

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame a Prestação de Contas, relativa ao exercício de 2009, da Fundação Habitacional do Exército (FHE).

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

3. A FHE é uma entidade com personalidade jurídica de direito privado criada pelo Decreto 86.050/1981, com autorização da Lei 6.855/1980, com sede em Brasília e atuação em todo o território nacional. Não possui fins lucrativos e é supervisionada pelo Comando do Exército.

4. 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).

5. Consoante dispõe o Estatuto da FHE, o Comando do Exército supervisiona a entidade diretamente, por meio de orientações transmitidas ao seu Presidente, e indiretamente, por meio do Conselho de Administração:

‘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.’

6. Na instrução inicial destes autos, a então Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdmin efetuou diligência junto à FHE, ao Centro de Controle Interno do Exército e ao Banco Central do Brasil (Bacen), com vistas a suprir lacunas de informações e obter esclarecimentos necessários à instrução do feito.

7. Apresentadas as informações requeridas, a então SecexAdmin, além de propor determinações e recomendações a serem exaradas quando da apreciação final destes autos, apontou a necessidade de sobrestar este processo até o julgamento de 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), cujos resultados poderiam repercutir nesta Prestação de Contas (peça 34).

8. 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 Projecção D da SQNW 111 do Setor Noroeste, Brasília-DF.

9. Mediante o Acórdão 1.797/2013 – Plenário, de minha relatoria, o Tribunal conheceu da denúncia, considerou-a procedente e efetuou determinações e recomendações a fim de evitar a ocorrência do direcionamento supracitado.

10. O **decisum** acima foi desafiado pela FHE mediante Embargos de Declaração e Pedido de Reexame, aos quais foi negado provimento, respectivamente, pelos Acórdão 3.006/2013 – Plenário (de minha relatoria, e 1.959/2015 – Plenário (relator Ministro Raimundo Carreiro).

11. O TC-024.637/2013-0 cuidou de Representação formulada pelo Ministério Público Federal, por intermédio da Procuradoria da República em Osasco, acerca de possíveis irregularidades ocorridas na alienação de imóveis, por parte do Comando da 2ª Região Militar à FHE, por preço inferior ao praticado no mercado.

12. Por meio do Acórdão 2.225/2018 – Plenário (de minha relatoria), o Tribunal conheceu da Representação, determinou a conversão dos autos em TCE e autorizou a citação dos responsáveis, sendo certo que os gestores instados não compõem o rol de responsáveis desta Prestação de Contas.

13. Já o TC-030.229/2015-4, inicialmente de relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, cuidou da Tomada de Contas Especial instaurada para apurar irregularidades ocorridas na suposta concessão simulada de empréstimos via FHE em prol de integrantes da Associação dos Juizes Federais da 1ª Região (Ajufer), no período de 2000 a 2009.

14. Naqueles autos foi prolatado o Acórdão 2.892/2019 – Plenário, relator Ministro-Substituto André Luis de Carvalho, o qual, no que interessa ao deslinde deste feito, julgou regulares com ressalva as contas dos Srs. Clóvis Jacy Burmann (falecido) e Jairo Alves dos Santos, e irregulares as contas do Sr. José de Melo, condenando-o, em solidariedade com o Sr. Moacir Ferreira Ramos, ao pagamento do débito apurado, aplicando-lhes, ainda, a penalidade pecuniária insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000.000,00.
15. Em 24/8/2021, o Sr. José de Melo faleceu e a Sra. Rosimar Ássima Cerqueira Melo, na condição de inventariante do espólio do **de cujus**, opôs Embargos de Declaração àquele **decisum**, os quais não foram conhecidos pelo Acórdão 1.439/2022 – Plenário (relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho).
16. Este o quadro, a Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação – AudGovernança instruiu o processo à peça 43 e propôs, em síntese: i) julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Clovis Jacy Burmann, José Antonio Nogueira Belham, Sebastião Peçanha, João Ricardo Maciel Monteiro Evangelho, Sérgio Augusto Kurovski, José Rosalvo Leitão de Almeida, Antonio Cássio Segura, Jorge Lúcio Andrade de Castro, Letício de Campos Dantas Filho, Jorge Ernesto Pinto Fraxe, Jairo Alves dos Santos e Walter Pereira Gomes; ii) julgar irregulares as contas do Sr. José de Melo; e iii) efetuar recomendações à FHE e ao Comando de Exército, bem como dar ciência àquela entidade de impropriedades detectadas.
17. O **Parquet** especializado, em Parecer da lavra do Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, anuiu ao encaminhamento da unidade instrutiva.
18. É o relato do essencial. Passo a decidir.
19. Esclareço inicialmente que deixo de efetuar o exame da prescrição à luz das novas disposições da Resolução/TCU 344/2022, porquanto a falha que motivará o julgamento pela irregularidade das contas do único responsável foi apurada em processo diverso, ou seja, não há nesses autos pretensão punitiva ou de ressarcimento a ser analisada nos termos daquele normativo interno.
20. Prosseguindo, noto que as contas do Sr. José de Melo, ex-Diretor de Captação da FHE, devem ser julgadas irregulares, haja vista a sua condenação em débito nos autos do TC-030.229/2015-4, no qual foi prolatado o Acórdão 2.892/2019 – Plenário (relator Ministro-Substituto André Luis de Carvalho).
21. Naqueles autos, restou assente a responsabilidade do gestor no dano ao erário pela concessão simulada de empréstimos via FHE em prol de integrantes da Associação dos Juizes Federais da Primeira Região (Ajufer), no período de 2000 a 2009.
22. Insta destacar que o Sr. José de Melo foi apenado com multa pecuniária no montante de R\$ 5 milhões, bem como fora inabilitado para o exercício de cargo em comissão e de função de confiança no âmbito da administração federal pelo período de 8 (oito) anos.
23. O fato noticiado pela AudTCE acerca do passamento do Sr. José de Melo, ocorrido em agosto de 2021, não modifica o encaminhamento ora proposto, uma vez que não há neste processo repercussões patrimoniais passíveis de discussão na esfera do direito sucessório.
24. Quanto aos demais gestores, acolho o entendimento unânime das instâncias anteriores no sentido de que as falhas verificadas nestes autos – descritas no item 16 da instrução transcrita no Relatório precedente – ensejam a aposição de ressalva às suas contas.
25. Teço breves considerações sobre dois temas atinentes às irregularidades verificadas nestes autos e que vêm sendo corriqueiramente objeto de observação deste Tribunal ao longo de vários exercícios na gestão da FHE/Poupex, a saber: i) não realização de concurso público para o provimento do seu quadro de pessoal; e ii) falha no planejamento, devido ao não estabelecimento de indicadores e metas para todos os objetivos estratégicos estabelecidos, vulnerando o princípio da eficiência, previsto no art. 37, **caput**, da Constituição Federal.
26. Sobre esses dois tópicos, cumpre trazer à lume as considerações que efetuei no Voto condutor do Acórdão 841/2023 – Plenário, prolatado nos autos do TC-033.766/2018-5, o qual apreciou a Prestação de Contas da Fundação Habitacional do Exército, referente ao exercício de 2017:

26.1. sobre a não realização de concurso:

“68. A estrutura organizacional da FHE é limitada a um Presidente, um vice-Presidente e cinco Diretores. Fora o quadro diretivo, a entidade não dispõe de quadro operacional e executa suas atividades por meio da estrutura da Pouplex. Por essa razão, paga 64,59% da rubrica de pessoal da Associação (R\$ 209.461.000,00) e 92% dos seus gastos com informática (R\$ 34.642.000,00), o que resultou em ressarcimentos de R\$ 244 milhões em 2017 e 223 milhões em 2016 (Relatório de Gestão, peça 1, p. 66).

69. Para justificar esse arranjo institucional, a FHE invoca o art. 42 do seu Estatuto, segundo o qual a Fundação ‘utilizar-se-á da estrutura funcional, física e lógica disponibilizada pela APE/Pouplex para condução das atividades, no percentual indicado como necessário para o atendimento de suas necessidades, e ressarcirá aquela Associação na mesma proporção dos gastos realizados’. Argumenta que a conveniência e a sinergia da cooperação entre a Fundação e a Associação estão consolidadas há décadas.

70. Observa-se que o Estatuto da FHE, ao lhe permitir lançar mão da estrutura operacional da Pouplex, colide com os seguintes dispositivos da Lei 6.855/1980 referentes à contratação de pessoal:

‘Art. 20. A contratação de empregados pela Fundação Habitacional do Exército - FHE será feita por concurso público, exceto para as funções de confiança.

Art. 23. Poderá ser colocado à disposição da Fundação Habitacional do Exército - FHE o servidor do Ministério do Exército ou de entidade a ele vinculada. (...)’

Art. 24. Poderá também ser colocado à disposição da Fundação Habitacional do Exército - FHE, nas mesmas condições do artigo anterior, o servidor da Administração Federal ou de suas Fundações, criadas por lei.

Art. 25. As requisições de que trata esta Lei serão efetuadas pelo Ministro do Exército, quando autorizadas pelo Presidente da República.’

71. No tocante às compras e aquisições, a utilização de 92% dos serviços contratados pela Pouplex fere o seguinte dispositivo da Lei 6.855/1980:

‘Art. 18. As compras, obras, serviços e alienações da Fundação Habitacional do Exército - FHE e dos agentes promotores de que trata o inciso I do art. 6º, enquanto não forem aprovadas normas próprias para cada procedimento, obedecerão ao disposto no Título XII do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e demais disposições pertinentes.’

72. [É cediço que], mesmo após a edição da Lei 7.750/1989, foi preservada a força cogente dos dispositivos específicos da Lei 6.855/1980 destinados ao Sistema FHE/Pouplex, dado que tal diploma legal não foi ab-rogado.

73. A informação de que, em 2017, a FHE ressarciu 64% das despesas de pessoal da Pouplex, gastando para isso R\$ 209.461.000,00, significa dizer que a Fundação absorveu 64% da força de trabalho da Associação, o equivalente a 835 dos seus 1306 empregados, custeando uma remuneração individual média de R\$ 250 mil reais naquele exercício. Esse reembolso representa 38,9% de toda a receita da FHE no exercício de 2017, de R\$ 538.211.000,00 (peça 1, p. 67), sem que para isso a Fundação, que utiliza recursos públicos em suas operações finalísticas, tenha realizado concurso público para escolha dos interessados.

74. Os números envolvidos autorizam a afirmar que a Pouplex é o corpo que personifica a existência da FHE, e que não existe de fato a distinção da personalidade jurídica das duas entidades, inviabilizando a supervisão que a segunda deveria exercer sobre a primeira. A simbiose entre as duas entidades vem sendo praticada ao longo de décadas com base em argumentos de conveniência e oportunidade, sem que a lei tenha conferido tal poder discricionário àquela entidade, que se esquia dos deveres legais de seleção de pessoal, mediante concurso público, e de aquisição, mediante processo licitatório, expressamente determinados pelos arts. 20 e 18 da Lei 6.855/1980, e infringe os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade administrativa.

75. A SecexDefesa informa que os ressarcimentos devidos pela FHE à Poupex são calculados com base em uma estimativa, realizada em 2008 pelas chefias das unidades da Poupex, do percentual de atividades desempenhadas para cada uma das duas instituições, e critica a falta de objetividade dessa metodologia, argumentando que já houve alteração organizacional e crescimento do número de empregados e que esse valor poderia ser aferido pela medição direta dos processos de trabalho.

76. Entendo que a melhoria da metodologia de reembolso em questão, mediante emprego de critérios de cálculo objetivos e comprovação das despesas incorridas, não resolve o problema central, que é a falta de segregação de funções entre as duas entidades dotadas de personalidade jurídica e finalidades distintas, embora correlatas. A ênfase deste Tribunal deve recair sobre as providências necessárias para regularizar a força de trabalho específica da FHE. É secundária a preocupação com o fornecimento, pela Fundação, de aspectos verificáveis dos cálculos dos reembolsos devidos à Poupex, aplicando-se até que seja implementado o necessário desmembramento operacional das duas entidades.

77. Nesse caso, mostra-se adequada a determinação para que a FHE apresente plano de ação com vistas, primeiramente, a determinar a força de trabalho necessária e suficiente para exercer as competências que lhe foram atribuídas pela sua lei de criação, que envolvem a supervisão da Poupex (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 mais as atribuições fixadas no art. 6º da Lei 6.855/1980:

‘Art. 6º Compete, ainda, à Fundação Habitacional do Exército - FHE:

I - supervisionar a aplicação de recursos da Associação de Poupança e Empréstimo – POUPEX concedidos a agentes promotores de programas habitacionais;

II - desenvolver, em caráter especial ou sistemático, estudos de natureza técnica e econômica, a fim de fornecer base à melhoria, aperfeiçoamento e inovações nos processos e técnicas relacionados com suas atividades;

III - realizar, diretamente ou em cooperação, estudos técnicos e científicos, visando às atividades do ramo de construção civil e afins, aos fatores de produção da habitação e ao treinamento de profissionais a elas vinculados;

IV - aprovar e coordenar programas especiais, em caráter de excepcionalidade, particularmente para os associados de baixa renda;

V - autorizar investimentos pela Associação de Poupança e Empréstimo - Poupex em outras áreas onde o Banco Nacional da Habitação aplique seus próprios recursos, com o objetivo de obter maior rentabilidade do capital empregado, tendo em vista viabilizar programa imobiliário;

VI - adquirir terrenos para serem revendidos, sem caráter especulativo, aos agentes promotores que utilizem recursos da Associação de Poupança e Empréstimo - Poupex;

VII - atuar como sociedade mandatária dos associados da Associação de Poupança e Empréstimo - Poupex nas suas Assembleias, independentemente da outorga de mandato;

VIII - fiscalizar as obras e serviços de engenharia dos agentes promotores de que trata o inciso I.’

78. Uma vez dimensionada a sua própria força de trabalho, as competências e o perfil desejável dos seus empregados, caberá à FHE detalhar, no mesmo plano de ação, as providências necessárias para a realização de concurso público, 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 (alínea c.5 da proposta de encaminhamento da SecexDefesa), assim como para regularizar as contratações de bens e serviços de seu interesse que não foram precedidas de licitação (alínea c.4 da referida proposta).”;

26.2. acerca da ausência do estabelecimento de indicadores e metas de gestão:

“62. A incompletude do Relatório de Gestão deve ser atribuída ao Presidente da FHE, uma vez que, nos termos do art. 1º, § 1º, da Decisão Normativa 161/2017, ‘considera-se prestação de contas a demonstração, pelo Dirigente Máximo, ao órgãos de controle e à sociedade, dos resultados alcançados por intermédio da execução de atividades sob sua responsabilidade, realizadas com vistas a dar cumprimento aos objetivos previamente estabelecidos para a unidade prestadora de contas sob seu comando, em determinado exercício financeiro.’

63. A falha no planejamento consiste na ausência de metas e indicadores para todos os objetivos estratégicos e objetivos de área (peça 1, p. 19-34), conforme já detectado nas contas anuais relativas a 2013 (TC-033.030/2014-2). O tema envolve a responsabilidade da Diretoria Colegiada e do Conselho de Administração, competentes pela definição dos objetivos e aprovação do Planejamento Estratégico da FHE para o ciclo 2017-2021 (arts. 11, inciso I, alínea ‘b’, e 13, inciso III, alínea ‘d’ do Estatuto aprovado pela Portaria do Comandante do Exército 1300/2016).

64. A inconsistência na definição dos custos globais de referência das licitações e dispensas de licitação é imputável à Diretoria Administrativa, à qual compete coordenar e supervisionar as atividades inerentes aos processos de Administração da Sede, Administração de Recursos Humanos, Compras e Contratos e Tecnologia da Informação. Relembrando que, em tema de aquisições, a FHE deve observar a legislação federal até que disponha de regulamento próprio.”

27. Apenas a título de informação, cumpre destacar, relativamente à aventada impropriedade de o Comando do Exército ter expedido Portaria para nomear a Diretoria da FHE, os seguintes apontamentos, que também foram objeto de abordagem no Voto condutor do **decisum** acima mencionado:

“36. No plano infralegal, a SecexDefesa afirma que diversos atos referentes à FHE – aprovação estatutária, nomeação de dirigentes e aprovação de tabela remuneratória – ostentariam vício formal em razão da incompetência do Comando do Exército para a sua prática, uma vez que tais atribuições originalmente conferidas ao Presidente da República pela Lei 6.855/1980 teriam passado a integrar o conteúdo da supervisão ministerial, a partir do momento em que a FHE foi subtraída do campo de incidência das normas aplicáveis à administração indireta (itens 51 a 53 e 244 da instrução transcrita no Relatório precedente). E sendo a supervisão ministerial um atributo típico de Ministério, não seriam passíveis de cometimento ao Comando do Exército, de acordo com a parte final do art. 19 da Lei Complementar 97/1999.

37. Ademais, os atos tidos por inválidos desatenderiam o art. 1º da Lei 6.733/1979, que confere ao Presidente da República a competência para escolher e nomear os dirigentes das fundações instituídas ou mantidas pela União.

38. Para o Ministério Público de Contas, todos os atos do Comando do Exército impugnados pela SecexDefesa têm respaldo normativo (...). A aprovação do Estatuto da FHE pelo Comandante do Exército está equacionada porque a competência conferida ao Presidente da República pelo art. 1º, **caput**, da Lei 6.855/1980 foi expressamente delegada ao Ministro de Estado do Exército, por meio do Decreto s/n de 24/05/1994, e transferida à alçada do Comando do Exército, por força do disposto na parte inicial do art. 19 da Lei Complementar 97/1999.

39. Já as competências para nomeação dos dirigentes e aprovação das tabelas remuneratórias da FHE teriam sido absorvidas pela supervisão ministerial prevista no art. 4º da Lei 7.750/1989 e redirecionadas para o Comando do Exército pelo mencionado art. 19, parte inicial, da Lei Complementar 97/1999. Mais recentemente, teriam sido incluídas nas competências do Comando do Exército por força do artigo único, inciso VI, do Anexo do Decreto 9.660/2019, o qual vincula ao Ministério da Defesa, por intermédio do Comando do Exército, a Fundação Habitacional do Exército.

(...)

41. Diversamente do que sustenta a SecexDefesa, a alegada competência do Presidente da

República para a prática de tais atos não encontra respaldo na Lei 6.733/1979, porque esse diploma trata da nomeação dos dirigentes das fundações instituídas ou mantidas pela União e a FHE conta com legislação específica, a Lei 6.855/1980.

42. Também discordo do argumento da Unidade Técnica de que a nomeação do Presidente e Diretores da FHE e a aprovação da tabela de remuneração da entidade seriam matérias exclusivas do Ministério da Defesa e, portanto, insusceptíveis de exercício pelo Comando do Exército. O Ministério da Defesa, criado pela Lei Complementar 97/1999, recebeu os encargos estratégicos de direção superior das Forças Armadas e da implantação integrada da Estratégia de Defesa Nacional no âmbito das três Forças (art. 9º, **caput** e § 1º, da Lei Complementar 97/1999). A FHE tem a finalidade de prestar apoio social aos militares do Exército, o que revela o alcance limitado aos agentes do Comando do Exército e a natureza acessória às atribuições finalísticas da força terrestre, não se confundindo com a estatura das funções reservadas ao Ministério da Defesa. Com efeito, o Ministério da Defesa não absorveu as atribuições das antigas pastas militares, uma vez que a Lei Complementar 97/1999 transferiu expressamente aos comandos militares as atribuições dos ministérios extintos, até que a legislação ordinária seja revista. Assim, manteve-se o plexo de atribuições do novo órgão livre para o exercício de novas tarefas.”

28. Deixo de acolher, ademais, a proposta de recomendar ao Comando do Exército que altere o Estatuto da FHE a fim evitar que o Presidente daquela Fundação possa acumular o cargo de Presidente do Conselho de Administração da entidade, porquanto o tópico já foi objeto de apreciação no indigitado Acórdão 841/2023 – Plenário:

“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:

(...)

9.2.2.7. 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;”

29. Cabível, ainda, excluir da presente relação processual as Sras. Eliana Aparecida Silva, Elzina Pereira de Souza, Heloisa Carvalho Guedes e Maria de Fátima Machado Goncalves, bem como os Srs. Vitor Luiz da Trindade Marcal e Evandro Luiz Siqueira, haja vista que ocupavam cargos de nível gerencial e de contabilistas na FHE, e não deveriam, desse modo, compor o rol de responsáveis, nos termos do art. 10 da então vigente Instrução Normativa TCU 57/2008, atual Instrução Normativa 84/2020 (art. 7º).

30. Oportuno, por fim, encaminhar cópia do Acórdão que sobrevier ao Ministério da Defesa, Comando do Exército, Centro de Controle Interno do Exército e à Fundação Habitacional do Exército, para conhecimento.

Com essas breves considerações, acolho os pareceres precedentes, incorporando os argumentos lá produzidos, naquilo que não conflita com esta Proposta de Deliberação, e manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 27 de agosto de 2024.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator