

TC 029.396/2011-5

Apenso: TC 016.824/2012-1

Tipo: Processo de contas anuais, exercício de 2010

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

Responsáveis: Gilberto Arantes Barbosa, 039.492.491-68, Clovis Jacy Burmann, 042.202.347-72, José Antonio Nogueira Belham, 027.066.877-20, Ricardo Barbalho Lamellas, 050.389.107-00, Antonio Cássio Segura, 060.466.238-63, Jorge Lúcio Andrade de Castro, 300.727.606-30, Jorge Ernesto Pinto Fraxe, 108.617.424-00, Leticio de Campos Dantas Filho, 042.910.777-34, Rubens Silveira Brochado, 055.123.100-97

Proposta: Sobrestamento

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais da Fundação Habitacional do Exército (FHE) relativa ao exercício de 2010.
2. O processo de contas foi organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa – TCU 63/2010 e do Anexo I à Decisão Normativa - TCU 107/2010.
3. A unidade jurisdicionada foi criada pelo Decreto 86.050/1981, com autorização da Lei 6.855/1980. É uma entidade pública de direito privado, sem fins lucrativos e supervisionada pelo Comando do Exército. Seu âmbito de atuação é nacional. Sua principal finalidade consiste em facilitar o acesso à casa própria aos militares. Para alcançá-la, foram desenvolvidos processos relacionados à comercialização ou produção de imóveis e à oferta de empréstimos simples, cujo principal produto é o fornecimento de unidades habitacionais para militares de menor poder aquisitivo.

EXAME TÉCNICO

4. No exame das presentes contas, será dada ênfase na análise de governança. Os critérios considerados para escolha desses aspectos foram as falhas constatadas nas contas do exercício de 2009 e a importância das boas práticas de governança para o alcance dos objetivos institucionais.
5. Quanto às constatações apontadas pela Auditoria Interna (peça 4, p. 5-6), que tratam de licitações, contratos e processos de concessão de empréstimo, consideram-se suficientes as recomendações já formuladas e determinações do TCU em outros processos, sem prejuízo do acompanhamento nas próximas contas da FHE.
6. Ao autorizar a criação da FHE, a Lei 6.855/1980 estabeleceu suas fontes de recursos. Dentre elas, encontram-se as dotações consignadas no Orçamento Geral da União. A Lei 7.750/1989, ao alterar a Lei 6.855/1980, vedou a destinação de recursos orçamentários da União à FHE. Assim, ficam prejudicadas as análises dos seguintes itens do Anexo II da Decisão Normativa 107/2010-TCU:
 - a) Desempenho orçamentário/financeiro;
 - b) Reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recursos;

- c) Pagamentos e cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores;
- d) Renúncias de receitas tributárias.

I. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo

7. A auditoria interna da FHE auditorias operacionais e contábeis, e todas as recomendações feitas foram plenamente atendidas dentro do exercício de 2010 (peça 5).
8. O Conselho de Administração manifestou-se no sentido de que as demonstrações financeiras da FHE foram apreciadas em reunião ordinária realizada no dia 22/3/2011. O documento não é conclusivo, e a ata relativa à reunião mencionada não consta dos autos (peça 3, p. 28).
9. O Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx), ao examinar a gestão dos responsáveis, não apontou a ocorrência, no relatório de auditoria à peça 5, a ocorrência de falhas.
10. No certificado de auditoria, o representante do Centro de Controle Interno do Exército propôs o julgamento pela regularidade das contas dos ordenadores de despesas e demais agentes responsáveis, arrolados na prestação de contas anual (peça 9).
11. O dirigente do órgão de controle interno acolheu a manifestação expressa no certificado de auditoria (peça 11).
12. O Ministro de Estado do Ministério da Defesa atestou haver tomado conhecimento das conclusões constantes do relatório de auditoria de gestão, do certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno (peça 13).

II. Rol de responsáveis

13. Constam do rol de responsáveis encaminhado todos os responsáveis que desempenharam, durante o período a que se referem as contas, as naturezas de responsabilidade definidas no art. 10 da IN TCU 63/2010. O número de membros do Conselho de Administração, no entanto, está inferior ao estabelecido pelo estatuto da fundação. Essa falha é tratada no item V desta instrução.

III. Processos conexos e contas de exercícios anteriores

14. Os processos de contas de exercícios anteriores e os processos conexos aos autos em exame estão relacionados no quadro que se segue:

NÚMERO DO TC	TIPO	SITUAÇÃO
028.066/2007-3	Relatório de Levantamento	Encerrado
023.292/2010-5	Prestação de Contas – Exercício de 2009	Aberto
032.763/2010-7	Denúncia	Aberto (fase de recurso)
016.824/2012-1	Representação	Encerrado
024.637/2013-0	Representação	Aberto

Fonte: Sistema de Gestão Processual e-TCU

15. O TC 028.066/2007-3 tratou de levantamento de conformidade no remanejamento de bens imóveis entre o Exército e a FHE. Resultou no Acórdão 3.410/2010-TCU-Plenário, cujas determinações influenciaram a análise das presentes contas, conforme mencionado nos itens X e XI desta instrução (peça 3, p. 98).

16. O TC 023.292/2010-5 refere-se à prestação de contas, exercício de 2009. Encontra-se em fase preliminar de instrução. No entanto, considerando a existência de falhas comuns aos exercícios de 2009 e 2010, informações nele presentes subsidiaram a análise dos itens VI, IX, X, XII desta instrução.

17. O TC 016.824/2012-1, por sua vez, tratou de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) para apurar supostas irregularidades na área de recursos humanos da FHE. Parte das informações constantes da representação foram colhidas do relatório de gestão da FHE, exercício de 2010. Assim, a representação foi conhecida e o apensamento sugerido foi determinado nos termos do Acórdão 6.733/2013 – TCU – 1ª Câmara. Os fatos apontados na representação são abordados nos itens VIII desta instrução (peça 18, p. 3; peça 23 - TC 016.824/2012-1).

18. O TC 032.763/2010-7 trata de denúncia sobre possíveis irregularidades ocorridas no período de 2008 a 2013, não reproduzidas aqui em razão de seu caráter sigiloso. Foram proferidos os Acórdãos 1797/2013 e 3006/2013, ambos do Plenário do TCU. O processo, no entanto, encontra-se na fase recursal. A denúncia abrange o exercício de 2010, motivo pelo qual pode afetar o mérito das presentes contas. Propõe-se, portanto, o sobrestamento destes autos até que seja proferida decisão definitiva no âmbito do TC 032.763/2010-7.

19. Já o TC 024.637/2013-0 cuida de representação da Procuradoria da República em Osasco/SP sobre supostas irregularidades na alienação de imóveis pelo Ministério do Exército à FHE no município de Barueri/SP. Os imóveis foram transferidos por R\$ 14,3 milhões, mas seu valor de mercado seria de R\$ 65 milhões.

20. O Ministério do Exército alega a existência de um contrato, celebrado em 2006, cujo valor se originou de avaliação realizada em 2005. A transferência do imóvel ocorreu em 2012 nos termos do contrato mencionado. No entendimento do ministério, o valor da transferência não poderia considerar a valorização imobiliária, haja vista a falta de previsão contratual ou de autorização legislativa para buscar compensação financeira pela valorização do objeto do contrato, para a qual nenhuma das partes concorreu. O ministério acrescentou ao argumento a necessidade de observar o princípio da segurança jurídica e o respeito o ato jurídico perfeito (peça 13 - TC 024.637/2013-0).

21. A representação encontra-se em fase de instrução preliminar. No entanto, considerando que o contrato foi celebrado em 2006 e a transferência do imóvel ocorreu em 2012, propõe-se sobrestar as presentes contas até que haja definição sobre a existência de dano ao erário e quais responsáveis concorreram para sua ocorrência.

IV. Ausência de indicadores

22. A FHE não estabeleceu indicadores de gestão. A avaliação dos resultados alcançados foi realizada com a utilização das metas constantes de seu planejamento estratégico.

23. No exercício de 2012, a FHE passou a adotar indicadores para margem líquida, capitalização, liquidez, retorno de capital, pregão eletrônico, e cumprimento do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna - PAINT. A avaliação destes indicadores no que se refere à sua evolução e utilidade para monitorar e medir o desempenho será analisada nas contas do respectivo exercício (Peça 4, p. 96 - TC 028.641/2013-2).

24. Esta falha pode motivar ressalva nas contas dos membros da Diretoria, pois esta é o órgão competente para fixar as normas gerais de operação e de utilização de seus recursos, conforme art. 9º, inciso II, alínea “a”, do estatuto da FHE. Por outro lado, considerando que a administração já vem adotando indicadores desde o exercício de 2012, pode-se dispensar recomendações neste sentido.

V. Conselho de Administração em desacordo com o estatuto da FHE

25. O rol de responsáveis do Conselho de Administração revela uma quantidade de membros inferior à estabelecida pelo estatuto (peça 2, p. 2).

26. De acordo com o art. 5º do estatuto da FHE, o conselho deve ser composto de oito membros. No entanto, o rol de responsáveis traz a informação que o conselheiro Gen. Div. Rubens Silveira Brochado não chegou a tomar posse, pois sua nomeação foi revogada. Logo, durante o exercício de 2010, estiveram ocupados os cargos de presidente, vice-presidente, secretário e quatro conselheiros, ou seja, sete membros.

27. Vale lembrar que, por força do art. 6º do estatuto da FHE, o Conselho de Administração exerce funções relevantes, entre elas: aprovação e acompanhamento de políticas estabelecidas pelo Comando do Exército, plano estratégico, planejamento anual, orçamento anual, aprovação de plano de cargos e salários, regimento interno; e apreciação da prestação de contas anual.

28. O número reduzido de membros pode prejudicar o desempenho dessas funções relevantes, propõe-se, pois, que a falha seja motivo de ressalva no julgamento destas contas, sem prejuízo de recomendação à FHE para envidar esforços junto ao Comando do Exército de forma a manter a composição do conselho completa.

VI. Falta de independência do Conselho de Administração

29. No que se refere à estrutura de governança, constatou-se que a composição do Conselho de Administração da FHE não observa orientações de boas práticas de governança.

30. Segundo o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*, deve existir um número suficiente de membros externos e independentes no conselho de administração, não apenas para propiciar orientação, aconselhamento e instruções adequados, como também para atuar com controle e equilíbrio necessários para a administração (Gerenciamento de Riscos Corporativos - Disponível em: www.coso.org/documents/COSO_ERM_ExecutiveSummary_Portuguese.pdf).

31. O número de membros externos e independentes no conselho de administração da FHE não observa a orientação do COSO. O estatuto da FHE vigente em 2010 estabeleceu a seguinte composição:

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.

32. Nota-se que, além do presidente e do vice-presidente, dois membros são sugeridos pela própria FHE. Tem-se, portanto, uma proporção igualitária entre membros externos e internos, o que não é aconselhável.

33. Ressalta-se que o estatuto atualmente vigente, aprovado pela Portaria 741/2011 do Comando do Exército, mantém a mesma composição, o que prejudica a independência do conselho.

34. Assim, é recomendável que o Comando do Exército modifique a proporção entre membros externos e internos do conselho de administração. No entanto, considerando que essa situação também foi encontrada nas contas da FHE do exercício de 2009, onde há proposta de recomendação para revisão do estatuto, pode-se dispensar recomendação nas presentes contas.

VII. Deficiência no controle interno

35. As informações constantes dos relatórios de gestão relativos aos exercícios de 2009 a 2013 permitem inferir que o sistema de controle interno foi progressivamente implantado. Em 2010, já se encontravam em funcionamento as seguintes estruturas orgânicas: Consultoria Técnica e de Planejamento, Ouvidoria, Auditoria Interna, e Coordenadoria de Riscos e Controles Internos. Os controles internos, por sua vez, ainda necessitavam de avanços (peça 3, p. 100-102).

36. A avaliação de riscos, o monitoramento, e a comunicação de informações relevantes estavam parcialmente implementados. Por outro lado, não havia políticas e ações preventivas ou de detecção, o que fragiliza o sistema como um todo.

37. O confronto das informações relativas a controles internos, exercícios 2009 e 2010, evidencia a contribuição da gestão ao processo de implementação. Assim, as deficiências encontradas nos controles internos não podem ser traduzidas como omissão da administração da FHE, mas um retrato de um processo em andamento, motivo pelo qual não maculam as presentes contas (peça 5, p. 39-41 – TC 044.233/2012-4)

VIII. Ausência de concurso público

38. Conforme mencionado no item 17 desta instrução, o MP/TCU formulou representação para apurar supostas irregularidades na área de recursos humanos da FHE (TC 016.824/2012-1).

39. Diante de informações que chegaram ao seu conhecimento, o MP/TCU propôs a apuração de suposta nomeação de presidente e diretores da FHE sem a necessária delegação de competência do Presidente da República para o Comandante do Exército. Também propôs verificar se houve contratação de empregados sem a realização de concurso público.

40. A Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP) analisou os argumentos apresentados pelo MP/TCU e propôs a realização de diligência para sanear os autos. A proposta foi acolhida pelo Ministro-Relator, Exmo. Weder de Oliveira (peças 4-7 - TC 016.824/2012-1).

41. Instado a prestar esclarecimentos, a FHE informou que, fundamentada no disposto no art. 4º da Lei 7.750/1989, está dispensada de observar disposições legais e regulamentares relativas às autarquias, às fundações públicas e aos demais órgãos e entidades da administração indireta, ressalvadas a supervisão ministerial e as determinações do art. 70 e seu parágrafo único da Constituição Federal. Assim, com o advento da Lei 7.750/1989, a nomeação da Diretoria da FHE não estava mais submetida aos preceitos das Leis 6.855/1980 e 6.733/1989 (peça 17, p. 3-6 - TC 016.824/2012-1).

42. Quanto à contratação de empregados sem a realização de concurso público, a FHE prestou os seguintes esclarecimentos (peça 17, p. 6-9 - TC 016.824/2012-1):

a) a FHE possui oito servidores, dentre os quais um é cedido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e os demais atuam na gestão da entidade (diretores, vice-presidente e presidente);

b) a FHE criou a APE/Poupex e é responsável por sua gestão;

c) a FHE utiliza parte da estrutura funcional da APE/Poupex, que executa, concomitante e conjuntamente, atividades relacionadas a produtos e serviços das duas entidades;

d) a APE/Poupex tem como objetivo possibilitar que a FHE promova empreendimentos habitacionais nas melhores condições de preço, qualidade e segurança.

43. A SEFIP considerou razoáveis as justificativas, porque: a delegação de competência tratada na representação não é mais necessária, por força do art. 4º da Lei 7.750/1989; a FHE não depende de recursos públicos para o seu funcionamento, conforme art. 3º da Lei 7.750/1989; e há estreita relação entre a FHE e a APE/Poupex (peça 18, p. 3 - TC 016.824/2012-1).

44. Ao concluir a instrução, a SEFIP registrou que parte das informações constantes da representação foram colhidas do relatório de gestão da FHE, exercício de 2010. Recomendou, portanto, o apensamento do TC 016.824/2012-1 aos presentes autos, TC 029.396/2011-5. A representação foi conhecida e o apensamento sugerido foi determinado nos termos do Acórdão 6.733/2013 – TCU – 1ª Câmara (peça 18, p. 3; peça 23 - TC 016.824/2012-1).

45. Consta dos autos a informação de que empregados da APE/Poupex prestam serviços para a FHE sem contrato de trabalho, precedido de concurso público, o que fere o princípio da impessoalidade e o art. 20 do estatuto da FHE.

46. Para analisar essa questão, convém lembrar que a FHE e a APE/Poupex foram criadas pela Lei 6.855/1980, em substituição à extinta Caixa de Financiamento Imobiliário do Exército (CFIEx). A CFIEx era a entidade pública, vinculada ao Ministério do Exército, encarregada de captar, incentivar e disseminar a poupança entre os militares e servidores civis, do Ministério do Exército, bem como de financiar a construção ou aquisição da casa própria aos seus associados.

47. A extinção da CFIEx levou à criação da FHE e da APE/Poupex para essencialmente facilitar o acesso à casa própria aos militares do Exército. Assim se depreende dos arts. 8º e 9º da Lei 6.855/1980, e do art. 3º do estatuto da FHE.

48. A Lei 6.855/1980 estabeleceu os objetivos da FHE. Dentre eles, destaca-se a gestão da APE/Poupex. Os recursos financeiros necessários para seu funcionamento provêm de diferentes fontes, dentre elas a participação nos resultados da APE/Poupex e renda de empréstimos simples.

49. A APE/Poupex, por sua vez, tem por objetivo a captação, o incentivo e a disseminação da poupança, bem como o empréstimo de recursos à FHE para promover empreendimentos habitacionais, conforme art. 3º do estatuto da APE/Poupex.

50. Segundo o estatuto da FHE, o Conselho de Administração e a Diretoria da FHE, composta de Presidente, Vice-Presidente, e cinco Diretores, devem exercer a mesma função na APE/Poupex.

51. Tem-se, portanto, uma relação de interdependência entre a FHE e a APE/Poupex. A primeira atua como gestora, e a segunda, como financiadora. Formam, na prática, um híbrido fértil voltado para o interesse público que motivou sua criação: facilitar o acesso à casa própria a militares do exército.

52. Nessa relação próxima, empregados da APE/Poupex prestaram serviços para a FHE, conforme esclarecimento prestado pela FHE a seguir.

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.

53. A adoção de critérios idênticos em operações imobiliárias ou concessão de empréstimos não justifica a utilização dos empregados da APE/Poupex nas atividades da FHE. Do contrário, a FHE poderia, por exemplo, utilizar empregados de bancos comerciais que adotassem os mesmos critérios. Da mesma forma, a existência de ciclo de aprovação semelhante não é motivo para manter a relação de trabalho entre os empregados e a FHE na informalidade.

54. A formalização do contrato de trabalho não é uma opção, mas uma obrigação do empregador, conforme dispõe o art. 29 do Decreto-Lei 5.452/1943, com redação dada pelo Decreto-Lei 229/1967 e pela Lei 7.855/1989.

55. Acrescenta-se que a contratação de empregados na FHE deve ser precedida por concurso público, em atendimento ao art. 20 da Lei 6.855/1980 e ao princípio da impessoalidade imposto pelo art. 37 da Constituição Federal.

56. Pode-se inferir que a estrutura da FHE não está dimensionada adequadamente. Caberia à diretoria deliberar sobre a questão, fundamentada no art. 9º, inciso III, alínea “b”, combinado com o art. 23 do estatuto da fundação. Ao seu presidente caberia a autorização para contratar os empregados necessários, conforme disposto no art. 12, inciso VIII, alínea “a”, do mesmo estatuto.

57. Dessa forma, as contas do presidente podem ser objeto de ressalta em razão da falta de concurso público e da informalidade encontrada nas relações de trabalho da mão-de-obra utilizada em suas atividades. Também cabe ressalva nas contas dos membros da Diretoria, haja vista sua competência para deliberar sobre a estrutura da fundação, o que abrange admissão de empregados mediante concurso público.

58. Esta falha pode ainda ser objeto de determinação à FHE para que se abstenha de utilizar mão-de-obra em suas atividades sem formalizar o contrato de trabalho, em observância art. 29 do Decreto-Lei 5.452/1943, com redação dada pelo Decreto-Lei 229/1967 e pela Lei 7.855/1989.

IX. Deficiência nos critérios para despesas de pessoal

59. O pagamento dos empregados da APE/Poupex que prestaram serviços à FHE foi registrado na conta contábil “Despesas de Remuneração por Custo de Pessoal”. No exercício de 2010, a FHE destinou R\$ 83.403 mil a título de ressarcimento (peça 3, p. 8).

60. Os critérios adotados no cálculo destas despesas foram questionados pela SecexAdministração nas contas da FHE, exercício de 2009. A FHE informou que é umbilicalmente ligada à APE/Poupex desde o início de suas atividades, e que não é viável precisar o quantitativo de empregados que desempenharam atividades necessárias ao funcionamento da FHE. O número de empregados informado é uma estimativa da produção média mensal, considerada a unidade de medida de trabalho homem/hora (peça 27, p. 23-24 – TC 023.292/2010-5).

61. Além da imprecisão na metodologia dos cálculos, agrava o fato da produção informada pelas unidades da APE/Poupex ser também uma estimativa.

62. A imprecisão no cálculo das despesas de pessoal da APE/Poupex a serem ressarcidas, aliadas ao controle interno deficiente, mencionado no item VII desta instrução, aumenta a possibilidade de desvios e prejuízos financeiros à FHE. Dessa forma, esta falha pode motivar ressalva no julgamento destas contas, sem necessidade de determinação de medidas saneadoras, haja vista a proposta nas contas de 2009.

X. Lançamentos contábeis intempestivos

63. A FHE pode adquirir bens imóveis da União, sob a jurisdição do Ministério do Exército, por meio de doação, compra ou permuta, conforme art. 30 da Lei 6.855/1980. O instrumento adotado na formalização da transação imobiliária é o termo de ajuste.

64. Para verificar a conformidade dessas transações, o TCU realizou levantamento de auditoria, abrangendo o período de 2004 a 2007 (TC 028.066/2007-3).

65. Constatou-se a existência de quatro transações imobiliárias, que foram realizadas por meio de permuta. Dentre elas, encontram-se as formalizadas nos Termos de Ajuste 412400, 511800 e 604600, mencionadas nas presentes contas (peça 3, p. 98).

66. Ao realizar uma permuta, o Exército transfere o imóvel para a FHE e fica credor da fundação. A FHE quita sua dívida junto ao Comando do Exército ao construir, reformar e ampliar edificações de interesse do Exército ou do Ministério da Defesa. A contrapartida recebida pelo Comando do Exército não é em dinheiro, mas em vantagem que atende ao interesse público.

67. O registro dessas operações no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) ocorria apenas quando concluída a totalidade dos serviços de contrapartida prestados pela FHE, que se estendiam por diversos exercícios. Os atos, fatos, direitos e obrigações contábeis gerados pela transferência do imóvel eram controlados em sistema à parte.

68. Em razão desses achados, o TCU estabeleceu prazos para a realização dos lançamentos contábeis, observando a realidade dos fatos e o princípio contábil da oportunidade (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;

69. Muito embora o prazo estipulado pelo TCU não tenha expirado no exercício de 2010, a administração da FHE não adotou providências no sentido cumprir a determinação do TCU. No entendimento da FHE, o lançamento deve ocorrer quando da assinatura e registro das escrituras definitivas de transmissão das propriedades, e não à medida que os fatos ocorrem. Assim, se pronunciou a FHE, ao responder a diligência realizada pela SecexAdministração para esclarecer a questão nas contas relativas ao exercício de 2009 (Peça 27 - TC 023.292/2010-5):

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 (*grifo nosso*).

70. Nota-se que os lançamentos permaneciam intempestivos em 2013, ano da resposta à diligência, evidenciando que a FHE não adotou providências no sentido de efetuar os lançamentos contábeis tempestivamente, observando a realidade dos fatos e o princípio contábil da oportunidade, conforme determinado pelo TCU no item 9.2.2 do Acórdão 3.410/2010.

71. A responsabilidade pela falha recai sobre a Diretoria, que é órgão da FHE competente para fixar normas gerais de operação e de utilização de seus recursos, conforme art. 9º do estatuto da FHE. Assim, a falha pode ser motivo de ressalva quando do julgamento das contas dos membros da Diretoria, sem necessidade de nova determinação relativa à questão.

XI. Regulamento de licitações e contratos em desacordo com a Lei 8.666/1993

72. Ao realizar levantamento de conformidade no remanejamento de bens imóveis entre o Exército e a FHE, o TCU verificou que o Regulamento de Licitações e Contratos, aprovado pela Portaria do Comandante do Exército 152/2007, continha dispositivos contrários à Lei 8.666/1993 (TC 028.066/2007-3).

73. A título de exemplo, pode-se mencionar o limite para dispensa de licitação. A lei estabelecia o valor de R\$ 16.000,00, mas o regulamento estendia esse limite para R\$ 120.000,00. Este limite a maior possibilitava a celebração de contratos pela FHE sem a realização de licitações obrigatórias.

74. Esta diferença de valores refletiu nos termos de ajustes celebrados entre o Comando do Exército e a FHE para facilitar o acesso à moradia para militares. O Comando do Exército transferia um imóvel para a FHE, que, por sua vez, prestava serviços de interesse do Exército para compensar o valor do imóvel. Estes serviços poderiam ser contratados sem licitação até o valor de R\$ 120.000,00, contrariando o limite fixado pela lei.

75. Para corrigir essa falha, o Plenário do TCU proferiu as seguintes determinações (Acórdão 3.410/2010 - TCU – Plenário):

9.2. determinar à Fundação Habitacional do Exército 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;

76. Segundo o CCIEx, a FHE afastou a incidência de seu regulamento de licitações e contratos no que era incompatível com a Lei 8.666/1993. Já a Portaria 152/2007, que aprovou o regulamento, foi revogada por meio da Portaria 248/2011, do Comando do Exército.

77. A FHE atendeu a determinação constante do item 9.2.1 ao afastar a aplicação de seu regulamento. No entanto, considerando que os dispositivos contrários à Lei 8.666/93 permaneceram vigentes no exercício de 2010, a falha pode ser objeto de ressalva nas contas dos membros da Diretoria, a quem competia fixar as normas gerais de operação e de utilização de seus recursos, em observância ao art. 9º, inciso II, alínea “a”, do estatuto da FHE.

XII. Contratação de empréstimo ilegal

78. O balanço patrimonial da FHE, exercício de 2010, revela obrigações por empréstimos tomados junto à APE/Poupex, no valor de R\$ 406.110 mil. A concessão desse empréstimo contraria o disposto no art. 29 da Lei 6.855/1980, que vincula a concessão de empréstimos pela APE/Poupex a operações imobiliárias (peça 3, p. 5).

79. Esse empréstimo também consta das demonstrações contábeis relativas ao exercício de 2009. Em diligência realizada pela SecexAdministração, o Banco Central do Brasil (Bacen) confirmou que a operação, no valor de R\$ 477 milhões, foi considerada ilegal por afrontar o art. 29 da Lei 6.855/1980. Informou ainda que determinou à FHE a liquidação dessa operação, que se concluiu em 2011 (peça 23, p. 2-3 – TC 023.292/2010-5):

Relativamente ao tópico ‘c.3’ - se o Bacen concluiu sobre a legalidade do empréstimo de R\$477 milhões tomado pela FHE junto à Poupex 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 - Poupex 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 Poupex 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 Poupex 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.

80. A responsabilidade por esta falha alcança o Presidente e os membros da Diretoria. Ao presidente compete representar a FHE, e à Diretoria compete deliberar sobre operações desta espécie.

81. Assim, não obstante a liquidação do empréstimo nos exercícios de 2011 e 2012, a vigência do contrato no exercício de 2010 macula as contas dos responsáveis. Sendo assim, propõe-se tão somente que esse contrato de empréstimo seja motivo de ressalva, pois uma determinação para liquidação da operação seria inócua.

CONCLUSÃO

82. Tendo em vista que as ocorrências constantes da seção “Exame Técnico” se relacionam à matéria examinada nos TC 032.763/2010-7 e 024.637/2013-0, ainda não apreciado por esta Corte de Contas, cujo desfecho pode afetar o mérito das contas dos responsáveis, propõe-se o sobrestamento destes autos até que seja proferida decisão definitiva no âmbito daquele processo (item III desta instrução).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

83. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo determinar o sobrestamento do julgamento dos autos, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 157 e 201, § 1º, do Regimento Interno/TCU, até que seja proferida decisão definitiva no âmbito do TC 032.763/2010-7 e 024.637/2013-0.

SecexAdministração, em 13/2/2015.

(Assinado eletronicamente)

Marcos Renner Vieira da Silva

AUFC – Mat. 2933-5