

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC-023.292/2010-5

Natureza: Prestação de Contas.

Entidade: Fundação Habitacional do Exército – FHE.

Responsáveis: Antonio Cássio Segura (060.466.238-63), Clovis Jacy Burmann (042.202.347-72), Eliana Aparecida Silva (143.853.841-34), Evandro Luiz Siqueira (309.477.906-91), Elzina Pereira de Souza (121.005.101-00), Heloisa Carvalho Guedes (149.928.091-20), Jairo Alves dos Santos (007.750.296-53), João Ricardo Maciel Monteiro Evangelho (318.409.577-00), Jorge Ernesto Pinto Fraxe (108.617.424-00), Jorge Lúcio Andrade de Castro (300.727.606-30), José Antonio Nogueira Belham (027.066.877-20), José de Melo (013.131.696-68), José Rosalvo Leitão de Almeida (124.783.420-49), Letício de Campos Dantas Filho (042.910.777-34), Maria de Fátima Machado Goncalves (217.147.540-49), Sebastião Peçanha (233.673.007-30), Sérgio Augusto Kurovski (088.538.728-70), Vitor Luiz da Trindade Marcal (183.012.661-04) e Walter Pereira Gomes (038.118.247-91).

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS. FUNDAÇÃO HABITACIONAL DO EXÉRCITO. EXERCÍCIO DE 2009. AUTOS SOBRESTADOS EM FACE DE OUTROS TRÊS PROCESSOS. JULGAMENTO DOS PROCESSOS SOBRESTANTES. REFLEXO NAS CONTAS DE UM GESTOR. EXCLUSÃO DO ROL DE RESPONSÁVEIS DOS FUNCIONÁRIOS QUE NÃO PRATICARAM ATOS DE GESTÃO. CONTAS IRREGULARES DO ENTÃO DIRETOR DE CAPTAÇÃO DA FHE. CONTAS REGULARES COM RESSALVA DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS.

RELATÓRIO

Trata-se da Prestação de Contas, relativa ao exercício de 2009, da Fundação Habitacional do Exército (FHE).

2. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, a instrução da Unidade Especializada em Governança e Gestão – AudGovernança por meio da qual o presente feito foi analisado (peça 43):

“2. Este processo foi organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 1º da Instrução Normativa - TCU 57/2008.

3. A Fundação Habitacional do Exército (FHE), criada pelo Decreto 86.050/1981, com autorização da Lei 6.855/1980, tem sede em Brasília, atua em todo o território nacional, tem personalidade jurídica de direito privado, não possui fins lucrativos e é supervisionada pelo Comando do Exército. De acordo com o art. 1º, §§ 1º e 2º, da Lei 6.855/1980, a FHE integra o sistema financeiro da habitação (SFH) e tem por objetivo gerir a Associação de Poupança e Empréstimo (POUPEX).

4. No início do exercício de 2009, a FHE era regida pelo estatuto aprovado pela Portaria do Comandante do Exército nº 559, de 31/10/2001, mas, na maior parte desse ano, vigeu o estatuto aprovado pela Portaria do Comandante do Exército nº 21, de 27/1/2009 (peças 29 e 30).

5. De acordo com o art. 3º de ambos os estatutos, a FHE deve priorizar ações que facilitem a aquisição de imóveis por militares ou realizar empreendimentos habitacionais de interesse dos militares. Dentre as nove competências enumeradas neste artigo, sete estão diretamente relacionadas com esse objetivo maior:

‘Art. 3º Compete à FHE, para a consecução dos seus objetivos:

I - facilitar o acesso à casa própria aos associados da APE/POUPEX, prioritariamente aos militares do Exército;

II - realizar empreendimentos habitacionais cujo interesse venha a ser manifestado pelo Comandante do Exército;

III - contribuir para o bem-estar social da família militar, atuando prioritariamente nas áreas habitacional e de assistência social;

IV - incentivar a captação de poupança, buscando eficiência, produtividade e solidez econômico-financeira;

V - realizar operações financeiras e tomar empréstimos junto à APE/POUPEX e a outros agentes financeiros, na qualidade de agente integrante do SFH;

VI - realizar, diretamente ou em cooperação com outras entidades, pesquisas e estudos de natureza técnica na área da construção civil e no campo social, visando principalmente à economia na produção de habitações para os associados da APE/POUPEX;

VII - cooperar com órgãos e entidades integrantes do SFH, naquilo que se relacione com as atividades e objetivos desse Sistema;

VIII - conceder empréstimos aos seus beneficiários, com prioridade para os militares do Exército e, em seguida, das demais Forças Singulares; e

IX - constituir e administrar grupos de consórcios de bens móveis, imóveis e serviços.’

6. De acordo com o Estatuto da FHE vigente à época, o Comando do Exército supervisiona a FHE diretamente, por meio de orientações transmitidas ao Presidente da FHE, e indiretamente, por meio do Conselho de Administração (CA/FHE):

‘Art. 24. O Comandante do Exército, responsável perante o Ministério da Defesa pelas atividades da FHE, exercerá sua supervisão por intermédio dos seus representantes no CA e, diretamente, por meio das orientações transmitidas ao Presidente da FHE.

Parágrafo único. A orientação, coordenação, controle e supervisão das atividades da FHE, naquilo que couber, observarão as prescrições do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.’

7. Outra forma de supervisão da FHE é por meio das auditorias anuais de gestão, que são executadas pelo controle interno do Exército.

HISTÓRICO

8. Em instrução anterior, juntada à peça 34, foi realizado o exame das contas prestadas pela FHE referentes ao exercício de 2009. Todavia, não foi elaborada instrução de mérito sobre o processo em [função] de três processos em tramitação no TCU que poderiam influenciar o julgamento das contas dos responsáveis, razão pela qual foi proposto ao Relator, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, o sobrestamento deste processo (peça 34, itens 18-21):

‘18. No que se refere a conexões com outros processos, cumpre desde logo antecipar que o deslinde de três processos em tramitação no TCU pode influenciar no julgamento das contas dos responsáveis. Em um processo que trata de irregularidades na comercialização de imóveis, em fase recursal, pode-se concluir que a licitação 1/2009 foi irregular por beneficiar determinados dirigentes e autoridades da FHE e das Forças Armadas. Noutro processo, uma tomada de contas especial instaurada por decisão do TCU, pode-se confirmar que gestores da FHE foram responsáveis por um prejuízo da ordem de R\$ 20 milhões causado por um

esquema de fraude na concessão de empréstimos pessoais por intermédio de uma associação de juízes (Ajufer) no período de 2000 a 2009. E, em um terceiro processo, pode-se concluir que foram subavaliados em 75% os imóveis alienados pelo Exército à Prefeitura de Barueri com intermediação da FHE.

19. A maioria das falhas descritas no item 4 independe de confirmação em outros processos e, se isoladamente consideradas, parecem não ter o condão de ensejar irregularidade das contas. Mas, essas falhas, juntamente com as falhas formais da prestação de contas (omissão de informações, basicamente), **justificam a oposição de ressalvas na aprovação das contas de todos os responsáveis.**

[As falhas citadas acima, descritas **in totum** na instrução da peça 34, podem ser assim sintetizadas (esclarecendo-se, desde já, que o rol abaixo não inclui todas as irregularidades descritas pela unidade especializada, porquanto deixaram de ser trazidas à baila aquelas relacionadas aos processos sobrestantes):

1. Portaria editada pelo Comandante do Exército (21/2009) que atribui a si próprio a competência para nomear os diretores da FHE, em confronto com o art. 5º da Lei 6.855/1980, o qual indica ser o Presidente da República a autoridade responsável por tal encargo (em que pese tal observação, os diretores em exercício no ano de 2009 haviam sido nomeados pelo Presidente da República);
2. mudança na composição do Conselho de Administração – CA, perpetrada pela Portaria 21/2009 do Comandante do Exército, que equiparou a quantidade de membros com vínculo com a FHE aos membros não vinculados à entidade, o que contraria as regras de boa governança, haja vista que pode indicar falta de independência daquela instância decisória;
3. previsão estatutária de participação, do Presidente da FHE e de seu Vice, no Conselho de Administração, afrontando as regras de governança atinentes à segregação de funções;
4. funcionamento do Conselho de Administração em desacordo com o Estatuto, haja vista a ausência do Secretário de Economia e Finanças do Exército na presidência daquele órgão durante todo o exercício de 2009;
5. descumprimento do **quórum** mínimo de cinco membros para a realização de reuniões deliberativas do Conselho de Administração em duas das quatro sessões havidas em 2009;
6. falta de pronunciamento, por parte do Conselho de Administração, acerca da do desempenho e da conformidade dos atos de gestão;
7. vinculação, durante o exercício de 2009, do órgão de controle interno da FHE à Secretaria de Economia e Finanças e não ao Comandante do Exército, como indica as boas práticas de governança (vale ressaltar que a situação foi resolvida em 2011);
8. ausência, na gestão da entidade, do estabelecimento de metas de resultado para diversos itens, motivando a emissão de abstenção de opinião no Relatório de Gestão para tais quesitos (no exercício de 2012 a FHE apresentou indicadores de desempenho relacionados aos objetivos estratégicos e que medem os principais produtos e serviços a eles vinculados);
9. posicionamento, no exercício de 2009, no sentido de que não caberia ao Controle Interno do Exército efetuar recomendações e determinações à FHE (tal entendimento foi revisto em 2010, oportunidade em que aquele órgão de controle passou a endereçar recomendações e determinações à entidade);
10. possível conflito hierárquico entre o Presidente da FHE (General de Exército) o titular do controle interno, cuja chefia cabe a um General de Brigada, ou seja, de patente inferior;
11. desatualização das Diretrizes do Comando do Exército para a FHE;
12. destinação de cerca de 95% do capital disponível para empréstimos pessoais, em detrimento da aplicação no financiamento imobiliário, função precípua da entidade;
13. ausência de autorização do Banco Central do Brasil – Bacen para a concessão de empréstimos pessoais (no exercício de 2009, vigia o entendimento do Bacen de que a FHE, por ser entidade sem fins lucrativos, não necessitava de autorização da Autarquia para operar

no mercado de empréstimos pessoais, posicionamento alterado em 2013, sem constar, contudo, o encaminhamento adotado em relação à Fundação Habitacional do Exército);

14. empréstimo tomado junto à Associação de Poupança e Empréstimo – Pouplex no valor de R\$ 477 milhões, operação considerada irregular pelo Bacen (cumpre destacar que, por recomendação da Autarquia financeira, a operação foi liquidada entre novembro de 2011 e fevereiro de 2012 mediante cessões à Pouplex, por parte da FHE, de créditos imobiliários e transferências financeiras;

15. concessão de empréstimos pessoais com recursos tomados de empréstimo junto à Pouplex, situação vedada pelo art. 12, inciso VI, da Lei 6.855/1980;

16. ausência de informações, no Relatório de Gestão, sobre as condições e os termos do empréstimo de R\$ 477 milhões efetuado junto à Pouplex;

17. emissão, por parte do Bacen, de reporte alertando sobre falha na governança do Sistema FHE/Pouplex, consubstanciada no fato de os membros dos órgãos diretivos (Conselho de Administração — CA e Diretoria) da FHE, bem como o Presidente e Vice-Presidente, ocuparem estas mesmas posições nestes órgãos e cargos na Pouplex;

18. ausência de informações sobre a atualização do saldo das operações de remanejamento de imóveis entre a FHE e o Comando do Exército, bem como lançamentos intempestivos na respectiva conta;

19. utilização, pela FHE, do preço máximo autorizado pela LDO em imóveis destinados ao Comando do Exército, sem a aplicação do desconto normalmente obtido nas licitações;

20. ausência de normas para seleção dos possíveis beneficiários dos imóveis comercializados pela Pouplex (cumpre asseverar que o Tribunal, no Acórdão 1.797/2013 – Plenário, efetuou recomendação com vistas ao saneamento da irregularidade);

21. falta de informações no Relatório de Gestão sobre os critérios de rateio das despesas de custeio; e

22. não realização de concurso para a admissão de pessoal]

20. Todavia, em se confirmando as irregularidades descritas nos três processos conexos acima mencionados, as falhas ocorridas em 2009 podem vir a fundamentar proposta pela irregularidade das contas.

21. Por essas razões, ao final desta instrução, propõe-se o sobrestamento dos autos até o deslinde dos três processos conexos, mas sem prejuízo da adoção tempestiva de medidas corretivas e pedagógicas. Ou seja, a proposta é de sobrestar o julgamento das contas, expedindo-se desde logo as determinações e recomendações cabíveis. (grifos nossos)

9. Em despacho datado de 31/3/2015 (peça 37), o eminente relator determinou o sobrestamento dos autos até o julgamento definitivo do mérito do TC 032.763/2010-7 (Denúncia), do TC 024.637/2013-0 (Representação) e do TC 030.229/2015-4 (Tomada de Contas Especial).

10. O TC 032.763/2010-7 tratou de denúncia acerca de possível irregularidade consistente no direcionamento, a um grupo de oficiais de posto elevado, de um empreendimento da FHE localizado na Projeção D da SQNW 111 do Setor Noroeste, Brasília-DF. No Acórdão 1.797/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Subst. Marcos Bemquerer, conheceu-se da denúncia e ela foi considerada procedente. Adicionalmente, foram endereçadas à FHE um conjunto de determinações e recomendações a fim de evitar tempestivamente o direcionamento supracitado – entre elas, a promoção de seleção dos interessados com base em critérios objetivos já em uso na Fundação ou outros que venham a substituí-los e estejam de acordo com os princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade, da isonomia, entre outros.

11. Posteriormente, a FHE opôs embargos de declaração e pedido de reexame contra o Acórdão 1.797/2013-TCU-Plenário, tendo sido ambos conhecidos, e com provimento negados, o qual manteve os exatos termos do Acórdão 1.797/2013-TCU-Plenário (Acórdão 3.006/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Subst. Marcos Bemquerer; e Acórdão 1.959/2015-TCU-Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro).

12. O TC 024.637/2013-0 tratou de Representação elaborada pelo Ministério Público Federal, por intermédio da Procuradoria da República em Osasco, sobre possíveis irregularidades ocorridas na alienação de imóveis, pelo Comando da 2ª Região Militar à FHE, por preço inferior ao praticado no mercado. Conforme o Acórdão 2.225/2018-TCU-Plenário, conheceu-se a Representação e determinou-se a conversão dos autos em TCE, autorizando a citação de alguns responsáveis – nenhum deles elencados no rol de responsáveis do presente processo de contas:

‘ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente Representação, com fulcro no art. 237, inciso I, do Regimento Interno do TCU;

9.2. **determinar**, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, **a conversão dos presentes autos em Tomada de Contas Especial, autorizando a citação solidária do Município de Barueri/SP com os Srs. Samuel Nagliatti, André Ricardo de Melo e Paulo Roberto de Mello** para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham ao Tesouro Nacional a importância originária de R\$ 17.616.576,80 (dezesete milhões, seiscentos e dezesseis mil, quinhentos e setenta e seis reais e oitenta centavos), atualizada monetariamente a partir de 06/09/2005 até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor; (grifos nossos)’

13. Por fim, o TC 030.229/2015-4, ainda em aberto, trata de Tomada de Contas Especial instaurada para apurar irregularidades ocorridas na simulada concessão de empréstimos via FHE em prol de integrantes da Associação dos Juizes Federais da 1ª Região (Ajufer) de 2000 a 2009. No Acórdão 2.892/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, no que interessa à instrução de mérito do presente processo, foi proferido o seguinte:

‘ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

(...)

9.4. **julgar regulares, com ressalva, as contas de Clóvis Jacy Burmann (falecido)**, Jairo Alves dos Santos, José Ribamar Gama Filho e Simone Maria Falkenbach Rosa, dando-lhes quitação, nos termos do art. 18 da Lei nº 8.443, de 1992;

9.5. **julgar irregulares as contas de Moacir Ferreira Ramos e José de Melo**, nos termos dos arts. 1º, I, 16, III, ‘b’ ‘c’ e ‘d’, e 19, caput, da Lei nº 8.443, de 1992, **para condená-los solidariamente ao pagamento do débito apurado nos autos**, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora calculados desde as datas indicadas até o efetivo recolhimento, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência desta deliberação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida dívida em favor da Fundação Habitacional do Exército, nos termos do art. 23, III, ‘a’, da citada lei e do art. 214, III, ‘a’, do Regimento Interno do TCU (RITCU), sob as seguintes condições:

(...)

9.6. **aplicar em desfavor de Moacir Ferreira Ramos e José de Melo, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, sob o valor de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais)**, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência desta deliberação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, ‘a’, do RITCU), o recolhimento das referidas dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente na forma da legislação em vigor;’

14. Em 24/8/2021, o Sr. José de Melo faleceu. Posteriormente, a Sra. Rosimar Ássima Cerqueira Melo, na condição de inventariante do espólio desse responsável, opôs embargos de declaração em face do Acórdão 2.892/2019-TCU-Plenário, os quais não foram conhecidos pelo Plenário (Acórdão 1.439/2022-TCU-Plenário, Rel. Min. Subst. André Luís).

15. O Sr. Moacir Ferreira Ramos, condenado solidariamente com o Sr. José de Melo ao pagamento do débito apurado no TC 030.229/2015-4, obteve junto ao STF, mediante o MS

36.990/DF (Rel. Min. Ricardo Lewandowski), a concessão de segurança no sentido da declaração da ocorrência de prescrição da pretensão punitiva do TCU em relação às irregularidades imputadas ao impetrante do writ. Todavia, devido ao efeito interpartes desse mandado de segurança e à natureza subjetiva da prescrição, a decisão obtida em juízo não se transmitiu ao Sr. José de Melo, fato ratificado no Acórdão 2.282/2023-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes:

‘Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, I, ‘a’, do RITCU, e de acordo com os pareceres uniformes emitidos nos autos, em:

(...)

b) conhecer do expediente apresentado às peças 455-456 como mera petição, **suspendendo-se os efeitos do Acórdão 2.892/2019-Plenário no tocante, exclusivamente, ao responsável Moacir Ferreira Ramos**, até o trânsito em julgado do MS 36.990/DF perante o Supremo Tribunal Federal; (grifos nossos)’

EXAME TÉCNICO

I. Do julgamento das contas com base nas análises da instrução anterior (peça 34)

16. A maior parte da análise da prestação de contas da FHE referente ao exercício financeiro de 2009 já foi realizada na instrução anterior (peça 34). Nela, foram identificadas lacunas de informações, falhas na governança, bem como algumas irregularidades, conforme sumarizado nos excertos a seguir:

‘243. No exame de mérito, destacaram-se as seguintes **lacunas de informação**:

a) **operações de remanejamento de imóveis**: deixou-se de mencionar uma operação de R\$ 5,1 milhões que ocorreu entre 20/12/2005 e 20/12/2010 e foi encerrada com a chancela de inadimplente; deixou-se de mencionar a existência de procedimento administrativo na Procuradoria de São Paulo para apurar suposto desvio de recursos públicos na transferência de imóveis localizados em Barueri/SP; não se esclareceu como o saldo das operações é atualizado e como são valoradas as obras entregues pela FHE (subitens 4.18, 4.19, 4.20 e 4.29);

b) **rateio de despesas de pessoal com a Pouplex**: não se esclareceu como são divididas as despesas de pessoal entre FHE e Pouplex (quais as bases de cálculo e os respectivos pesos), que levaram a desembolsos num montante de R\$ 71 milhões a título de ‘Despesas de Remuneração por Custo de Pessoal’ (subitem 4.25);

c) **caso Ajufer**: não foram informados os impactos da fraude do caso Ajufer nas demonstrações contábeis apresentadas ao TCU (subitem 4.27); e

d) **empréstimo de R\$ 477 milhões tomado junto à Pouplex**, que foi o fato contábil mais relevante do período: não foi mencionada a determinação do Bacen de liquidar esse empréstimo por motivo de ilegalidade; não foram informados os benefícios desse empréstimo (subitens 4.14, 4.15 e 4.16).

(...)

255. Segue-se uma **lista das falhas de governança** encontradas nos autos:

a) **falta de independência do Conselho de Administração** (subitem 4.2);

b) **o Presidente da FHE presidiu o Conselho de Administração da FHE** (subitem 4.3);

c) **o Conselho de Administração da FHE funcionou com composição em desacordo com o Estatuto** (subitem 4.4);

d) **o Conselho de Administração da FHE deliberou sem o quórum mínimo estatutário** (subitem 4.5);

e) **o Conselho de Administração da FHE não aprovou as contas da FHE, limitando-se a declarar que as demonstrações contábeis estavam corretas** (subitem 4.6);

- f) **o controle interno do Exército, que realiza a auditoria de gestão da FHE, era subordinado ao SEF, que deveria presidir o Conselho de Administração da FHE** (subitem 4.7);
- g) **não foram fixadas metas de resultado para a FHE** (subitem 4.8);
- h) **o controle interno do Exército não pode aferir os resultados da FHE** (subitem 4.8);
- i) **o exercício do controle pela Diretoria de Auditoria do Comando do Exército era limitado pelo entendimento que esse órgão não possuía competência para expedir determinações ou recomendações à FHE** (subitem 4.9);
- j) **desatualização das diretrizes do Comando do Exército, que são de 2003** (subitem 4.11);
- k) **os gestores da FHE se autoneomaram gestores da Pouplex, tornando ineficazes os dispositivos legais que dão competência à FHE para controlar a Pouplex e obrigam a Pouplex a prestar contas à FHE - arts. 6º, incisos I e V, e 17 da Lei 6.855/1980** (subitem 4.17);
- l) **o regulamento de licitações da FHE contrariava a Lei de Licitações, dando azo contratações diretas ilegais** (subitem 4.22); e
- m) **não havia norma interna para seleção de beneficiários nas operações de comercialização de imóveis residenciais, dando azo a privilégios de alguns associados em prejuízo de outros** (subitem 4.24).

(...)

263. Incluindo as irregularidades que serão apreciadas em outros processos, foram descritas as seguintes **irregularidades** neste processo:

- a) **o Comando do Exército expediu portaria em desacordo com o art. 5º da Lei 6.855/1980, transferindo a competência para nomear a Diretoria da FHE** (subitem 4.1 – essa questão apreciada nas contas de 2010);
- b) **o Conselho de Administração deliberou sem o quórum mínimo estatutário** (subitem 4.5);
- c) **contratação de empréstimo irregular junto à Pouplex – em desacordo com o art. 29 da Lei 6.855/1980** (subitem 4.14);
- d) **concessão de empréstimos pessoais em desacordo com o art. 12, inciso VI, da Lei 6.855/1980** (subitem 4.15);
- e) **lançamento intempestivo das variações na conta de operações de remanejamento de imóveis – contrariando o Acórdão 3.410/2010-TCU-Plenário, a Fundação mantém uma contabilidade paralela das prestações de serviços relativas às operações de remanejamento de imóveis, o que contraria o princípio contábil da oportunidade** (subitem 4.21);
- f) **duas contratações diretas em desacordo com a Lei de Licitações** (subitem 4.22);
- g) **beneficiamento de determinadas pessoas ligadas à FHE e/ou de alta patente das Forças Armadas em operações de comercialização de imóveis** (subitem 4.23 – essa questão apreciada em definitivo no TC 032.763/2010-7);
- h) **burla à obrigação de realizar concurso para admissão de pessoal** (subitem 4.26 – essa questão apreciada nas contas de 2010);
- i) **fraude na concessão de empréstimos pessoais à Ajufer** (subitem 4.28 – essa questão apreciada em definitivo na TCE instaurada por determinação do Acórdão 3.145/2013-TCU-Plenário); e
- j) **transferência de imóvel à Prefeitura de Barueri por valor R\$ 50 milhões abaixo do valor de mercado** (subitem 4.29 – essa questão apreciada em definitivo no TC 024.637/2013-0). (grifos nossos)'

17. Exceto pelas irregularidades listadas nos subitens 'g', 'i' e 'j' supracitados, as quais foram apuradas em processos apartados, os demais tópicos transcritos já foram analisados detalhadamente na instrução juntada à peça 34. Conforme opinião do auditor instrutor, os tópicos

em destaque no trecho reproduzido acima ensejam o julgamento das contas dos responsáveis como regular com ressalva (peça 34, item 267):

‘267. Caso não houvesse processos conexos relevantes em andamento, propor-se-ia julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis que eram membros da Diretoria e do Conselho de Administração da FHE, dando-lhes quitação, nos termos dos artigos 16, inciso II, e 18 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 208 do Regimento Interno do TCU, em face das impropriedades verificadas em suas gestões, das falhas de governança e das lacunas de informação encontradas na prestação de contas. (grifo nosso)’

18. Nesse contexto, com vistas à conclusão da análise de mérito deste processo, adotar-se-ão, no que couber, as análises já realizadas, cuidando-se para que sejam feitos os devidos adendos, em especial, os oriundos das decisões prolatadas nos processos conexos que ensejam o sobrestamento dessa prestação de contas ordinária.

19. Quanto às falhas de governança relacionadas à falta de independência do Conselho de Administração (peça 34, subitem 4.2), ao fato de o Presidente da FHE ter presidido o Conselho de Administração da Fundação (peça 34, subitem 4.3), à subordinação do controle interno do Exército à Secretaria de Economia e Finanças (peça 34, subitem 4.7) e à identidade entre os gestores da FHE e da Poupex (peça 34, subitem 4.17), em oposição à opinião constante na instrução anterior, entende-se que esses fatos não devem influenciar ressalvas no julgamento das contas. Embora sejam falhas cuja correção possa ser alvo de encaminhamentos deste Tribunal, advêm de normativos que extrapolam os atos de gestão dos responsáveis cujas contas estão em análise, não sendo, pois, resultados de condutas desses responsáveis. Algumas dessas normas, inclusive, são reproduções de estatutos e outras normas anteriores à gestão em exame.

20. No mesmo sentido, a falha relacionada ao entendimento de que a Diretoria de Auditoria do Comando do Exército, atual Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx), não possuía competência para expedir determinações ou recomendações à FHE (peça 34, subitem 4.9) também não justifica a aplicação de ressalvas sobre as contas dos responsáveis. Apesar de equivocado – e já corrigido atualmente –, esse entendimento era compartilhado inclusive pela própria unidade de auditoria interna, conforme evidenciado no item 102 da peça 34.

21. Então, desconsiderando as irregularidades que foram tratadas em processos conexos e serão analisadas separadamente na seção II desta instrução, bem como aquelas em que houve divergência quanto à aplicação de ressalvas, a lista de falhas relatadas na instrução anterior que justificam as ressalvas nas contas da FHE de 2009 podem ser resumidas da seguinte forma:

a) o CA/FHE funcionou em desacordo com a composição prevista no Estatuto do FHE (análise detalhada na peça 34, subitem 4.4);

b) ocorreram duas reuniões do CA/FHE com quórum inferior ao estabelecido no art. 7º, § 1º do Estatuto da FHE (análise detalhada do fato na peça 34, subitem 4.5);

c) o CA/FHE aprovou somente as demonstrações contábeis de 2009 sem realizar pronunciamento acerca dos atos de gestão, em afronta ao item 2 do Anexo III da Decisão Normativa TCU 102/2009 e ao art. 6º, inciso III do Estatuto do FHE (análise detalhada na peça 34, subitem 4.6);

d) a FHE não estabeleceu metas de resultados para seus programas, impedindo a avaliação desses parâmetros pelo controle interno (análise detalhada na peça 34, subitem 4.8);

e) a FHE contratou empréstimo junto à Poupex para financiar operações de empréstimo pessoal, em afronta ao disposto nos arts. 12, inciso VI, e 29 da Lei 6.855/1980 (análise detalhada na peça 34, subitens 4.14 e 4.15);

f) houve a omissão das seguintes informações relevantes na prestação de contas:

f.1) informações exigidas pelas Decisões Normativas TCU 100/2009 e 102/2009 (peça 34, subitem 2);

f.2) existência de uma terceira operação de remanejamento de imóveis (peça 34, subitem 4.19);

- f.3) dados detalhados dos fatos contábeis intermediários referentes aos remanejamentos de imóveis (peça 34, subitem 4.21);
- f.4) rateio das despesas de pessoal entre a FHE e a Pouplex (peça 34, subitem 4.25);
- f.5) comunicações sobre o caso Ajufer – notas de auditoria, reunião realizada pela diretoria em 3/12/2009, rebaixamento dos contratos de empréstimos com a Ajufer, prejuízo contabilizado em 2009, entre outros (peça 34, subitem 4.27); e
- g) a FHE realizou duas contratações diretas em desacordo com a Lei de Licitações, apesar da conformidade com o regulamento de licitações expedido pelo Comando do Exército (análise detalhada na peça 34, subitem 4.22).

22. Com a identificação dos fatos que ensejam ressalvas às contas dos responsáveis, passa-se ao exame da individualização das condutas que deram azo às falhas encontradas a fim de fundamentar a elaboração da matriz de responsabilização deste processo.

I.1. Funcionamento do CA/FHE em desacordo com a composição prevista no Estatuto da FHE

23. Conforme apurado na instrução anterior, a previsão estatutária de que o Secretário de Economia e Finanças do Exército seria o Presidente do CA/FHE não foi obedecida durante o todo o ano de 2009, embora tenham sido obtidas evidências de que ele exerceu normalmente seu cargo militar no período (peça 34, itens 69-72). Com isso, a Presidência do CA/FHE foi exercida pelo Sr. Clovis Jacy Burmann, então Presidente da FHE e, segundo o Estatuto da FHE, Vice-Presidente do CA/FHE (art. 5º, § 3º).

24. Tendo em vista a competência dos membros do CA/FHE para submeter matérias para discussão por esse colegiado, observa-se ter havido uma omissão dos membros desse conselho ao não discutir o não cumprimento da composição estatutária prevista. Em especial, nota-se também que o Presidente da FHE poderia ter levado a questão ao conhecimento do Comandante do Exército para que a nomeação do Secretário de Economia e Finanças do Exército fosse realizada, [pois], de acordo com art. 7º, § 3º do Estatuto da FHE de 2009, o Presidente do CA/FHE [deveria apresentar] ao Comandante do Exército relatório sobre os assuntos tratados em cada reunião.

25. Nesse sentido, a responsabilidade em relação ao funcionamento do CA/FHE em desacordo com a composição prevista no Estatuto da FHE enseja ressalvas às contas dos seguintes responsáveis: Antonio Cássio Segura, Clovis Jacy Burmann, Jorge Ernesto Pinto Fraxe, Jorge Lúcio Andrade de Castro, José Antonio Nogueira Belham, João Ricardo Maciel Monteiro Evangelho, José Rosalvo Leitão de Almeida, Letício de Campos Dantas Filho, Sebastião Peçanha e Sérgio Augusto Korovski.

I.2. Reuniões do CA/FHE com quórum inferior ao previsto no art. 7º, § 1º, do Estatuto da FHE

26. Conforme analisado no subitem 4.5 da peça 34, de quatro reuniões deliberativas do CA/FHE ocorridas em 2009, em duas delas (em 17/6/2009 e 16/9/2009) aprovaram-se resoluções com um quórum de apenas quatro membros, isto é, abaixo do limite mínimo de cinco membros previsto no art. 7º, § 1º, do Estatuto da FHE de 2009.

27. A reunião de 17/6/2009 contou com a presença de Clovis Jacy Burmann (Presidente); José Antonio Nogueira Belham (Secretário); Letício de Campos Dantas Filho (Conselheiro); e Sérgio Augusto Korovski (Conselheiro). Nela, aprovaram-se a Revisão do Planejamento e a consequente Reprogramação Orçamentária da FHE, relativa aos meses de julho a dezembro de 2009 (peça 2, p. 2).

28. Posteriormente, na reunião de 16/9/2009, estavam presentes os Srs.: Clovis Jacy Burmann (Presidente); José Antonio Nogueira Belham (Secretário); Letício de Campos Dantas Filho (Conselheiro); e João Ricardo Maciel Monteiro Evangelho (Conselheiro). Nela, resolveu-se considerar apreciados e aprovados o Balanço Patrimonial e a Demonstração de Resultados da FHE, referente à data-base 30 de junho de 2009.

29. Tendo em vista que as matérias deliberadas trataram de assunto relevante afeto às contas de 2009, o não cumprimento do quórum do CA/FHE estabelecido no art. 7º, § 1º, do Estatuto da

FHE nessas reuniões justificam as ressalvas às contas dos responsáveis supracitados, participantes das reuniões em comento.

I.3. Aprovação das demonstrações contábeis pelo CA/FHE sem o pronunciamento sobre os atos de gestão

30. O CA/FHE aprovou as demonstrações contábeis sem se manifestar sobre a regularidade das contas da unidade jurisdicionada, em afronta ao exigido pelo item 2 do Anexo III da Decisão Normativa TCU 102/2009 e pelo art. 6º, inciso III do Estatuto do FHE. De acordo com a instrução juntada à peça 34:

‘86. Em outras palavras, o Conselho limitou-se a expressar que as demonstrações contábeis estão corretas sem ratificar ou infirmar a legalidade dos atos de gestão ou o cumprimento do planejamento anual, por exemplo (peça 27, p. 47):

‘Apreciada a matéria, o Conselho, com base no artigo 6º, inciso III (alínea ‘a’), do Estatuto da FHE, combinado com o Art. 16 da Lei nº 6.855, de 18 de novembro de 1980, por unanimidade, RESOLVEU:

considerar apreciadas as Demonstrações Financeiras da FHE relativas ao exercício de 2009; e determinar o encaminhamento das Demonstrações Financeiras ora apreciadas ao Comando do Exército, para os efeitos do artigo 16 da Lei nº 6.855, de 18 Nov 80.

(RESOLUÇÃO nº 001/2010)’

(grifo nosso)’

31. Essa desconformidade justifica a consideração de ressalvas às contas dos membros do CA/FHE que estavam presentes nessa reunião e assinaram a Resolução 001/2010. São eles: Clovis Jacy Burmann (Presidente); José Antonio Nogueira Belham (Secretário); e Letício de Campos Dantas Filho, Jorge Lúcio Andrade de Castro e Antonio Cássio Segura (Conselheiros).

I.4. Falta de metas de resultados

32. Conforme descrito na instrução anterior (peça 34):

‘No relatório de auditoria de gestão, em diversos itens, a Auditoria Interna se absteve de emitir opinião porque ‘a Fundação não estabeleceu a meta a ser alcançada’ (peça 2, pp. 47-50)

33. Todavia, segundo o art. 6º, inciso I, compete ao CA/FHE aprovar e acompanhar as políticas para a consecução dos objetivos estabelecidos para a FHE, o plano estratégico da FHE, o planejamento anual e os orçamentos anuais de custeio e de investimentos. Nesse contexto, entende-se que, sem metas fixadas, os membros do CA/FHE – ressalvados aqueles que ingressaram em dezembro de 2009, Conselheiros Antonio Cássio Segura, Jorge Ernesto Pinto Fraxe e Jorge Lúcio Andrade de Castro – falharam na execução dessa competência, justificando as ressalvas em suas contas.

34. Na mesma toada, a ausência de metas de resultados evidencia também falhas cometidas pela Diretoria da FHE no exercício das competências estabelecidas no art. 9º, inciso III, alínea ‘a’, e inciso VII e no art. 10:

‘Art. 9º. Compete à Diretoria:

(...)

III – aprovar:

a) a orientação geral para as atividades da FHE, compatibilizando-as com objetivos e planos aprovados pelo CA;

(...)

VII – acompanhar a execução dos Programas e do Orçamento

(...)

Art. 10. O Presidente, o Vice-Presidente e os Diretores são responsáveis pela execução das políticas para consecução dos objetivos da FHE.’

35. Ora, não há como acompanhar efetivamente a execução de programas, orientar as atividades da entidade e executar as políticas para o atingimento dos objetivos da FHE sem definir metas.

Nesse sentido, essa falta identificada justifica ressalvas às contas da Diretoria da FHE, composta pelos Srs. Clovis Jacy Burmann (Presidente da FHE), José Antonio Nogueira Belham (Vice-Presidente da FHE), Jairo Alves dos Santos (Diretor de Administração Financeira), José de Melo (Diretor de Captação) e Walter Pereira Gomes (Diretor de Habitação).

I.5. Empréstimo irregular contratado junto à Poupex

36. Conforme exposto na instrução anterior:

‘137. Analisando as demonstrações contábeis de 2009, **verificou-se que a FHE tomou empréstimo de R\$ 477 milhões junto à Poupex**, o que parece ser o fato contábil mais relevante do ano de 2009. Em busca na **Internet**, tomou-se conhecimento da existência de um procedimento no Bacen em que a legalidade desse empréstimo era questionada.

138. Em resposta a diligência da SecexAdministração, **o Bacen confirmou que a operação foi considerada ilegal por afrontar o art. 29 da Lei 6.855/1980, que exige que os empréstimos da Poupex sejam vinculados a operações imobiliárias**. Mas informou também que, por determinação da Autarquia, a FHE liquidou essa operação em 2011 (peça 23, p. 2-3).

(grifos nossos)’

37. No caso em análise, apurou-se que parte do empréstimo contratado foi utilizado na concessão de empréstimo pessoais pela FHE, o que afronta o art. 29 da Lei 6.855/1980. Adicionalmente, essa operação descumpre o previsto no art. 12, inciso VI c/c inciso V, da Lei 6.855/1980, o qual estabelece que a renda utilizada nos empréstimos concedidos pela FHE virá exclusivamente da participação nos resultados da Poupex (peça 34, itens 141-142).

38. Inicialmente, com base no art. 10 do Estatuto da FHE de 2009, tem-se que a responsabilidade por essa contratação irregular de empréstimo e pela posterior concessão de empréstimo pessoal é da Diretoria da FHE. Contudo, houve também omissão no dever de acompanhamento do orçamento e falha na apreciação da prestação de contas pelo CA/FHE.

39. Dessa forma, entende-se que o empréstimo irregular ocorrido justifica a aplicação de ressalvas às contas de todos os responsáveis arrolados neste processo.

I.6. Ausência de documentos e informações exigidos por normas do TCU e de outras informações relevantes

40. A instrução anterior evidencia um conjunto de documentos e informações que não constam na prestação de contas da FHE de 2009. Entre elas estão informações e documentos exigidos pelas Decisões Normativas TCU 100/2009 e 102/2009, como descrito nas notas explicativas das tabelas expostas no Anexo 1 da peça 34:

‘Tabela 1. Documentos juntados na prestação de contas.

(...)

* Observações: (1) o relatório de auditoria de gestão não abrange todos os tópicos do Anexo IV; (2) o relatório de gestão não abrange todos os itens da Decisão Normativa TCU nº 100/2009; (3) o parecer do Conselho limita-se a aprovar as demonstrações contábeis, não abrangendo ‘as contas da unidade jurisdicionada’ como um todo; e (4) não foi apresentado um relatório das auditorias planejadas e realizadas pelo órgão de controle interno da FHE.

Tabela 2. Correlação entre o relatório de gestão e o Anexo 2 da DN nº 100/2009.

(...)

Observações: não se encontram no relatório as seguintes informações: (1) estratégias de atuação frente às responsabilidades institucionais; indicadores de desempenho; considerações sobre o atingimento das metas físicas e financeiras; análise do desempenho; informações sobre os contratos de terceirização de mão de obra; indicadores gerenciais sobre recursos humanos; análise crítica sobre a situação dos recursos humanos; (2) informações sobre os contratos de terceirização de mão-de-obra; análise crítica sobre a situação dos recursos humanos.

Tabela 3. Correlação entre o relatório de auditoria de gestão e o Anexo IV da DN nº 102/2009.

(...)

Observações: não se encontram no relatório as seguintes informações: (1) avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão – apenas informa que não foram fixadas metas; (2) avaliação dos indicadores de gestão – apenas informa que não foram fixadas metas; (3) avaliação do funcionamento do sistema de controle interno; (4) avaliação da situação das transferências concedidas e recebidas – apenas transcreve dados do relatório de gestão; (5) avaliação da gestão de recursos humanos – apenas acrescenta detalhes gerenciais, sem apreciar a regularidade dos atos.

41. Adicionalmente, outras informações relevantes deixaram de ser comunicadas, como, por exemplo: existência de uma terceira operação de remanejamento de imóveis; dados detalhados dos fatos contábeis intermediários referentes aos remanejamentos de imóveis; rateio das despesas de pessoal entre a FHE e a PoupeX; e caso Ajufer. Mais detalhes sobre essas ausências podem ser consultados na peça 34, subitens 2, 4.19, 4.21, 4.25 e 4.27.

42. Insta destacar que o art. 3º, § 1º, da Instrução Normativa TCU 57/2008, vigente à época das contas, esclarece que as informações previstas nas decisões normativas constituem lista mínima de informações. Na mesma linha, o item 14 da Tabela A do Anexo II da Decisão Normativa TCU 100/2009 prevê a divulgação de ‘outras informações consideradas, pelos responsáveis, relevantes para demonstrar a conformidade e o desempenho da gestão’:

‘Art. 3º Os relatórios de gestão serão apresentados ao Tribunal pelos responsáveis pelas unidades jurisdicionadas na forma definida em decisão normativa.

§ 1º Os relatórios de gestão abrangerão a gestão dos responsáveis relacionados no art. 10 desta instrução normativa e conterão os **conteúdos mínimos** dispostos na decisão normativa a que se refere o caput deste artigo. (grifo nosso)’

43. Dessa forma, entende-se haver um comprometimento da clareza e da exatidão das contas, justificando a regularidade com ressalvas das contas do Sr. Clovis Jacy Burmann, dirigente máximo da unidade jurisdicionada.

44. Ademais, em [face] da apreciação da prestação de contas pelo CA/FHE sem observância da ausência de documentos listados nos normativos do TCU, entende-se que este conselho faltou com o dever de supervisão disposto no art. 6º, inciso III, do Estatuto da FHE de 2009. Consequentemente, cabem ressalvas às contas dos membros do CA/FHE signatários da Resolução 001/2010, que apreciou as contas de 2009 (peça 27, p. 47) – Srs. Clovis Jacy Burmann (Presidente); José Antonio Nogueira Belham (Secretário); Letício de Campos Dantas Filho, Jorge Lúcio Andrade de Castro e Antonio Cássio Segura (Conselheiros).

I.7. Realização de duas contratações diretas em desconformidade com a Lei de Licitações

45. De acordo com análise na instrução anterior (peça 34):

‘194. Concluindo, em 2009, a FHE realizou duas contratações diretas em desacordo com a Lei de Licitações. Mas, essas contratações estavam de acordo com o regulamento de licitações expedido pelo Comando do Exército, que só foi revogado em 2011. Sendo assim, afasta-se a culpabilidade dos gestores da Fundação, mas impõe-se a ressalva de que duas contratações foram realizadas em desconformidade com a Lei de Licitações.’

46. Os objetos contratados em questão foram os seguintes: serviço de elaboração de instalações de edifício residencial no valor de R\$ 119,8 mil por dispensa de licitação; e serviço de elaboração dos projetos de arquitetura e executivo de edifício residencial no valor de R\$ 200 mil por inexigibilidade.

47. Embora tenham sido identificadas essas duas contratações em desconformidade com a Lei de Licitações, não foram localizados nos autos os processos administrativos de contratação, de modo que resta prejudicada a análise da individualização da responsabilidade pelo fato. Ademais, neste ponto do processo, não é razoável propor nova diligência, haja vista já se ter

passado prolongado tempo desde os acontecimentos e ser baixa a probabilidade de essa medida alterar o mérito do processo e o julgamento das contas dos responsáveis arrolados, uma vez que já há uma lista sólida de ressalvas em relação a elas.

II. Dos impactos de decisões de processos conexos

48. No que tange ao TC 032.763/2010-7, o Acórdão 1.797/2013-TCU-Plenário reconheceu e considerou procedente a denúncia acerca do direcionamento do empreendimento imobiliário para militares de alto posto e fez um conjunto de determinações e recomendações à FHE no sentido de que os critérios de participação e seleção de interessados em comprar os imóveis por ela comercializados sigam, entre outros princípios, o da impessoalidade, o da moralidade e o da isonomia.

49. Em que pese não ter sido apontada responsabilidade individual dos diretores da FHE ou dos membros do seu Conselho de Administração nesse acórdão, a falta de critérios impessoais na promoção e na comercialização do empreendimento mencionado, ponderada com a atuação tempestiva do controle desta Corte previamente à venda dos imóveis, enseja ressalva às contas dos membros da Diretoria da FHE. Conforme o art. 10º do Estatuto da FHE de 2009, ela é responsável pela execução das políticas para a consecução dos objetivos da FHE.

50. Quanto ao TC 024.637/2013-0, o Acórdão 2.225/2018-TCU-Plenário não citou nenhum dos gestores elencados no rol de responsáveis desta prestação de contas. Ademais, o Relator, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, afirmou o seguinte em seu voto (peça 134 do TC 024.637/2013-0):

‘45. Pelo descrito no histórico dos fatos, depreende-se que nem a FHE nem seus gestores devem integrar o polo passivo da TCE futura, pois a referida Fundação ingressou como mera intermediária nos sucessivos atos e contratos que culminaram com a transferência final da ‘Área B’ ao Município de Barueri/SP, não havendo indícios de má-fé ou benefícios indevidos.

46. Vale destacar que a Fundação Habitacional do Exército, inclusive, depois que se iniciaram as dúvidas quanto ao real valor dos terrenos, teve iniciativa tendente a prevenir eventual dano ao patrimônio da União, qual seja a celebração de termo aditivo com a Prefeitura Municipal de Barueri/SP estipulando que a transferência definitiva estaria condicionada à conclusão de perícia técnica no laudo de avaliação original e a realização de nova avaliação dos mesmos terrenos, considerando os valores de mercado à época, e esclarecendo ainda que essas providências eram imprescindíveis à efetivação da permuta entre a FHE e o Exército (parágrafo único da Cláusula Primeira do Segundo Termo Aditivo, peça 26, pg. 305).

(grifos nossos)’

51. Desse modo, o TC 024.637/2013-0 não possui reflexo no mérito das contas em análise, conservando a conclusão pretérita pela regularidade com ressalvas.

52. Já no tocante ao TC 030.229/2015-4, TCE instaurada para apurar irregularidades nas operações simuladas de empréstimo entre a FHE e à Ajufer, o TCU julgou irregulares as contas do Sr. José de Melo, condenando-o ao ressarcimento do débito apurado nos autos e imputando-lhe multa (Acórdão 2.892/2019-TCU-Plenário, Rel. Min. Subst. André Luís). Nesse sentido, os efeitos dessa decisão se refletem nesta prestação de contas, de modo que será proposto ao Relator julgar irregulares as contas do Sr. José de Melo por ter, na condição de Diretor de Captação e Produtos da FHE, concedido e gerido empréstimos fraudulentos e burlado controles contábeis internos para permitir desvios de recursos da Fundação, conforme matriz de responsabilização acostada à peça 269 do TC 030.229/2015-4.

53. Ante o exposto, exceto pelas contas Sr. José de Melo, sobre as quais será proposto o julgamento pela irregularidade, propor-se-á o julgamento das contas dos demais responsáveis neste processo como regulares com ressalva, dando-lhes quitação.

III. Das propostas de aprimoramento com base nas deficiências e falhas encontradas

54. A instrução anterior propôs um conjunto de determinações e recomendações visando ao aprimoramento da gestão e a correção das falhas e deficiências encontradas na análise das contas de 2009. Entre as propostas, estão as seguintes:

‘273. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

(...)

b) com fulcro no art. 10 da Instrução Normativa TCU 57/2008, excluir do rol de responsáveis os funcionários de nível gerencial e os contabilistas responsáveis pelos demonstrativos contábeis;

(...)

d) determinar, com fulcro no art. 27, § 2º, da Resolução TCU 259/2013, à FHE que:

d.1) faça constar dos relatórios de gestão dos próximos anos todas informações relevantes de que tenham ciência, independente de estarem expressamente previstas nas decisões normativas expedidas pelo TCU;

d.2) nomeie administradores da Pouplex que não sejam diretores da FHE, a fim de assegurar que a FHE exerça controle sobre a Pouplex, conforme estabelecem os arts. 6º e 17 da Lei 6.855/1980;

d.3) informe, nas próximas contas, sobre:

d.3.1) a (des)necessidade de obter autorização do Bacen para concessão de empréstimos pessoais e sobre a atualização dos saldos e a avaliação dos serviços prestados nas operações de remanejamento de imóveis;

d.3.2) a atualização do saldo das operações de remanejamento de imóveis e sobre a adequação dos valores das obras entregues pela FHE nessas operações; e

d.3.3) o rateio das despesas de pessoal nas próximas contas;

e) determinar, com fulcro no art. 27, § 2º, da Resolução TCU 259/2013, ao Controle Interno do Exército que:

e.1) faça constar dos relatórios de auditoria de gestão dos próximos anos todas informações relevantes de que tenha ciência, independente de estarem expressamente previstas nas decisões normativas expedidas pelo TCU;

e.2) se manifeste, nas próximas contas, sobre:

e.2.1) a (des)necessidade de autorização do Bacen para concessão de empréstimos pessoais pela FHE bem como sobre a atualização dos saldos e a avaliação dos serviços prestados nas operações de remanejamento de imóveis;

e.2.2) a atualização do saldo das operações de remanejamento de imóveis e sobre a adequação dos valores das obras entregues pela FHE nessas operações; e

e.2.3) o rateio das despesas de pessoal nas próximas contas.

f) recomendar ao Comando do Exército que:

f.1) reveja o Estatuto da FHE a fim de adequar a composição do Conselho de Administração às boas práticas de governança, garantindo que os membros externos sempre possuam maioria de votos e evitando que o Presidente da FHE acumule a Presidência do Conselho de Administração na ausência de seu titular;

f.2) avalie a possibilidade e a oportunidade de se elevar a patente requerida para ocupação do cargo de titular do órgão de controle interno e, se for o caso, submeta essa proposta ao órgão competente; e

f.3) atualize as diretrizes para a FHE, aprovadas pela Portaria nº 762, de 2/12/2003, e ratificadas pela Relação das Publicações Padronizadas do Exército em 18/11/2013;’

55. Importante esclarecer que essas propostas não englobam todas as falhas encontradas no exame técnico feito na instrução anterior (peça 34), mas somente aquelas que até então não tinham sido corrigidas ou não tinham sido alvo de deliberações do TCU.

56. Devido ao longo sobrestamento deste processo, as prestações de contas em anos seguintes tiveram modificações, seja normativa seja por deliberações do Tribunal, de modo que é necessário revisar a pertinência das propostas da instrução anterior.

57. Com efeito, no âmbito da prestação de contas de 2017 da FHE (TC 033.766/2018-5), o Acórdão 841/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, trouxe os seguintes encaminhamentos:

‘ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

(...)

9.2. determinar à Fundação Habitacional do Exército – FHE que, com fundamento no art. 4º, incisos I e II, da Resolução TCU 315/2020, adote as providências abaixo discriminadas, em prazos contados da ciência desta deliberação:

(...)

9.2.2. no prazo de 90 (noventa) dias:

(...)

9.2.2.3. normatize os critérios a serem observados na participação e na seleção dos interessados em adquirir os imóveis comercializados, em atendimento aos objetivos institucionais da FHE, aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e da impessoalidade, e os princípios administrativos da publicidade, razoabilidade, isonomia, igualdade e motivação dos atos administrativos;

9.2.2.4. estabeleça medida objetiva, transparente e auditável de cálculo dos valores devidos à Pouplex, em razão da utilização de seus recursos humanos na execução das atividades da FHE, encaminhando ao TCU, ao final do prazo estabelecido, documentos que demonstrem a metodologia de cálculo adotada, bem como os resultados obtidos por meio da sua aplicação, discriminando itens de despesa e seus respectivos valores;

(...)

9.2.2.5.1. determinar a força de trabalho necessária e suficiente para exercer as competências legais, que envolvem a supervisão da Pouplex (arts. 1º da Lei 6.855/1980 c/c o art. 2º da Lei 7.750/1989), o apoio social aos militares do Exército (art. 1º da Lei 7.750/1989) e as atribuições

fixadas no art. 6º da Lei 6.855/1980;

9.2.2.5.2. realizar concurso público para provimento da estrutura de pessoal mencionada no subitem 9.2.2.5.1 acima, ainda que de modo gradual, de forma a satisfazer à exigência do art. 20 da Lei 6.855/1980, exceto para as funções de confiança;

9.2.2.5.3. enquanto perdurar a sistemática de repasses regulares de recursos da FHE a título de reembolso de despesas de pessoal da Pouplex, assegurar que os colaboradores da Associação sejam recrutados mediante processo seletivo, de modo a garantir a observância do princípio constitucional da impessoalidade, insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal;

(...)

9.2.2.7. adote medidas para promover as seguintes adequações no seu Estatuto:

9.2.2.7.1. ao art. 3º da Lei 6.855/1980, que não permite a designação das mesmas pessoas para o exercício de função gerencial na Fundação Habitacional do Exército e na Associação de Poupança e Empréstimo – Pouplex e prevê a remuneração dos gestores cedidos para a gestão da Associação com base na tabela da Fundação;

9.2.2.7.2. incluir os critérios para ocupação de cargos previstos no art. 2º, inciso II, do Decreto 9.727/2019;

9.2.2.7.3. excluir a previsão de indicação, por parte da Diretoria Colegiada, de membros para o Conselho de Administração da entidade, visando a eliminar o risco potencial de conflito de interesse e de violação ao princípio da segregação de funções;

9.2.2.7.4. ao art. 20 da Lei 6.855/1980, segundo o qual a contratação de empregados pela Fundação Habitacional do Exército - FHE será feita por concurso público, nos termos do subitem 9.2.2.5.2 acima, exceto para as funções de confiança;

9.2.2.8. adote medidas para promover as seguintes adequações no Estatuto da Pouplex:

9.2.2.8.1. torná-lo compatível com o art. 3º da Lei 6.855/1980, que não permite a designação das mesmas pessoas para o exercício de função gerencial nas duas entidades e prevê que os dirigentes cedidos para a Pouplex sejam remunerados com base na tabela da FHE;

9.2.2.8.2. excluir a previsão de indicação, por parte da Diretoria Colegiada, de membros para o Conselho de Administração da entidade, visando a eliminar o risco potencial de conflito de interesse e por violar os princípios da impessoalidade e da segregação de funções;'

58. Percebe-se que os itens reproduzidos do mencionado acórdão buscam sanar as falhas relativas ao direcionamento de beneficiários de empreendimentos imobiliários, à seleção e ao pagamento de recursos humanos da FHE e à mitigação de conflitos de interesse na gestão da FHE e da Pouplex. Nesse sentido, as determinações desse acórdão suprem as propostas contidas nos itens 'd.2', 'd.3.3' e 'e.3.3'.

59. Quanto às propostas dos itens 'd.3.1' e 'e.3.1', relativas à necessidade, ou não, de autorização do Bacen para a concessão de empréstimos pessoais pela FHE, consulta feita ao Bacen mostrou que, em 2009, o entendimento era de que a FHE não precisava de autorização para conceder empréstimos (peça 34, item 135). Portanto não houve irregularidade apta à formulação de proposta de deliberação nos termos da Resolução-TCU 315/2020.

60. A recomendação 'f.1' da peça 34 já foi parcialmente implementada no que tange à proporção de membros internos e externos à FHE. Conforme disposto no estatuto mais atual (art. 6º), das sete posições disponíveis no Conselho de Administração, apenas três delas podem ser consideradas ocupadas por membros internos, isto é, menos da metade desse colegiado:

'De fato, o Estatuto da FHE mais atual prevê a seguinte composição:

Art. 6º O CA/FHE é um órgão colegiado da administração superior com a seguinte composição:

I - Secretário de Economia e Finanças do Exército;

II - Presidente da FHE;

III - um representante do Banco do Brasil S/A;

IV - um oficial-general da ativa do Exército;

V - um oficial-general da Reserva Remunerada do Exército Brasileiro;

VI - dois integrantes, civis ou militares da reserva remunerada do Exército Brasileiro, indicados pela DICOL/FHE ao Comandante do Exército.'

61. Por outro lado, esse estatuto mantém a previsão de que a Vice-Presidência do Conselho de Administração da FHE será ocupada pelo Presidente da FHE (art. 6º, § 2º). Dessa forma, o estatuto ainda possibilita a ocupação da Presidência do Conselho de Administração pelo Presidente da FHE nas ausências do Secretário de Economia e Finanças do Exército. Por conseguinte, propor-se-á recomendar ao Comando do Exército que altere o Estatuto da FHE a fim evitar que o Presidente da FHE possa acumular o cargo de Presidente do Conselho de Administração da entidade.

62. As recomendações dos itens 'f.2' e 'f.3' não serão mais propostas, porquanto: atualmente o CCIEx não está mais subordinado à SEF, estando ligado diretamente ao Comandante do Exército, e o Centro é dirigido por um General de Divisão, posto mais alto da carreira de Oficial Intendente; e as diretrizes da FHE já foram atualizadas, suprimindo as falhas expostas na instrução anterior (peça 34, itens 115-120). Portanto, não subsistem mais os motivos para propor as mencionadas recomendações.

63. Por fim, quanto às propostas 'd.1', 'd.3.2', 'e.1' e 'e.2.2', continua a necessidade de, nos termos da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência à FHE de que a ausência de informações relevantes, independentemente de estarem previstas no rol mínimo das decisões normativas

expedidas pelo TCU, prejudicou a clareza e a completude das contas, bem como afrontou o art. 3º, § 1º, da Instrução Normativa TCU 57/2008 e itens de conteúdos previstos nos anexos das Decisões Normativas TCU 100/2009 e 102/2009. Sobre as operações de remanejamento de imóveis em especial, também cabe recomendar que a FHE detalhe as atualizações do saldo de torna, bem como os valores e objetos das contrapartidas realizadas a fim de conferir maior clareza às análises dessas permutas.

CONCLUSÃO

64. A presente instrução, em conjunto com a instrução juntada à peça 34, analisou a prestação de contas anuais da Fundação Habitacional do Exército referente ao exercício financeiro de 2009.

65. Esse exame revelou um conjunto de falhas que justificam a aplicação de ressalvas as contas dos responsáveis. Entre elas, destacam-se o funcionamento do Conselho de Administração da FHE em desacordo com o Estatuto da Fundação; realização de reuniões desse conselho com quórum inferior ao limite mínimo estabelecido em estatuto; ausência de metas de resultados para os programas; omissão de informações relevantes sobre as contas e os atos de gestão; e realização de operações irregulares de contratação e concessão de empréstimos.

66. Embora o exame técnico realizado anteriormente tivesse apontado para a regularidade com ressalvas das contas, este processo foi sobrestado devido à possibilidade de decisões relacionadas a outros três processos conexos interferirem no julgamento das contas dos responsáveis. Esses processos tratam de direcionamento na comercialização de um empreendimento imobiliário (TC 032.763/2010-7), uma TCE para apuração de irregularidades em empréstimos da FHE concedidos à Ajufer (TC 030.229/2015-4), e a subavaliação de imóveis alienados pelo Exército à FHE e posteriormente vendidos à Prefeitura de Barueri (TC 024.637/2013-0).

67. Prolatados os respectivos acórdãos definitivos nesses processos, verificou-se que procedência da denúncia do TC 032.763/2010-7 ensejou ressalvas às contas da Diretoria da FHE. Por outro lado, a Tomada de Contas Especial no TC 024.637/2013-0 julgou irregulares as contas do Sr. José de Melo, fato que gerou reflexo na presente prestação de contas.

68. Diante dessas constatações, propor-se-á o julgamento das contas dos responsáveis como regulares com ressalva, dando-lhes quitação. Exceto pelas contas do Sr. José de Melo, sobre as quais será proposto o julgamento pela irregularidade, devido à sua participação em operações simuladas de empréstimo entre a FHE e à Ajufer.

69. Adicionalmente, serão propostas algumas medidas para o aprimoramento da gestão e a correção das falhas encontradas. Entre elas: recomendação à FHE para que detalhe mais informações sobre as operações de remanejamento de imóveis; e recomendação ao Comando do Exército no sentido de alterar o Estatuto da FHE a fim de evitar que o Presidente da Fundação possa assumir o cargo de Presidente do CA/FHE.

3. Com essas considerações, a proposta de mérito, uniforme no âmbito da unidade especializada, foi redigida nos seguintes termos (peças 43, pp. 16/19, 44 e 45):

‘I) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, combinados com os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (TCU), bem como na matriz de responsabilização anexa, ao final desta instrução, que sejam **julgadas regulares com ressalvas**, em face das falhas adiante apontadas, **as contas dos responsáveis a seguir, dando-lhes quitação**:

I.1) **Clovis Jacy Burmann** (falecido) e **José Antonio Nogueira Belham**, na qualidade, respectivamente, de Presidente e de Vice-Presidente da FHE e responsáveis pela gestão da entidade:

I.1.1) funcionamento do Conselho de Administração da FHE (CA/FHE) durante todo o ano de 2009 em desacordo com a composição prevista no art. 5º, incisos I a V do Estatuto da FHE de 2009, com o agravante da omissão na comunicação do fato ao Comandante do Exército, de acordo com competência prevista no art. 7º, § 3º do Estatuto;

- I.1.2) realização de metade das reuniões do CA/FHE ocorridas em 2009 com o quórum inferior ao mínimo previsto no art. 7º, § 1º do Estatuto da FHE;
- I.1.3) aprovação das demonstrações contábeis do exercício de 2009 pelo CA/FHE sem o pronunciamento sobre os atos de gestão, em afronta ao exigido pelo item 2 do Anexo III da Decisão Normativa TCU 102/2009 e pelo art. 6º, inciso III do Estatuto do FHE;
- I.1.4) ausência de metas de resultados da FHE em 2009;
- I.1.5) empréstimo irregular, tomado pela FHE junto à Pouplex, no valor de R\$ 477 milhões, tendo parcela disso sido utilizada em empréstimos pessoais concedidos pela FHE, em afronta ao art. 29 e ao art. 12, inciso VI c/c inciso V, da Lei 6.855/1980;
- I.1.6) envio de prestação de contas sem alguns documentos exigidos por normas e com informações relevantes faltantes, em afronta ao art. 3º, § 1º, da Instrução Normativa TCU 57/2008 e a itens de conteúdos previstos nos anexos das Decisões Normativas TCU 100/2009 e 102/2009; e
- I.1.7) não aplicação de critérios objetivos, impessoais e isonômicos na comercialização do empreendimento imobiliário localizado na Projeção D da SQNW 111 do Setor Noroeste, Brasília-DF;
- I.2) **Sebastião Peçanha**, na qualidade de Vice-Presidente do CA/FHE:
- I.2.1) funcionamento do Conselho de Administração da FHE (CA/FHE) durante todo o ano de 2009 em desacordo com a composição prevista no art. 5º, incisos I a V do Estatuto da FHE de 2009;
- I.2.2) ausência de metas de resultados da FHE em 2009; e
- I.2.3) empréstimo irregular, tomado pela FHE junto à Pouplex, no valor de R\$ 477 milhões, tendo parcela disso sido utilizada em empréstimos pessoais concedidos pela FHE, em afronta ao art. 29 e ao art. 12, inciso VI c/c inciso V, da Lei 6.855/1980;
- I.3) **João Ricardo Maciel Monteiro Evangelho** e **Sérgio Augusto Kurovski**, na qualidade de Conselheiros do CA/FHE:
- I.3.1) funcionamento do Conselho de Administração da FHE (CA/FHE) durante todo o ano de 2009 em desacordo com a composição prevista no art. 5º, incisos I a V do Estatuto da FHE de 2009;
- I.3.2) realização reunião do CA/FHE com o quórum inferior ao mínimo previsto no art. 7º, § 1º do Estatuto da FHE;
- I.3.3) ausência de metas de resultados da FHE em 2009; e
- I.3.4) empréstimo irregular, tomado pela FHE junto à Pouplex, no valor de R\$ 477 milhões, tendo parcela disso sido utilizada em empréstimos pessoais concedidos pela FHE, em afronta ao art. 29 e ao art. 12, inciso VI c/c inciso V, da Lei 6.855/1980;
- I.4) **José Rosalvo Leitão de Almeida**, na qualidade de Conselheiro do CA/FHE:
- I.4.1) funcionamento do Conselho de Administração da FHE (CA/FHE) durante todo o ano de 2009 em desacordo com a composição prevista no art. 5º, incisos I a V do Estatuto da FHE de 2009;
- I.4.2) ausência de metas de resultados da FHE em 2009; e
- I.4.3) empréstimo irregular, tomado pela FHE junto à Pouplex, no valor de R\$ 477 milhões, tendo parcela disso sido utilizada em empréstimos pessoais concedidos pela FHE, em afronta ao art. 29 e ao art. 12, inciso VI c/c inciso V, da Lei 6.855/1980;
- I.5) **Antonio Cássio Segura** e **Jorge Lúcio Andrade de Castro**, na qualidade de Conselheiros do CA/FHE:
- I.5.1) funcionamento do Conselho de Administração da FHE (CA/FHE) durante todo o ano de 2009 em desacordo com a composição prevista no art. 5º, incisos I a V do Estatuto da FHE de 2009;

I.5.2) aprovação das demonstrações contábeis do exercício de 2009 pelo CA/FHE sem o pronunciamento sobre os atos de gestão, em afronta ao exigido pelo item 2 do Anexo III da Decisão Normativa TCU 102/2009 e pelo art. 6º, inciso III do Estatuto do FHE;

I.5.3) empréstimo irregular, tomado pela FHE junto à Pouplex, no valor de R\$ 477 milhões, tendo parcela disso sido utilizada em empréstimos pessoais concedidos pela FHE, em afronta ao art. 29 e ao art. 12, inciso VI c/c inciso V, da Lei 6.855/1980;

I.5.4) apreciação de prestação de contas sem alguns documentos exigidos por normas e com informações relevantes faltantes, em afronta ao art. 3º, § 1º, da Instrução Normativa TCU 57/2008 e a itens de conteúdos previstos nos anexos das Decisões Normativas TCU 100/2009 e 102/2009;

I.6) **Letício de Campos Dantas Filho**, na qualidade de Conselheiro do CA/FHE:

I.6.1) funcionamento do Conselho de Administração da FHE (CA/FHE) durante todo o ano de 2009 em desacordo com a composição prevista no art. 5º, incisos I a V do Estatuto da FHE de 2009;

I.6.2) realização reunião do CA/FHE com o quórum inferior ao mínimo previsto no art. 7º, § 1º do Estatuto da FHE;

I.6.3) aprovação das demonstrações contábeis do exercício de 2009 pelo CA/FHE sem o pronunciamento sobre os atos de gestão, em afronta ao exigido pelo item 2 do Anexo III da Decisão Normativa TCU 102/2009 e pelo art. 6º, inciso III do Estatuto do FHE;

I.6.4) ausência de metas de resultados da FHE em 2009;

I.6.5) empréstimo irregular, tomado pela FHE junto à Pouplex, no valor de R\$ 477 milhões, tendo parcela disso sido utilizada em empréstimos pessoais concedidos pela FHE, em afronta ao art. 29 e ao art. 12, inciso VI c/c inciso V, da Lei 6.855/1980; e

I.6.6) apreciação de prestação de contas sem alguns documentos exigidos por normas e com informações relevantes faltantes, em afronta ao art. 3º, § 1º, da Instrução Normativa TCU 57/2008 e a itens de conteúdos previstos nos anexos das Decisões Normativas TCU 100/2009 e 102/2009;

I.7) **Jorge Ernesto Pinto Fraxe**, na qualidade de Conselheiro do CA/FHE:

I.7.1) funcionamento do Conselho de Administração da FHE (CA/FHE) durante todo o ano de 2009 em desacordo com a composição prevista no art. 5º, incisos I a V do Estatuto da FHE de 2009;

I.8) **Jairo Alves dos Santos e Walter Pereira Gomes**, na qualidade de, respectivamente, Diretor de Administração Financeira e Diretor de Habitação:

I.8.1) ausência de metas de resultados da FHE em 2009;

I.8.2) empréstimo irregular, tomado pela FHE junto à Pouplex, no valor de R\$ 477 milhões, tendo parcela disso sido utilizada em empréstimos pessoais concedidos pela FHE, em afronta ao art. 29 e ao art. 12, inciso VI c/c inciso V, da Lei 6.855/1980; e

I.8.3) não aplicação de critérios objetivos, impessoais e isonômicos na comercialização do empreendimento imobiliário localizado na Projeção D da SQNW 111 do Setor Noroeste, Brasília-DF;

II) com fundamento nos arts. 1º, inciso I e 16, inciso III, alíneas 'b', 'c' e 'd' da Lei 8.443/1992, bem como na matriz de responsabilização anexa ao final desta instrução, e sem prejuízo das ressalvas nos itens 'I.8.1' e 'I.8.3', que sejam **julgadas irregulares**, em face das falhas adiante apontadas, **as contas do Sr. José de Melo**, deixando de condená-lo em débito, haja vista isso já ter ocorrido mediante deliberação contida no Acórdão 2.892/2019-TCU-Plenário, Rel. Min. Subst. André Luís:

II.1) fraudes ocorridas na concessão de empréstimos da FHE para a Ajufer e apuradas no TC 030.229/2015-4 (Tomada de Contas Especial);

III) **recomendar à FHE**, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que, em respeito aos princípios da completeza, da clareza e da transparência nas prestações de contas,

dispostos no art. 4º, incisos VI, VIII e X, da Instrução Normativa TCU 84/2020, detalhe as atualizações do saldo de torna, bem como os valores e os objetos das contrapartidas realizadas a fim de conferir maior clareza às análises das operações de remanejamento de imóveis nas prestações de contas futuras;

IV) **recomendar** ao **Comando do Exército**, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que altere o Estatuto da FHE a fim evitar que o Presidente da FHE possa acumular o cargo de Presidente do Conselho de Administração da entidade;

V) **dar ciência à FHE**, com base no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que:

V.1) a inclusão de funcionários de nível gerencial e de contabilistas no rol de responsáveis se opõe ao disposto no art. 10 da Instrução Normativa TCU 57/2008;

V.2) a ausência de informações relevantes, independentemente de estarem previstas no rol mínimo das decisões normativas expedidas pelo TCU, prejudicou a clareza e a completude das contas, bem como afrontou o art. 3º, § 1º, da Instrução Normativa TCU 57/2008 e itens de conteúdos previstos nos anexos das Decisões Normativas TCU 100/2009 e 102/2009.'

4. O **Parquet** especializado, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, acolheu a proposição da AudGovernança (peça 46).

É o Relatório.