, pp. 4/6; peça 143, pp. 4/6; e peça 204, p. 9):

“Por fim, o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH, objetivando [tornar] acessível a moradia para os segmentos populacionais de baixa renda familiar e tendo esta COHAB/CRHIS, na condição de Agente Financeiro habilitado a participar desse Programa, acolheu o pedido da Prefeitura Municipal de Hortolândia e com ela firmou um convênio para a melhoria de habitações das famílias carentes previamente selecionadas. No decorrer da execução desse programa e por determinação do Senhor Prefeito Municipal de Hortolândia, conforme Ofício anexo [peça 139, p. 9], as obras foram paralisadas e, de acordo com a Secretaria Nacional de Habitação, somente 20% dos recursos haviam sido aplicados, mas também no Relatório dos técnicos da Secretaria Nacional de Habitação, no empreendimento estavam aproximadamente 45 (quarenta e cinco) pessoas, sendo certo que, caso não ocorresse a paralisação, possivelmente o Programa teria sido concluído com a participação do Município de Hortolândia.

O Programa de Subsídio à Habitação foi lançado no ano de 2005 pela Portaria Interministerial nº 335/2005, logo após a criação do Ministério das Cidades, que contava com uma pequena estrutura para gerenciar vários programas do Governo Federal, dentre eles o programa de habitação Minha Casa Minha Vida. Quando a COHAB/CRHIS participou do leilão do PSH, no ano de 2005, faltava muita informação, regulamentação e acompanhamento, por falta de funcionários na Secretaria Nacional de Habitação, o que levava a empresa a deslocar seus funcionários até Brasília para fazer os questionamentos técnico e jurídico do programa, sendo certo que até a paralisação das obras, o Ministério das Cidades não havia se manifestado contra a aplicação dos recursos no empreendimento.

Com a determinação do Senhor Prefeito Municipal de Hortolândia para paralisação [temporária] das obras [15/6/2007, peça 139, p. 9], os técnicos da Secretaria Nacional de Habitação compareceram ao empreendimento [peça 2, pp. 46/74] para fazer um levantamento da aplicação dos recursos e manifestaram pela supressão do Programa, em decorrência de entenderem que os recursos aplicados em reformas como construção de banheiros, quartos, cozinha, cobertura, muros, calçadas, etc., caracterizam desvio de finalidade, sendo essa decisão posteriormente corrigida por Vossa Excelência [Auditor da Secex/SP, peça 82, p. 9], no item 7.1 – Análise: *‘Não podemos concluir que a aplicação dos recursos na modalidade de ‘reforma’ contrariou os normativos do Programa – item 7 do Anexo I da Portaria Interministerial nº 335/2005, considerando que o referido normativo, nem tampouco a Lei 10.998, de 15 de dezembro de 2004, veda expressamente a reforma de moradias que se enquadrem dentro do objetivo do programa’*.

Quanto à aplicação parcial dos recursos, relatados pelos técnicos da Secretaria Nacional de Habitação, a COHAB/CRHIS, com o objetivo mais uma vez de demonstrar sua idoneidade e boa-fé, deixou de solicitar a redução do valor aplicado, por motivo de que todos os documentos como: notas fiscais, folha de pagamento, guias de recolhimentos dos encargos sociais, planilhas de acompanhamento e demais custos, relacionados aos materiais de construção e mão de obra aplicados, estarem em poder das empresas diretamente responsáveis pela execução e aplicação dos recursos, sendo que nossa responsabilidade nos termos do Convênio firmado com a

Prefeitura Municipal de Hortolândia de fazer parte da fiscalização das obras, portanto, assumimos o compromisso de devolução total dos recursos liberados para o PSH-Hortolândia, reiterando ser a única parte envolvida no processo a acolher a integral decisão de Vossa Excelência e a responsabilidade pela devolução dos recursos em que pese as dificuldades financeiras.

Conforme farta documentação no processo, todas as tratativas com a Secretaria Nacional de Habitação sempre foram no sentido de devolução dos recursos e em momento algum a empresa se opôs a fazer a devolução, sempre dentro das normas e legislação vigente para não dar prejuízos a seus acionistas e responder por ações judiciais.

Reiteramos que o PSH-Hortolândia foi o primeiro e único Programa Habitacional em toda história de funcionamento da COHAB/CRHIS, a ser julgado irregular, e com o compromisso de devolução dos recursos a Secretaria do Tesouro Nacional, não haverá nenhum prejuízo ao erário público demonstrando novamente a boa-fé, cumprindo todas as etapas do presente processo.

Assim, tendo em vista nossa concordância com a quitação do Programa, manifestada através do n/OF/CRHIS/GP 013/2016 [peça 111] e tendo sido deferido por Vossa Excelência o pedido de parcelamento do débito em 36 (trinta e seis) parcelas [peça 30], é que juntamos a cópia da guia de recolhimento, no valor de R\$ 67.963,73 (...) referente a primeira parcela do acordo.

Reiteramos, ainda, que esta COHAB/CRHIS foi a única entidade desse processo a concordar com a liquidação do débito e encerrar definitivamente o Programa, cumprindo, assim, todas as formalidades necessárias.

Diante de todo o exposto, requeremos a Vossa Excelência o acolhimento de todos os argumentos de defesa, afastando a aplicação de multa e incidência de juros de mora, como medida da mais lúdima JUSTIÇA.” (peça 139, pp. 4/6, e peça 143, pp. 4/6)

“Regularmente citada, a aqui executada apressou-se em demonstrar sua boa-fé. Nesse sentido, concordou com o pagamento do valor apurado e pleiteou o parcelamento do débito em 36 parcelas mensais, conforme autoriza o artigo 217 do Regimento Interno do TCU.” (peça 204, p. 9)

Como se verifica, portanto, essas alegações de defesa não enfrentaram diretamente as irregularidades apontadas nos ofícios de citação, de modo que não é possível reconhecer a boa-fé dos responsáveis.

Demais disso, também cabe destacar que a suspensão do repasse de recursos foi motivada pelos achados da fiscalização realizada pelo ministério em decorrência de denúncias feitas acerca da aplicação dos recursos (peça 2, pp. 50/4, 70 e 94):

“2 HISTÓRICO DA DENÚNCIA [peça 1, pp. 10/8 e 44]

2.1 Em 23 de maio de 2007, a Secretaria Nacional de Habitação, por meio do endereço eletrônico institucional snh@ciudades.gov.br, recebeu denúncia de irregularidades na execução do programa PSH, remetida por domi_nina@yahoo.com.br, endereço e remetente não identificado (a), afirmando ser morador (a) do Residencial Jardim Boa Esperança no município de Hortolândia/SP e que as 638 famílias moradoras deste conjunto teriam sido beneficiadas pelo Programa de Requalificação de Moradia realizado pela Prefeitura Municipal de Hortolândia, em parceria com a Companhia Regional de Habitações de Interesse Social - CRHIS, a Cooperativa Nacional de Habitação - COOPERHAB e a Construtora Uirapuru, com fundos provenientes do PSH.

2.2 Segundo o teor da denúncia, cada família teria sido beneficiada com um crédito de R\$ 6.000,00 para reforma do imóvel, sendo que o tipo de reforma seria determinado pela Construtora. Aponta ainda, a suspeita de superfaturamento na reforma de algumas casas visto que não haviam sido gastos ‘nem R\$ 2.000,00 e a Construtora alegava que o recurso havia acabado’.

(...)

2.5 Em 01 de junho de 2007, o Primeiro Distrito Policial de Hortolândia instaurou inquérito policial sob nº 2007.61.05.008372-3, a partir de denúncia do Vereador Jonas Pereira de Lima e de moradores do Residencial Boa Esperança, com o objetivo de *‘apurar possível fraude e desvio de recursos públicos do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), do Ministério das Cidades, destinados ao Programa de Requalificação de Moradias da Prefeitura de Hortolândia, tendo como envolvidos a CONSTRUTORA UIRAPURU LTDA, a empresa VITAL e LAPRESA ENGENHARIA E PROJETOS LTDA, a empresa BERTOLINI MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO LTDA, a COOPERATIVA NACIONAL DE HABITAÇÃO COOPERHAB e a COHAB/CHRIS [COHAB/CRHIS] de Araçatuba’*.

2.6 Em 04 de junho de 2007, a Polícia Civil de Hortolândia expediu mandados de busca e apreensão no depósito de materiais de construção BERTOLINI, na residência da Sra. Josiliane Rita Ferraz, intitulada proprietária da Construtora UIRAPURU, e na residência do Sr. Márcio Ramos, ex-secretário de habitação da PM de Hortolândia. Foram apreendidos computadores e documentos relativos a contratos da Prefeitura com beneficiários dos Residenciais Jardim Boa Esperança e Recanto do Sol.

(...)

5 DAS CONCLUSÕES

Diante dos fatos e das constatações acima apontadas, verifica-se que, independentemente do resultado dos inquéritos em andamento, com trâmite no município de Campinas/SP, este GT verificou claramente o descumprimento do item 7 e subitens do Anexo I da Portaria Interministerial nº 335/2005, *in verbis*:

(...)

A jurisprudência assente nesta Corte é no sentido de que o exame da boa-fé, quando envolve pessoa jurídica, é feito em relação à conduta de seus administradores (v.g., Acórdãos 8.911/2020 – 2ª Câmara e 1.915/2015 – Plenário), em face das disposições do art. 47 da Lei 10.406/2002 (Código Civil):

“Art. 47. Obrigam a pessoa jurídica os atos dos administradores, exercidos nos limites de seus poderes definidos no ato constitutivo.”

Avançando no tema, muito recentemente (sessão de 9/6/2021), esta Casa deliberou no sentido de que:

“O exame da boa-fé para fins de concessão de novo prazo para o recolhimento do débito sem a incidência de juros de mora (art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c art. 202, §§2º e 3º, do Regimento Interno do TCU), quando envolve pessoa jurídica de direito privado contratada pelo poder público, é feito em relação à conduta de seus administradores. **Por não gerirem recursos públicos, a boa-fé desses agentes pode ser presumida, desde que não haja elementos nos autos que a descaracterizem.**” (Acórdão 1374/2021-Plenário | Relator: JORGE OLIVEIRA) (grifou-se)

Nesse cenário, em concreto, o MP de Contas entende que o Tribunal deva:

- a) expedir quitação da dívida apurada nestes autos;
- b) julgar irregulares as contas da Companhia Regional de Habitações de Interesse Social (CRHIS), entidade repassadora dos recursos públicos, a quem cabia zelar pela correta execução e atestar o andamento das obras, conforme previsto no item 4.2, alíneas “e” e “f”, da Portaria Interministerial 335/2005 (peça 1, p. 34, itens 2.1 e 2.1.1; p. 40, item 7.2.3; p. 100, item 7; e p. 124, alíneas “e” e “f”), e dos srs. Antônio Barreto dos Santos e Ricardo Jorge, Diretor Presidente e Diretor Financeiro da aludida companhia;
- c) aplicar a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 aos srs. Antônio Barreto dos Santos e Ricardo Jorge, ante a prática de grave infração a norma e o não reconhecimento da boa-fé destes

responsáveis, deixando de aplicar multa à CRHIS, por se tratar de pessoa jurídica que não pratica atos de gestão:

“Afastado o débito relativo a recursos repassados mediante convênio a entidade privada, mas subsistindo irregularidades, a multa do art. 58 da Lei 8.443/1992 pode ser cominada ao dirigente da entidade, mas não à pessoa jurídica, uma vez que tal sanção é aplicável a quem pratica atos de gestão.” (Acórdão 8493/2021-Segunda Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER)

“A multa decorrente de grave infração a norma legal ou regulamentar (art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992) é inaplicável a pessoa jurídica, uma vez que essa pena requer análise da conduta do agente que praticou o ato tido como irregular. Somente é cabível aplicação de multa a pessoa jurídica quando verificada ocorrência de débito (art. 57 da Lei 8.443/1992).” (Acórdão 6708/2020-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO NARDES)

d) julgar regulares com ressalva as contas dos demais responsáveis arrolados nos autos.

Como bem pontuou a unidade técnica, no caso em exame, não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva do TCU, visto que as irregularidades datam de 2006/2007 e o ato de ordenação das citações foi praticado em 2014 (peça 10).

III

Em face de todo o exposto, divergindo parcialmente da proposição oferecida pela SecexTCE (peças 259 a 261), o Ministério Público de Contas opina no seguinte sentido:

a) considerar revéis para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, Lei 8.443/1992, a Cooperativa Nacional de Habitação (COOPERHAB) e a Bertolini Materiais para Construções, Projetos e Serviços Ltda., bem como as sras. Rose Mari de Toledo e Josiliane Rita Ferraz;

b) julgar regulares com ressalva, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, as contas da COOPERHAB - Cooperativa Nacional de Habitação (CNPJ 07.770.429/0001-07), da Bertolini Materiais para Construção Ltda. (CNPJ 50.065.069/0001-71), da sra. Rose Mari de Toledo (CPF 024.951.288-23) e da sra. Josiliane Rita Ferraz (CPF 173.777.488-77), dando-se-lhes quitação;

c) julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e 27 da Lei 8.443/1992, as contas da Companhia Regional de Habitações de Interesse Social – CRHIS (CNPJ 51.097.236/0001-29) e as dos srs. Antônio Barreto dos Santos (CPF 312.211.818-15) e Ricardo Jorge (CPF 706.530.898-72), respectivamente, Diretor Presidente e Diretor Financeiro da entidade, dando-se-lhes quitação quanto ao débito apurado neste processo e comprovadamente recolhido;

d) aplicar, individualmente, a multa de que tratam os arts. 19, parágrafo único, e 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 aos srs. Antônio Barreto dos Santos e Ricardo Jorge, Diretor Presidente e Diretor Financeiro da Companhia Regional de Habitações de Interesse Social;

e) autorizar, desde logo, com base no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas de multa, caso não atendidas as notificações;

f) enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido aos responsáveis, à Secretaria Nacional de Habitação/Ministério do Desenvolvimento Regional (SNH/MDR) e à Procuradoria Seccional da Fazenda Nacional em Araçatuba/SP (solicitação objeto do TC 035.039/2017-5, processo apenso), para ciência, informando-os de que a presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem,

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

estará disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer-lhes que, caso requerido, o TCU poderá fornecer as correspondentes cópias, sem custos, de forma impressa.

Brasília, 12 de Agosto de 2021.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador