

GRUPO II – CLASSE V – Plenário  
TC 019.677/2013-8  
Natureza: Relatório de Auditoria  
Órgão: Ministério das Cidades (vinculador)  
Responsável: Inês da Silva Magalhães (051.715.848-50)  
Interessados: Congresso Nacional; município de Jatobá/MA  
(01.616.678/0001-66)  
Representação legal: Rodrigo Numeriano Duborcq Dantas  
(OAB/PE 31.920), representando Ministério das Cidades

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA. OFERTA PÚBLICA. VERTENTE QUE ATENDE A MUNICÍPIO COM POPULAÇÃO COM MENOS DE 50 MIL HABITANTES. IRREGULARIDADES NA CONSTRUÇÃO DAS UNIDADES HABITACIONAIS. DETERMINAÇÃO. CONCESSÃO DE PRAZO PARA O CUMPRIMENTO DA DETERMINAÇÃO. AUDIÊNCIA. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. DETERMINAÇÃO DE INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.

### Relatório

Reproduzo, a seguir, com os ajustes de forma pertinentes, a instrução da SeinfraUrbana inserida à peça 70 dos presentes autos:

#### “INTRODUÇÃO

Trata-se da análise das razões de justificativas apresentadas pela Sra. Inês da Silva Magalhães, em resposta à audiência determinada por meio de despacho do relator do processo, Ministro-Substituto Weder de Oliveira, acerca de descumprimento da determinação emitida por este Tribunal, e da análise dos documentos enviados pela Secretaria Nacional de Habitação a respeito das providências tomadas para regularização da situação.

2. A determinação foi resultante de fiscalização realizada no Ministério das Cidades (MCidades) e na Prefeitura do Município de Jatobá/MA, no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) autorizada pelo Acórdão 1.488/2013-TCU-Plenário, com objetivo de avaliar a qualidade das obras executadas por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), no âmbito dos municípios com até 50 mil habitantes.

3. A audiência da responsável foi determinada pela seguinte conduta (peça 65):

‘descumprimento da determinação constante do item 9.1 do Acórdão 2.257/2014- TCU-Plenário, de 27/8/2014, e da respectiva diligência, de 20/5/2015, mesmo após concessão de pedido de prorrogação de prazo autorizada no Acórdão 1705/2015-TCU-Plenário, os quais demandavam a comprovação do **ressarcimento da totalidade dos recursos repassados ao Banco Bonsucesso**, em conformidade com o previsto no item 4.2 da Portaria Interministerial 152, de 9/4/2012’. (negritos originais)

#### HISTÓRICO

4. No ano de 2013, este Tribunal realizou Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) composta por dez fiscalizações em empreendimentos entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, na vertente custeada com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), que atende a municípios com até 50 mil habitantes.
5. Na retrocitada vertente do programa, o Ministério repassa recursos a agentes financeiros privados, previamente cadastrados, ficando estes responsáveis pela contratação, fiscalização e entrega das obras. Às prefeituras, por sua vez, compete a seleção prévia dos beneficiários e o encaminhamento de relação para verificação e homologação pelo Ministério das Cidades.
6. Na fiscalização realizada no município de Jatobá, objeto dos presentes autos, foram apontados os seguintes achados de auditoria (relatório de fiscalização à peça 12): (i) obra entregue sem estar devidamente concluída; (ii) execução de serviços com qualidade deficiente; (iii) perdas econômicas e sociais em face da não execução concomitante de serviços essenciais à funcionalidade da obra; e (iv) inexecução ou execução parcial do objeto.
7. Acerca do achado relacionado à entrega da obra sem estar devidamente concluída, foram detectadas as seguintes falhas: ausência de revestimento (reboco) nas alvenarias internas, ausência de componentes das instalações elétricas, ausência de portas e janelas e ausência de piso liso.
8. Já no achado relativo à execução de serviços com qualidade deficiente, observaram-se irregularidades nos seguintes serviços: a) execução da alvenaria, em relação às juntas de assentamento e aos próprios blocos cerâmicos; b) cobertura, no que diz respeito às madeiras utilizadas, ao espaçamento de ripas e caibros e à dimensão do beiral; c) instalações hidráulicas, em função das instalações de água e esgoto com tubulação aparente, em desacordo com as especificações do projeto que preconizavam as instalações embutidas, ralo fornecido em desacordo com as especificações técnicas, pias com dimensões inferiores ao especificado, altura de pias em desconformidade com o projeto e normas técnicas, caixa de gordura entregue inacabada; d) instalação elétrica, com tomadas e interruptores diferente do especificado; e) esquadrias, pelas dimensões diferentes do especificado no projeto; f) pintura externa com qualidade insatisfatória; e g) calçadas, com largura em desacordo com o projeto.
9. No que tange à ocorrência de perdas econômicas e sociais em face da não execução concomitante de serviços essenciais à finalidade da obra, constatou-se que as residências foram entregues aos beneficiários sem ligações com a rede de energia elétrica, de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, além da ausência de coleta de lixo regular e de iluminação pública.
10. Por tudo isso, concluiu-se que as casas entregues não atendiam a padrões mínimos de habitabilidade e salubridade, conforme previsto no programa.
11. Ressalta-se que os referidos indícios de irregularidades foram apontados por terem sido identificados pela equipe de auditoria como vícios sistêmicos, ou seja, recorrentes em todas as habitações vistoriadas daquele empreendimento.
12. O último achado de fiscalização dizia respeito à execução parcial do objeto pactuado. O Termo de Acordo e Compromisso firmado entre o município de Jatobá/MA e o Banco Bonsucesso S/A (agente financeiro responsável pela contratação e fiscalização das obras), assim como o contrato de execução celebrado entre a comissão dos beneficiários e a Construtora Souza e Lima Engenharia e Construção Ltda., previam a execução de trinta unidades habitacionais ao custo unitário de R\$ 15.000,00, totalizando R\$ 450.000,00.

13. No decurso da auditoria, havia sido constatada a execução de apenas 26 das 30 unidades previstas, sem que estivesse comprovado nos autos o valor efetivamente despendido para a execução do empreendimento. Todavia, esse indício de irregularidade foi tratado no relatório que consolidou as fiscalizações dessa FOC (TC 017.374/2013-8), tendo o Ministério das Cidades esclarecido essa divergência, demonstrando que haviam sido pagas apenas as 26 moradias efetivamente construídas.

14. Ante as irregularidades apontadas, a equipe propôs determinar ao Ministério das Cidades que encaminhasse a este Tribunal as providências adotadas para garantir as condições mínimas de habitabilidade para as moradias daquele empreendimento habitacional. Em relação às audiências dos responsáveis, estas foram tratadas no âmbito do processo consolidador da FOC (TC 017.374/2013-8) e do processo que analisou a gestão dessa vertente do Programa Minha Casa, Minha Vida (TC 010.900/2013-6).

15. Contudo, o Ministro Relator proferiu despacho (peça 16), determinando, antes de se manifestar conclusivamente sobre a proposta sugerida no relatório de auditoria, que fosse dada ciência ao MCidades sobre o teor dos achados identificados na auditoria para que se pronunciasse, se assim desejasse.

16. Em resposta, o MCidades apresentou a este Tribunal o Ofício 00245/2014/AECI/GM/MCIDADES (peça 21), o qual contém em anexo as considerações do Banco Bonsucesso S/A (agente financeiro responsável pela contratação e fiscalização das obras em exame) acerca dos indícios de irregularidades apontados, o Termo de Acordo e Compromisso (TAC) firmado entre o município de Jatobá/MA e aquele agente financeiro para execução das unidades habitacionais em exame, a Nota Técnica 42/2014/DHAB/SNH/MCIDADES e o Ofício 191/2014/DHAB/SNH/MCIDADES.

17. Tais documentos foram devidamente analisados na instrução à peça 24. Em breve síntese, o agente financeiro ateu-se ao fato de que, mesmo diante das irregularidades detectadas, fora emitido o 'Termo de Habite-se' pela Prefeitura, no qual consta consignado que as unidades habitacionais supostamente estariam em condições de habitabilidade.

18. Contudo, por meio da Nota Técnica 42/2014/DHAB/SNH/MCIDADES (peça 21, p. 4-7) apresentada pelo Ministério, verificou-se que este entendeu procedentes os apontamentos da equipe de auditoria, o que resultou na emissão do Ofício 191/2014/DHAB/SNH/MCIDADES (peça 21, p. 20-21), de 23/1/2014, concedendo prazo de noventa dias para que o Banco Bonsucesso S/A providenciasse o saneamento das pendências verificadas na auditoria.

19. Diante disso, e considerando que a entrega das unidades habitacionais em condições insalubres possibilitaria a aplicação da penalidade prevista no item 4.2 da Portaria Interministerial 152, de 9/4/2012, que determina que o descumprimento dos normativos vigentes do Programa, ou a declaração de informações falsas em qualquer documentação fornecida pela instituição financeira ou agente financeiro participante, acarretará a devolução das subvenções à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, o Plenário desta Corte proferiu o Acórdão 2.257/2014 (peça 29), de 27/8/2014, nos seguintes termos:

‘9.1. determinar ao Ministério das Cidades, na qualidade de gestor Programa Minha Casa, Minha Vida, na vertente que atende a famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais), residentes em municípios com população limitada a 50 (cinquenta) mil habitantes, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, II, do RI/TCU, que, no prazo máximo de 15 (quinze) dias comprove a execução das medidas corretivas necessárias ao saneamento das irregularidades detectadas nas obras do PMCMV no município de Jatobá/MA, descritas no Ofício 191/2014/DHAB/SNH/MCIDADES e a seguir transcritas, que

visam dotar as respectivas unidades habitacionais de condições mínimas de habitabilidade e salubridade, ou que, caso ainda não tenham sido providenciadas as correções, comprove o ressarcimento previsto no item 4.2 da Portaria Interministerial 152, de 9/4/2012:

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

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

9.1.3. instalação das 5 (cinco) portas, 3 (três) janelas e 2 (dois) cobogós;

9.1.4. execução do piso cimentado com acabamento liso e impermeável;

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

9.1.6. pintura completa nas paredes externas à edificação em duas demãos;

9.1.7. execução das calçadas na frente e lateral da edificação, onde se localiza a área de serviço, com 50 cm de largura;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação e da instrução da unidade técnica (peça 24) à Câmara de Vereadores de Jatobá, no Maranhão, para que os vereadores tomem ciência das providências necessárias que o município vem deixando de adotar no âmbito do PMCMV, quanto aos seguintes serviços:

9.2.1. execução das ligações domiciliares de abastecimento de água, adequadamente fornecidas pela concessionária desse serviço público;

9.2.2. solução para o esgotamento sanitário;

9.2.3. execução das ligações à rede de energia elétrica;

9.2.4. execução dos serviços de drenagem pluvial e iluminação pública; e

9.2.5. providências para garantir a execução dos serviços de coleta regular de lixo'.

20. Após o Acórdão acima, o Ministério das Cidades enviou dois ofícios (peças 35 e 40) a este Tribunal solicitando a prorrogação de prazo para a comprovação das medidas corretivas. Com isso, o TCU emitiu os Acórdãos 2.564/2014 e 3.257/2014, ambos do Plenário, prorrogando o prazo de comprovação das medidas em 45 e 60 dias, respectivamente.

21. Após as prorrogações, o Ministério das Cidades apresentou o Ofício 005405/2014/AECI/GM/MCIDADES (peça 47), datado de 29/12/2014, no qual consta como anexo, dentre outros documentos, o Relatório Técnico 2/2014/DHAB/SNH/MCIDADES, que contém uma breve descrição acerca dos trâmites para solucionar as pendências.

22. Na sequência daquele Relatório Técnico (peça 47, p. 89), consta registrado que uma equipe da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades realizou, no período de 13/10/2014 a 16/10/2014 (após o prazo solicitado pela empresa e quase nove meses depois da emissão do Ofício que determinou a resolução das pendências identificadas), junto com representantes da administração municipal, visita técnica no intuito de verificar as condições das unidades habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida no município de Jatobá/MA e de

Fortuna/MA, principalmente no que se refere ao atendimento aos normativos do programa e documentação técnica, incluindo a qualidade das construções e suas condições de habitabilidade e salubridade.

23. Em seguida, o Ministério das Cidades afirma que realizou visita *in loco* e verificou que não houve saneamento total das correções determinadas, tendo o agente financeiro informado expressamente que não concluiria a resolução das demais pendências sob a alegação de que estas seriam decorrentes de má utilização.

24. Contudo, consoante detalhado no relatório de auditoria e diferentemente do que fora alegado pelo agente financeiro, as irregularidades detectadas não foram ocasionadas por mau uso das habitações por seus moradores, mas sim pela inexecução de alguns serviços previstos em projeto e declaradamente necessários para garantir condições mínimas de habitabilidade, a exemplo, dentre outros, dos revestimentos internos e das instalações hidrossanitárias e elétricas.

25. Diante desse cenário, o MCidades encaminhou ao Banco Bonsucesso S/A o Ofício 00539/2014/GAB/SNH/MCIDADES (peça 47, p. 10), de 26/12/2014, solicitando que fossem adotados os procedimentos operacionais necessários à devolução integral dos recursos disponibilizados para a produção das unidades habitacionais devido ao não cumprimento integral da regularização dos itens elencados no Ofício 192/2014/DHAB/SNH/MCIDADES, encaminhado à instituição financeira em 23/1/2014. Todavia, a comprovação da devolução dos recursos não foi apresentada.

26. Diante disso, a análise da matéria no âmbito deste Tribunal foi direcionada a verificar a comprovação da devolução integral dos recursos pela instituição financeira. Contudo, não havendo nos autos, até meados de 2015, informações que possibilitassem a comprovação do efetivo recolhimento dos valores, foi emitido o Ofício de Diligência 0290/2015-TCU/SeinfraUrbana, de 20/5/2015, ao Secretário Executivo do Ministério das Cidades (peça 51), para que, no prazo de quinze dias, comprovasse a este Tribunal o atendimento ao item 4.2 da Portaria Interministerial dos Ministérios das Cidades, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão n. 152, de 9/4/2012, ou seja, o ressarcimento dos recursos repassados à execução das obras do Programa Minha Casa, Minha Vida - fase 1, no município de Jatobá/MA. No mesmo ofício, este Tribunal solicitou ao Ministério que, em caso de não ter ocorrido o ressarcimento, informasse, no mesmo prazo, a situação dos trâmites para sua efetivação.

27. Em 5/6/2015, o Ministério das Cidades encaminhou solicitação para concessão de mais sessenta dias de prazo, 'para finalização das análises técnicas pertinentes ao caso' (peça 52).

28. Diante de solicitação de prorrogação de prazo, o TCU emitiu o Acórdão 1.705/2015-TCU-Plenário (peça 56), de 15/7/2015, que autorizou a concessão de mais sessenta dias para o cumprimento das determinações desta Corte, que passou a expirar em 5/8/2015.

29. Ainda em resposta à supracitada diligência, de 20/5/2015, o Ministério das Cidades, por meio do Ofício 2.591/2015/AECI/GM/ MCIDADES, de 11/8/2015, informou que as irregularidades teriam sido parcialmente sanadas e que foram constatados problemas decorrentes do uso, que não se relacionam às falhas construtivas.

30. Complementarmente, no Despacho n. 2241/2015/GC/DHAB/DUAP/SNH/MCIDADES, de 10/8/2015, anexado ao sobredito ofício, a Sr.<sup>a</sup> Inês Magalhães, Secretária Nacional de Habitação, informou que havia estabelecido novo prazo (até 10/10/2015) para que o a instituição financeira regularizasse as pendências (peça 59, p.3).

31. Diante das reiteradas concessões dos pedidos de prorrogação de prazo (Acórdãos 2.564/2014, 3.257/2014 e 1.705/2015, todos do Plenário) e por não atender às determinações contidas no item 9.1 do Acórdão 2.257/2014-TCU-Plenário (peça 26) e ao ofício de diligência 0290/2015-TCU/SeinfraUrbana, de 20/5/2015 (peça 51), o Ministro-Substituto Weder de Oliveira determinou a audiência da Sra. Inês Magalhães (peça 63), Secretária Nacional de Habitação, com fundamento no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, comunicando que poderia ser aplicada a multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso VII, do mesmo Regimento.

32. As razões de justificativa apresentadas pela Sra. Inês Magalhães constituem a peça 67. Além disso, o Ministério das Cidades apresentou o Ofício n. 224/2016/SEI/AECI/GAB-MCIDADES, de 13/9/2016 (peça 69), no qual teve como finalidade atualizar as informações acerca do saneamento das pendências verificadas no âmbito do presente processo. Ambos os documentos são objetos de análise desta instrução.

#### EXAME TÉCNICO

33. A conduta que ensejou a audiência da Sra. Inês da Silva Magalhães foi a apresentada no Ofício 0964/2015-TCU/SeinfraUrbana, de 3/12/2015, a seguir transcrita:

‘descumprimento da determinação constante do item 9.1 do Acórdão 2.257/2014-TCU-Plenário, de 27/8/2014, e da respectiva diligência, de 20/5/2015, mesmo após concessão de pedido de prorrogação de prazo autorizada no Acórdão 1705/2015-TCU-Plenário, os quais demandavam a comprovação do ressarcimento da totalidade dos recursos repassados ao Banco Bonsucesso, em conformidade com o previsto no item 4.2 da Portaria Interministerial 152, de 9/4/2012’.

#### Razões de justificativa apresentadas:

34. Em resposta à determinação contida no despacho do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, foram apresentadas as razões de justificativas da responsável (peça 67), juntamente com documentos anexos, muitos dos quais já haviam sido apresentados e devidamente analisados em instruções precedentes.

35. Inicialmente, a responsável apresentou um cronograma dos fatos ocorridos no processo desde o início da auditoria realizada por este Tribunal, conforme transcrição a seguir:

‘1. Após a publicação do Acórdão 2.257/2014, proferido em 27 de agosto de 2014, a Secretaria Nacional de Habitação - SNH, sempre buscou aferir inequivocamente a situação fática do empreendimento, inclusive por meio de vistorias *in loco* realizadas por técnicos, a primeira ocorrida em 15/10/2014, que buscou aferir não apenas a execução dos serviços e reparos que a IF informou haver realizado, mas também a sua qualidade e efetividade;

2. Foi exigida da Instituição Financeira a devolução dos recursos, por meio do Ofício n. 005394/2014/GABIN/SNH/MCIDADES, em 26/12/2014, e tempestivamente informada ao TCU por meio do Ofício n 005405/2014/AECI/GM/MCIDADES, de 29/12/2014 (Doc. 2). Essa exigência decorreu da mudança de postura do Banco Bonsucesso S/A, que até então trilhava o caminho da regularização dos apontamentos, mas passou a se recusar a prosseguir no saneamento das pendências sob o argumento de que o termo de ‘Habite-se’ representa um atestado do cumprimento dos requisitos técnicos para execução da obra;

3. No entanto, por meio de ofício datado de 6/3/2015 (Doc. 3) a Instituição Financeira informou, formalmente, o saneamento de todas as pendências. O texto é claro, sem margem para dúvidas: ‘Em que pese a apresentação dos termos de entrega por parte dos proponentes, dando plena condições de habitabilidade, procedemos a notificação ao Construtor, que



solucionou todas as irregularidades citadas acima. Sendo assim, não existe nenhuma pendência quanto ao Acórdão’;

4. Mesmo diante do caráter inequívoco da assertiva, e ciente de que pendências outras além daquelas apontadas pelo TCU foram verificadas em vistoria *in loco* realizada por técnico da SNH em 24/3/2015, a Secretaria Nacional de Habitação, por meio do Despacho n. 51/2015/DHAB/DUAP/SNH/MCIDADES (Doc. 4), deliberou por comunicar ao Tribunal a regularização das pendências apontadas na auditoria empreendida, conforme afirmação da Instituição Financeira, cuidando também de buscar aquilatar o efetivo saneamento das pendências adicionais verificadas pela SNH. A comunicação ao TCU foi formalizada em 5/5/2015 por meio do Ofício n. 001369/2015/AECI/GM/MCIDADES (Doc. 5);

5. Nada obstante, por meio do Ofício 0290/2015-TCU/SeinfraUrbana, de 20/5/2015, o TCU exigiu a comprovação da devolução dos recursos, solicitando ainda que ‘[...] em caso de não ter concluído o ressarcimento, informasse no mesmo prazo a situação dos trâmites para sua efetivação’. Essa posição pareceu estar em dissenso com o Acórdão 2.257/2014, que determinava a comprovação da execução das medidas corretivas necessárias ao saneamento das irregularidades detectadas que, se não providenciadas, ensejariam a devolução dos recursos na forma da Portaria Interministerial MCIDADES/MFAZENDA/MP n. 152/2012;

6. Diante dos fatos, a SNH firmou compreensão de que a fase de verificação da execução dos reparos não restava superada, redundando na solicitação da prorrogação do prazo estabelecido pelo Ofício 0290/2015-TCU/SeinfraUrbana, de 20/5/2015 por mais sessenta dias;

7. A solicitação da prorrogação foi formalizada em 5/6/2015 por meio do Ofício 001727/2015/AECI/GM/MCIDADES (Doc. 6), ao considerar as ponderações da SNH expressas em mídia eletrônica de 3/6/2015 que requereu ‘[...] a continuidade da interlocução institucional com o competente setor do TCU, para que seja concedido o prazo de 60 (sessenta) dias contados de 11/6/2015 para atendimento, tempo necessário para finalização das análises técnicas pertinentes ao caso’;

8. Desta forma, quando recebeu o Ofício 290/2015-TCU/SeinfraUrbana, de 20/5/2015, que comunicou a concessão da prorrogação solicitada, o entendimento da SNH foi de que as análises técnicas atinentes à eventual constatação do saneamento das pendências poderiam ter continuidade;

9. Assim, foi realizada nova vistoria no empreendimento por técnico da SNH, que redundou em Relatório de Visitas Técnicas firmado em 30/7/2015, o qual constatou que nem todas as pendências haviam sido sanadas, conforme afirmara a Instituição Financeira;

10. Em 23/7/2015, o Ministério das Cidades foi notificado do Acórdão n. 1.705/2015 - Plenário, por meio do qual prorrogou por 60 (sessenta) dias o prazo estabelecido para atendimento da diligência, advinda da determinação constante do item 9.1. do Acórdão n. 2.257/2014-TCU-Plenário;

11. Ciente de que a prorrogação do prazo por mais 60 (sessenta) dias, autorizava não somente a comprovação do ressarcimento dos recursos naquele prazo, mas também a comprovação da adoção de medidas necessárias ao saneamento das irregularidades detectadas, a Secretaria Nacional de Habitação emitiu o Despacho n. 2241/2015/GC/DHAB/DUAP/SNH/MCIDADES, através do qual decidiu instar a Instituição Financeira a regularizar as pendências ainda existentes até a data limite de 10.10.2015, sob pena de devolução integral dos recursos disponibilizados;

12. A prova irrefutável de que a SNH agiu de boa-fé, sem nenhuma intenção de descumprir qualquer determinação do TCU, é o encaminhamento do Ofício n.

002591/2015/AECI/GM/MCIDADES, de 11/8/2015, a esse Tribunal, no qual foram narradas todas as providências que estavam sendo adotadas pela Secretaria Nacional de Habitação naquele instante. Aliás, a despeito de não ter claramente solicitado ao TCU a prorrogação do prazo para a conclusão do atendimento das determinações do Acórdão 2.257/2014, o entendimento da SNH foi de que tal pleito estava implícito nos termos do Ofício n. 002590/2015/AECI/GM/MCIDADES e no Despacho n. 2241/2015/GABIN/ SNH/MCIDADES;

13. Ainda em 11/8/2015, por meio do Ofício n. 002580/2015/PMCMV50/DHAB/DUAP/SNH/MCIDADES (Doc. 7), a Instituição Financeira foi instada a regularizar, de forma definitiva, as pendências remanescentes, constatadas na segunda vistoria realizada por técnico da SNH em 30/7/2015, ressaltando que, embora ausentes os comprovantes formais, a SNH também realizou exaustivas gestões junto ao Poder Público Municipal no sentido de acompanhar e atestar a execução dos serviços necessários ao saneamento das pendências apontadas;

14. Essas gestões se mostraram infrutíferas, com a definitiva posição da Instituição Financeira de que não é de sua responsabilidade o saneamento das pendências conforme expresso em ofício de 9/10/2015 (Doc. 8);

15. Em vista disso, por meio do Ofício n. 003965/2015/GABIN/SNH/MCIDADES, de 17/12/2015 (Doc. 9) a SNH solicitou o comprovante da devolução integral dos recursos disponibilizados, conforme previsão do subitem 4.2 da Portaria Interministerial MCIDADES/MFAZENDA/MP n. 152/2012'.

36. Após isso, a responsável alega que, ao apresentar o Ofício n. 2591/2015/AECI/GM/MCIDADES, houve uma interpretação diversa da SNH, pois ela entendeu que naquele expediente se pediu tacitamente nova prorrogação de prazo ao TCU, além de ter entendido que o referido ofício serviu para comprovar que adotou medidas visando à reparação dos danos.

37. Na sequência, afirma que a SNH tem interesse que os usuários das políticas públicas recebam suas moradias com padrões adequados de habitabilidade e salubridade e que por esta razão apostou na viabilidade da conclusão do empreendimento, já que a mera devolução dos recursos resguardaria somente os direitos patrimoniais da pessoa jurídica de direito público.

38. Informa também que o Banco Bonsucesso ainda aguarda receber o valor de R\$ 789.618,99, relativos à parcela da subvenção econômica destinada à sua remuneração enquanto Instituição Financeira, conforme previsão do § 2º do art. 6º-B da Lei 11.977/2009. Sendo assim, a SNH pretende realizar a glosa de todas as parcelas de remuneração do referido Banco, até a quitação dos valores das subvenções liberadas para as operações contratadas em Jatobá e Fortuna/MA, atualizadas na forma do subitem 3.2 do Anexo I da Portaria Interministerial MCIDADES/MFAZENDA/MP nº 152/2012, sem prejuízo da adoção, *incontinenti*, das demais ações de cobrança. Ainda segundo a defendente, a suspensão desse procedimento só ocorrerá diante da total quitação dos valores a serem devolvidos.

39. Por fim, alega a responsável que, caso seja responsabilizada, será aplicada dupla penalidade à Secretaria Nacional de Habitação, dado que ela já foi penalizada pelo TCU, nos autos da Representação TC 024.796/2014-0, em razão da não adoção de providências para assegurar a entrega de moradias com padrões adequados de habitabilidade e salubridade nesta vertente do programa.

#### Análise das razões de justificativa apresentadas

40. Em relação ao cronograma apresentado pela defendente, com o resumo das atividades desenvolvidas desde a realização da auditoria pelo TCU, tem-se que tais fatos já são



de conhecimento desta Corte, haja vista que os documentos relatados já foram apresentados ao Tribunal e analisados em instruções precedentes.

41. Quanto à suposta impossibilidade de aplicação de penalidade pelo fato de a responsável já ter sido penalizada em outro processo deste Tribunal de Contas, esta não merece prosperar, pois, conforme se passa a demonstrar, nos dois processos analisados, as condutas da responsável são diferentes.

42. No âmbito do processo TC 024.796/2014-0, que tratava sobre auditoria de conformidade realizada no Programa Minha Casa Minha Vida em municípios com população limitada a 50 mil habitantes, a responsável foi penalizada por não realizar uma gestão adequada do PMCMV, caracterizada pela regulação insuficiente das ações conduzidas pelas instituições e agentes financeiros do Sistema Financeiro de Habitação e pela ausência de adoção de mecanismos de controle e supervisão pelo Ministério das Cidades para acompanhar as referidas ações.

43. Já no presente processo a conduta pela qual a defendente está sendo responsabilizada é pelo descumprimento da determinação constante do item 9.1 do Acórdão 2.257/2014- TCU- Plenário, o qual determinava à SNH que realizasse medidas corretivas para o saneamento das irregularidades detectadas nas obras do PMCMV no município de Jatobá/MA, ou que, caso não se providenciassem as correções, comprovasse o ressarcimento previsto no item 4.2 da Portaria Interministerial 152/2012.

44. Assim, o argumento de que a defendente será responsabilizada duas vezes pela mesma conduta (*bis in idem*) não merece prosperar, pois, como demonstrado, são condutas distintas que não se confundem.

45. Em relação especificamente ao descumprimento de determinação constante do item 9.1 do Acórdão 2.257/2014-TCU-Plenário, de 27/08/2014, e da diligência 290/2015-TCU/SeinfraUrbana, de 20/5/2015, a defendente alegou que pretende realizar a glosa de todas as parcelas de remuneração da Instituição Financeira responsável pelas obras (no caso, o Banco Bonsucesso S/A), até a quitação dos valores das subvenções liberadas para as operações contratadas em Jatobá e Fortuna/MA.

46. Contudo, não foram demonstradas providências efetivas que comprovem o devido ressarcimento, senão essa informação de que pretende realizar glosas do saldo que o banco tem a receber do Ministério.

47. Nesse ponto, cabe apresentar as informações prestadas complementarmente pelo Ministério das Cidades, por meio do Ofício 224/2016/SEI/AECI/GAB-MCIDADES (peça 69), que, em anexo, contém cópia do Ofício 9/2016/SEI/SNH-MCidades, de 10/5/2016, encaminhado pelo MCidades ao Banco Bonsucesso S/A, nos seguintes termos:

‘1. Informo que as diversas manifestações e justificativas emanadas desse banco não foram suficientes para demonstrar o integral saneamento das determinações expressas no Acórdão nº 2257/2014 TCU — Plenário, de 27.08.2014 e as inconformidades verificadas na condução de operação oriunda do Programa Minha Casa, Minha Vida, no âmbito da Oferta Pública de Recursos no município de Jatobá/MA (Protocolo 009859.01.02/2009-19), a seguir listadas:

1.1. Descumprimento da alínea ‘f’ do subitem 5.2 do Anexo 1 da Portaria MCidades 547, de 28.11.2011;

1.2. Apresentação de informações inconsistentes apostas no Termo de Entrega de Unidade Habitacional previsto no Anexo VIII da Portaria MCidades 547, de 28.11.2011, de envio compulsório preconizado na alínea ‘e’ do inciso IV do subitem 11.1 do Anexo I da citada

Portaria, bem como acerca do cumprimento de todas as determinações emanadas do Acórdão nº 2257/2014 — TCU — Plenário em expediente com afirmação textual de que *‘Sendo assim, não existe nenhuma pendência quanto ao Acórdão’*.

2. Tendo caracterizado o descumprimento normativo do Programa, esse Banco incorreu na obrigação de devolução dos recursos em razão de inconformidade na aplicação da subvenção consoante previsão insculpida no art. 7º da Lei nº 2 11.977, de 07.07.2009 e subitens 4.2 e 4.2.1 da Portaria Interministerial nº 152, de 09.04.2012, dos Ministérios de Estado das Cidades, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão.

3. Assim, e em cumprimento ao disposto no § 2º do art. 2º da Lei nº 10.522, de 19.07.2002 notificamos que após 75 (setenta e cinco) dias do recebimento da presente comunicação essa Instituição Financeira terá sua razão social incluída no Cadin — Cadastro Informativo de créditos não quitados junto ao setor público, por restar caracterizada a responsabilidade, não cumprida, de ressarcimento à União das obrigações pecuniárias decorrentes dos recursos de subvenção e de remuneração dessa instituição financeira repassados na operação em comento.

4. Em cumprimento ao referido dispositivo legal informo que o montante nominal do débito é de R\$ 338.000,00 (trezentos e trinta e oito mil reais), o qual se encontra detalhado na planilha em anexo, com valores posicionados nas respectivas datas dos pagamentos realizados, os quais deverão ser atualizados pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC mais 2% (dois por cento) ao ano, contados a partir da data de pagamento de cada subvenção, e somados para fins de apuração do valor total a ser devolvido.

5. Caso não ocorra a regularização e o pagamento não seja efetivado nos prazos previstos em lei, o processo respectivo será encaminhado à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para inscrição em Dívida Ativa da União em consonância com o disposto no art. 22 do Decreto-Lei 147, de 03.02.1967.

6. Nada obstante, conforme prerrogativa insculpida no art. 59 da citada Lei 9.784/1999, essa instituição financeira tem o prazo de dez dias para, caso seja de seu interesse, proceder à interposição de recurso administrativo, contado a partir da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida’.

48. No mais, o Ministério informou à peça 69, p. 1, que, com a não apresentação do comprovante de devolução integral, procedeu à inclusão do Banco Bonsucesso no CADIN – Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal e a inclusão do débito em dívida ativa.

49. Em que pesem essas informações, não foram apresentados documentos que confirmassem a inscrição da instituição financeira no CADIN e na dívida ativa. Tais procedimentos deveriam ser decorrentes da instauração de Tomada de Contas Especial (TCE), contudo o Ministério também não faz menção à sua respectiva instauração.

50. Vale observar que o art. 10 da Instrução Normativa TCU nº 71, de 28/11/2012, prevê que o processo de TCE deve ser composto pelos seguintes documentos: (I) relatório do tomador das contas; (II) certificado de auditoria, acompanhado do respectivo relatório, em que o órgão de controle interno competente deve manifestar-se; (III) parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno; e (IV) pronunciamento do Ministro de Estado supervisor da área ou da autoridade de nível hierárquico equivalente, atestando ter tomado conhecimento do relatório do tomador de contas especial e do parecer do órgão de controle interno. Nenhum desses documentos foi mencionado nem apresentado pelo Ministério das Cidades.

51. Nos termos do art. 14 da referida instrução normativa, após a constituição do processo de TCE, ele deve ser encaminhado ao TCU, porém também não há registros de envio a este Tribunal.

52. Diante do exposto, verifica-se que as razões de justificativas apresentadas não foram suficientes para elidir a irregularidade apontada, pois ainda não foi comprovada a adoção de medidas efetivas para o saneamento das pendências construtivas nem para o ressarcimento do erário pela não execução de alguns serviços necessários para fazer com que as habitações entregues no município de Jatobá/MA possuam condições adequadas de habitabilidade e salubridade.

53. Contudo, entende-se que a Sra. Inês da Silva Magalhães adotou medidas visando à correção dos danos nas residências dos usuários do programa ao estabelecer novo prazo para que o Banco Bonsucesso realizasse o saneamento das pendências construtivas (peça 67, p. 5), pois a mera devolução dos recursos resguardaria somente os direitos patrimoniais da pessoa jurídica de direito público.

54. Nesse sentido, durante o prazo concedido para atendimento da determinação e da diligência exarada, a defendente demonstrou ter adotado medidas, ainda que sem sucesso, para mais uma vez tentar garantir o atingimento da finalidade da política pública, qual seja, a entrega das moradias com padrões adequados de habitabilidade. Devido a esse motivo, não será proposta a penalidade prevista no art. 58, IV, da Lei 8.443, de 1992 e no art. 268, VII, do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução - TCU n. 246, de 30 de novembro de 2011.

55. Por fim, será proposto, com fulcro no art. 8º, §2º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, determinar ao Ministério das Cidades que encaminhe a este Tribunal o processo de Tomada de Contas Especial autuado para obter o ressarcimento das obras do Programa Minha Casa, Minha Vida no município de Jatobá/MA, em atendimento ao item 4.2 da Portaria Interministerial 152, de 9 de abril de 2012, dos Ministérios de Estado das Cidades, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, contendo, necessariamente, os documentos elencados no art. 10 da Instrução Normativa TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012.

### CONCLUSÃO

56. O objetivo desta instrução foi a análise das razões de justificativa apresentadas pela Sra. Inês da Silva Magalhães, Secretária Nacional de habitação, em resposta à audiência determinada por meio de despacho do relator do processo, Ministro-Substituto Weder de Oliveira, acerca do descumprimento de determinações emitidas por este Tribunal no âmbito de auditoria realizada no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

57. A audiência da responsável foi determinada pela seguinte conduta (peça 67):

‘descumprimento da determinação constante do item 9.1 do Acórdão 2.257/2014- TCU-Plenário, de 27/8/2014, e da respectiva diligência, de 20/5/2015, mesmo após concessão de pedido de prorrogação de prazo autorizada no Acórdão 1705/2015-TCU-Plenário, os quais demandavam a comprovação do ressarcimento da totalidade dos recursos repassados ao Banco Bonsucesso, em conformidade com o previsto no item 4.2 da Portaria Interministerial 152, de 9/4/2012’.

58. Em suas razões de justificativa, a Sra. Inês da Silva Magalhães, apesar de tentar desqualificar a omissão realizada no presente processo e apresentar a cronologia dos fatos realizados desde a realização da inspeção deste Tribunal, não logrou sanear a questão, tendo em vista que a defendente não apresentou elementos que comprovassem o cumprimento da determinação constante do item 9.1 do Acórdão 2.257/2014-TCU-Plenário, de 27/8/2014, e da

respectiva diligência, de 20/5/2015, mesmo após concessão de pedido de prorrogação de prazo autorizada no Acórdão 1.705/2015-TCU-Plenário.

59. Inicialmente, a responsável apresenta um cronograma com o resumo das atividades desenvolvidas desde a realização da auditoria pelo TCU, tem-se que tais fatos já são de conhecimento desta Corte, haja vista que os documentos relatados já foram apresentados ao Tribunal e analisados em instruções precedentes.

60. Quanto à suposta impossibilidade de aplicação de penalidade pelo fato de a responsável já ter sido penalizada em outro processo deste Tribunal de Contas, entende-se que não merece prosperar, pois, conforme demonstrado na análise realizada, nos dois processos analisados, as condutas da responsável são diferentes.

61. A defendente também alega que pretende realizar a glosa de todas as parcelas de remuneração da instituição financeira, até a quitação dos valores das subvenções liberadas para as operações contratadas em Jatobá e Fortuna/MA. Contudo, não foram demonstradas providências efetivas que comprovem o devido ressarcimento, senão uma informação de que pretende realizar glosas do saldo que o banco tem a receber do Ministério.

62. Por fim, o Ministério informou à peça 69, p. 1, que, com a não apresentação do comprovante de devolução integral, procedeu à inclusão do Banco Bonsucesso no CADIN – Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal e a inclusão do débito em dívida ativa, em que pesem essas informações, não foram apresentados documentos que as confirmassem. Tais procedimentos deveriam ser decorrentes da instauração de Tomada de Contas Especiais, contudo o Ministério não faz menção à sua respectiva instauração.

63. Ante a todo o exposto, rejeitam-se as razões de justificativa da Sra. Inês da Silva Magalhães. Contudo, não será proposta a aplicação de penalidade, em vista os atenuantes descritos nos parágrafos 53 e 54 desta instrução.

64. Adicionalmente, será proposto, com fulcro no art. 8º,§2º da Lei 8.443, de 16 de Julho de 1992, determinar ao Ministério das Cidades que encaminhe a este Tribunal o processo de Tomada de Contas Especial autuado para obter o ressarcimento das obras do Programa Minha Casa, Minha Vida no município de Jatobá/MA, em atendimento ao item 4.2 da Portaria Interministerial 152, de 09.04.2012, dos Ministérios de Estado das Cidades, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, contendo, necessariamente, os documentos elencados no art. 10 da Instrução Normativa TCU nº 71, de 28/11/2012.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

65. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior envio ao gabinete do Ministro Relator, Exmo. Sr. Weder de Oliveira, propondo:

a) rejeitar as razões de justificativa oferecidas pelos Sra. Inês da Silva Magalhães (CPF 051.715.848- 50), Secretária Nacional de Habitação, pois não foram apresentados elementos que comprovassem o cumprimento da determinação constante do item 9.1 do Acórdão 2.257/2014-TCU-Plenário, de 27/8/2014, e da respectiva diligência, de 20/5/2015, mesmo após concessão de pedido de prorrogação de prazo autorizada no Acórdão 1.705/2015-TCU-Plenário, os quais demandavam a comprovação do ressarcimento da totalidade dos recursos repassados ao Banco Bonsucesso, em conformidade com o previsto no item 4.2 da Portaria Interministerial 152, de 9/4/2012, deixando de aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, IV, da Lei 8.443/1992 e no art. 268, VII, do Regimento Interno do TCU, uma vez que as medidas adotadas pela responsável

visaram a concretização da política pública e a entrega das unidades habitacionais dentro dos padrões adequados de habitabilidade e salubridade;

b) determinar ao Ministério das Cidades, com fulcro no art. 8º, § 2º da Lei 8.443/1992, que, caso ainda não tenha feito, instaure processo de Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano; encaminhando-o a este Tribunal no prazo de 120 dias, a contar da ciência do acórdão que vier a ser proferido”.

É o relatório.

### Proposta de Deliberação

Os presentes autos referem-se à auditoria realizada no Ministério das Cidades e no município de Jatobá/MA, no período de 19/8/2013 a 13/9/2013, como parte da fiscalização de orientação centralizada (FOC), aprovada por meio do acórdão 1488/2013-TCU-Plenário (item 9.1), cujo objeto foi a aferição da qualidade das obras executadas no referido município, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), na modalidade oferta pública.

2. A FOC envolveu a realização de dez fiscalizações, coordenadas pela extinta Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Saneamento (SecobEnergia), em empreendimentos do PMCMV.

3. O PMCMV, na modalidade em referência, é executado por meio de instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central ou por agentes financeiros do Sistema Financeiro de Habitação, definidos pela Resolução 3.768/2009, do Conselho Monetário Nacional, e atende a beneficiários cuja renda familiar máxima correspondesse, à época da auditoria, a R\$ 1.600,00.

4. Em cada fiscalização, foi avaliada a qualidade das obras executadas com recursos de subvenção econômica do orçamento geral da União, ofertados publicamente em 2009 e em 2012, na vertente que atende a municípios com população de até 50.000 habitantes.

5. No caso em exame, a fiscalização englobou a construção de 26 unidades habitacionais no município de Jatobá/MA, com recursos de oferta pública ocorrida em 2009.

6. O agente financeiro responsável pela operacionalização do empreendimento fiscalizado foi o Banco Bonsucesso S.A., enquanto a execução das obras ficou a cargo da Souza e Lima Engenharia e Construção Ltda., que celebrou contrato com os beneficiários do programa, no valor de R\$ 15.000,00, cada.

7. A equipe de fiscalização constatou a existência das irregularidades descritas detalhadamente no relatório 490/2013 (peça 12).

8. Entre os achados de auditoria, destaca-se a entrega da obra sem que estivesse devidamente concluída, tendo sido observadas falhas como: ausência de revestimento (reboco) nas alvenarias internas, ausência de componentes das instalações elétricas, ausência de portas e janelas e ausência de piso liso.

9. Além disso, foi constatada a execução de serviços com qualidade deficiente, observando-se falhas na execução de serviços de alvenaria, cobertura, instalações hidráulicas, instalação elétrica, pintura externa e calçadas.

10. A equipe de auditoria também apontou que as residências foram entregues aos beneficiários sem ligações com as redes de energia elétrica, de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, além de inexistir coleta de lixo regular e de iluminação pública.

11. Após o saneamento do processo, o Plenário desta Corte de Contas prolatou o acórdão 2257/2014 (peça 29), de 27/8/2014, nos seguintes termos:

“9.1. determinar ao Ministério das Cidades, na qualidade de gestor Programa Minha Casa, Minha Vida, na vertente que atende a famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais), residentes em municípios com população limitada a 50 (cinquenta) mil habitantes, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, II, do RI/TCU, que, no prazo máximo de 15 (quinze) dias comprove a execução das medidas corretivas necessárias ao saneamento das



irregularidades detectadas nas obras do PMCMV no município de Jatobá/MA, descritas no Ofício 191/2014/DHAB/SNH/MCIDADES e a seguir transcritas, que visam dotar as respectivas unidades habitacionais de condições mínimas de habitabilidade e salubridade, ou que, caso ainda não tenham sido providenciadas as correções, comprove o ressarcimento previsto no item 4.2 da Portaria Interministerial 152, de 9/4/2012:

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

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

9.1.3. instalação das 5 (cinco) portas, 3 (três) janelas e 2 (dois) cobogós;

9.1.4. execução do piso cimentado com acabamento liso e impermeável;

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

9.1.6. pintura completa nas paredes externas à edificação em duas demãos;

9.1.7. execução das calçadas na frente e lateral da edificação, onde se localiza a área de serviço, com 50 cm de largura;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação e da instrução da unidade técnica (peça 24) à Câmara de Vereadores de Jatobá, no Maranhão, para que os vereadores tomem ciência das providências necessárias que o município vem deixando de adotar no âmbito do PMCMV, quanto aos seguintes serviços:

9.2.1. execução das ligações domiciliares de abastecimento de água, adequadamente fornecidas pela concessionária desse serviço público;

9.2.2. solução para o esgotamento sanitário;

9.2.3. execução das ligações à rede de energia elétrica;

9.2.4. execução dos serviços de drenagem pluvial e iluminação pública; e

9.2.5. providências para garantir a execução dos serviços de coleta regular de lixo.

12. O prazo inicial fixado no acórdão supramencionado venceu e novo prazo foi concedido (acórdão 1705/2015-Plenário), sem que tenha havido a comprovação do cumprimento da determinação expedida no item 9.1 do acórdão 2257/2014-TCU-Plenário.

13. A SeinfraUrbana propôs, assim, na instrução inserta à peça 60, que fosse determinada a audiência da Sra. Inês da Silva Magalhães, titular, à época, da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades

14. Por meio de despacho (peça 63), autorizei a audiência da Sra. Inês Magalhães, que, por sua vez, encaminhou as razões de justificativa constantes da peça 67.

15. A unidade instrutiva propõe que sejam rejeitadas as razões de justificativa apresentadas, considerando, entretanto, que não deve ser aplicada a multa prevista no art. 58, IV, da Lei 8.443/1992, pelos motivos a seguir reproduzidos (peça 70):

“52. Diante do exposto, verifica-se que as razões de justificativas apresentadas não foram suficientes para elidir a irregularidade apontada, pois ainda não foi comprovada a adoção de medidas efetivas para o saneamento das pendências construtivas nem para o ressarcimento do erário pela não execução de alguns serviços necessários para fazer com que as habitações entregues no município de Jatobá/MA possuam condições adequadas de habitabilidade e salubridade.

53. Contudo, entende-se que a Sra. Inês da Silva Magalhães adotou medidas visando à correção dos danos nas residências dos usuários do programa ao estabelecer novo prazo para que o Banco Bonsucesso realizasse o saneamento das pendências construtivas (peça 67, p. 5), pois a mera devolução dos recursos resguardaria somente os direitos patrimoniais da pessoa jurídica de direito público.

54. Nesse sentido, durante o prazo concedido para atendimento da determinação e da diligência exarada, a defendente demonstrou ter adotado medidas, ainda que sem sucesso, para mais uma vez tentar garantir o atingimento da finalidade da política pública, qual seja, a entrega das moradias com padrões adequados de habitabilidade. Devido a esse motivo, não será proposta a penalidade prevista no art. 58, IV, da Lei 8.443, de 1992 e no art. 268, VII, do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução - TCU n. 246, de 30 de novembro de 2011.”

16. Propõe, ainda, que seja determinada ao Ministério das Cidades a instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

## II

17. Acolho a análise empreendida pela SeinfraUrbana, constante dos parágrafos 40 a 46 e 52 da instrução (peça 70), cujos fundamentos adoto como razões de decidir pela rejeição das razões de justificativa da Sra. Inês da Silva Magalhães.

18. Com efeito, as razões de justificativa aduzidas pela responsável limitam-se, em síntese, a reproduzir argumentos e documentos já analisados anteriormente à autorização da audiência, sem elidir a questão pela qual foi ouvida, qual seja, o não cumprimento da determinação constante do item 9.1 do acórdão 2257/2014-TCU-Plenário, a despeito da concessão da prorrogação de prazo autorizada no acórdão 1705/2015-TCU-Plenário.

19. No despacho inserto à peça 63 destes autos, em que autorizei a audiência, restou evidenciado o descumprimento, pelo Ministério das Cidades, das decisões mencionadas (acórdão 2257/2014 e 1705/2015, ambos do Plenário), apesar dos diversos prazos concedidos à instituição financeira, conforme se verifica a seguir:

“(…)

Segundo consta da instrução da SeinfraUrbana, em 23/1/2014, o Ministério das Cidades concedeu o primeiro prazo, de 90 dias, para o Banco Bonsucesso S/A providenciar o saneamento das pendências verificadas na auditoria (peça 21, p. 20-21).

Quando este Tribunal fixou, em 27/8/2014, o prazo de quinze dias para o cumprimento da determinação constante do citado 9.1 do acórdão 2257/2014-TCU-Plenário, já levou em consideração que se tratava de um processo iniciado pelo Ministério das Cidades sete meses antes.

Apesar desse fato, foi concedido, em 15/7/2015, mais 60 dias para o cumprimento da determinação em comento e, ainda assim, 1 ano e 10 meses depois que o Ministério das Cidades concedeu prazo inicial para que o Banco Bonsucesso adotasse providências para sanear as

pendências verificadas na fiscalização, as notícias mais recentes encaminhadas pelo ministério são no sentido de concessão de novo prazo à instituição financeira.

Importa ressaltar ainda que [o Ministério das Cidades] já havia decidido em 24/12/2014 por requerer da instituição financeira a devolução integral dos recursos (parágrafo 25 da instrução [peça 60]).

Diante do exposto, acolho a proposta efetuada pela SeinfraUrbana de realização da audiência da Sra. Inês da Silva Magalhães, nos termos constantes da instrução (peça 60).

(...)"

20. As razões de justificativas apresentadas pela Sra. Inês Magalhães apenas revelam que a situação relatada nas instruções anteriores e no despacho mencionado continua sem solução, uma vez que não foi trazido aos autos qualquer documento que comprove a adoção de medidas efetivas voltadas ao ressarcimento previsto no item 4.2 da Portaria Interministerial 152, de 9/4/2012, após a recusa da instituição financeira em providenciar as medidas corretivas das irregularidades verificadas pela equipe de auditoria e confirmadas pelo Ministério das Cidades.

21. Conforme se verifica no excerto do despacho reproduzido acima, desde 24/12/2014, o Ministério das Cidades decidiu requerer do Banco Bonsucesso a devolução integral dos recursos. Contudo, apesar desse fato e da dilação de prazo concedida ao órgão por meio do acórdão 1705/2015, o item 9.1 do acórdão 2257/2014-TCU-Plenário não foi atendido pela responsável.

22. A Sra. Inês Magalhães apenas alegou a intenção de realizar a glosa das parcelas de remuneração devidas à instituição financeira até a quitação dos valores das subvenções liberadas para as operações contratadas em Jatobá e Fortuna (objeto do TC 019.676/2013-1), no Maranhão.

23. Entretanto, conforme já salientado anteriormente, o acórdão 2257/2014 foi prolatado em 27/8/2014 e desde então, a despeito das concessões de prazo ao Banco Bonsucesso pelo Ministério das Cidades para resolver as pendências verificadas, a responsável insiste em alegar intenções de agir, sem que tenha comprovado a execução de ações no sentido de cumprir o item 9.1 da deliberação em tela, que não fossem apenas o envio de expedientes ao referido banco.

24. O envio sucessivo pela responsável de ofícios ao Banco Bonsucesso configura, na verdade, medida formal, que não atende à determinação constante do item 9.1 do acórdão 2257/2014-Plenário, conforme se verifica na instrução da SeinfraUrbana, inserta à peça 60 destes autos, que subsidiou a proposta de audiência da responsável:

“Verifica-se nos autos que, em 20/5/2015, foi emitido ofício de diligência ao Secretário Executivo do Ministério das Cidades (peça 51), para que, no prazo de quinze dias, comprovasse a este Tribunal o atendimento ao item 4.2 da Portaria Interministerial dos Ministérios das Cidades, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão n. 152, de 9/4/2012, ou seja, o ressarcimento dos recursos repassados à execução das obras do Programa Minha Casa, Minha Vida - fase 1, no município de Jatobá/MA.

No mesmo ofício, este Tribunal solicitou ao Ministério que, em caso de não ter concluído o ressarcimento, informasse no mesmo prazo a situação dos trâmites para sua efetivação.

Em resposta (peça 52), de 5/6/2015, a Sr.<sup>a</sup> Jane Teles de Oliveira, Assessora Especial de Controle Interno do Ministério das Cidades, encaminhou solicitação da Sr.<sup>a</sup> Marta Garske, Gerente de Projeto da Secretaria Nacional de Habitação, pedindo a concessão de mais sessenta dias de prazo, ‘para finalização das análises técnicas pertinentes ao caso’.

Em razão do Acórdão nº 1.705/2015–TCU–Plenário (peça 56), de 15/7/2015, que autorizou a concessão de mais sessenta dias para o cumprimento das determinações desta Casa, esta Unidade Técnica emitiu o Ofício 0450/2015 (peça 57), de 16/7/2015, informando a Sr.<sup>a</sup> Jane Teles de Oliveira, do atendimento à dilação de prazo reclamada, que passou a expirar em 5/8/2015.

Em 11/8/2015, extemporaneamente, o Sr. Carlos Alberto Ayupe Vitoi, Assessor Especial de Controle Interno do Ministério das Cidades, encaminhou o ofício n. 002591/2015/AECI/GM/MCIDADES (peça 59) a esta unidade técnica do TCU.

No primeiro parágrafo, o assessor especial menciona a diligência desta Casa solicitando resposta quanto ao **ressarcimento dos recursos** repassados à execução das obras do Programa Minha Casa, Minha Vida - fase 1 no município de Jatobá/MA. No terceiro, informa que os problemas identificados pelo TCU foram parcialmente sanados, e que foram constatados problemas decorrentes do uso, que não se relacionam às falhas construtivas. Por último informa ter anexado cópia do Despacho 002241/2015/GABIN/SNH/MCIDADES, de 10/8/2015, e seus anexos, bem como cópia do Ofício 002581/2015/PMCMV50/DHAB/DUAP/SNH/MCIDADES em cumprimento à diligência desta Casa.

Da análise do ofício acima (peça 59, p. 1), verifica-se que o Assessor Especial do MCidades, apesar de mencionar a necessidade de comprovar a este Tribunal o recolhimento dos recursos das obras habitacionais no município de Jatobá/MA, deixa de trazer o efetivo comprovante para informar que os defeitos foram somente em parte corrigidos, por se constatar que os problemas eram decorrentes do uso.

E mais, no referido despacho da Secretária Nacional de Habitação (peça 59, p. 5) consta a seguinte alegação:

c) no desenvolvimento da interlocução institucional que lhe é inerente, o Assessor Especial de Controle Interno deste Ministério foi informado por aquela Egrégia Corte sobre a necessidade de ateste inequívoco da execução dos reparos por técnicos da SNH ou por técnicos do ente público municipal comprovando a execução das pendências apontadas em auditoria.

Ora, essa fase de verificação da execução de reparos já havia sido superada há tempos, quando o Ministério havia apurado o saneamento apenas parcial das irregularidades (Nota Técnica 699/2014/DHAB/SNH/MCIDADES, acostado à peça 47, p. 2) e decidido, em 24/12/2014, pela devolução integral dos recursos repassados para a produção das unidades habitacionais contratadas no município em questão.

O último ofício de diligência expedido por este Tribunal em 20/5/2015 (peça 59) ao MCidades é inequívoco no sentido de requerer a comprovação do efetivo recolhimento dos valores repassados.

Ainda com relação ao Despacho 002241/2015/GABIN/SNH/MCIDADES (peça 59, p. 5), de 10/8/2015, a Sr.<sup>a</sup> Inês Magalhães, Secretária Nacional de Habitação, após fazer breve histórico dos fatos, informa em seu item ‘d’ que aquela Secretaria ‘realizou vistoria técnica nas unidades habitacionais contratadas, constatando-se que as pendências não foram corrigidas, restando reparos a serem executados’. Em seu item ‘e’, informa que ‘a instituição financeira foi instada a regularizar as pendências ainda existentes até a data limite de 10 de outubro de 2015, sob pena de devolução integral dos recursos disponibilizados’.

Ou seja, ao invés da SNH comprovar a devolução dos recursos, informa que estabeleceu novo prazo (até 10/10/2015) para que o Banco regularizasse as pendências. Essa concessão de novo prazo não só descumpra a última diligência realizada pelo Tribunal, como afronta a determinação contida no Acórdão 2.257/2014, a qual foi explícita no sentido de que

apresentasse a comprovação do ressarcimento dos recursos, caso as correções das irregularidades não houvessem sido providenciadas no prazo de 15 dias, prorrogados posteriormente em 60 dias por meio do Acórdão 1.705/2015–TCU–Plenário (peça 56).

Junto com o Despacho da Secretaria Nacional de Habitação, foram encaminhadas cópias de diversos documentos, os quais já haviam sido apresentados pelo MCidades e analisados pelo TCU, razão pela qual se considera que não há motivos novos que justifiquem o descumprimento da determinação exarada por esta Corte de Contas.”

25. Para corroborar a observação de que a responsável se limitou a encaminhar ofícios ao Banco Bonsucesso, apesar de restar claro, à época dos fatos, que tais medidas eram ineficazes, insta destacar o comunicado da instituição financeira ao Ministério das Cidades, de 9/10/2015, às vésperas de vencer o último prazo mencionado na instrução acima reproduzida, para que o banco providenciasse a regularização das pendências.

26. Nesse documento, o banco expressa ao ministério que não poderia devolver os recursos recebidos para a construção das unidades habitacionais, em razão do fato de o ministério ter aprovado os relatórios que lhe foram enviados e de os recursos terem sido destinados ao pagamento das construtoras.

27. A instituição financeira alegou, ainda, no referido expediente, que não praticou as condutas previstas no item 4.2 da Portaria 152/2012 e que, portanto, não estaria obrigada a devolver recursos que não estavam mais em seu poder, conforme se verifica no trecho ora reproduzido (peça 67, p. 48-49):

“É certo que o Banco Bonsucesso, instituição fiscalizada pelo Banco Central do Brasil, não irá, jamais, apropriar-se de valores que pertençam às construtoras ou ao Ministério das Cidades. Mas não pode o Banco Bonsucesso, que jamais praticou as condutas previstas no item 4.2 da Portaria nº 152/2012, ser obrigado a devolver recursos que já não mais se encontram em seu poder, por já terem sido liberados às construtoras em razão do cumprimento do cronograma de obras, devidamente informado e aprovado pelo Ministério das Cidades”.

28. Apesar de não haver dúvidas para a SNH de que o Banco Bonsucesso não se considerava na obrigação de devolver os recursos das subvenções recebidas, o procedimento adotado pela responsável foi, novamente, encaminhar expediente para solicitar a devolução dos recursos, em 17/12/2015, conforme ofício 3965/2015-Gabin/SNH/MCidades (peça 67, p. 50).

29. Outro ponto a ser destacado é que o Ministério das Cidades, ao enviar a este Tribunal o ofício 2591/2015, de 11/8/2015, apenas informou que teria havido o atendimento parcial dos problemas identificados pelo Tribunal e que, na vistoria realizada, haviam sido constatados problemas decorrentes do uso das habitações. Não é possível extrair da leitura do ofício, como alega a responsável em suas razões de justificativa, que o órgão tenha requerido, implicitamente, prazo adicional a este Tribunal visando ao cumprimento do acórdão 2257/2014.

30. Por fim, no que diz respeito à inclusão do Banco Bonsucesso no Cadin, cabem as observações a seguir.

31. Primeiro, o referido procedimento, embora necessário, não é suficiente para garantir o ressarcimento dos recursos. Tendo em vista o esgotamento das medidas administrativas cabíveis, conforme aduzido na instrução da SeinfraUrbana, impõe-se a instauração de tomada de contas especial, de acordo com o disposto na LO/TCU (art. 8º), no RI/TCU (art. 197) e na IN TCU 71/2012 (art. 4º).

32. Segundo, conforme indicam os documentos complementares enviados pelo Ministério das Cidades, a medida não foi adotada durante a gestão da Sra. Inês da Silva Magalhães, de modo que não pode ser considerada para aferir a regularidade da conduta da responsável.

33. Em síntese, depreende-se do caso em exame que, para cumprir o item 9.1 do acórdão 2257/2015-TCU-Plenário, cabia à responsável adotar as medidas pertinentes visando à correção das falhas construtivas identificadas pela equipe de auditoria no município de Jatobá/MA. Uma vez que não houvesse sucesso nessa fase, deveria adotar os procedimentos que garantissem o ressarcimento dos recursos repassados pela União para a execução das unidades construtivas.

34. O que se verificou, contudo, é que a responsável se valeu apenas de medidas formais, que não tinham força cogente para garantir, efetivamente, os resultados pretendidos.

35. Dessa forma, uma vez que a responsável não logrou comprovar o cumprimento do item 9.1 do acórdão 2257/2015-TCU-Plenário, contrariamente ao proposto pela SeinfraUrbana, considero que os fundamentos explicitados nas instruções constantes das peças 60 e 70, bem como nesta proposta de deliberação, impõem a aplicação à Sra. Inês Magalhães da multa prevista no art. 58, IV, da Lei 8.443/1992.

36. Impende destacar que, ao contrário do alegado pela responsável, a aplicação de multa no caso sob exame não configura “bis in idem”, uma vez que a conduta inquinada irregular, o descumprimento da determinação constante do item 9.1 do acórdão 2257/2014-TCU-Plenário, não se confunde com a conduta que ensejou a sanção imposta pelo acórdão 3298/2015, confirmado pelo acórdão 2599/2016, ambos do Plenário, relativa, em síntese, à omissão da então titular da SNH quanto ao acompanhamento, supervisão e controle das ações implementadas pelas instituições/agentes financeiros para assegurar que os recursos transferidos no âmbito do PMCMV fossem empregados adequadamente.

37. Por fim, acompanho a proposta da unidade instrutiva no sentido de se determinar ao Ministério das Cidades que instaure processo de tomada de contas especial com vistas a obter o ressarcimento dos recursos destinados às obras do Programa Minha Casa, Minha Vida, no município de Jatobá/MA, na vertente que atende a municípios com população de até 50.000 habitantes.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de novembro de 2016.

**WEDER DE OLIVEIRA**  
Relator



## ACÓRDÃO Nº 2865/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.677/2013-8.
2. Grupo II – Classe V - Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Interessados: Congresso Nacional (vinculador); município de Jatobá/MA (01.616.678/0001-66).
  - 3.2. Responsável: Inês da Silva Magalhães (051.715.848-50).
4. Órgão: Ministério das Cidades (vinculador).
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).
8. Representação legal: Rodrigo Numeriano Duborcq Dantas (OAB/PE 31.920), representando Ministério das Cidades.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes a relatório de auditoria que ensejou a audiência da Sra. Inês da Silva Magalhães, na qualidade de titular da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, por descumprimento de determinação constante do item 9.1 do acórdão 2257/2014- TCU-Plenário.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Inês da Silva Magalhães em relação aos termos do ofício 965/2015-TCU-SeinfraUrbana (peça 65);

9.2. aplicar à Sra. Inês da Silva Magalhães a multa prevista no art. 58, IV, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992;

9.4. determinar ao Ministério das Cidades, com fulcro no art. 8º, § 2º, da Lei 8.443/1992, que, caso ainda não tenha feito, instaure processo de tomada de contas especial visando ao ressarcimento do dano decorrente das irregularidades verificadas na aplicação dos recursos do Programa Minha Casa, Minha Vida, pelo Banco Bonsucesso S.A., no município de Jatobá/MA; encaminhando-o a este Tribunal no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da ciência deste acórdão.

10. Ata nº 46/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 9/11/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2865-46/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)

**AROLDO CEDRAZ**

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

**WEDER DE OLIVEIRA**

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**PAULO SOARES BUGARIN**

Procurador-Geral