



**TC 028.881/2016-8**

**Tipo:** Processo de contas anuais, exercício de 2015

**Unidade jurisdicionada:** Hospital das Forças Armadas, do Ministério da Defesa (HFA/MD)

**Responsáveis:** Eduardo Serra Negra Camerini (CPF 032.939.578-54), Gilberto Franco Pontes Netto (CPF 499.734.797-34), João Ricardo Poletti (CPF 921.215.277-53), Marco Antônio Gomes de Freitas (CPF 921.392.647-20) e Túlio Fonseca Chebli (CPF 329.222.216-87).

**Advogados:** não há

**Interessados em sustentação oral:** não há

**Proposta:** diligência

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais do Hospital das Forças Armadas (HFA), do Ministério da Defesa, relativo ao exercício de 2015.

2. Em instrução anterior (peça 10), verificou-se a necessidade de diligenciar à Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa (Ciset/MD) para obter cópia do Relatório de Auditoria de Acompanhamento 2/2016/GEAUD/CISET-MD, cujo objeto foi avaliar a gestão dos Próprios Nacionais Residenciais (PNRs) à disposição do HFA, vez que as irregularidades constatadas no referido trabalho foram incluídas no relatório de auditoria referente às contas de 2015. As irregularidades consistiam em (peça 10, p. 9):

- 1) norma interna do HFA conflitante com as diretrizes gerais fixadas no Decreto 980/1993;
- 2) ocupação indevida de imóveis por militares, contratados na qualidade de Prestadores de Tarefas por Tempo Certo, bem assim da Reserva Remunerada;
- 3) ocupação indevida por servidores civis;
- 4) recolhimento de taxas de ocupação por Guia de Recolhimento da União, gerando atrasos e descontroles de receitas advindas;
- 5) falta de medidas de controle, bem assim de cobrança de débitos decorrentes de taxas condominiais de responsabilidade de permissionários inadimplentes;
- 6) pagamento de taxas de ocupação sem identificação do mês de competência e do recolhedor;
- 7) ausência, nas pastas de arquivos, de documentação de suporte para a concessão e desocupação de PNR;
- 8) realização de reformas nos PNR, com vistas a recuperação de instalações em razão de desgaste por uso pelo permissionário, custeadas pelo Hospital;
- 9) ausência de vistorias periódicas, particularmente nos casos de cessão de uso de longa duração, objetivando o acompanhamento das condições de manutenção de imóvel; e
- 10) falta de comprovação de quitação de débitos de permissionários.

3. Em resposta a Ciset/MD encaminhou cópia do Relatório de Auditoria de Acompanhamento 2/2016/GEAUD/CISET-MD, por meio do Ofício 4311/Ciset-MD, de 8/3/2017, consignado às peças 16 e 17.

## EXAME TÉCNICO

4. A auditoria foi realizada pelo órgão de controle interno (OCI) no período de 4 a 12/11/2015, abrangendo os atos de gestão praticados no período de 1º/1 a 31/10/2015, tendo como arcabouço normativo as disposições consignadas na Lei 8.025/1990, no Decreto-Lei 1.390/1975, no Decreto 980/1993, na Orientação Normativa 3/DIR-HFA, de 23/6/2009, e no anexo à Portaria Normativa 1.037/MD – Regimento Interno do HFA, de 17/4/2012 (peça 16, p. 5).

5. O OCI selecionou amostra com 59 imóveis, correspondente a 12% da totalidade dos PNRs gerenciados pelo HFA, relacionados à peça 16, p. 7. O critério de escolha da Ciset/MD considerou as permissões de uso com indicativo de descumprimento às normas, em favor de pessoal civil e militar da ativa ou da reserva remunerada (na condição de Prestador de Tarefa por Tempo Certo (PTTC)), que não se enquadrariam nas condições definidas nas normas para usufruir dos PNRs, conforme consignado à peça 16 p. 8.

5. Resumem-se a seguir as constatações do OCI:

5.1 a Orientação Normativa 3/DIR-HFA, de 23/6/2009, contraria as disposições do Decreto 980/1993 ao permitir que servidores civis ocupem os PNRs em afronta ao disposto no art. 8º, inciso III, do Decreto 980/1993, que restringe a ocupação de imóveis da União a ocupantes de cargo em comissão, de nível DAS-4, DAS-5 e DAS-6; ao prever a possibilidade de ocupação de PNR por servidor civil ou militar que se encontre em situação socioeconômica desfavorável, situação prevista no art. 10 da ON 3/DIR-HFA; ao permitir que militar temporário ocupe PNR; e ao estabelecer prazo para restituição do imóvel (90 dias) superior ao definido no Decreto 980/1993, de 30 dias, (peça 16, p. 8-9).

5.2 ocupação de 38 PNRs por militares temporários contratados na qualidade PTTC e por militares da reserva remunerada, dos quais dezesseis são objeto de ações judiciais, sendo quinze impetradas por ocupantes anteriores (peça 16, p. 13).

5.3 225 PNRs ocupados por servidores civis, sendo: 38 ocupações anteriores ao Decreto 980/1993, portanto regulares; 133 em litígio judicial; e 54 sem amparo legal, portanto passíveis de serem desocupados (peça 16, p. 14). O OCI relatou ainda que ao mesmo tempo que existiam 54 ocupações por servidores civis em desconformidade com o Decreto 980/1993, o HFA administrava, em 15/10/2015, uma lista de espera contendo 33 militares que aguardavam a disponibilização de imóveis para fins de habitação (peça 16, p. 15).

5.4 pagamentos de taxa de ocupação por meio de Guia de Recolhimento a União (GRU) em desacordo com o Decreto 980/1993 e com a ON 3/DIR-HFA, que estabelecem que a taxa de ocupação deve ser descontada em folha de pagamento (peça 16, p. 18). Quanto à constatação, o HFA comprovou que em alguns casos o recolhimento por GRU é a única alternativa, pois os permissionários estão nos quadros de outras Organizações Militares (OM).

5.5 atrasos nos pagamentos das taxas de ocupação, alguns superiores a um ano (peça 16, p. 18-19). O OCI encontrou 20 ocorrências na amostra auditada, das quais treze correspondiam a permissionários cujos pagamentos são feitos através de GRU. Não foi identificada a forma de pagamento referente a seis permissionários inadimplentes (peça 16, p. 19).

5.6 inadimplências referentes às taxas condominiais de responsabilidade de permissionários. Em uma das duas ocorrências, o OCI constatou que apesar de a permissionária ter débitos de taxas condominiais referente ao PNR SHCES 1303, ela foi autorizada a ocupar outro PNR (SQS 114 B) em virtude de decisão judicial transitada em julgado, processo 0025645.18.1998.4.01.3400 (peça 16, p. 21).

5.7 ausência de documentação de suporte para concessão e desocupação de PNRs (peça 16, p. 24).

5.8 realização de reformas em PNRs decorrentes do desgaste por uso que deveriam ser

realizadas pelo permissionário e foram custeadas pelo HFA, totalizando R\$ 99.910,33 referente aos PNRs SRI-2, Bloco B, apartamento 102 (R\$ 29.998,43); SRI-2 Bloco B, apartamento 403 (R\$ 20.457,41); SRI-2, Bloco C, apartamento 105 (R\$ 12.783,49); e SRI-1, Bloco H, apartamento 107 (R\$ 36.671,00); conforme consignado à peça 16, p. 26-28.

5.9 ausência de vistorias periódicas nos imóveis cedidos, principalmente, aqueles cujas cessões são de longa duração (peça 16, p. 29).

5.10 ausência de comprovação de quitação de débitos de permissionário referente ao PNR SRI-1/HFA, Bloco H, apartamento 206, Cruzeiro Novo, relativo ao período de maio de 1991 a setembro de 1992, cuja cobrança deveria dar-se por via judicial, ante a impossibilidade de realizar descontos na folha do permissionário em decorrência da Sentença 758/93 (Mandato de Segurança 939585-4). De acordo com o OCI, o HFA não comprovou a quitação do débito e, na ocasião da auditoria, adotou medidas para verificar junto à OM do permissionário se houve quitação, evidenciando a ausência de controles efetivos no que se refere à gestão dos PNRs (peça 1, p. 30-31).

6. A cessão de uso e a administração de imóveis residenciais de propriedade da União a agentes políticos e servidores públicos federais é disciplinado pelo Decreto 980/1993.

7. O referido decreto expressamente ordenou que as Forças Armadas e o Ministério da Defesa, incluindo os órgãos que lhes são subordinados, adaptassem suas instruções reguladoras, normas de classificação e de outorga de permissão de uso dos imóveis, observando as peculiaridades de cada órgão, inclusive quanto à taxa de uso (art. 3º, parágrafo único c/c art. 5º, inciso VI).

8. A adaptação determinada pelo legislador deve ser feita nos limites por ele explicitados no Decreto 980/1993, não cabendo a norma infraconstitucional exorbitá-los, ampliando as situações de concessões ou criando novas situações sem o amparo da norma que se pretende regulamentar.

9. O HFA ao permitir que servidores civis que não ocupem cargos similares aos expressamente previstos no art. 8º, incisos II e III, do Decreto 980/1993 extrapola os limites ali definidos e cria situação nova, usurpando o poder do legislador.

10. De igual modo procede ao prever que PTTCs ocupem os PNRs, afrontando inclusive o Estatuto dos Militares, Lei 6.880/1980, art. 50, inciso IV, alínea “I”, item “2”, que restringe o direito à habitação, em imóvel sob a responsabilidade da União, ao militar em atividade, e, de acordo com a Portaria Normativa MD 002-MD, de 10/1/2017, a prestação de tarefa por tempo certo é medida de gestão de pessoal militar que tem por fim permitir a execução de atividades de natureza militar por militares inativos. Portanto, o PTTC é militar inativo e não faz jus a ocupação de PNRs.

11. A concessão a militares e servidores civis em situação socioeconômica desfavorável não se enquadra no rol previsto no art. 8º do Decreto 980/1993, que expressamente restringe o direito de usufruir de imóveis sob responsabilidade da União aos destinatários nele elencados. Por ser de teor esclarecedor, reproduz-se o referido dispositivo:

Art. 8º Os imóveis residenciais administrados pela Secretaria do Patrimônio da União, havendo disponibilidade, somente poderão destinar-se ao uso por:

I – Ministro de Estado;

II – ocupantes de cargo de Natureza Especial;

III – ocupantes de cargo em comissão, de nível DAS-4, DAS-5, DAS-6, em órgão da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

12. Igualmente, não cabe a norma infralegal ampliar o prazo para devolução dos imóveis, vez que tal prazo foi expressamente definido no art. 16, §3º, do Decreto 980/1993, como sendo de trinta dias corridos, contados da data em que cessou o direito de uso.

13. A Ciset-MD, na ocasião em que auditou a gestão dos PNRs, fez as seguintes recomendações quanto aos PNRs cedidos a servidores civis e PTTCs (peça 16):

Promover ações corretivas com vistas à desocupação dos imóveis, irregularmente concedidos a Prestadores de Tarefa por Tempo Certo, em atividade no Hospital das Forças Armadas, nos casos em que os permissionários não se encontrem amparados por ação judicial (peça 16, p. 14); (...)

Promover, a partir de estudos técnicos e consultas à Consultoria Jurídica da Pasta Ministerial, as medidas corretivas com vistas à desocupação dos imóveis concedidos a servidores civis, em desacordo com as disposições do Decreto nº 980/1993, abstendo-se, doravante, de conceder PNR a servidores não ocupantes de cargos de direção inferiores ao DAS 4 (peça 16, p. 17).

14. Conforme exposto pela Ciset-MD, dezesseis dos 38 PNRs ocupados por PTTC estavam envolvidos em ações judiciais, sendo quinze movidas por antigos ocupantes. Na ocasião da recomendação reproduzida no §13, alínea “a”, desta instrução, existiam 37 PNRs que poderiam ser desocupados. Considerando que a recomendação do OCI era suficiente para cessar a irregularidade constatada, propõem-se diligenciar ao HFA para que comprove que desocupou os referidos PNRs.

15. Igual medida será proposta quanto aos 54 PNRs ocupados por servidores civis em desacordo com o Decreto 980/1993 e que, à época da auditoria feita pela Ciset, não eram objeto de ações judiciais, portanto passíveis de desocupação.

16. O OCI não relatou quantos PNRs tiveram suas permissões de uso respaldadas na situação socioeconômica do servidor civil ou militar. Desta forma, cabe diligenciar ao HFA para que informe quanto e quais PNRs foram concedidos com fundamento no art. 10 da ON 3/DIR-HFA, bem como comprovar que efetivou as desocupações conforme recomendado pelo OCI, vez que tais concessões foram feitas em desacordo com o Decreto 980/1993.

17. Quanto aos atrasos de pagamento das taxas de ocupação e das taxas de condomínio, o atraso por prazo superior a três meses do pagamento dos encargos relativos ao uso do imóvel é motivo da extinção da permissão de uso, conforme disposto no art. 16, inciso X, do Decreto 980/1993. Portanto, cabia ao HFA promover a desocupação dos imóveis cujos permissionários se enquadrassem na hipótese de inadimplência prevista na norma.

18. Considerando que a referida medida não foi adotada nas vinte ocorrências identificadas pelo OCI, cabe determinar, quando do pronunciamento do mérito, que o HFA instaure procedimento para apurar eventuais responsabilidades decorrentes da não adoção de medidas para reaver os imóveis cuja inadimplência se enquadre no previsto na hipótese prevista no art. 16, inciso X, do Decreto 980/1993, bem como da não-instauração de sindicância prevista no art. 16, §6º, nos casos em que o imóvel não for devolvido ou for restituído com atraso.

19. Quanto à ausência de documentação que suporte as permissões e desocupações, a Ciset/MD recomendou que o HFA avaliasse se todas as permissões continham a documentação exigida e sanasse as eventuais omissões e inconsistências identificadas. Considerando a referida recomendação, cabe diligenciar ao HFA para que envie relatório contendo a descrição das permissões em que foram identificadas ausência de documentação e as providências adotadas.

20. No que se refere às reformas realizadas para reparar danos decorrentes do uso pelos permissionários, totalizando R\$ 99.910,33, o art. 13, inciso X, do Decreto 980/1993, determina que é dever do permissionário proceder a devolução do imóvel, nas mesmas condições em que o recebeu, dentro do prazo legal. Portanto, na ocasião da devolução imóveis que necessitaram de reformas, o HFA deveria ter se certificado de que estavam nas mesmas condições em que foram entregues aos permissionários, buscando administrativa e judicialmente, os reparos que se fizessem necessários.

21. A Ciset/MD relatou que a documentação referente aos imóveis reformados não permite

verificar em quais condições foram entregues e que os termos de vistoria, na ocasião da entrega aos permissionários, não foram datados, tampouco assinados pelos agentes responsáveis por suas emissões (peça 16, p. 28). Desta forma, não é possível aferir a existência de dano, cabendo dar ciência ao HFA da irregularidade, quando do pronunciamento do mérito, que abrangerá também a indispensável realização de vistorias tanto no processo de permissão e sua extinção, quanto para aferir se os imóveis estão sendo conservados pelos ocupantes, quando as ocupações forem de longa duração.

## **INFORMAÇÕES ADICIONAIS**

22. Na instrução à peça 10, a unidade técnica manifestou a necessidade de avaliar as sucessivas contratações emergenciais identificadas nos processos de dispensas de licitação 26/2015 (processo 60550.0009998/2015-32) e 69/2015 (processo 60550.00324/2015-38), relatadas pela Ciset/MD à peça 4, p. 11.

23. No que tange as referidas contratações, propõem-se diligenciar ao HFA para obter cópia dos processos de contratação 60550.0009998/2015-32 e 60550.00324/2015-38, contratos 26/2015 e 69/2015, respectivamente, celebrados com a empresa Juiz de Fora de Serviços Gerais Ltda.

24. Ao longo desta instrução, bem como na instrução anterior, verificaram-se oportunidades de melhoria, não obstante as supervenientes da continuidade do exame destas contas, que justificam a proposição de determinação, recomendação e ciência ao HFA que serão sintetizadas a seguir:

a) determinar ao Hospital das Forças Armadas que instaure procedimento para apurar eventuais responsabilidades decorrentes da não adoção de medidas para reaver os imóveis cuja inadimplência se enquadre no previsto na hipótese prevista no art. 16, inciso X, do Decreto 980/1993, bem como da não-instauração de sindicância prevista no art. 16, §6º, nos casos em que o imóvel não for devolvido ou for restituído com atraso;

b) recomendar ao Hospital das Forças Armadas que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar/instituir controles internos administrativos para diminuir as não-conformidades dos processos de contratação com as disposições legais e jurisprudenciais, bem como permitir um melhor planejamento e controle das aquisições;

c) dar ciência ao Hospital das Forças Armadas, sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

c.1) utilização de uma única fonte de pesquisa de preço, identificada nos Pregões Eletrônicos 6/2015, 40/2015 e 51/2015, contrariando jurisprudência do Tribunal de Contas da União;

c.2) composição de pesquisa de preços com empresas pertencentes ao mesmo grupo familiar ou com vínculos societários entre si, identificada no pregão eletrônico 6/2015, afrontando jurisprudência do Tribunal de Contas da União;

c.3) utilização de média aritmética de apenas dois valores, com grande discrepância entre si, identificada nos pregões eletrônicos 40/2015 e 51/2015, o que afronta o disposto no art. 2º, § 6º, da Instrução Normativa 5/2014 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

c.4) contratação direta de capacitação sem a demonstração de inviabilidade de competição por notória especialização da contratada, identificada nas inexigibilidades 5/2015, 9/2015, 14/2015, 18/2015 e 31/2015, em afronta ao disposto no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993;

e



c.5) não realização de vistorias, tanto no processo de permissão e sua extinção, quanto para aferir se os imóveis estão sendo conservados pelos ocupantes, quando as ocupações forem de longa duração, o que afronta o disposto nos arts. 12, § 1º, e 13, inciso VIII, ambos do Decreto 980/1993.

## **CONCLUSÃO**

25. Com vistas ao saneamento das questões tratadas nesta instrução, considera-se necessária, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, a realização de diligência ao Hospital das Forças Armadas (itens 14-16 e 19).

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

26. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo realizar diligência, com fulcro nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, ao Hospital das Forças Armadas, para que, no prazo de quinze dias, sejam encaminhados os seguintes documentos / informações:

a) comprove que adotou medidas para desocupar os Próprios Nacionais Residenciais cedidos a Prestador de Tarefa por Tempo Certo (37) e servidores civis (54) que não se enquadram nas hipóteses elencadas no art. 8º do Decreto 980/1993, objeto das recomendações 2.2.3 e 2.3.3 do Relatório de Auditoria de Acompanhamento 2/2016/GEAUD/CISET-MD;

b) informe quantos e quais Próprios Nacionais Residenciais tiveram as permissões de uso fundamentadas no art. 10 da Orientação Normativa 3/DIR-HFA (condições socioeconômicas), bem como comprove que efetivou a desocupação deles;

c) informe em quais permissões foram identificadas ausência/pendência de documentação e as providências adotadas; e

d) encaminhe cópia dos processos de contratação 60550.0009998/2015-32 e 60550.00324/2015-38, contratos 26/2015 e 69/2015, respectivamente, celebrados com a empresa Juiz de Fora de Serviços Gerais Ltda.

SecexDefesa, Didem, em 6 de julho de 2017.

*(Assinado eletronicamente)*

Késia Priscila Carvalho de Souza

AUFC – Mat. 10209-1