

TC 023.292/2010-5

Tipo: Processo de contas anuais, exercício de 2009

Unidade jurisdicionada: Fundação Habitacional do Exército (Ministério da Defesa/Comando do Exército)

Responsáveis: Clovis Jacy Burmann, 042.202.347-72, José Antonio Nogueira Belham, 027.066.877-20, Jairo Alves dos Santos, 007.750.296-53, José de Melo, 013.131.696-68, Walter Pereira Gomes, 038.118.247-91, Sebastião Peçanha, 233.673.007-30, João Ricardo Maciel Monteiro Evangelho, 318.409.577-00, José Rosalvo Leitão de Almeida, 124.783.420-49, Sérgio Augusto Kurovski, 088.538.728-70, Antonio Cássio Segura, 060.466.238-63, Jorge Lúcio Andrade de Castro, 300.727.606-30, Jorge Ernesto Pinto Fraxe, 108.617.424-00, Letício de Campos Dantas Filho, 042.910.717-34

Proposta: sobrestamento

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos da prestação de contas anuais da Fundação Habitacional do Exército (FHE) relativa ao exercício de 2009.
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.
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. O Banco do Brasil tem uma vaga no Conselho de Administração da FHE. Isso se explica pelos fortes laços operacionais entre essas instituições. O relatório anual de 2009, disponível no endereço eletrônico da Fundação (<http://www.fhe.org.br>), assim descreve essa relação:

Desde 1982, a POUPEX e o Banco do Brasil S/A mantêm sólido convênio que prevê a utilização por nossos clientes da rede de agências, dos terminais eletrônicos e do auto-atendimento na Internet de nosso parceiro, para efetivação de depósitos na Poupança POUPEX e Poupança Salário. As ações desenvolvidas com essa Instituição têm gerado resultados que estimulam a continuidade dos acordos formalizados em busca de novas conquistas.

6. Nos oito primeiros anos de existência, a FHE teve três estatutos estabelecidos por decreto presidencial (Decretos 86.050/1981, 88.220/1983 e 98.044/1989). Em 1994, a competência para aprovar o Estatuto da FHE foi delegada ao Ministério da Defesa/Comando do Exército (Decreto sem número de 24/5/1994).

7. 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).

8. 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. (negritei)

9. De acordo com o Estatuto da FHE, 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:

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. (Estatuto aprovado em 2009. No Estatuto de 2011, o art. 23 apresentava o mesmo texto)

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

HISTÓRICO

11. Em instrução anterior (peça 5), foi identificada a necessidade de promover 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 adicionais relativos: à organização e

funcionamento da FHE; à supervisão ministerial exercida pelo Comando do Exército; aos empréstimos pessoais concedidos pela FHE; aos imóveis doados pelo Exército; às repartições de despesas de pessoal entre Pouplex e FHE; a um empréstimo de R\$ 477 milhões tomado pela FHE junto à Pouplex; e sobre o caso Ajufer.

12. Em resposta às diligências promovidas por esta Secretaria, por meio dos Ofícios SecexAdmin 554/2013 (peça 9), datado de 22/10/2013, 555/2013 (peça 10), datado de 22/10/2013, 560/2013 (peça 11), datado de 23/10/2013, a FHE, o Controle Interno do Exército e o Bacen apresentaram as informações e esclarecimentos constantes das peças 27, 23 e 22, respectivamente. Essas peças, em conjunto com as demais informações constantes dos autos, foram consideradas na análise dos itens pertinentes desta instrução.

13. A FHE, ao responder questões sobre um processo judicial, requereu sigilo destes autos porque a lide corre em segredo de justiça.

EXAME TÉCNICO

14. No exame das presentes contas, em decorrência de fatos identificados na documentação apresentada pela FHE e narrados em processos conexos, enfatizaram-se aspectos de governança.

15. Antes, porém, de adentrar ao mérito, nos itens 1, 2 e 3, são tratadas três questões processuais: do sigilo dos autos, da formação deste processo; e do rol de responsáveis.

16. No item 4, em que se examinam as contas propriamente ditas, as falhas e oportunidades de melhoria são descritas em subitens tão estanques quanto possível, para facilitar a análise. Mas, o grande número de subitens e as conexões existentes entre alguns subitens dificultam a obtenção de uma visão geral da gestão da FHE em 2009. Por essa razão, apresentamos em anexo um quadro-resumo dos temas tratados no item 4.

17. No item 5, são apresentados dados dos processos conexos, mas as conexões relevantes deste processo com outros processos são avaliadas nos subitens pertinentes do item 4.

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. Num 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 juizes (Ajufer) no período de 2000 a 2009. E, num 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 aposição de ressalvas na aprovação das contas de todos responsáveis.

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.

1 Sigilo dos autos

22. Em resposta a diligência da SecexAdministração, a FHE requereu que os presentes autos fossem tratados como sigilosos a fim de salvaguardar o sigilo já decretado em determinado processo judicial e a vida privada de terceiros (associados da AJUFER) envolvidos nesse processo (peça 27):

112. Quanto ao andamento do processo nº 49534-78.2010.4.01.3400, cumpre, de início, registrar que os documentos que integram a presente manifestação são protegidos por sigilo processual. Com efeito, as cópias de documentos dos autos da ação pelo rito ordinário com pretensão condenatória que foi tombada sob o nº 49534-78.2010.4.01.3400, na 4a Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, em que foi decretado o segredo de justiça (fls. 1329 dos autos do processo mencionado), já impõem a decretação do sigilo documental no caso concreto.
(...)

115. Destarte, para que não sejam tergiversadas quaisquer das garantias constitucionais mencionadas, em especial o sigilo já decretado em processo judicial e a vida privada de terceiros (associados da AJUFER), requer-se seja decretado o sigilo documental permanente dos autos, com a observância de todos os dispositivos do Regimento Interno/TCU que regulam a hipótese.

23. Ocorre, no entanto, que as informações prestadas sobre o processo 49534-78.2010.4.01.3400 na resposta da FHE não impactam as contas de 2009 e, por essa razão, não foram trazidas para esta instrução. E as cópias de documentos desse processo, que corre em segredo de justiça, estão apenas na peça 27.

24. Em se acatando esse entendimento de que a questão judicial não impacta as contas de 2009 da FHE, não há necessidade de apor chancela de sigilo a esta instrução e aos demais documentos juntados aos autos. Basta que a resposta da FHE que contém informações sensíveis, a peça 27, seja classificada como sigilosa (Resolução TCU 254/2013, art. 4º).

2 Formação do processo

25. A prestação de contas foi apresentada no prazo previsto no Anexo I da Decisão Normativa TCU 102/2009 (30/7/2010).

26. A Diretoria de Auditoria, subordinada à Secretaria de Economia e Finanças, certificou que a gestão da FHE foi regular no ano de 2009 (peça 3, pp. 8-9).

27. O Secretário de Economia e Finanças manifestou-se favoravelmente ao certificado expedido pela Diretoria de Auditoria (peça 3, p. 9), assim como o Comandante do Exército (peça 3, p. 10) e o Ministro da Defesa (peça 3, p. 11).

28. Analisando a documentação encaminhada ao Tribunal, verifica-se que este processo não contém todos documentos e informações exigidos nas Decisões Normativas TCU 100 e 102/2009 (mais detalhes nas Tabelas 1 a 3, anexadas ao final desta instrução):

- i.o relatório de gestão não apresenta as seguintes informações previstas nos itens 2 e 3 do Anexo II da Decisão Normativa TCU 100/2009: 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;
- ii.o relatório de auditoria de gestão não apresenta as seguintes informações previstas no Anexo IV da Decisão Normativa TCU 102/2009: avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão; avaliação dos indicadores de gestão; avaliação do funcionamento do sistema de controle interno; avaliação da situação das transferências concedidas e recebidas; avaliação da gestão de recursos humanos;
- iii.o parecer do Conselho limita-se a aprovar as demonstrações contábeis, sem ratificar ou infirmar a regularidade das contas da unidade jurisdicionada (item 2 do Anexo III da Decisão Normativa TCU 102/2009); e
- iv.não foi apresentado um relatório das auditorias planejadas e realizadas pelo órgão de controle interno da FHE (item 8 do Anexo III da Decisão Normativa TCU 102/2009).

29. Quanto às alíneas “iii” e “iv”, o controle interno do Exército informou que as falhas não voltarão a ocorrer nas próximas prestações de contas, pois as medidas administrativas cabíveis foram adotadas em 2012 e 2010, respectivamente (peça 22):

e) ausência, nos autos, do parecer do Conselho de Administração sobre as contas da FHE de 2009 ou da ata da reunião em que essas contas foram aprovadas, em desconformidade com o previsto no item 2 do Anexo III da Decisão Normativa TCU 102/2009;

O presente apontamento foi constatado por ocasião de visita de auditoria realizada na Fundação em 2012. Assim, com o intuito de cumprir a norma legal prevista, foi recomendado à Fundação que alterasse o texto do Parecer do Conselho sobre as Contas, peça obrigatória do processo de PCA, substituindo o termo "Apreciar as Demonstrações Contábeis da FHE" por "Aprovar a Prestação de Contas da FHE", validando também o desempenho e a conformidade da gestão dos agentes previstos no Art. 5º da Lei Nr 8443/92.

(...)

k) ausência do relatório de auditoria planejadas e realizadas pelo órgão de controle interno nos autos do processo de contas;

É importante esclarecer que o relatório das auditorias planejadas e realizadas pelo órgão de controle interno que deveria constar nos autos do processo, refere-se a relatório de órgão de controle da própria entidade jurisdicionada, conforme consta no item 8 do Anexo III da DN TCU nº 102/2009.

Contudo, o Centro de Controle Interno recomendou, no Relatório da Visita de Auditoria realizada em 2009, a elaboração do Relatório Anual de Auditoria Interna da FHE, conforme orientação contida na IN/CGU Nr 07, de 29 DEZ 06.

Em resposta às recomendações do Relatório de Visita de auditoria, a FHE, por meio do OF FHE/VIPRE Nr 047/2010, de 13 ABR 10, adotou a sistemática de elaborar o Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna, passando a constar da PCA de 2010 em diante.

30. No que se refere à falta de avaliação dos indicadores de gestão e dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, incluídas nas alíneas “i” e “ii”, o controle interno do Exército informou que as medidas administrativas cabíveis foram adotadas em 2011 e 2012 (peça 22):

h) a FHE não possuía metas de desempenho para 2009;

A ausência de metas foi interpretada pela FHE no que diz respeito aos indicadores de quem recebe recursos do orçamento.

Superado esse entendimento, para o exercício de 2012, a FHE apresentou indicadores de desempenho, relacionados aos objetivos estratégicos e que medem os principais produtos e serviços a eles vinculados.

i) o relatório de auditoria de gestão registrou que a FHE não possuía metas de resultado e que essa falta de metas impedia que se avaliasse o desempenho da Fundação, mas não registrou a falta de planejamento como falha na gestão;

Conforme item anterior.

j) o relatório de auditoria de gestão registrou que a FHE não possuía metas de resultado e que essa falta de metas impedia que se avaliasse o desempenho da Fundação, mas não recomendou a fixação de metas;

A recomendação da fixação de metas ocorreu nos Relatórios de Visita de Auditoria das PCAs 2011 e 2012. Foi ressaltada, junto ao setor encarregado da elaboração do Relatório de Gestão, a necessidade de serem estabelecidos indicadores de desempenho para os diversos programas/produtos da Fundação, visando atender ao item 2 das informações gerais do Relatório de Auditoria de Gestão, a ser elaborado pelo CCIEx. Para o exercício de 2012, a FHE apresentou indicadores de desempenho, relacionados aos objetivos estratégicos e que medem os principais produtos e serviços a eles vinculados.

31. A FHE, no entanto, buscou justificar essa falta de informações alegando que, por não utilizar recursos orçamentários, estaria dispensada de prestá-las. Utiliza, em sua defesa, trecho da Portaria TCU 389/2009 em que se mencionam os objetivos e programas de governo na definição do conteúdo do Anexo II da Decisão Normativa TCU 100/2009 (peça 27). Como essa questão foi superada por iniciativa do controle interno do Exército, torna-se desnecessário analisar detalhadamente essa insustentável justificativa da Fundação.

32. O art. 16, inciso I, da LOTCU, determina que não se julguem plenamente regulares as contas que não expressam, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável.

33. Além de documentos expressamente exigidos nas normas do TCU, faltam informações relevantes neste processo. Essas lacunas, ainda existentes, apesar das diligências realizadas, serão apontadas nos itens seguintes. A título de exemplo, pode-se antecipar que, a respeito do evento contábil mais relevante de 2009, um empréstimo de R\$ 477 milhões, não se encontram nem no relatório de gestão nem no relatório de auditoria de gestão dados que permitam aferir a economicidade desse ato de gestão.

34. Também agrava o fato da falta de informações na prestação de contas a omissão de informações relevantes que só foram obtidas por meio de diligência ou de cruzamento de dados com outros processos. São exemplos de fatos relevantes que não foram informados espontaneamente pela FHE: (a) o Bacen considerou irregular o empréstimo de R\$ 477 milhões, determinando sua liquidação; (b) um convênio em situação de inadimplência não foi informado na prestação de contas; (c) o valor dos terrenos de Barueri remanejados do Exército para a FHE era objeto do Procedimento Preparatório 1.34.001.003968/2010-24, que, posteriormente, foi convertido em Inquérito Civil Público pela Procuradoria da República em São Paulo e, recentemente, deu azo à representação que foi autuada no TCU por interesse da Procuradoria da República em Osasco/SP. Nesta representação, assim como no inquérito, discute-se se o Exército teria transferido à FHE terrenos por valor 75% abaixo do valor de mercado.

35. Mais adiante, nesta instrução, serão apresentados mais detalhes sobre essas omissões de informações relevantes.

36. Por não terem prestado contas com as informações exigidas nas Decisões Normativas TCU 100 e 102/2009, bem como em decorrência da omissão de fatos relevantes não previstos expressamente nos atos normativos no TCU, os responsáveis não podem ter suas contas julgadas plenamente regulares por força do art. 16, inciso I, da LOTCU:

Art. 16. As contas serão julgadas:

I - regulares, quando expressarem, de **forma clara e objetiva**, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável; (negritei)

37. A Instrução Normativa TCU 57/2008 deixa claro que as informações exigidas pelas decisões normativas constituem o conteúdo mínimo das prestações de contas:

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. (negritei)

38. Sendo assim, os gestores não podem, a pretexto de não estarem previstas nas decisões normativas, omitir informações relevantes sobre os recursos geridos no período de que tratam as prestações de contas.

39. Para evitar que o TCU julgue futuras contas da FHE sem conhecimento de fatos relevantes que ocorreram no período avaliado, entende-se oportuno propor que o Tribunal determine à FHE e ao controle interno do Exército que façam constar do relatório de gestão e do relatório de auditoria de gestão todas informações relevantes de que tenham ciência, independente de estarem expressamente previstas nas decisões normativas expedidas pelo TCU.

40. Entende-se, ademais, que se deve apor às contas ressalva de que os gestores não prestaram todas informações no sentido de demonstrar de forma clara e objetiva a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão.

3 Rol de responsáveis

41. Os gestores apresentaram rol de responsáveis contendo as informações, pessoais e funcionais exigidas no art. 11 da IN-TCU 57/2008 (peça 1, pp. 5-11).

42. Observa-se, no entanto, que algumas das pessoas incluídas no rol são funcionários de nível gerencial (Gerência Financeira, Gerência de Compras e Contratos) ou contabilistas responsáveis pelos demonstrativos contábeis.

43. De acordo com o art. 10 da Instrução Normativa supramencionada, apenas são considerados responsáveis pela gestão o dirigente máximo, os membros de diretoria e os membros de órgão colegiado responsável por atos de gestão.

44. A distribuição de competência que se encontra no Estatuto da FHE (arts. 6º, 9º, 10, 12, 13, 14 e 16) só atribui responsabilidade por atos de gestão aos membros da Diretoria da FHE, incluindo o Presidente e o Vice-Presidente da Fundação, e, excepcionalmente, aos membros do Conselho de Administração da FHE.

45. Portanto, em princípio, somente esses integrantes da alta administração da FHE devem figurar no rol de responsáveis, excluindo-se os funcionários de nível gerencial e os contabilistas responsáveis pelos demonstrativos contábeis, conforme o rol trazido no preâmbulo desta instrução.

46. Cumprindo determinação do TCU (Acórdão 3.145/2013-Plenário), a FHE identificou os responsáveis pelo prejuízo do caso Ajufer. Entre os responsáveis, encontram-se o presidente do conselho de administração e todos os membros da diretoria, além de três ocupantes de cargos de níveis gerenciais inferiores (TC 014.734/2011-7, peça 77, p. 20 e ss.). Foi instaurada TCE na FHE para cuidar desse caso. No processamento dessa TCE, que observará os princípios da ampla defesa e do contraditório, a responsabilidade de cada pessoa será confirmada ou afastada. Em se confirmando a culpa dos ocupantes de cargos gerenciais inferiores, seus nomes estarão incluídos no rol de responsáveis da TCE, que será encaminhada ao Tribunal, sendo desnecessário incluídos no rol deste processo.

47. Destarte, entende-se que, apesar da possibilidade de funcionários de escalão inferior poderem estar entre os responsáveis do caso Ajufer, seus nomes não devem ser incluídos no rol deste processo, mantendo-se o rol tal qual consta do preâmbulo desta instrução.

4 Falhas e irregularidades ocorridas em 2009

4.1 Portaria em desacordo com o art. 5º da Lei 6.855/1980 transfere competência para nomear a Diretoria

48. O art. 5º da Lei 6.855/1980 atribui ao Presidente da República a competência para nomear a Diretoria da FHE. O Estatuto da FHE aprovado pela Portaria do Comandante do Exército nº 559, de 31/10/2001, seguia esse comando e vigeu até o início de 2009.

49. Com a Portaria do Comandante do Exército nº 21, de 27/1/2009, passou a vigor um novo Estatuto, que, em aparente desacordo com a Lei, atribui essa competência ao Comandante do Exército.

50. O Estatuto atualmente vigente, aprovado pela Portaria nº 741, 28/11/2011, também apresenta essa incongruência com a Lei (peça 31).

51. Essa questão foi suscitada pelo Ministério Público junto ao TCU, e a Primeira Câmara decidiu apensar a Representação às contas da FHE de 2010 (TC 016.824/2012-1, Acórdão 6.733/2013-TCU-1ª Câmara).

52. Analisando o rol de responsáveis apresentado pela FHE e as correspondentes nomeações no D.O.U., verifica-se que os Diretores da FHE em 2009 foram nomeados em anos anteriores – pelo Presidente da República.

53. Ou seja, embora um estatuto em aparente conflito com a Lei tenha sido editado em 2009, seus efeitos só se concretizaram em anos posteriores, o que explica a decisão da 1ª Câmara por não resolver essa questão neste processo.

54. Normalmente, não se inclui numa instrução técnica fato que não se relaciona com alguma proposta de encaminhamento. Essa possível ilegalidade foi aqui consignada por três motivos. Primeiro, porque aconteceu em 2009. Segundo, porque a instrução das contas de 2010 está a cargo desta unidade técnica e seguirá com proposta de procedência da representação do MPTCU. E, finalmente, porque, em conjunto com as demais fragilidades na governança da Fundação, que serão descritas adiante, esse fato contribui para o entendimento final de que o ano de 2009 foi marcado por atos de gestão que exigem ações corretivas e pedagógicas deste Tribunal.

4.2 Falta de independência do Conselho de Administração

55. Os estatutos da FHE que vigoraram em 2009 atribuíam ao Conselho de Administração (CA) competência para supervisionar a gestão da FHE, mas a composição do CA definida no estatuto mais novo não parece ser a mais adequada para o desempenho dessa competência – de acordo com as boas práticas de governança.

56. O Estatuto da FHE que vigeu no início de 2009 (aprovado pela Portaria do Comandante do Exército nº 559, de 31/10/2001) previa que o Conselho de Administração seria composto por sete pessoas: dois diretores da FHE (Presidente e Vice); um representante do Banco do Brasil S/A; e quatro pessoas escolhidas pelo Comandante do Exército (alíneas “b” e “e”):

Art. 5º O Conselho de Administração - CA é um órgão colegiado assim composto:

- a) o Presidente da FHE;
- b) um Oficial General da Secretaria de Economia e Finanças, representante do Comandante do Exército;
- c) o Vice-Presidente da FHE;
- d) um representante do Banco do Brasil S/A; e
- e) três membros indicados pelo Comandante do Exército.

57. Com essa composição, o CA, que aprova plano estratégico, orçamento anual, prestação de contas e plano de cargos e salários da FHE, entre outras ações relevantes de controle, estava composto de acordo com as boas práticas de governança, pois os membros internos estavam em minoria (de 2x5):

2.15 Conselheiros independentes, externos e internos

Ha três classes de conselheiros:

Independentes (vide 2.16);

Externos: conselheiros que não têm vínculo atual com a organização, mas não são Independentes. Por exemplo: ex-diretores e ex-funcionários, advogados e consultores que prestam serviços a empresa, sócios ou funcionários do grupo controlador e seus parentes próximos, etc.;

Internos: conselheiros que são diretores ou funcionários da organização.

(...)

É recomendável que o Conselho seja composto apenas por conselheiros externos e independentes. (Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa. 4.ed. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo: IBGC, 2009. Negritei.)

Membros de diretorias executivas poderão tornar-se membros eficazes do conselho de administração, ao oferecer seus conhecimentos profundos em benefício da organização. Porém, deverá existir um número suficiente de membros externos e independentes, não apenas para propiciar orientação, aconselhamento e instruções adequados, como também para atuar com controle e equilíbrio necessários para a administração. **Para que o ambiente interno seja eficaz, o conselho de administração deverá ser, no mínimo, composto em sua maioria por membros externos independentes.**

(Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Gerenciamento de Riscos na Empresa – Estrutura Integrada: Sumário Executivo e Estrutura e Gerenciamento de Riscos na Empresa. Price Waterhouse Coopers – COSO – Audibra, nov. 2006. Disponível em: http://www.coso.org/documents/COSO_ERM_ExecutiveSummary_Portuguese.pdf. Acesso em 11/2/2014. Negritei)

58. No entanto, o Estatuto da FHE que vigeu no restante de 2009 (aprovado pela Portaria do Comandante do Exército nº 21, de 27/1/2009) previa que o Conselho de Administração seria

composto por oito pessoas: dois diretores da FHE (Presidente e Vice); duas pessoas indicadas pela Diretoria da FHE (inciso V, segunda parte); um representante do Banco do Brasil S/A; e três gerais escolhidos pelo Comandante do Exército (inciso I e inciso V, primeira parte):

Art. 5º O CA é um órgão colegiado assim composto:

I - o Secretário de Economia e Finanças do Exército;

II - o Presidente da FHE;

III - o Vice-Presidente da FHE;

IV - um representante do Banco do Brasil S/A; e

V - quatro membros indicados pelo Comandante do Exército, sendo: um Oficial-General do Departamento de Engenharia e Construção (DEC), um Oficial-General da Reserva Remunerada do Exército Brasileiro e dois civis, estes últimos sugeridos, pela FHE, ao Comandante do Exército.

59. Em se considerando que os Diretores da FHE (incisos II e III) e as pessoas indicadas pela Diretoria da FHE (inciso IV, *in fine*) equiparam-se a membros internos, pode-se dizer que, com essa composição, os membros internos do CA da FHE passaram a ter o mesmo número de votos dos demais membros (4x4), o que contraria as boas práticas de governança.

60. O Estatuto atualmente vigente (aprovado pela Portaria do Comandante do Exército nº 741, de 28/11/2011) mantém essa estrutura inadequada.

61. Agrava a inadequação da composição do CA o fato de o Estatuto não prever restrição à participação dos membros internos na aprovação das contas da Diretoria.

62. É recomendável, portanto, que o Comando do Exército reveja o Estatuto da FHE para garantir a independência de seu Conselho de Administração com uma maioria de membros externos. E o Tribunal, caso julgue regulares as presentes contas, deve fazer ressalva do fato de que a composição do conselho de administração, definida pelo estatuto aprovado pela Portaria do Comandante do Exército nº 21, de 27/1/2009, não se coaduna com as boas práticas de governança.

4.3 Acumulação das presidências da Fundação e do Conselho de Administração

63. O Estatuto da FHE que vigeu no início de 2009 (aprovado pela Portaria do Comandante do Exército nº 559, de 31/10/2001) previa que o Presidente e o Vice-Presidente da FHE ocupariam os cargos de Presidente e Secretário do Conselho de Administração, respectivamente.

64. De acordo com as boas práticas de governança, não é recomendável a acumulação dos cargos de presidente de uma entidade e de presidente do conselho de administração dessa entidade:

2.10 Segregação das funções de presidente do Conselho e diretor-presidente

As atribuições do presidente do Conselho são diferentes e complementares as do diretor-presidente.

Para que não haja concentração de poder, em prejuízo de supervisão adequada da gestão, deve ser evitado o acúmulo das funções de presidente do Conselho e diretor-presidente pela mesma pessoa.

E recomendável que o diretor-presidente não seja membro do Conselho de Administração, mas ele deve participar das reuniões de Conselho como convidado (vide 2.12). (Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa. 4.ed. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo: IBGC, 2009.)

65. O Estatuto da FHE que vigeu no restante de 2009 (aprovado pela Portaria do Comandante do Exército nº 21, de 27/1/2009) previa que o Presidente e o Vice-Presidente da FHE ocupariam os cargos de Vice-Presidente e Secretário do Conselho de Administração,

respectivamente. Desse modo, apenas na ausência do Presidente do Conselho, o Presidente da FHE, que é Vice do Conselho, acumula as funções.

66. O estatuto atualmente vigente (aprovado pela Portaria do Comandante do Exército nº 741, de 28/11/2011) mantém essa regra, ou seja, também prevê a acumulação de funções apenas na hipótese de ausência do Presidente do Conselho de Administração.

67. Embora o estatuto atualmente vigente seja melhor que o estatuto vigente no início de 2009 no que se refere à acumulação das funções de presidente e presidente do conselho, é recomendável que o Comando do Exército reveja o Estatuto para evitar que haja tal acumulação quando da ausência do Presidente do Conselho de Administração.

68. O Tribunal, ao julgar as presentes contas, deve ressaltar o fato de que a presidência do conselho de administração foi acumulada pelo gestor da Fundação, o que não se coaduna com as boas práticas de governança.

4.4 Funcionamento do Conselho de Administração em desacordo com o Estatuto da FHE

69. Conforme se disse no item anterior, o Estatuto da FHE aprovado em 27/1/2009 previa que o Secretário de Economia e Finanças do Exército seria o Presidente do CA enquanto o Presidente da FHE ocuparia o cargo de Vice-Presidente do Conselho.

70. Essas regras, porém, não foram obedecidas. O Secretário de Economia e Finanças do Exército não assumiu sua função no CA, e o Presidente da FHE ocupou a Presidência do CA durante todo o ano de 2009 na qualidade de titular do cargo, conforme mostra o rol de responsáveis apresentado pela FHE (peça 1, p. 5).

71. Em resposta a diligência desta Secex, a FHE respondeu que o exercício da Presidência do CA foi prorrogado em desacordo com o Estatuto porque o Secretário de Economia e Finanças do Exército encontrava-se ausente (peça 27):

O exercício da Presidência do Conselho de Administração (CA), por parte do Presidente da FHE, se deu com suporte no precitado art. 5º, parágrafo 3º, do Estatuto da Instituição, uma vez que o Presidente do Conselho de Administração, Exmo. Sr. General Fernando Sérgio Galvão, então Secretário de Economia e Finanças do Exército e Presidente do CA, estava ausente.

72. Analisando publicações do D.O.U. de 2009, verifica-se que o então Secretário de Economia e Finanças do Exército exerceu este cargo normalmente, ou seja, não estava ausente, mas em local conhecido e aparentemente sem impedimento de ordem médica para trabalhar.

73. Analisando o rol de responsáveis apresentado pela FHE em conjunto com as Portarias nº 868 e 870, de 12/11/2009, do Comando do Exército, verifica-se que o Comandante do Exército, em meio às quatro exonerações e três nomeações que se encontram nessas portarias, olvidou as modificações introduzidas em janeiro/2009 na composição do CA.

74. Diz-se isso porque o Comandante do Exército, apesar de promover tantas alterações no quadro da FHE, deixou de aumentar o número de membros do CA de sete para oito pessoas assim como deixou de nomear o Secretário de Economia e Finanças do Exército para a Presidência do Conselho.

75. Resumindo, o Conselho de Administração da FHE funcionou com número de membros menor que o previsto no Estatuto aprovado em 27/1/2009 e sob a presidência do gestor da FHE, que deveria ser apenas o Vice-Presidente do Conselho.

76. O Tribunal, ao julgar as presentes contas, deve ressaltar o fato de que o conselho de administração funcionou com composição em desacordo com o estatuto aprovado pela Portaria do Comandante do Exército nº 21, de 27/1/2009, o que não se coaduna com as boas práticas de governança.

4.5 Quórum das reuniões do Conselho de Administração

77. De acordo com o Estatuto da FHE aprovado em 27/1/2009, o quórum mínimo para deliberação no CA é de cinco membros.

78. Em 2009, houve quatro reuniões deliberativas do Conselho de Administração da FHE (Resoluções nº 1 a 4 - em 11/3/2009, Resolução nº 5 - em 17/6/2009, Resolução nº 6 - 16/9/2009 e Resoluções nº 7 e 8 - em 9/12/2009).

79. Em dois encontros, o quórum mínimo para deliberação foi desrespeitado. A Resolução nº 5, de 17/6/2009, e a Resolução nº 6, de 16/9/2009, foram aprovadas em reuniões com apenas quatro conselheiros (peça 2, p. 4-11).

80. Em resposta a diligência desta Secex, a FHE reconhece a inobservância da norma estatutária, mas alega que esse fato não tem repercussão jurídica:

7. No tocante ao segundo item, "aprovação das resoluções 5 e 6/2009 por quórum inferior ao estabelecido pelo art. 7º, § 10, do Estatuto da FHE", esclarece a Fundação que, de fato, as deliberações foram aprovadas, por unanimidade, pelos 4 (quatro) membros do Conselho de Administração presentes nas reuniões que deram azo às deliberações.

8. Considerando, contudo, que: (a) não há questionamento acerca da validade do ato; (b) a finalidade do ato foi atingida; e (c) a inobservância do quórum mínimo não trouxe prejuízos a quem quer que seja 2; entende a FHE que não há falar-se em nulidade das decisões, nem em insegurança jurídica criada pela inobservância do quórum estatutário.

9. Registre-se, por oportuno que, tirante essas ocasiões, o CA da FHE tem observado atentamente o rigor numérico para tomada de suas decisões.

81. Por meio das Resoluções nº 5 e 6 sem quórum adequado, o CA aprovou o Balanço Patrimonial e a Demonstração de Resultado da FHE referentes à data-base 30 de Junho de 2009, e aprovou a Revisão do Planejamento e a consequente Reprogramação Orçamentária da FHE relativa aos meses de julho a dezembro de 2009.

82. Em se considerando inexistentes as Resoluções nº 5 e 6, pode-se dizer que o desempenho da Diretoria não foi avaliado semestralmente e que o planejamento do segundo semestre foi alterado sem supervisão do Conselho. Reforça essa tese a constatação de que duas das quatro pessoas que aprovaram (irregularmente) as Resoluções nº 5 e 6 eram membros da Diretoria (Presidente e Vice). Resumindo, a Diretoria da FHE passou quase todo o ano de 2009 sem supervisão do Conselho, pois só as reuniões de março e dezembro/2009 tiveram o quórum deliberativo estatutário.

83. Em resposta a diligência da SecexAdministração, o Centro de Controle Interno do Exército respondeu que recomendará à FHE que nas próximas reuniões do CA seja observado o quórum estabelecido no Estatuto:

d) aprovação das Resoluções 5-4-6/2009 por quórum inferior ao estabelecido pelo art. 7º, § 1º, do Estatuto da FHE;

Resoluções foram aprovadas por 4 membros do CA (Item 14 da Prestação de Contas Anual - PCA). O art. 7º, § 1º, do Estatuto da FHE, exige quórum de 5 membros para deliberação. O

Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx) recomendará à FHE que nas próximas reuniões do CA seja observado o quórum estabelecido pelo referido artigo para deliberação dos assuntos.

84. O Tribunal, ao julgar as presentes contas, deve ressaltar o fato de que o conselho de administração deliberou sem o quórum mínimo exigido no estatuto aprovado pela Portaria do Comandante do Exército nº 21, de 27/1/2009, o que não se coaduna com as boas práticas de governança.

4.6 Conselho de Administração aprovou apenas as demonstrações contábeis

85. O parecer do Conselho de Administração limitou-se a aprovar as demonstrações contábeis, não se manifestando sobre a regularidade das contas da unidade jurisdicionada, conforme exige o item 2 do Anexo III da Decisão Normativa TCU 102/2009.

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)

87. Vale notar que a aprovação das contas pelo Conselho está prevista nos Estatutos da FHE aprovados em 2001, 2009 e 2011 (sempre no art. 6º, inciso III).

88. Como se disse anteriormente, o controle interno do Exército recomendou em 2012 que o Conselho validasse não só as demonstrações mas também o desempenho e a conformidade dos atos de gestão. Tendo o Controle Interno adotado espontaneamente a decisão de recomendar à FHE, torna-se desnecessária outra medida controle por parte do TCU.

89. Mas, o Tribunal, ao julgar as presentes contas, deve ressaltar o fato de que o conselho de administração não se pronunciou sobre o mérito das contas apresentadas pelos gestores da Fundação, o que não se coaduna com seu papel de órgão supervisor (art. 24 do estatuto aprovado pela Portaria do Comandante do Exército nº 21, de 27/1/2009).

4.7 Órgão de controle interno vinculado a unidade que exerce atividade de gestão

90. Em 2009, conforme relatado no TC 025.818/2008-4, o órgão de controle interno do Exército não era diretamente vinculado ao Comandante dessa Força.

91. Esse fato, por contrariar boas práticas de governança, ensejou recomendação do TCU:

É com fundamento nesse entendimento consolidado no campo da auditoria que acolho a proposta da Unidade Técnica de endereçar recomendação aos Comandos da Aeronáutica, Marinha e Exército para que avaliem a oportunidade e a necessidade de reposicionar suas unidades de controle interno, subordinando-as diretamente aos comandantes, de forma a não permanecerem vinculadas a unidade que exerça atividade de gestão.

(...)

9.2. recomendar ao dirigente ou órgão colegiado máximo das unidades jurisdicionadas a seguir indicadas, com base no inciso III do art. 250 do RI/TCU, que reposicionem hierarquicamente seu órgão/unidade de controle interno para que este lhe seja diretamente subordinado:

Ministério da Defesa/Comando da Marinha; Ministério da Defesa/Comando do Exército; (excertos do Voto condutor do Acórdão 1.074/2009-TCU-Plenário e desta decisão)

92. No âmbito de uma fiscalização iniciada em 2011, TC 003.147/2011-8, a equipe de auditoria do TCU verificou que, formalmente, a situação de subordinação hierárquica do órgão de controle interno do Exército estava resolvida por recomendação do TCU: o Sistema de Controle Interno do Exército (antiga Diretoria de Auditoria) passou a ser subordinado diretamente ao Comandante do Exército.

93. Por ser a FHE uma entidade da administração indireta, a posição do órgão de controle interno do Exército no organograma do Comando poderia ser considerada de menor relevo. Ocorre, no entanto, que esse órgão de controle interno era vinculado ao Secretário de Economia e Finanças:

A atividade de auditoria e controle interno dos Comandos do Exército e da Aeronáutica é realizada pela Secretaria de Economia e Finanças (SEF) e Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA), respectivamente. A essas secretarias também compete as atividades de execução orçamentária, administração financeira e contabilidade (art. 22 do Decreto 5.196, de 26 de agosto de 2004 – SEFA; e art. 16, I do Decreto 5.751, de 12 de abril de 2006). Desse modo, nessas unidades podem surgir conflitos de interesses à medida que os auditores fiscalizam atividades de gestão realizadas por servidores integrantes da própria unidade e do próprio superior hierárquico. (relatório do Acórdão 1.074/2009-TCU-Plenário, TC 025.818/2008-4)

94. E, conforme visto anteriormente, em 2009, os estatutos da FHE previam que a Secretaria de Economia e Finanças tivesse um membro no conselho de administração da FHE. Ademais, esse conselho possuía competência para determinados atos de gestão, tanto que seus membros se incluem no rol de responsáveis. Desse modo, mesmo sendo a FHE uma entidade da administração indireta, a subordinação do controle interno à Secretaria de Economia e Finanças constituía fragilidade na governança da Fundação, pois comprometia a autonomia do controle.

95. Ao julgar as presentes contas, deve-se ressaltar o fato de que a atividade de auditoria e controle interno do Comando do Exército, realizada pela Secretaria de Economia e Finanças, não se adequava às boas práticas de governança.

4.8 Falta de metas de resultado

96. 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):

Da análise dos números absolutos apresentados pela FHE, pode-se concluir que a Fundação promoveu, ao público-alvo do PEM, acessibilidade à moradia, entretanto, **não se pode concluir que o número alcançado seja satisfatório**, tendo em vista que **a Fundação não estabeleceu a meta a ser alcançada.**

(...)

Da análise dos números absolutos apresentados pela FHE, pode-se concluir que a Fundação promoveu, ao público-alvo do PEM, acessibilidade à moradia, entretanto, **não se pode concluir que o número alcançado seja satisfatório**, tendo em vista que **a Fundação não estabeleceu a meta a ser alcançada.**

(...)

Conforme a ação prevista pela fundação (item 2.2.2.2), o programa foi implantado. Entretanto, **não se pode concluir que o número alcançado seja satisfatório**, tendo em vista que **a Fundação não estabeleceu a meta a ser alcançada.**

(...)

A ação foi implementada e houve aumento no volume de concessões do financiamento. Entretanto, **não se pode concluir que o número alcançado foi satisfatório**, tendo em vista que **a Fundação não estabeleceu a meta a ser alcançada**.

(...)

O Empréstimo Simples correspondeu a 83,54% do Ativo Total da FHE. Por sua relevância, é pertinente destacar que a ação estabelecida foi implementada pelo aumento no volume de contratos. Entretanto, **não se pode concluir que os números apresentados foram satisfatórios**, tendo em vista que **a Fundação não estabeleceu a meta a ser alcançada** e (...)

(...)

3. AVALIAÇÃO DOS INDICADORES

Deixa-se de emitir opinião, tendo em vista que, em seu Relatório de Gestão, a FHE não faz menção a indicadores utilizados para avaliar o desempenho da gestão. (Negritei)

97. Esses excertos sugerem que o Comando do Exército não fixava metas anuais para a FHE, não tomava ciência do planejamento anual aprovado pelo CA e não utilizava a auditoria do controle interno do Exército para aferir os resultados da FHE.

98. De acordo com as informações prestadas pelo controle interno do Exército em resposta à diligência da SecexAdministração, essa irregularidade foi saneada em 2011/2012 – por recomendação do Controle Interno do Exército:

h) a FHE não possuía metas de desempenho para 2009;

A ausência de metas foi interpretada pela FHE no que diz respeito aos indicadores de quem recebe recursos do orçamento.

Superado esse entendimento, para o exercício de 2012, a FHE apresentou indicadores de desempenho, relacionados aos objetivos estratégicos e que medem os principais produtos e serviços a eles vinculados.

i) o relatório de auditoria de gestão registrou que a FHE não possuía metas de resultado e que essa falta de metas impedia que se avaliasse o desempenho da Fundação, mas não registrou a falta de planejamento como falha na gestão;

Conforme item anterior.

j) o relatório de auditoria de gestão registrou que a FHE não possuía metas de resultado e que essa falta de metas impedia que se avaliasse o desempenho da Fundação, mas não recomendou a fixação de metas;

A recomendação da fixação de metas ocorreu nos Relatórios de Visita de Auditoria das PCAs [prestações de contas anuais] de 2011 e 2012. Foi ressaltada, junto ao setor encarregado da elaboração do Relatório de Gestão, a necessidade de serem estabelecidos indicadores de desempenho para os diversos programas/produtos da Fundação, visando atender ao item 2 das informações gerais do Relatório de Auditoria de Gestão, a ser elaborado pelo CCIEx. Para o exercício de 2012, a FHE apresentou indicadores de desempenho, relacionados aos objetivos estratégicos e que medem os principais produtos e serviços a eles vinculados.

99. Estando corrigida essa falha, torna-se desnecessária qualquer medida de controle por parte do TCU.

100. Ao julgar as presentes contas, deve-se ressaltar o fato de que a FHE não orientou suas atividades por metas de resultados, o que não se coaduna com as boas práticas de governança.

4.9 Limitações ao exercício do controle pelo Exército

101. No item 11 do relatório de gestão, o gestor sugere que a Diretoria de Auditoria do Comando do Exército não tem competência para expedir recomendações à FHE. De acordo com o Presidente da FHE, apenas a gerência de auditoria interna da FHE teria essa competência:

11. Informações sobre providências adotadas para dar cumprimento às recomendações do órgão ou unidade de controle interno expedidas no exercício ou as justificativas para o caso de não cumprimento.

Ha uma limitação natural à atuação do Sistema de Controle Interno nos moldes da Administração Pública Federal, tendo em vista que à FHE não são destinados recursos orçamentários.

A inclusão deste item no Relatório de Gestão fica então comprometida, uma vez que os procedimentos específicos da FHE já são monitorados e acompanhados pela Auditoria Interna, inclusive quanto às recomendações da Diretoria de Auditoria - DAud e a Auditoria Interna não está vinculada aos normativos da Secretaria Federal de Controle e da Controladoria Geral da União.

102. A julgar pelo item 7 do relatório de auditoria de gestão, em 2009, o controle interno do Exército concordava com a ideia de que não poderia fazer determinações e recomendações à FHE:

7. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES EXARADAS PELO TCU E PELO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO.

A Fundação Habitacional do Exército não recebeu, no exercício, determinações e recomendações exaradas pelo TCU e vem cumprindo as recomendações exaradas pelo Órgão de Controle Interno, na medida das limitações decorrentes na personalidade jurídica da Fundação (vide justificativas constantes da fl. 090). [fl. 090 é a folha em que se encontra o item 11 relatório de gestão, transcrito anteriormente]

11. FALHAS E IRREGULARIDADES QUE NAO RESULTARAM EM DANO OU PREJUÍZO

As falhas constatadas estão em fase de correção, observado o prescrito no item 7.

103. Em resposta a diligência da SecexAdministração, o Controle Interno do Exército afirmou, em diferentes itens, que determinadas falhas foram corrigidas por recomendação dessa unidade de controle. Depreende-se das datas apresentadas na resposta que o entendimento de que o Controle Interno do Exército não teria competência para expedir recomendações foi abandonado em 2010.

104. O mesmo aconteceu no âmbito da FHE. Em resposta a diligência da SecexAdministração, a FHE revelou que seu entendimento mudou em 2010. Nesse ano, a Fundação passou a acatar, por exemplo, a recomendação do controle interno do Exército para apresentar um relatório de auditorias planejadas e realizadas:

18. No que concerne ao sexto ponto, "ausência de relatório de auditorias planejadas e realizadas pelo órgão de controle interno nos autos do processo de contas", esclarece a FHE que até 2009 sua Auditoria Interna de fato não elaborava o Relatório Anual de Auditoria Interna (RAINT), **providência que foi adotada após recomendação, de 03/09/2010, constante do Relatório de Visita de Auditoria, oriundo da então Diretoria de Auditoria do Exército.**

19. Após a referida recomendação, a Auditoria Interna da FHE passou a elaborar o RAINTE, incluindo-o na Prestação de Contas Anual (PCA), a partir do exercício de 2010. (negritei)

105. O Decreto 3.591/2000 é claro no sentido de que o órgão de controle interno da FHE se subordina tecnicamente ao órgão de controle interno do Exército:

Art. 8º Integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:

(...)

III - as unidades de controle interno dos comandos militares, como unidades setoriais da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa;

(...)

Art. 15. As unidades de auditoria interna das entidades da Administração Pública Federal indireta vinculadas aos Ministérios e aos órgãos da Presidência da República ficam sujeitas à **orientação normativa e supervisão técnica** do Órgão Central e dos órgãos setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, em suas respectivas áreas de jurisdição.

(...)

§ 2º A unidade de auditoria interna apresentará ao órgão ou à unidade de controle interno a que estiver jurisdicionada, para efeito de integração das ações de controle, seu plano de trabalho do exercício seguinte. (negritei)

106. Havendo essa inequívoca subordinação técnica da auditoria da FHE em relação ao controle interno do Exército, não se pode refutar a competência deste para expedir recomendações aos gestores da Fundação.

107. Considerando que essa falha de governança foi superada, ou seja, que a FHE tem adotado as recomendações do controle interno do Exército, torna-se desnecessária qualquer medida de controle por parte do TCU.

108. Mas, ao julgar as presentes contas, deve-se ressaltar o fato de que o órgão de controle interno responsável pela auditoria de gestão da FHE não exercia plenamente suas competências de controle, entendendo que não possuía poder para recomendar a adoção de ações corretivas pela Fundação.

4.10 Titular do Controle Interno do Exército é de patente inferior à patente do dirigente máximo

109. Considerando que o Exército é organizado com base na hierarquia e na disciplina (CF, art. 142), vale destacar um conflito entre patentes e atribuições no exercício da atividade de controle. O relatório de auditoria de gestão foi assinado por cinco oficiais subalternos (1º e 2º tenentes) da Diretoria de Auditoria, cujo titular era um general de brigada. E o relatório de gestão (do auditado) foi assinado por um general de exército - patente superior à de general de brigada.

110. De acordo com o organograma do Exército (disponível em http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/organograma/organograma_exercito.php), pode-se dizer que generais de brigada ocupam cargos de terceiro escalão no Comando do Exército, enquanto generais de exército e de divisão ocupam cargos de primeiro e segundo escalão, respectivamente. Tem-se, então, que a auditoria de uma gestão de 1º escalão foi efetuada sob a supervisão de um gestor de 3º escalão.

111. A causa desse conflito entre patentes e atribuições está no Estatuto da FHE e na organização do Comando do Exército, pois o Estatuto reserva o cargo de Presidente da FHE a generais de exército, enquanto o Comando é organizado de tal modo que o titular de seu órgão de controle interno é um general de brigada.

112. No âmbito dos ministérios civis, por força do art. 17 da Lei 10.683/2003, o Controlador-Geral da União, titular do órgão de controle interno, ocupa cargo do mais alto escalão, ou seja, é Ministro de Estado como os titulares das demais pastas que são auditadas pela CGU.

113. A julgar pelo modelo de organização do controle interno dos ministérios civis, o titular do controle interno do Exército deveria ser um general de exército ou de divisão, caso seja intendente. O importante é que esteja no fim da carreira para assegurar sua independência em relação aos auditados.

114. Entende-se oportuno propor recomendação no sentido de que o Comando do Exército avalie a oportunidade de reservar o cargo de titular do órgão de controle interno para oficiais gerais que tenham chegado ao fim de suas carreiras, a fim de assegurar o máximo de autonomia desse órgão, conforme preceituam as boas práticas de governança.

4.11 Desatualização das diretrizes do Comando do Exército

115. Em 18/11/2013, o Secretário-Geral do Exército aprovou a Relação das Publicações Padronizadas do Exército, incluindo nesta a Diretriz para a Atuação da Fundação Habitacional do Exército (FHE) e da Associação de Poupança e Empréstimo (Poupex), aprovada pela Portaria nº 762, de 2/12/2003 (peça 32).

116. As diretrizes, fixadas em 2003, podem ser assim resumidas:

a) realizar, no prazo de 90 dias, diversos estudos para:

- linhas de crédito aquisição ou construção de imóvel e para compra de terrenos e material de construção que atendam aos associados de menor poder aquisitivo;
- aquisição de novos terrenos, pagamento dos adquiridos e projetos de construção em Águas Claras e em outras localidades do País;
- estender para os alunos da EsPCEX, da EsSA e os cadetes da AMAN, o seguro de acidentes;
- rever os valores pagos às organizações militares que cedem instalações para o funcionamento de dependências da FHE/POUPEX;
- definir as prioridades da FHE/POUPEX para o apoio às ações das organizações militares do Exército;
- identificar áreas do Exército que possam ser utilizadas para a construção de unidades residenciais, com condições de financiamento vantajosas, para o público interno do Exército;
- redução do prazo de carência da conta de poupança POUPEX e das taxas de juros;
- criação de linhas de crédito específicas para aquisição de material educativo e de uniformes; escolares e financiamento de curso superior e de pós-graduação;
- extensão do PEM - Programa Especial de Moradia - até o posto de capitão;

b) implantar o Programa de Excelência Gerencial na FHE/POUPEX;

c) remeter relatórios de auditoria interna semestralmente; e

d) atender cada vez mais às demandas dos militares de todos os postos e graduações, assim como dos servidores civis, das diversas faixas salariais, priorizando os integrantes do Comando do Exército.

117. Na alínea “a”, encontram-se estudos que devem ter sido realizados em três meses, ou seja, não podem ser considerados diretrizes. Depois de dez anos, a ordem de implantação do Programa de Excelência Gerencial (alínea “b”) também não pode mais ser considerada uma diretriz

atualizada. A remessa de relatórios semestrais (alínea “c”) também não pode ser considerada uma diretriz, pois não orienta a fixação de metas de resultado para a FHE.

118. Então, a única diretriz válida para a FHE seria atender cada vez mais às demandas dos militares de todos os postos e graduações. Mas, essa diretriz se confunde com a finalidade legal e estatutária da FHE; logo, também não pode ser considerada uma diretriz para fixação de metas de resultado para a FHE.

119. Portanto, apesar de as diretrizes de 2003 terem sido convalidadas em 2013, pode-se dizer que a FHE continua sem orientação do Comando do Exército para fixação de suas metas anuais de resultado.

120. Destarte, entende-se oportuno recomendar que o Comando do Exército atualize as diretrizes para a FHE.

4.12 Prioridade para empréstimos pessoais

121. As demonstrações contábeis da FHE encontram-se às pp. 14-30 da peça 1. Analisando-as, verifica-se que, ao final de 2009, a situação econômico-financeira da FHE era boa, a julgar pelos índices de liquidez geral (3,9), liquidez corrente (7,65) e de endividamento total (25%). Em 2009, com baixo grau de alavancagem de recursos próprios (1,33), a FHE conseguiu boa rentabilidade (11,2% - a inflação em 2009 (IPCA) foi de 4,31%) e apresentou um resultado positivo de R\$ 189 milhões, elevando seu patrimônio social de R\$ 1,50 bilhão para R\$ 1,69 bilhão.

122. Mas, a forma como esses recursos eram aplicados não parece se coadunar com a finalidade da FHE.

123. O relatório de gestão valoriza atividades relacionadas com imóveis. No item 2.1, que traz um resumo dos resultados do exercício, essas atividades são descritas em cinco parágrafos, enquanto o empréstimo simples é mencionado em apenas um parágrafo, junto com o Empréstimo Micro Fácil e o Empréstimo Fardamento.

124. No restante do relatório de gestão, três atividades relacionadas com imóveis (itens 2.2 a 2.4 - Empreendimentos Habitacionais, Fundo de Apoio à Moradia – FAM e Financiamento Imobiliário) ocupam três páginas, enquanto Empréstimos Simples (subitem 2.7.1) têm seu objetivo descrito em único parágrafo (subitem 2.7.1), e seus resultados são apresentados em conjunto com Empréstimo Micro Fácil e Empréstimo Fardamento (após o subitem 2.7.3):

“As operações de Empréstimo Simples, Fardamento e Micro Fácil proporcionaram à FHE receita de R\$ 370.164 mil, que representa aumento de 24,83% em relação ao ano de 2008.”

125. Voltando às demonstrações, o ativo da FHE era de R\$ 2,24 bilhões, dos quais R\$ 1,94 bilhão (87%) estava alocado em “Operações de Crédito”, R\$ 93 milhões (4,2%) no “Imobilizado”, R\$ 58 milhões (2,6%) em “Outros Créditos”, e o restante distribuído em grupos e subgrupos de saldos menores.

126. No principal subgrupo (“Operações de Crédito”), os “Empréstimos” somavam R\$ 1,87 bilhão (96%), enquanto os “Financiamentos Imobiliários” alcançavam apenas R\$ 97 milhões.

127. A FHE auferiu receita bruta de R\$ 452 milhões em 2009. “Empréstimos Simples” responderam por R\$ 370 milhões. A intermediação de “Seguros” rendeu R\$ 26 milhões. Os “Financiamentos Imobiliários” e a “Comercialização de Imóveis” contribuíram com apenas R\$ 10 milhões cada. As “Taxas de Administração de Consórcios” somaram outros R\$ 7 milhões. Pode-se

dizer que as receitas que **não** se originaram de operações imobiliárias representaram mais de 95% das receitas operacionais da FHE.

128. A composição do ativo e o perfil da receita operacional em 2009 mostram que, do ponto de vista econômico-financeiro, as atividades relacionadas com imóveis tinham pouca importância para a Fundação Habitacional do Exército.

129. Em resposta a diligência da SecexAdministração, a FHE apresentou dois argumentos para justificar por que aplica mais recursos em empréstimos pessoais que na área de habitação:

- a) a demanda da família militar por empréstimo pessoal tem excedido aquela para financiamento imobiliário; e
- b) conceder empréstimo pessoal é uma forma de prestar apoio social aos associados, o que se inclui entre as finalidades da FHE.

130. Essa justificativa não se coaduna com o relatório de gestão. O relatório sugere, como visto anteriormente, que as ações relacionadas com moradia seriam mais relevantes, mas as operações realizadas pela Fundação não refletem essa prioridade. Ou seja, a gestão é orientada de um modo, buscando aumentar a carteira de empréstimos pessoais, e o relatório é apresentado de outro, sugerindo que a FHE tem como prioridade ações relacionadas com moradia.

131. Vale notar que estudos conduzidos pela FHE sugeriam a existência de demanda reprimida pela aquisição de imóveis pelo público alvo da Fundação:

Como já mencionei acima, as tratativas para a aquisição dos terrenos no Setor Noroeste tiveram início no ano de 2008, onde, mediante pesquisa junto ao público alvo, foi detectada a existência de demanda reprimida. (TC 032.763/2010-7, Relatório do Acórdão 1.797/2013-TCU-Plenário)

132. Por fim, a julgar pelo nome da FHE e pelo número de suas atribuições legais que se relacionam com imóveis, os argumentos apresentados pela FHE não parecem justificar o fato de 95% de seu capital disponível não estar investido na área habitacional.

133. A recomendação para que o Comando do Exército atualize as diretrizes para a FHE parece suficiente para melhor adequar as atividades da FHE à sua finalidade legal.

4.13 Possibilidade de falta de autorização do Bacen para concessão de grandes volumes de empréstimos pessoais

134. Por meio de consulta eletrônica (“Fale Conosco”) junto ao Banco Central (Bacen), obteve-se informação de que a FHE não possui autorização da Autarquia para funcionar como instituição financeira. Surgiu, então, dúvida sobre a possibilidade de a FHE, sem supervisão do Bacen, atuar no mercado de empréstimos pessoais, competindo com outras instituições financeiras, que não gozam dos mesmos privilégios conferidos à Fundação pela Lei 6.855/1980.

135. Em resposta a diligência da SecexAdministração, a Procuradoria-Geral do Bacen respondeu que, em 2009, o entendimento era de que a FHE não precisava de autorização para conceder empréstimos, mas, recentemente, houve uma mudança de paradigma, e a FHE pode vir a necessitar de autorização do Bacen (peça 23, p. 11):

(ii) A temática relativa à necessidade de autorização do BCB para a FHE conceder empréstimos pessoais foi analisada pela Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil no Parecer 869/DEJUR/PRBAD, de 22 de novembro de 2000, e no Parecer PGBCB-125/2009, de 5 de maio de 2009. Neste último, com base no entendimento jurídico até então vigente - no sentido

de que a prática de atividade privativa de instituição financeira exigia habitualidade e finalidade lucrativa - entendeu-se que, por se tratar de uma instituição desprovida do intuito lucrativo, a concessão de empréstimos pessoais pela FHE não violaria as normas que regem o Sistema Financeiro Nacional (SFN) e, por isso, não atrairia o exercício da atividade sancionadora da Autarquia.

Registra-se, porém, que a premissa que serviu de base ao referido entendimento foi modificada no Parecer Jurídico 371/2013- BCB/PGBC, de 11 de outubro de 2013 - no qual se afirmou a finalidade lucrativa não é essencial à caracterização da irregularidade descrita no art. 44, § 7º, da Lei nº 4.595, de 1964; basta que o volume e a frequência com que são realizadas as operações caracterizem o atuar próprio das instituições financeiras - e que, sob esse viés, ainda não houve manifestação jurídica a respeito dos empréstimos pessoais concedidos pela FHE.

136. Entende-se oportuno determinar que a FHE e o Controle Interno do Exército se manifestem, nas próximas contas, sobre a (des)necessidade de autorização do Bacen para concessão de empréstimos pessoais.

4.14 Contratação de empréstimo irregular junto à Pouplex - art. 29 da Lei 6.855/1980

137. Analisando as demonstrações contábeis de 2009, verificou-se que a FHE tomou empréstimo de R\$ 477 milhões junto à Pouplex, 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 Pouplex 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):

Relativamente ao tópico 'c.3' - se o Bacen concluiu sobre a legalidade do empréstimo de R\$477 milhões tomado pela FHE junto à Pouplex em 2009 (ref. Ofício DESUC/GTBSB/COSUP-2-2010-57, de 18/5/2010) - sintetizamos a seguir o histórico de abordagem da questão pelo Bacen: As ações de supervisão mais recentes executadas por esta autarquia na Associação de Poupança e Empréstimo - Pouplex consistiram em uma Verificação Especial - VE, data-base 30.9.2009, com o objetivo de analisar e avaliar a estrutura organizacional e a qualidade dos sistemas de controles internos na área de crédito, e uma Verificação Especial - VE Risco de Crédito, data base 30.6.2012, com objetivo de avaliar o grau de exposição ao risco de crédito da entidade supervisionada e a suficiência das provisões por ela constituídas.

Na Verificação Especial de 30.9.2009, foi objeto de análise o contrato de empréstimo nº 00643742000135, concedido pela Pouplex à Fundação Habitacional do Exército - FHE. Naquela oportunidade, este Banco Central se manifestou a respeito da irregularidade que envolve esta operação de crédito, através do expediente Desuc/GTBSB/Cosup3-2010/57, de 18.5.2010.

A irregularidade focada no citado expediente reside nas determinações do art. 29 da Lei 6.855, de 18 de novembro de 1980, o qual limita claramente as operações da Pouplex a **créditos vinculados a operações imobiliárias**. Diante deste dispositivo, configura-se o caráter irregular do empréstimo concedido à FHE, uma vez que os recursos foram direcionados para a modalidade de crédito direto ao consumidor - CDC, o que não está abrigado pelas determinações legais.

Como consequência da constatação desta irregularidade, também no citado expediente, foi determinada a tomada de providências para a liquidação da referida operação. A liquidação definitiva desta operação ocorreu no período de novembro/2011 a fevereiro/2012 através de cessões à Pouplex, por parte da FHE, de créditos imobiliários (R\$223.619.593,27 em cessões de

créditos efetuadas em novembro e dezembro de 2011), e transferências financeiras de R\$87.880.406,73.

139. Note-se que a ilegalidade apontada pelo Bacen foi perpetrada pelos dirigentes da FHE que se autoneomaram administradores da Poupex (a Poupex não poderia conceder esse empréstimo à FHE). Em vez de supervisionar os administradores da Poupex, os dirigentes da FHE assumiram os cargos de quem deveriam supervisionar e concederam um empréstimo ilegal à própria FHE. Esse ponto será abordado novamente mais adiante.

140. A ilegalidade desse empréstimo de R\$ 477 milhões, que representa o fato mais relevante do período, contamina as contas da FHE, impondo ressalva em sua aprovação.

4.15 Concessão de empréstimos pessoais em desacordo com o art. 12, inciso VI, da Lei 6.855/1980

141. O dispositivo legal que autoriza a FHE a conceder empréstimos pessoais impõe a condição de que os recursos utilizados sejam oriundos de sua participação nos resultados da Poupex:

Art. 12. Os recursos financeiros da Fundação são provenientes de:

(...)

V - participação nos resultados da Associação de Poupança e Empréstimo - Poupex;

VI - renda de empréstimos simples, concedidos exclusivamente com os recursos previstos no inciso anterior;

142. Ou seja, conceder empréstimos pessoais com recursos tomados de empréstimo da Poupex está em desacordo com o art. 12, inciso VI c/c inciso V, da Lei 6.855/1980.

143. Ocorre, no entanto, que a redação do Estatuto da FHE permite interpretação diversa, pois não transcreve a restrição legal:

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

(...)

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

144. É verdade que o art. 1º da Lei 7.750/1989, ampliou, com certa atecnia, as atividades da FHE, permitindo que a Fundação exerça “as operações que se fizerem necessárias” para “prestar apoio social aos militares do Exército”, atendendo a diretrizes do Comando do Exército:

Art. 1º As atividades da Fundação Habitacional do Exército - FHE, criada pela Lei nº 6.855, de 18 de novembro de 1980, ficam ampliadas para prestar apoio social aos militares do Exército, atendendo a diretrizes e orientação do Ministro do Exército, podendo a referida Fundação, para esse fim, realizar as operações que se fizerem necessárias.

145. Mas, essa nova lei não revogou expressamente os incisos V e VI do art. 12 da Lei 6.855/1980. Entende-se, ademais, que a norma genérica contida no art. 1º na nova lei também não revogou tacitamente o referido inciso VI, pois não dispôs sobre as restrições na concessão de empréstimos pessoais.

146. Ou seja, foram ilegais os empréstimos pessoais concedidos com recursos provenientes do empréstimo de R\$ 477 milhões da Poupex.

147. Considerando o grande volume de empréstimos pessoais concedidos indevidamente no período, entende-se que essa ilegalidade contamina as contas da FHE, impondo ressalva em sua aprovação.

4.16 Benefícios do empréstimo de R\$ 477 milhões – ausência de informações nos autos

148. Verifica-se, nas contas, que o empréstimo de R\$ 477 milhões foi tomado com juros de 1,2% a 1,3% a.m. Não se encontram nos autos informações que permitam verificar quão benéfica essa operação foi para a FHE e para as pessoas que tomaram empréstimo pessoal na Fundação. Para avaliar os benefícios, seria necessário conhecer, no mínimo: com que taxa o mercado oferecia empréstimos pessoais em 2009; com que taxa de juros que a FHE concedeu empréstimos a seu público alvo; e dados de inadimplência dos mutuários. Nem o relatório de gestão nem o relatório de auditoria de gestão nem as respostas às diligências da SecexAdministração apresentam tais informações. Ou seja, não se pode afirmar que, apesar de irregular, o empréstimo gerou benefícios para a FHE ou para seu público alvo.

149. Essa lacuna de informação sobre a principal operação realizada no período, juntamente com outras descritas nesta instrução, impõe ressalva nas contas de 2009.

4.17 Falta de supervisão da Poupex

150. Embora a diligência ao Bacen não tenha tratado explicitamente de governança, esse assunto já havia sido definido como relevante para a presente instrução e, coincidentemente, o Bacen, que havia tratado de governança do sistema FHE/Poupex numa verificação especial, manifestou-se espontaneamente sobre a questão na resposta à diligência da Secex Administração.

151. De acordo com Departamento de Supervisão de Cooperativas e de Instituições Não Bancárias (Desuc) do Bacen, o fato de os gestores da FHE terem se automeado dirigentes da Poupex compromete seriamente a governança da entidade que a Autarquia fiscaliza (Poupex):

Entendemos pertinente ressaltar os aspectos relacionados com a questão da governança que envolvem a Poupex e a FHE. Durante a Verificação Especial de 30.6.2012 efetuada na Poupex, observamos que os membros dos órgãos diretivos (Conselho de Administração — CA e Diretoria) da FHE, bem como o Presidente e Vice-Presidente, ocupam estas mesmas posições nestes órgãos e cargos na Poupex.

(...)

Conforme se observa, as normas legais efetivamente não proíbem nem permitem expressamente, em nenhum momento, que os ocupantes destes cargos e órgãos diretivos das duas instituições possam ser as mesmas pessoas; tal determinação ocorre textualmente somente nas definições estatutárias. Entretanto, considerando as competências legais atribuídas à FHE citadas no parágrafo anterior, bem como o nível de relacionamento entre as instituições, com concessões de empréstimos de valores vultosos da Poupex para a FHE, observa-se que há uma clara incompatibilidade com esta forma de ocupação destes cargos e órgãos diretivos, pois ao invés de ceder e designar os administradores, conforme determina a lei, os próprios diretores da FHE automearam-se dirigentes da Poupex, tornando conflitantes as suas atribuições, enquanto dirigentes da FHE, de supervisionar, fiscalizar, conceder crédito e receber prestação de contas da Poupex com a administração direta da associação. Com isto, todas as atribuições citadas acima ficam seriamente comprometidas, pois não há como supervisionar, fiscalizar e controlar as contas de si mesmo com a devida imparcialidade, em uma clara situação de conflito de interesses e de ausência de segregação de funções.

(...)

Consignamos que os aspectos legais que permeiam a relação FHE-Poupex e que possibilitam a simbiose das duas entidades, além de permitir a desconsideração de princípios basilares de

governança, conforme exposto, limitam sobremaneira a adequada avaliação de riscos da instituição financeira fiscalizada por esta autarquia, na medida em que a supervisão do Bacen, por ausência de previsão legal, não alcança a FHE, muito embora sejam notórios os impactos que suas operações causam na Poupex. (peça 23, p. 3-5)

152. A unidade técnica do Bacen vai além, afirmando que são consequências dessa falha de governança: a irregularidade do empréstimo de R\$ 477 milhões, sua classificação de risco em desacordo com a Resolução CVM 2.682/1999 e o recebimento de cessões de créditos em pagamento pelo empréstimo sem a análise de risco prevista na Resolução CVM 2.682/1999:

“Citamos as seguintes ocorrências que exemplificam as consequências da manutenção desta situação; relacionadas aos conflitos de interesses e à ausência de segregação de funções:”

153. A Poupex, por meio de contrato de abertura de crédito, liberou recursos à FHE na modalidade de empréstimos, isto é, a diretoria da FHE solicitou o crédito à Poupex e esta mesma diretoria, em nome da Poupex, autorizou a concessão. Na verdade, a FHE, como gestora da Poupex, além de tomar empréstimo de entidade por ela administrada, usou de seus poderes de gestão para se beneficiar de uma operação que também foge aos objetivos da Poupex, pois esta, de acordo com o art. 29 da Lei nº 6.855, de 18.11.1980, pode conceder empréstimos, desde que vinculados à operação imobiliária;

154. Este contrato de empréstimo entre as duas entidades, enquanto não liquidado, apresentava inconsistência quanto à classificação da operação no nível de risco "AA", visto que não foram considerados critérios consistentes e verificáveis previstos no art. 21 da Resolução nº 2.682, de 21.12.1999, do Conselho Monetário Nacional. Por ser a FHE a devedora, a Poupex entende que não há risco na operação nem a necessidade de constituição de provisão para perdas, pois os dirigentes da instituição devedora (FHE) são os mesmos da instituição credora (Poupex);

155. Os contratos de financiamentos imobiliários recebidos pela Poupex na quitação do empréstimo concedido à FHE, e outros contratos recebidos da FHE por outras operações de cessões de créditos, não foram submetidos à análise de risco de crédito através do modelo interno de avaliação da própria Poupex (determinação da Resolução nº 2.682, de 21.12.1999, do Conselho Monetário Nacional), pois, segundo a diretoria FHE/Poupex, estas operações foram analisadas originalmente na FHE.

156. Ao final, o Departamento de Organização do Sistema Financeiro do Bacen aponta para a necessidade de adoção de “medidas cabíveis”:

É importante ressaltar que a Poupex, entidade sob supervisão desta autarquia, a despeito de ter revertido a operação em comento, continua alvo de estreito acompanhamento do Desuc, principalmente no que diz respeito ao fato de a supervisão considerar inadequada a governança da sociedade. Nessa esteira de entendimento, o Desuc submeteu consulta ao Deorf e à PGBC para, diante da manifestação dessas unidades, serem adotadas as demais providências cabíveis que o caso requer.

157. Cumpre registrar, por fim, que a autonegação dos gestores da Poupex não se coaduna com a Lei 6.855/1980, tornando ineficazes os dispositivos que dão competência à FHE para controlar a Poupex (art. 6º) e obrigam a Poupex a prestar contas à FHE (art. 17):

Art. 3º Os administradores da Associação de Poupança e Empréstimo - POUPEX serão cedidos e designados pela Fundação Habitacional do Exército - FHE e pagos com base em sua tabela de remuneração.

(...)

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;

(...)

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;

(...)

Art. 17. A Associação de Poupança e Empréstimo - POUPEX e os agentes promotores de que trata o inciso I do art. 6º prestarão contas à Fundação Habitacional do Exército - FHE, quanto à aplicação dos recursos que esta lhes conceder, sem prejuízo da competência específica do Banco Nacional da Habitação.

158. Entende-se oportuno determinar à FHE que nomeie administradores da PoupeX que não sejam diretores da Fundação a fim de assegurar independência da FHE no exercício de suas atribuições legais de controle da PoupeX.

4.18 Atualização insuficiente do saldo das operações de remanejamento de imóveis

159. O relatório de gestão e o relatório de auditoria de gestão trazem informações idênticas sobre os convênios e instrumentos congêneres da FHE: uma tabela com duas linhas e nove colunas, com informações de duas operações de remanejamento de imóveis (permutas com torna).

160. Por meio dessas operações, o Comando do Exército transferiu imóveis federais à FHE, e a Fundação assumiu o compromisso de realizar obras para o Exército.

161. O primeiro acordo foi firmado em 12/11/2004, no valor de R\$ 14.950 mil. Em 2009, foram abatidos R\$ 118 mil do crédito do Exército. A parcela mais relevante desse abatimento correspondeu à conclusão de um projeto básico de arquitetura e de estrutura de um imóvel no Setor Militar Urbano de Brasília (R\$ 97 mil).

162. O segundo acordo foi firmado em 6/6/2006, no valor de R\$ 14.300 mil. Em 2009, foram abatidos R\$ 1.911 mil do crédito do Exército. A parcela mais relevante desse abatimento correspondeu a serviços de pavimentação numa vila militar em Lins de Vasconcelos na cidade do Rio de Janeiro (R\$ 1.102 mil).

163. Somando-se os valores abatidos dos saldos dos convênios em 2009 (R\$ 118 mil e R\$ 1.911 mil), tem-se o montante de R\$ 2.029 mil.

164. Não constam do relatório de gestão e do relatório de auditoria de gestão informações sobre o saldo de cada um dos convênios. Nas demonstrações contábeis, verifica-se que o saldo da conta "Obrigações junto ao Min. do Exército - Remanejamento de imóveis" reduziu-se de R\$ 8.062 mil em 31/12/2008 para R\$ 6.094 mil em 31/12/2009, ou seja, reduziu R\$ 1.968 mil ao longo de 2009.

165. O fato de a redução do valor contábil da dívida ser inferior à soma dos serviços entregues pela FHE ao Exército poderia ser atribuído à correção monetária dos recursos não aplicados pela FHE.

166. Ocorre, no entanto, que a diferença de R\$ 61 mil corresponde a uma remuneração muito baixa para os recursos não aplicados. Se os R\$ 6.094 mil que não foram aplicados em 2009 tivessem sido aplicados em cadernetas de poupança, renderiam R\$ 385 mil (6,33% - cálculo realizado com a ferramenta disponibilizada pelo Bacen em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/corrigirPelaPoupanca.do?method=corrigirPelaPoupanca>).

167. Em resposta a diligência da SecexAdministração, a FHE informou que o saldo dos acordos é atualizado pela Taxa Referencial (TR):

75. Há que se registrar, outrossim, que todas as tornas, constantes dos Termos de Ajuste pactuados entre a FHE e o Exército, tiveram a Taxa Referencial (TR) como índice de atualização monetária eleita. (peça 27)

168. De acordo com a Instrução Normativa STN 1/1997, se não havia previsão de aplicação no prazo de um mês, os recursos recebidos pelos convenientes deviam ser aplicados em cadernetas de poupança, e os rendimentos dessas aplicações seriam aplicados no convênio:

Art. 20. (...)

§ 1º - Quando o destinatário da transferência for Estado, Distrito Federal ou Município, entidade a eles vinculada ou entidade particular, os recursos transferidos, enquanto não empregados na sua finalidade, serão obrigatoriamente aplicados:

I - em caderneta de poupança de instituição financeira oficial, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês; e

II - em fundo de aplicação financeira de curto prazo, ou operação de mercado aberto lastreada em título da dívida pública federal, quando sua utilização estiver prevista para prazos menores.

§ 2º Os rendimentos das aplicações financeiras serão, obrigatoriamente, aplicados no objeto do convênio ou da transferência estando sujeitos às mesmas condições de prestação de contas exigidos para os recursos transferidos.

169. O Decreto 6.170/2007 apresenta regra bastante semelhante:

Art. 10. (...)

§ 4º Os recursos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira pública federal se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização desses recursos verificar-se em prazos menores que um mês.

§ 5º As receitas financeiras auferidas na forma do § 4º serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, observado o parágrafo único do art. 12.

(...)

Art. 12. (...)

Parágrafo único. Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de trinta dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

170. Apesar de a Instrução Normativa STN 1/1997 e o Decreto 6.170/2007 não se aplicarem expressamente aos acordos em tela, a lógica de que a FHE não pode se apropriar dos rendimentos dos recursos repassados pela União deve ser respeitada, sob pena de se configurar enriquecimento sem justa causa da Fundação.

171. Tomando-se a caderneta de poupança como parâmetro, em 2009, a União perdeu, no mínimo, R\$ 324 mil (R\$ 385 mil – R\$ 61 mil). Diz-se no mínimo porque o mais provável, a julgar pelas demonstrações contábeis, é que a FHE tenha investido os recursos em operações mais lucrativas.

172. Em resposta a diligência da SecexAdministração, o controle interno do Exército informou que incluirá a questão da atualização dos saldos das operações de remanejamento de imóveis no escopo da próxima auditoria (peça 22). Diante dessa informação, entende-se oportuno determinar que a FHE e o Comando do Exército informem nas próximas contas sobre essa questão.

4.19 Informação incompleta sobre as operações de remanejamento de imóveis

173. O relatório de gestão e o relatório de auditoria de gestão trazem informações sobre duas operações de remanejamento de imóveis: 0412500; e 0604600.

174. Analisando as contas de 2010, verifica-se que havia um terceiro acordo vigendo. Esse acordo, que perdurou entre 20/12/2005 e 20/12/2010, era no valor de R\$ 5,1 milhões e foi encerrado com a chancela de inadimplente (peça 33).

175. A FHE não foi questionada sobre essa lacuna de informações porque a existência dessa terceira operação só se tornou conhecida após a realização da diligência à Fundação.

176. Essa lacuna de informação, juntamente com outras descritas nesta instrução, impõe ressalva nas contas de 2009.

177. A questão da inadimplência pode ser tratada nas contas de 2010, que é o ano de encerramento do acordo.

4.20 Valor das obras entregues ao Exército é calculado com base no Sinapi

178. Questionada sobre como são avaliadas as obras entregues ao Exército, a FHE respondeu que essas são avaliadas pelo Comando do Exército com base no Sinapi:

76. Acerca de como são apurados os valores dos serviços prestados pela FHE ao Comando do Exército, registra-se que os "valores dos serviços prestados pela FHE" são as "obras de contrapartida", nos termos da legislação vigente e em consonância com os Termos de Ajuste ou nos Termos Aditivos.

77. Os orçamentos das obras de contrapartida foram elaborados mediante metodologia técnica apropriada pela Diretoria de Obras Militares do Exército. Tal metodologia, prevista e discriminada pelas Normas para Orçamentação de Obras Militares do Comando do Exército (NOROM), observou o fiel cumprimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, que determinou que os custos do SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil, da Caixa Econômica Federal e do IBGE) fossem utilizados como referências para a razoabilidade de preços de obras públicas executadas com recursos federais. A orçamentação efetiva (valores) das obras são uma responsabilidade exclusiva do Comando do Exército. (peça 27)

179. Como se sabe, o valor calculado com base no Sinapi é o valor que se fixa como preço máximo da obra a ser licitada. Raras são as ocasiões em que se contrata por esse valor. O normal é que a empresa que oferece o menor preço vença o certame. Para isso, quanto mais abaixo do valor calculado com base no Sinapi (até o limite de inexequibilidade), maior a chance de a proposta ser vencedora.

180. A LDO de 2009, assim como outras, protegia o "desconto" dado pelo vencedor da licitação de redução em futuros aditivos:

Art. 109. O custo global de obras e serviços executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de custos unitários de insumos ou serviços iguais ou menores que a mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal.

(...)

§ 2o Somente em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, elaborado por profissional habilitado e aprovado pela autoridade competente, poderão os respectivos custos unitários exceder o limite fixado no caput deste artigo, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo.

§ 3o O órgão ou a entidade que aprovar tabela de custos unitários, nos termos do § 1o deste artigo, deverá divulgá-los pela internet e encaminhá-los à Caixa Econômica Federal.

(...)

§ 6o A diferença percentual entre o valor global do contrato e o obtido a partir dos custos unitários do SINAPI não poderá ser reduzida, em favor do contratado, em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária. (Lei nº 11.768/2008)

181. Concluindo, de acordo com as informações prestadas pela FHE, o Comando do Exército tem recebido obras realizadas pela FHE sempre pelo preço máximo autorizado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, abrindo mão do desconto que normalmente se obtém nas licitações.

182. Em resposta à diligência da SecexAdministração, o controle interno do Exército informou que incluirá a questão da avaliação dos serviços prestados pela FHE ao Comando do Exército no escopo da próxima auditoria (peça 22). Diante dessa informação, entende-se oportuno determinar que a FHE e o Comando do Exército informem nas próximas contas sobre essa questão.

4.21 Lançamento intempestivo das variações na conta de operações de remanejamento de imóveis

183. No TC 028.066/2007-3, o TCU verificou que a FHE e o Comando do Exército não vinham registrando tempestivamente as operações de remanejamento de imóveis. Mantinha-se um controle paralelo das alienações e das obrigações por contrapartida da FHE. Em razão disso, o TCU determinou, em 2010, que a FHE realizasse, no prazo de sessenta dias, contados a partir da ciência, os lançamentos contábeis relacionados às transferências de imóveis do Comando do Exército, em curso e já realizadas, de forma a espelhar a realidade dos fatos e a atender o princípio contábil da oportunidade:

Destaca-se, porém, que a Diretoria do Comando do Exército, por intermédio do Ofício 100-SCCR/D Aud, de 12.05.2008, à fl. 19, em resposta ao questionamento realizado por esta equipe de auditoria, por meio da Requisição nº 3, de 14.12.2007, informa que somente promove o registro contábil, no Sistema Integrado de Administração Financeira - Siafi, quando da conclusão dos processos de transferências dos imóveis do Comando do Exército para a FHE.

Esse procedimento não reflete o que ocorre na operação de transferência dos imóveis. Verifica-se que no processo de transferência dos imóveis diversos fatos contábeis são observados. Antes da transferência ser concluída há a obrigação da FHE em prestar serviços ao Comando do Exército que deve ser registrada tanto pela FHE, como obrigação, quanto pelo Comando do Exército, como direito a receber. Há a previsão de recebimento do bem que irá se concretizar com a transferência em cartório que também deve ser observada. Há ainda os reajustes, os aditivos, a efetiva prestação de serviços, além de outras operações que devem ser registradas. De fato a não realização dos registros viola o princípio da oportunidade. Previsto na Resolução do Conselho Federal de Contabilidade nº 750, de 29.12.1993, o princípio da oportunidade estabelece que o registro das mutações do patrimônio, no tocante à tempestividade e à

integridade, deve ser feito de imediato e com a extensão correta, independentemente das causas que as originaram. Resulta desse princípio que o registro das variações patrimoniais deve ser feito mesmo na hipótese de somente existir razoável certeza de sua ocorrência, desde que tecnicamente estimável.

Assim, diante da certeza da transferência dos bens imóveis entre o Comando do Exército e a FHE, deve-se promover aos registros contábeis correspondentes. Tal é a certeza que se inicia todo um procedimento para que se realize a transferência, com destaque no controle dos serviços prestados entre a FHE e o Comando do Exército. Esses serviços envolvem alterações patrimoniais de ambas as partes. (relatório do Acórdão 3.410/2010-TCU-Plenário)

29. O primeiro aspecto refere-se à intempestividade no registro das transferências de imóveis no Siafi. Conforme constatado, esse registro somente ocorre quando é concluída a totalidade dos serviços de contrapartida prestados pela FHE, o que pode se estender por diversos exercícios. Os atos, fatos, direitos e obrigações contábeis gerados pela transferência do imóvel são controlados em sistema à parte. Consequentemente, não integram o orçamento, nem o balanço do Comando do Exército.

30. Como enfatizado nos pareceres, esse procedimento contraria o art. 166, §§ 2º, 3º e 8º, da CF, os arts. 83, 85, 87 e 89 da Lei 4.320/64, bem como os princípios da publicidade e da oportunidade nas transações contábeis.

31. Em vista disso, manifesto-me de acordo com os exames procedidos e com a proposta de se determinar ao Comando do Exército e à FHE que efetuem os devidos lançamentos contábeis relativos às transferências de imóveis à FHE, abrangendo todas as operações com reflexos no patrimônio das entidades, conforme proposto pela equipe de auditoria.

(voto condutor do Acórdão 3.410/2010-TCU-Plenário)

9.2. determinar à Fundação Habitacional do Exército (FHE) que:

(...)

9.2.2. realize, no prazo de sessenta dias, contados a partir da ciência, os lançamentos contábeis relacionados às transferências de imóveis do Comando do Exército, em curso e já realizadas, de forma a espelhar a realidade dos fatos e a atender o princípio contábil da oportunidade, previsto no art. 6º Resolução do Conselho Federal de Contabilidade 750/93; (Acórdão 3.410/2010-TCU-Plenário)

184. Na prestação de contas de 2010 (TC 029.396/2011-5, peça 3, p.112), a FHE informa que não alterou seus procedimentos contábeis, registrando apenas o que consta dos termos de ajustes e respectivos termos aditivos:

- quanto ao item 9.2.2, a Gerência de Contabilidade (GCONT), da FHE, efetua as contabilizações relacionadas às transferências de imóveis do Comando do Exército originárias de remanejamentos de imóveis no Balancete Analítico, da seguinte forma:

- O valor do bem permutado com o Comando do Exército é contabilizado na rubrica do Ativo (direito) "1.5.1.00.00.00.00-5 - imóveis a Comercializar" com contrapartida na rubrica do Passivo (obrigações) "4.9.9.40.00.00.00-4 - Obrigações por Remanejamento de Imóveis". Quando da conversão ao Balancete Público pela GCONT, integralizado no SIAFI pela D cont (Comando do Exército), o direito é registrado na rubrica "1.1.3.0.0.00.00 - Bens e Valores em Circulação" e a obrigação registrada na rubrica "2.1.2.1.0.00.00 - Obrigações a Pagar";

- No que se refere à observância do princípio contábil da oportunidade, previsto no art. 6º da Resolução do Conselho Federal de Contabilidade 750/1996, isto é, tempestividade e integridade do registro no patrimônio e das suas variações patrimoniais, que compreendem os elementos quantitativos e qualitativos, observados os aspectos físicos e monetários, tem-se a esclarecer que **o documento utilizado para contabilização dos fatos, fornecido pela Diretoria de Habitação da FHE (DIHAB), é o Termo de Ajuste e respectivos Termos Aditivos**, firmados entre a FHE e o Comando do Exército. Essa documentação é disponibilizada anualmente ao

Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx) no decorrer dos trabalhos de fiscalização, que, posteriormente, valida e encaminha a Prestação de Contas da FHE ao TCU. Desta forma não há outras medidas a serem adotadas pela FHE no que diz respeito ao item 9.2.2 do Acórdão. (negritei)

185. Em resposta a diligência da SecexAdministração, a FHE afirmou novamente que a escrituração dos fatos relativos às operações de remanejamento de imóveis só ocorre quando da assinatura e registro das escrituras. Os fatos contábeis intermediários são controlados no âmbito da “administração interna” da FHE, ou seja, a Fundação ainda mantém a uma contabilidade paralela das prestações de serviços relativas às operações de remanejamento de imóveis (peça 27):

No tocante ao valor de cada serviço prestado pela Fundação em 2009, há que se distinguir sobre o controle contábil das avenças: (a) a conta patrimonial imobiliária se refere à permuta imobiliária, com base nos termos de ajuste e termos aditivos. O fluxo de caixa é o da própria negociação. Há que se observar que, sobre os valores pactuados, o registro de entrada na FHE e de saída no Exército somente deve ocorrer quando da assinatura e registro das escrituras definitivas de transmissão das propriedades - o que tem como condição a subscrição dos Termos de Recebimento Definitivo das obras e serviços (ou TEREOS); e (b) a conta custeio se refere à administração interna da FHE, visando alcançar os objetivos da permuta pactuada. O fluxo de caixa, então, é o decorrente da administração dos contratos de obras e serviços de engenharia e das despesas administrativas de cada negociação. Trata-se de um fluxo bem distinto do da própria negociação.

186. Considerando que a adequada escrituração dos fatos contábeis relativos a operações de remanejamento de imóveis já foi objeto de determinação do TCU, entende-se que as contas da FHE não podem ser aprovadas sem a ressalva de que os registros contábeis relativos a operações de remanejamento foram intempestivos.

4.22 Licitações realizadas pela FHE em 2009

187. Consta do relatório de auditoria de gestão que os quatro processos de licitação analisados estavam de acordo com o Regulamento de Licitações e Contratos da FHE, aprovado em 4/4/2007 pela Portaria 152 do Comando do Exército.

188. Ocorre que, no ano seguinte, no TC 028.066/2007-3, o TCU, por meio do Acórdão 3.410/2010-TCU-Plenário, reconheceu ilegalidades nesse Regulamento, determinando ao Comando do Exército sua revisão e à FHE que se abstinhasse de utilizá-lo quando contrário à Lei de Licitações:

9.1. determinar ao Comando do Exército que:

9.1.1. institua, no prazo de cento e vinte dias, contados a partir da ciência, novo regulamento de licitações e contratos para a Fundação Habitacional do Exército escoimado de dispositivos que contrariem as disposições da Lei 8.666/93, dotando-o de mecanismos aptos a garantir que as licitações e contratações que envolvam os recursos originados das permutas de bens efetuadas com o Comando do Exército sejam processadas em integral conformidade com o disposto na referida lei;

(...)

9.2. determinar à Fundação Habitacional do Exército (FHE) que:

9.2.1. enquanto não for editado o novo regulamento referido no item 9.1.1 deste acórdão, abstenha-se de aplicar às suas licitações e contratos os dispositivos do regulamento veiculado

pela Portaria 152/2007 contrários à Lei 8.666/93, devendo ser aplicadas, em substituição aos dispositivos regulamentares inquinados, as disposições da referida lei;

189. Consta do relatório de auditoria de gestão de 2010 (TC 029.396/2011-5, peça 7, p. 11) que o Comando do Exército, acatando a determinação do Tribunal, revogou o Regulamento em 20/4/2011:

As licitações e contratações da FHE referentes ao exercício de 2010 foram iniciadas com base em regulamento próprio, aprovado por meio da Portaria Nr 152, do Comandante do Exército, de 26 MAR 07 e publicado no DOU Nr 65, Seção 01, de 04 ABR 07.

Tendo em vista que o supracitado regulamento continha dispositivos divergentes da Lei Nr 8.666/1993, o TCU, por meio do Acórdão Nr 3.410/2010 — TCU — Plenário, de 8 DEZ 10, determinou à Fundação, entre outras providências, abster-se de aplicar dispositivos contrários à Lei Geral de Licitações e Contratos. Em consequência do citado julgado, a FHE afastou a incidência de seu regulamento de licitações e contratos para os certames e contratações posteriores à intimação constante do citado julgado, especificamente com relação aos dispositivos incompatíveis com a Lei Nr 8.666/1993. A Fundação decidiu, doravante, valer-se apenas dos preceitos da Lei Nr 8.666/93.

Também em decorrência do julgado já mencionado, o Comando do Exército, por meio da Portaria Nr 248, de 20 ABR 11, publicada no Boletim do Exército Nr 17/2011, de 29 ABR 11, revogou o Regulamento de Licitações e Contratos da FHE.

190. A Tabela 1, com dados do relatório de auditoria de gestão, apresenta, de forma resumida, os processos analisados pelo órgão de controle interno. Nota-se que todos processos analisados foram de contratação direta.

191. Uma das dispensas de licitação, para contratação de projeto de instalações de edifício residencial, foi no valor de R\$ 119,8 mil. O regulamento da FHE permitia dispensa até R\$ 120 mil. Mas, de acordo com o art. 24, inciso I, c/c art. 23, inciso I, alínea “a”, da Lei 8.666/1993, o valor máximo para dispensa de licitação na contratação de serviços de engenharia é de R\$ 15 mil. Logo, essa contratação direta extrapolou o limite legal.

192. Também merece destaque o caso de declaração de inexigibilidade para contratação de projetos de arquitetura e executivo de edifício residencial, no valor de R\$ 200 mil. Nesse caso, a declaração se baseou em dispositivo regulamentar que, em afronta à Lei de Licitações, autoriza a contratação direta de projetos independente de seus valores:

Art. 10. A licitação será inexigível quando houver inviabilidade de competição, em especial:
(...)

II - na contratação de serviços técnicos, tais como:

a) estudos, inclusive de viabilidade econômica, técnica ou financeira, termos de referência, anteprojetos, projetos, orçamentos e planejamentos em geral;

193. De acordo com o art. 25 da Lei 8.666/1993, a licitação só será inexigível quando houver inviabilidade de competição. Como existem muitas empresas de engenharia capazes de projetar edifícios residenciais, pode-se dizer que essa contratação também despeitou a Lei de Licitações.

Tabela 1. Processos analisados pelo órgão de controle interno.

Processo	Objeto – Valor	Observação
PP 117/2009	Contrato de portaria, durante 24 horas ininterruptas de segunda a domingo – valor: R\$ 22,4 mil	Dispensa de licitação – contrato emergencial
Despacho nº 94/2009	Elaboração do projeto de instalações de edifício residencial – valor: R\$ 119,8 mil	Dispensa de licitação – valor abaixo do limite regulamentar (art. 6º, I, “a”) de R\$ 120 mil
Despacho nº 58/2009	Elaboração dos projetos de arquitetura e executivo de edifício residencial – valor: R\$ 200 mil	Declaração de inexigibilidade com base no regulamento (art. 10, II, “a”)
MM VIPRE/GECOC nº 225/2009	Serviço de inclusão de dados de pessoas físicas em cadastro do SERASA – valor: R\$ 9,3 mil	Declaração de inexigibilidade com base no regulamento (art. 10, caput)

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.

4.23 Irregularidade na comercialização de imóveis residenciais

195. Em 2009, a FHE auferiu R\$ 10,4 milhões com a comercialização de imóveis.

196. De acordo com o relatório de gestão, em 2009, a FHE comercializou 119 unidades do Empreendimento Portal dos Lírios (Águas Claras/DF) e 77 unidades do Empreendimento Península – Lazer e Urbanismo (Águas Claras/DF), além de unidades da Villa Poupeix I (Manaus/AM).

197. Em 2003, no processo TC 010.037/2000-4, o Plenário determinou à Fundação Habitacional do Exército que as alienações de imóveis fossem precedidas de processo licitatório (Acórdão 1.149/2003-TCU-Plenário). A FHE recorreu e, em 2006, o TCU reiterou sua decisão, negando provimento ao pedido de reexame (Acórdão 1142/2006-TCU-Plenário).

198. Recentemente, no TC 032.763/2010-7, o TCU identificou irregularidades ocorridas no período de 2008 a 2013 que não podem ser aqui reproduzidas em razão do sigilo lá decretado. A FHE recorreu, e aquele processo não transitou em julgado.

199. Entende-se que este processo deve ser sobrestado até o trânsito em julgado do TC 032.763/2010-7, pois a irregularidade lá relatada pode comprometer a regularidade das contas de alguns gestores constantes do rol deste processo.

4.24 Falta de norma para seleção dos beneficiários

200. O TC 032.763/2010-7 revela outro problema de governança: a falta de norma para seleção de beneficiários, que pode ter concorrido para a irregularidade descrita no item anterior:

18. Em complemento a essa análise, o Diretor Técnico da SecexDefesa consignou (peça n. 48), em relação à intenção de comercialização dos imóveis a serem erigidos na projeção “D” da SQNW 111, que:

a) **não foi apresentado nenhum normativo** regulador dos critérios de seleção dos interessados nos imóveis negociados pela FHE; tais critérios foram mencionados em informativos editados

pela Fundação (peça n. 43) com o propósito de comprovar a publicidade e a divulgação dos empreendimentos por ela comercializados;
(...)

f) a ausência de dispositivos, no estatuto da entidade, sobre critérios objetivos e isonômicos de seleção dos beneficiados dos empreendimentos, bem como a não apresentação das normas solicitadas em diligência, sugere a existência de um **vácuo normativo que pode ter concorrido para a ocorrência da irregularidade** em tela; (Exmo. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, relatório do Acórdão 1.797/2013 – TCU – Plenário)

201. Entende-se que deve haver uma norma para seleção dos beneficiários dos imóveis comercializados, pois as boas práticas de gestão sugerem que os macroprocessos mais relevantes da entidade devem ser padronizados por normas internas. Ao final desta instrução, deixa-se de propor recomendação à FHE para expedir tal norma, porque tal recomendação foi feita no Acórdão 1797/2013 – TCU – Plenário.

4.25 Lacuna de informações acerca do rateio das despesas de pessoal

202. No relatório de gestão, as informações sobre recursos humanos da FHE limitam-se a um parágrafo (peça 2, p. 41):

“3. Informações sobre Recursos Humanos da Unidade.

- Ao final do exercício de 2009, o quadro funcional da FHE estava assim composto: Presidente, Vice-Presidente, três diretores e um funcionário requisitado.”

203. Analisando as demonstrações contábeis da FHE (peça 1, p. 17), verifica-se que a Fundação transferiu à Pouplex R\$ 71 milhões a título de “Despesas de Remuneração por Custo de Pessoal”.

204. Por meio de diligência, questionou-se à FHE acerca da base de cálculo para divisão das despesas de pessoal e por que a FHE não contrata pessoal próprio por meio de concurso, conforme prevê o art. 20 da Lei 6.855/1980.

205. Em resposta à primeira questão, a FHE arguiu que: a) a Fundação e a Pouplex são umbilicalmente ligadas desde o início de suas atividades; e b) não é viável precisar o quantitativo de empregados que desempenham atividades necessárias ao funcionamento da FHE:

7. As atividades de uma e outra Instituição estão umbilicalmente ligadas, em razão de fatores legais, históricos, de gestão, e, ainda, das características indelévels dos produtos e serviços de uma e outra. A título meramente exemplificativo, pode-se dizer que um processo financiamento imobiliário concedido a beneficiário da FHE e/ou a associado da POUPEX possui: a) os mesmos critérios de tramitação da proposta; b) o mesmo ciclo de aprovação; c) os mesmos critérios de concessão, ressalvadas condições de programas especiais da FHE; e d) idênticos critérios de gestão do crédito imobiliário.

8. Por tais fundamentos, não é viável precisar o quantitativo de empregados que desempenham atividades necessárias ao funcionamento da FHE, pois os vínculos umbilicais de suas atividades com as da POUPEX obstam que se precise essa informação.

9. Registre-se, por oportuno, que o repasse reportado no Relatório de Gestão não considera o número de empregados da POUPEX necessários à consecução das atividades da Fundação. Trata-se, em verdade, de mera estimativa da produção média mensal de cada Instituição, considerada a unidade de medida de trabalho homem/hora. Tais atividades, sobreleva ressaltar, estão rotineiramente conectadas às duas entidades, em razão do vínculo de gestão existente da

FHE para com a POUPEX e dos aspectos históricos inerentes ao desenvolvimento das Instituições.

10. Nesse contexto, em resposta ao que foi requisitado no primeiro item do Ofício nº 1322/2013-TCU/SEFIP, de 07/02/2013, a FHE indica que: 1º) não é possível, em razão do exposto acima, esclarecer o quantitativo de empregados que, atualmente, desempenham as atividades necessárias ao funcionamento da Fundação Habitacional do Exército; 2º) quanto à origem daqueles que desempenham as atividades da FHE, informa-se que existem: 7(sete) pessoas pertencentes ao quadro próprio da FHE (dirigentes), 1 (um) empregado cedido do MPOG e o exercício das demais atividades é realizado por empregados de sua gerida, nos termos do explicitado nos parágrafos precedentes. (peça 27, p. 23-24)

206. Cumpre notar no item 9 do excerto acima transcrito que, embora instada a esclarecer o critério de rateio das despesas de pessoal, a FHE limitou-se a mencionar que se utiliza da unidade de medida de trabalho homem/hora, sem aduzir como essa unidade de medida é empregada no rateio.

207. Mais adiante, a FHE informa que os salários dos empregados e percentuais estimados são utilizados no rateio das despesas. Ainda assim não é possível aferir se o valor pago pela FHE em 2009 foi adequado:

82. Tomando por base o transcrito acima, esclareça-se que o rateio das despesas de pessoal teve início em novembro de 1999 e é realizado com base nas informações recebidas de cada Unidade Técnico Administrativa, considerado o salário e o percentual estimado de produção de cada empregado em cada uma das Instituições, inclusive para o desempenho de atividades indissociáveis de uma e outra.

208. A lacuna de informações acerca dos R\$ 71 milhões desembolsados a título de “Despesas de Remuneração por Custo de Pessoal” deve, juntamente com outras lacunas descritas nesta instrução, impor ressalva nas contas de 2009. Entende-se oportuno, também, propor determinação no sentido de que a FHE e o controle interno do Exército se manifestem sobre o rateio das despesas de pessoal nas próximas contas.

4.26 Falta de concurso para admissão de pessoal

209. Quanto à contratação de pessoal próprio por meio de concurso, em resposta a diligência desta Secex, a FHE reproduziu esclarecimentos prestados em processo de representação de iniciativa do MPTCU. Nesse processo (TC 016.824/2012-1), mencionado em item anterior desta instrução, além colocar em questão a competência do Comando do Exército para nomear a diretoria da FHE, o representante do Parquet levanta a possibilidade de se configurar o compartilhamento de pessoal da Pouplex com a FHE como uma burla à obrigação constitucional de realizar concurso para admissão de pessoal:

Constata-se que, a semelhança do noticiado a este MP/TCU, a FHE não promove concursos públicos para fins de provimento de seus quadros de pessoal. Antes, faz uso de pessoal contratado pela APE/POUPEX, sem o processo seletivo legalmente exigido, observando tabelas de remuneração não submetidas a aprovação da Presidência da República, configurando tal prática em burla não apenas a lei de criação da entidade (arts. 20 e 21) e a seu estatuto (art. 23), mas a própria Constituição Federal (art. 37, inciso II), por se constituir a FHE em entidade pública, criada e constituída pela União (Lei 6.855/1980 e Decreto 86.050/1981).

(...)

Por essas razões, julgo que cabe ao TCU, no exercício de sua função fiscalizadora - a ele conferida por força da Constituição Federal e da sua Lei Orgânica - da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão praticados por seus jurisdicionados e das despesas deles decorrentes, adotar as medidas cabíveis de sua competência, necessárias a verificar a regularidade da forma pela qual a Fundação Habitacional do Exército (FHE) vem contratando os empregados necessários ao desempenho de suas atividades, bem assim dos procedimentos adotados para fins de nomeação para os cargos de Presidente e membros da Diretoria da entidade.

210. Como se disse anteriormente, a Primeira Câmara decidiu apensar a Representação às contas da FHE de 2010 (Acórdão 6733/2013-TCU-1ª Câmara). Mas, diferentemente da questão da competência do Comando do Exército para nomear a diretoria da FHE, que não gerou efeitos em 2009, a (i)legalidade da gestão de recursos humanos tem potencial de impacto nas contas desse ano.

211. A FHE argui que não recebe recursos públicos e alega que é impossível distinguir o pessoal que trabalha para a Pouplex do pessoal que trabalha para a Fundação:

“6. Deduzida essa breve introdução, recobra-se que o corpo funcional da FHE é composto, atualmente, por 8 (oito) servidores, dentre os quais 1 (um) é cedido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e os demais atuam na gestão da entidade (Diretores, Vice-Presidente e Presidente). Para a consecução de suas atividades, a FHE se utiliza da estrutura funcional da POUPEX, que executa, de forma concomitante e conjunta, atividades relacionadas a produtos e serviços das duas entidades.

(...)

12. Ressalte-se, por oportuno, que a simbiose das atividades da FHE e da POUPEX inviabiliza a divisão em segmentos de seu corpo diretivo ou do pessoal de execução.

(...)

20. Lembre-se também que, consoante verificado pela equipe de auditoria, a totalidade das receitas auferidas pela FHE provém de fonte privada.

(...)”

80. Tomando por base o transcrito acima, esclareça-se que o rateio das despesas de pessoal teve início em novembro de 1999 e é realizado com base nas informações recebidas de cada Unidade Técnico Administrativa, considerado o salário e o percentual estimado de produção de cada empregado em cada uma das Instituições, inclusive para o desempenho de atividades indissociáveis de uma e outra.

212. De fato parece não existir lei que obrigue a Pouplex a realizar concurso nem lei que a proíba de compartilhar seu pessoal com a FHE. Mas a FHE deve atender aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

213. A obrigação de realizar concurso público decorre do Princípio da Impessoalidade, e os empregos criados em razão da demanda da FHE deveriam ser igualmente acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei (CF, art. 37, inciso I).

214. Diante da impossibilidade fática de distinguir o pessoal que trabalha para a Pouplex do pessoal que trabalha para a Fundação, em vez de se escudar na inexistência de obrigação da Pouplex, a FHE deveria, ao contrário, estender para a Associação sua obrigação de realizar concurso.

215. Quanto ao fato de não receber recursos públicos, isso não afasta a obrigação constitucional, legal e estatutária que a FHE tem de realizar concurso público. Lembre-se que o Banco do Brasil, parceiro da FHE, não recebe recursos orçamentários e realiza concurso público para admitir seu pessoal.

216. Pode-se concluir que a Fundação empregou, indiretamente, pessoal admitido sem concurso público. Mas, o processo (TC 016.824/2012-1) em que o MPTCU suscitou essa discussão foi apensado às contas de 2010. Com isso, a questão da utilização de pessoal admitido sem concurso público fica excluída do escopo deste processo.

4.27 Prestação de contas não menciona Caso Ajufer

217. Nos autos do TC 014.734/2011-7, foram descritas irregularidades na concessão de empréstimos à Associação de Juízes Federais da 1ª Região (Ajufer) no período de 2000 a 2009.

218. Essas irregularidades, que acarretaram mais de R\$ 21 milhões de reais de prejuízo à Fundação, podem ser agrupadas em seis grupos: (1) ausência de autorização e informações de cada um dos mutuários finais para os quais foram dirigidos os recursos decorrentes dos mútuos celebrados com fundamento nos convênios; (2) renovação de empréstimos inadimplentes, em desacordo com a metodologia utilizada pela FHE para renovação de operações de créditos; (3) ausência de cobrança das parcelas vencidas e não pagas referentes aos dos empréstimos simples; (4) contabilização de receitas inexistentes referentes aos empréstimos concedidos à Ajufer; (5) ausência de atualização de juros de empréstimos concedidos à Ajufer; e (6) concessão de empréstimo institucional à Ajufer sem respaldo no convênio.

219. Também consta dos autos e do recurso apresentado em 15/8/2012 que a FHE buscou na Justiça Federal o ressarcimento do prejuízo (Processo 49534-78.2010.4.01.3400, na 4ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal).

220. Outra informação que se extrai do TC 014.734/2011-7 é que a Diretoria da FHE decidiu, em reunião realizada em 3/12/2009 (peça 40, p.2-4) adotar as recomendações sugeridas nas Notas de Auditoria nº 2/2009 do controle interno: (1) suspender a remessa de novos recursos a título de patrocínios à Ajufer; (2) realizar procedimento formal de cobrança, no sentido de regularizar as inúmeras pendências relacionadas a essa linha de crédito, inclusive ajustando os contratos em obediência às normas, principalmente no que se relaciona a taxas e prazos; (3) solicitar o pagamento imediato do saldo devedor dos contratos enquadrados como Ajufer Institucional, principalmente por não estarem suportados pelo Convênio; (4) abandonar a utilização da Conta Retificadora de Ativo 21, excluindo-a do Balancete da FHE, direcionando os valores para uma conta julgada conveniente pela DIRAF/GCONT, desde que observado o Plano de Contas das Instituições Financeiras — COSIF, adotado pela FHE; (5) evoluir contabilmente os contratos de empréstimos com a Ajufer em obediência às faixas respectivas de atraso, constituindo os níveis de provisão estabelecidos para reconhecer os valores possíveis de não- recebimento; (6) deixar de reconhecer imediatamente as receitas de juros relacionadas aos contratos inadimplentes; (7) utilizar o Sistema Informatizado formalmente disponibilizado pelo CINFO na operacionalização de todos os estágios do relacionamento de crédito mantido com a Ajufer; (8) solicitar a relação dos associados daquela Ajufer para os quais foram repassados recursos a título de empréstimo consignado, inclusive com o detalhamento da evolução de saldo de cada um deles, considerando concessão, juros e pagamento das prestações (essa preocupação está suportada pela possibilidade da Ajufer estar recebendo valores dos valores associados e não estar repassando para a FHE); (9) avaliar se continua sendo oportuna a realização de convênios de Empréstimo Simples com Associações de Classe; (10) submeter todos os Convênios à análise preliminar e antecipada da Consultoria Jurídica, no sentido de resguardar as Instituições FHE e Poupeex quanto a questões jurídicas que eventualmente possam surgir; (11) solicitar da CORCI, obedecendo ao caráter confidencial do assunto, um levantamento minucioso dos procedimentos de controles internos inseridos na operação, considerando os fatos constatados neste relatório; (12) que seja feito, em 2 (dois) meses seguidos, provisionamento

referente ao total do possível prejuízo a ser causado, à FHE, pelos contratos de Empréstimo Simples concedidos à Ajufer; (13) que a COJUR analise os Convênios citados na Deliberação nº 018/2009, de 11 de maio de 2009; (14) que o Diretor de Captação e Produtos apresente à Diretoria, numa reunião a ser realizada em 26 de janeiro de 2010, às 09:00 h, uma solução para o problema dos Empréstimos Simples concedidos à Ajufer, resolvendo as falhas apontadas no relatório de Auditoria Especial.

221. No TC 014.734/2011-7, também está registrado que, em 26/10/2010, o ex-Diretor de Captação, Sr. José de Melo, responsável pela gestão do Convênio firmado entre a FHE e a Ajufer, foi exonerado do cargo, a pedido do então Presidente da Instituição, General de Exército Clovis Jacy Burmann; mas, não foi instaurada tomada de contas especial (TCE), porque as contas da FHE não integram o Orçamento da União.

222. Em 25/7/2012, o TCU determinou à FHE que, no prazo de 60 (sessenta) dias, apurasse os fatos, identificasse os responsáveis e quantificasse o dano decorrente das ocorrências apontadas na Nota de Auditoria nº 002/2009 da Coordenadoria de Riscos e Controles Internos – Corci, relativamente à gestão dos empréstimos concedidos à Associação de Magistrados da 1ª Região – Ajufer no período de 2000 a 2009, e, caso esgotadas as providências administrativas internas, instaurasse a tomada de contas especial nos termos do §1º do art. 8º da Lei nº 8.443/1992, devendo informar ao TCU, no prazo acima indicado, os resultados das medidas adotadas (Acórdão 1.945/2012-TCU-Plenário). A FHE opôs embargos de declaração, e o TCU, em 20/11/2013, manteve a decisão, substituindo a expressão “para o ressarcimento ao erário” pela expressão “para o ressarcimento aos cofres da Fundação”, o que não altera a essência da decisão anterior (Acórdão 3.145/2013-TCU-Plenário). Em 21/2/2014, o Exmo. Ministro Relator José Jorge concedeu novo prazo de sessenta dias para que a FHE apresente os resultados da TCE (TC 014.734/2011-7). Este prazo se esgotou em 9/5/2014.

223. Inicialmente, não se encontravam nos autos quaisquer informações sobre o caso Ajufer. Diante dessa lacuna de informações, entendeu-se oportuno diligenciar a FHE para entender as razões pelas quais o relatório de gestão e o relatório de auditoria de gestão não traziam informações acerca desse fato relevante que levou ao afastamento de um diretor.

224. Em resposta à diligência da SecexAdministração, a FHE limitou-se a afirmar que não mencionou o processo judicial porque prestou contas ao TCU antes de ajuizá-lo. A Fundação não explicou a falta de notícias sobre as Notas de Auditoria nº 2/2009 do controle interno, a reunião realizada pela diretoria em 3/12/2009, o rebaixamento dos contratos de empréstimos com a Ajufer, o prejuízo contabilizado em 2009, etc.

225. A lacuna de informações acerca do caso Ajufer deve, juntamente com outras lacunas descritas nesta instrução, impor ressalva nas contas de 2009.

4.28 Prejuízo no Caso Ajufer

226. Em resposta a diligência da SecexAdministração, a FHE informou que o prejuízo, inicialmente estimado em R\$ 21,0 milhões, foi reduzido para R\$ 19,8 milhões porque cinco magistrados pagaram suas dívidas depois que o processo judicial foi ajuizado. A FHE afirmou ainda que a expectativa de reaver os recursos é positiva, pois os beneficiários foram denunciados à lide e podem vir a ser condenados na ação:

107. Destaca-se que o provisionamento, em 2 (dois) meses seguidos, do total de possível prejuízo a ser causado, à FHE, pelos contratos de Empréstimo Simples concedidos à AJUFER foi efetivamente realizado nos meses de novembro e dezembro/2009, considerando todos os 83

(oitenta e três) contratos vigentes à época, representando perda financeira e contábil momentânea na FHE.

(...)

117. Durante o período em que o processo foi suspenso, alguns dos magistrados federais que eram reais devedores de contratos celebrados com a AJUFER - cinco, especificamente - procuraram aquela Associação e a própria Fundação, entabulando transações com as Instituições, de modo que o valor perseguido na ação de cobrança foi reduzido de R\$ 21.019.058,25 (vinte e um milhões, dezenove mil e cinquenta e oito reais e vinte e cinco centavos) para R\$ 19.817.282,41 (dezenove milhões, oitocentos e dezessete mil, duzentos e oitenta e dois reais e quarenta e um centavos), o que, atrelado à denúncia da lide proposta pela AJUFER, acena positivamente para a possibilidade de a FHE reaver os recursos mutuados.

118. É que há a possibilidade concreta de condenação, nos próprios autos daquela demanda judicial (cf. art. 76, do Código de Processo Civil), dos para a AJUFER, sendo possível, destarte, que o patrimônio pessoal das referidas pessoas respondam pelo adimplemento do débito.

227. Por fim, a FHE afirmou que sua Diretoria deliberou por adotar integralmente as medidas corretivas e preventivas sugeridas nas Notas de Auditoria nº 2/2009.

228. Entre as medidas adotadas, destacam-se: correções nos registros contábeis (abandono da Conta Retificadora de Ativo em novembro/2009, lançamento de provisões para devedores duvidosos em novembro e dezembro/2009 – classificação dos contratos em nível de risco H, ou seja, 100% de perda, lançamento das receitas de juros dos contratos inadimplentes em conta do ativo e não de resultado); interrupção da remessa de recursos à Ajufer (última parcela de remessa em 18/12/2009); tratativas buscando assinatura de termo de confissão de dívida; cobrança judicial após fracasso das tratativas (setembro/2010); decisão de não mais realizar convênios de empréstimos simples com associações de classe; revisão de todos convênios de empréstimos simples com associações de classe; decisão pela exigência de parecer jurídico antes da assinatura de convênios; e revisão dos procedimentos de controle interno.

229. Apesar de as medidas terem sido adotadas, as contas de 2009 da FHE não podem ser aprovadas sem a ressalva de que ocorreram fraudes na concessão de empréstimos pessoais por falhas de procedimento e controle.

230. Também não parece adequado julgar as contas da Diretoria, e especialmente as do Diretor José de Melo, antes de conhecer o resultado da TCE que esta Corte mandou instaurar. No voto condutor do Acórdão 3.145/2013-TCU-Plenário, verifica-se que o Plenário do TCU espera que a TCE aponte a responsabilidade dos funcionários da Fundação que contribuíram para a ocorrência das irregularidades apontadas na Nota de Auditoria 002/2009, não sendo suficiente a alegação genérica de que a responsabilidade coube apenas ao Sr. José de Melo:

36. (...) A falta de êxito da cobrança administrativa levou a Fundação a recorrer ao judiciário para cobrança das parcelas vencidas dos empréstimos. No entanto, observa-se que não houve uma apuração específica em relação à **responsabilidade dos funcionários da Fundação que contribuíram para a ocorrência das irregularidades apontadas na Nota de Auditoria 002/2009**. Foi apontada de forma genérica apenas a responsabilidade do Sr. José de Melo, ex-Diretor de Captação da FHE. (negritei)

4.29 Prejuízo na operação de remanejamento de imóveis de Barueri

231. Apura-se, no TC 024.637/2013-0, uma representação da Procuradoria da República em Osasco/SP que trata de supostas irregularidades ocorridas na alienação de imóveis pelo Ministério do Exército à Fundação Habitacional do Exército (FHE) no município de Barueri/SP. Essas irregularidades também são objeto do inquérito civil público instaurado a partir da conversão do Procedimento

Preparatório nº 1.34.001.003968/2010-24. Constam dos autos prova de que o imóvel foi transferido por R\$ 14,3 milhões, enquanto seu valor de mercado seria R\$ 65 milhões.

232. Entre outros argumentos, alega o Exército que havia um contrato preliminar firmado em 2006 com valor baseado em avaliação datada de 2005. Quando o imóvel foi transferido em 2012, simplesmente executou-se o contrato preliminar, sem levar em consideração a valorização imobiliária, pois não se poderia alterar o valor pactuado:

8.As obrigações das partes contratantes foram estabelecidas no ano de 2006, não havendo previsão contratual ou autorização legislativa para modificar, unilateralmente, o que fora acordado, para se buscar compensação financeira pela valorização do objeto do contrato, para a qual, evidentemente, nenhuma das partes concorreu, devendo-se ter em conta a imperiosa necessidade de se preservar a segurança jurídica e de se respeitar o ato jurídico perfeito. (TC 024.637/2013-0, peça 13)

233. Esse argumento pseudológico desconsidera a possibilidade de resolução por onerosidade excessiva (CC, art. 478). E, tendo a alienação ocorrido em 2012, não explica por que o contrato preliminar, que fora firmado em 1º/6/2006 com vigência de 5 anos, foi prorrogado, a pedido da Prefeitura de Barueri, sem repactuação do valor do (TC 024.637/2013-0, peça 10, p. 10-22).

234. Evidentemente, não se pode, sem ouvir as partes envolvidas, firmar juízo definitivo sobre a irregularidade. Mas, também, não se pode deixar de considerar que, se confirmada, a irregularidade é grave. Destarte, entende-se que as presentes contas devem ser sobrestadas até que se apure o caso e se identifiquem eventuais responsáveis por dano ao erário.

5 Processos conexos e contas de exercícios anteriores

235. O Tribunal deu quitação aos responsáveis nos últimos cinco processos de contas que foram julgados (exercícios anteriores a 2009). Esses processos encontram-se encerrados. Os processos de contas relativos aos anos de 2010 e 2011 encontram-se abertos, e nenhum acórdão foi prolatado nesses processos.

236. Nos cinco anos que antecederam o exercício de 2009, foram autuadas uma representação (não conhecida), uma tomada de contas especial (relativa a convênio de 1991) e uma cobrança executiva (relativa a multa nas contas de 1997), que não afetam as contas de 2009 (TC 009.670/2009-2 e TC 014.548/2005-4).

237. Nos quatro anos seguintes a 2009, além dos processos de contas, foram autuadas duas denúncias, duas representações e um levantamento de auditoria que se relacionam com atos de gestão da FHE praticados em 2009.

238. A Tabela 1 resume as informações apresentadas nos itens anteriores, além de trazer alguns detalhes sobre eventuais conexões com o processo de contas de 2009.

Tabela 1. Processos conexos e contas de exercícios anteriores.

Número do TC	Tipo-Assunto	Situação	Conexão com as contas de 2009
024.637/2013-0	Representação da Procuradoria da República em Osasco/SP que trata de suposto prejuízo ao erário na transferência de imóveis	Aberto	Os fatos narrados são graves e ocorrem entre 2006 e 2012, podendo afetar as contas de 2009. Impõe sobrestamento das contas até julgamento definitivo da representação.

Número do TC	Tipo-Assunto	Situação	Conexão com as contas de 2009
	para a Prefeitura de Barueri/SP		
014.734/2011-7	Denúncia - fraude na concessão de empréstimos à Associação de Juizes Federais da 1ª Região	Aberto	Parte dos empréstimos irregulares foi concedida em 2009. TCU determinou instauração de TCE (Acórdãos 1945/2002-Plenário e 3145/2013-Plenário). TCE foi instaurada pela FHE. Impõe sobrestamento das contas até o julgamento da TCE.
032.763/2010-7	Denúncia - irregularidades na comercialização de imóveis	Aberto (em fase de recurso)	Parte dos atos irregulares ocorreu em 2009 (Acórdão 1.797/2013 – TCU-Plenário). Impõe sobrestamento das contas até julgamento definitivo da denúncia.
016.824/2012-1	Representação – possíveis irregularidades na área de pessoal	Encerrado - apensado ao TC 029.396/2011-5	Trata de possível irregularidade na área de pessoal. Não foi julgado no mérito (Acórdão 6733/2013-TCU-1ª Câmara). Irregularidades serão apreciadas nas contas da FHE de 2010.
003.147/2011-8	Relatório de Levantamento	Encerrado	Identifica fragilidades no sistema de controle interno do Comando do Exército (Acórdão 617/2014 - TCU – Plenário).
005.592/2004-5	Representação - possível irregularidade em licitação	Encerrado	Não há conexão relevante – determinação relativa a irregularidades em procedimentos licitatórios de períodos anteriores a 2009 (Acórdão 1.096/2004-TCU-1ª Câmara)
028.066/2007-3	Relatório de Levantamento	Encerrado	Determinações e recomendações relativas a irregularidades em licitações, alienação de imóveis e a procedimentos contábeis (Acórdão 3.410/2010-TCU-Plenário)
010.037/2000-4	Representação - possível irregularidade em licitação	Encerrado	Não há conexão relevante – determinação à FHE para realização de licitação (Acórdãos 1.149/2003 e 1.142/2006, ambos do Plenário)
044.233/2012-4	Prestação de Contas – Exercício de 2011	Aberto	Processo a instruir
029.396/2011-5	Prestação de Contas – Exercício de 2010	Aberto	Processo a instruir
017.370/2009-0	Prestação de Contas – Exercício de 2008	Encerrado	Não há conexão relevante – foi dada quitação aos responsáveis (Acórdão 4.835/2010-TCU-1ª Câmara)
019.364/2008-4	Prestação de Contas – Exercício de 2007	Encerrado	Não há conexão relevante – foi dada quitação aos responsáveis (Acórdão 2.480/2009-TCU-2ª Câmara)
019.629/2007-3	Prestação de Contas – Exercício de 2006	Encerrado	Não há conexão relevante – foi dada quitação aos responsáveis (Acórdão 1.366/2008-TCU-2ª Câmara)
012.658/2006-5	Prestação de Contas – Exercício de 2005	Encerrado	Não há conexão relevante – foi dada quitação aos responsáveis (Acórdão 1.167/2008-TCU-2ª Câmara)
012.651/2005-6	Prestação de Contas – Exercício de 2004	Encerrado	Não há conexão relevante – foi dada quitação aos responsáveis (Acórdão 3.182/2006-TCU-2ª Câmara)
008.472/2004-0	Prestação de Contas – Exercício de 2003	Encerrado	Não há conexão relevante – foi dada quitação aos responsáveis (Acórdão 2562/2005-TCU-1ª Câmara)

Fonte: TCU (sistema de consulta a processos disponível no Portal do TCU).

Observação: não foram incluídos neste quadro os seguintes processos encerrados: (a) quatro solicitações de informações sobre o processo que cuida da denúncia de irregularidades na gestão de imóveis do Noroeste (TC 004.006/2012-7, TC 029.592/2011-9, TC 030.459/2011-7 e TC 008.831/2011-4); (b) uma cobrança executiva

relativa a multa aplicada no processo de contas de 1997 (TC 014.548/2005-4); (c) uma tomada de contas especial relativa a omissão na prestação de contas de convênio de 1991 (TC 018.012/2006-0); (d) uma representação não conhecida sobre possível irregularidade em licitação (TC 009.670/2009-2); (e) denúncia sobre irregularidades em alienação de imóveis que foi apensada à denúncia semelhante (TC 029.005/2010-8, apensado ao TC 032.763/2010-7).

239. As conexões dos processos mencionados na Tabela 1 com este processo de contas foram tratadas no item 4 desta instrução.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

240. A tabela 4 anexa a esta instrução resume as conclusões e as propostas de encaminhamento consignadas nesta instrução.

241. Seguem-se algumas ponderações para melhor compreensão do encaminhamento que será proposto mais adiante.

Ressalva em decorrência da falta de informações na prestação de contas

242. A prestação de contas foi apresentada no prazo, mas o relatório de gestão e o relatório de auditoria de gestão não trouxeram todas informações exigidas pelas Decisões Normativas TCU 100/2009 e 102/2009. Também não foi apresentado um relatório das auditorias planejadas e realizadas pelo órgão de controle interno da FHE, conforme prevê o item 8 do Anexo III da Decisão Normativa TCU 102/2009 (item 2). Ademais, informações sobre fatos relevantes deveriam ser prestadas espontaneamente, independentemente de estarem previstas nas normas do TCU.

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).

244. De acordo com o art. 16, inciso I, da Lei 8.443/1992, as contas dos gestores devem ser julgadas regulares apenas quando expressam, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável.

245. No inciso III do mesmo dispositivo, dispõe a lei que devem ser julgadas irregulares as contas quando há omissão no dever de prestar contas.

246. Entendemos que, embora o inciso II do artigo em comento não seja expresso nesse sentido, entendemos que, havendo omissão parcial de informações relevantes, as contas devem ser julgadas regulares com ressalva, desde que não haja motivo para julgá-las irregulares.

247. De certo modo, o Regimento Interno do TCU corrobora esse entendimento nos §§ 2º e 3º do art. 209:

§ 2º Contas apresentadas em desacordo com as normas legais e regulamentares aplicáveis à matéria poderão ser julgadas regulares com ressalva, desde que se comprove, por outros meios, a boa e regular aplicação dos recursos.

§ 3º Contas que não consigam demonstrar por outros meios a boa e regular aplicação dos recursos poderão ser julgadas irregulares, nos termos do inciso II do caput, sem prejuízo da imputação de débito.

248. Neste processo, há inúmeras lacunas de informações a ensejar ressalva no julgamento das contas. Por sua natureza e extensão, essa ressalva pela omissão parcial de informações recairia sobre todos os responsáveis arrolados no processo.

249. Mas, em processos conexos que se encontram abertos, podem-se confirmar irregulares graves que impõem o julgamento pela irregularidade das contas. Por isso, em vez de proposta de julgamento pela regularidade com ressalvas em razão da apresentação das contas em desacordo com as normas regulamentares e em decorrência das lacunas de informação encontradas no processo, será apresentada proposta de sobrestamento dos autos.

Ressalva em decorrência de problemas de governança

250. Em 2009, a gestão e a supervisão ministerial da Fundação Habitacional do Exército foram marcadas por atos não aderentes às boas práticas de governança, que podem ter contribuído para as irregularidades ocorridas no período.

251. Algumas falhas na governança já foram corrigidas; outras dão ensejo a recomendações porque existem ainda hoje.

252. Os problemas de governança encontrados neste processo estendem-se do Comando do Exército até a Poupex, passando pela Diretoria da FHE, pela Poupex, que é gerida pela FHE, pelo Conselho de Administração da FHE, que supervisiona a Diretoria da FHE, e pelo Controle Interno do Exército, que audita a FHE.

253. O julgamento de contas ordinárias pelo TCU baseia-se na presunção de que o sistema de controle interno detectará as falhas de gestão e informará ao TCU as irregularidades que eventualmente encontrou. Ao menos em tese, a presunção é de que o TCU seguirá a proposta do controle interno, salvo se encontrar inconsistência nas contas, ou se valorar de modo diverso alguma irregularidade, ou se tomar conhecimento de alguma irregularidade em processo conexo.

254. Neste processo, independente de haver inconsistência nas contas, diferença de juízo de valor ou irregularidade em processo conexo, impõe-se reconhecer que o ambiente de controle da FHE estava comprometido. Havendo ambiente de controle inadequado, deve-se afastar o pressuposto de que o controle interno detectou as falhas de gestão e as informou ao TCU. Ou seja, o TCU julgará as contas sem ter ideia de quantas falhas podem não ter sido detectadas ou informadas a esta Corte. Sendo assim, caso não haja motivo para julgar as contas irregulares, deve-se julgar as contas regulares com ressalva em decorrência das falhas de governança encontradas.

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 Poupex, tornando ineficazes os dispositivos legais que dão competência à FHE para controlar a Poupex e obrigam a Poupex 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).

256. Foi possível identificar uma oportunidade de melhoria no ambiente de controle. Parte da timidez demonstrada pelo controle interno do Exército pode ser atribuída ao fato de a FHE ser presidida por general de exército (1º escalão) enquanto o titular do controle interno é general de brigada (3º escalão), ainda com possibilidade de promoção. A julgar pelo modelo de organização do controle interno dos ministérios civis, em que o Chefe da CGU tem status de Ministro, o titular do controle interno do Exército deveria ser um general de exército ou, sendo intendente, general de divisão (subitem 4.10).

257. Pode-se atribuir às falhas de governança o aparente desvio de finalidade na condução dos negócios da FHE. O conteúdo do relatório de gestão sugere que as ações relacionadas com moradia são relevantes, mas as demonstrações contábeis da Fundação não refletem essa prioridade. Quase 90% do ativo da FHE estava alocado em empréstimos pessoais, e menos de 5% da receita originaram-se de operações imobiliárias. A julgar pelo nome da FHE e pelo número de suas atribuições legais que se relacionam com imóveis, e lembrando que a FHE integra o Sistema

Financeiro da Habitação – SFH, concluiu-se que a alocação de recursos da FHE não estava alinhada com o propósito da Fundação. (subitem 4.12)

258. Cumpre destacar que o Bacen analisou a governança do sistema FHE/Poupex numa verificação especial e concluiu que o fato de os diretores da FHE automecarem-se dirigentes da Poupex vai de encontro a princípios basilares de governança. O Bacen incluiu entre as consequências dessa falha as seguintes irregularidades: a ilegalidade do empréstimo de R\$ 477 milhões; a classificação de risco desse empréstimo em desacordo com a Resolução CVM 2.682/1999; e o recebimento pela Poupex de cessões de créditos em pagamento pelo empréstimo sem a análise de risco prevista na Resolução CVM 2.682/1999. (subitem 4.15)

259. Como se disse, as falhas de governança encontradas afastam o pressuposto de que o controle interno detectou as falhas de gestão e as informou ao TCU. Por isso, há que se concluir que as contas não demonstram com clareza a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão. Isso impõe ressalva nas contas dos responsáveis.

260. Por sua natureza e extensão, essa ressalva pelas falhas de governança recairia sobre todos os responsáveis arrolados no processo.

261. Mas, como no caso anterior, há que se lembrar que, em processos conexos que se encontram abertos, podem-se confirmar irregulares graves que impõem o julgamento pela irregularidade das contas. Por isso, em vez de proposta de julgamento pela regularidade com ressalvas em razão das falhas de governança encontradas no processo, será apresentada proposta de sobrestamento dos autos.

Principais irregularidades

262. Com inúmeras falhas de governança da FHE, a ocorrência de atos de gestão ilegítimos ou antieconômicos pode ser havida como consequência natural.

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 Poupex – 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).

264. À exceção das irregularidades que não foram apreciadas em definitivo pelo TCU, concluiu-se que as irregularidades acima impõem ressalvas nas contas da FHE. Por sua natureza e extensão, as ressalvas por irregularidades deverão atingir todos responsáveis arrolados no processo, mas não de modo igual. Quando do julgamento deste processo, será necessário individualizar as responsabilidades pelas irregularidades.

265. Para fins de responsabilização, cumpre registrar que o Estatuto atribui a gestão da FHE quase exclusivamente à sua Diretoria. Via de regra, quem delibera sobre as operações e atividades relacionadas com os objetivos da FHE é sua Diretoria (art. 9º, inciso VI, alínea “a”). Excepcionalmente, o Conselho de Administração decide sobre matéria submetida pela Diretoria (art. 6º, inciso V).

266. Não há evidência nos autos que indique que a Diretoria tenha submetido previamente ao Conselho de Administração (CA) as decisões pela realização dos atos de gestão considerados irregulares. Mas, a ocorrência de falhas de gestão e de falhas de governança em grande número denota ao menos culpa *in vigilando* do Conselho. O fato de que o próprio Conselho deliberou sem o quórum mínimo previsto no estatuto (item 4.5) contribui para o entendimento de que esse órgão de controle não estava atento às normas.

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.

268. Mas, neste momento, a proposta mais adequada a se fazer é pelo sobrestamento dos autos, para aguardar a apreciação em definitivo das seguintes irregularidades:

a) 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);

b) 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

c) 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).

Adoção de medidas corretivas e avaliação de oportunidades de melhoria

269. Não parece razoável nem oportuno que se aguarde o levantamento do sobrestamento dos autos para só então expedir as determinações e recomendações cabíveis.

270. De acordo com o art. 47, § 2º, da Resolução TCU 259/2013, o sobrestamento não prejudica a apreciação de matéria diversa da que teve sua apreciação sobrestada:

2º O sobrestamento não prejudicará a adoção de providências com vistas ao saneamento do processo nem a apreciação de matéria diversa da que teve sua apreciação sobrestada, tampouco o julgamento das contas dos demais responsáveis arrolados no processo.

271. A proposta de encaminhamento apresentada a seguir contém determinações e recomendações que independem do deslinde dos processos conexos que impõe o sobrestamento dos autos.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

272. Entre os benefícios do exame deste processo de contas anuais, pode-se mencionar o aumento da expectativa de controle e a contribuição para a melhoria da gestão pública de recursos por meio da identificação de oportunidades de melhoria na governança da FHE.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

- a) com fulcro no art. 27 da Resolução TCU 259/2013, sobrestar este processo até o trânsito em julgado dos TC 032.763/2010-7 e TC 024.637/2013-0, bem como da TCE que foi constituída por determinação do Acórdão 3.145/2013, em razão das irregularidades apontadas nesses processos;
- 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;
- c) com fulcro nos art. 4º e 5º, § 4º, da Resolução TCU 254/2013, determinar o sigilo da peça 27;
- 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;

Secex Administração, 12 de março de 2015.

(Assinado eletronicamente)

Filipe Castro Nicolli
AUFC – Mat. 4220-0

Anexo 1 - Tabelas

Tabela 1. Documentos juntados na prestação de contas.

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

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

Tabela 4. Resumo das conclusões e propostas de encaminhamento.

Tabela 1. Documentos juntados na prestação de contas.

Documentos exigidos no art. 2º da DN nº 102/209	Localização no processo
I – rol de responsáveis, nos termos dos artigos 10 e 11 da IN TCU nº 57/2008	peça 1, pp. 5-12
II – relatório de gestão, nos termos da Decisão Normativa TCU nº 100/2009	peça 2, pp. 22-44
III – declaração da unidade de pessoal, conforme Anexo II	peça 2, p. 19
IV – relatórios e pareceres de instâncias que devam pronunciar-se sobre as contas ou sobre a gestão, de acordo com previsão legal, regimental ou estatutária, conforme Anexo III	peça 3, pp. 9-10 (ver observações)
IV – relatório de auditoria de gestão, conforme Anexo IV	peça 2, pp. 46-50, e peça 3, pp. 1-7
V – certificado de auditoria, conforme Anexo V	peça 3, p. 8
VI – parecer do dirigente do órgão de controle interno, conforme Anexo VI	peça 3, p.9
VII – pronunciamento ministerial ou de autoridade equivalente, conforme Anexo VII	peça 3, p.11

* 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.

A – CONTEÚDO GERAL		
Item	INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE A GESTÃO	Localização no processo
1	Informações de identificação da unidade jurisdicionada, (...)	peça 2, pp. 28-31
2	Informações sobre a gestão orçamentária da unidade, considerando o atingimento dos objetivos e metas físicas e financeiras, bem como as ações administrativas consubstanciadas em projetos e atividades, contemplando: Responsabilidades institucionais da unidade: Competência. Objetivos estratégicos; Estratégias de atuação frente às responsabilidades institucionais: Análise do mapa/plano estratégico da unidade ou do órgão em que a unidade esteja inserida; Plano de ação referente ao exercício a que se referir o relatório de gestão. Programas sob a responsabilidade da unidade: Relação dos programas e suas principais ações; Indicação das áreas da unidade responsáveis pela condução dos programas e das ações; Considerações sobre o atingimento das metas físicas e financeiras. Desempenho Operacional Evolução das receitas e despesas Indicadores de desempenho Análise do desempenho	peça 2, pp. 31-41 (ver observações)
3	Informações sobre recursos humanos da unidade, contemplando as seguintes perspectivas: composição dos recursos humanos; informações sobre os contratos de terceirização de mão-de-obra; indicadores gerenciais sobre recursos humanos instituídos pela unidade, informando se não os possuir; análise crítica sobre a situação dos recursos humanos.	peça 2, p. 42 (ver observações)
4	Informações sobre o reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recursos.	peça 2, p. 42 (não se aplica – não possui tais passivos)
5	Informações sobre a inscrição de Restos a Pagar no exercício e os saldos de Restos a Pagar de Exercícios Anteriores.	peça 2, p. 42 (não se aplica – sua contabilidade não é pública)
6	Informações sobre as transferências mediante convênio, acordo, ajuste, termo de parceria ou outros instrumentos congêneres, bem como a título de subvenção, auxílio ou contribuição.	peça 2, pp. 42-43
7	Informações sobre as entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas, (...)	peça 2, p. 44 (não se aplica – não patrocina tais entidades)
8	Demonstrativo do fluxo financeiro de projetos ou programas financiados com recursos externos, ocorridos no ano e acumulados até o período em exame.	peça 2, p. 44 (não se aplica – não recebe recursos externos)
9	Informações sobre Renúncia Tributária, (...)	peça 2, p. 44 (não se aplica – não arrecada recursos tributários)
10	Resultados da avaliação do impacto socioeconômico das operações de fundos, (...)	peça 2, p. 44 (não se aplica – não gerencia fundos)
11	Informações sobre providências adotadas para dar cumprimento às determinações e recomendações do TCU expedidas no exercício ou as justificativas para o caso de não cumprimento.	peça 2, p. 44

A – CONTEÚDO GERAL

Item	INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE A GESTÃO	Localização no processo
12	Informação quanto ao efetivo encaminhamento ao órgão de controle interno dos dados e informações relativos aos atos de admissão e desligamento, bem como aos atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, exigíveis no exercício a que se refere o Relatório de Gestão, nos termos do art. 7º da IN/TCU nº 55/2007.	peça 2, p. 44 (não se aplica - não registrou atos de pessoal no exercício)
13	Declaração da área responsável atestando que as informações referentes a contratos, bem como sobre convênios, contratos de repasse e termos de parceria firmados estão disponíveis e atualizadas, respectivamente, no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG e no Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria – SICONV, conforme estabelece o art. 19 da Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008.	peça 2, p. 45 (não se aplica – não é obrigada a efetuar registros no Siasg ou no Siconv)

B – INFORMAÇÕES CONTÁBEIS DA GESTÃO

Item	INFORMAÇÕES CONTÁBEIS QUE DEVEM COMPOR O RELATÓRIO DE GESTÃO	Localização no processo
1	Declaração do contador responsável pela unidade jurisdicionada atestando que os demonstrativos contábeis (...) refletem a adequada situação orçamentária, financeira e patrimonial da unidade jurisdicionada que apresenta relatório de gestão.	peça 2, p. 20
2	Demonstrações contábeis previstas na Lei nº 4.320/64, incluindo as notas explicativas.	não se aplica (a contabilidade é regida pela Lei nº 6.404/76)
3	Demonstrações contábeis previstas na Lei nº 6.404/76, incluindo as notas explicativas.	peça 1, pp. 13-30
4	a) Composição acionária do capital social, indicando os principais acionistas e respectivos percentuais de participação; b) Posição da UJ como detentora de investimento permanente em outras sociedades (investidora).	não se aplica (a FHE é uma fundação)
5	Parecer da auditoria independente sobre as demonstrações contábeis, quando a legislação dispuser a respeito.	não se aplica (a legislação vigente não exige auditoria independente)

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.

Item	INFORMAÇÕES GERAIS A CONSTAR DO RELATÓRIO DE AUDITORIA DE GESTÃO	Localização no processo
1	Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas (físicas e financeiras) planejados e/ou pactuados, apontando as causas que prejudicaram o desempenho da ação administrativa e as providências adotadas, conforme as informações abaixo: (...)	peça 2, pp. 46-50 (ver observações)
2	Avaliação dos indicadores de gestão utilizados pelas unidades jurisdicionadas para avaliar o desempenho da gestão, quanto à utilidade e mensurabilidade.	peça 2, p. 50 (ver observações)
3	Avaliação sobre o funcionamento do sistema de controle interno da UJ, devendo contemplar os seguintes aspectos: (...)	Não se aplica a fundações do Poder Executivo – de acordo com o quadro A2
4	Avaliação da situação das transferências concedidas e recebidas mediante convênio, acordo, ajuste, termo de parceria ou outros instrumentos congêneres, bem como a título de subvenção, auxílio ou contribuição, destacando: (...)	peça 2, p. 50, e peça 3, p.1 (ver observações)
5	Avaliação, por amostragem, da regularidade dos processos licitatórios realizados por UJ, incluindo os atos relativos à dispensa e inexigibilidade de licitação, selecionados pelo OCI com base nos critérios de materialidade, relevância e risco. O exame da regularidade dos processos da amostra deve contemplar os elementos abaixo: (...)	peça 3, pp. 2-4
6	Avaliação da gestão de recursos humanos, destacando, em especial, a força de trabalho existente e a observância à legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, bem como, se for o caso, sobre concessão de aposentadoria, reforma e pensão, conforme as informações abaixo. (...)	peça 3, p. 5 (ver observações)
7	Avaliação do cumprimento parcial ou total, pela UJ das Determinações e Recomendações expedidas pelo TCU e pelo Órgão de CI, analisando as eventuais justificativas do gestor para o descumprimento e as providências adotadas.	peça 3, p. 6
8	Avaliação da execução dos projetos e programas financiados com recursos externos quanto aos aspectos de regularidade e desempenho, bem como análise crítica dos resultados alcançados nos projetos, devendo contemplar os objetivos e metas previstos vs. Realizados.	peça 3, p. 6
9	Avaliar se a UJ tinha capacidade de intervir previamente sobre as causas que ensejaram a ocorrência de passivos sem a consequente previsão orçamentária de créditos ou de recursos, bem como as medidas adotadas para a gestão desse passivo.	peça 3, p. 6
10	Avaliação quanto à conformidade da inscrição de Restos a Pagar no exercício de referência, nos termos do artigo 35, do decreto 93.872/96 e do decreto 6752/2009, ou legislação que os altere.	peça 3, p. 6
11	Avaliação do cumprimento das normas legais e regulamentares relativas à aprovação, à fiscalização da execução e ao controle de projetos financiados pelos fundos, por parte do órgão ou entidade supervisora e do banco operador.	Não se aplica a fundações do Poder Executivo – de acordo com o quadro A2
12	Falhas e irregularidades constatadas que não resultaram em dano ou prejuízo e que ainda não tenham sido corrigidas pelo gestor ou cujas justificativas não tenham sido acatadas, indicando os responsáveis e fazendo constar avaliação conclusiva.	peça 3, p. 6



Item	INFORMAÇÕES GERAIS A CONSTAR DO RELATÓRIO DE AUDITORIA DE GESTÃO	Localização no processo
13	Relação das irregularidades que resultaram em dano ou prejuízo, verificadas por meio da auditoria de gestão e suportadas por evidências devidamente caracterizadas, indicando os atos de gestão ilegais, ilegítimos ou antieconômicos, os responsáveis, o valor do débito e as medidas implementadas com vistas à correção e ao pronto ressarcimento, conforme Quadro IV.A.2, acompanhada de avaliação conclusiva sobre as justificativas apresentadas pelos responsáveis.	peça 3, p. 6
14	Avaliação individualizada e conclusiva sobre as justificativas apresentadas pelos responsáveis sobre as irregularidades constantes do relatório de auditoria de gestão.	peça 3, p. 6
15	Avaliação quanto à objetividade dos critérios adotados para a aferição da qualificação técnica e capacidade operacional para o chamamento público de convenientes com entidades privadas sem fins lucrativos, conforme Art. 5º do Decreto 6.170/2007.	Não se aplica a fundações do Poder Executivo – de acordo com o quadro A2

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.

Tabela 4. Resumo das conclusões e propostas de encaminhamento.

	Item/Subitem	Resumo da conclusão	Medida processual	Determinação	Recomendação	Ressalva
1	Sigilo dos autos	Basta que a peça 27 seja sigilosa	Determinar sigilo da peça 27			
2	Formação do processo	<p>Omissões de informações impõem determinação.</p> <p>Omissões de informações impõem ressalva</p>		que a FHE e o controle interno do Exército façam constar do relatório de gestão e do relatório de auditoria de gestão dos próximos anos todas informações relevantes de que tenham ciência, independente de estarem expressamente previstas nas decisões normativas expedidas pelo TCU		
3	Rol de responsáveis	O rol encaminhado ao TCU contém indevidamente ocupantes de cargos gerenciais inferiores. Esses nomes devem ser excluídos.	Corrigir rol de responsáveis			
4	Falhas e irregularidades ocorridas em 2009					
4.1	Portaria em desacordo com o art. 5º da Lei 6.855/1980 transferiu competência para nomear da Diretoria	A Portaria do Comandante do Exército nº 21, de 27/1/2009, é ilegal, mas esse fato só será apreciado nas contas de 2010.				
4.2	Falta de independência do Conselho de Administração	O CA não é independente porque os membros externos não são maioria			que o Comando do Exército reveja o Estatuto da FHE para garantir a independência de seu Conselho de Administração com uma maioria de membros externos	Sim
4.3	Acumulação das presidências da Fundação e do Conselho de Administração	Presidente acumulou função de Presidente do CA			que o Comando do Exército reveja o Estatuto para evitar que haja acumulação quando da ausência do Presidente do Conselho de	Sim

	Item/Subitem	Resumo da conclusão	Medida processual	Determinação	Recomendação	Ressalva
					Administração	
4.4	Funcionamento do Conselho de Administração em desacordo com o Estatuto da FHE	Conselho de Administração funcionou com número de membros menor que o previsto no Estatuto e sob a presidência do gestor da FHE, que deveria ser o Vice-Presidente				Sim
4.5	Quórum das reuniões do Conselho de Administração	Conselho de administração deliberou sem o quorum mínimo exigido no estatuto				Sim
4.6	Conselho de Administração aprovou apenas as demonstrações contábeis	Conselho de administração não se pronunciou sobre o mérito das contas apresentadas pelos gestores				Sim
4.7	Órgão de controle interno vinculado a unidade que exerce atividade de gestão	A subordinação do controle interno do Exército à Secretaria de Economia e Finanças constituía fragilidade na governança da Fundação, pois o SEF deveria ocupar a Presidência do Conselho de Administração da FHE				Sim
4.8	Falta de metas de resultado	Os resultados institucionais não foram avaliados nestas contas porque a FHE não tinha metas a cumprir. A FHE não orientou suas atividades por metas de resultados. O Comando do Exército não supervisionava o alcance de resultados pela FHE.				Sim
4.9	Limitações ao exercício do controle pelo Exército	O órgão de controle interno responsável pela auditoria de gestão da FHE não exercia plenamente suas competências de controle, entendendo				Sim

	Item/Subitem	Resumo da conclusão	Medida processual	Determinação	Recomendação	Ressalva
		que não possuía poder para recomendar a adoção de ações corretivas pela Fundação				
4.10	Titular do Controle Interno do Exército é de patente inferior à patente do dirigente máximo	Devia ser como nos ministérios civis, o titular do controle interno é de mesmo nível hierárquico, ou seja, ministro de estado			que o Comando do Exército avalie a oportunidade de reservar o cargo de titular do órgão de controle interno para oficiais gerais que tenham chegado ao fim de suas carreiras, a fim de assegurar o máximo de autonomia desse órgão, conforme preceituam as boas práticas de governança	
4.11	Desatualização das diretrizes do Comando do Exército	A FHE não possui diretrizes atualizadas do Comando do Exército			que o Comando do Exército atualize as diretrizes para a FHE, aprovadas pela Portaria nº 762, de 2/12/2003, e ratificada pela Relação das Publicações Padronizadas do Exército em 18/11/2013	
4.12	Prioridade para empréstimos pessoais	95% do capital disponível da FHE não estava investido na área habitacional, mas destinado a empréstimos pessoais			que o Comando do Exército atualize as diretrizes para a FHE (idem item anterior)	
4.13	Possibilidade de falta de autorização do Bacen para concessão de grandes volumes de empréstimos pessoais	O Bacen mudou seu paradigma. Agora, entende que finalidade lucrativa não é essencial à caracterização da irregularidade descrita no art. 44, § 7º, da Lei nº 4.595, de 1964; basta que o volume e a frequência com que são realizadas as operações caracterizem o atuar		que a FHE e o Controle Interno do Exército se manifestem, nas próximas contas, sobre a (des)necessidade de autorização do Bacen para concessão de empréstimos pessoais		

	Item/Subitem	Resumo da conclusão	Medida processual	Determinação	Recomendação	Ressalva
		próprio das instituições financeiras.				
4.14	Contratação de empréstimo irregular junto à Pouplex - art. 29 da Lei 6.855/1980	A Pouplex não poderia emprestar à FHE para operações que não fossem relativas a imóveis. Agrava a situação o fato de que os diretores da FHE, que se automearam gestores da Pouplex, deveriam supervisionar a Pouplex.				Sim
4.15	Concessão de empréstimos pessoais em desacordo com o art. 12, inciso VI, da Lei 6.855/1980	Foram ilegais os empréstimos pessoais concedidos com recursos provenientes do empréstimo de R\$ 477 milhões da Pouplex				Sim
4.16	Benefícios do empréstimo de R\$ 477 milhões – ausência de informações nos autos	A falta de informação sobre os benefícios gerados pelos empréstimos pessoais impõe ressalva nas contas de 2009				Sim
4.17	Falta de supervisão da Pouplex	Entende-se, assim como concluiu o Bacen, que o fato de os dirigentes da FHE se automearem gestores da Pouplex compromete a governança dessa associação. E a FHE deixa de cumprir sua obrigação legal de supervisionar a Pouplex.		que a FHE nomeie administradores da Pouplex que não sejam diretores da Fundação a fim de assegurar independência da FHE no exercício de suas atribuições legais de controle da Pouplex		Sim
4.18	Atualização insuficiente do saldo das operações de remanejamento de imóveis	A FHE tem enriquecido sem justa causa, pois os valores não utilizados das operações de remanejamento de imóveis não estão sendo atualizadas monetariamente de modo apropriado		que a FHE e o Comando do Exército informem nas próximas contas sobre a atualização do saldo das operações de remanejamento de imóveis		

	Item/Subitem	Resumo da conclusão	Medida processual	Determinação	Recomendação	Ressalva
4.19	Informação incompleta sobre as operações de remanejamento de imóveis	Não informaram sobre uma terceira operação de remanejamento de imóveis				Sim
4.20	Valor das obras entregues ao Exército é calculado com base no Sinapi	O valor do Sinapi é, a princípio, o valor máximo que se obtém nas licitações. Ou seja, o Exército, em tese, perde ao contratar diretamente a FHE - em vez de licitar suas obras		que a FHE e o Comando do Exército informem nas próximas contas sobre a adequação dos valores das obras entregues pela FHE		
4.21	Lançamento intempestivo das variações na conta de operações de remanejamento de imóveis	Os registros contábeis relativos a operações de remanejamento foram intempestivos				Sim
4.22	Contratações diretas em desacordo com a Lei de Licitações	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				Sim
4.23	Irregularidade na comercialização de imóveis residenciais	No TC 032.763/2010-7, o TCU identificou irregularidades ocorridas no período de 2008 a 2013 que não podem ser aqui reproduzidas em razão do sigilo lá decretado. A FHE recorreu, e aquele processo não transitou em julgado.	Sobrestar os autos até o trânsito em julgado do TC 032.763/2010-7			
4.24	Falta de norma para seleção dos beneficiários	O TC 032.763/2010-7 revela outro problema de governança: a falta de norma para seleção de beneficiários. Deixa-se de fazer recomendação porque essa já foi feita pelo TCU no Acórdão 1797/2013 – TCU – Plenário.				

	Item/Subitem	Resumo da conclusão	Medida processual	Determinação	Recomendação	Ressalva
4.25	Lacuna de informações acerca do rateio das despesas de pessoal	Não é possível dizer se foi adequado o pagamento de R\$ 71 milhões a título de rateio de pessoal		que a FHE e o controle interno do Exército se manifestem sobre o rateio das despesas de pessoal nas próximas contas		Sim
4.26	Falta de concurso para admissão de pessoal	A Fundação empregou, indiretamente, pessoal admitido sem concurso público. Mas, o processo (TC 016.824/2012-1) em que o MPTCU suscitou essa discussão foi apensado às contas de 2010. Com isso, a questão da utilização de pessoal admitido sem concurso público fica excluída do escopo deste processo.				
4.27	Prestação de contas não menciona Caso Ajufer nem os impactos desse caso nas contas	A FHE não informou nas contas sobre as Notas de Auditoria nº 2/2009 do controle interno, a reunião realizada pela diretoria em 3/12/2009, o rebaixamento dos contratos de empréstimos com a Ajufer, o prejuízo contabilizado em 2009, etc				Sim
4.28	Prejuízo no Caso Ajufer	FHE sofreu prejuízo de cerca de R\$ 20 milhões em decorrência de fraude na concessão de empréstimos pessoais	Sobrestar os autos até o trânsito em julgado da TCE que foi constituída por determinação do Acórdão 3.145/2013.			Sim
4.29	Prejuízo na operação de remanejamento de imóveis de Barueri	O suposto prejuízo na operação de remanejamento de imóveis de Barueri será apurado no TC 024.637/2013-0, que se encontra em andamento	Sobrestar os autos até o trânsito em julgado do TC 024.637/2013-0			
5	Processos conexos e contas de exercícios anteriores	As questões relevantes dos processos conexos foram tratadas nos itens anteriores				

