

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada em razão da impugnação parcial das despesas realizadas com os recursos do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) repassados à Companhia Regional de Habitações de Interesse Social (CRHIS) para a construção de 638 unidades habitacionais no município de Hortolândia/SP.

I

Contexto do PSH

2. O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social tem por objetivo tornar acessível a moradia adequada para os segmentos populacionais socialmente vulneráveis. Os recursos do PSH visam a subsidiar a aquisição e a construção de imóveis residenciais, complementando a capacidade financeira do proponente para pagamento do preço ou equilibrando a equação econômico-financeira das operações realizadas pelas instituições e pelos agentes do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) quanto a despesas de contratação, de administração e de cobrança, bem como de custos de alocação, de remuneração e de perda de capital.
3. Dito de outro modo, esse benefício tem por finalidade aumentar artificialmente a capacidade financeira de pagamento dos mutuários beneficiados pelo programa.
4. É preciso destacar a existência de dois tipos de subsídios: financiamento, em que a operação acontece por meio de aporte de recursos financeiros provenientes das instituições financeiras (posteriormente reembolsadas e remuneradas pelo poder público), e parcelamento, em que o Governo Federal pode integralizar diretamente não apenas verbas federais, mas também bens ou serviços. Antecipo que o caso concreto é de parcelamento.
5. Essas definições constam da Lei 10.998/2004, no trecho transcrito a seguir:
*“Art. 3º Para os fins desta Lei considera-se:
I - financiamento: a operação 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 de imóvel residencial, retornáveis pelos beneficiários finais das operações;
II - parcelamento: a operação 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 de imóvel residencial, passíveis de retorno, parcial ou integral, pelos beneficiários finais das operações.”*
6. Independentemente do tipo de operação, o PSH é operado com recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU). Estados, DF e Municípios também podem aportar verbas a título de contrapartida, ampliando os subsídios concedidos à população de baixa renda. Na época, o programa era disciplinado primordialmente pela Portaria Interministerial 335/2005, editada pelos extintos Ministérios da Fazenda e das Cidades.
7. A implementação do PSH segue um fluxo operacional bastante peculiar. A Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria Nacional de Habitação, esta última integrante da estrutura do extinto Ministério das Cidades (atual Ministério do Desenvolvimento Regional), são as responsáveis pela operação do programa, cabendo a elas realizar uma oferta pública de recursos (leilão) às instituições financeiras e aos agentes financeiros do SFH. Sagra-se vencedor do certame aquele que oferecer menores custos de operação.
8. Os Estados, DF e Municípios interessados em participar do programa devem selecionar o público-alvo e encaminhar suas propostas às instituições e/ou aos agentes financeiros habilitados no processo de oferta pública de recursos. Estes, por sua vez, realizam a análise cadastral e financeira dos

indicados. A Portaria Interministerial 335/2005 estabelecia, na época, o dever de se dar ampla divulgação a todo esse processo.

9. Os contratos de operação de crédito individual são firmados entre a instituição e/ou agente financeiro, de um lado, e as famílias beneficiadas, de outro. Por expressa previsão normativa, o repasse dos recursos é realizado diretamente às instituições e/ou agentes financeiros habilitados a operar o programa, que ficam responsáveis pela sua adequada aplicação, ou seja, não há previsão de crédito monetário aos beneficiários.

10. O PSH trabalha com duas modalidades operacionais: construção de novas unidades habitacionais e aquisição de moradias já prontas. Em ambos os casos, os imóveis devem ser dotados de padrões mínimos de habitabilidade, observadas as exigências municipais.

II

Dos fatos

11. Dito isso, passo ao caso concreto. Desde já esclareço que a Companhia Regional de Habitações de Interesse Social (CRHIS) tem natureza jurídica de sociedade de economia mista e foi criada pelo município de Araçatuba/SP com a finalidade de estudar e solucionar problemas de habitação popular em municípios paulistas. Na época da captação de recursos, seus principais acionistas eram 34 municípios localizados na região oeste do Estado de São Paulo, que detinham 97% do capital social da entidade.

12. Após a oferta pública de recursos, a CRHIS foi habilitada para conceder 638 parcelamentos, sendo que o subsídio foi fixado em R\$ 6.000,00/domicílio para a construção de residências, ou seja, o desembolso total foi de R\$ 3.828.000,00. O resultado do certame foi homologado pela Secretaria do Tesouro Nacional (Portaria nº 817, de 30 de novembro de 2005 – peça 1, p. 268/278), condição necessária para que as instituições financeiras e os agentes financeiros do SFH operem o PSH.

13. O regulamento da oferta pública (Portaria Conjunta nº 4, de 25/10/2005) indicou que os recursos seriam oferecidos com o objetivo de assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações realizadas e deveriam ser destinados ao parcelamento habitacional de interesse social. Os beneficiários deveriam ter uma renda bruta familiar mensal igual ou inferior a R\$ 900,00 (novecentos reais) e o prazo máximo do parcelamento não deveria exceder de setenta e dois meses. No documento são estipuladas outras regras, como percentuais mínimos e máximos das prestações, sistema de amortização, impossibilidade de os beneficiários serem proprietários de outros imóveis, dentre outras questões importantes.

14. A Portaria Conjunta nº 4, de 25/10/2005, indicou também que as instituições financeiras e os agentes financeiros do SFH teriam até o dia 10 de abril de 2006 para contratar os parcelamentos. Nessa data, a CRHIS encaminhou ao extinto Ministério das Cidades os negócios jurídicos firmados com as famílias, cujo empreendimento foi nominado de Jardim Estrela. Posteriormente, todos os instrumentos foram rescindidos, tendo a CRHIS firmado novos ajustes com outros beneficiários, agora residentes no Jardim Esperança e no Recanto do Sol, ambos situados no município de Hortolândia/SP.

15. Chama atenção que o convênio de cooperação para a contratação de operações de parcelamentos habitacionais de interesse social só veio a ser firmado com o município de Hortolândia/SP em setembro de 2006, ou seja, após a assinatura dos contratos do empreendimento Jardim Estrela, o que poderia desvirtuar a lógica e o fluxo operacional do PSH, pois o agente financeiro deveria primeiro receber as propostas do município para, só depois, avaliar os indicados e firmar contratos com eles.

16. Além da CHRIS e do município, havia uma terceira parte no termo de convênio: a Cooperhab – Cooperativa Nacional de Habitação, na condição de anuente.

17. Em apertada síntese, destaco as principais regras estipuladas nesse instrumento: i) o município ficou responsável pelo fornecimento dos terrenos, pela seleção das famílias beneficiárias e

pelo aporte de uma contrapartida de R\$ 4.147.000,00, destinada à realização de obras de infraestrutura e à concessão especial para fins de moradia ou de outorga do domínio definitivo do imóvel aos beneficiários do programa; ii) a cooperativa ficou responsável pela execução das obras e pela apresentação de memorial descritivo da edificação, de orçamento detalhado, de cronograma físico-financeiro, isso em relação a cada unidade, dentre outras informações explicitadas no convênio; e iii) a CHRIS deveria acompanhar o andamento das obras e gerir os recursos federais, repassando-os à cooperativa após verificar o cumprimento do cronograma físico-financeiro, bem como comprovar a contratação de apólice de seguros referente ao término das obras.

18. A liberação da verba federal à cooperativa só deveria ocorrer a **posteriori**, ou seja, após a caracterização da despesa:

“2.1.1 Os recursos provenientes dos subsídios concedidos aos beneficiários através do Ministério das Cidades e da Secretaria do Tesouro Nacional de que trata o item 2.1 acima, serão liberados para a COOPERATIVA mediante as comprovações, pelos técnicos da CRHIS, do cumprimento do cronograma físico-financeiro aprovado (...).”

19. A vigência do convênio era de doze meses, a contar de setembro de 2006. Os pagamentos realizados à Cooperhab ocorreram de 9/1/2007 a 17/5/2007.

III

Das irregularidades

20. Não foram apresentados todos os contratos firmados pela CHRIS com as famílias selecionadas, mas, em relação aos poucos que foram juntados aos autos, algumas informações chamam atenção: i) os instrumentos particulares mencionam os termos “complemento de construção” e “reformas” dos imóveis, enquanto que o PSH contempla apenas a aquisição e a construção; ii) os contratos não detalham os tipos de intervenção que deveriam ser feitos em cada residência, o que evidentemente dificulta qualquer trabalho de fiscalização; iii) embora a construção não conte com a participação direta do agente financeiro (CHRIS), consta que a construtora deveria ser previamente credenciada por aquele; iv) pela redação dos contratos (que eram de adesão), os imóveis já pertenciam às famílias beneficiadas, não havendo qualquer evidência de que o município promoveu a prometida transferência de propriedade. Sobre esse último ponto, transcrevo cláusula padrão constante nos instrumentos particulares:

“O(s) BENEFICIÁRIO(S), na qualidade de titular da posse e do domínio, este último, se for o caso, do Imóvel que tem por finalidade o objeto do subsídio (complemento de construção e reforma de imóveis), deverá manter em dia o pagamento de todos os tributos e outros encargos que incidam ou que venham incidir sobre o mesmo (do imóvel).”
(Grifou-se)

21. Em julho de 2007, o Governo Federal recebeu denúncia narrando a inexecução de grande parte das obras, dentre outras irregularidades, o que levou o extinto Ministério das Cidades a constituir uma comissão para apurar os fatos. Foi realizada, então, inspeção **in loco** (visitas em 74 casas e entrevistas com os moradores), diligências e reuniões com os representantes da CHRIS, da Cooperhab e do município.

22. Na reunião realizada em 7/8/2007, o representante da Cooperhab (sr. Milton Azevedo) reconheceu que as medições encaminhadas ao extinto Ministério das Cidades não condiziam com a realidade e que as avaliações eram feitas de forma visual, não havendo documento indicando os custos de cada unidade habitacional. Solicitada cópia dos processos de alguns beneficiários, dos projetos e dos relatórios de acompanhamento das obras, pouca coisa foi fornecida. A justificativa seria que tais elementos estariam de posse da polícia civil (que investigava, dentre outras coisas, eventuais pagamentos de propina), mas não foi apresentado sequer o auto de busca e apreensão.

23. Em síntese, foram constatadas as seguintes irregularidades, além daquelas já mencionadas nos parágrafos anteriores deste voto:

i) aplicação dos recursos na modalidade “reforma”, em desacordo com os normativos do PSH (que só admite construção e aquisição), com o regulamento da oferta pública de recursos e com a própria informação prestada pela CHRIS ao extinto Ministério das Cidades (realização de construção). Grande parte dos recursos aplicados foi utilizada para acabamento externo dos imóveis (muros, fachadas, calçadas, rebocos e pintura). Noventa e sete por cento dos beneficiários entrevistados ocupavam os imóveis há mais de dois anos, o que afasta a possibilidade de emprego da verba federal na construção de casas;

ii) o relatório de quantitativo de execução de obras entregue pela CHRIS apenas consignava os valores e as quantidades totais dos gastos, mas não especificava os serviços e os preços por unidade habitacional. O item reforma da cobertura, supostamente realizado em todas as unidades habitacionais (e, por isso, um dos poucos itens dos quais foi possível realizar a conferência), não foi realizado em 81% das casas cujos moradores foram entrevistados; e

iii) o conteúdo do memorial descritivo geral não condiz com a realidade das condições verificadas no local dos empreendimentos. De modo geral, foram encontradas diversas informações inverídicas na documentação apresentada para fins de solicitação de repasse dos recursos.

24. Descobriu-se também que a cooperativa subcontratou a reforma. Ficou responsável pela realização dos serviços a Construtora Uirapuru, empresa irregular não registrada na junta comercial, e, pelo fornecimento dos materiais de construção, a empresa Bertolini Materiais para Construções, Projetos e Serviços Ltda. A sra. Josiliane Rita Ferraz era a administradora de ambas.

25. A partir da constatação de indícios do descumprimento das normas relativas ao PSH, bem como da inexecução de parte do objeto e da impossibilidade de se aferir a fidedignidade dos boletins de medição, houve a instauração da presente tomada de contas especial. Vale ressaltar que a própria Portaria Interministerial 335/2005, editada pelos extintos Ministérios da Fazenda e das Cidades, previa a necessidade de devolução dos recursos (item 9.5 do Anexo I):

“9.5 O descumprimento de norma relativa ao PSH por parte da instituição financeira ou agente financeiro do SFH, antes do término da unidade habitacional, acarretará a perda do subsídio de equilíbrio econômico-financeiro e de complementação, que deverão ser devolvidos ao Tesouro Nacional, atualizado pela taxa SELIC mais dois por cento ao mês, desde a data de recebimento dos subsídios correspondentes, sob pena de inscrição em dívida ativa da União.”

IV

Da responsabilização

26. No âmbito deste Tribunal, promoveu-se inicialmente a citação da Companhia Regional de Habitações de Interesse Social (CRHIS), de seu Diretor-Presidente, sr. Antônio Barreto dos Santos, e de seu Diretor-Financeiro, sr. Ricardo Jorge, pelo descumprimento de normativos e pelas irregularidades na aplicação de recursos do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social. Posteriormente, houve a inclusão, no polo passivo, da Cooperhab – Cooperativa Nacional de Habitação, da sra. Rose Mari de Toledo, presidente dessa cooperativa, da empresa Bertolini Materiais para Construções, Projetos e Serviços Ltda. (subcontratada pela cooperativa para o fornecimento de materiais de construção) e da Sra. Josiliane Rita Ferraz, sócia-administradora dessa sociedade empresária e administradora de fato da Construtora Uirapuru, pelos mesmos fatos imputados à CHRIS e a seus dirigentes.

27. Como a CRHIS já havia devolvido, na fase interna, parte da quantia que recebeu (valor nominal de R\$ 3.066.647,15), a citação ocorreu pela diferença, levando-se em consideração o momento dos lançamentos a débito e a crédito.

28. O Tribunal também ouviu em audiência o sr. Ângelo Augusto Perugini, ex-prefeito de Hortolândia/SP (gestão: 2005/2008), quanto às ocorrências já mencionadas neste voto. Suas razões de justificativa estão centradas na pequena relevância da participação dos municípios no PSH. Para tanto,

o ex-prefeito menciona que os recursos do programa não tramitam perante os cofres municipais; que os municípios apenas apresentam suas propostas aos agentes habilitados na oferta pública de recursos e indica a lista de beneficiários; e que verifica se os objetivos do PSH estão sendo atingidos.

29. Regularmente notificadas, a Cooperhab – Cooperativa Nacional de Habitação, a sra. Rose Mari de Toledo, a empresa Bertolini Materiais para Construções, Projetos e Serviços Ltda., e a sra. Josiliane Rita Ferraz não apresentaram alegações de defesa, nem recolheram a quantia impugnada. Por essa razão, deve-se declarar a revelia dessas jurisdicionadas, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando-se prosseguimento ao processo.

30. Os srs. Antônio Barreto dos Santos e Ricardo Jorge, dirigentes da CHRIS, apenas solicitaram o parcelamento do débito em trinta e seis meses, o que foi por mim deferido. Não se manifestaram quanto às irregularidades.

31. A CHRIS também requereu o pagamento parcelado do valor atualizado do débito, mas trouxe suas alegações de defesa. Após mencionar seu histórico de atuação no sistema habitacional, aduziu ser mera agente do sistema financeiro, não tendo responsabilidade quanto à inexecução das obras ou quanto aos demais problemas apurados. Afirma que não teve gerência na escolha da cooperativa, que a paralisação das obras ocorreu por determinação da Prefeitura de Hortolândia/SP e que toda a documentação relativa a processos de pagamento, planilhas de custos, documentos relativos às obras e recolhimento de impostos e encargos encontra-se com as empresas subcontratadas para a execução das obras e para o fornecimento de materiais de construção.

32. Diante do recolhimento total de R\$ 5.633.871,66 por parte da CHRIS, quantia que corresponde ao montante atualizado do débito, a unidade técnica propõe, em pareceres uníssomos: i) considerar revéis para todos os efeitos, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992, os responsáveis Cooperhab – Cooperativa Nacional de Habitação, Rose Mari de Toledo, Bertolini Materiais para Construções, Projetos e Serviços Ltda. e Josiliane Rita Ferraz; e ii) julgar regulares com ressalva as contas dos jurisdicionados Antônio Barreto dos Santos, Ricardo Jorge, Companhia Regional de Habitações de Interesse Social – CRHIS, Cooperhab-Cooperativa Nacional de Habitação, Rose Mari de Toledo, Bertolini Materiais para Construções, Projetos e Serviços Ltda. e Josiliane Rita Ferraz, dando-lhes quitação.

33. O Ministério Público junto ao TCU divergiu da Secex-TCE. No entender do **Parquet**, ante a prática de grave infração a norma e o não reconhecimento da boa-fé, deve o Tribunal julgar irregulares as contas da CRHIS e dos seus dirigentes, srs. Antônio Barreto dos Santos e Ricardo Jorge, aplicando aos dois últimos a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. Em relação aos demais arrolados, houve concordância com a proposta da unidade técnica (julgar regulares com ressalvas).

V

Da análise de mérito

34. Manifesto-me parcialmente de acordo com o Ministério Público junto ao TCU, pois, a meu ver, por se tratar de um convênio de cooperação em que a Cooperhab geriu a verba pública (e sabia de sua origem), deve o Tribunal conferir um tratamento isonômico ao agente financeiro (CHRIS), à cooperativa responsável pela execução das obras e aos dirigentes dessas duas entidades. Portanto, proponho que as contas de todos esses sejam julgadas irregulares, com aplicação de multas à cúpula dessas entidades.

35. Início com a análise das razões de justificativa apresentadas pelo ex-prefeito de Hortolândia/SP, sr. Ângelo Augusto Perugini.

36. De fato, assiste razão ao jurisdicionado. Ao município competia submeter suas propostas aos agentes financeiros habilitados, selecionar o público-alvo e verificar se as finalidades do SPH estão sendo atendidas. A análise da viabilidade técnica, jurídica e financeira das obras e serviços e o

acompanhamento de sua execução são atribuições do agente financeiro, nos termos do item 4.2, alínea “f”, do Anexo I da Portaria Interministerial 335/2005.

37. Também devo destacar que o município não geriu os recursos do PSH. Como já tive oportunidade de explicar na parte inicial do voto, os recursos foram repassados à CHRIS e, depois, pagos à Cooperhab, mesmo não tendo as obras sido executadas na proporção da liberação da verba, nem havendo documentos fidedignos que pudessem lastrear os desembolsos. Exatamente por isso, entendo que suas razões de justificativa devem ser acolhidas, excluindo-o do rol de responsáveis da presente demanda.

38. Entendo também que o Tribunal deva afastar a responsabilidade da empresa Bertolini Materiais para Construções, Projetos e Serviços Ltda., e de sua sócia-administradora, sra. Josiliane Rita Ferraz. A relação mantida com a Cooperhab – Cooperativa Nacional de Habitação é de natureza contratual e, nesses casos, não havendo condenação em débito (assunto a ser tratado na sequência), não deve o Tribunal julgar as contas dos particulares. Afinal, eles não geriram recursos públicos e foram contratados para realizar uma obra de engenharia. Os pagamentos, em tese, correspondem à contraprestação pelos serviços supostamente executados.

V.1

Das consequências do recolhimento do valor atualizado do débito

39. Afastada a responsabilidade do ex-prefeito, da empresa Bertolini Materiais para Construções, Projetos e Serviços Ltda. e de sua sócia-administradora, passo agora a examinar as consequências do recolhimento do valor atualizado do débito. A principal dúvida que surge é: a quitação do débito corrigido apenas monetariamente, na fase de citação, implica o afastamento automático dos juros de mora ou, para que não haja incidência dessa parcela (juros), deve-se verificar a boa-fé dos jurisdicionados?

40. Busca-se, a meu ver, a melhor exegese dos arts. 12 da Lei 8.443/1992 e 202 do Regimento Interno do TCU, a saber:

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;

[...]

§ 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.”

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 saneará 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.” (Grifou-se)

41. Já defendi que o afastamento dos juros de mora dependeria do reconhecimento da boa-fé dos responsáveis e da ausência de outras irregularidades. Ou seja, reconhecido o bom comportamento dos jurisdicionados durante a vigência do convênio/contrato e não havendo outras falhas graves, seria possível afastar os juros e julgar as contas regulares com ressalvas. Cito, nesse sentido, os Acórdãos 2.434/2016 e 2.735/2016, ambos do Plenário e de minha relatoria.

42. Esse era o entendimento consolidado até então, como pode ser visto nos Acórdãos 9.529/2017-2ª Câmara, 2.399/2017-1ª Câmara e 4.428/2018-1ª Câmara. Ou seja, consagrava-se a posição segundo a qual o recolhimento antecipado do débito não era suficiente para que se considerasse a dívida quitada.

43. Contudo, houve duas decisões supervenientes que modificaram esse entendimento (Acórdãos 2.144/2018 e 1.624/2021, ambos do Plenário). Passou-se a interpretar que 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. A análise de boa-fé e a verificação quanto à existência de outras irregularidades continuam a ser feitas, mas têm reflexo tão somente sobre o mérito das contas (regular com ressalva ou irregular) e sobre a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

44. Como afirmado pelo e. Min. Bruno Dantas, relator do Acórdão 2.144/2018-Plenário, 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. Apesar de já ter me pronunciado em sentido contrário, curvo-me a essas recentes decisões, em observância ao princípio do colegiado.

45. Portanto, entendo que deve ser dada quitação aos jurisdicionados no tocante ao débito.

V.2

Da irregularidade das contas e da aplicação de multa

46. O acordo do Governo Federal com a Companhia Regional de Habitações de Interesse Social (CHRIS) consiste em uma operação de subvenção econômica com recursos da União, o que, de pronto, já atrai a competência do TCU para atuar no feito. À semelhança do que ocorre com outras ações governamentais, como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o PSH tem início com a oferta pública de recursos e passa pela escolha das instituições e agentes financeiros do Sistema

Financeiro da Habitação (SFH), que se tornam agentes executores das políticas federais para promoção de moradias para segmentos sociais mais vulneráveis.

47. Nessa função, a instituição financeira não atua tipicamente como um banco comercial, limitando-se a verificar o cumprimento dos contratos individuais de financiamento, mas como participante e operador do PSH, examinando os projetos e demais documentos técnicos, fiscalizando a construção dos empreendimentos – inclusive a sua qualidade – e liberando os pagamentos à pessoa jurídica responsável pela execução das obras.

48. Atua, portanto, como autêntica gestora dos recursos federais e como fiadora da qualidade dos empreendimentos. Trata-se de obrigações compatíveis com a finalidade social da CHRIS, que é estudar e solucionar “*o problema da habitação popular, (...) planejando e executando prioritariamente a erradicação de moradias que apresentem condições semelhantes a ‘favelas’, prevenindo a formação delas, substituindo-as por casas que possuam os requisitos mínimos de habitabilidade*”.

49. No caso concreto, a gestão dos recursos públicos foi compartilhada com a Cooperhab – Cooperativa Nacional de Habitação, atraindo-a para a jurisdição do Tribunal. Como já tive oportunidade de mencionar, uma vez homologado o leilão, a CHRIS firma outro negócio jurídico, nominado de convênio de cooperação, instrumento por meio do qual deixa consignado que as construções seriam suportadas por recursos públicos oriundos do PSH e que as obras seriam executadas, direta ou indiretamente, pela Cooperhab.

50. Além do próprio **nomen iuris**, devo destacar que a cooperativa foi constituída com a finalidade de proporcionar moradias dignas, ou seja, havia desde o início o objetivo comum – não apenas da Cooperhab e da CHRIS, mas também do Governo Federal – de alcançar uma finalidade pública.

51. Não havendo valores a serem ressarcidos aos cofres públicos, observo que a jurisprudência desta Corte consolidou-se no sentido de que o Tribunal pode julgar irregulares as contas das entidades gestoras e dos seus dirigentes, na hipótese em que não for possível comprovar a boa-fé dos jurisdicionados ou diante da existência de outras falhas graves. Estando caracterizado o erro grosseiro, apenas as pessoas físicas podem ser apenadas com a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. Isso porque os atos de gestão são praticados pelos dirigentes, não pelas pessoas jurídicas. Cito, nesse sentido, os seguintes precedentes:

"Não é cabível a aplicação de multa a pessoa jurídica com fulcro no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, tendo em vista que as empresas não praticam atos de gestão." (Acórdão 1.839/2011-Plenário, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti)

"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 apenas ao dirigente da entidade, não à pessoa jurídica, uma vez que tal sanção é aplicável a quem pratica atos de gestão." (Acórdão 11.224/2015-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes)

"Não afastado o dano ao erário, mas ausentes os elementos necessários para apuração do exato montante ou para estimativa do seu valor, as contas da pessoa jurídica de direito privado destinatária de recursos de transferências voluntárias, bem como as contas dos seus administradores, devem ser julgadas irregulares, mesmo sem imputação de débito. Contudo, a multa do art. 58 da Lei 8.443/1992 não pode ser aplicada à pessoa jurídica, mas apenas aos administradores, uma vez que tal sanção só é aplicável a quem pratica atos de gestão." (Acórdão 3.065/2019-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas)

“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 8.493/2021-2ª 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 6.708/2020-2ª Câmara | Relator: AUGUSTO NARDES)

52. Dito isso, observo não ser possível reconhecer a boa-fé nas condutas dos dirigentes da CHRIS e da Cooperhab. A sra. Rose Mari de Toledo e o sr. Ricardo Jorge foram signatários do convênio de cooperação firmados entre CHRIS, Cooperhab e Município de Hortolândia/SP.

53. Afinal, ao assinarem esse documento, esses dirigentes reconheceram que a cooperativa deveria realizar as obras de construção e apresentar documentos essenciais para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, tais como (cláusula 7.2.1): i) memorial descritivo da edificação por unidade; ii) orçamento detalhado do custo de conclusão da obra por unidade; iii) cronograma físico-financeiro detalhado de cada unidade que receberá os recursos; iv) relatório assinado pelo engenheiro responsável pela obra, contendo os valores do investimento total e da contrapartida do setor público aportados no processo de produção das unidades; e v) Anotação de Responsabilidade Técnica do engenheiro responsável pela obra.

54. Ao não apresentar esses documentos técnicos, a consequência natural seria não liberar os recursos à cooperativa. Afinal, competia à CHRIS verificar o andamento das obras (cláusula 7.2.3) e o cumprimento do cronograma físico-financeiro (cláusula 2.2.1), realizando os pagamentos somente após a verificação da conformidade. Contudo, mesmo estando ciente de todas essas falhas, isso não impediu que a CHRIS liberasse os pagamentos, que atingiram cifras milionárias.

55. Constitui prova inequívoca de que os dirigentes da CHRIS tinham ciência das irregularidades o seguinte registro feito pelo grupo de trabalho constituído pelo extinto Ministério das Cidades (a ata da reunião foi assinada pelo sr. Ricardo Jorge):

“O Chefe da Divisão Técnica da CRHIS, o arquiteto Marcos Antônio Maio, responsável pelo acompanhamento das obras nos empreendimentos Jardim Boa Esperança e Recanto do Sol, chamado a dar esclarecimentos durante a reunião, informou ao GT que não existem projetos arquitetônicos, complementares e/ou de infraestruturas e memoriais descritivos das unidades habitacionais. Informou ainda que a construtora contratada pela COOPERHAB não trabalhava com projetos, tendo em vista que os serviços que estavam sendo executados eram reformas de imóveis e término de obras.”

56. É evidente que, em razão da importância social das obras e da magnitude dos valores envolvidos, o grau de culpabilidade da sra. Rose Mari de Toledo e do sr. Ricardo Jorge é elevado, razão pela qual não tenho dúvidas da configuração do erro grosseiro, entendido como aquele que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário. Esperava-se que a presidente da cooperativa se cercasse de todas as cautelas necessárias para a escolha das subcontratadas (empresa Bertolini e construtora Uirapuru) e para a liquidação das despesas, o que não ocorreu no caso concreto.

57. Devo lembrar também que, se o acompanhamento tivesse sido efetivamente realizado pelos dirigentes da CHRIS, seria possível identificar e evitar o desvirtuamento do PSH, impedindo que os recursos fossem destinados a pequenas reformas nas residências dos beneficiários, bem como a emissão de relatórios e outros documentos técnicos imprecisos e inverídicos.

58. A participação do sr. Antônio Barreto dos Santos foi igualmente relevante para a concretização das irregularidades já mencionadas. As tratativas com o município de Hortolândia/SP para viabilizar a utilização dos recursos (escolha dos beneficiários, por exemplo), foram conduzidas por ele (peça 1, p. 282). Também é de sua autoria o ofício solicitando cópia das denúncias realizadas pelos moradores beneficiados (peça 2, p. 100). Tais evidências mostram que esse dirigente acompanhava de perto a operacionalização do PSH.

59. Se não bastasse, a jurisprudência pacífica deste Tribunal entende que a delegação de competência para execução de despesas custeadas com recursos públicos federais não exime de responsabilidade a pessoa delegante, porque é inadmissível a delegação de responsabilidade, devendo responder pelos atos inquinados tanto a pessoa delegante como a pessoa delegada (sr. Ricardo Jorge), segundo a responsabilidade de cada uma.

60. Percebe-se, portanto, que o conjunto fático permite afirmar que os responsáveis atuaram com grande distanciamento frente ao dever de cuidado objetivo esperado, pois violaram a disciplina normativa que rege o PSH, em especial a Portaria Interministerial 335/2005, bem como cláusulas do convênio de cooperação.

61. As alegações de defesa apresentadas pela CHRIS não socorrem seus dirigentes, tampouco a presidente da cooperativa. As atribuições da sociedade de economia mista não se limitavam a atividades de mero agente financeiro, mas incluíam também a responsabilidade pela própria realização das obras. Como dito acima, a Portaria Interministerial 335/2005 atribuía a necessidade de a entidade avaliar a viabilidade técnica dos projetos e acompanhar as construções. Comandos semelhantes foram previstos no convênio de cooperação. Afinal, na condição de gestora dos recursos do PSH, mostra-se imprescindível fiscalizar o empreendimento objeto do parcelamento, até para se cercar da segurança necessária para realizar os desembolsos.

62. Se tivesse exercido a contento essas tarefas – que, diga-se de passagem, eram do conhecimento de todos os interessados em participar da oferta pública de recursos –, teria identificado que a realização de reformas não estaria compreendida no escopo do PSH; que não havia documentos especificando os serviços e os preços por unidade habitacional (dificultando o acompanhamento das obras); que havia a inexecução parcial dos serviços; e que os memoriais descritivos entregues ao extinto Ministério das Cidades, as medições realizadas e outros documentos fornecidos pela Cooperhab não correspondiam à realidade.

63. Considera-se acertada a responsabilidade do agente financeiro pelos vícios de qualidade da obra. Aliás, esta é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema:

“CIVIL. RESPONSABILIDADE DO AGENTE FINANCEIRO PELOS DEFEITOS DA OBRA FINANCIADA. A obra iniciada mediante financiamento do Sistema Financeiro da Habitação acarreta a solidariedade do agente financeiro pela respectiva solidez e segurança. Recurso especial conhecido, mas improvido.” (REsp 51.169 / RS, Relator: Ministro Ari Pargendler, publicado no DJ de 28/2/2000, p. 76).

64. A jurisprudência do STJ tem evoluído de forma a diferenciar o tipo de financiamento e, conseqüentemente, as obrigações a cargo do agente financeiro. No julgamento do REsp 897045/RS (Relatora Ministra Maria Isabel Gallotti), o Tribunal da Cidadania, ao examinar a legitimidade passiva da Caixa Econômica Federal em ação de indenização por vício de construção, diferenciou dois gêneros de atuação no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação: agente financeiro em sentido estrito (assim como as demais instituições financeiras públicas e privadas) e agente executor de políticas federais para a promoção de moradia a pessoas de baixa ou baixíssima renda.

65. Na segunda hipótese, a instituição financeira responde pelos vícios construtivos, até porque atua não apenas na condição de agente financeiro, mas de promotor de políticas públicas. Corrobora esse entendimento o Acórdão 15.196/2021-1ª Câmara, que condenou o agente financeiro em débito por falhas construtivas em obras do Programa Minha Casa Minha Vida que contaram com subvenção econômica.

66. Não há elementos nos autos que expliquem como a Cooperhab foi escolhida para a realização das obras. Independentemente disso, havia o dever de o agente financeiro (CHRIS) fiscalizar os empreendimentos, razão pela qual é irrelevante o argumento de que a companhia paulista não teve gerência na escolha da sua parceira de convênio.

67. Não está claro que a paralisação das obras tenha sido determinada pela prefeitura de Hortolândia/SP. Conforme denúncia dos moradores beneficiados, o abandono do canteiro se deu de maneira espontânea pela construtora, que alegava ter realizado serviços no montante equivalente ao subsídio do Governo Federal (R\$ 6.000,00/residência), sendo que a justificativa da empresa foi duramente contestada pelas famílias. No entender delas, os pequenos reparos não atingiram R\$ 2.000,00/residência.

68. Essa informação prestada pelos cidadãos encontra lastro, em certa medida, nas evidências coletadas pelos órgãos de repressão penal. Investigação do Ministério Público Federal apontou indícios da existência de uma quadrilha especializada em desviar recursos do PSH, do pagamento de propina a integrantes da CHRIS e da Cooperhab, e do desvio de recursos para quitação de despesas particulares da sra. Josiliane Rita Ferraz, sócia-administradora da empresa subcontratada pela cooperativa.

69. Quanto à alegação de que toda a documentação estaria em poder da empresa subcontratada, isso evidencia, a meu ver, o desleixo no acompanhamento das obras. Desse modo, em vez de atenuar a responsabilidade do agente financeiro, agrava.

70. Dessa forma, compreendo que as atitudes da sra. Rose Mari de Toledo e dos srs. Antônio Barreto dos Santos e Ricardo Jorge são passíveis de serem punidas com multa, por configurarem a ocorrência de erro grosseiro na gestão dos recursos públicos. Logo, reputo atendidos os pressupostos do art. 28 da LINDB.

71. Quanto ao exame da culpabilidade, não há nos autos elementos que possam sugerir a presença de circunstâncias práticas que tenham impedido a atuação desses agentes em conformidade com o direito. Eventual embaraço por parte da cooperativa ou das empresas subcontratadas deveria ser resolvido nas instâncias judiciais, não havendo qualquer registro desse tipo de oposição.

72. Em pesquisa ao histórico processual dos responsáveis, a fim de perquirir seus antecedentes, não existem condenações em débito ou aplicação de multas aos arrolados, circunstância que milita favoravelmente a eles.

73. Considero, porém, de maior gravidade a conduta do Sr. Antônio Barreto dos Santos, que, mesmo não tendo assinado o convênio de cooperação com o município e com a cooperativa, tinha ciência do regulamento do PSH e do fato de que os pagamentos estavam sujeitos à verificação da conformidade da execução física do objeto e à apresentação dos documentos técnicos que lastreavam os desembolsos por unidade habitacional favorecida. Lembro também que a delegação de competência não afasta sua responsabilidade, devendo responder pelos atos praticados pelos subordinados (culpa **in vigilando** e **in elegendo**).

74. Em face dessas premissas, entendo cabível a aplicação das multas individuais de R\$ 30.000,00, R\$ 20.000,00 e R\$ 25.000,00, respectivamente, ao sr. Antônio Barreto dos Santos, à sra. Rose Mari de Toledo e ao sr. Ricardo Jorge com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

75. Ante o exposto, voto por que seja adotada a seguinte deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de fevereiro de 2022.

BENJAMIN ZYMLER
Relator