



## **AUDITORIA INTEGRADA**

## **RELATÓRIO FINAL**

# **Avaliação da gestão e dos controles empreendidos pela Codhab no âmbito do Programa Morar Bem**

**(Processo nº 575/2016)**



Brasília 2016



## Resumo Executivo

O objeto da auditoria foi a gestão da Codhab no âmbito do Programa Morar Bem, em cumprimento à Decisão nº 6062/2015 que aprovou o PGA 2016.

Trata-se de programa habitacional, vinculado ao Programa Minha Casa, Minha Vida, do Governo Federal, com vistas a ampliar a oferta de solução de moradias de interesse social e amortização do déficit habitacional por meio da indução e apoio do Poder Público à produção de novas habitações por agentes privados e sociais.

Desde o início do Programa, em 2011, foram empenhados aproximadamente **R\$ 179 milhões**, permitindo a entrega de **14.781** unidades habitacionais à população.

### O que o Tribunal buscou avaliar?

A gestão e os controles empreendidos pela Codhab no âmbito do Programa Morar Bem.

Para alcançar esse objetivo, foram propostas 2 questões de auditoria: “O processo de seleção dos interessados respeita os ditames legais e os princípios constitucionais?” e “O programa habitacional Morar Bem cumpre sua finalidade?”

### O que o Tribunal constatou?

Dentre as irregularidades encontradas destacam-se:

**1) a entrega de unidades habitacionais a candidatos que não atendiam aos requisitos legais para participação no Programa, como:**

- a. Beneficiários que já contavam com propriedade anterior no DF, inclusive em diversos condomínios irregulares:

Empreendimento	Qtde Candidatos	Total de Imóveis
Estilo Santa Maria	3	3
Paranoá Parque	23	25
Parque do Riacho	57	61
Jardins Mangueiral	234	267
	<b>317</b>	<b>356</b>

- b. Beneficiários já contemplados em outros programas habitacionais;  
c. Beneficiários com renda superior ao permitido para participação no Programa (até 12 SM), sendo exemplo, a candidata registrada na tabela a seguir:

Fase	Data	Est Civil	Renda Candidato (x SM)	Renda Cônjuge (x SM)	Renda Familiar (x SM)
Habilitação	Julho/2010	Solteira	11,2	0	11,2
Contemplanção	Abril/2013	Casada	22,1	19,3	41,4

SM – Salário Mínimo / 2010 – R\$ 510,00 / 2013 – R\$ 678,00

Dentre as causas identificou-se a omissão do real estado civil do candidato, de modo a **evitar composição de renda** familiar ou para **fraudar o requisito de propriedade** de imóvel residencial no DF;

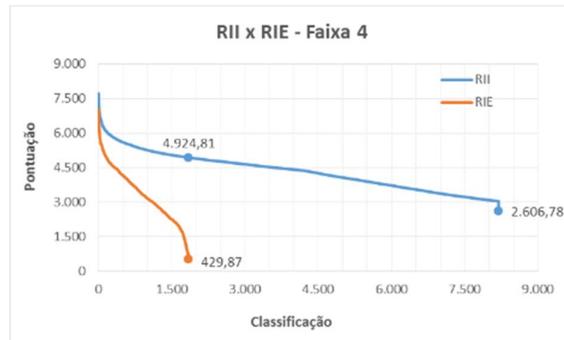


**2) a existência de candidatos habilitados ao Programa que não cumprem os requisitos legais:**

- a. habilitados com propriedade anterior no DF;
- b. habilitados já contemplados em outros programas habitacionais;
- c. candidatos habilitados já falecidos.

**3) a distribuição ilegal de imóveis a cooperativas e associações,** com entrega de unidades prontas e não de áreas, para que as entidades atuando com parceiras do Estado, realizem a construção de moradias. Tal conduta foi responsável pelos seguintes efeitos:

- a. a pontuação necessária para recebimento de uma unidade habitacional é **até 12 vezes** maior para o candidato inscrito na Relação de Inscrição Individual (RII) em comparação ao candidato da Relação de Inscrição por Entidade;



- b. o candidato ligado a entidades é **mais jovem, possui menor tempo de fila, menor tempo de Brasília,** bem como **menor quantidade de dependentes,** como ilustra a Tabela a seguir:

Faixa 1 - Habilitados		
Classificação	RII	RIE
1º	8.143,55 pontos	6.942,68 pontos
16.552º	4.618,05 pontos	582,74 pontos
Perfil do candidato na classificação 16.552º		
Estado Civil:	Casado	Solteiro
Qtde Dependentes:	2	0
Tempo de Bsb*:	40 anos	7 anos
Tempo de fila*:	22 anos	1 ano e 10 meses
Idade*:	51 anos	31 anos

\*referência maio/2016



- 4) a **classificação irregular dos candidatos na fila**, que considera para fins de pontuação os dados declarados pelo candidato (independentemente se comprovado), gerando diferença de **até 8.000 posições na fila** entre os dados declarados e os comprovados:

ALTERAÇÕES NA FILA APÓS A REPONTUAÇÃO E RECLASSIFICAÇÃO DOS CANDIDATOS					
Ganhará posições na fila	59.316	100%	Perderá posições na fila	86.824	100%
Até 1.000 posições	16.178	27,3%	Até 1.000 posições	23.547	27,1%
Até 2.000 posições	9.235	15,6%	Até 2.000 posições	16.302	18,8%
Até 3.000 posições	4.932	8,3%	Até 3.000 posições	12.365	14,2%
Até 4.000 posições	3.704	6,2%	Até 4.000 posições	12.122	14,0%
Até 5.000 posições	4.412	7,4%	Até 5.000 posições	6.985	8,0%
Até 6.000 posições	2.863	4,8%	Até 6.000 posições	4.043	4,7%
Até 7.000 posições	1.798	3,0%	Até 7.000 posições	2.293	2,6%
Até 8.000 posições	2.052	3,5%	Até 8.000 posições	2.083	2,4%
Ganha mais de 8.000 posições	14.142	23,8%	Perde mais de 8.000 posições	7.084	8,2%
<b>SEM ALTERAÇÃO</b>					<b>36</b>
<b>SOMA TOTAL DE HABILITADOS</b>					<b>146.176</b>

- 5) o **prejuízo à transparência das informações disponibilizadas no sítio institucional**;

- 6) **desvio da função social e assistencial do Programa**:

- a. identificados imóveis do Programa sendo vendidos, alugados, cedidos a terceiros ou mantidos desocupados;
- b. observada promoção da especulação imobiliária no DF com imóveis de programa habitacional, como demonstrado no lucro de 74% obtido com a venda irregular de unidade entregue no Jardins Mangueiral:

Imóvel PMB: QC 15 Rua A Casa 57 – Jardins Mangueiral			
Data Entrega Codhab	18/01/2012	Data da Venda	14/11/2013 (após 1 ano 10 meses)
Valor Codhab	R\$ 100.830,00	Valor Venda	<b>R\$ 175.000,00</b>

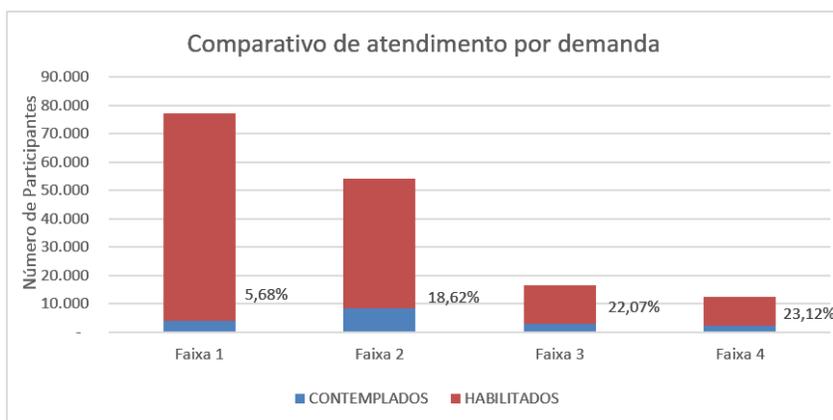
- c. observou-se imóveis desocupados **há até 4 anos**, desde o recebimento da unidade pelo beneficiário.

- 7) a **entrega de imóveis a candidatos com patrimônio incompatível com a finalidade do Programa**:

- a. identificados casos de beneficiados com patrimônio que **supera em até 10 vezes** o valor do imóvel recebido por meio do Programa Morar Bem, totalizando R\$ 1.460.000,00 (referência agosto/2015);
- b. identificados beneficiários com cota de 33,33% em até **6 diferentes imóveis comerciais** na Asa Sul, além de em apartamento residencial de mais de 190 m<sup>2</sup> no mesmo bairro.

- 8) a **ausência de priorização aos cidadãos de baixa renda (faixas 1, 2 e 3), idosos, deficientes e vulneráveis**, sendo os menos atendidos pelo Programa habitacional:

- a. O percentual de atendimento a pessoas com renda acima de R\$ 5.000,00 até 10.560,00 (12 SM – faixa 4) é **o dobro dos candidatos de baixa renda**, em relação às respectivas demandas:



b. Não há atendimento dos percentuais destinados a deficientes, idosos e vulneráveis:

Empreendimento	Deficientes (8%)	Idosos (5%)	Vulneráveis (7%)	Total
Estilo Santa Maria	14,55%	1,12%	0%	15,62%
Jardins Mangueiral	3,74%	2,33%	0%	6,07%
Paranoá Parque	8,52%	7,2%	0,05%	15,77%
Parque do Riacho	7,44%	4,53%	0%	11,97%

Adicionalmente apontam-se irregularidades na gestão das cooperativas e insegurança do sistema informatizado da Codhab.

### Quais foram as recomendações e determinações formuladas?

Entre as proposições formuladas à **CODHAB**, destacam-se: a implementação de mecanismos de controle que permitam a comprovação do cumprimento dos requisitos pelos candidatos no momento do recebimento dos imóveis; a ampliação da transparência dos dados referentes a entidades disponibilizados no sítio institucional da Companhia; a adoção das medidas cabíveis para os beneficiados identificados incorrendo em descumprimento de requisitos ou desviando a finalidade do programa por meio de venda ou aluguel de unidades habitacionais; a gestão junto a outros órgãos de modo a fortalecer a fiscalização; a repontuação e reclassificação dos candidatos da fila segundo os dados comprovados e abster-se de distribuir unidades habitacionais prontas à cooperativas e associações ou aos seus filiados, restringindo-se à disponibilização de áreas para construção, destinadas aquelas entidades credenciadas ao Programa e devidamente qualificadas.

À CEB e à SEF propôs-se que disponibilizem as informações necessárias ao fortalecimento dos controles da política habitacional, tais como: titularidade das contas de luz das unidades originárias dos programas habitacionais e bases de dados de IPTU/ITBI, e outras que se fizerem necessárias.

À SEPLAG propôs-se que avalie a situação dos sistemas informatizados da Codhab, quanto à ausência de governança, a ausência de políticas de segurança e a situação do corpo técnico de informática da Companhia.



Por fim, sugere-se ao Governador que avalie a conveniência de incluir valor de patrimônio máximo, pessoal ou familiar, como condição para participação em programas habitacionais, bem como de alterar o limite de renda a ser atendida pelos programas habitacionais do DF, excluindo a 4ª Faixa, a exemplo do programa federal Minha Casa Minha Vida, além de promover gestão junto aos agentes financiadores dos imóveis originários de Programas Habitacionais promovidos pelo GDF de modo que, em casos de comprovado descumprimento contratual, as unidades retomadas sejam reincorporadas ao Programa.

Cabe ressaltar que tais proposições ainda carecem de deliberação do Plenário.

**Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?**

Espera-se que, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal haja a garantia de entrega das unidades habitacionais a quem efetivamente precisa do amparo estatal, resultando em maior credibilidade ao programa, evitando os desvios de venda e aluguel de imóveis distribuídos, promovendo justiça social.



## Sumário

1. Introdução .....	8
1.1 Apresentação .....	8
1.2 Identificação do Objeto.....	8
1.3 Contextualização.....	15
1.4 Objetivos.....	19
1.4.1 Objetivo Geral.....	19
1.4.2 Objetivos Específicos.....	19
1.5 Escopo .....	19
1.6 Montante Fiscalizado.....	20
1.7 Metodologia.....	20
1.8 Critérios de auditoria .....	23
1.9 Avaliação do Controle Interno .....	24
2. Resultados da Auditoria.....	26
2.1. QA 1 - O processo de seleção dos interessados respeita os ditames legais e os princípios constitucionais?.....	26
2.1.1. Achado 1 – Entrega de unidades habitacionais a candidatos que não atendiam aos requisitos legais para participação no Programa .....	26
2.1.2. Achado 2 – Há candidatos habilitados ao recebimento de unidades habitacionais que não cumprem os requisitos legais .....	41
2.1.3. Achado 3 – Distribuição ilegal de unidades habitacionais a cooperativas e associações .....	44
2.1.4. Achado 4 – Classificação irregular dos candidatos na fila para recebimento das unidades habitacionais .....	53
2.1.5. Achado 5 – Prejuízo à transparência das informações disponibilizadas no sítio institucional .....	61
2.2. QA 2 – O Programa Habitacional cumpre sua finalidade? .....	67
2.2.1. Achado 6 – Desvio da função social e assistencial do Programa.....	67
2.2.2. Achado 7 – Entrega de unidades habitacionais a candidatos com patrimônio incompatível com a finalidade do Programa.....	84
2.2.3. Achado 8 – A política habitacional não prioriza os cidadãos de baixa renda, idosos, deficientes e vulneráveis .....	88
2.3. Outros Achados.....	95
2.3.1. Achado 9 – Irregularidade no Credenciamento e Fiscalização das Cooperativas .....	95
2.3.2. Achado 10 – Insegurança do sistema informatizado da Codhab.....	107
3. Conclusão .....	112
4. Proposições .....	113
ANEXO I - PLANO DE AÇÃO.....	118



## **1. Introdução**

### **1.1 Apresentação**

Trata-se de Auditoria Integrada realizada na Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF – Codhab, em cumprimento ao PGA 2016.

### **1.2 Identificação do Objeto**

2. O objeto da auditoria foi a gestão da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF - Codhab no âmbito do Programa Morar Bem.

3. A Codhab foi criada pela Lei nº 4.020, de 25 de setembro de 2007<sup>1</sup>. Sua atuação é articulada com políticas e programas que visem ao desenvolvimento das funções econômicas e sociais da população, preferencialmente de baixa renda, com o intuito de assegurar o bem-estar das comunidades, a melhoria da qualidade de vida e a preservação do meio ambiente.

4. A Codhab, vinculada à Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação (SEGETH), é uma empresa pública dotada de personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio sob a forma de sociedade limitada, integrante da Administração Indireta do Governo do Distrito Federal.

5. A Lei define que a Companhia tem a finalidade de executar a Política de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal e abrange como principais competências os seguintes assuntos:

- desenvolver planos, programas e projetos habitacionais;
- promover a regularização urbanística, ambiental e fundiária;
- política de desenvolvimento habitacional;
- projetos sociais e intervenções urbanas;
- implementação e otimização da qualidade da habitação;
- remoção de aglomerados informais ilegais;
- articulação com estados e municípios relacionados à Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal (RIDE);
- controle e avaliação com vistas a monitorar o Sistema de Habitação do Distrito Federal (SIHAB/DF);
- operacionalizar o sistema de seleção, analisando e aprovando os beneficiários da política de subsídios;

6. O Decreto nº 29.072, de 20.05.2008, ao regulamentar a Lei nº 3.877/06<sup>2</sup>, também dispõe sobre suas atribuições e competências relativas ao implemento da política de habitação local:

<sup>1</sup>Autoriza a criação da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB/DF, cria o Sistema de Habitação do Distrito Federal – SIHAB/DF e dá outras providências.

<sup>2</sup> de 26 de junho de 06 que dispõe sobre a política habitacional do Distrito Federal.



“Art. 3º. À Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal - Codhab/DF caberão a execução da Política de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal, a coordenação das respectivas ações e a implementação dos Programas Habitacionais de que trata este Decreto.

(...)

§ 2º Caberá à Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal - Codhab/DF, nos termos do artigo 4º da Lei nº 4.020, de 25 de setembro de 2007, indicar e distribuir os segmentos específicos em que se subdividem os Programas Habitacionais, conforme constante dos incisos I e II do artigo 2º deste Decreto, considerando para a distribuição as condições relativas à pontuação, ao local de moradia, ao local de trabalho, à opção do interessado e características específicas.

§ 3º Será desenvolvido um sistema de planejamento pela Codhab/DF para acompanhamento e avaliação dos programas habitacionais, devendo ser dada a necessária publicidade.

(...)

Art. 5º. As aquisições dos lotes pertencentes aos Programas Habitacionais estabelecidos no artigo 2º deste Decreto serão onerosas, podendo ser concedidos subsídios para a alienação nos Programas Habitacionais de Interesse Social, inclusive mediante financiamento social.

§ 1º Excetuam-se do caput deste artigo aqueles lotes destinados exclusivamente a famílias de baixa renda.

§ 2º Consideram-se famílias de baixa renda aquelas com renda familiar de 0 a 5 salários mínimos.”

7. A diretoria da Companhia é composta por cinco diretores. Ocupam essas funções, em julho de 2016, os a seguir relacionados:

- Presidente: Gilson José Paranhos de Paula e Silva;
- Diretoria de Produção Habitacional (DIPRO): Júnia Salomão Federman;
- Diretoria Imobiliária (DIMOB): Jorge Daniel Sette Gutierrez;
- Diretoria de Regularização de Interesse Social (DIREG): Cristian Ferreira Viana;
- Diretoria Financeira (DIFIN): Eloy Corazza;
- Diretoria Administrativa (DIRAD): Carlos Nogueira da Costa.

8. O PLANDHIS<sup>3</sup> detalha os programas distritais direcionados à habitação de interesse social, quais sejam:

- Programa de Desenvolvimento Institucional;
- Programa de Recenseamento Imobiliário;
- Programa de Revisão e Atualização da Legislação Aplicável;
- Programa de Implantação dos Instrumentos de Gestão da Política Urbana;
- **Programa Morar Bem;**
- Programa de Regularização Fundiária – Regularizou é seu.

9. A auditoria irá tratar especificamente do Programa Morar Bem, como segue.

### **Programa Morar Bem**

10. O Programa Morar Bem, vinculado ao Programa Minha Casa, Minha Vida, do Governo Federal<sup>4</sup>, prioriza a ampliação da oferta de solução de moradias de interesse

<sup>3</sup> Plano Distrital de Habitação de Interesse Social.

<sup>4</sup> O programa distrital utiliza-se dos recursos federais para construção e financiamento das unidades habitacionais.



social e amortização do déficit habitacional através da indução e apoio do Poder Público à produção de novas habitações por agentes privados e sociais.

11. A ação é voltada para famílias com renda bruta de até 12 salários mínimos. Criado em 2011, o programa popular visa a construção de unidades habitacionais no Distrito Federal. A proposta é ofertar moradias com infraestrutura urbana, como abastecimento de água, esgoto sanitário, energia elétrica, iluminação pública, instalações telefônicas, redes de drenagem de águas pluviais, pavimentação asfáltica e, equipamentos públicos, como escolas, postos de saúde e de polícia.

12. Pode participar do programa, o cidadão que atender aos seguintes requisitos:

- Ter maioria ou ser emancipado na forma da lei;
- Residir no Distrito Federal nos últimos 5 anos;
- Não ser, nem ter sido proprietário, promitente comprador ou cessionário de imóvel no DF;
- Não ser beneficiado em outro programa habitacional no Distrito Federal;
- Possuir renda familiar de até 12 salários mínimos.

13. As condições para participar do Programa Morar Bem estão previstas na Lei nº 3.877/06, que dispõe sobre a Política Habitacional do Distrito Federal.

#### **Faixas de renda**

14. Os candidatos são divididos por faixas de renda familiar que irão definir o tipo de imóvel que será ofertado, a forma de subsídio governamental e o universo de concorrentes para a disputa à unidade habitacional. As faixas são classificadas em:

- Faixa 1 – renda mensal de 0 a R\$ 1.600,00;
- Faixa 2 – renda mensal de R\$ 1.600,01 a R\$ 3.275,00;
- Faixa 3 – renda mensal de R\$ 3.275,01 a R\$ 5.000,00;
- Faixa 4 – acima de R\$ 5.001,01 até 12 salários mínimos.

#### **Fases do programa**

15. As fases do Programa são as seguintes<sup>5</sup>:

- Inscrição (cadastramento/recadastramento): o interessado deve preencher o formulário na internet com os dados pessoais para concorrer à moradia;
- Pontuação/Classificação: pontuação atribuída aos requisitos informados no ato da inscrição (declaratório), enquadrando o candidato em determinada classificação na fila;
- Convocação: o candidato deve apresentar a documentação para comprovar as informações declaradas na inscrição;
- Habilitação (comprovação dos dados): os dados declarados são confirmados e publicados em Diário Oficial;
- Manifestação de Interesse: utilizada no período de 2012 a 2014 como parte do processo de habilitação, tratava-se da oportunidade em que os candidatos optavam por até 3 empreendimentos, de acordo com sua Faixa de renda. Dessa forma, o candidato concorreria dentro das filas dos empreendimentos escolhidos, segundo sua prioridade de escolha.

Tal manifestação foi extinta por meio da Súmula DIMOB nº 12/2015 em razão do prejuízo aos candidatos que optavam por empreendimentos que não foram

<sup>5</sup> De acordo com o memorando nº 300.000.201/2016/DIMOB/CODHAB/DF



concretizados;

- Indicação da demanda: candidatos habilitados são indicados, segundo sua classificação, para determinado empreendimento;
- Titularidade: entrega da unidade habitacional.

### Critérios de classificação/pontuação

16. Para fins de classificação, os candidatos são pontuados de acordo com os seguintes critérios:

- **tempo de residência** no Distrito Federal – até 4.000 pontos;
- **tempo de inscrição** no Cadastro da Habitação – até 1.500 pontos;
- **número de dependentes** - 500 pontos por dependente até o limite máximo de 2.500 (5 dependentes ou mais);
- **grupo familiar com condições especiais** - pessoas com deficiência ou pessoas com mais de 60 anos - 600 pontos para o titular e 300 pontos para o dependente distribuídos segundo tabela a seguir:

1.4. Grupo familiar com condições especiais - pessoas com deficiência ou pessoas com mais de 60 (sessenta) anos: 1.500 pontos, assim distribuídos.

	A	B
Grupo familiar com 01 membro com condições especiais	300	600
Grupo familiar com 02 membros com condições especiais	600	900
Grupo familiar com 03 membros com condições especiais	900	1.200
Grupo familiar com 04 ou mais membros com condições especiais	1.200	1.500

(A) Grupo familiar em que o candidato não tem condições especiais.

(B) Grupo familiar em que o candidato tem condições especiais.

Fonte: Decreto nº 33.964/2012 que dispõe sobre os critérios de classificação de candidatos inscritos no Cadastro da Habitação do Distrito Federal e dá outras providências

17. A deficiência deve ser declarada no momento da inscrição e comprovada por meio de laudo médico e perícia médica no ato da entrega da documentação.

### Distribuição das unidades habitacionais

18. De acordo com o art. 5º da Lei nº 3.877/06, de cada **área** destinada à habitação de interesse social, **40%** são destinadas às pessoas do cadastro geral de inscritos individuais (RII<sup>6</sup>), **40%** para atendimento de cooperativas e associações habitacionais (RIE<sup>7</sup>). Os outros **20%** são reservados aos demais programas habitacionais de interesse social, divididos a seguinte proporção pela Codhab:

- **8%** para pessoas com deficiência, ratificada por órgãos especializados<sup>8</sup>;
- **5%** para atendimento aos idosos (a partir de 60 anos);
- **7%** para casos de vulnerabilidade social, a exemplo de famílias removidas em caso de obras de infraestrutura, pessoas que vivem em situação de extrema miséria, moradores de rua e catadores de resíduos sólidos, além de casos críticos por conta de prejuízos ou riscos ao Estado. Os casos serão comprovados por

<sup>6</sup> RII – Relação de Inscrição Individual.

<sup>7</sup> RIE – Relação de Inscrição por Entidade.

<sup>8</sup> SEDESTMIDH - Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos; SES - Secretaria de Saúde e SSP - Secretaria de Segurança Pública



meio de relatórios oficiais elaborados pelos órgãos competentes.

### Empreendimentos habitacionais

19. Os empreendimentos do Programa Morar Bem desde seu início em 2011, até maio de 2016, são os seguintes:

Tabela 1 – Relação de Empreendimentos da Codhab

Empreendimento	Qtde UH	Morar Bem	Faixas de Renda	Descrição do Empreendimento	Participação do GDF	Tipo de contratação
Jardins Mangueiral	8.000	Sim	Faixa 3 Faixa 4	Obras de habitação concluídas.	Demanda e Contraprestação pela manutenção das áreas públicas	PPP
Estilo Santa Maria	168	Sim	Faixa 2 Faixa 3 Faixa 4	Obras de habitação concluídas.	Indicação de Demanda	MCMV
Paranoá Parque	6.240	Sim	Faixa 1	Já foram concluídas e entregues 3.936 UH e falta ser entregue 2.304 unidades com previsão de entrega para o primeiro semestre de 2016.	Infraestrutura externa e indicação de demanda	MCMV
COER	33	Sim	Faixa 1	Obras habitacionais concluídas com 33 UH. Aguardando emissão de habite-se.	Infraestrutura externa e indicação de demanda	MCMV
Gama	2.400	Sim	Faixa 2 Faixa 3 Faixa 4	Em elaboração e aprovação dos projetos de arquitetura, emissão de alvará, registro de memorial de incorporação e contratação das obras junto ao agente financeiro.	Infraestrutura externa e indicação de demanda	MCMV
Guará	405	Sim	Faixa 2 Faixa 3 Faixa 4	Em fase de aprovação dos projetos de arquitetura, emissão de alvará, emissão de licença ambiental e contratação das obras com agente financeiro. Necessita de obras de infraestrutura.	Infraestrutura externa e indicação de demanda	MCMV
Nascente Ribeirão	18.000	Não	Faixa 01 Faixa 02	Em fase de aprovação dos projetos de urbanismo e emissão de licença ambiental	Convênio - Apresentação da lista da Codhab	Particular
H4 Samambaia	1.008	Sim	Faixa 02	O H4 Samambaia engloba 18 empreendimentos, dos quais 9 estão em obras com 496 UH, 5 estão em fase de habite-se com 288 UH e 4 já foram entregues com 224 UH.	Lista da Codhab	MCMV
Riacho Fundo II – Etapa III Entidades	1.023	Sim	Faixa 1	Em fase de contratação com o agente financeiro e aguarda recursos do Governo Federal (FDS/MCMV). Necessita da execução de infraestrutura. URB 67/99 devidamente registrado em Cartório.	Infraestrutura externa e indicação de demanda	MCMV
Riacho Fundo II – Etapa III Empresa	1.736	Sim	Faixa 1	Aguarda recursos do Governo Federal (FDS/MCMV). Necessita da execução de infraestrutura. URB 67/99 devidamente registrado em Cartório.	Infraestrutura externa e indicação de demanda	MCMV
Riacho Fundo II – Etapa IV	-	Não	-	Empreendimento da AMMVS	Infraestrutura externa e indicação de demanda	-
Riacho Fundo II -	5.904	Sim	Faixa 2	Obras de habitação concluídas,	Infraestrutura	MCMV



Empreendimento	Qtde UH	Morar Bem	Faixas de Renda	Descrição do Empreendimento	Participação do GDF	Tipo de contratação
Etapa V Parque do Riacho				com todas as 5.904 Unidades entregues.	externa e indicação de demanda	
Itapoã Parque - Trecho I	7.968	Sim	Faixa 1 Faixa 2 Faixa 3	Projeto de urbanismo aprovado pelo Decreto nº 36.251 em 29/05/2015; e renovado pelo Decreto 37.071 em 22/01/2016 e aguarda recursos FAR/MCMV do Governo Federal e recursos CPAC para obras de infraestrutura externa; obras de habitação não iniciadas	Infraestrutura externa e indicação de demanda	MCMV
Itapoã Parque - Trecho II	4.144	Sim	Faixa 1 Faixa 2 Faixa 3	Projeto de urbanismo aprovado pelo Decreto nº 36.251 em 29/05/2015; e renovado pelo Decreto 37.071 em 22/01/2016 e aguarda recursos FAR/MCMV do Governo Federal e recursos CPAC para obras de infraestrutura externa; obras de habitação não iniciadas	Infraestrutura externa e indicação de demanda	MCMV
Bairro Nacional	3.872	Sim	Faixa 1	Em fase de elaboração de estudo ambientais e projetos urbanísticos.	Infraestrutura externa e indicação de demanda	MCMV
Estrutural	-	Não	-	Melhorias Habitacionais	-	PAC
Planaltina - Nova Planaltina	92	Sim	Faixa 1	Em elaboração e aprovação dos projetos urbanísticos (envolve também área de regularização) e arquitetônicos. Aguardando recursos FAR/MCMV do Governo Federal para contratação das obras.	Infraestrutura externa e indicação de demanda	MCMV
Crixá	3.120	Sim	Faixa 1	Em fase de elaboração de estudo ambientais e projeto urbanístico. Aguardando Estudos de Impacto Ambiental pelo IBRAM.	Infraestrutura externa e indicação de demanda	MCMV
Recanto das Emas - Quadra 117/118 - Entidades	530	Sim	Faixa 1	Em fase de contratação com o agente financeiro e aguarda recursos do Governo Federal (FDS/MCMV). Execução da infraestrutura de drenagem e pavimentação em andamento	Infraestrutura externa e indicação de demanda	MCMV
*Recanto das Emas - Qd 117/118 - Empresa	1.736	Sim	Faixa 1	Aguardando recursos do FAR/MCMV do Governo Federal. Execução da infraestrutura de drenagem e pavimentação em andamento	Infraestrutura externa e indicação de demanda	MCMV

Legenda: UH – Unidades Habitacionais; PPP – Parceria Público-Privada; MCMV – Minha Casa Minha Vida; PAC – Programa de Aceleração do Crescimento; FDS – Fundo de Desenvolvimento Social; AMMVS - Associação Pró-Morar do Movimento Vida em Samambaia; CPAC - Programa de Financiamento das Contrapartidas do PAC  
Fonte: Memorando nº 100.001.033/2016-PRESI/Codhab/DF.

20. Existem empreendimentos específicos nos quais a Codhab tem algum tipo de participação, porém não serão objeto de análise na presente auditoria pois diferem do Programa Morar Bem. É o caso do empreendimento Residencial Nascente Ribeirão, Paranoá Parque Etapa IV e Estrutural.

### **Legislação Aplicável**

21. Identificaram-se como pertinentes ao trabalho ora proposto as seguintes fontes normativas:



- **Decreto Distrital nº 20.426/1999** - Consolida o Cadastro Geral de Inscritos no IDHAB;
- **Lei Federal nº 10.257/2001** - Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal; estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências – ESTATUTO DAS CIDADES;
- **Lei Federal nº 10.741/2003** – Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências;
- **Lei Distrital nº 3.877/2006** — Dispõe sobre a política habitacional do Distrito Federal.
- **Decreto nº 29.072/2008** - Regulamenta a Lei nº 3.877/2006 e dá outras providências;
- **Lei Distrital nº 3.792/2006** - Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas e dá outras providências;
- **Lei Distrital nº 4.020/2007** — Autoriza a criação da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – Codhab/DF, cria o Sistema de Habitação do Distrito Federal – SIHAB-DF e dá outras providências;
- **Lei Complementar Distrital nº 796/2008** - Dispõe sobre a Política Habitacional para Pessoas com Deficiência no âmbito do DF e dá outras providências;
- **Lei Distrital nº 4.332/2009** - Dispõe sobre a publicidade do cadastro de programas habitacionais e de programas sociais do Distrito Federal.
- **Decreto Distrital nº 30.742/2009** — Dispõe sobre a criação do cadastro Único de Habitação do Distrito Federal;
- **Decreto Distrital nº 29.972/2009** — Institui o atendimento prioritário à moradia nos programas habitacionais do Distrito Federal;
- **Lei Federal nº 11.977/2009** — Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida;
- **Decreto Distrital nº 33.033/2011** — Dispõe sobre o Novo Cadastro da Habitação do Distrito Federal (revogado);
- **Decreto Distrital nº 33.177/2011** — Dispõe sobre os critérios de classificação de candidatos inscritos no Cadastro da Habitação do Distrito Federal;
- **Decreto Distrital nº 33.799/2012** - Prorroga a validade da Relação de Inscrições Individuais do cadastramento para até 30 de setembro de 2012;
- **EDITAL nº 55 /2012** – Convoca para cadastramento no Novo Cadastro da Habitação;
- **Decreto Distrital nº 33.964/2012** — Altera o Anexo Único do Decreto nº 33.177/2011, que dispõe sobre os critérios de classificação de candidatos inscritos no Novo Cadastro da Habitação e dá outras providências;
- **Decreto Distrital nº 33.965/2012** — Revoga o Decreto nº 33.033/2011 e institui novas regras sobre o Novo Cadastro da Habitação do Distrito Federal;
- **Lei Distrital nº 5.126/2013** - Dispõe sobre a concessão de direito real de uso das áreas destinadas à Política Habitacional do DF;
- **Lei Distrital nº 5.197/2013** - Dispõe sobre a alienação de bens imóveis do DF no âmbito da Política Habitacional de Interesse Social do DF;
- **Portaria Ministério das Cidades nº 247/2014** – Estabelece condições gerais para habilitação das entidades.
- **PLANDHIS** – Plano Distrital de Habitação de Interesse Social;
- **Lei Federal nº 5.764/1971** – Define a Política Nacional de Cooperativismo,

institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências.

### 1.3 Contextualização

22. A presente auditoria constou do Plano de fiscalização para 2016 aprovado pela Decisão nº 6062/2015, em razão de inúmeras notícias envolvendo falhas no Programa.

23. A fiscalização também foi requerida pelo Deputado Distrital Chico Leite<sup>9</sup>, aprovada pela Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle – CFGTC, *in verbis*:

*“Temos recebido notícias encaminhadas por moradores, inscritos no programa habitacional “Morar Bem”, sobre suspeita de desvios que precisam ser devidamente apuradas por meio de auditoria ampla no programa.*

*As informações mais comuns, inclusive noticiadas pela imprensa, referem-se a concessão do benefício em desconformidade com a ordem de classificação do programa, gerando benefícios diretos a pessoas ligadas a cooperativas, dirigentes e servidores da secretaria e da companhia.*

*Informações noticiam que a prioridade de atendimento, assegurada pela Legislação distrital a pessoas com deficiência, do mesmo modo, não vem sendo cumprida. Há relatos de que pessoas acometidas por câncer, síndrome da imunodeficiência adquirida e outras doenças extremamente graves, devido à demora na convocação, estão vindo a óbito. Em contrapartida, pessoas inscritas por entidades são atendidas com maior rapidez, em comparação ao inscritos com deficiência e com doenças graves, bem como à frente daqueles inscritos individualmente e que esperam há décadas por uma oportunidade.*

*Diante dos fatos narrados, faz-se necessário que o programa seja submetido a ampla auditoria, a fim de que as notícias possam ser devidamente confrontadas, em vista dos instrumentos legais em vigor.”*

24. O deputado teve acesso à programação deste Tribunal por meio do Ofício nº 156/2015-P/SEGECEX<sup>10</sup>.

25. Ademais, o tema é recorrente no Distrito Federal, sendo alvo de inúmeras denúncias pela imprensa distrital:



Fonte: Jornal de Brasília – 15/02/2016

### Venda ilegal de imóveis no Jardins Mangueiral

Sedhab afirma que já foram identificados 21 casos suspeitos até o momento

Ludmila Rocha  
ludmila.rocha@jornaldebrasil.com.br

...rem concordado com  
...ras para a aquisição de  
...slo programa Minha  
...Vida, do Governo  
Federal – entre elas a impossibilidade  
de transferência do domínio, posse  
ou qualquer outro direito de uso da  
propriedade pelo período de dez anos  
– muitos moradores do Jardins  
Mangueiral não têm cumprido essa  
determinação. Desde o ano  
passado, a Secretaria de Habitação  
(Sedhab) já identificou 21 possíveis  
casos de comercialização indevida de imóveis.



Fonte: Jornal de Brasília – 01/09/2014

<sup>9</sup> Requerimento nº 665/2015 encaminhado por meio do Ofício nº 283/15-GMD (e-doc 632FF29F).

<sup>10</sup> E-doc F0FD4606.



**HABITAÇÃO /** Cooperativas e construtoras são investigadas pelo Ministério Público do DF. Elas são suspeitas de vender o sonho da casa própria a centenas e até a milhares de pessoas, utilizando inclusive tráfico de influência política.

# ESQUEMA MILIONÁRIO

LUISIANA TAVARES  
MARA PULZ

Dois empreendimentos em construção no Distrito Federal e no município de Brasília (DF) são alvo de uma investigação do Ministério Público do DF. O esquema envolve a venda de terrenos e a construção de casas, com o uso de recursos públicos para a aquisição de terrenos e a construção de casas, com o uso de recursos públicos para a aquisição de terrenos e a construção de casas.



Dois empreendimentos em construção no Distrito Federal e no município de Brasília (DF) são alvo de uma investigação do Ministério Público do DF.

## Eles negam conexão

Dois empreendimentos que têm como foco a construção de casas para a população em DF estão a cargo de Carlos Magalhães, ex-governador de Pernambuco, que partera a construção de casas para a população em DF.

Fonte: Correio Braziliense – 29/04/2010

# Pesadelo da casa própria

Com cadastro na Códhab, algumas das vítimas do esquema de venda ilegal de lotes contam como funcionava o golpe

MARA PULZ

A investigação do sonho da casa própria se tornou um pesadelo para milhares de pessoas em Brasília. O esquema envolve a venda de terrenos e a construção de casas, com o uso de recursos públicos para a aquisição de terrenos e a construção de casas.



Documento liberado a ocupação de terrenos no QS 16 do Bloco F Funde II, outras quatro casas estão sendo construídas no local

Fonte: Correio Braziliense – 28/04/2010

# Negócio suspeito na mira do TCDF

Além do Ministério Público, Tribunal de Contas vai apurar supostas irregularidades nos editais de seleção das associações e empreiteiras

LUISIANA TAVARES

Dois empreendimentos em construção no Distrito Federal e no município de Brasília (DF) são alvo de uma investigação do Ministério Público do DF. O esquema envolve a venda de terrenos e a construção de casas, com o uso de recursos públicos para a aquisição de terrenos e a construção de casas.



## Doação de lotes

A Comissão de Inspecção do Ministério Público do DF vai apurar supostas irregularidades nos editais de seleção das associações e empreiteiras.

Fonte: Correio Braziliense – 30/04/2010

# Cooperativas sob investigação

Polícia Civil e Ministério Público apuram participação de pelo menos 40 entidades em fraude com lotes distribuídos pela Códhab

MARA PULZ

A Polícia Civil e o Ministério Público estão investigando a participação de pelo menos 40 entidades em fraude com lotes distribuídos pela Códhab.



Carlos (à frente) está investindo Códhab de lotes de DF e foi comprando pelo o Estado durante dois dias. Antão já não tem mais empresas

Fonte: Correio Braziliense – 14/08/2010

26. Além das denúncias sobre diversas irregularidades no Programa que com frequência estampam as mídias distritais, as ofertas de venda e locação de unidades habitacionais são facilmente identificadas em sítios de anúncios de imóveis, não obstante haver cláusula contratual de inalienabilidade:

IF > Distrito Federal e região > Aluguel > Apartamentos > Brasília > J Mangueiral

Ap. 2 q. varanda - **R\$1.050**

Inserido em: 30 Outubro 12:00,



Aluguel: **R\$1.050**

Fonte: Bom negócio.com – 04/11/2014

DF > Distrito Federal e região > Venda > Casas > Brasília > J Mangueiral

Casa 3 quarto jardim mangueiral quitada - **R\$260.000**

Inserido em: 28 Outubro 14:45,



Preço: **R\$260.000**

casa 3 quartos jardim mangueiral 260 mil quitada, cu o djgo por 120mil.

Fonte: Bom negócio.com – 04/11/2014



	<b>JARDINS MANGUEIRAL ÁGIO POR APENAS R\$ 80.000,00</b> Apartamento à Venda em <b>São Sebastião</b> Quartos: 2   Salões: 0   Garagens: 2 R\$: 180.000,00 Valor m² R\$: 3.750,00 Área útil/Privativa: 48m²   Ágio R\$:80.000,00 Data: 02/02/16 Mais ofertas Anúncios		<b>Casa, Jardim Botânico</b> 2 quartos   56 m²   Condomínio: R\$ 270   2 vagas R\$ 1.300 Hoje 11:20 Brasília, J Mangueiral Casas - Anúncio Profissional
	<b>JARDINS MANGUEIRAL ÓTIMO APARTAMENTO TERREÇO!</b> Apartamento à Venda em <b>São Sebastião</b> Quartos: 2   Salões: 0   Garagens: 1 R\$: 180.000,00 Valor m² R\$: 3.214,29 Área útil/Privativa: 56m² Data: 22/02/16 Mais ofertas Anúncios		<b>Apartamento mobiliado</b> 2 quartos   58 m²   Condomínio: R\$ 250   1 vaga R\$ 850 Ontem 18:57 Brasília, J Mangueiral Apartamentos
	<b>JARDINS MANGUEIRAL</b> Apartamento à Venda em <b>São Sebastião</b> Quartos: 2   Salões: 0   Garagens: 1 R\$: 175.000,00 Valor m² R\$: 3.125,00 Área útil/Privativa: 56m² Data: 08/03/16 Mais ofertas Anúncios		<b>Casa 2 quartos Mangueiral</b> 2 quartos   Condomínio: R\$ 280   1 vaga R\$ 1.000 Ontem 15:34 Brasília, Asa Norte Casas
	<b>JARDINS MANGUEIRAL NAO ACEITO TROCA</b> Apartamento à Venda em <b>São Sebastião</b> Quartos: 2   Salões: 0   Garagens: 1 R\$: 170.000,00 Valor m² R\$: 3.641,67 Área útil/Privativa: 48m²   Ágio R\$:90.000,00 Data: 07/03/16 Mais ofertas Anúncios		<b>Alugo casa 03 Quartos no Jardins Mangueiral</b> 3 quartos   1 m²   2 vagas R\$ 1.700 4 Mar 17:28 Brasília, J Mangueiral Casas
			<b>Apartamento Jardins Mangueiral</b> 2 quartos   Condomínio: R\$ 280   1 vaga R\$ 750 3 Mar 08:10 Brasília, J Mangueiral Apartamentos

Fonte: wimóveis.com.br – 08/03/2016

Fonte: olx.com.br – 08/03/2016

27. A seguir, são indicados os processos e as decisões mais relevantes decorrentes de fiscalizações anteriores relacionadas ao objeto em análise nestes autos:

### Processo nº 35.357/2007

Representação nº 4/2007 - MF. PPP imobiliária da TERRACAP (Mangueiral), destinada à construção de unidades habitacionais para 28 mil pessoas. Inspeção para verificar existência de privilégio na participação de servidores.

### Decisão nº 5143/2011

*“O Tribunal, (...), decidiu: (...) autorizar: a) a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal - Codhab/DF a dar prosseguimento aos procedimentos operacionais com vistas à pré-habilitação (convocação) e habilitação dos interessados no Empreendimento Imobiliário Jardins Mangueiral, visando ao pleno atendimento do Programa”*

### Decisão nº 6512/2009

*“O Tribunal, (...), decidiu: (...) determinar à Codhab(...) que suspenda, de imediato, o procedimento de pré-habilitação de servidores públicos às Unidades Domiciliares Econômicas do Projeto Mangueiral, de que trata o Edital de convocação publicado no DODF de 09.09.09”*

### Processo nº 13.813/2011

Auditoria operacional na Codhab sob a perspectiva da economicidade e eficiência nos termos da Lei 4.020/2007, inclusive considerando a sua estrutura física, material e de pessoal.

### Decisão nº 4088/2015

*“O Tribunal, (...), decidiu: (...) determinar a Codhab que:*  
*b) implemente mecanismos de controle visando aferir a observância às condições contratuais, em especial aquelas que tratam do prazo de inalienabilidade e intransmissibilidade dos imóveis; c) realize auditoria visando aferir eventual inobservância às condições contratuais, em especial aquelas que tratam do prazo de inalienabilidade e intransmissibilidade dos imóveis”*



---

### **Decisão nº 4456/2013**

*“O Tribunal, (...), decidiu: (...) recomendar à Codhab(...) que: b) adote medidas tendentes a sanar as falhas concernentes à ausência de quadro de empregados efetivos; c) reavalie o processo de validação de dados cadastrais dos candidatos à aquisição de imóveis, de modo a observar um acurado controle no processo de homologação do beneficiário e, de forma a garantir a lisura do procedimento, implante uma rotina periódica de auditoria dos processos homologados”*

#### **Processo nº 5.190/2013**

Possíveis irregularidades nos Editais de Chamamento nºs 04 e 05/12, para seleção de empresas que implantarão empreendimento habitacional no Itapoã Parque, no âmbito do Programa Morar Bem.

---

### **Decisão nº 828/2015**

*“O Tribunal, (...), decidiu: (...) autorizar o sobrestamento do exame dos autos até o deslinde da ACP nº 2013.01.1.161878-5*

*O MPDFT ajuizou a presente ACP com o escopo de suspender, em caráter de urgência, os efeitos da licitação formalizada por meio do Edital de Chamamento nº 5/2013 que visa à construção de unidades habitacionais em Itapoã/DF. Alega, para tanto, a presença de irregularidades relacionadas à ausência de autorização legislativa, inconstitucionalidade incidental da Lei nº 5197/2013, violação ao art. 23, inc. I, da Constituição Federal, inexistência de projeto básico, ausência de planilha de custos unitários, falta de licença ambiental, ausência de dotação orçamentária e estimativa de impacto orçamentário-financeiro, isso sem falar na ausência de caracterização precisa do objeto a ser licitado, bem como por frustração ao caráter competitivo que deve nortear qualquer procedimento de licitação*

#### **Processo nº 38.040/2015**

O Ministério Público de Contas – MPC recebeu denúncia de que os imóveis vendidos por meio de programa governamental de habitação no Projeto Mangueiral estariam sido alienados a terceiros, desvirtuando-se assim a política de habitação que deu origem ao projeto, de garantir moradia a pessoas habilitadas em lista, para compra em condições especiais de Unidades Domiciliares Econômicas.

---

### **Decisão Liminar nº 31/2015 referendada pela Decisão nº 36/2016**

*“Diante do exposto, ad referendum do e. Plenário (...) DECIDO:*

*“conhecer da Representação nº 15/2015-MF; II. conceder, (...), o prazo de 30 (trinta) dias à Codhab para que apresente esclarecimentos quanto ao teor da Representação”*

#### **Processo CGDF nº 480.000.359/2013**

Auditoria da Secretaria de Transparência e Controle do DF no Programa Morar Bem – período de 04/06/2013 a 30/08/2013.

*B.4.1 – Elevado índice de inabilitações nas convocações;*

*B.4.2 – Denúncias de fraudes envolvendo as entidades habitacionais;*

*B6 – Análise do sistema de informação que dá suporte à gestão do novo cadastro habitacional;*

*B.7 – Fiscalização dos imóveis entregues;*

Recomendações:

*- aplicação de filtros após o cadastramento de forma a racionalizar os procedimentos operacionais de habilitação;*

*- aprimorar a gestão fiscalizatória, no sentido de exigir das entidades critérios de substituição dos associados desistentes, promovendo a substituição pela lista geral RII;*



- analisar a pertinência quanto à continuidade da sistemática de inclusão das associações e cooperativas na distribuição da demanda habitacional, promovendo as respectivas mudanças legais pertinentes;
- publicação de lista final após o processo de habilitação, por meio da implantação efetiva e definitiva da rotina de reclassificação;
- gestão junto à Secretaria de Fazenda do DF visando a conectividade direta e em tempo real de consulta à base de dados do IPTU (Imposto sobre a propriedade predial e territorial)
- relatórios gerenciais das migrações realizadas pelos candidatos inscritos na lista RII que optarem em permanecer na relação RIE;
- adotar as medidas judiciais e administrativas com vista à retomada dos imóveis em tela anunciados para locação;
- estruturar sistemática de verificação e retomada de imóveis que sejam locados ou alienados.

### **Ação Civil Pública nº 00995-2008-012-10-00-0**

Ação Civil Pública da 12ª vara de trabalho de Brasília que trata da contratação irregular de trabalhadores no âmbito da Codhab.

*Condenar a ré COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DO DISTRITO FEDERAL - Codhab a **abster-se definitivamente de contratar trabalhadores** para o exercício de emprego ou cargo em comissão, sem concurso público, ao arrepio do artigo 37, II da CF/88, ou seja, para empregos ou cargos em comissão, mesmo em atribuições de direção, chefia e assessoramento que não sejam criados por lei.*

*Pena de pagamento da multa no valor de R\$ 10.000,00 por cada trabalhador admitido nessas condições ilegais, o qual será revestido para o FAT, declarando ainda, a nulidade dos 35 contratos de trabalho firmados nessa ilegal modalidade, (...).*

### **Procedimento Administrativo nº 08190.064393/14-80 - MPDFT**

Procedimento administrativo da 4ª Promotoria de justiça de defesa do patrimônio público e social - MPDFT para acompanhamento e fiscalização da regularidade do programa habitacional de interesse social do Distrito Federal, no que se refere à cota destinada a entidades habitacionais.

*Desdobramento de tal atuação foi a instauração de inquérito policial junto à DECAP (Delegacia de Repressão aos Crimes contra a Administração Pública) para apuração das irregularidades. Adicionalmente, houve a assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta - TAC nº 01/2015, entre Codhab e MPDFT.*

## **1.4 Objetivos**

### **1.4.1 Objetivo Geral**

28. Avaliar a gestão e os controles empreendidos pela Codhab no âmbito do Programa Morar Bem.

### **1.4.2 Objetivos Específicos**

29. As questões de auditoria foram assim definidas:

1. O processo de seleção dos interessados no Programa Morar Bem respeita os ditames legais e os princípios constitucionais?

2. O programa habitacional Morar Bem cumpre sua finalidade?

## **1.5 Escopo**

30. A auditoria abrangeu a gestão e os controles da Codhab no âmbito do Programa Morar Bem em todos os empreendimentos que o compõem, conforme a relação da



Tabela 1.

31. Destaca-se que as unidades habitacionais dos projetos do “Riacho Fundo II – Etapa IV”, “Nascente Ribeirão” e “Estrutural” não foram objeto da presente auditoria, por se tratarem de contratações específicas com gestão diversa da empreendida no Programa Morar Bem.

32. O período auditado compreendeu o início do Programa Morar Bem, 2011 até os dias atuais - 2016.

### 1.6 Montante Fiscalizado

33. O montante **empenhado** para custeio do objeto fiscalizado para os exercícios 2011 a 2016, de acordo com o SIGGO<sup>11</sup>, consta do Quadro a seguir:

Tabela 2 – Montante empenhado (R\$) para custeio do Programa Morar Bem

Programa de Trabalho	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Construção de Unidades Habitacionais (16.482.621.812.130.900)	0,00	97.600,00	0,00	0,00	0,00	338.700,00
Execução de Obras de Urbanização (15.451.620.811.109.500)	Sem previsão orçamentária	13.998,00	780.004,93	0,00	83.603.882,12	42.048.722,28
Urbanização de setores habitacionais- DF (16.451.621.831.490.000)	Sem previsão orçamentária	4.086.366,10	Sem previsão orçamentária	Sem previsão orçamentária	Sem previsão orçamentária	Sem previsão orçamentária
Executar obras de infraestrutura em áreas de interesse social (16.127.620.817.290.000)	0,00	Sem previsão orçamentária	Sem previsão orçamentária	31.823.432,61	Sem previsão orçamentária	Sem previsão orçamentária
Gestão de política habitacional (16.122.621.840.450.000)	Sem previsão orçamentária	Sem previsão orçamentária	Sem previsão orçamentária	7.016.278,25	1.296.008,61	0,00
Manutenção do setor habitacional mangueiral (16.452.621.840.330.000)	150.000,00	381.009,32	1.402.071,95	676.481,27	5.326.083,72	191.667,00
<b>TOTAL ANUAL (R\$)</b>	<b>150.000,00</b>	<b>4.578.973,42</b>	<b>2.182.076,88</b>	<b>39.516.192,13</b>	<b>90.225.974,45</b>	<b>42.579.089,28</b>
<b>TOTAL NO PERÍODO (R\$)</b>	<b>179.232.306,16</b>					

\* Fonte: SIGGO

### 1.7 Metodologia

34. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento (PT 01 - e-doc F8E71773), merecendo destaque o cruzamento de dados com bases de órgãos públicos.

35. Nesse sentido, foi de fundamental importância para o desenvolvimento dos trabalhos a parceria firmada com a Controladoria Geral do DF – CGDF por meio do Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2016 (e-doc 74BB69A0-c) que prevê o acesso e intercâmbio de dados, informações e soluções de tecnologia da informação e comunicação, bem como a articulação de esforços, formação de parcerias estratégicas e definição de diretrizes em comum, com o objetivo de aumentar a efetividade da fiscalização e do controle da gestão de recursos públicos.

36. Por meio da parceria foi possível a utilização de bases de dados e ferramentas de BI<sup>12</sup> da qual esta Corte ainda não dispõe, além da contribuição quanto à experiência de cada órgão em relação ao objeto auditado, fruto de trabalhos anteriores na Codhab.

<sup>11</sup> Sistema Integrado de Administração Contábil - SIGGO

<sup>12</sup> Business Intelligence – utiliza dados brutos como ponto de partida e permite cruzamentos e relacionamentos que podem ser usados em decisões estratégicas.



### **Base de dados Codhab**

37. Desde o início dos trabalhos enfrentou-se dificuldade em relação às informações que seriam utilizadas das bases de dados da Codhab, dada a falta de confiabilidade desses registros.

38. Após diversas planilhas encaminhadas pela Companhia, foi observada incompatibilidade entre a quantidade de candidatos presentes nas listas (inscritos, habilitados e contemplados) e aquelas informadas no sítio institucional da Codhab, objeto da tabela a seguir:

**Tabela 3 – Quantidade de candidatos inscritos**

	RII <sup>13</sup>	RIE
Candidatos Inscritos	155.300	30.010
	<b>185.310</b>	

Fonte: Sítio Codhab

**Tabela 4 - Quantidade de candidatos habilitados, por Faixa de renda**

Candidatos Habilitados	RII	RIE	Idosos	Deficientes	Vulneráveis
<b>Faixa 1</b>	55.720	16.373	5.333	7.066	509
<b>Faixa 2</b>	35.648	9.950	1.699	2.348	26
<b>Faixa 3</b>	10.632	3.012	561	604	3
<b>Faixa 4</b>	8.216	1.890	433	422	2
	<b>110.216</b>	<b>31.225</b>	<b>8.026</b>	<b>10.440</b>	<b>540</b>
	<b>141.441</b>				

Fonte: Sítio Codhab

**Tabela 5 – Quantidade de unidades habitacionais entregues por empreendimento**

Empreendimento	Unidades Entregues	% do Total
Jardins Mangueiral	7.891	53%
Parque do Riacho	4.905	33%
Paranoá Parque	1.820	12%
Estilo Santa Maria	165	1%
	<b>14.781</b>	

Fonte: Sítio Codhab

39. Partiu-se então para o acesso direto às bases da Codhab, por meio de *scripts* fornecidos pela Companhia. Da mesma forma, as quantidades não coincidiam, porém, de modo a viabilizar o trabalho dessa equipe, era necessário a definição de quais informações seriam utilizadas, mesmo que não representassem de forma fiel aquelas apresentadas no sítio institucional.

40. Posto isso, decidiu-se pela utilização, especialmente para tratamento das informações de habilitados e contemplados, das extrações realizadas em cada uma das bases, que apresentam o seguinte universo:

**Tabela 6 - Quantidade de Candidatos Habilitados das listas RII e RIE por Faixa de renda**

	RII	RIE	Total/Faixa
<b>Faixa 1</b>	56.489	16.552	<b>73.041</b>
<b>Faixa 2</b>	35.664	10.011	<b>45.675</b>
<b>Faixa 3</b>	10.597	2.944	<b>13.541</b>
<b>Faixa 4</b>	8.195	1.854	<b>10.049</b>
<b>Total</b>	<b>110.945</b>	<b>31.361</b>	<b>142.306</b>

Fonte: Extração realizada do Banco de Dados de habilitados da Codhab em 03/05/2016

<sup>13</sup> RII – Relação de Inscrição Individual / RIE- Relação de Inscrição por Entidade



Tabela 7 – Quantidade de candidatos contemplados das listas RII e RIE por Faixa de renda

	RII	RIE	Total/Faixa
Faixa 1	1.986	776	2.762
Faixa 2	5.094	1926	7.020
Faixa 3	957	597	1.554
Faixa 4	1.102	516	1.618
<b>Total</b>	<b>9.139</b>	<b>3.815</b>	<b>12.954</b>

Fonte: Extração realizada do Banco de Dados de habilitados da Codhab em 01/05/2016

41. Importa realçar que as quantidades aqui apresentadas não representam exatamente aquelas extraídas dos respectivos bancos de dados, uma vez que há candidatos cujas informações encontram-se incompletas, como lista (RII / RIE), Faixa de renda, pontuação, sendo necessário expurgar essas linhas de modo a permitir as análises.

42. Para o Achado 8, por exemplo, foi utilizado o valor total de candidatos por faixas informado pela Codhab<sup>14</sup>, pois a análise baseou-se apenas no quantitativo, independente das demais informações do banco de dados.

### **Dificuldade no acesso a bases de dados**

43. Com acesso restrito a determinadas bases de dados, certas análises restaram prejudicadas, especialmente aquela referente ao cumprimento do requisito “renda familiar”.

44. Em contato com a Caixa Econômica Federal, foi negado o acesso às bases do FGTS<sup>15</sup> e do Cadastro Único, utilizadas pela CEF quando da avaliação dos candidatos da Faixa 1.

45. Da mesma forma, foi negado acesso às informações prestadas pelos candidatos das Faixas 2, 3 e 4 ao Banco para fins de financiamento, por considerarem se tratar de informações protegidas por sigilo.

46. Posto que todas as unidades contam com registro individualizado de consumo de luz, partiu-se para a análise da titularidade das contas junto à concessionária. Utilizou-se, para tanto, as informações de consumo junto à CEB das unidades do empreendimento Jardins Mangueiral, referentes a **novembro/2015**.

47. A partir dessas informações, buscou-se avaliar se o titular da conta de luz é o beneficiado no programa (contemplado) ou aquele que figurasse como coproprietário do imóvel com 50% da propriedade, segundo dados do IPTU<sup>16</sup>.

### **Propriedade anterior no DF**

48. De modo a verificar o cumprimento ao requisito de vedação de imóvel anterior no DF, foi utilizada a base histórica do IPTU, que contém dados registrados desde 1996.

49. Diante da dificuldade de apartar os imóveis do empreendimento **Paranoá Parque**, em razão da falta de um indicador claro de endereço<sup>17</sup> dessas unidades, optou-se por

<sup>14</sup> Ofício nº 100.001.434/2016 – PRESI/CODHAB/DF (e-doc 9C464C32-c)

<sup>15</sup> Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

<sup>16</sup> Imposto Predial e Territorial Urbano.

<sup>17</sup> No empreendimento Paranoá Parque os endereços são obtidos pela combinação de quadra, conjunto, lote, bloco e apartamento (exemplo: Q 03, cj 02, It 06, bl A, apt 202), assim como diversas outras localidades em Brasília, dificultando a separação das



sua exclusão da amostra de análise desse requisito, mantendo a abrangência de **88%** das unidades entregues.

*Tabela 8 – Quantidade de unidades habitacionais da amostra de análise do IPTU*

Empreendimento	Unidades Entregues	% do Total	Indicador de Endereço
Jardins Mangueiral	7.891	53%	SHMA
Parque do Riacho	4.905	33%	SHRF II
Estilo Santa Maria	165	1%	SM CL 105
Fonte: Sítio Codhab		<b>12.961</b>	<b>88%</b>

50. Outra simplificação necessária se deu quanto ao cumprimento do requisito pelos coproprietários dos imóveis do Programa, em que foram considerados apenas aqueles que figuram como **proprietários de 50%** das unidades entregues, em razão de sua maior representatividade frente a outras porcentagens:

*Tabela 9 – Representatividade do % de propriedade dos imóveis distribuídos pelo Programa*

% de propriedade no imóvel PMB	% de ocorrência na amostra
100%	68%
50%	32%
Outras %	Menor 0,1%

51. Cabe lembrar que, como é comum a demora entre a aquisição do imóvel e a alteração da titularidade junto à Secretaria de Fazenda (base IPTU), é possível que um número muito maior de contemplados e seus coproprietários incorram nas irregularidades apresentadas neste relatório de auditoria.

## 1.8 Critérios de auditoria

52. Os critérios utilizados na presente auditoria foram extraídos essencialmente da Lei Distrital nº 3.877/06, que estabelece a política habitacional do Distrito Federal, bem como dos diversos Decretos distritais que a regulamentam e do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social (PLANDHIS)

53. Na avaliação de atendimento aos requisitos para participação no Programa Morar Bem considerou-se o momento de recebimento da unidade habitacional como aquele em que os requisitos deveriam ser cumpridos.

54. Para fins de avaliação dos percentuais para idosos, deficientes e vulneráveis foram utilizados os seguintes normativos:

- **Lei Federal nº 10.741/2003** –Estatuto do Idoso que trata do percentual mínimo de 3% reservado para aquisição de imóveis em programas habitacionais;
- **Lei Complementar Distrital nº 796/2008** - reserva o percentual mínimo de 5 a 10% das unidades habitacionais dos Programas distritais para pessoas com deficiência;
- **Decreto Distrital nº 29.972/2009** — que trata do atendimento prioritário à moradia;

55. Quanto à transparência, avaliou-se o atendimento à Lei Distrital nº 4.332/2009 que dispõe sobre a publicidade do cadastro de programas habitacionais e de programas sociais do DF, a Lei nº 12.527/2011, art. 6º - Lei de Acesso a Informação e a Lei nº

unidades exclusivas desse empreendimento, diferente do Jardins Mangueiral cujos endereços se iniciam com SHMA (Setor Habitacional Mangueiral), do Parque do Riacho iniciado com a sigla SHRFII (Setor habitacional Riacho Fundo II) e do Estilo Santa Maria em que todos os imóveis ficam na SM CL 105.



4.990/2012 e art. 8º - Regula o acesso a informações no DF.

56. Em respeito à função social da propriedade, a destinação do imóvel originário de programa habitacional estatal deve ser, exclusivamente, para residência do beneficiário e seus familiares, atendendo aqueles que efetivamente necessitam do amparo do Estado, sob pena de desvio da finalidade social do programa.

57. E acerca da segurança do sistema informatizado na Codhab, adotou-se como critério a Norma ISO/IEC 27000<sup>18</sup> que trata da proteção da informação de vários tipos de ameaças para garantir a continuidade do negócio, minimizar o risco, maximizar o retorno sobre os investimentos e as oportunidades de negócio

### 1.9 Avaliação do Controle Interno

58. A Avaliação de Riscos objetiva delimitar a natureza, extensão e profundidade dos testes a serem realizados na auditoria. Nessa oportunidade são avaliados os Riscos Inerente e de Controle conforme a seguinte definição:

Risco Inerente / Risco de Controle	
Elevado ≥ 66%	
33% ≤ Moderado < 66%	
Baixo < 33%	

59. Para aferir o **Risco Inerente** ao objeto de auditoria consideraram-se as seguintes variáveis: gravidade<sup>19</sup>, urgência<sup>20</sup>, tendência<sup>21</sup>, criticidade<sup>22</sup>, relevância<sup>23</sup> e materialidade<sup>24</sup>, relativas ao jurisdicionado e à matéria a ser auditada, conforme tabela a seguir, resultando em um risco **moderado**:

	Codhab	Programa Morar Bem	
Gravidade	●	●	
Urgência	●	●	
Tendência	●	●	
Complexidade	●	●	
Relevância	●	●	
Materialidade		●	genda:
TOTAL			Baixa
Média			Média
Risco inerente (%)	64%		Alta
			N/A

Figura 1 – Quadro resumo das avaliações para estabelecimento do Risco Inerente

<sup>18</sup> Padrão para sistema de gestão da segurança da informação (ISMS - Information Security Management System). Convergem para o Sistema de Gestão de Segurança da Informação (SGSI), tendo como as normas mais conhecidas as ISO 27001 e ISO 27002. São relacionadas à segurança de dados digitais ou sistemas de armazenamento eletrônico

<sup>19</sup> Representa o impacto, a médio e longo prazo, do problema analisado caso ele venha a acontecer sobre aspectos, tais como: tarefas, pessoas, resultados, processos, organizações, entre outros.

<sup>20</sup> Representa o prazo, o tempo disponível ou necessário para resolver um determinado problema analisado. Quanto maior a urgência, menor será o tempo disponível para resolver esse problema. Deve ser avaliada tendo em vista a necessidade de se propor soluções a fim melhorar a gestão da/do referida matéria/órgão.

<sup>21</sup> Representa o potencial de crescimento do problema e a probabilidade deste se agravar. Recomenda-se fazer a seguinte pergunta: "Se esse problema não foi resolvido agora, ele vai piorar pouco a pouco ou vai piorar bruscamente?"

<sup>22</sup> Pode-se medir a complexidade avaliando se os constituintes da matéria são heterogêneos, se há multiplicidade nas ações, interações e acontecimentos e se há a presença de traços de confusão, acasos, caos, ambiguidades, e incertezas.

<sup>23</sup> A relevância deve ser avaliada, independentemente da materialidade do objeto de auditoria, a fim de buscar a importância qualitativa das ações em estudo, quanto à sua natureza, contexto de inserção, fidelidade, integralidade das informações.

<sup>24</sup> A materialidade traduz a razão entre a despesa autorizada relativa à(s) matéria(s) auditada(s) e o total da despesa autorizada para o órgão no exercício, excluídas as despesas com pessoal e encargos.

60. No tocante ao **Risco de Controle**, aplicou-se ao titular da Unidade de Controle Interno da Codhab o questionário<sup>25</sup> associado aos autos como PT 02 (e-doc 4EDD1246), estimando o Risco de Controle como **Elevado (78%)**, conforme resumo apresentado a seguir:

Risco de Controle com base nas componentes do COSO 2	
Ambiente Interno	44%
Definição de Objetivos	100%
Identificação de Eventos	100%
Avaliação de Risco	100%
Resposta ao Risco	67%
Atividades de Controle	30%
Informação e Comunicação	92%
Monitoramento	90%
<b>Risco de Controle</b>	<b>78%</b>

Figura 2 – Quadro resumo das avaliações para estabelecimento do Risco de Controle

61. Ademais, em que pese haver na estrutura organizacional da Codhab a figura da “**Auditoria Interna - AUDIN**” desde 2011<sup>26</sup>, apenas em maio/2015 foi nomeado servidor da carreira de Auditoria de Controle Interno do DF para dirigi-la, conforme preceitua o Decreto Distrital nº 32.752/2011 que dispõe sobre a criação das Unidades de Controle Interno - UCI em cada Secretaria de Estado.

62. Tais Unidades subordinam-se normativa e tecnicamente à Controladoria-Geral do DF (CGDF)<sup>27</sup> e, no caso da Codhab, figura como um órgão de assessoramento ligado diretamente à presidência da companhia, conforme ilustra o organograma a seguir:



Figura 3 – Organograma Codhab

63. Por fim, a ausência de quadro próprio de servidores<sup>28</sup> representa significativo prejuízo aos controles internos do órgão, posto que há elevada rotatividade de funcionários ocasionando, frequentemente, quebra na continuidade dos serviços e nas rotinas de trabalho.

64. Diante de tal realidade, é de se esperar que os controles internos do órgão sejam fracos, requerendo maior atenção desta equipe, de modo a minimizar os riscos de auditoria.

<sup>25</sup> elaborado considerando as componentes definidas na metodologia do COSO II - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

<sup>26</sup> Regimento interno da Codhab data de 06/09/2011.

<sup>27</sup> Decreto nº 34.367/2013, art. 1º, § único.

<sup>28</sup> Processo TCDF nº 13.813/2011, Decisão nº 4456/2013.



## 2. Resultados da Auditoria

### 2.1. QA 1 - O processo de seleção dos interessados respeita os ditames legais e os princípios constitucionais?

*Foram identificados casos de entrega de unidades habitacionais a candidatos proprietários de imóveis no DF ou com renda superior ao limite definido pelo Programa. Há candidatos habilitados ao recebimento de imóveis que não cumprem os requisitos. Constatada distribuição ilegal de imóveis a cooperativas e associações. Classificação irregular dos candidatos na fila para recebimento das unidades habitacionais e prejuízo à transparência das informações no sítio institucional.*

#### 2.1.1. Achado 1 – Entrega de unidades habitacionais a candidatos que não atendiam aos requisitos legais para participação no Programa

##### **Critério**

65. Lei Distrital nº 3.877/06, art. 4º; Decreto Distrital nº 33.965/12, art. 9º.

##### **Análises e Evidências**

66. Segundo a norma que rege<sup>29</sup> a política habitacional do DF, para participar de programa habitacional de interesse social, o interessado deve atender aos seguintes requisitos:

- I – ter maioria ou ser emancipado na forma da lei;
- II – residir no Distrito Federal nos últimos cinco anos;
- III – não ser, nem ter sido proprietário, promitente comprador ou cessionário de imóvel residencial no Distrito Federal;
- IV – não ser usufrutuário de imóvel residencial no Distrito Federal;
- V – ter renda familiar de até doze salários mínimos.

67. E ainda fica vedada<sup>30</sup> a inscrição de candidato **já beneficiado por outro Programa Habitacional** no Distrito Federal.

68. Não obstante, a fiscalização constatou inúmeros casos de inscritos que foram contemplados com unidades habitacionais sem atenderem os requisitos de inexistência de propriedade de imóvel anterior, não ter sido beneficiário em outros programas habitacionais e limite de renda, conforme evidenciado a seguir.

##### **Beneficiários com propriedade de imóveis no DF**

69. A norma<sup>31</sup> é clara em excluir do Programa aqueles que já tenham adquirido imóvel no DF:

**Art. 4º** Para participar de programa habitacional de interesse social, o interessado deve atender aos seguintes requisitos:

(...)

III – não ser, **nem ter sido** proprietário, promitente comprador ou cessionário de imóvel **residencial** no Distrito Federal;

IV – não ser usufrutuário de imóvel **residencial** no Distrito Federal; (grifo nosso)

70. Para tanto, são exigidas originais das Certidões Negativas de todos os Cartórios

<sup>29</sup> Lei Distrital nº 3.877/06, art. 4º

<sup>30</sup> Decreto Distrital nº 33.965/12, art. 9º

<sup>31</sup> Lei nº 3.877/06

de Registro de Imóveis do Distrito Federal.

71. Entretanto, tal exigência é avaliada apenas no ato da **habilitação**, não sendo reavaliada no momento do recebimento da unidade habitacional. Cabe lembrar que tais certidões possuem **validade de apenas 30 dias**. O que nos leva a concluir que, para todos aqueles que receberam suas unidades após 1 mês da entrega das certidões, não havia documento comprobatório de cumprimento do requisito que amparasse tal concessão.

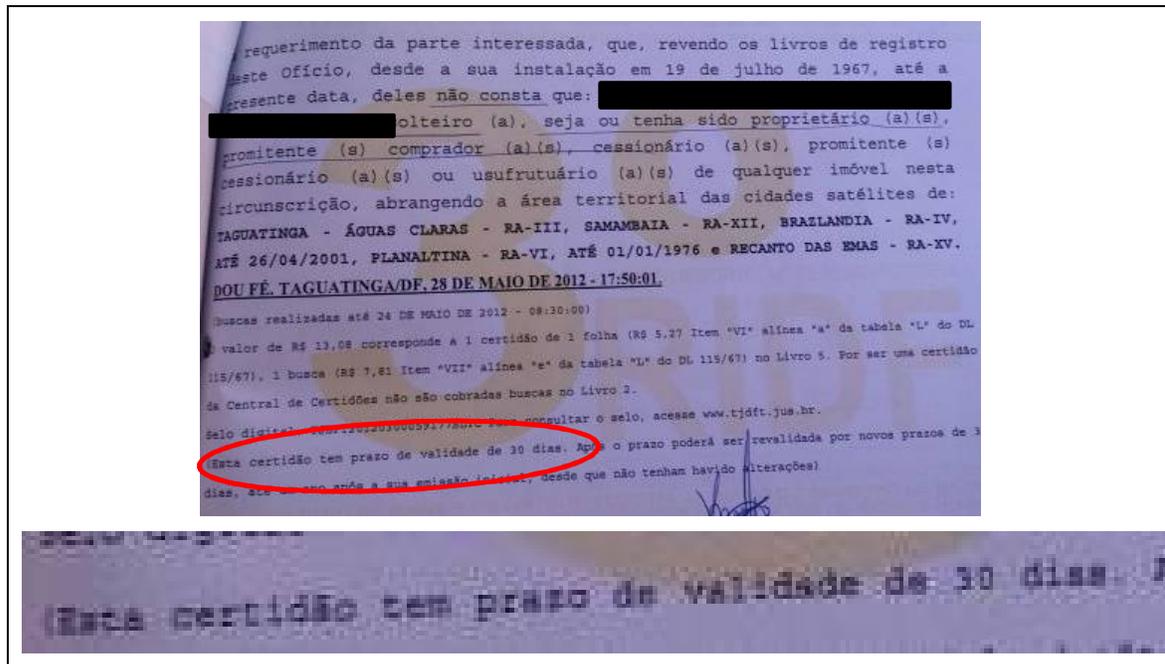


Figura 4 – Exemplo de certidão cartorária apresentada – destaque à validade de 30 dias

72. Ademais, essa certidão tem limitações, não abrangendo imóveis em condomínio irregulares ou quaisquer outros que por algum motivo não estejam registrados no nome do candidato do programa habitacional. Foram identificadas as seguintes irregularidades:

- candidato com imóvel anterior;
- cônjuge ou coproprietário com imóvel anterior;
- candidato beneficiado em outro programa habitacional;
- cônjuge ou coproprietário beneficiado em outro programa habitacional.

73. A Tabela 10 ilustra a quantidade de beneficiários que receberam imóveis do Programa Morar Bem – PMB mesmo já tendo sido proprietários de imóveis residenciais no DF anteriormente, situação vedada pelo inciso III do art. 4º da lei que rege o Programa: (PT 05 – e-doc 5C4C98B7-e)

Tabela 10 – Quantidade de contemplados com imóveis anteriores no DF por empreendimento

Empreendimento	Qtde Candidatos	Total de Imóveis
Estilo Santa Maria	3	3
Paranoá Parque	23	25
Parque do Riacho	57	61
Jardins Mangueiral	234	267
	<b>317</b>	<b>356</b>

74. Os **356 imóveis** são distribuídos, pelos bairros do DF, segundo a tabela a seguir:



Tabela 11 – Distribuição geográfica dos imóveis anteriores dos contemplados, por empreendimento

Bairro	Jardins Mangueiral	Parque do Riacho	Paranoá Parque	Estilo Santa Maria	Total
Condomínios	142	23	11	2	178
Ceilândia	15	9	1		25
Taguatinga/Águas Claras	20	3	1		24
São Sebastião	17	3	1		21
Samambaia	9	4	1		14
Recanto das Emas	10	3			13
Gama	8	4			12
Guará	7	4			11
Planaltina	7		4		11
Sudoeste	3		6		9
Santa maria	5	3			8
Sobradinho	6	1			7
Asa Sul	4			1	5
Asa Norte	4				4
Brazlândia	1	2			3
Núcleo Bandeirante	2	1			3
Paranoá	1	1			2
Park Way	2				2
Riacho Fundo	2				2
Cruzeiro	1				1
Lago Norte	1				1
	267	61	25	3	356

75. Destaca-se que não foi constatado caso a caso se os beneficiários permanecem proprietários dos imóveis relacionados, seja pelo grande volume de candidatos identificados, seja pela dificuldade de comprovação de propriedade de imóveis irregulares ou em fase de regularização, como o que acontece com aqueles localizados em condomínios irregulares, a exemplo dos apresentados na Tabela a seguir.

Tabela 12 – Exemplos de Condomínios com proprietários beneficiados pelo Programa Morar Bem

Condomínios	Qtde imóveis
Solar de Brasília	4
Estância Quintas da Alvorada	11
Residencial RK	3
Vicente Pires	29

76. Importa realçar que os casos devem ser tratados **individualmente**, de modo a certificar-se de que o candidato habilitado identificado com imóvel não se enquadre nas exceções trazidas pela lei, o que não seria obstáculo à sua participação no Programa.

77. Exemplo da ineficácia das certidões cartoriais no ato da **habilitação** como forma de comprovar a ausência de imóvel anterior no DF é o de uma candidata cuja situação encontra-se apresentada na tabela a seguir que, **4 dias antes** do recebimento da unidade no Jardins Mangueiral adquiriu um imóvel por **R\$ 701.380,32**, valor **5 vezes**



superior ao do oferecido pelo Programa. (PT 03 – e-doc 3219213C-e)

*Tabela 13 – Exemplo de beneficiária que adquiriu imóvel 4 dias antes do imóvel do programa PMB*

Endereço do imóvel	Data da compra	Valor da Compra	Data da Venda	Valor do Venda
SHMA AV Mangueiral QC 3 RU L	05/04/2013	R\$ 135.209,82*	x	x
SMAS TR 1 LT C	01/04/2013	R\$ 701.380,32	31/08/2015	R\$ 1.060.000,00**

Referência: \* abril/2013 / \*\* valor de venda dos imóveis em julho/agosto 2015

78. Segundo dados da Codhab, sua habilitação se deu em **26/07/2011**, quase 2 anos antes do recebimento da unidade habitacional.

79. Outro exemplo é apresentado no quadro a seguir, em que um candidato que, no momento da habilitação (2012) apresentou todas as certidões cartoriais<sup>32</sup> e atendia aos requisitos impostos pela Lei, sendo beneficiado com uma unidade no empreendimento Jardins Mangueiral em 2014. Entretanto, no intervalo entre esses eventos, mais precisamente em 27/09/2013<sup>33</sup> adquiriu um imóvel no Condomínio **BRISAS DO LAGO**, residencial de altíssimo padrão localizado no Setor de Clubes Sul, às margens do Lago Paranoá, no valor de R\$ **583.461,38**, conforme consta do documento a seguir:

**(Apartamento nº 322, 3º Pavimento, Bloco “C”, Conjunto 07 do trecho 04 do SCE/SUL)**  
 CNH [REDACTED] ETRAN/DF e CPF [REDACTED] residente e domiciliado nesta Capital, pelo preço de **R\$583.461,38**. DOU FÉ. Luiz Gustavo Leão Ribeiro, registrador, 10/10/2013.  
 Escrevente [Assinatura]

---

**R.11-154475 - ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA** - Por escritura pública lavrada em **27/09/2013** no Livro 0249, fls. 099/126, no Serviço Notarial do 4º Ofício de Brazlândia/DF, prenotada neste Serviço Registral sob o nº 471700, em 01/10/2013, o imóvel objeto desta matrícula foi alienado fiduciariamente pelo **fiduciante** [REDACTED], qualificado no R.10, ao **fiduciário** BANCO DO BRASIL S/A, com sede nesta Capital, CNPJ nº 00.000.000/5883-18, para garantia da dívida no valor de R\$420.934,62, a ser paga da seguinte forma: 300 prestações mensais; taxa de juros nominal de 8,184% ao ano; taxa de juros efetivos de 8,5% ao ano; sistema de amortização SAC, e demais condições constantes do título. DOU FÉ. Luiz Gustavo Leão Ribeiro, registrador, 10/10/2013.  
 Escrevente [Assinatura]

Fonte: 1º Ofício de Registro de Imóveis do DF

---

**Histórico de situação**

Situação	Data da situação
INSCRITO	11/08/2011
CONVOCADO	11/05/2012
CONVOCADO	11/05/2012
HABILITADO	28/06/2012
CONTEMPLADO - IMÓVEL DISTRIBUÍDO	01/08/2014

Fonte: <http://www.codhab.df.gov.br/habitacao/candidato/00257902180>

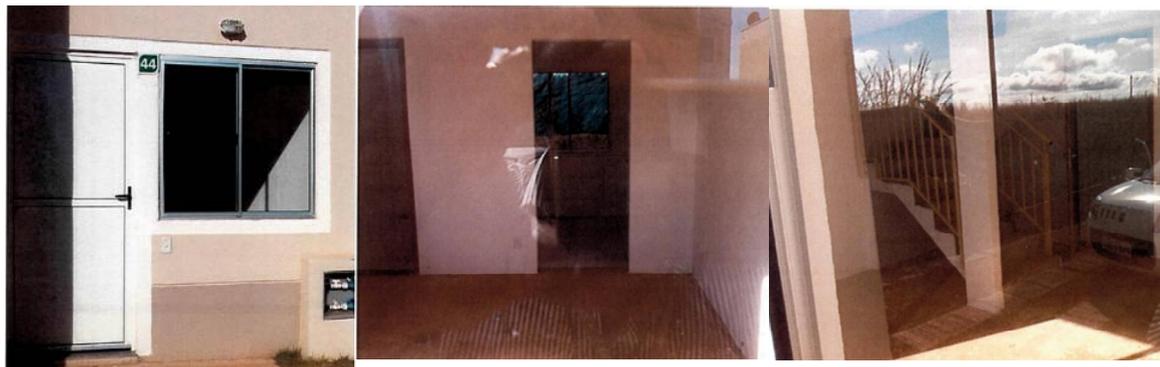
80. Dessa forma, o candidato **omitiu sua nova situação de proprietário de imóvel residencial no DF** se beneficiando de imóvel do Programa mesmo sem estar mais

<sup>32</sup> PT 07 – e-doc 47203AE8-e – exemplo de Certidões cartoriais

<sup>33</sup> PT 05 A – e-doc F5DAA133-e - Exemplo de Contemplados com Imóveis Residenciais Anteriores - Registros de Imóveis

enquadrado nos requisitos exigidos.

81. De acordo com o documento de Verificação de Ocupação do Imóvel (VOI)<sup>34</sup> foi comprovado que o imóvel se encontra **vazio**, sem nenhuma benfeitoria, mesmo após passados **quase 2 anos** da entrega da unidade, conforme se observa nas fotos a seguir registradas em 08/06/2016:



*Figura 5 – Fotos da unidade QC 8 RU B Casa B44 do Jardins Mangueiral vazia há quase 2 anos.*

82. Na mesma situação se enquadra o exemplo listado na tabela a seguir, uma vez que o candidato apresentou as certidões corretamente no ato da habilitação, porém adquiriu outros imóveis antes do recebimento da unidade habitacional pelo Programa. (PT 05A e PT 07)<sup>35</sup>

**Tabela 14 – Exemplos de beneficiário que adquiriu imóveis entre a habilitação e a contemplação**

Endereço do imóvel anterior	Data Certidões Cartoriais	Data compra*	Data entrega PMB	Data venda*	OBS
A Claras Rua 13N	20/09/2010	27/09/2012	26/03/2014	23/05/2013	Vendeu o imóvel <b>antes</b> da entrega do PMB
A Claras QD 205	20/09/2010	28/06/2012	26/03/2014	25/02/2013	Vendeu o imóvel <b>antes</b> da entrega do PMB
Av. Serra Verde, loteamento Morada de Deus, São Sebastião	20/09/2010	10/04/2012	26/03/2014	Até hoje	Proprietário do Imóvel até o momento

\*informações dos Registros dos Cartórios de Registro de Imóveis

83. Não apenas candidatos foram identificados como proprietários de imóveis anteriores, mas também seus cônjuges/companheiros ou pessoas que figuraram como coproprietários dos imóveis distribuídos pelo Programa, cujo patrimônio e renda não foram declarados à Codhab para fins de apuração de sua condição de elegibilidade para o Programa. Cumpre destacar que **todos** os casos identificados foram registrados no **Jardins Mangueiral (SHMA)**:

**Tabela 15 – Relação dos coproprietários não declarados à Codhab com imóveis anteriores no DF (PT 04A – e-doc FF14148D-e)**

Contemplado Programa Morar Bem			Imóveis do Coproprietário		
Est Civil Codhab	Est Civil Registro SHMA	Data Registro SHMA	Endereço	Data compra	Data venda
Divorciado	Divorciado	28/03/2014	A Claras Rua 37 Norte LT 1	15/04/2011	17/11/2014
<b>Sep. Jud. Lit.</b>	<b>Casado</b>	11/09/2013	SHC/N SQ 212 BL H	22/05/2015	Até hj
Desq/Separado	Desq/Separado	24/07/2014	SRIA-HAB COL QI 18 BL P	14/06/2011	Até hj
Solteiro	Solteiro	13/12/2013	SRIA-HAB IND QE 46 CJ L	02/07/2008	Até hj

<sup>34</sup> PT 08 – Exemplo de Verificação de Ocupação do Imóvel (VOIs) no empreendimento Jardins Mangueiral (e-doc 23BB36DD-e). Visita “in loco” realizada pela Codhab para certificar a situação do imóvel.

<sup>35</sup> PT 05A - Relação de Contemplados com Imóveis Residenciais Anteriores (e-doc 5C4C98B7-e) e PT 07 - Exemplos de Certidões Cartorárias (e-doc 47203AE8-e).



Contemplado Programa Morar Bem			Imóveis do Coproprietário		
Est Civil Codhab	Est Civil Registro SHMA	Data Registro SHMA	Endereço	Data compra	Data venda
Divorciado	Casado	18/11/2013	QND QD 58 BL A	11/07/2006	Até hj
Solteiro	Casado	17/04/2013	SRIA QE 28 CJ T	15/04/2003	Até hj
Solteiro	Casado	13/11/2013	A Claras Rua Copaíba LT 10	13/04/2011	Até hj
Solteiro	Solteiro	06/11/2014	A Claras Av Araucárias LT 1325 TO A	23/07/2014	Até hj
			Recant Das Emas QD 801 CJ 2	16/12/2013	Até hj
Desq/Separado	Casado	22/07/2013	Centro Urbano QD 301 CJ 7 LT 1A6,20,21,22 BL C	13/01/2012	Até hj
Solteiro	Desq/Separado	20/03/2014	Fazenda Sta Barbara (6 hectares)	06/02/2007	Até hj
Solteiro	Casado	05/04/2013	SMAS TR 1 LT C BL M	01/04/2013	31/08/2015
Solteiro	Casado	14/06/2013	SHCSW 01 bl 1	08/06/2005	Até hj
			SMAS TR 1 LT C BL K	19/07/2012	Até hj

84. Há ainda diversos imóveis em condomínios irregulares ou em processo de regularização identificados no nome dos coproprietários, mas sua comprovação e as datas de aquisição/venda restaram comprometidas por falta de informações públicas sobre imóveis nessas condições.

85. Isso apenas demonstra a fragilidade das certidões cartoriais como forma de comprovação da ausência de imóvel no DF pelo candidato, posto não contemplarem imóveis em condomínios irregulares e aqueles negociados com construtoras, ainda em fase de pagamento por meio de financiamento direto, razão pela qual faz-se necessária a exigência de documentação mais robusta, a exemplo da declaração de IRPF - Imposto de Renda de Pessoa Física para fins de comprovação, ou verificação em base de dados público, a exemplo do IPTU e ITBI<sup>36</sup>.

86. De modo ilustrativo, a tabela a seguir relaciona esses casos, todos contemplados com imóveis no Jardins Mangueiral (SHMA), único empreendimento em que foi identificada tal irregularidade:

Tabela 16 – Relação dos coproprietários não declarados à Codhab com imóveis em Condomínios do DF

Contemplado Programa Morar Bem		Imóveis do Coproprietário
Est Civil Codhab	Est Civil Registro SHMA	Endereço
Divorciado	Casado	CA Arnuqueira CH 48
Divorciado	Casado	CD Est Qt Alvor
Solteiro	Casado	CD Res Rk
		SRL V Buritys
		ST Trad QD 154
		ST Trad QD 154
Sep. Jud. Lit.	Sep. Jud. Lit.	CD Alto Boa Vista
Solteiro	Casado	ST Meireles Residencial Porto Pilar
Solteiro	Solteiro	Alto Boa Vista (imóvel 1)
		Cd A B Vista (imóvel 2)
		Cd A B Vista (imóvel 3)
		Cd Rec Da Serra
Solteiro	Casado	Cd Min Ch L SUL
Solteiro	Casado	Cd Ouro Verm 2

<sup>36</sup> ITBI - Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis



Contemplado Programa Morar Bem		Imóveis do Coproprietário
Est Civil Codhab	Est Civil Registro SHMA	Endereço
Solteiro	Solteiro	CD N.S.Ms.Sobra MD 3
Solteiro	Solteiro	CD Del Lago 2
Solteiro	Solteiro	Cd Min Ch L SUL

87. Causa dessa irregularidade é a **omissão do cônjuge** para aqueles que se encontram em condição de união estável ou que alteraram seu estado civil entre a habilitação e a contemplação. Nessas situações, o candidato omitiu seu real estado civil, se declarando como solteiro (a) / Divorciado (a) / Viúvo (a), não apresentando os rendimentos do cônjuge para composição da renda familiar.

88. Foram identificados<sup>37</sup> **252 casos** de candidatos contemplados que contam com coproprietários nas unidades habitacionais entregues pelo Programa, **sem**, contudo, constarem como dependentes nas bases da Codhab para fins de composição de renda familiar ou cumprimento de requisitos de imóvel no DF:

Tabela 17 – Quantidade de Candidatos contemplados cujos coproprietários foram omitidos no cadastro Codhab

Estado Civil declarado Codhab	Jardins Mangueiral	Parque do Riacho	Estilo Sta Maria
Desq/Separado	7	0	0
Divorciado(a)	16	1	0
Sep. Jud. Lit.	12	1	0
Solteiro(a)	206	5	1
Viúvo(a)	3	0	0
<b>Total</b>	<b>244</b>	<b>7</b>	<b>1</b>

89. A relação dos contemplados que omitiram os coproprietários do cadastro da Codhab constam do PT 04 (edoc 59ABC268-e), lembrando que foram considerados apenas aqueles que figuram como possuidores de **50%** do imóvel entregue pelo Programa.

90. Pelos critérios de classificação estabelecidos pelos Decretos n<sup>os</sup> 33.177/11 e 33.964/12, o cônjuge é considerado dependente para fins de pontuação, acrescentando 500 pontos à soma total.

*“Art. 2º (...), são considerados como dependentes:*

*I - o cônjuge;*

*II - o (a) companheiro (a), inclusive em relações homoafetivas, desde que seja caracterizada união estável “*

91. Logo, a decisão de não apresentar seu real estado civil deve considerar a sua relação custo-benefício, uma vez que diminui a pontuação do candidato, porém, a declaração do cônjuge/companheiro poderia levar à inelegibilidade para o programa, ou por extrapolar a renda permitida ou pela propriedade de imóvel da unidade familiar no DF.

92. Uma limitação enfrentada nesse cruzamento foi a ausência do CPF em boa parte dos registros dos dependentes cadastrados na Codhab, posto que o campo **não é de preenchimento obrigatório**.

<sup>37</sup> Nos empreendimentos Jardins Mangueiral, Parque do Riacho e Estilo Santa Maria



Há casos de omissão de cônjuge/companheiro para **evitar composição de renda** familiar ou para **fraudar o requisito de propriedade** de imóvel residencial no DF.

93. Ressalta-se que, conforme informado pela Codhab, **os candidatos são orientados a manterem seus cadastros atualizados** mesmo após a habilitação, sendo exigida nova comprovação de renda e imóveis, por exemplo, no caso de alteração de estado civil justamente para avaliação do cumprimento dos requisitos pela unidade familiar, e não apenas pelo candidato.

#### Documentos necessários para alteração cadastral de candidatos habilitados

##### Alteração de Renda:

>>> Último contracheque, ou declaração de atividade informal (fornecida pelo próprio atendimento), ou pró-labore, ou Declaração de Comprovação de Percepção de Rendimentos (Decore), além da carteira de trabalho.

##### Inclusão de dependentes:

>>> Filho(s) menores de idade: certidão de nascimento;  
>>> Cônjuge: RG e CPF; certidão de casamento ou declaração de união estável registrada em cartório; comprovante de renda do cônjuge; nove certidões cartorárias (nada consta de imóveis) com alteração de estado civil.

Figura 6 – Orientação à atualização cadastral de candidatos habilitados – Carta de Serviços ao Cidadão – sítio Codhab

94. Ademais, segundo a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro<sup>38</sup>, ninguém pode alegar desconhecimento da norma para eximir-se do dever de cumpri-la, restando clara na lei que rege o Programa a vedação à propriedade de imóvel no DF.

*“Art. 3º Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.”*

95. Além do fato de a omissão configurar crime tipificado pelo Código Penal<sup>39</sup> em seu art. 299:

##### **“Falsidade ideológica**

*Art. 299 - Omitir, em documento público ou particular, **declaração que dele devia constar**, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa **ou diversa** da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou **alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante.**” (grifo nosso)*

96. Cumpre realçar que, de acordo com discussão promovida na Câmara Legislativa do DF, na oportunidade de aprovação da Lei nº 3.877/06, a intenção da norma sempre foi atender àqueles que, mesmo residentes no DF há muitos anos, **não contam com residência própria**. Resta clara esta finalidade no seguinte trecho da justificação ao substitutivo apresentado ao projeto encaminhado pelo Poder Executivo: (PT 06 – e-doc 2C4BFFFF-e)<sup>40</sup>

*“O Cadastro Geral de Inscritos na SEDUH, para programas habitacionais possui 102mil inscritos, sendo que destes, 8 mil estão com processos prontos e aprovados*

<sup>38</sup> Decreto-Lei nº 4.657/1942

<sup>39</sup> Decreto-Lei nº 2.848/1940

<sup>40</sup> PL 2338/06 que deu origem à Lei nº 3.877/06 (folha 26 do e-doc 2C4BFFFF-e).



*aguardando um lote ou moradia. Algumas dessas pessoas esperam por uma moradia há mais de 20 anos, por isso a política habitacional deve ser ampla e contemplar àqueles que não invadiram, pagam aluguel e estão aguardando a sua chance de serem atendidos.”*

97. No caso de o corresponsável possuir imóvel residencial, implica que **a unidade familiar conta com uma moradia**, e o benefício dessa família pelo Programa Habitacional Social será desvirtuado para finalidade diversa da residencial, como a de incremento da renda, por meio de aluguel ou até mesmo especulativo, pela venda da unidade.

98. E, para o cidadão médio, é perfeitamente razoável pressupor que um programa habitacional não visa contemplar uma **segunda residência** a alguém.

Ao atender famílias que já possuem imóvel no DF, o programa está, indiretamente, **favorecendo a especulação imobiliária** às custas dos escassos recursos públicos.

99. Existem exceções e tal preocupação é consignada na lei, de modo a não prejudicar candidatos cujos cônjuges já tenham sido proprietários anteriormente à união do casal, conforme consta do parágrafo único, do artigo 4º da Lei nº 3.877/06:

*“Parágrafo único. Excetua-se do disposto nos incisos III e IV deste artigo as seguintes situações:*

*(...)*

*V – propriedade anterior, pelo cônjuge ou companheiro do titular da inscrição, de imóvel residencial no Distrito Federal do qual se tenha desfeito, antes da união do casal, por meio de instrumento de alienação devidamente registrado no cartório competente; (grifo nosso)”*

100. Cabe lembrar que, na medida em que uma família que já conta com residência é atendida pelo Programa, outra, realmente necessitada do amparo do Estado, fica desassistida, posto que os recursos são escassos e a demanda é crescente. Justamente por essa razão são impostos requisitos para enquadramento dos candidatos, de modo a garantir a justiça social do Programa e **tais requisitos devem ser mantidos até o recebimento da unidade habitacional**.

Enquanto uma família que já conta com residência é atendida pelo Programa, outra, realmente necessitada do amparo do Estado, fica desassistida.

101. Uma vez que os casos identificados se deram por meio da utilização da base do IPTU, e esta, também possui suas limitações, como a grande quantidade de imóveis com IPTU ainda no nome da construtora, **é possível a existência de um número muito maior de irregularidades** que aquelas apontadas neste relatório de auditoria.

### **Beneficiários contemplados em outros programas habitacionais**

102. Uma vez que o objetivo do Programa é atender a famílias que **não possuem residência** no DF, é de se esperar que aqueles contemplados nunca tenham sido atendidos anteriormente por programas habitacionais promovidos pelo governo do Distrito Federal, conforme dispõe o Decreto nº 33.965/12:

*“Art. 9º Fica vedada a inscrição de candidato **já beneficiado por outro Programa Habitacional** no Distrito Federal ou que não atenda aos requisitos da Lei nº 3.877(...).”*  
*(grifo nosso)*



103. Entretanto, cruzando informações dos contemplados no Programa Morar Bem com aqueles já beneficiados nos diversos programas habitacionais anteriores, foi possível identificar casos que infringem essa regra, conforme ilustra a tabela a seguir (PT 09 – edoc DD503B4F-e):

*Tabela 18 – Candidatos contemplados pelo Morar Bem já beneficiados em outros programas habitacionais*

Empreendimento PMB	Local do outro Programa Habitacional	Qtde
Jardins Mangueiral	São Sebastião	3
Jardins Mangueiral	Riacho Fundo II	1
Jardins Mangueiral	Ceilândia	1
Parque Riacho	Ceilândia	1

104. Além dos casos enumerados anteriormente, foram identificados **coproprietários** em imóveis do Programa Morar Bem que já haviam sido beneficiados por programas habitacionais anteriores:

*Tabela 19 – Coproprietários de imóveis do Programa Morar Bem já beneficiados em outros programas habitacionais*

Empreendimento PMB	Local do outro Programa Habitacional	Qtde
Parque Riacho	Samambaia	1
Parque Riacho	Riacho Fundo I	1
Jardins Mangueiral	Guará II	1
Jardins Mangueiral	Santa Maria	1
Jardins Mangueiral	Riacho Fundo I	1
Jardins Mangueiral	Recanto das Emas	1
Jardins Mangueiral	Ceilândia	1
Jardins Mangueiral	São Sebastião	1

105. Vale lembrar que, a depender do momento da ocorrência do benefício, houve ofensa ou ao Programa Morar Bem (Lei nº 3.877/06) ou à norma de regularização fundiária, Lei nº 4.996/12:

*“Art. 2º Para fins de regularização fundiária nas cidades consolidadas, oriundas de programas de assentamento promovidos pelo Distrito Federal, fica autorizada a doação dos imóveis do Distrito Federal aos atuais ocupantes nos casos em que a ocupação for mansa e pacífica há pelo menos cinco anos e um dia na data da publicação desta Lei.  
(...)”*

*§ 2º O disposto no caput **não se aplica ao ocupante que seja proprietário de imóvel urbano** nos termos do art. 329, II, da Lei Orgânica do Distrito Federal”. (grifo nosso)*

106. Convém ressaltar que, para fins desse levantamento, foram considerados apenas os coproprietários que constam com **50%** do imóvel do Programa Morar Bem, o que implica dizer que há possibilidade de maior quantidade de unidades distribuídas irregularmente para os casos de percentual do imóvel diverso de 50%.

107. Tais irregularidades poderiam ter sido evitadas se, no ato da inscrição do candidato, antes mesmo da fase de comprovação das informações, houvesse cruzamentos que identificassem candidatos já beneficiados em programas habitacionais anteriormente, uma vez que foram encontrados, dentre os **habilitados para receberem** imóveis pelo Programa Morar Bem, **62 candidatos** já beneficiados em programas anteriores de mesma natureza, conforme consta do PT 10 (e doc 0B86B160-e)

108. Os casos concretos apontados nesse achado devem ser tratados individualmente, de modo a verificar se houve realmente descumprimento dos requisitos do Programa,



para adoção das medidas cabíveis.

Houve imóveis distribuídos a candidatos **já beneficiados por outros programas habitacionais** do GDF.

### **Dos contemplados que incorrem em mais de uma irregularidade**

109. Observou-se ainda, 3 beneficiados pelo Programa Morar Bem que, no curso da presente auditoria, foram identificados incorrendo em mais de uma irregularidade que os impediriam de receberem a unidade habitacional: (PT 32 – e-doc EA2D4B50-e)

- coproprietário **OMITIDO**;
- coproprietário com imóvel residencial anterior no DF; e
- coproprietário beneficiado em outros programas habitacionais.

### **Não atendimento ao requisito renda**

110. Nos termos da Súmula DIMOB/CODHAB nº 07/2014<sup>41</sup>, a renda a ser considerada é **bruta** da unidade familiar, ou seja, composta pela soma da renda bruta de cada membro que compõe a família, sendo aceitos os seguintes documentos para fins de comprovação:

- **Servidor Público:** Declaração funcional e o último contracheque;
- **Autônomo Informal:** Declaração em formulário próprio, fornecido pela Codhab, declaração de comprovação de renda emitida pelo sindicato de classe, cooperativa ou associação, DECORE – Declaração de Comprovação de Percepção de Rendimentos emitida por profissional competente, obedecida à legislação pertinente ou Declaração do IRPF (com recibo de entrega);
- **Condutor Autônomo de Veículo:** Declaração sindicato com vínculo há pelo menos 1 (um) ano e registro do veículo;
- **Comerciante:** Contrato individual ou social da firma registrado e pró-labore declarado pelo contador;
- **Autônomo/Profissional Liberal:** Comprovante de recolhimento do INSS, declaração de IR, contrato de prestação de serviço com guia RPA;
- **Outros Assalariados:** Cópia de identificação e das folhas próprias da carteira de trabalho; Último contracheque de pagamento, contendo o carimbo e CNPJ do empregador ou Contrato de Trabalho regido pela legislação pertinente.

111. A documentação entregue pelo interessado à Codhab é a única forma de comprovação de renda utilizada, não sendo realizado pela Companhia nenhum tipo de validação da informação por **falta de acesso a bases de dados** que consignem rendimento como informação, como SIAPE<sup>42</sup> e SIGRH<sup>43</sup> no caso de servidores federais e distritais, FGTS e RAIS<sup>44</sup> para os demais casos.

112. Excetuam-se apenas os candidatos cuja renda mensal enquadra-se na **Faixa 1** (até R\$ 1.600,00), posto que o controle é realizado pela Caixa Econômica Federal - CEF,

<sup>41</sup> Súmula DIMOB/CODHAB nº 07/2014 (PT 14 – edoc 78B8CC8C-e)

<sup>42</sup> SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos do Governo Federal.

<sup>43</sup> SIGRH – Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos do Governo do DF.

<sup>44</sup> Relação Anual de Informações Sociais.



essa sim, com acesso a todas as bases necessárias à devida comprovação. Por se tratarem de recursos do FAR<sup>45</sup>, a CEF considera a **renda bruta sem qualquer dedução**<sup>46</sup>, obtida após pesquisa na RAIS, FGTS e a informada pelo governo no Cadastro Único, prevalecendo a maior das três.

113. Mesma dificuldade foi encontrada por esta equipe de auditoria, uma vez que, sem acesso a dados financeiros, restou incapacitada de realizar cruzamentos que confirmassem possíveis rendas acima dos limites permitidos.

114. Outra barreira enfrentada é o **longo intervalo** de tempo entre a habilitação (momento em que são comprovados os dados) e o chamamento para entrega das unidades habitacionais. No passado esse período atingiu até **5 anos**<sup>47</sup>, e atualmente, diante da falta de perspectiva de entrega de novas unidades, certamente ultrapassará esse prazo, visto que há na fila pessoas habilitadas desde 2011.

115. Esse intervalo **distorce totalmente a realidade** das condições do candidato entre o momento da habilitação e a data da sua eventual contemplação. Ao longo de **5 anos**, pode haver alteração de renda, aumento ou diminuição da quantidade de dependentes, aquisição de imóvel, enfim, diversas situações que até mesmo excluiria o interessado do programa.

116. Entretanto, após a habilitação, **não há nova conferência dos dados**. O candidato é encaminhado ao empreendimento mesmo que sua situação tenha mudado ao longo desses anos de espera. Única exceção são os candidatos com renda enquadrada na **Faixa 1**, cuja documentação é novamente avaliada pela CEF.

117. Após a habilitação, o candidato será contatado no momento do chamamento para recebimento da unidade habitacional, procedimento que difere de acordo com a renda do candidato. A gestão do processo de convocação dos candidatos da **Faixa 1**, é feita diretamente pela Codhab, que recebe novos documentos e os encaminha à instituição financeira, além de participar do processo até a entrega das unidades.

118. Em contrapartida, para as **Faixas 2, 3 e 4**, a Codhab disponibiliza para a empresa que gerencia o empreendimento a lista hierarquizada de candidatos habilitados na mesma quantidade de unidades habitacionais ofertadas<sup>48</sup>. A partir desse momento, a comunicação e gestão dos demais atos são de responsabilidade da empresa incorporadora do empreendimento.

119. Apenas o fato de **não haver nova confirmação** dos dados de renda familiar, no ato do chamamento para entrega das unidades, já demonstra grande fragilidade da sistemática utilizada pela Companhia na manutenção do requisito renda dentro dos parâmetros estabelecidos no Programa.

**Não há nova conferência dos dados** após a habilitação, mesmo que essa tenha ocorrido há anos e não reflita mais a atual condição do candidato, permitindo a entrega de imóveis a quem não cumpra mais os requisitos do Programa.

120. Exemplo disso é o caso de candidata contemplada no Jardins Mangueiral, cuja

<sup>45</sup> FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

<sup>46</sup> Súmula DIMOB/CODHAB nº 07/2014 (PT 14 – edoc 78B8CC8C-e)

<sup>47</sup> Habilitação em 2011 e chamamento até 2016.

<sup>48</sup> Memorando nº 300.000.456/2016/DIMOB/CODHAB/DF.



situação é exposta na tabela a seguir, em que a renda familiar praticamente **quadruplicou** entre a habilitação e a contemplação: (PT 03 - e doc 3219213C-e)

*Tabela 20 – Exemplo de candidata beneficiada com renda familiar, no ato da contemplação, superior à permitida*

Fase	Data	Est Civil	Renda Candidato (x SM)	Renda Cônjuge (x SM)	Renda Familiar (x SM)
Habilitação	Julho/2010	Solteira	11,2	0	11,2
Contemplação	Abril/2013	Casada	22,1	19,3	41,4

SM – Salário Mínimo / 2010 – R\$ 510,00 / 2013 – R\$ 678,00

121. Vale lembrar que, de acordo com a norma que rege<sup>49</sup> o Programa, o limite de renda familiar para participação é de **até 12 salários mínimos**. Observa-se que o caso trazido como exemplo apresenta, no ato do recebimento da unidade habitacional, renda familiar quase **4 vezes superior** à permitida, demonstrando total desvirtuamento do público assistido pelo Estado.

122. Destacando que a mesma beneficiária relacionada na Tabela 20 foi tratada na Tabela 13 como adquirente de imóvel residencial **4 dias antes** do recebimento da unidade no Jardins Mangueiral, por valor **5 vezes** superior ao do oferecido pelo Programa.

123. Assim como tratado no requisito “propriedade de imóvel no DF”, burla ao critério de elegibilidade relacionado à renda familiar dá-se pela **omissão do cônjuge/companheiro** para aqueles que, quando da sua contemplação, se encontram em condição de união estável em que pese não estejam cadastrados dessa forma. Nessas situações, o candidato omite seu real estado civil, se declarando solteiro(a) / divorciado(a) / viúvo(a), não apresentando os rendimentos do cônjuge para composição da renda familiar.

124. Uma vez que existe a figura do coproprietário do imóvel, é razoável acreditar que sua renda também possa ter sido considerada para **fins de financiamento** da unidade. Caso não tenha sido declarado à Codhab, sua eventual renda, **não é considerada para fins de cálculo da renda familiar**.

125. Por limitação de acesso a bases de dados que contemplem a renda, não foi possível identificar outros casos concretos de irregularidade nesse requisito, além do exemplo apresentado na Tabela 20, mas a hipótese é plausível e o procedimento requer aperfeiçoamento diante da concreta possibilidade de fraudes.

126. Destaca-se que essa falha, a princípio, não ocorre para os contemplados da **Faixa 1**, pois o controle é realizado pela CEF, que avalia a composição da renda familiar no ato do financiamento da unidade.

Há candidato com **renda familiar superior a 40 salários mínimos** contemplado com unidade habitacional do Programa Morar Bem.

## Causas

127. Apontam-se como causas das irregularidades observadas:

- ausência de comprovação e conferência de dados na fase de contemplação/entrega dos imóveis para verificação da manutenção dos requisitos

<sup>49</sup> Lei Distrital nº 3.877/06, art. 4º



- do programa;
- b) grande intervalo de tempo entre as fases de habilitação e a entrega das unidades habitacionais;
  - c) alto número de imóveis irregulares, em processo de regularização ou financiados junto a construtoras que não constam das bases de dados cartorárias para fins de nada-consta;
  - d) ausência de rotina de cruzamento dos candidatos ao PMB, e dependentes, com os já beneficiados em outros programas habitacionais do DF;
  - e) ausência de sanção para casos de falsas declarações relacionadas às condições para participação no programa, em que pese haja previsão normativa para tanto.

### **Efeitos**

128. Desvio da finalidade do Programa. Redução do déficit habitacional aquém do possível. Estado fomentando a 2ª moradia em detrimento de conceder a 1ª a quem necessita, promovendo, mesmo que indiretamente, a especulação imobiliária. Contemplação de candidatos fora do público alvo do programa. Descrédito do Programa Habitacional. Aumento do tempo necessário para contemplação no Programa. Desperdício de recursos públicos.

### **Considerações do Auditado e Posicionamento da equipe de auditoria**

129. A Codhab manifesta-se<sup>50</sup> inicialmente a respeito da auditoria de maneira abrangente: *“eminente técnica e caráter construtivo, que possibilitou através da análise desse relatório prévio, a avaliação, discussão e revisão dos pontos estratégicos de controle, monitoramento e execução dos programas habitacionais do Distrito Federal.”* O que demonstra, a princípio, que as questões e achados apresentados foram considerados pertinentes e aceitáveis pelas áreas envolvidas no trabalho.

130. Quanto ao achado em questão<sup>51</sup>, a Codhab ressalta que *“a fragilidade dos filtros públicos na concessão de benefícios sociais”* é tema de debate nas áreas de interesse da Companhia. Aponta ainda como causa da ocorrência das irregularidades o caráter eleitoral da política de habitação no país.

131. Em relação às deficiências de controle, informa que os programas habitacionais *“não foram acompanhados do desenvolvimento de sistemas de controle e fiscalização, com muitas ferramentas, métodos e rotinas automatizadas introduzidas no decorrer dos anos de 2015”*.

132. Apresenta como avanço a publicidade dada pela reformulação do site da Codhab, que possibilitou à população *“estar apta a fiscalizar as filas de candidatos habilitados, e também, a denunciar qualquer irregularidade NA CONTEMPLAÇÃO”*. Assim, ressaltou o acentuado número de denúncias em relação a candidatos que não atendiam aos requisitos do Programa.

133. Ainda, para lidar com as falhas do processo de contemplação, a Codhab criou o Núcleo de Fiscalização e Retomada de Imóveis, que atua em duas vertentes: *“quebras contratuais de contemplados que alugam, cedem, vendem, abandonam ou mudam a destinação”*, e *“em casos em que seja detectada a contemplação indevida”*.

134. Quanto à questão de cruzamento de bases da Secretaria da Fazenda (IPTU/ITBI), a Companhia informa que segue com foco exclusivo na automatização dos sistemas de

<sup>50</sup> Ofício nº 100.002.469/2016 – PRESI/CODHAB/DF (e-doc 22EBB202-c – fl. 3)

<sup>51</sup> Ofício nº 100.002.469/2016 – PRESI/CODHAB/DF (e-doc 22EBB202-c – fls. 31/34)



controle. Apresenta que tem participado de reuniões com “grupo criado pela Controladoria Geral do DF e os gestores das unidades de tecnologia da CEB, SEFAZ, CAESB, AGEFIS, SEDEST, SINESP, CASA CIVIL e outros órgãos, objetivando a integração dos sistemas e órgãos”.

135. *Em relação às certidões cartorárias, a Codhab declara que “vem desenvolvendo novas ferramentas e recursos objetivando um maior domínio das bases dos cartórios/ANOREG, que além de agregarem ao programa uma maior eficácia, ainda poderão reduzir os custos dessas certidões que oneram a classe mais simples da população”.*

136. Nada foi registrado pela Companhia especificamente acerca da implementação de cruzamentos com bases de dados de outros programas habitacionais do DF, causa da irregularidade identificada ao longo do trabalho de auditoria, registrada nos §§ 102 a 108 deste relatório.

137. Também instada a se manifestar, a Secretaria da Fazenda<sup>52</sup> informou que “fornece, quando solicitado, arquivo eletrônico contendo as informações do Cadastro Imobiliário do Distrito Federal, para uso da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal”, e que a Gerência de tributos Diretos – GEDIR/CCALT/SUREC “atende aos questionamentos formulados pela Codhab, em casos específicos, quando há informações adicionais a serem prestadas”.

138. Posto que as manifestações dos órgãos estão alinhadas com os argumentos trazidos pela equipe de auditoria, opina-se pela manutenção do achado, sugerindo ainda a apresentação de Plano de Ação para atendimento das proposições sugeridas.

### **Proposições**

139. Posto isso, sugere-se ao egrégio Plenário as seguintes proposições:

- Determinar à Codhab que:
  - a) exija, na fase de habilitação, declaração de ciência pelo candidato da obrigatoriedade de atualização de seus dados cadastrais, como, por exemplo, alterações de estado civil, de dependentes, de renda e de propriedade de imóveis;
  - b) exija, no ato de entrega da unidade habitacional, declaração do candidato de cumprimento dos requisitos previstos no art. 4º da Lei nº 3.877/06, bem como se vive em união estável;
  - c) implemente, na fase de habilitação e de entrega das unidades habitacionais, mecanismos de controle de aferição dos requisitos para participação do programa, tais como: apresentação de IRPF, pesquisa de propriedade por meio do registro na Anoreg<sup>53</sup> e bases de dados do IPTU/ITBI além de cruzamento com bases de dados de outros programas habitacionais do DF, aplicando-se a rotina aos candidatos, cônjuges/companheiros e dependentes;
  - d) implemente mecanismo de controle que garanta que as mesmas informações avaliadas pela Codhab no ato de entrega da unidade habitacional sejam as encaminhadas ao agente financeiro, de modo a resguardar o Poder Público de eventuais fraudes, por meio, por exemplo, do encaminhamento de dossiê, nos moldes do que hoje ocorre com os beneficiados da Faixa 1;
  - e) adote, nos termos do art. 45 da LO/TCDF, as providências necessárias ao

<sup>52</sup> Ofício nº 745/2016 – GAB/SEF (e-doc DEE9C44A-c).

<sup>53</sup> Associação dos Notários e Registradores do Distrito Federal - ANOREG/DF.



exato cumprimento do art. 4º, incisos III, IV e V, da Lei nº 3.877/06 e do art. 9º do Decreto nº 33.965/12, em relação aos contemplados, titulares ou coproprietários, identificados com imóveis anteriores no DF, beneficiados em outros programas habitacionais, listados nos PTs 04, 05 e 09, bem como daqueles que não atenderam ao requisito renda (PT 03), no momento da sua contemplação, ressalvadas as exceções legais, sem prejuízo de estender essas providências para os demais casos de igual natureza que vierem a ser identificados, garantindo a ampla defesa e o contraditório aos interessados;

f) no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação das determinações constantes dos itens “a” a “e”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria;

- Determinar à Secretaria de Fazenda do DF que disponibilize à Codhab informações constantes das bases de dados de IPTU/ITBI, e outras que se fizerem necessárias, preservando o devido sigilo legal, visando fortalecer os controles da política habitacional.

### **Benefícios Esperados**

140. Entrega das unidades habitacionais a quem efetivamente cumpra os requisitos. Sentimento da presença fiscalizadora do Estado. Maior credibilidade ao programa.

## **2.1.2. Achado 2 – Há candidatos habilitados ao recebimento de unidades habitacionais que não cumprem os requisitos legais**

### **Critério**

141. Lei Distrital nº 3.877/06, art. 4º; Decreto Distrital nº 33.965/12, art. 9º.

### **Análises e Evidências**

142. A fiscalização constatou que a lista atual da Codhab contempla inúmeros habilitados que não mais atendem aos requisitos do Programa, distorcendo o planejamento da política pública. Verificou-se candidatos inscritos que possuem imóveis no DF, beneficiados em outros programas, e, ainda, inscritos já falecidos.

### **Habilitados com propriedade de imóveis no DF**

143. A Lei 3.877/06 exclui do Programa aqueles que já tenham adquirido imóvel no DF:

*“Art. 4º Para participar de programa habitacional de interesse social, o interessado deve atender aos seguintes requisitos:*

*(...)*

*III – não ser, **nem ter sido** proprietário, promitente comprador ou cessionário de imóvel **residencial** no Distrito Federal;*

*IV – não ser usufrutuário de imóvel **residencial** no Distrito Federal;”* (grifo nosso)

144. Exame das listas da Codhab aponta, do total de mais de **142 mil** candidatos habilitados, **2.718** que atualmente tem ou já tiveram imóveis no DF. Essas pessoas possuem ou possuíram o total de **2.980** imóveis (PT 11 – e doc D8B76190-e), com a distribuição segundo a tabela a seguir:



Tabela 21 – Quantidade de imóveis no DF pertencentes a candidatos habilitados, por tipo de imóveis

Tipo de Imóvel	Qtde
Apartamento	1.011
Box	2
Casa	49
Garagem	6
Loja	61
Lote	1.799
Sala	52
<b>Total Geral</b>	<b>2.980</b>

145. Como a limitação imposta pela lei se dá apenas para imóveis **residenciais**, temos **2.601** candidatos habilitados que, à primeira vista, não cumpririam aos requisitos do programa. Esses possuem ou possuíram conjuntamente **2.859** imóveis residenciais (PT 12 – e-doc 63D46ED3-e), conforme ilustra a tabela a seguir:

Tabela 22 – Quantidade de imóveis residenciais no DF pertencentes a candidatos habilitados por Faixa de renda

	Apt	Casa	Lote
<b>Faixa 1</b>	127	10	538
<b>Faixa 2</b>	305	15	547
<b>Faixa 3</b>	244	8	333
<b>Faixa 4</b>	335	16	381
<b>Total</b>	<b>1.011</b>	<b>49</b>	<b>1.799</b>

146. Importa destacar que os casos devem ser tratados **individualmente**, de modo a certificar-se de que o candidato habilitado identificado com imóvel não se enquadre nas exceções trazidas no parágrafo único, do artigo 4º, da Lei nº 3.877/06<sup>54</sup>, o que não seria obstáculo à sua participação no Programa.

### **Habilitados contemplados em outros programas habitacionais**

147. Outra irregularidade observada nas listas da codhab é de candidatos que, mesmo já beneficiados em outros programas habitacionais promovidos pelo GDF permanecem como habilitados a receberem outra unidade pelo PMB.

148. Foram identificados **62 candidatos** nessa situação, conforme consta do PT 10 (e doc 0B86B160-e), sendo ilustrados na tabela a seguir:

<sup>54</sup> A lei traz situações de exceção à existência prévia de imóveis residenciais no DF, que deverão ser avaliadas caso a caso: Lei nº 3.877/06, art. 4º, Parágrafo único. Excetuam-se do disposto nos incisos III e IV deste artigo as seguintes situações:  
I – Propriedade anterior de imóvel residencial de que se tenha desfeito, por força de decisão judicial, há pelo menos cinco anos;  
II – Propriedade em comum de imóvel residencial, desde que dele se tenha desfeito, em favor do coadquirente, há pelo menos cinco anos;  
III – propriedade de imóvel residencial havido por herança ou doação, em condomínio, desde que a fração seja de até cinquenta por cento;  
IV – Propriedade de parte de imóvel residencial, cuja fração não seja superior a vinte e cinco por cento;  
V – Propriedade anterior, pelo cônjuge ou companheiro do titular da inscrição, de imóvel residencial no Distrito Federal do qual se tenha desfeito, antes da união do casal, por meio de instrumento de alienação devidamente registrado no cartório competente;  
VI – Devolução espontânea de imóvel residencial havido de programa habitacional desenvolvido pelo Governo do Distrito Federal ou por meio de instituição vinculada ao Sistema Financeiro de Habitação, comprovada mediante a apresentação de instrumento registrado em cartório;  
VII – nua propriedade de imóvel residencial gravado com cláusula de usufruto vitalício;  
VIII – renúncia de usufruto vitalício.



Tabela 23 – Qtde de candidatos habilitados no PMB já beneficiados em outros programas habitacionais

Local do benefício em outros programas	Qtde
Brazlândia	16
Ceilândia	12
Paranoá	1
Planaltina	7
Recanto das Emas	3
Riacho Fundo II	9
Samambaia	7
Santa Maria	3
São Sebastião	4

### **Candidatos falecidos**

149. Avaliando a base de dados de habilitados a receberem unidades habitacionais pelo programa, foram identificados **310 candidatos** já falecidos, alguns deles há mais de 3 anos<sup>55</sup>. (PT 13 – e-doc DE071A69-e)

150. Vale lembrar, que nessas situações, há previsão de troca de titularidade de modo a não prejudicar a unidade familiar habilitada.

#### **Troca de Titularidade**

>>> Em caso de óbito do cônjuge: certidão de óbito, RG e CPF do cônjuge (caso tenha a troca de titularidade)

>>> A troca de titularidade só é permitida para candidatos que tenham se declarado casados ou em união estável.

Figura 7 – Previsão de troca de titularidade em caso de óbito do candidato habilitado (fonte: Carta de Serviços Codhab)

Há candidatos **falecidos, com imóveis ou beneficiados em outros programas habitacionais** habilitados ao recebimento de unidades pelo Programa Morar Bem.

### **Causas**

151. Apontam-se como causas das irregularidades observadas:

- ausência de rotinas de cruzamento de informações para avaliação da manutenção dos requisitos de elegibilidade do programa habitacional pelos candidatos habilitados;
- ausência de rotina de cruzamento dos candidatos ao PMB, e dependentes, com os já beneficiados em outros programas habitacionais do DF.

### **Efeitos**

152. Risco de entrega de unidades a candidatos que não cumprem os requisitos e de dupla assistência estatal.

### **Considerações do Auditado<sup>56</sup> e Posicionamento da equipe de auditoria**

153. Em resposta, a Codhab destaca seu comprometimento com o assunto, conforme

<sup>55</sup> Referência para o cálculo: 26/06/2016.

<sup>56</sup> Ofício nº 100.002.469/2016 – PRESI/CODHAB/DF (e-doc 22EBB202-c – fl. 37)



indicado no **Achado 1**, e ressalta que as inscrições para os programas habitacionais do DF encontram-se fechadas.

154. A manifestação da SEFAZ refere-se à mesma questão tratada no **Achado 1**, referente à disponibilidade das informações para a Codhab.

155. Posto que as manifestações dos órgãos não refutam os argumentos trazidos pela equipe de auditoria, opina-se pela manutenção do achado, recomendando ainda a apresentação de Plano de Ação para atendimento das proposições sugeridas.

### **Proposições**

156. Posto isso, sugere-se ao egrégio Plenário as seguintes proposições:

- Determinar à Codhab que:
  - a) promova a higienização periódica da lista de candidatos habilitados de modo a manter apenas aqueles que atendem aos requisitos para participação do Programa, valendo-se, por exemplo, do cruzamento com bases de dados de órgãos públicos, como as do IPTU/ITBI, SISOBI<sup>57</sup>, dentre outras, garantindo o direito à ampla defesa e do contraditório aos interessados;
  - b) implemente controles que impeçam a inscrição de candidatos com imóveis anteriores no DF ou beneficiados em outros programas habitacionais (candidato e dependentes), salvo se comprovado o enquadramento do caso concreto nas exceções previstas no § único do art. 4º da Lei 3.877/06;
  - c) no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação das determinações constantes dos itens “a” e “b”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria;
- Determinar à Secretaria de Fazenda do DF que disponibilize à Codhab informações constantes das bases de dados de IPTU/ITBI, e outras que se fizerem necessárias, preservando o devido sigilo legal, visando fortalecer os controles da política habitacional.

### **Benefícios Esperados**

157. Manutenção de base de dados de candidatos atualizada. Maior credibilidade ao programa. Expurgo de candidatos inelegíveis da base de dados do programa. Expectativa mais realista aos candidatos das suas chances de ser contemplado. Dimensionamento pelo poder público da real amplitude a ser dada ao programa habitacional de modo a atender sua finalidade.

## **2.1.3. Achado 3 – Distribuição ilegal de unidades habitacionais a cooperativas e associações**

### **Critério**

158. A legislação que rege o programa habitacional Morar Bem, ainda que busque estimular o cooperativismo, como agente de mobilização social, não prevê a concessão de unidades habitacionais prontas para entidades associativas.

<sup>57</sup> Sistema Informatizado de Controle de Óbitos – SISOBI, gerido pela Dataprev.



159. Constituição Federal, art. 37; Lei Federal nº 5.764/1971. Lei Orgânica do Distrito Federal, art. 328, V, e parágrafo único. Portaria Ministério das Cidades nº 247/2014 que estabelece condições gerais para habilitação das entidades. Lei nº 3.877/06, art. 5º que destina o percentual de área a ser reservado a cooperativas ou associações habitacionais. PLANDHIS<sup>58</sup> - Plano Distrital de Habitação de Interesse Social.

### **Análises e Evidências**

160. A Codhab organizou listas em seu sítio institucional com o fim de hierarquizar os candidatos para a distribuição de unidades habitacionais do Programa. Assim, apresenta duas principais listas para os habilitados: Relação de Inscrição Individual (RII) e Relação de Inscrição por Entidades (RIE).

161. Os candidatos que concorrem por intermédio de cooperativas ou associações são classificados em uma única lista (RIE), classificada de acordo com os pontos dos candidatos. Atualmente, a partir dessa lista, a Codhab equivocadamente destina 40% das unidades habitacionais construídas para atendimento das entidades cadastradas, da mesma forma como faz para a lista geral dos demais candidatos (RII).

162. O cooperativismo no texto constitucional logrou obter proteção e estímulo. Nesse mesmo sentido, no âmbito da Lei Orgânica do DF, foi incentivada a formação de cooperativas de habitação popular:

*“Art. 328. A ação do Governo do Distrito Federal na política habitacional será orientada em consonância com os planos diretores de ordenamento territorial e locais, especialmente quanto:*

*(...)*

*V - ao estímulo e incentivo à **formação de cooperativas de habitação popular**;*

*(...)*

*Parágrafo único. As cooperativas habitacionais de trabalhadores **terão prioridade na aquisição de áreas** públicas urbanas destinadas a habitação, na forma da lei.” (grifo nosso)*

163. A norma que rege a Política Habitacional do DF<sup>59</sup> traz texto de idêntico teor (art. 3º) indo além, ao estabelecer proporção de **áreas** a serem disponibilizadas ao atendimento de cooperativas ou associações habitacionais<sup>60</sup>, oferecendo subsídios para viabilizar tais iniciativas:

*“Art. 5º A Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP tornará disponíveis para o Distrito Federal **as unidades parceladas ou as glebas** destinadas a habitações de interesse social.*

*§ 1º De cada área destinada à habitação de interesse social, serão reservados:*

*I – **quarenta** por cento para atendimento do Cadastro Geral de Inscrições da SEDUH;*

*II – **quarenta** por cento para atendimento de cooperativas ou associações habitacionais;*

*III – **vinte** por cento para os demais programas habitacionais de interesse social.*

164. A Codhab, com respaldo nesses dispositivos legais, promove licitações de terrenos com participação limitada a associações/cooperativas credenciadas junto à companhia para atendimento dos associados habilitados na Relação de Inscrições por Entidade (RIE), dentro da Faixa de renda alvo para cada certame.

165. Como exemplo há publicado o edital para a Concorrência nº 02/2016<sup>61</sup> cujo objeto

<sup>58</sup>[http://www.segeth.df.gov.br/images/plandhis/plandhis\\_11.12.12\\_redao%20final\\_12\\_12\\_2012\\_retirado%20da%20maquina%20do%20jose.pdf](http://www.segeth.df.gov.br/images/plandhis/plandhis_11.12.12_redao%20final_12_12_2012_retirado%20da%20maquina%20do%20jose.pdf)

<sup>59</sup> Lei Distrital nº 3.877/06.

<sup>60</sup> Lei Distrital nº 3.877/06, art. 5º

<sup>61</sup> <http://www.codhab.df.gov.br/uploads/archive/files/77be54611198e288f831410e1b56336a.pdf>, consulta em 29/07/2016.



é a convocação de **Entidades** para a **aquisição de 44 lotes** urbanizados de propriedade da Codhab, onde serão construídas 88 Unidades Habitacionais Multifamiliares.

*“3.1 Somente poderão apresentar propostas as Entidades regularmente credenciadas junto à Codhab”*

166. Note-se que em momento algum a Lei nº 3.877/06 estabelece a entrega das unidades habitacionais prontas a cooperativas ou associações, mas prevê a destinação de **40% de todas as áreas** destinadas a habitações de interesse social para que essas entidades. Óbvio que, em se tratando de áreas urbanizadas para edificação de unidades habitacionais, constitui papel dessas entidades **construir** e colaborar com o Estado na redução do déficit habitacional por meio da distribuição dos imóveis residenciais prontos aos seus cooperados.

167. A necessidade de a cooperativa **produzir algo** é tão inerente à sua natureza, que segundo o art. 30 da Lei do Cooperativismo (nº 5.764/1971), para ingressar em uma Cooperativa, o interessado deve **subscrever quotas- partes do capital social** e assinar o Livro de Matrícula de tal entidade, o que deixa clara a intenção de arrecadação de fundos para consecução do objetivo de construir um empreendimento habitacional:

*“Art. 30. À exceção das cooperativas de crédito e das agrícolas mistas com seção de crédito, a admissão de associados, que se efetive mediante aprovação de seu pedido de ingresso pelo órgão de administração, complementa-se com a **subscrição das quotas-partes de capital social** e a sua assinatura no Livro de Matrícula.”*

168. A participação deve se dar com o intuito de aquisição de moradia para si, razão pela qual a mesma lei **veda o ingresso na Cooperativa de agentes de comércio ou empresários** que operem no mesmo campo econômico da Cooperativa:

*“Art. 29. O ingresso nas cooperativas é livre a todos que desejarem utilizar os serviços prestados pela sociedade, desde que adiram aos propósitos sociais e preenchem as condições estabelecidas no estatuto (...)*

*§ 4º Não poderão ingressar no quadro das cooperativas **os agentes de comércio e empresários que operem no mesmo campo econômico da sociedade.**”.* (grifo nosso)

169. Visa a lei, nesse sentido, evitar que estas pessoas se utilizem da cooperativa ou a conduzam, se eleitos para ocupar os seus órgãos internos, no sentido de gerar ganhos de lucro para a sua própria atividade empresarial.

170. Esse foi o modelo habitacional que fez nascer o bairro de **Águas Claras**, na década de 90, com dezenas de cooperativas participando das licitações para aquisição dos terrenos e iniciando as obras junto a construtoras contratadas para aquisição da unidade individual de cada cooperado.

171. Entretanto, a forma como vem sendo implementada a política habitacional no DF, com a simples distribuição de **unidades já construídas** às entidades, em nada se assemelha à atuação esperada para tais cooperativas, uma vez que **não produzem ou implementam nenhum tipo de projeto habitacional**, tendo como única atuação, o cadastramento de dados pessoais de seus associados. Tal cadastro pode ser facilmente realizado pelo próprio interessado na internet ou mediante o comparecimento aos postos de atendimento da Codhab em todo DF.

172. A entrega de unidades prontas às cooperativas ou associações contraria um dos objetivos do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social - PLANDHIS:

*“O estímulo à **produção** de Habitação de Interesse Social (HIS) por agentes da*



*produção habitacional, tais como a iniciativa privada e as **associações e cooperativas populares de produção de moradias**;*

173. E, no que se refere especificamente às entidades no contexto do Programa Morar Bem:

*“Este programa prioriza a ampliação da oferta de solução de moradias de interesse social por meio de parcerias entre o movimento social organizado e o GDF visando à amortização do déficit habitacional **através da produção de novas habitações por agentes do movimento social**, especialmente na Faixa 01 do MCMV.*

*(...)*

**Agentes envolvidos**

*Agentes privados e sociais interessados em promover HIS: atuarão como parceiros na produção habitacional, **sendo responsáveis pela execução dos empreendimentos**”.* (grifo nosso)

174. Também no âmbito da Codhab, segundo o Manual de Entidades atualmente em vigor, disponibilizado para esclarecimentos sobre o Cadastro Codhab de Entidades (CCE), temos que:

*“credenciamento e habilitação prévia de entidades da sociedade civil, que possuam como uma de suas finalidades institucionais o fomento habitacional a seus associados, com vistas à **celebração de convênios e outras formas de avenças** com a Codhab, buscando atender as convocações/concorrências públicas **com o escopo de produzir e implantar projetos habitacionais** no âmbito do Distrito Federal.”* (grifo nosso)

175. Restando claro que o objetivo da inclusão das entidades como agentes da política habitacional do DF é para que estas sejam produtoras de novas habitações, tornando-se responsáveis pela execução dos empreendimentos, colaborando assim para a redução do déficit habitacional.

176. Importa realçar que os cooperados também deverão ser submetidos aos **critérios definidos para participação no programa**, relacionados de forma hierarquizada **segundo sua pontuação**, em cada entidade, uma vez que, em razão do subsídio estatal da área do terreno e outros que venham a ser oferecidos, serão beneficiados com a aquisição de imóvel com menor custo, devendo atender aos requisitos impostos a todos os interessados.

177. Contudo, a partir da interpretação equivocada desses mesmos comandos normativos, a Codhab, **além** de destinar terrenos para construção a entidades, ainda reserva **parcela das unidades habitacionais construídas** aos candidatos inscritos na RIE. Essa prática não conta com amparo legal e distorce o programa, conferindo privilégio injustificado a candidatos inscritos por intermédio de entidades associativas, frente aos demais, como será demonstrado ao longo do presente achado.

A norma não prevê a entrega de unidades prontas às cooperativas/associações, mas sim de áreas, para que as entidades atuando com parceiras do Estado, realizem a construção de moradias.

### **Desproporção entre RII e RIE**

178. Da análise da quantidade de candidatos habilitados em cada uma das relações (RII e RIE) é possível perceber que a disputa não é equânime, independente da Faixa de renda.

Tabela 24 – Quantidade de Candidatos Habilitados das listas RII e RIE por Faixa de renda

				Representatividade	
	RII	RIE	Total/Faixa	RII	RIE
Faixa 1	56.489	16.552	<b>73.041</b>	77%	23%
Faixa 2	35.664	10.011	<b>45.675</b>	78%	22%
Faixa 3	10.597	2.944	<b>13.541</b>	78%	22%
Faixa 4	8.195	1.854	<b>10.049</b>	82%	18%
<b>Total</b>	<b>110.945</b>	<b>31.361</b>	<b>142.306</b>		

Fonte: Extração realizada do Banco de Dados de habilitados da Codhab em 03/05/2016.

179. A relação, para todas as faixas de renda, mantém uma proporção da ordem de grandeza de **80%** (RII) para **20%** (RIE), conforme ilustra a Tabela 24 e o gráfico a seguir:

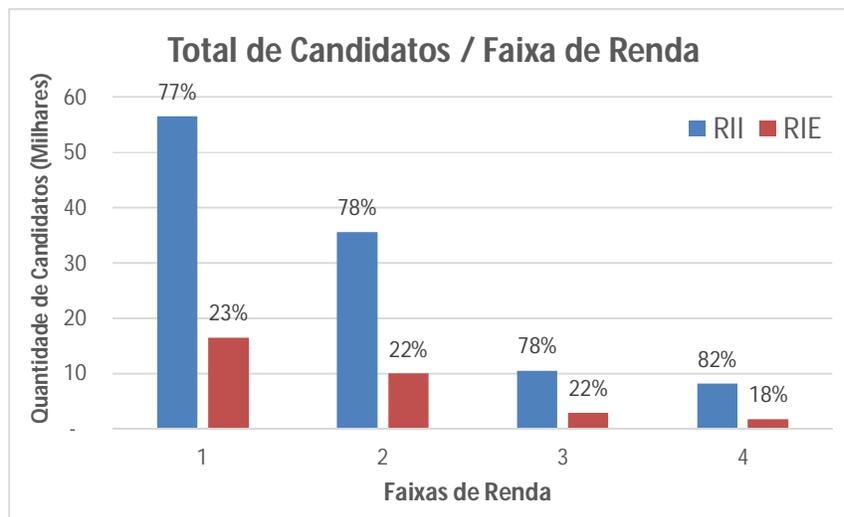


Gráfico 1 – Total de candidatos por Faixa de renda para as listas RII e RIE

180. Logo, é injustificável a existência de duas filas para concorrer ao mesmo benefício a ser provido pelo Estado. Além da carência de respaldo legal, toda a concepção do programa parte do pressuposto da hierarquização da população interessada a partir de critérios econômicos e sociais, assim, não se pode admitir que esses critérios sejam relativizados pela condição de o candidato ser ou não associado a determinada entidade. Conforme se verá adiante, admitir-se essa situação joga por terra toda a concepção lógica do programa habitacional, constituindo privilégios injustificáveis aos candidatos inscritos na RIE frente aos demais.

A proporção entre a quantidade de candidatos habilitados nas listas Relação de Inscrição Individual (RII) e Relação de Inscrição por Entidades (RIE) é de **80%** para **20%**, respectivamente.

181. Além da disparidade entre as quantidades de membros em cada relação (RII e RIE), observou-se que a pontuação necessária para uma mesma classificação em cada lista é muito inferior naquela dos filiados a entidades (RIE).

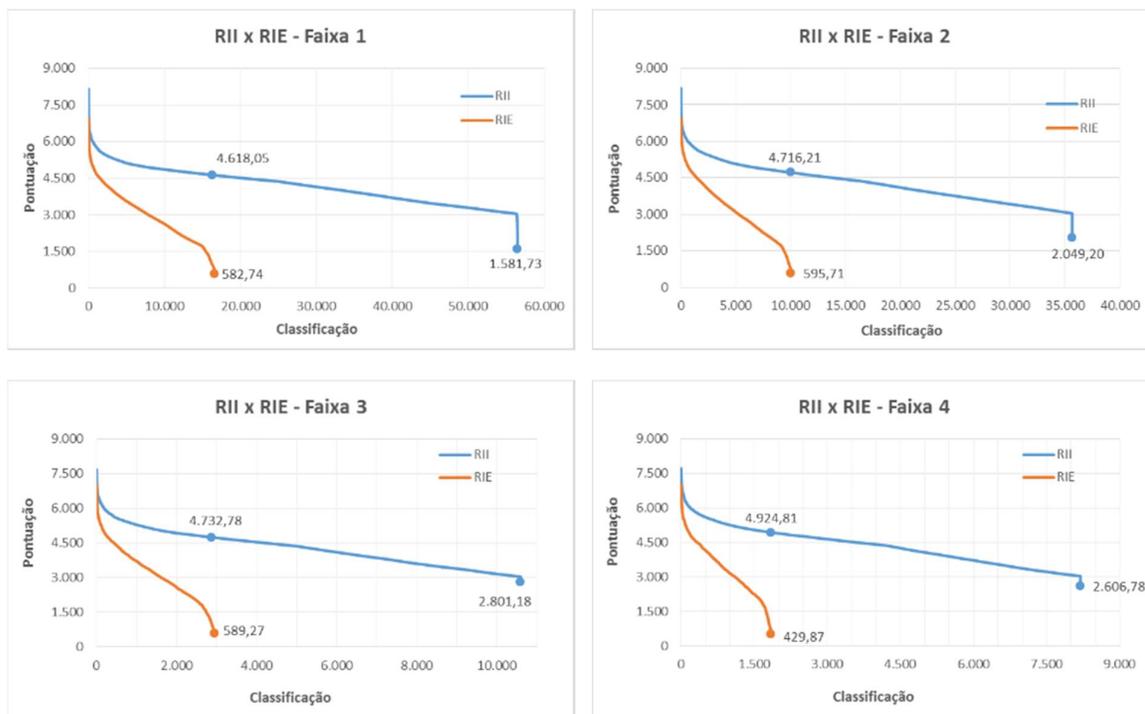


Gráfico 2 – Comparativo da pontuação dos candidatos RII e RIE por Faixa de renda

182. A Tabela 25 ilustra as diferentes classificações para uma **mesma quantidade de pontos**, e, em todas as faixas de renda, é possível observar a vantajosidade de fazer parte da relação RIE.

Tabela 25 – Classificação de RII e RIE de acordo com a pontuação

Pontuação	Faixa 1		Faixa 2		Faixa 3		Faixa 4	
	RII	RIE	RII	RIE	RII	RIE	RII	RIE
7.000	22º	1º	20º	1º	11º	2º	10º	2º
6.000	547º	58º	617º	62º	191º	25º	185º	18º
5.000	6.754º	557º	5.736º	611º	1.733º	182º	1.621º	143º
4.000	33.415º	3.158º	21.358º	2.556º	6.406º	772º	5.186º	580º
3.000	56.374º	7.871º	35.657º	5.259º	10.597º	1.626º	8.184º	1.113º
2.000	56.489º	13.173º	*	8.306º	*	2.513º	*	1.629º
1.000	*	16.235º	*	9.821º	*	2.880º	*	1.803º

\* Não há candidatos com essa pontuação na lista de habilitados RII

183. Pela análise do Gráfico 1 – RII x RIE Faixa 4, admitindo que para ambas as listas são distribuídas exatamente a mesma quantidade de unidades habitacionais, é possível atender a candidatos RIE, com pontuação até **12 vezes inferior** àquela da lista de RII (4.924,81 pontos RII x 429,87 pontos RIE).

A pontuação necessária para recebimento de uma UH é **até 12 vezes maior** para o candidato inscrito na Relação de Inscrição Individual (RII) em comparação ao candidato da Relação de Inscrição por Entidade.



184. A pontuação do candidato é reflexo direto do seu **perfil social**, posto que considera fatores como idade, estado civil, quantidade de dependentes, tempo de Brasília e tempo de fila para sua composição.

185. Uma diferença tão grande na pontuação corresponde, igualmente, a elevada distinção entre os perfis sociais e conseqüentemente, do grau de necessidade daquele candidato em ser atendido pelo Estado.

186. As tabelas a seguir comparam as características de cada candidato **habilitado**, sempre utilizando como referência a **posição na fila do último colocado na lista RIE**. Dessa forma, os habilitados em ambas as listas (RII e RIE) possuem exatamente a mesma chance de serem contemplados com imóveis produzidos pela Codhab, contando com a mesma quantidade de pessoas em sua frente na fila.

Tabela 26 – Comparação do perfil dos candidatos para a mesma classificação nas listas RII e RIE

Faixa 1 - Habilitados		
Classificação	RII	RIE
1º	8.143,55 pontos	6.942,68 pontos
16.552º	4.618,05 pontos	582,74 pontos
Perfil do candidato na classificação 16.552º		
Estado Civil:	Casado	Solteiro
Qtde Dependentes:	2	0
Tempo de Bsb*:	40 anos	7 anos
Tempo de fila*:	22 anos	1 ano e 10 meses
Idade*:	51 anos	31 anos

\*referência maio/2016

Faixa 2 - Habilitados		
Classificação	RII	RIE
1º	8.166,39 pontos	6.947,04 pontos
10.011º	4.716,21 pontos	595,71 pontos
Perfil do candidato na classificação 10.011º		
Estado Civil:	União Estável	Solteiro
Qtde Dependentes:	3	0
Tempo de Bsb*:	36 anos	7 anos
Tempo de fila*:	14 anos	1 ano e 10 meses
Idade*:	37 anos	26 anos

\*referência maio/2016

Faixa 3 - Habilitados		
Classificação	RII	RIE
1º	7.671,36 pontos	7.027,59 pontos
2.944º	4.732,78 pontos	589,27 pontos
Perfil do candidato na classificação 2.944º		
Estado Civil:	Casado	Solteiro
Qtde Dependentes:	1	0
Tempo de Bsb*:	45 anos	7 anos e 6 meses
Tempo de fila*:	6 anos e 8 meses	1 ano e 10 meses
Idade*:	45 anos	25 anos

\*referência maio/2016



Faixa 4 - Habilitados		
Classificação	RII	RIE
1º	7.700,72 pontos	7.013,99 pontos
1.854º	4.924,81 pontos	429,87 pontos
Perfil do candidato na classificação 1.854º		
Estado Civil:	Solteiro	Solteiro
Qtde Dependentes:	3, sendo 1 Deficiente Físico	0
Tempo de Bsb*:	28 anos	9 anos
Tempo de fila*:	8 anos	3 anos
Idade*:	48 anos	27 anos

\*referência maio/2016

187. Observa-se que, em todas as faixas de renda, o candidato RIE é **mais jovem**, possui **menor tempo de fila**, **menor tempo de Brasília**, bem como **menor quantidade de dependentes**.

Independente da renda, o candidato ligado a entidades é **mais jovem**, possui **menor tempo de fila**, **menor tempo de Brasília**, bem como **menor quantidade de dependentes**.

188. Tal cenário não se limita às listas de candidatos habilitados, sendo realidade também entre os **contemplados**, ou seja, àqueles que já receberam unidades habitacionais produzidas pela Codhab.

189. As tabelas que se seguem apresentam os **valores médios** das características dos candidatos contemplados, por empreendimento.

Tabela 27 – Comparação dos contemplados nas listas RII e RIE por empreendimento – valores médios

Estilo Santa Maria				
	RII	RIE	Média Geral	RII comparado com RIE
Tempo de Fila (anos)	11,38	6,81	<b>9,91</b>	Ficou <b>67,1%</b> mais tempo na fila
Pontuação	5.467,15	4.015,48	<b>4.998,01</b>	Precisou de <b>36,2%</b> mais pontos
Tempo de DF (anos)	41,2	31,67	<b>38,14</b>	Teve <b>30,1%</b> mais tempo de DF
Idade (anos)	42	36	<b>40</b>	É <b>16,7%</b> mais velho
Paranoá Parque				
	RII	RIE	Média Geral	RII comparado com RIE
Tempo de Fila (anos)	8,22	4,52	<b>7,53</b>	Ficou <b>81,9%</b> mais tempo na fila
Pontuação	4.645,08	3.493,97	<b>4.432,17</b>	Precisou de <b>32,9%</b> mais pontos
Tempo de DF (anos)	37,04	28,46	<b>35,46</b>	Teve <b>30,1%</b> mais tempo de DF
Idade (anos)	43	36	<b>41</b>	É <b>19,6%</b> mais velho
Parque do Riacho				
	RII	RIE	Média Geral	RII comparado com RIE
Tempo de Fila (anos)	6,89	5,72	<b>6,63</b>	Ficou <b>20,5%</b> mais tempo na fila
Pontuação	4.813,52	3.926,23	<b>4.614,54</b>	Precisou de <b>22,6%</b> mais pontos
Tempo de DF (anos)	37,87	30,52	<b>36,24</b>	Teve <b>24,1%</b> mais tempo de DF
Idade (anos)	43	38	<b>42</b>	É <b>12,4%</b> mais velho
Jardins Mangueiral				
	RII	RIE	Média Geral	RII comparado com RIE
Tempo de Fila (anos)	8,18	4,82	<b>6,95</b>	Ficou <b>69,8%</b> mais tempo na fila
Pontuação	4.761,39	3.327,39	<b>4.235,47</b>	Precisou de <b>43,1%</b> mais pontos
Tempo de DF (anos)	38,71	30,86	<b>35,83</b>	Teve <b>25,5%</b> mais tempo de DF
Idade (anos)	42	36	<b>40</b>	É <b>16,3%</b> Mais velho

190. De todo o exposto, verifica-se que nada justifica a concorrência de candidatos ao mesmo benefício em duas filas paralelas, com privilégio injustificado dos constantes da RIE frente aos demais. Além de não haver respaldo legal para tanto, esse quadro destrói



a concepção lógica do programa habitacional, calcada na hierarquização dos candidatos a partir das suas condições econômicas e sociais.

191. Por outro lado, o quadro exposto nesse tópico se tornaria aceitável a partir da correta interpretação do art. 5º da Lei nº 3.877/2006. Afinal, nesse cenário, as melhores condições de auferir o benefício do programa habitacional constituiriam um prêmio pelo risco assumido pelo candidato, na condição de cooperado ou associado a entidades, uma vez que a esse caberia o ônus por eventuais reveses na condução do empreendimento conduzido pela entidade a que pertence.

### **Causas**

192. Apontam-se como causas das irregularidades observadas:

- a) Interpretação equivocada da norma de regência do Programa com a destinação de unidades habitacionais prontas a entidades, contrária à previsão legal de cessão de áreas para construção.

### **Efeitos**

193. Prejuízo ao princípio da igualdade. Desrespeito à fila de candidatos, que deveria ser única. Injustiça social decorrente da contemplação de candidatos inscritos na RIE com unidades construídas.

### **Considerações do Auditado<sup>62</sup> e Posicionamento da Equipe de Auditoria**

194. Primeiramente, a Codhab ressalta que “o desbalanceamento entre os candidatos das listas RIE x RII está diretamente relacionado a quantidade de habilitados em cada uma das relações”.

195. Observa-se tal apontamento nos §§178 a 180 do presente relatório, conforme o quantitativo de cada lista demonstrado na Tabela 24, bem como apresentação das consequências dessa segregação.

196. A Companhia afirma ainda que a destinação de glebas a entidades/cooperativas tem significado um desafio, devido a: “a) discussão e aprovação dos projetos urbanísticos; b) aprovação de licenças e estudos ambientais; c) aprovação de projetos arquitetônicos; d) alvarás e outras autorizações; e) contratação/execução das obras junto aos agentes financeiros; f) administração das demandas de beneficiários, face ao tempo gasto entre a proposta de edital/licitação e a entrega da obra”.

197. Assim, menciona que a destinação de grandes glebas no Distrito Federal ocasionou “gastos excessivos e investimentos elevados em infraestrutura”, citando como exemplo empreendimentos do Jardins Mangueiral, Parque do Riacho e Paranoá Parque.

198. Ao sentir da fiscalização, tais questões levantadas independem da destinação da área para entidades/cooperativas, pois essas dificuldades também devem ser consideradas quando a própria Codhab é a executora do projeto e realiza a entrega de unidades habitacionais prontas, não interferindo no Achado em comento.

199. Ademais, a Codhab questiona sobre a necessidade de validação do entendimento descrito no Achado para fins de cumprimento, qual a destinação indicada para as pessoas constantes da atual lista RIE e se a Companhia deveria repassar **40% dos lotes** para as entidades/cooperativas do Programa Habita Brasília, que **prevê a oferta de**

<sup>62</sup> Ofício nº 100.002.469/2016 – PRESI/CODHAB/DF (e-doc 22EBB202-c – fls. 46/49)



**lotes** a pessoas inscritas e hierarquizadas nas listas oficiais da Companhia.

200. Quanto ao entendimento descrito no Achado, **o cumprimento está condicionado à decisão plenária** deste Tribunal no mesmo sentido.

201. Em relação à destinação das pessoas inscritas na lista RIE, verifica-se que existe a possibilidade de opção do candidato em se manter na lista da sua entidade, **para concorrer às unidades habitacionais a serem construídas por ela**, ou migrar para a lista RII. Trata-se de um ato de gestão em que a Codhab pode encontrar, inclusive, outras alternativas compatíveis com a legislação aplicada ao tema.

202. Quanto à destinação de **40% dos lotes do Programa Habita Brasília para entidades/cooperativas**, destaca-se que as regras específicas desse programa não foram discutidas na presente auditoria. No entanto, ressalta-se a necessidade do cumprimento do art. 5º da Lei nº 3.877/2006, para cada área destinada à habitação de interesse social – 40% para atendimento do Cadastro Geral da Codhab, 40% para cooperativas e associações habitacionais e 20% para os demais programas habitacionais de interesse social.

203. Destaca-se que, para cumprimento de sua finalidade como parceiro da política pública habitacional, caso 40% dos lotes do Programa Habita Brasília sejam vendidos a cooperativas, estas devem, **necessariamente**, edificar unidades habitacionais para então ofertá-las a seus associados. A mera venda de lotes a associações para, a seu critério, promover a individualização e distribuição a seus cooperados teria como consequência o mesmo desequilíbrio apresentado ao longo deste Achado, quando da entrega de unidades prontas, sem justificativa alguma para tal privilégio.

204. Posto que a manifestação da Codhab não se fez suficiente ao afastamento do achado, opina-se por sua manutenção nos autos.

### **Proposições**

205. Posto isso, sugere-se ao egrégio Plenário a seguinte proposição:

- Determinar à Codhab que doravante:
  - a) abstenha-se de distribuir unidades habitacionais prontas a cooperativas e associações ou aos seus filiados, por falta de amparo legal no art. 5º da Lei nº 3.877/06, restringindo-se à disponibilização de áreas para construção, destinadas àquelas entidades credenciadas ao Programa e devidamente qualificadas.

### **Benefícios Esperados**

206. Justiça social. Redução do tempo de espera dos candidatos inscritos na Relação de Inscrições Individuais. Preponderância das condições econômicas e sociais dos candidatos, para efeito de sua contemplação no programa habitacional. Cumprimento da finalidade do Programa.

## **2.1.4. Achado 4 – Classificação irregular dos candidatos na fila para recebimento das unidades habitacionais**

### **Critério**

207. Constituição Federal, art. 37º que trata do princípio da impessoalidade; Decreto

Distrital nº 33.965/12, art. 6º e nº 33.964/12.

### Análises e Evidências

208. A seleção dos beneficiados, a análise e a operacionalização do sistema de informações dos candidatos são competências da Codhab desde sua criação, de acordo com a Lei nº 4.020/2007:

*“Art. 4º - Compete à Codhab/DF:*

*(...) XI – sistematizar as informações habitacionais, em conjunto com a SEDUMA, mantendo informações atualizadas no Banco de Dados do Sistema de Habitação do Distrito Federal – SIHAB/DF, de forma a planejar sua atuação nos diversos programas habitacionais;*

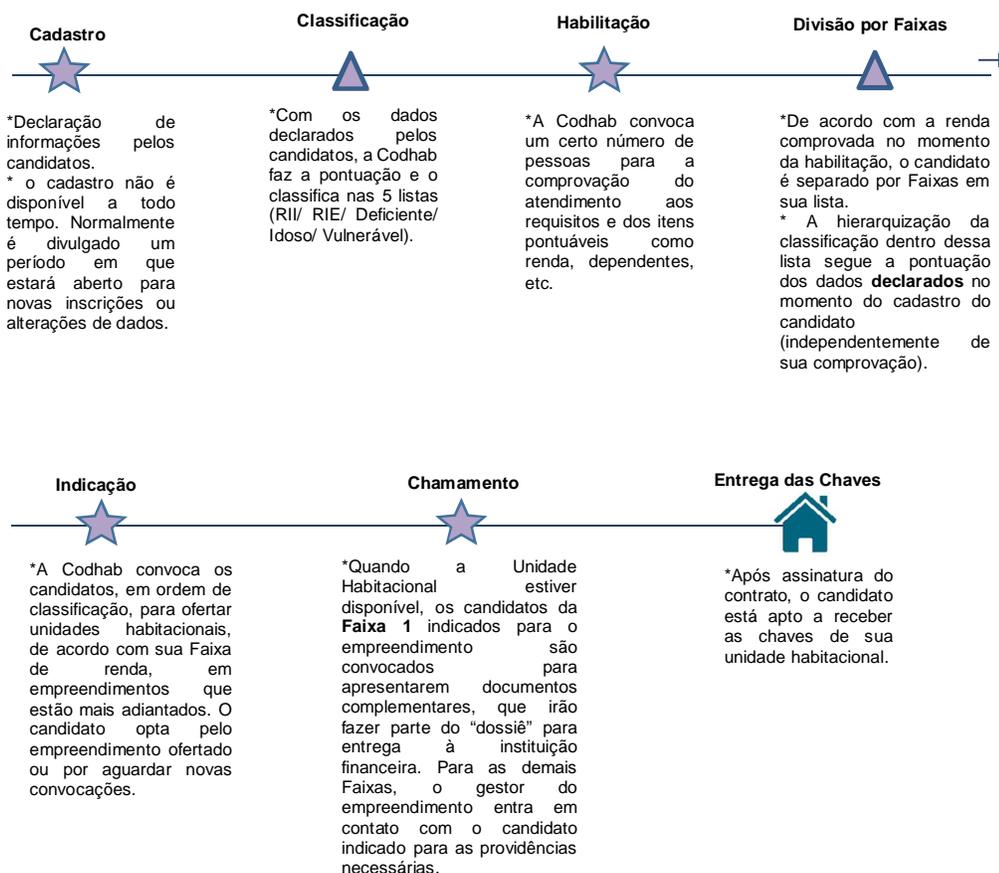
*XII – operacionalizar o sistema de seleção, analisando e aprovando os beneficiários da política de subsídios, respeitando o disposto na Lei nº 3.877/06;”*

209. Como organizador do sistema, a Codhab apresenta em seu site as seguintes listas para os habilitados:

- Relação de Inscrição Individual (RII);
- Relação de Inscrição por Entidades (RIE);
- Lista de Idosos;
- Lista de Pessoas com Deficiência;
- Lista de Casos de Vulnerabilidade.

210. A gestão das listas compreende informações adquiridas no momento do cadastro, habilitação e alterações posteriores, fases que antecedem a seleção do candidato para certo empreendimento e que determinam a posição e classificação do candidato na lista.

211. Dessa forma, o processo de seleção segue as seguintes etapas:





212. Verificou-se, no entanto, que a organização da fila apresenta falhas na classificação dos candidatos, visto que observa apenas o que foi declarado pelo interessado, bem como apresenta inconsistência na pontuação dos dependentes de candidatos, conforme evidências a seguir.

**Pontuação e classificação de acordo com o declarado pelo candidato (independentemente se comprovado)**

213. A sistemática utilizada pela Codhab para seleção do beneficiado nem sempre foi a mesma. Observa-se que os critérios de pontuação para a classificação dos candidatos já foram alterados (Decreto nº 33.177/2011, revogado pelo Decreto nº 33.964/2012), bem como as formas de organização das listas e as etapas para fins de seleção.

214. Em 2012, os métodos foram sistematizados no Manual de Procedimentos para Seleção de Demanda para Programas Habitacionais de Interesse Social do Distrito Federal, aprovado através da Súmula DIMOB/Codhab nº 05/2012, de 24/01/2012 (PT 14, e-doc 78B8CC8C-e), que detalha como deveria ser a classificação do candidato:

*“ 4.4 A Relação de Inscrições Individuais – RII e as Relações de Inscrições por Entidade – RIE, com as respectivas classificações dos candidatos inscritos ou recadastrados serão publicadas na internet, sítio eletrônico [www.morarbem.df.gov.br](http://www.morarbem.df.gov.br), e terão validade até 30 de junho do ano subsequente ao do seu processamento.*

*4.5 Caso os dados declarados no credenciamento/recredenciamento não forem confirmados na fase de Comprovação de Dados, a ordem de classificação será desconsiderada, podendo haver **reposicionamento na ordem de classificação**, aplicados os procedimentos dos itens 5.6 e 5.7. (...)*

*5.5 Com base nos dados comprovados, a pontuação que deu origem à **classificação será recalculada, para confirmação. Havendo divergência, o candidato poderá ser reposicionado na RII ou RIE, para fins de prosseguimento no processo.***

*5.6 Ocorrendo esse reposicionamento, a situação do candidato no Novo Cadastro da Habitação será identificada com o seguinte registro: - “Reclassificado para nova posição”, com a indicação da classificação real do candidato atualizada.*

*5.7 Os dados comprovados terão validade de 12 meses, com possibilidade de ser prorrogado por até mais 12 meses, contados a partir da data de comprovação.” (grifo nosso)*

215. Posteriormente, a questão do reposicionamento foi normatizada pelo Decreto nº 33.965/2012, deixando claro que as informações declaratórias obtidas no momento do cadastro **não devem ser mantidas** como parâmetro de pontuação do candidato e de sua classificação após a fase de comprovação de documentos.

*“Art. 5º Os dados cadastrais informados pelos candidatos para os programas habitacionais de interesse social do Distrito Federal, constantes da Relação de Inscrições Individuais, e da Relação de Inscrições por Entidades devem ser comprovados no procedimento de habilitação e atender aos critérios previstos no artigo 4º da Lei nº 3.877, de 26 de junho de 2006.*

*Art. 6º Caso haja divergência entre os dados cadastrais informados e a documentação apresentada que implique alteração na pontuação do candidato, a inscrição deve ser sobrestada para averiguação quanto às razões que motivaram a divergência.*

*§1º O candidato deve ser reposicionado na lista de inscrição, por ocasião de atualização do cadastro, caso a divergência seja decorrente de fato superveniente à data do cadastramento.*



§2º A inscrição deve ser cancelada, sem prejuízo de aplicação de sanções penais e administrativas cabíveis, caso a divergência decorra de dolo ou simulação pelo candidato.” (grifo nosso)

216. Dessa forma, existem dois pontos que são analisados na fase de habilitação do candidato: atendimento aos requisitos para participação do Programa, de acordo com a Lei nº 3.877/06, e comprovação das informações cadastrais informadas pelos candidatos.

217. De acordo com o fluxo, de posse dos documentos comprobatórios na habilitação, a Codhab deveria realizar o cálculo dos pontos com base nesses dados, que são as informações mais atualizadas e fidedignas disponíveis, pois corroboradas após a análise dos documentos.

218. No entanto, **esse procedimento não é adotado pela Codhab** que declarou<sup>63</sup> que a “pontuação é aplicada de acordo com os dados **informados pelo candidato**, após o encerramento do **cadastro**”.

219. A resposta cita ainda que existe uma “fórmula de cálculo para repontuar candidatos que não conseguiram comprovar os dados declarados na sua inscrição”, estipulado pela Súmula DIMOB/Codhab Nº 105/2013<sup>64</sup> (PT 14, e-doc 78B8CC8C-e), a qual informa que no caso de divergências detectadas entre os dados informados e os comprovados deve ser aplicada o cálculo do Decreto nº 33.964/2012 para repontuar o candidato.

220. Apesar disso, a Codhab somente aplica essa fórmula em cumprimento à determinação judicial ou por solicitação por meio de requerimento externo de candidato que teve a habilitação indeferida<sup>65</sup>, ou seja, para fins de beneficiar um candidato que foi prejudicado.

221. O descumprimento da repontuação e reclassificação do candidato é também evidenciado no guia de procedimentos elaborado na Carta de Serviços ao Cidadão, exposta no sítio da Codhab:

#### Habilitados

Após a entrega da documentação completa e da formalização do processo, o candidato aguardará a publicação da habilitação, no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF). Em seguida, seu nome é inserido na lista de pessoas habilitadas de acordo com a faixa de renda e deverá aguardar a construção e a entrega dos empreendimentos. A classificação do candidato na lista de habilitados é gerada de acordo com a pontuação alcançada pelos dados declarados no momento da inscrição.



<sup>63</sup> Em resposta à Nota de Auditoria nº 2

<sup>64</sup> Que resultou na edição da Resolução Codhab/DF nº 296/2013

<sup>65</sup> Memorando nº 300.000.201/2016/DIMOB/CODHAB/DF, em resposta à Nota de Auditoria nº 02.

### Atualização cadastral

O candidato inscrito só poderá efetuar atualização de endereço, telefone e e-mail através do portal da CODHAB, pelo endereço eletrônico [www.codhab.df.gov.br](http://www.codhab.df.gov.br). Quanto à alteração de outros dados, somente será possível após a convocação, habilitação ou no recadastramento.

Os candidatos HABILITADOS que queiram fazer qualquer alteração no seu cadastro devem:

- >>> Agendar um horário pela central 156, opção 1, dígito 5;
- >>> Apresentar documentação necessária para alteração solicitada;
- >>> Formalizar requerimento de solicitação de alteração cadastral;

O atendimento presencial é realizado no Núcleo de Atendimento (NUATE), na sede da CODHAB.

Vale lembrar, que as alterações do cadastro não mudam a pontuação do candidato, uma vez que os pontos são calculados com os dados declarados na inscrição.

Figura 8 – Orientação sobre a pontuação de candidatos habilitados – Carta de Serviços ao Cidadão – sítio Codhab

222. O fato de utilizar a pontuação dos dados declaratórios causa inúmeras distorções à classificação e conseqüente posicionamento na fila. A diferença entre as pontuações **declaradas e comprovadas** evidenciam situações de “perda” e “ganho” de pontos, bem como de alterações de classificação em grandezas que podem definir se o candidato será ou não beneficiado pelo Programa.

A CODHAB considera para fins de classificação e seleção dos beneficiados os pontos obtidos pelo candidato de acordo com os dados **declarados** no momento da inscrição, **independentemente de sua comprovação, o que propicia fraudar o sistema de pontuação e, conseqüentemente, a fila de distribuição de Unidades Habitacionais.**

223. Para verificar a atual distorção da lista, esta equipe de auditoria solicitou à área de tecnologia da Codhab que fizesse uma simulação de alterações de posições e pontuações dos candidatos que já tiveram seus documentos analisados pela Codhab. As alterações da classificação de mais de 140 mil candidatos estão dispostas no PT 25 (edoc F238779A-e), das quais apresentam-se as seguintes constatações de impacto:

**Tabela 28 – Diferença entre a classificação dos habilitados após a atribuição da pontuação comprovada**

ALTERAÇÕES NA FILA APÓS A REPONTUAÇÃO E RECLASSIFICAÇÃO DOS CANDIDATOS					
Ganhará posições na fila	59.316	100%	Perderá posições na fila	86.824	100%
Até 1.000 posições	16.178	27,3%	Até 1.000 posições	23.547	27,1%
Até 2.000 posições	9.235	15,6%	Até 2.000 posições	16.302	18,8%
Até 3.000 posições	4.932	8,3%	Até 3.000 posições	12.365	14,2%
Até 4.000 posições	3.704	6,2%	Até 4.000 posições	12.122	14,0%
Até 5.000 posições	4.412	7,4%	Até 5.000 posições	6.985	8,0%
Até 6.000 posições	2.863	4,8%	Até 6.000 posições	4.043	4,7%
Até 7.000 posições	1.798	3,0%	Até 7.000 posições	2.293	2,6%
Até 8.000 posições	2.052	3,5%	Até 8.000 posições	2.083	2,4%
Ganha mais de 8.000 posições	14.142	23,8%	Perde mais de 8.000 posições	7.084	8,2%
<b>SEM ALTERAÇÃO</b>					<b>36</b>
<b>SOMA TOTAL DE HABILITADOS</b>					<b>146.176</b>

224. Observa-se que a lista hierarquizada por pontos considerada para fins de seleção do benefício não representa a realidade dos candidatos. Dos 146.176 habilitados, 59.316 **(40,57%) estão sendo prejudicados** em sua colocação na lista pelo descumprimento da norma pela Codhab.



Há candidatos cuja irregularidade em sua pontuação corresponde a uma diferença de até **8.000 posições na fila**.

225. A falta de atendimento ao critério previsto na norma já teve efeitos, pois diversas unidades habitacionais foram distribuídas desconsiderando os documentos comprovados. Como exemplo, foram identificados **203 casos** em que o candidato foi beneficiado pela data de chegada no DF declarada, sendo esta **até 39 anos** menor que a efetivamente comprovada, resultando na atribuição da maior pontuação possível para esse quesito (4.000 pontos).

Tabela 29 – Diferença em anos da data declarada de chegada no DF e a data efetivamente comprovada

Data chegada em Brasília (Comprovada – declarada)	Qtde casos
1 a 10	134
10 a 20	43
20 a 30	19
30 a 40	7
	<b>203</b>

226. De forma ilustrativa, seguem candidatos que tiveram o maior benefício nesse quesito:

Tabela 30 – Exemplos de diferença das datas declaradas e comprovadas e suas pontuações

Contemplados	Data Chegada DF			Pontuação por Tempo de DF	
	Declarada	Comprovada	Diferença (anos)	Pontuação atribuída	Pontuação devida
Candidato 1	05/05/1972	05/05/2002	30	2.952,24	950,66
Candidato 2	08/04/1967	01/09/1998	31	3.323,09	1.203,35
Candidato 3	01/01/1958	15/08/1988	31	4.250,98	1.894,18
Candidato 4	01/01/1958	15/06/1990	32	4.000,00	1.768,21
Candidato 5	12/01/1963	12/06/1996	33	3.625,15	1.356,05
Candidato 6	21/09/1959	19/07/1993	34	3.874,38	1.555,45
Candidato 7	09/10/1959	09/10/1998	39	3.870,78	1.196,19

227. Essa distorção também foi levantada pelo Ministério Público do Distrito Federal – MPDFT. Quanto à pontuação dos candidatos nas listas do Programa, o Termo de Ajustamento de Conduta firmado com a Codhab (PT 20, e-doc AF8BF632-e), definiu que “é necessária, o quanto antes, por critério de justiça, fazer-se o acerto dos pontos”, e que a reclassificação deve “ser efetivada para todos os candidatos classificados de uma só vez, de modo que a base de dados e a conferência documental abarque a todos os listados num mesmo ato, a fim de se proceder a uma reclassificação única”. O termo também aborda critérios para divulgação da reclassificação, modo de apresentação, formas de atualização e demonstração das alterações no sítio da Codhab.

### **Inconsistências nas pontuações dos candidatos**

228. Além dessas distorções decorrentes da desconsideração da documentação comprovada, verificou-se também algumas inconsistências nas pontuações. O Decreto nº 33.964/2012 informa que o cônjuge é considerado dependente para fins de pontuação, **acrescentando 500 pontos** à soma total. No entanto, em análise à lista de habilitados, há diversos casos de pessoas casadas ou em união estável que não têm nenhum ponto atribuído a dependentes:



Tabela 31 – Quantidade de candidatos casados ou em união estável que não pontuaram no critério de dependentes (PT 26 e-doc 9C03F593-e)

Habilitados	Estado Civil	Quantidade
	Casados	2.648
	União Estável	457
	<b>Total</b>	<b>3.105</b>

Há falha na atribuição de pontos para cônjuge/companheiro.

229. Em relação ao estado civil dos cadastrados, verificou-se ainda que o candidato pode estar inscrito como casado/união estável e não informar os dados do cônjuge/companheiro em nenhum campo do sistema, além de conseguir cadastrar o nome do cônjuge sem que seja necessário informar seu CPF. Essa inconsistência limita também outras verificações do companheiro, como sua renda e posse de imóveis no DF, que deveriam ser considerados para verificação do cumprimento dos requisitos para participação no programa.

Não há exigência de preenchimento dos dados pessoais do cônjuge/companheiro, inviabilizando a análise dos requisitos renda e propriedade de imóveis desses dependentes.

Tabela 32 – Quantidade de candidatos contemplados declarados casados ou em união estável que não informaram dados de cônjuge/companheiro no sistema da Codhab (PT 27 – e-doc FDC8BEB8-e)

Contemplados	Estado Civil	Quantidade
	Casados	443
	União Estável	3
	<b>Total</b>	<b>448</b>

230. Quanto aos dependentes do candidato, analisou-se as situações em que esse obtinha pontos por dependentes que também eram titulares de registros para aquisição de unidade habitacional própria. Contudo, a titularidade para candidatura própria tem por pressuposto a descaracterização da condição de dependência, desse modo, são incompatíveis a coexistência de uma mesma pessoa em ambas as condições.

231. No levantamento realizado, foram encontrados **218** casos de dependente de um candidato **habilitado** com cadastro próprio na Codhab em que também é considerado **habilitado**<sup>66</sup>. A análise levou em conta apenas as relações de pai, mãe, filho, tutela e curatela. Outros apontamentos foram desconsiderados na análise por ausência de preenchimento dos campos do sistema, como o CPF do dependente por exemplo, o que impediu uma análise mais aprofundada sobre o tema.

Há pessoas figurando como candidatos isolados a unidades habitacionais e dependentes de outros candidatos simultaneamente.

## Causas

232. Apontam-se como causas das irregularidades observadas:

- a) inércia administrativa;

<sup>66</sup> Conforme PT 24 – Habilitados que pontuam como dependentes de outros habilitados (e-doc 2BA92956-e)



- b) falha na atribuição de pontuação ao dependente cônjuge/companheiro;
- c) ausência de restrição à manutenção no sistema de uma mesma pessoa como candidata e dependente de outro candidato;
- d) inexistência de crítica de obrigatoriedade de preenchimento dos campos nome e CPF no cadastro de dependentes.

### **Efeitos**

233. Prejuízo à impessoalidade. Descrédito do Programa Habitacional. Prejuízo à igualdade.

### **Considerações do Auditado<sup>67</sup> e Posicionamento da Equipe de Auditoria**

234. A Codhab admitiu que sua base necessita passar por uma revisão sistêmica completa, objetivando a correção dos itens descritos no achado. Assim, a partir de 3 de outubro deste ano *“todas as habilitações e alterações terão os pontos recalculados e imediatamente aplicados a lista, reposicionando o candidato”*.

235. Quanto ao passivo de habilitados dos anos de 2011 a 2014, irá realizar cruzamentos das informações declaradas nas inscrições com as comprovadas no momento da habilitação. Informa ainda que *“as divergências em número de dependentes, tempo de Brasília, tempo de lista e deficientes farão com que o candidato seja sobrestado”*, com a obrigação de atualizar e comprovar suas informações para manter sua participação no Programa.

236. Ressalta também que os dados comprovados nas habilitações necessitam de validação, razão pela qual não realizou a repontuação automática e linear.

237. Posto que a manifestação da Codhab está alinhada com os argumentos trazidos pela equipe de auditoria, opina-se pela manutenção do achado, sugerindo ainda a apresentação de Plano de Ação para atendimento das proposições.

### **Proposições**

238. Posto isso, sugere-se ao egrégio Plenário as seguintes proposições:

- Determinar à Codhab que:
  - a) realize, previamente ao chamamento para a entrega de novas unidades habitacionais, a repontuação e reclassificação de todos os candidatos de acordo com as informações comprovadas no momento da habilitação, e eventuais atualizações supervenientes, nos termos do art. 6º do Decreto nº 33.965/2012 e dos itens 4.5 e 5.5 da Súmula nº 05/2012 DIMOB/CODHAB, dando ampla divulgação aos interessados.
  - b) fortaleça os pontos de controle do sistema informatizado, tornando obrigatório o preenchimento dos campos de dependentes maiores de 14 anos, especialmente o CPF, em analogia à IN RFB 1610/2016 (Receita Federal do Brasil), atribuindo pontuação de acordo com os critérios do Decreto nº 33.964/2012, bem como adote medidas para impedir que um interessado figure simultaneamente como candidato autônomo e dependente.
  - c) no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação das determinações constantes dos itens “a” e “b”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos

<sup>67</sup> Ofício nº 100.002.469/2016 – PRESI/CODHAB/DF (e-doc 22EBB202-c – fls. 57/58)



que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria;

### ***Benefícios Esperados***

239. Manutenção de base de dados atualizada de candidatos. Maior credibilidade ao programa. Equidade na contemplação de candidatos com unidades habitacionais.

### **2.1.5. Achado 5 – Prejuízo à transparência das informações disponibilizadas no sítio institucional**

#### ***Critério***

240. Constituição Federal, art. 37 que trata do princípio da publicidade; Lei Distrital nº 4.332/2009 que dispõe sobre a publicidade do cadastro de programas habitacionais e de programas sociais do DF; Lei nº 12.527/2011, art. 6º - Lei de Acesso a Informação; Lei nº 4.990/2012 e art. 8º - Regula o acesso a informações no DF.

#### ***Análises e Evidências***

241. Para fins de análise de quesitos de transparência, verificou-se o modelo de apresentação dos dados referentes à classificação dos interessados, pontuação e seus critérios, informações das entidades e forma de chamamento dos convocados nas diferentes fases do programa.

242. Foram constatadas falhas no site da Codhab no tocante à divulgação da classificação dos candidatos, dos critérios, das informações de entidades, dentre outras, conforme evidências a seguir.

#### **Inexistência de extração para planilha de dados da classificação dos candidatos**

243. Entendeu-se como adequada a forma de apresentação da classificação dos interessados **por listas**, tendo em vista que o candidato concorre com aquele em que esteja nas mesmas condições que definem o tipo de disputa (Inscrições Individuais/Inscrição por Entidade/Idosos/Deficiente/Vulneráveis):

## Listas de Candidatos por Situação

**Habilitados**

- Relação de Inscrição Individual - RII
- Relação de Inscrição por Entidade - RIE
- Idosos
- Pessoas com Deficiência
- Casos de Vulnerabilidade

**Indicados à Empreendimentos Disponíveis**

- Candidatos Indicados à Empreendimentos

**Contemplados com Imóveis do Programa**

- Candidatos Contemplados

**Inscritos no Programa**

- Relação de Inscrição Individual - RII
- Relação de Inscrição por Entidade - RIE

**Convocados Não Habilitados**

- Relação de Inscrição Individual - RII
- Relação de Inscrição por Entidade - RIE

Figura 9 – Listas do Programa Habitacional<sup>68</sup>

244. Nessa fase, ao ser escolhida a forma de pesquisa na lista de habilitados, o site retornará a lista com a ordem de classificação por faixas de renda (1, 2, 3 e 4):

### Habilitados - Faixa 1

Os candidatos habilitados são apresentados por ordem de pontuação nas Relações de Inscrições Individuais (RII) e Inscrições por Entidade (RIE).

Por um critério de Justiça, deixa de existir no Programa Morar Bem o critério de fazer a opção entre os empreendimentos anunciados. O item prejudicava aqueles cujas escolhas não tiveram andamento. A Codhab, a partir de agora, convocará os habilitados com maior pontuação, quando proceder à distribuição de unidades habitacionais. Serão respeitados os limites estipulados pelas faixas de renda. O candidato habilitado que optar por aguardar a oferta de empreendimentos habitacionais em localidades do seu interesse, poderá ficar com a mesma pontuação na fila por até quatro anos, a contar da data de sua primeira recusa. Após esse prazo, o habilitado passará à condição de declinado por prazo excedido.

Relação Faixa 1 - Relação Faixa 2 - Relação Faixa 3 - Relação Faixa 4

\* Cpf

Total da lista: 55709

Posição	Nome	CPF	Pontuação	Situação
1	<a href="#">VICENTE RODRIGUES DOS SANTOS</a>	***.***.011-15	8143.54895426	HABILITADO - INDICADO
2	<a href="#">MANOEL SOARES MACHADO</a>	***.***.421-00	7901.2669546044	HABILITADO - INDICADO
3	<a href="#">RAIMUNDO NONATO DA SILVA</a>	***.***.861-49	7661.5255247862	HABILITADO - INDICADO
4	<a href="#">MARIA MAGALHAES DOS SANTOS</a>	***.***.761-49	7600.0715394018	HABILITADO - INDICADO

Permite a consulta do candidato por CPF dentro da lista específica e por Faixa de renda

<sup>68</sup> As informações do sítio da Codhab foram coletadas no dia 26/05/2016.



15	<a href="#">TANIA VITORIA DE SOUZA</a>	***.***.821-00	7124.771589913	HABILITADO - INDICADO
16	<a href="#">GERVAZIO ALVES MOISES</a>	***.***.481-91	7103.6336759965	HABILITADO
17	<a href="#">DEBORA PEREIRA LOPES THEMOTEO</a>	***.***.501-87	7077.9096031071	HABILITADO - INDICADO
18	<a href="#">SEVERINO FERREIRA DOS SANTOS JUNIOR</a>	***.***.301-87	7071.3376736771	HABILITADO - INDICADO
19	<a href="#">OSCARINO GENUINO DE ARAUJO</a>	***.***.631-15	7065.4409867192	HABILITADO - INDICADO
20	<a href="#">PAULO DE ASSIS QUEIROZ MATOS</a>	***.***.551-04	7060.2833975024	HABILITADO

ANTERIOR 1 2 3 4 5 6 7 8 9 2785 2786 PRÓXIMA

Figura 10 – Acesso aos habilitados da lista RII – Faixa 1

245. Quanto a essa forma de apresentação, ressalta-se o fato da **inexistência de ferramenta de extração de dados para planilha**. Para realizar um controle sobre a situação atual de determinada lista, o cidadão deve entrar em página por página para verificar todos os nomes contidos na lista. No caso acima, seriam 2.786 páginas com 20 candidatos em cada.

246. A extração da lista de um momento estático provê o cidadão comum de meios para verificar possíveis alterações de nomes ou troca de posições, fortalecendo a transparência e a atuação do controle social. Apesar de estar divulgada a informação, sua **forma de disponibilização não facilita uma análise para um controle efetivo**, descumprindo o que determina a Lei de Acesso à Informação<sup>69</sup>.

247. Ademais, nas listas de inscrição, habilitação e indicados para empreendimentos, o site prevê a possibilidade de verificação de pessoas por consulta de CPF, conforme indicado na Figura 11. Uma maneira de aprimorar e expandir a forma de transparência facilitando o acesso seria incluir a possibilidade de pesquisa **por nome**.

248. O mesmo tratamento também deveria ser dado à **pesquisa livre**, fora das listas:

<sup>69</sup> Art. 8º, § 3º "Os sítios de que trata o § 2o deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos: I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; II - **possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos**, inclusive abertos e não proprietários, **tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;** "



Figura 11 – Pesquisa Livre por CPF

### Dificuldade de acesso à legislação do programa

249. Quanto aos critérios para pontuação dos candidatos, somente é possível visualizar a legislação do tema por intermédio de consulta a uma pessoa específica, não estando disponível o acesso direto ao normativo. Assim, para acessar o documento são necessários, no mínimo, 4 cliques e 4 páginas diferentes da web a partir da página inicial da Codhab. O nome **critério** aparece apenas na parte final da consulta a determinado candidato:

#### Detalhamento

Data	Posição	Renda Familiar	Tempo de Brasília	Dependentes	Condição Especial	Tempo de Lista	Total
01/08/2011	242041	117.7370030581	1857.0626944855	0.0	0.0	31.372749069	2006.1724466126
<a href="#">Critérios 2011</a>		R\$ 5.000,00	25 Ano(s)		Sem Condição Especial	1 Ano(s)	
15/09/2012	246809	39.7909967846	1899.2848927339	0.0	0.0	732.1648247237	2671.2407142422
<a href="#">Critérios 2012</a>		R\$ 6.870,00	26 Ano(s)		Sem Condição Especial	2 Ano(s)	

Figura 12 – Detalhamento da pontuação em consulta específica de candidato e link para acesso à legislação dos critérios para pontuação

250. Observa-se que o acesso ao quesito não é simples, pois é preciso certa familiaridade com o site para obter o documento legislativo. Assim, é preciso facilitar ao usuário o acesso a esse normativo que define como será calculada sua pontuação e conseqüentemente a sua classificação.

### Dados incompletos de entidades

251. Na parte do site reservada para as entidades, verifica-se uma lista que possibilita pesquisa por nome, sigla, CNPJ e status:



## Lista Por Entidade

\* Nome  \* Sigla

\* Cnpj  \* Status

Sigla	Nome	CNPJ	Status
100 DIMENSÃO	100 DIMENSÃO COOPERATIVA DE COLETA SELETIVA E RECICLAGEM DE RESÍDUOS SÓLIDOS COM FORMAÇÃO E EDUCAÇÃO AMBIENTAL	04092416000138	Não Credenciada
ACHAGRAFICOS	ACHAGRAFICOS ASSOCIAÇÃO COMUNITARIA E HABITACIONAL DOS GRAFICOS DO DISTRITO FEDERAL	04043932000172	Credenciada
AEBB	AEBB- ASSOCIAÇÃO DOS AMIGOS DO ESPORTE DE BRASÍLIA	08174342000130	Não Credenciada
AMSTRE-DF	AMSTRE - ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES SEM TETO DA QUADRA 603 DO RECANTO DAS EMAS DF	07329973000118	Credenciada
ASCAF	ASCAF ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DA SECRETARIA DE FAZENDA DO DF	01384592000155	Não Credenciada
ASCOM	ASCOM - ASSOCIAÇÃO COMUNITARIA DE SAO SEBASTIAO/DF	05422040000145	Credenciada
ASPA	ASPA ASSOCIAÇÃO PRODUTIVA DE ÁGUAS CLARAS	05646048000195	Não Credenciada
ASSFEPOP	ASS. DA FEIRA POPULAR DE BRASÍLIA.	09333623000150	Credenciada
ASSMOBE	ASSMOBE ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES MORAR BEM DAS QUADRAS 405/406/407 DO REC DAS EMAS - DF	08471297000185	Não Credenciada

Figura 13 – Lista por Entidade

252. Podem ser replicadas as críticas quanto à falta de ferramenta para extração de dados e consulta página por página para verificar a totalidade das entidades. No entanto, no caso das entidades, existe forma de pesquisa por nome, o que não é possível na listagem de candidatos.

253. Ao acessar a entidade escolhida, o site traz as seguintes informações:

### LDRFBJ

#### Dados Gerais da Cooperativa

Nome Fantasia	Nome
LDRFBJ	LIGA DESPORTIVA BJ DO RIACHO FUNDO
CNPJ	Presidente
04152231000171	ANTÔNIO RODRIGUES DE SOUZA

Nome	CPF	Pontuação	Situação
<a href="#">ANDRÉA OLIVEIRA BENTO SOBRAL</a>	***.***.351-15	4748.6225369944	HABILITADO
<a href="#">CARMELITA NUNES DA SILVA</a>	***.***.541-04	4567.3520045959	HABILITADO - INDICADO
<a href="#">ANDREA SOUZA ROCHA DE OLIVEIRA</a>	***.***.391-04	3745.3312383246	HABILITADO
<a href="#">ELICIA FERREIRA DA SILVA</a>	***.***.101-87	2769.3768990322	HABILITADO

Figura 14 – Consulta entidade

254. Observa-se que não existe no site informações sobre os dados do presidente (além do nome) e dos demais dirigentes, endereço de funcionamento da entidade, contato, e-mail, site da entidade (caso haja), estatuto, regras de inscrição e valores cobrados dos associados (taxas e demais valores com periodicidade de cobrança).

255. Conforme será tratado mais adiante em “**Outros Achados**”, os interessados à aquisição de habitação social estão suscetíveis à “oportunistas” que podem atuar no setor. Dessa forma, esse tipo de informação disponibilizada ao público tende a inibir a



atuação desses agentes, pois a transparência eleva o usuário a um ponto de controle do funcionamento das entidades.

### **Causas**

256. Apontam-se como causas das irregularidades observadas:

- a) morosidade na iniciativa de mudança para atender às demandas sociais e novos instrumentos legais que exigiram aumento do grau de transparência na gestão pública;

### **Efeitos**

257. Risco de associação a entidades de reputação questionável. Prejuízo ao controle social.

### **Considerações do Auditado<sup>70</sup> e Posicionamento da Equipe de Auditoria**

258. A Companhia informa que em reuniões com a direção do Ministério das Cidades foi sugerido que *“tanto o Portal da Codhab, quanto as ações das Diretorias de Habitação, Regularização, Assistência Técnica e Produção sejam replicadas pelo órgão para os demais estados e municípios brasileiros”*.

259. Quanto à extração de dados da lista para planilhas, informa que definirá *“um modo de acesso ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF para que esses dados sejam disponibilizados de maneira simples e sistêmica sempre que necessário”*.

260. Acrescenta ainda que a *“opção de extração para o público em geral e entidades é limitada propositadamente para que as bases não sejam utilizadas de maneira indevida ou para fins comerciais e não autorizados”*.

261. Em relação à essa limitação, a equipe de auditoria considera aceitável disponibilizar apenas informações necessárias ao controle social, sem expor informações sensíveis com possibilidade de uso indevido. Dessa forma, a solução de extração deve conter as informações consideradas suficientes pela Codhab para efeito de transparência.

262. Quanto aos dados das entidades, a Companhia informa que a etapa de cadastramento das entidades está em conclusão e que as informações pendentes descritas no Achado serão disponibilizadas na internet e no aplicativo (CODHAB<sup>71</sup>).

263. Posto isso, opina-se pela manutenção do achado e respectivas proposições.

### **Proposições**

264. Posto isso, sugere-se ao egrégio Plenário as seguintes proposições:

- Determinar à Codhab que:
  - a) aprimore a transparência e acesso à informação, em atenção à Lei nº 4.990/12, disponibilizando: i) solução para extração de dados das listas para planilhas e pesquisa livre por nome; ii) acesso fácil e de forma clara aos critérios para pontuação dos candidatos; iii) campos para informações referentes às entidades, contendo, no mínimo: dados de Presidente, Dirigentes e Prepostos; endereço de funcionamento; contato; e-mail; sítio (se

<sup>70</sup> Ofício nº 100.002.469/2016 – PRESI/CODHAB/DF (e-doc 22EBB202-c – fl. 64)

<sup>71</sup> Disponível para celulares com sistema Android e IOS, contanto inclusive com geolocalização.



houver - link); estatuto; regras para associação; valores cobrados dos associados e sua periodicidade (taxas, etc);

b) no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação das determinações constantes do item “a”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria;

### **Benefícios Esperados**

265. Participantes e cidadãos com informações fidedignas e de fácil acesso. Aumento da credibilidade do Programa. Mecanismos para um controle social efetivo.

## **2.2. QA 2 – O Programa Habitacional cumpre sua finalidade?**

*Em que pese parte do público atendido efetivamente necessitasse do acesso à moradia, foram identificados imóveis com desvio de finalidade (vendidos, alugados, cedidos ou desocupados). Observados candidatos beneficiados com patrimônio incompatível com a finalidade do programa. Ademais, não há priorização da população de baixa renda, idosos, deficientes ou vulneráveis para atendimento pelo Programa.*

### **2.2.1. Achado 6 – Desvio da função social e assistencial do Programa**

#### **Critério**

266. A destinação do imóvel deve ser, exclusivamente, para residência do beneficiário e seus familiares; Lei Distrital nº 3.877/06, art. 7º, II que trata da proibição de transferência da posse do imóvel; Contrato nº 7/2009 - Codhab/Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários S.A, itens 13.1.25 e 17.2.4; Constituição Federal, art. 5º, XXIII, que trata da função social da propriedade.

#### **Análises e Evidências**

267. O objetivo da política habitacional no DF é o atendimento às famílias que não contam com moradia própria, se submetendo ao pagamento de aluguel, com prioridade àquelas de baixa renda.

268. Nesse contexto, é de se esperar que as unidades entregues pelo programa sejam utilizadas **exclusivamente** para residência do beneficiário e sua família. Qualquer uso diverso, configura desvirtuamento da função social e assistencial do programa, comprometendo sua finalidade.

269. Tal preocupação foi registrada em todos os instrumentos que compõem o Programa Morar Bem, como a legislação de regência e os contratos firmados com incorporadoras e beneficiários.

#### **\*Lei distrital nº 3.877/06**

*Art. 7º Os contratos de transferência de posse e domínio para os imóveis urbanos em programas habitacionais (...)*

*II – será vedada a transferência de posse àquele que, já beneficiado, a tenha transferido para outrem sem autorização do Poder Público ou que seja proprietário de imóvel urbano.*

#### **\*Contrato entre a Codhab e a Incorporadora Jardins Mangueiral**



**Empreendimentos Imobiliários S.A (Contrato nº 007/2009)**

13.1.25 que estabelece que à empresa Jardins Mangueiral só poderia ser outorgado mandato com poderes para transferir o título de domínio ao adquirente **no final dos dez anos** da concessão de direito real de uso da UDE; “

17.2.4. O domínio, propriedade, posse ou qualquer direito real sobre a unidade habitacional, não poderá ser transferido **pelo ADQUIRENTE a terceiros pelo prazo de 10 (dez) anos**, sob pena de revogação imediata de todo e qualquer título que possua sobre a UNIDADE DOMICILIAR ECONÔMICA

17.3.1 Cumprimento, pelo ADQUIRENTE, ao longo de todo o prazo estipulado em seu contrato de concessão, de todas as obrigações por ele assumidas, desde que decorridos, **pelo menos, 10 anos** contados da concessão de direito real de uso para moradia”).

**\*Contrato entre a incorporadora Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários S.A e o beneficiário**

6.2. Ficam expressamente estabelecidas, as seguintes hipóteses de rescisão unilateral e de pleno direito do presente instrumento:

(b) se, enquanto houver saldo devedor em favor da concedente, o concessionário promover a cessão ou a transferência a terceiros dos direitos e obrigações decorrentes deste contrato, sem observância dos requisitos da cláusula oitava adiante;

(h) se o concessionário, **no prazo de 10 (dez) anos**, transferir, ou prometer transferir, a terceiros o domínio, posse ou qualquer outro direito real sobre a unidade habitacional.

8.1 (a) sejam respeitadas as condições previstas na Clausula 7.3 e **o prazo de 10 (dez) anos** previsto no Contrato nº 007/2009, antes do qual, nos termos da cláusula 6.2 "h" deste Contrato, o domínio, propriedade, posse ou qualquer outro direito real sobre a unidade habitacional **não poderá ser transferido pelo Concessionário a terceiros.**”

270. Ademais, nos instrumentos assinados pelos beneficiários de cada empreendimento há a vedação expressa de qualquer tipo de cessão, com previsão de multa contratual por descumprimento: (PT 21 – edoc B43E722E-e)



Tabela 33 – Trechos dos contratos firmados pelos beneficiários do Programa Morar Bem, por empreendimento

<b>Jardins Mangueiral</b> <b>Faixa de Renda: 3 e 4</b>	
<b>Documento:</b>	Normas Gerais do Instrumento Particular de promessa de concessão de direito real de uso de unidade autônoma e outras avenças
<b>Concedente:</b>	Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários S.A (por procuração da Codhab)
<b>Concessionário:</b>	Beneficiário
<b>Cláusula de Inalienação:</b>	
<p>6.2 - Ficam expressamente estabelecidas, as seguintes hipóteses de rescisão unilateral e de pleno direito do presente instrumento:</p> <p>(b) se, enquanto houver saldo devedor em favor da CONCEDENTE, o CONCESSIONÁRIO promover a cessão ou a transferência a terceiros dos direitos e obrigações decorrentes deste contrato, sem observância dos requisitos da cláusula oitava adiante;</p> <p>(h) se o CONCESSIONÁRIO, no prazo de 10 (dez) anos, transferir, ou prometer transferir, a terceiros o domínio, posse ou qualquer outro direito real sobre a unidade habitacional</p> <p>8.1 - O CONCESSIONÁRIO somente poderá ceder os direitos de que se torna titular através do presente contrato, aliená-los ou gravá-los, a qualquer título, com a prévia e expressa anuência da CONCEDENTE, que não poderá negá-la, desde que:</p> <p>(a) sejam respeitadas as condições previstas na Cláusula 7.3 e o prazo de 10 (dez) anos previsto no Contrato nº 007/2009, antes do qual, nos termos da Cláusula 6.2 "h" deste Contrato, o domínio, propriedade, posse ou qualquer outro direito real sobre a unidade habitacional não poderá ser transferido pelo CONCESSIONÁRIO a terceiros.</p>	
<b>Cláusula de Multa:</b>	
<p>6.4 - Efetuados os descontos e as deduções estabelecidos no item 6.3 acima, a CONCEDENTE deverá, ainda, efetuar a cobrança de multa de 10% (dez por cento) do valor total deste CONTRATO, promovendo a devolução de saldo, caso existente, sendo certo que a devolução será feita na periodicidade prevista na alínea "F" do Quadro Resumo, iguais e sucessivas, atualizadas monetariamente de acordo com o índice e critérios constantes neste instrumento, vencendo-se a primeira delas dentro de 30 (trinta) dias a contar da assinatura do instrumento de rescisão, ou do trânsito em julgado de sentença irrecurável que decrete a rescisão, ou da desocupação do imóvel, considerada a que ocorrer por último, e as demais parcelas em igual dia dos meses subsequentes.</p>	
<b>Cláusula de Indenização:</b>	
<p>6.6 - Ainda na hipótese de rescisão deste contrato, o CONCESSIONÁRIO perderá em favor da CONCEDENTE as benfeitorias úteis e as voluptuárias introduzidas no imóvel. As necessárias serão compensadas, em favor da CONCEDENTE, com as perdas e danos e lucros cessantes verificados em decorrência do inadimplemento do CONCESSIONÁRIO. As acessões erigidas no terreno incorporar-se-ão a este e já estão incluídas no preço contratado, assim, em caso de inadimplemento, o CONCESSIONÁRIO não fará jus a qualquer tipo de indenização pelas acessões que constituirão a futura unidade autônoma e que não se confundem com as benfeitorias acima mencionadas que ele eventualmente introduzir no imóvel, não havendo qualquer hipótese de retenção da posse por conta de referidas benfeitorias.</p>	



<b>Parque do Riacho Faixa de Renda: 2</b>	
<b>Documento:</b>	Contrato por Instrumento Particular, com efeito de escritura pública, de doação de terreno e financiamento para construção de unidade habitacional com fiança, alienação fiduciária em garantia e outras obrigações - PMCMV
<b>Credor Fiduciário:</b>	Banco do Brasil
<b>Donatário / Devedor Fiduciante:</b>	Beneficiário
<b>Interveniente Doador:</b>	Codhab
<b>Interveniente Construtora / Incorporadora:</b>	JC Gontijo
<b>Cláusula de Inalienação:</b>	
<p>CLÁUSULA DECIMA QUARTA - DA VEDAÇÃO DA LOCAÇÃO DO IMÓVEL ALIENADO FIDUCIARIAMENTE - O(S) DEVEDOR(ES) está(ão) ciente(s) de que o imóvel alienado fiduciariamente é destinado à utilização residencial pelo(s) <b>PRÓPRIO(S)</b> sendo <u>expressamente vedada a sua locação ou sublocação a Terceiros, sob pena de desclassificação da operação ora contratada pelo agente operador do FGTS, o que, uma vez ocorrida, implicará o imediato vencimento antecipado da dívida junto ao CREDOR.</u></p>	
<b>Cláusula de Devolução:</b>	
<p>PARÁGRAFO QUARTO - Declara(m), ainda, estar(em) ciente(s) de que eventual falsidade nestas declarações, as quais são essenciais à movimentação da(s) conta(s) vinculada(s) do FGTS, configura crime de falsidade ideológica e de estelionato, previsto no Código Penal Brasileiro, ensejando o pedido pelo FGTS de abertura do competente inquérito a Polícia Federal, responsabilizando o(s) DEVEDOR(ES) FIDUCIANTE(S) a devolver ao Fundo os valores sacados indevidamente, acrescidos de correção monetária e juros devidos, e sujeitando-se às sanções civis, administrativas e criminais previstas em lei.</p> <p>CLÁUSULA TRIGESIMA SETIMA - <b>VENCIMENTO ANTECIPADO</b> DA DÍVIDA - A dívida será considerada antecipadamente vencida, independentemente de qualquer notificação Judicial ou extrajudicial, ensejando a execução deste CONTRATO, para b) Ceder(em) ou transferir(em) a terceiros, no todo ou em parte, os seus direitos e obrigações, vender(em) ou prometer(em) à venda o imóvel alienado fiduciariamente, sem prévio e expresse consentimento do Credor;</p>	
<b>Cláusula de Indenização:</b>	
<p>PARÁGRAFO OITAVO - Na hipótese de a propriedade do imóvel dado em garantia se consolidar em nome do CREDOR, a <b>indenização</b> por benfeitorias nunca será superior ao saldo remanescente, depois de deduzidos todo o saldo da dívida e demais acréscimos legais, sendo que, não havendo a venda do imóvel nos leilões extrajudiciais, não haverá nenhum direito de indenização pelas benfeitorias.</p>	



<b>Paranoá Parque Faixa de Renda: 1</b>	
<b>Documento:</b>	Contrato por Instrumento Particular de venda e compra direta de imóvel residencial com parcelamento e alienação fiduciária no PMCMV – recursos FAR e de aquisição de bens de consumo durável de uso doméstico – Programa Minha casa Melhor
<b>Credor Fiduciário:</b>	Caixa Econômica Federal
<b>Beneficiário / Comprador / Devedor Fiduciante:</b>	Beneficiário
<b>Valor do Imóvel (C3 = C1 + C2)</b>	C1 = recursos do FAR (legítimo proprietário do imóvel) C2 = beneficiário (financiamento FAR/Credor Fiduciário)
<b>Cláusula de Inalienação:</b>	
<p>vencimento do primeiro encargo mensal vencido e não pago. <b>SEGUNDA - VENCIMENTO ANTECIPADO DA DÍVIDA, RESCISÃO DO CONTRATO DE VENDA E COMPRA E RETOMADA DO IMÓVEL</b> - A dívida a que se refere o item C3 será considerada antecipadamente vencida e imediatamente exigível pela CAIXA, após prévia notificação, podendo ensejar a cobrança administrativa e/ou execução do contrato e de sua respectiva garantia, em razão de quaisquer dos motivos previstos em lei ou, ainda, na ocorrência de quaisquer das seguintes hipóteses: (I) - transferência ou cessão a terceiros, a qualquer título, no todo ou em parte, dos direitos e obrigações decorrentes deste instrumento; (II) - <u>destinação do imóvel alienado que não para residência do beneficiário e de sua família</u>; (III) - falta de manutenção no imóvel oferecido em garantia que não o deixe em perfeito estado de conservação, segurança e habitabilidade; (IV) - constituição sobre o imóvel oferecido em garantia fiduciária, no todo ou em parte, de qualquer outro ônus real; (V) - falta de pagamento e apresentação, quando solicitado pela CAIXA, de recibos de impostos, taxas ou outros tributos, bem como os encargos previdenciários, securitários e condominiais que incidam ou venham a incidir sobre o imóvel alienado e que sejam de responsabilidade do(s) DEVEDOR(ES)/FIDUCIANTE(S); (VI) - ocorrência de qualquer ato de constrição judicial ou decretada qualquer medida judicial ou administrativa que, de algum modo afete o imóvel dado em garantia fiduciária no todo ou em parte; (VII) - prestação de declaração falsa pelo(s) DEVEDOR(ES)/FIDUCIANTE(S) nos termos da Cláusula Vigésima Terceira; (VIII) - remembramento dos lotes objeto do Programa, em conformidade com o disposto no Art. 36 da Lei 11.977/2009 e (IX) - abandono do imóvel sem prévia comunicação à CAIXA, e X - descumprimento de quaisquer das obrigações estipuladas neste instrumento e nas normas que lhe são aplicáveis. <b>Parágrafo Primeiro:</b> O(S) DEVEDOR(ES)/FIDUCIANTE(S) obriga(m)-se a</p>	
<b>Cláusula de Quitação Antecipada:</b>	
<p>econômica. <b>Parágrafo Quarto</b> - A quitação antecipada da operação implicará a perda integral da subvenção, já concedida nas prestações vencidas, pagas ou não, e vincendas. <b>CLAUSULA SÉTIMA - AMORTIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA</b></p>	
<b>Cláusula de Leilão:</b>	
<p>estado em que o recebeu. <b>CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA - LEILÃO EXTRAJUDICIAL</b> - Uma vez consolidada a propriedade em nome da CAIXA/FAR, deverá o imóvel ser alienado a terceiros, por meio de público leilão extrajudicial, com observância dos procedimentos previstos no Art. 27 da Lei 9.514/1997. <b>Parágrafo Primeiro</b> - Para fins do</p>	
<b>Cláusula de Prazo para Ocupação:</b>	
<p>aplicáveis. <b>Parágrafo Primeiro:</b> O(S) DEVEDOR(ES)/FIDUCIANTE(S) obriga(m)-se a ocupar o imóvel adquirido no <u>prazo máximo de 30 (trinta) dias</u>, a contar da data de assinatura deste instrumento, sob pena de resolução do mesmo, de pleno direito, ficando a CAIXA, nesses casos, autorizada a declarar o contrato rescindido e alienar o imóvel a outro pretendente. <b>Parágrafo Segundo:</b> A desistência do imóvel, por iniciativa do(s) DEVEDOR(ES)/FIDUCIANTE(S), devidamente</p>	

271. Em alguns casos, como do Paranoá Parque, há previsão até mesmo de prazo máximo para ocupação do imóvel (**30 dias**), sob pena de rescisão contratual.

272. No caso específico do empreendimento Jardins Mangueiral, o beneficiário ainda deve assinar um documento que reforça a vedação de cessão ou alienação **no prazo de 10 anos**, sob pena de multa, conforme ilustra figura a seguir: (PT 21 – edoc B43E722E-e)

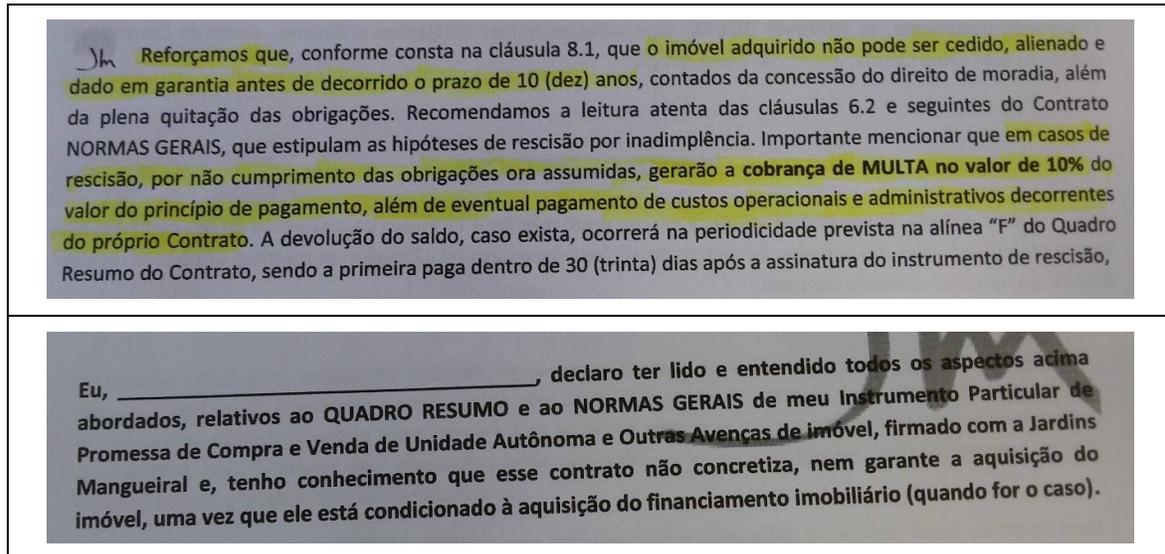


Figura 15 – Trecho do documento assinado pelos beneficiários do Jardins Mangueiral alertando para o prazo de inalienabilidade.

273. O contrato de financiamento firmado com a CEF também deixa clara que a finalidade dos imóveis oriundos do programa é o atendimento exclusivo ao beneficiado e sua família:

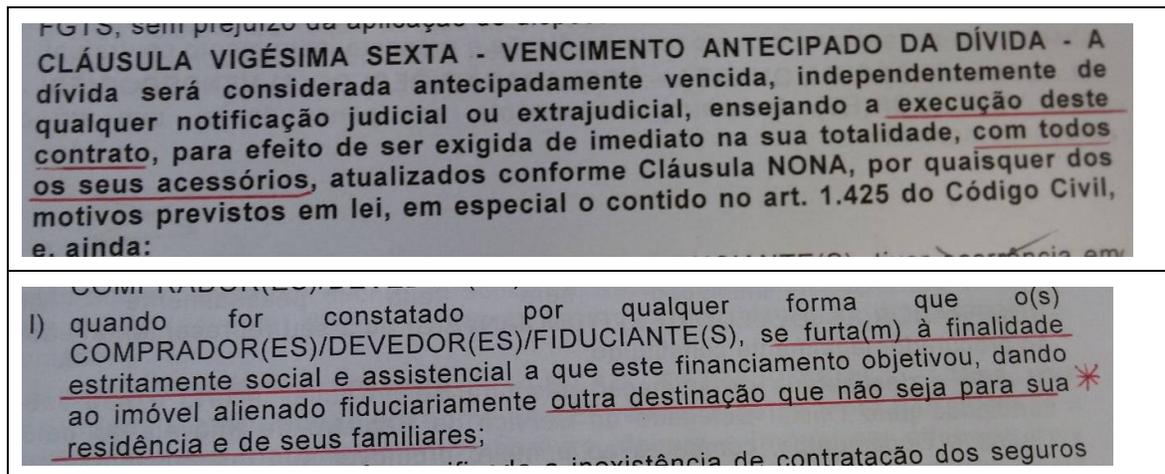


Figura 16 – Trecho do contrato de financiamento junto à CEF para unidade do Jardins Mangueiral

274. Não obstante todo o cuidado na redação dos contratos, a prática demonstra que sua assinatura não inibe a ocorrência das irregularidades. Nesse sentido foi criado em 2016, no âmbito da Codhab, o **Núcleo de Fiscalização e Retomada de Imóveis**, com a finalidade de realizar os procedimentos necessários para a reivindicação das unidades por descumprimento de determinações legais/contratuais, ou que representem riscos de prejuízos ao patrimônio público.



275. Questionado, o Núcleo apresentou as ações de fiscalização realizadas e consequente extrato das VOIs e resumo das situações encontradas<sup>72</sup>. Foram 140 procedimentos iniciados, dentre os quais **23,57%** originados internamente e **76,43%** externamente:

Tabela 34 – Origem das demandas de fiscalização

Origem	Quantidade
DIRETORIA (Codhab)	22
INVESTIGAÇÃO INTERNA	11
CAIXA	10
CAIXA E OUVIDORIA	1
CONSTRUTORA/ CAIXA	1
MPDFT	1
OUVIDORIA	93
OUVIDORIA/ CAIXA	1
	<b>140</b>

276. Verifica-se que a maioria das fiscalizações são realizadas em atendimento a demandas externas (Ouvidoria, Caixa, etc.), o que demonstra que a Codhab **ainda não implementou rotina específica** para fiscalização das unidades. Tal constatação é corroborada ainda pela quantidade insuficiente de fiscalizações realizadas, que representa **menos de 1%** da quantidade de unidades entregues:

Tabela 35 – Quantidade de fiscalizações realizadas por empreendimento

Empreendimento	Quantidade de Fiscalizações	Unidades Entregues	% de fiscalização
Jardins Mangueiral	51	7.891	0,65%
Riacho Fundo II	44	4.905	0,90%
Paranoá Parque	44	1.820	2,42%
Santa Maria	0	165	0,00%
Planaltina	1	0	-
<b>TOTAL</b>	<b>140</b>	<b>14.781</b>	<b>0,95%</b>

277. As fiscalizações apresentadas ainda não são suficientes para refletir a realidade das irregularidades no universo de unidades habitacionais entregues. Além do baixo percentual de verificações iniciadas, conforme ilustrado na Tabela 35, **apenas 22,86% já tiveram encaminhamentos**, sendo que **77,14%** dos processos ainda se encontram com status “**em análise**” pelo Núcleo.

A quantidade de unidades fiscalizadas pela CODHAB representa **menos de 1%** do total de imóveis entregues, dentre as quais a maioria é realizada em atendimento a denúncias.

278. Mesmo incipiente, as fiscalizações realizadas já constataram diversas irregularidades, conforme se observa na figura a seguir:

<sup>72</sup> Informação sobre as fiscalizações realizadas até 28/04/2016, conforme Memorando nº 300.000.382/2016/DIMOB/CODHAB/DF (PT 29 – edoc 90CA2615-e).

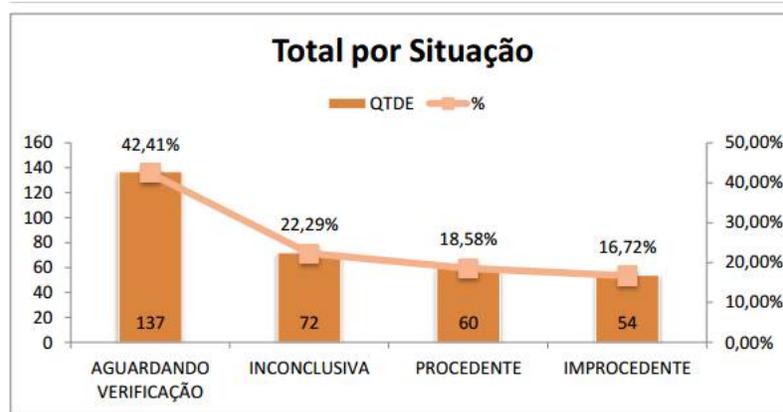


Figura 17 - Situação dos processos de fiscalização (Fonte: sítio Codhab – atualização 07/06/2016)

279. Sendo que, dentre os procedentes, verificam-se as seguintes irregularidades identificadas pelos fiscais:

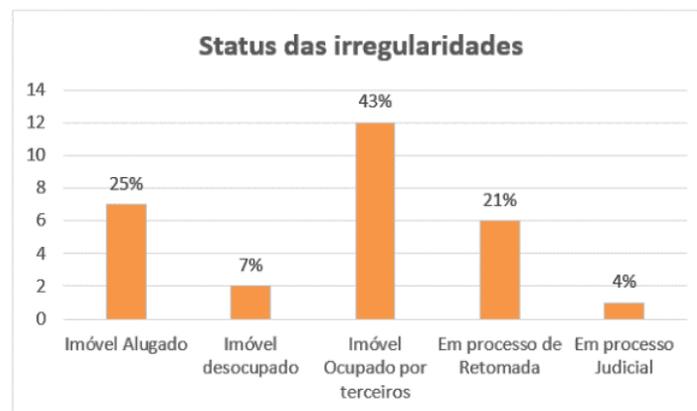


Figura 18 – Tipos de irregularidades encontradas

280. Após essa constatação, verificou-se que o Núcleo de fiscalização empreendeu novas ações específicas. No Paranoá Parque foram vistoriadas **495 unidades**, com resultado ilustrado a seguir:

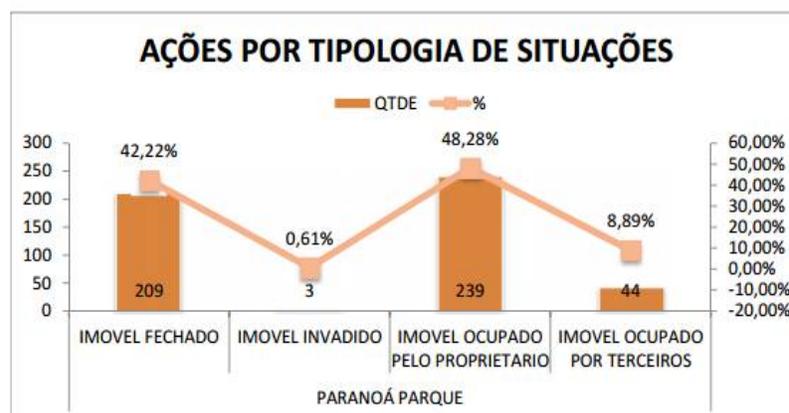


Figura 19 – Resultado da fiscalização realizada em 30/04/2016 no Paranoá Parque (Fonte: sítio Codhab)



281. Para cada unidade vistoriada, é preenchido o documento “Verificação de Ocupação de Imóvel” (VOI), que constitui o relatório sobre o que foi observado no local do empreendimento entregue. Assim, verifica-se se o imóvel está ocupado pelo beneficiário do programa habitacional ou se teve sua finalidade desvirtuada por meio de aluguel, venda ou cessão de uso a terceiros.

282. Dentre as situações de irregularidades, há imóveis alugados, cedidos, vendidos ou desocupados, fatos que evidenciam que o contemplado da unidade habitacional não necessitava da assistência do Estado para sua moradia.

Identificados imóveis distribuídos pelo Programa Morar Bem **sendo vendidos, alugados, cedidos a terceiros ou mantidos desocupados**, desvirtuando a sua função social.

283. Por meio dos cruzamentos realizados por esta equipe, foi possível identificar 2 casos de **venda** de unidades no empreendimento Jardins Mangueiral com registro de compra e venda identificado no 2º Ofício de Registro de Imóveis do DF: (PT 28 – e-doc 952D7CCA-e)

*Tabela 36 – Casos concretos de venda de unidades no empreendimento Jardins Mangueiral*

Imóvel PMB: QC 15 Rua O Casa 4 – Jardins Mangueiral			
Data Entrega Codhab	28/8/2012	Data da Venda	26/02/2013 (após 6 meses)
Valor Codhab	R\$ 100.830,00	Valor Venda	100.830,00

Imóvel PMB: QC 15 Rua A Casa 57 – Jardins Mangueiral			
Data Entrega Codhab	18/01/2012	Data da Venda	14/11/2013 (após 1 ano 10 meses)
Valor Codhab	R\$ 100.830,00	Valor Venda	<b>R\$ 175.000,00</b>

284. Note-se que em um dos casos o imóvel foi repassado para terceiro após transcorridos apenas **6 meses** do recebimento da unidade do programa habitacional. Após fiscalização no local em 08/06/2016, verificou-se que o imóvel está ocupado, porém não pelo beneficiário original. (PT 08 – e-doc 23BB36DD-e)

285. No outro, após menos de 2 anos da contemplação, a unidade foi vendida com ágio de **R\$ 74.170,00**, que corresponde a um **lucro de 74%** sobre o imóvel recebido pelo PMB.

Atualmente, o Programa Morar Bem vem funcionando como **promotor da especulação imobiliária no Distrito Federal**.

286. Cumpre destacar que é de conhecimento da Codhab, bem como desta equipe de auditoria, que boa parte dos contratos de compra e venda envolvendo imóveis originários de programas habitacionais não são registrados oficialmente, sendo firmados por meio de “Contratos de Gaveta”, o que dificulta a apuração de irregularidades por meio de base de dados públicos.

287. Uma das causas para tal prática é a transferência, pela Codhab ao beneficiário, da posse e domínio sobre o imóvel, **por meio de escritura pública**, sem fazer constar do instrumento o prazo de inalienabilidade de 10 anos disposto contratualmente.

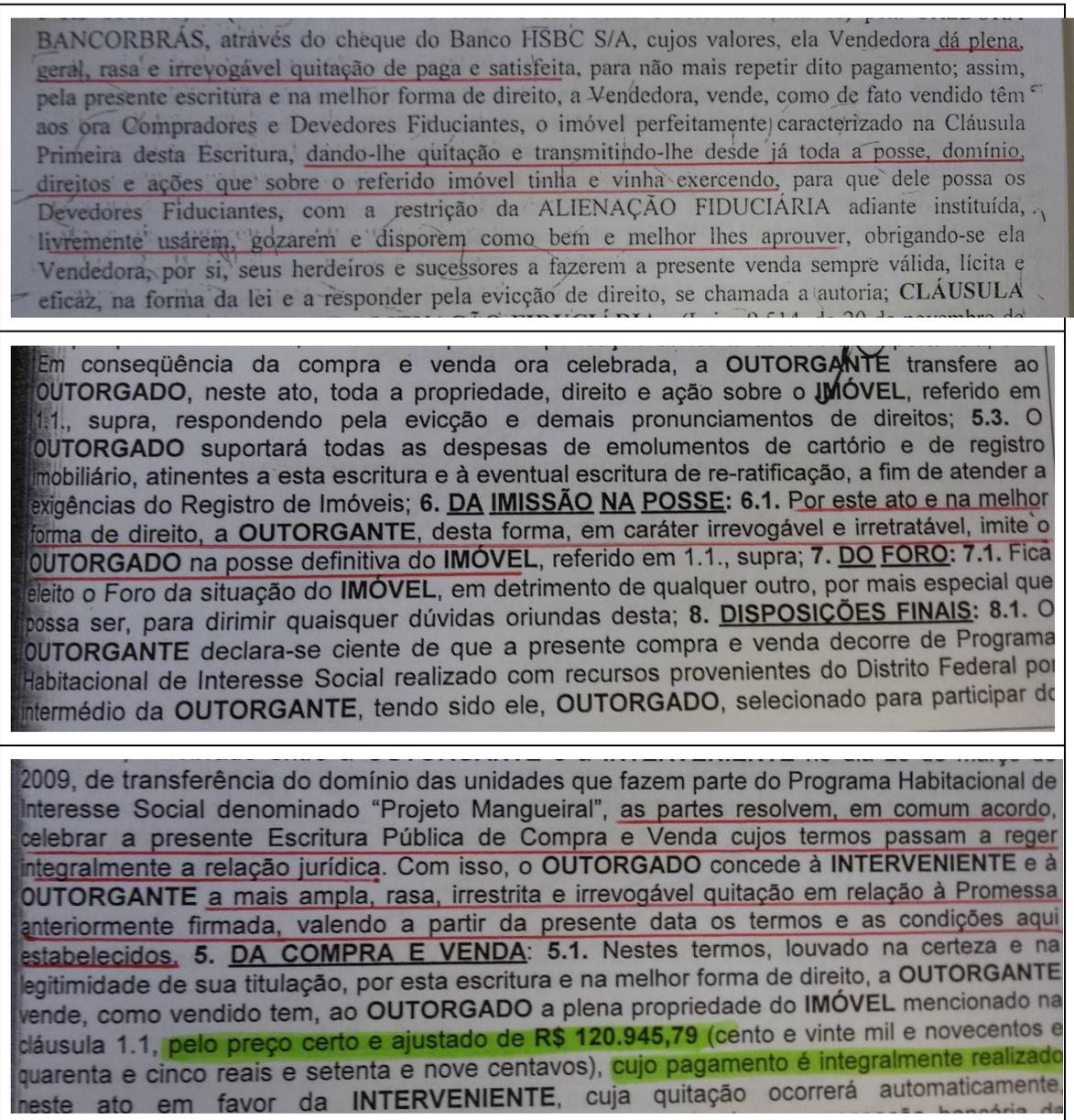


Figura 20 - Exemplos de escrituras de imóveis no Jardins Mangueiral

288. Figuram como **Outorgante** a Codhab e como **Interveniente** a Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários S/A, em evidente desacordo com o previsto no Contrato nº 07/2009 para implantação e gestão do empreendimento Jardins Mangueiral que, nos itens 13.1.25, 17.2.4 e 17.3.1 citados no § 269 deste relatório.

289. Ademais, todos os instrumentos particulares de compra e venda firmados com os beneficiários previam tal vedação temporal, passando a valer como “lei entre as partes”. Além da anuência dos beneficiados ao se submeterem às cláusulas contratuais, há ainda evidente prejuízo à essência do Programa Habitacional com a supressão da exigência, razão pela qual não há que se falar em transferência do domínio sem cumprimento do prazo contratual de **10 anos**.

290. Questionada, a Codhab reconheceu a falha e informou que apenas **26 imóveis** receberam as escrituras sem previsão de inalienabilidade pelo prazo previsto

contratualmente.

Identificado imóvel do Programa vendidos com **ágio de 74%** após apenas 2 anos da sua entrega pelo GDF.

291. Quanto ao procedimento de retomada das unidades habitacionais comprovadamente envolvidas em irregularidades, observou-se grande dificuldade da Companhia especialmente em razão da resistência do agente financeiro ao retorno das unidades ao Programa.

292. Em reunião ocorrida em 25/02/2016 junto à CEF, restou claro o posicionamento da Caixa Econômica Federal de que, para as faixas 2, 3 e 4, trata-se de uma relação privada de financiamento típica de mercado na qual deve ser utilizada a política de risco do agente financeiro, que inclui a reversão da unidade, nos casos de descumprimento contratual, para a CEF.

293. Nesse sentido, a Codhab informou já ter havido caso de leilão promovido pela CEF de unidade habitacional no Jardins Mangueiral. Nesses casos, **o imóvel do Programa passa à propriedade de alguém que não necessariamente atendeu às exigências da Lei nº 3.877/06**, desvirtuando completamente a finalidade do Programa e contribuindo para a especulação imobiliária.

294. De modo ilustrativo, foi realizado cruzamento da base de contemplados pela Codhab com informações de concessionária de serviço público de luz<sup>73</sup>, **apenas do empreendimento Jardins Mangueiral**, na tentativa de identificar, como cliente da CEB, o contemplado no programa ou seu coproprietário, resultando nas seguintes constatações:

Tabela 37 – Análise dos titulares das contas de luz – CEB (PT 22 - e-doc 0673F434-e)

Jardins Mangueiral	Qtde
UH entregues	7.891
Total Clientes CEB (residencial)	7.248
<b>UH com indícios de desocupado</b>	<b>643</b>
Contemplado como Cliente CEB	6.309
Coproprietário como Cliente CEB	332
<b>UH com outro dependente titular da conta ou indícios de venda/aluguel</b>	<b>607</b>



\*PR1 – contemplado pelo PMB / PR2 – coproprietário do imóvel PMB

Gráfico 3 – Distribuição dos clientes CEB – Jardins Mangueiral (ref. Nov/2015)

<sup>73</sup> Referência: Endereços Jardins Mangueiral - CEB novembro/2015.



295. Sabe-se que a titularidade da conta de luz no nome do beneficiário / coproprietário da unidade não é garantia de que o imóvel esteja atendendo efetivamente a sua família. Nada impede que, mesmo alugado, o imóvel permaneça com a conta da concessionária sob a titularidade do proprietário original. Porém, nos casos de endereços que sequer constam como clientes, **é razoável supor que estejam desocupados**.

296. Dos possíveis **643** imóveis com indício de estarem desocupados, considerando-se como referência os dados de novembro/2015, foi extraída amostra aleatória de 18 unidades e solicitada VOIs à equipe de fiscalização da Codhab. **TODOS** os imóveis permanecem desocupados até o momento<sup>74</sup>.

Tabela 38 – Amostra de unidades desocupadas objeto de VOI

Endereço	Tempo desocupado*
QD 15 RU O	4,0
QC 01 RUA C BL C1	3,9
QC 01 RUA G BL G2	3,0
QC 03 RUA N	3,0
QC 01 RUA H BL H2	2,9
QC 03 RUA L BL L2	2,8
QC 13 R. B	2,4
QC 9 RU F	2,4
QC 01 RUA G BL G3	2,3
QC 01 RUA H BL H1	2,3
QC 01 RUA G BL G1	2,3
QC 01 RUA G BL G2	2,3
QC 03 RUA N	2,2
QC 08 RUA I BL I2 APT 0024	2,2
QC 01 RUA G BL G3	2,0
QC 08 RU B	1,9
QC 01 RUA F BL F2	1,6
QC 13 RUA E	1,5

\*Considerando o período entre a data de recebimento da unidade e a fiscalização realizada em 08/06/2016

297. Observa-se da análise da tabela acima que o **tempo médio** que os imóveis da amostra estão desocupados é de **2,5 anos**, chegando ao limite de **até 4 anos vazio**.

Há imóveis entregues pelo Programa Morar Bem **vazios há até 4 anos**, o que comprova o atendimento a pessoas que não precisam de moradia, bem como a prática de especulação imobiliária com subsídio do Estado.

298. Por outro lado, foram identificados titulares de contas da CEB **responsáveis por mais de 1 unidade** no Jardins Mangueiral. A maior parte deles foi beneficiado com um dos imóveis de que é titular na CEB (PT 22 – edoc 0673F434-e):

<sup>74</sup> VOIs realizadas entre os dias 07 e 08 de junho de 2016.



Tabela 39 – Clientes CEB titulares de mais de 1 unidade habitacional – Jardins Mangueiral

Nome do Cliente CEB	Logradouro na CEB	Nome do Contemplado PMB
Cliente CEB 1	QC 11 R. E	Outra beneficiária do PMB
	QC 15 R. E	<b>Beneficiário PMB é o próprio cliente CEB 1</b>
Cliente CEB 2	QC 02 R. E	Outra beneficiária do PMB
	QC 11 R. D	<b>Beneficiário PMB é o próprio cliente CEB 2</b>
Cliente CEB 3	QC 07 R. K	Outro beneficiário do PMB
	QC 15 R. P BL P1	Outro beneficiário do PMB
Cliente CEB 4	QC 02 R. D	Outro beneficiário do PMB
	QC 11 R. G	<b>Beneficiário PMB é o próprio cliente CEB 4</b>
Cliente CEB 5	QC 14 R. B	<b>Beneficiário PMB é o próprio cliente CEB 5</b>
	QC 15 R. H BL H2	Outro beneficiário do PMB
Cliente CEB 6	QC 09 R. I	Outro beneficiário do PMB
	QC 15 BL G1	Outro beneficiário do PMB
Cliente CEB 7	QC 10 R. F	Outro beneficiário do PMB
	QC 10 R. P	<b>Beneficiário PMB é o próprio cliente CEB 7</b>
Cliente CEB 8	QC 09 BL N3	Outro beneficiário do PMB
	QC 11 R. F	Outro beneficiário do PMB

299. Entretanto, dentre esses, os identificados em **vermelho** não constam como beneficiados pelo Programa, sendo que 1 deles sequer consta nos cadastros Codhab.

Tabela 40 – Situação dos clientes CEB titulares de mais de 1 unidade habitacional - não contemplados

Nome do Cliente CEB	Logradouro na CEB	Cadastro Codhab
Cliente CEB 3	QC 07 R. K	Não consta cadastro
	QC 15 R. P BL P1	
Cliente CEB 6	QC 09 R. I	PENDENTE - constou imóvel no DF
	QC 15 BL G1	
Cliente CEB 8	QC 09 BL N3	INSCRITO – posição 2.223º da lista RII
	QC 11 R. F	

300. Em razão das deficiências encontradas nas bases oferecidas pela Codhab, com dados incompletos ou faltantes, os exemplos aqui demonstrados, bem como as relações apresentadas nos papéis de trabalhos anexos a este relatório **não cobrem a totalidade dos beneficiados que incorrem em irregularidades**, sendo necessário amplo trabalho complementar para sua identificação.

301. Entretanto, todos aqueles relacionados no PT 22 (edoc 0673F434-e) merecem vistoria da equipe de fiscalização da Codhab, de modo a afastar situações ilegais de alienabilidade, como venda, aluguel ou cessão de uso a terceiros.

302. Nesse contexto, mesmo com as diversas cláusulas que tratam da inalienabilidade das unidades habitacionais distribuídas pelo programa, não é difícil encontrar anúncios de venda e aluguel de imóveis, tanto em sítios da internet especializados, como por meio de placas espalhadas nas proximidades dos empreendimentos.

303. O PT 23 (edoc B4896FEF-e) traz anúncios do dia 19/06/216, de imóveis no empreendimento Jardins Mangueiral, tanto casas como apartamentos, ofertados para venda ou aluguel.

**Tabela 41 – Imobiliárias responsáveis por anúncios de imóveis no Jardins MAnqueiral**

Imobiliária	CRECI/DF	VENDA	ALUGUEL
Rubem Junior consultor imobiliário	6370	1 Apt 2 quartos	x
Perazzo corretor de Imóveis	16342	7 Apt 2 quartos 4 casas 3 quartos	2 Apt 2 quartos 2 casa 2 quartos
Suely Valadares escritório imobiliário	8398	1 Apt 2 quartos	1 Apt 2 quartos
Sudoeste empreendimento imobiliário	3412	1 Apt 2 quartos	x
Imobiliária do Lago	3304	4 Apt 2 quartos 1 casas 3 quartos	1 Apt 2 quartos
Gean Nascimento e Corretores Associados	10153	1 casas 3 quartos	x
Pinheiro Imobiliária	14164	x	1 casa 3 quartos

Fonte: sítio www.wimoveis.com.br em 19/06/2016

304. De modo a coibir a atuação de profissionais do ramo imobiliário no comércio irregular de imóveis de programas habitacionais, a Secretaria de Habitação de SP firmou acordo de cooperação<sup>75</sup> com a CRECI<sup>76</sup> que prevê atuação dos agentes regionais da CRECI-SP como fiscais, com autonomia para “executar diligências em plantões de vendas, imobiliárias e escritórios de pessoas físicas” e, constatadas irregularidades, “os casos serão encaminhados ao Ministério Público e os profissionais envolvidos responderão processos disciplinares”.

305. Além de transações agenciadas por profissionais do ramo imobiliário, sem grande dificuldade é possível encontrar particulares anunciando seus imóveis em sítios como o www.olx.com.br e similares.

<sup>75</sup> <http://www.crecisp.gov.br/exibir.asp?id=4540&edicao=>

<sup>76</sup> Conselho Regional de Corretores de Imóveis

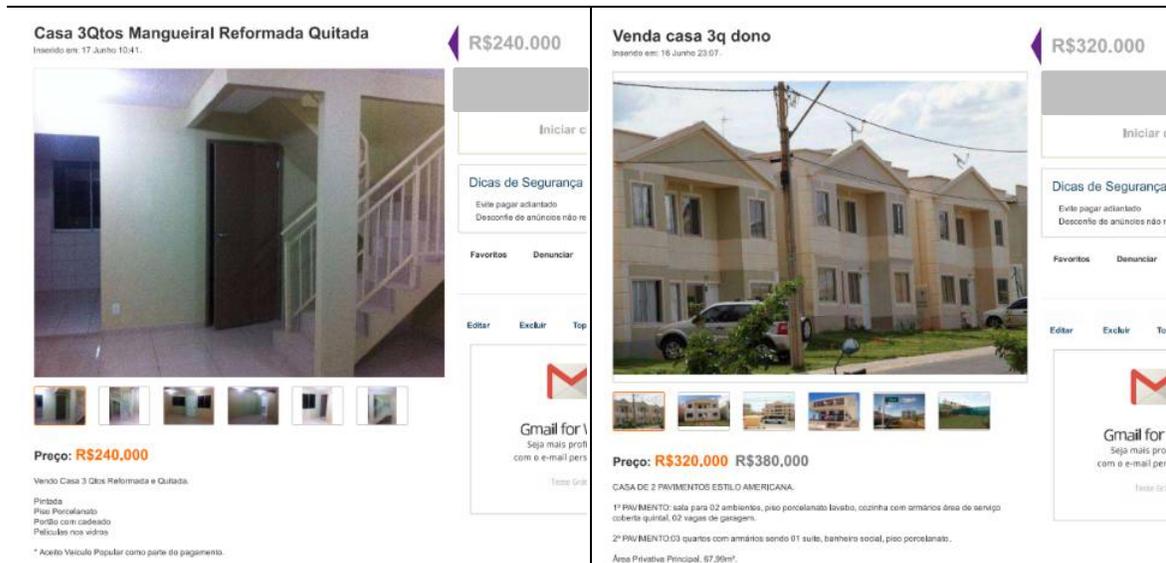


Figura 21 – Exemplos de anúncios de venda de unidades no Jardins Mangueiral – www.olx.com.br em 19/016/2016 - PT 23 (edoc B4896FEF-e)

306. Nem sempre os anunciantes são tão tecnológicos, qualquer lugar é considerado adequado para promover seus anúncios, como na barraquinha do vendedor ambulante de tapioca localizado nas proximidades do Jardins Mangueiral, conforme ilustram as fotos a seguir:



Figura 22 – Anúncios de compra e venda de unidades no Jardins Mangueiral (foto de 15/06/2016)

**Não existe rotina de fiscalização** para inibir a prática de irregularidades como venda, cessão de uso a terceiros ou aluguel, contribuindo para a especulação imobiliária.

### Causas

307. Apontam-se como causas das irregularidades observadas:

- falta de fiscalização;
- certeza da impunidade;
- atendimento pelo Programa de candidatos que não precisam efetivamente de moradia;
- negligência na emissão dos documentos de transferência de posse e domínio.

### Efeitos

308. Desvio da finalidade do Programa. Redução do déficit habitacional aquém do possível com os mesmos recursos. Descrédito do Programa Habitacional. Prejuízo à função social da propriedade. Promoção da especulação imobiliária com recursos



públicos.

### **Considerações do Auditado<sup>77</sup> e Posicionamento da equipe de auditoria**

309. Em relação às irregularidades apontadas no Achado, a Codhab destaca a criação do Núcleo Especializado de Fiscalização e Retomada de Imóveis. Através da atuação dessa equipe, as Verificações de Ocupação de Imóveis – VOI's passaram a ter notoriedade na mídia e repercutiram positivamente para moralização da questão.

310. Acrescenta ainda as ações prioritárias do Núcleo:

- *“Realização das Verificações de Ocupações de Imóveis – VOI's regularmente, de preferência, com a participação dos meios de comunicação para maior impacto e divulgação do trabalho;*
- *Busca de alternativas inovadoras e sistemas modernos para melhoria dos resultados de fiscalização e retomada;*
- *Integração de sistemas da CODHAB com cartórios, SEFAZ, CEB e CAESB para automatização e maior eficácia das atividades;*
- *Reuniões periódicas com agentes financeiros para conclusão dos processos de retomada em andamento;*
- *Monitoração dos sitios de internet de imobiliárias e anuncios de venda e aluguel de imóveis do programa publicados nas mídias sociais;*
- *Reuniões com síndicos e pessoas que tragam denúncias;*
- *Análise e monitoração das denúncias encaminhadas pelos diversos canais de informação (atendimento, ouvidoria, 156, etc).”*

311. Ressalta ainda o contato com o Ministério das Cidades e Diretoria de Habitação no sentido de envolver os agentes financeiros para que os processos jurídicos de retomada sejam concluídos, *“trazendo os aspectos de moralidade esperados”*. Registra que atualmente a Codhab possui aproximadamente 100 (cem) processos instruídos e encaminhados a esses agentes para retomada e que outros 530 estão na Companhia em fase de conclusão dos levantamentos e investigações para instrução e encaminhamento.

312. Também instada a se manifestar, a CEB<sup>78</sup> informa que:

*“Para a CEB Distribuição S.A disponibilizar, de forma sistematizada as informações citadas e contribuir para o Processo Fiscalização da CODHAB, será imprescindível, nos termos da regulamentação do setor elétrico, a **celebração de Acordo de Cooperação Técnica** entre as partes para regulamentar o processo e garantir sua segurança jurídica.*

*Este Acordo de Cooperação Técnica deverá ser precedido de uma avaliação pormenorizada de questões técnicas que enderecem entre outros aspectos, o método de encaminhamento, meio de transmissão, volume de dados e periodicidade de entrega” (grifo nosso)*

313. Posto que as manifestações dos órgãos estão alinhadas com os argumentos trazidos pela equipe de auditoria, opina-se pela manutenção do achado, sugerindo ainda a apresentação de Plano de Ação para atendimento das proposições sugeridas.

### **Proposições**

314. Posto isso, sugere-se ao egrégio Plenário as seguintes proposições:

- Determinar à CEB que disponibilize à Codhab informações necessárias ao

<sup>77</sup> Ofício nº 100.002.469/2016 – PRESI/CODHAB/DF (e-doc 22EBB202-c – fls. 83/85)

<sup>78</sup> Ofício nº 498/2016 – DD (e-doc D57EE5E3-c).



controle sobre titularidade das contas de luz das unidades originárias dos programas habitacionais, visando fortalecer os controles da política habitacional.

- Determinar à Codhab que:
  - a) adote medidas para garantir o cumprimento das cláusulas de inalienabilidade dos contratos celebrados no âmbito dos programas habitacionais, de modo a inibir a prática de venda e aluguel, bem como a identificação de unidades desocupadas, implementando rotina de fiscalização, que contemple, no mínimo: busca em sítios de anúncios de negociação de imóveis; verificação de ocupação do imóvel (VOIs) e cruzamentos com dados informados pela CEB quanto à titularidade das contas de luz das Unidades Habitacionais;
  - b) faça incluir nos instrumentos de transferência de posse e domínio de imóveis distribuídos por programas habitacionais as condições de inalienabilidade, fixando prazo para ocupação do imóvel pelo beneficiário e sua família, bem como nos contratos de novos empreendimentos, de modo a evitar desvio de finalidade da política habitacional;
  - c) promova gestão junto à Corregedoria do TJDF de modo a coibir irregularidades envolvendo imóveis do programa habitacional por meio de medidas como, por exemplo: implementação, pelos cartórios, de sistemática de encaminhamento à Codhab dos registros efetuados, bem como de procurações de compra e venda (típicas de contratos de gaveta);
  - d) promova gestão junto ao CRECI/DF com vistas a reforçar a fiscalização e inibir a atuação de profissionais do ramo imobiliário no comércio irregular de imóveis de programas habitacionais, de acordo com a Resolução COFECI nº 326/92<sup>79</sup>, bem como encaminhe ao Conselho relação dos profissionais identificados na prática de venda e aluguel de imóveis do Programa, para a adoção das medidas que julgarem pertinentes;
  - e) avalie a situação dos imóveis envolvidos em situação de venda ou aluguel (PTs 28 e 23) bem como daqueles com indícios de estarem desocupados (PTs 08 e 22), adotando as medidas cabíveis, sem prejuízo de estender tais medidas aos casos que futuramente venham a ser identificados.
  - f) no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação das determinações constantes dos itens “a” a “e”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria;
- Recomendar ao Governador que promova gestão junto aos agentes financiadores dos imóveis originários de Programas Habitacionais promovidos pelo GDF de modo que, em casos de comprovado descumprimento contratual, as unidades retomadas sejam reincorporadas ao Programa.

### ***Benefícios Esperados***

315. Sentimento da presença fiscalizadora do Estado. Diminuição de casos de especulação imobiliária, venda e aluguel de imóveis distribuídos pelo Programa. Uso do

<sup>79</sup> Aprova o Código de Ética Profissional dos Corretores de Imóveis.  
[http://www.cofeci.gov.br/arquivos/legislacao/1992/resolucao326\\_92.pdf](http://www.cofeci.gov.br/arquivos/legislacao/1992/resolucao326_92.pdf), consulta em 29/07/2016.



imóvel **exclusivamente** para residência do beneficiário e sua família.

### 2.2.2. Achado 7 – Entrega de unidades habitacionais a candidatos com patrimônio incompatível com a finalidade do Programa.

#### Critério

316. Lei Distrital nº 3.877/06, art. 4º; Decreto Distrital nº 33.965/12, art. 9º. Finalidade social do programa habitacional.

#### Análises e Evidências

317. Em que pese não seja um requisito hoje exigido pela norma, constatou-se situações de incompatibilidade entre o patrimônio daqueles assistidos pela política habitacional do DF e a necessidade de assistência do Poder Público.

318. Foram identificados casos de beneficiados com **patrimônio que supera em até 10 vezes** o valor do imóvel recebido por meio do Programa Morar Bem, conforme demonstra a tabela a seguir:

Tabela 42 – Exemplo de beneficiária com patrimônio 10 vezes maior que do imóvel do programa PMB

Endereço do imóvel	Data da compra	Valor da Compra	Data da Venda	Valor do Venda
SHMA AV Mangueiral QC 3 RU L	05/04/2013	R\$ 135.209,82*	x	x
SMAS TR 1 LT C BL M	01/04/2013	R\$ 701.380,32	31/08/2015	R\$ 1.060.000,00**
SRIA Guará AE 2	21/05/2013	R\$ 303.906,65	23/07/2015	R\$ 400.000,00**

Referência: \* abril/2013 / \*\* valor de venda dos imóveis em julho/agosto 2015

319. Da leitura da tabela observa-se que apenas o imóvel localizado à SMAS TR 1 LT C BL M, isoladamente, **supera em 5X** o valor do imóvel oferecido pelo PMB e foi adquirido apenas **4 dias antes** da unidade recebida no Jardins Mangueiral, conforme retratado no Achado 1. (PT 03 – e-doc 3219213C-e)

320. Entretanto, causa estranheza que, em um intervalo **não superior a 46 dias entre**, de 01/04/13 a 21/05/13, **a aquisição** a candidata tenha concentrado condições financeiras para adquirir patrimônio imóvel que totalizasse mais de **R\$ 1.000.000,00**. Tal fato nos leva a crer que a candidata se aproveitou da condição apresentada no ato de sua habilitação (ausência de imóvel anterior no DF) e, mesmo não existindo a necessidade de assistência do Estado, beneficiou-se de imóvel do Programa Habitacional de caráter social.

Identificados beneficiados no Programa Morar Bem com patrimônio imobiliário que supera em **até 10 vezes o valor** do imóvel recebido pelo GDF.

321. As candidatas a seguir relacionadas receberam, em doação, **1/3 da propriedade** de inúmeros imóveis comerciais e um residencial no DF. (PT 15 – e doc 7D5F9653-e)

Tabela 43 – Proprietárias de % em diversos imóveis no DF e inscritas no programa PMB

Candidato PMB	Endereço do imóvel PMB	Dt entrega PMB	Idade*	Estado Civil	Tempo de Fila (anos)
A.S.L	SHMA Av Mangueiral QC 14 RU I	09/12/2011	23	Solteira	2
S.E.L.	SHMA Av Mangueiral QC 09 RUA M	17/04/2014	31	Solteira	2,5
D.H.L.	Estava inscrita no programa, mas constou imóvel no DF e não foi beneficiada.				

\* Idade no momento do recebimento da unidade do PMB

322. Ao todo são **6 imóveis comerciais**, além de **1 imóvel residencial** de 4 quartos com área útil de 191,30m<sup>2</sup>, todos localizados em bairro nobre da cidade (Asa Sul):

Tabela 44 – Relação dos imóveis recebidos em doação pelas candidatas

Endereço do imóvel	Data da doação	% da doação	Tipo	Obs
Restaurante Unidade Vizinhança Asa Sul	27/05/2010	1/3	Comercial	Proprietárias até o momento
Restaurante Unidade Vizinhança Asa Sul (outra quadra)	07/04/2010	1/3	Comercial	Proprietárias até o momento
SQS 206 Bloco A	07/04/2010	1/3	Residencial	Proprietárias até o momento
SCL/Sul 213 bloco C	07/04/2010	1/3	Comercial	Proprietárias até o momento
SCL/Sul 212 bloco B	07/04/2010	1/3	Comercial	Proprietárias até o momento
SCL/Sul 206 (subsolo, loja e sobreloja)	07/04/2010	1/3	Comercial	Proprietárias até o momento
SCL/Sul 205 Bloco C (subsolo, loja e sobreloja)	26/03/2015	1/9*	Comercial	Proprietárias de 1/3 até o momento

\* após a doação, as 3 citadas foram adquirentes do % atribuído a outros herdeiros, sendo proprietárias atualmente de 1/3 do imóvel, cada.

323. Por mais surpreendente que possa parecer, as candidatas não incorrem, hoje, em nenhuma irregularidade, pois, de acordo com a norma que rege o Programa, para imóveis residenciais, é permitida a participação no programa de candidatos que possua propriedade de até 50% do bem:

“Lei nº 3.877/2006, art. 4º (...)

Parágrafo único. Excetuam-se do disposto nos incisos III e IV deste artigo as seguintes situações:

III – propriedade de imóvel **residencial havido por herança ou doação**, em condomínio, desde que a fração seja de até **50%**”. (grifo nosso)

324. Observa-se que a norma nada cita a respeito de **% em imóveis comerciais**, mesmo em se tratando de situações como a relatada, em que, **claramente, as beneficiadas não necessitam de assistência do Estado**.

325. Prova disso é o pagamento, **integral**, de **R\$ 120.559,14** realizado pela Srta. A.S.L do seu imóvel no Jardins Mangueiral, conforme consta da escritura datada de 25/08/2011<sup>80</sup>. (PT 16 – e-doc A1299240-e)

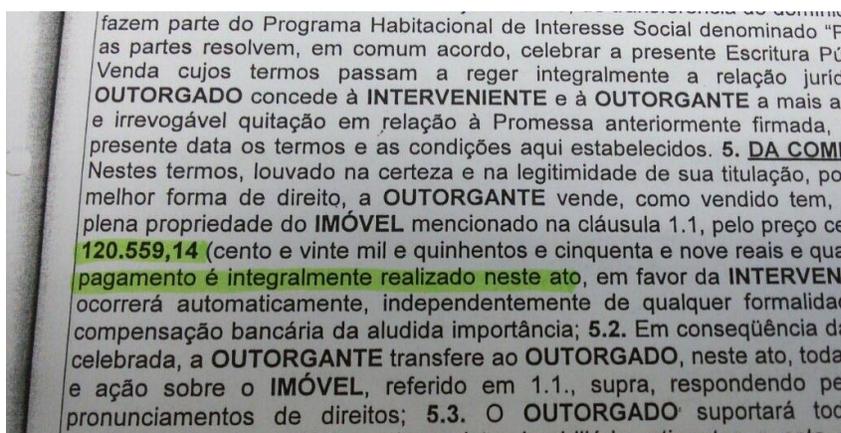


Figura 23 – Escritura do imóvel localizado na Av Mangueiral QC 14 RU I cs 14 com pagamento integral.

<sup>80</sup> A inconsistência entre as datas de entrega da unidade no Jardins Mangueiral (09/12/2011) e da escritura do mesmo imóvel (25/08/2011) se dá pela falta de confiabilidade das informações extraídas da Base de Dados da Codhab.

326. Ademais, em verificação junto à Companhia Energética de Brasília – CEB, o cliente registrado em suas bases **não é** a Srta. A.S.L, mas sim outro titular, indicando possível desvirtuamento do imóvel para venda ou aluguel.

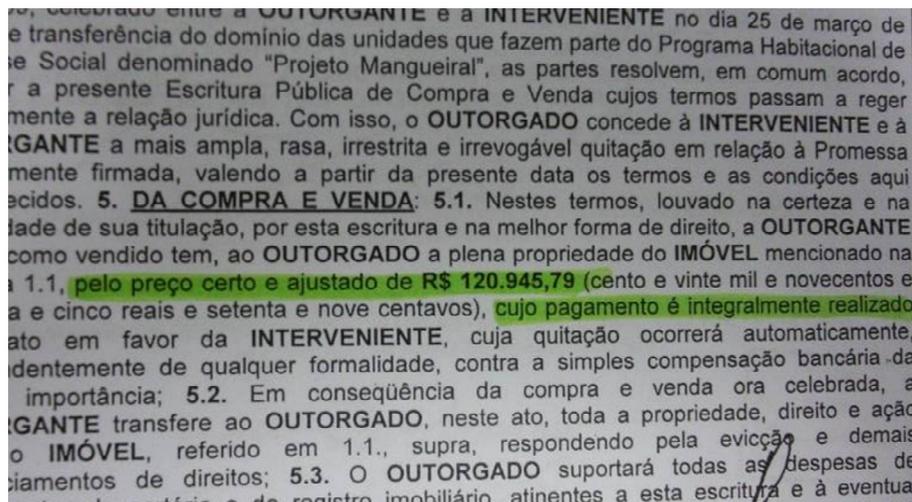
327. Para a unidade da Srta. S.E.L, **não constava registro de cliente**<sup>81</sup> junto à concessionária, que pode ser indício de que o imóvel permaneça desocupado.

328. Outro exemplo é de um beneficiado, proprietário de **5 imóveis no DF**, além daquele recebido pelo PMB no Jardins Mangueiral:

*Tabela 45 – Exemplo de beneficiário do PMB com outros 5 imóveis no DF*

Endereço	Tipo	Data compra	Data venda
SCL/Norte 211	Residencial	10/05/1989	07/12/1994
SHCSW 102	Loja comercial	17/07/1998	Proprietário até o momento
SHCSW 5 BL 1	Sala comercial	23/11/1998	Proprietário até o momento
SHCSW 102	Residencial	09/02/2000	Proprietário até o momento
SHCSW 103	Sala comercial	06/10/2004	Proprietário até o momento
<b>SHMA Av. Mangueiral QC 15</b>	<b>Residencial PMB</b>	<b>25/05/2012</b>	<b>Proprietário até o momento</b>
QNM 33	Residencial	16/04/2015	Proprietário até o momento

329. Sendo que, o último imóvel adquirido, após a unidade recebida pelo PMB, custou **R\$ 259.000,00** (referência abril/2015), o dobro do valor daquele oriundo do Programa – **R\$ 120.945,79** (referência maio/2012), valor este pago integralmente, conforme comprovado pela escritura do imóvel datada de 25/05/2012. (PT 16 – e-doc A1299240-e)



*Figura 24 – Escritura do imóvel localizado na Av Mangueiral QC 15 Rua O casa 11 com pagamento integral.*

330. De acordo com o documento de Verificação de Ocupação do Imóvel (VOI)<sup>82</sup> foi comprovado que o imóvel adquirido pelo PMB se encontra em reforma e o beneficiário não estava presente no momento da fiscalização.

Identificados beneficiados no Programa Morar Bem com **diversos imóveis comerciais**.

331. Foram identificados, ao todo, **398 imóveis** adquiridos por beneficiados pelo PMB, após o recebimento de suas unidades pelo Programa, distribuídos da seguinte forma:

<sup>81</sup> Referência: base de dados CEB de novembro/2015.

<sup>82</sup> PT 08 – VOIs – Verificação de Ocupação do Imóvel (e-doc 23BB36DD-e)



Tabela 46 – Quantidade de imóveis adquiridos após benefício do PMB, por empreendimento (PT 18 – e-doc 31203B98-e)

Empreendimento dos Contemplados	Qtde imóveis adquiridos após benefício do PMB
Estilo Santa Maria	1
Jardins Mangueiral	357
Paranoá Parque	6
Parque do Riacho	34
	<b>398</b>

332. Outro indício de desnecessidade de amparo estatal é a **quitação**, no ato da aquisição do imóvel distribuído pelo Programa Habitacional, da integralidade do débito, conforme comprovado pelas escrituras constantes do PT 16 (e doc A1299240-e).

333. Tais documentos constam do Processo TCDF nº 38040/2015, instaurado para atendimento da Representação nº 15/2015 apresentada pela Procuradora Márcia Farias que solicitou, a todos os cartórios de notas do DF, informações acerca de escritura ou qualquer outro instrumento entre particulares que envolvessem imóveis no empreendimento Jardins Mangueiral.

334. Como resultado da solicitação, foram identificados **30 imóveis** em que houve o pagamento integral do valor do imóvel, dentre os quais, **2 unidades já revendidas a terceiros**, tratados detalhadamente no Achado 6 deste relatório. Os valores pagos à vista pelos imóveis do PMB variam entre **R\$ 89.323,83 e R\$ 144.610,93**.

335. Entretanto, a Codhab afirmou<sup>83</sup> que, para o empreendimento Jardins Mangueiral, tem conhecimento de **191** unidades quitadas.

### **Causas**

336. Apontam-se como causas das irregularidades observadas:

- a) ausência do requisito patrimônio máximo como vedação à participação no PMB;

### **Efeitos**

337. Atendimento pelo programa de candidatos que não necessitam do amparo estatal, em detrimento da população mais carente. Desvio da finalidade do Programa.

### **Considerações do Auditado<sup>84</sup> e Posicionamento da equipe de auditoria**

338. Na oportunidade, a Companhia demonstrou alinhamento ao proposto por esta equipe de auditoria:

*“Com relação à recomendação ao Governador para que avalie a conveniência de incluir valor de patrimônio máximo, pessoal ou familiar, como condição para participação em programas habitacionais, informamos que após revisão dessa proposição pela Diretoria Executiva da CODHAB, esse assunto deverá ser atendido.”*

339. Posto isso, opina-se pela manutenção do achado e respectiva proposição a ser encaminhada ao Governador.

### **Proposições**

340. Posto isso, sugere-se ao egrégio Plenário a seguinte proposição:

- Recomendar ao Governador que avalie a conveniência de incluir valor de patrimônio máximo, pessoal ou familiar, como condição para participação em

<sup>83</sup> Em resposta à Nota de Auditoria nº 01 (e-doc 5B1AC4A3)

<sup>84</sup> Ofício nº 100.002.469/2016 – PRESI/CODHAB/DF (e-doc 22EBB202-c – fl. 89)



programas habitacionais, sob pena de desvirtuamento e prejuízo ao alcance social da política pública.

### **Benefícios Esperados**

341. Assistência a quem efetivamente precisa do amparo estatal.

## **2.2.3. Achado 8 – A política habitacional não prioriza os cidadãos de baixa renda, idosos, deficientes e vulneráveis**

### **Critério**

342. Lei Orgânica do DF, art. 327; Lei Distrital nº 3.877/06, art. 2º e art. 5º, §1º, que trata do percentual de 20% reservado para programas habitacionais de interesse social.; Lei Distrital nº 4020/07, art. 4º, VII, Decreto Distrital nº 29072/08, art. 5º, §2º que considera baixa renda famílias com renda familiar de até 5 SM e PLANDHIS - Plano Distrital de Habitação de Interesse Social, Lei nº 10.741/03, art. 38º, I (Estatuto do Idoso), que trata do percentual mínimo de 3% reservado para aquisição de imóveis em programas habitacionais; Decreto Distrital nº 33.964/12, Lei Complementar nº 796/08, que reserva o percentual mínimo de 5 a 10% para pessoas com deficiência; Decreto Distrital nº 29.972/09, sobre atendimento prioritário à moradia.

### **Análises e Evidências**

343. Segundo a Lei Orgânica do DF e aquela que rege sua Política Habitacional (Lei nº 3.877/06), a prioridade deve se dar às populações de média e baixa renda:

*Lei Orgânica do DF, art. 327 / Lei 3.877/06, art. 2º*

*“Art. 327. A política habitacional do Distrito Federal será dirigida ao meio urbano e rural, em integração com a União, com vistas à solução da carência habitacional, para todos os segmentos sociais, **com prioridade para a população de média e baixa renda.**” (grifo nosso)*

344. Sendo definido o conceito de baixa renda pelo Decreto Distrital nº 29.072/08:

*“Art. 5º. § 2º Consideram-se famílias de baixa renda aquelas com renda familiar de **0 a 5 salários mínimos**” (grifo nosso)*

345. Entretanto, segundo a lei de criação da Codhab, o foco deve ser dado à população de menor poder aquisitivo:

*Lei 4020/07*

*“Art. 4º - Compete à Codhab/DF:*

*VII – priorizar projetos e programas que visem à implementação e à otimização das condições de qualidade das habitações do Distrito Federal, **com ênfase no segmento de menor poder aquisitivo**” (grifo nosso)*

346. E, diante da escassez de recursos do Estado, faz-se necessário concentrar esforços no atendimento de prioridades. Nesse sentido, o Plano Distrital de Habitação de Interesse Social – PLANDHIS trata como seu público-alvo:

*“Serão, no entanto, priorizadas no Plandhis as famílias com renda de **até três salários mínimos.**” (grifo nosso)*

347. Ainda, constituem-se objetivos do referido Plano:

*“O atendimento às necessidades habitacionais, atuando de forma diferenciada segundo os segmentos de renda da população, tendo como **prioridade o atendimento à população de menor renda (Faixa 1 do Minha Casa, Minha***



*Vida)*” (grifo nosso)

348. Ademais, estabelece, como prioridade para o Programa Morar Bem:

*“O Programa deve priorizar o atendimento às famílias em situação de vulnerabilidade e/ou precariedade habitacional (...)”* (grifo nosso)

349. Nesse sentido, procedeu-se a análise das faixas de renda atendidas pelos empreendimentos já concluídos, de modo a avaliar se aquela de menor renda (Faixa 1) tem sido priorizada, bem como o atendimento aos percentuais específicos para candidatos em situações especiais, como idosos (5%), deficientes (8%) e vulneráveis (7%).

### **Não priorização dos cidadãos de baixa renda**

350. De acordo com a Diretoria de Produção<sup>85</sup>, os empreendimentos do Programa Morar Bem estão distribuídos da seguinte forma:

*Tabela 47 – Informações sobre empreendimentos do Programa Morar Bem*

Empreendimento	Qtde de UH	Faixas de Renda	Situação
Bairro Nacional	3.872	Faixa 1	Obras não iniciadas
COER	33	Faixa 1	Concluído (sem habite-se)
Crixá	3.120	Faixa 1	Obras não iniciadas
Estilo Santa Maria	168	Faixa 2	Concluído
		Faixa 3	
		Faixa 4	
Gama	2.400	Faixa 2	Obras não iniciadas
		Faixa 3	
		Faixa 4	
Guará	405	Faixa 2	Obras não iniciadas
		Faixa 3	
		Faixa 4	
H4 Samambaia	1.008	Faixa 2	Em obras (parte entregue)
Itapoã Parque - Trecho I	7.968	Faixa 1	Obras não iniciadas
		Faixa 2	
		Faixa 3	
Itapoã Parque - Trecho II	4.144	Faixa 1	Obras não iniciadas
		Faixa 2	
		Faixa 3	
Jardins Mangueiral	8.000	Faixa 3	Concluído
		Faixa 4	
Paranoá Parque	6.240	Faixa 1	Fase de entrega
Planaltina - Nova Planaltina	92	Faixa 1	Obras não iniciadas
Recanto das Emas - Quadra 117/118 - Entidades	530	Faixa 1	Obras em andamento
Recanto das Emas - Qd 117/118 - Empresa	1.736	Faixa 1	Obras em andamento
Riacho Fundo II – Etapa III (Entidades)	1.023	Faixa 1	Obras não iniciadas
Riacho Fundo II – Etapa III (Empresa)	1.736	Faixa 1	Obras não iniciadas
Riacho Fundo II - Etapa V - Parque do Riacho	5.904	Faixa 2	Obras concluídas

351. Na relação de empreendimentos apresentados não se sabe exatamente a quantidade específica de imóveis destinados para cada Faixa de renda. Existem empreendimentos que devem atender até 3 faixas diversas sem uma definição antecipada sobre quantas unidades habitacionais serão disponibilizadas para cada uma.

352. Ademais, existem diversos empreendimentos em que as obras sequer foram iniciadas. Assim, alguns poderão ter seu andamento inviabilizado por motivos diversos, como questões ambientais ou restrições orçamentárias.

353. Como consequência, até abril/2016, foram efetivamente entregues **37,09%** das

<sup>85</sup> Memorando nº 305.000.118/2016 – DIPRO-CODHAB/DF (e-doc B3D56650)

unidades habitacionais com planejamentos iniciados no Programa Morar Bem, assim distribuídas entre as faixas:

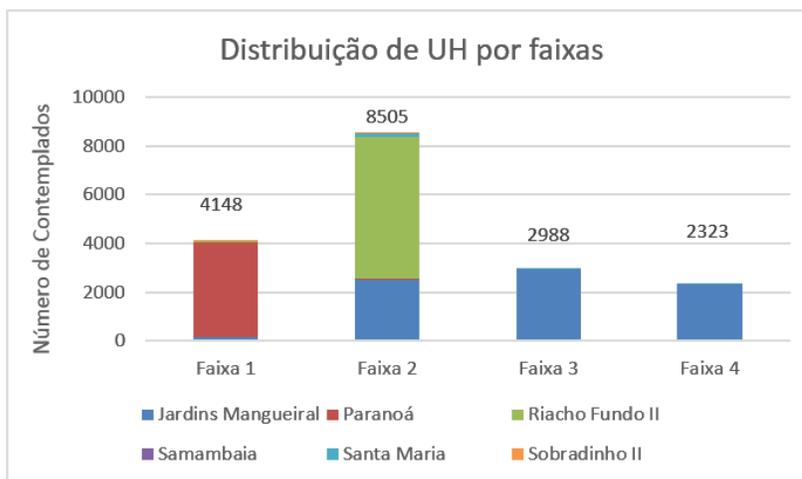


Gráfico 4 – Distribuição das unidades habitacionais por faixas e empreendimentos

354. Sendo as faixas de renda distribuídas da seguinte forma:

Tabela 48 – Faixas de Renda do Programa Morar Bem

Parâmetros PMB	Intervalo de Rendas Familiares Mensais
Faixa 1	de 0 a R\$ 1.600,00;
Faixa 2	de R\$ 1.600,00 a R\$ 3.275,00
Faixa 3	de R\$ 3.275,01 a R\$ 5.000,00;
Faixa 4	acima de R\$ 5.001,01 até 12 salários mínimos

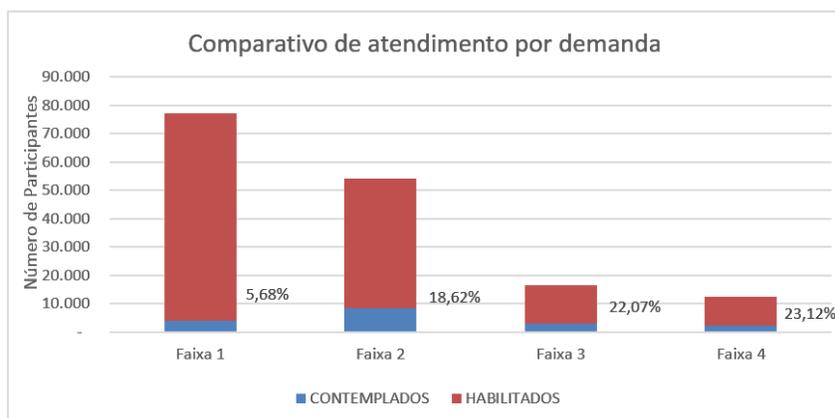
355. De modo a avaliar os critérios para distribuição das unidades entre as faixas, foram solicitados os estudos de demanda habitacional por Faixa de renda, demonstrando a motivação para decisão de atendimento de determinado segmento de renda em detrimento de outro, bem como a localização escolhida.

356. Como resposta, a Presidência da Codhab informou que **“não há, até o presente momento, estudos técnicos que demonstrem as motivações quanto à escolha dos empreendimentos e, tampouco, a Faixa de renda a ser atendida. As decisões são baseadas em critérios subjetivos (...)”**.<sup>86</sup>

357. A declaração demonstra que não há uma atuação planejada da Companhia que permita o atendimento prioritário a candidatos Faixa 1. Ademais, inexistem critérios objetivos com foco na definição de faixas a serem atendidas por empreendimento, o que impede uma análise por faixas baseadas em planos da Codhab.

358. Dessa forma, avaliou-se de acordo com as quantidades informadas de unidades habitacionais distribuídas. Assim, fez-se a distinção por faixas de renda e o comparativo relativo à sua demanda, definida pelo **número de habilitados** da respectiva Faixa:

<sup>86</sup> Ofício nº 100.001.434/2016 – PRESI/CODHAB/DF (9C464C32-c).



**Gráfico 5 – Atendimento de contemplados por faixas**

Os candidatos de menor Faixa de renda são os menos atendidos pelo Programa Morar Bem.

359. Verifica-se que a Faixa 4 (acima de R\$ 5.001,01 até 12 salários mínimos) representa o maior grau de atendimento em relação a sua demanda (23,13%), enquanto o de menor atendimento foi da Faixa 1 (5,68%). Ressalta-se que o valor da **Faixa 4** está totalmente **fora dos limites estipulados como de baixa renda**.

360. Para efeito legal, são famílias de baixa renda aquelas com rendimento de 0 a 5 salários mínimos, atualmente até R\$ 4.400,00<sup>87</sup>. Assim, para fins de análise, de forma conservadora, considerou-se as faixas 1, 2 e 3, até R\$ 5.000,00, como compostas exclusivamente de famílias de baixa renda:

**Tabela 49 – Comparativo do percentual de atendimento da Faixa 4 em relação à baixa renda**

CANDIDATOS	Faixas 1, 2 e 3 (Baixa renda)	Faixa 4
Habilitados	132.257	10.049
Contemplados	15.641	2.323
<b>% de atendimento</b>	<b>11,83%</b>	<b>23,13%</b>

O percentual de atendimento a pessoas com renda acima de R\$ 5.000,00 até 10.560,00 (12 salários mínimos) é o dobro dos candidatos de baixa renda, em relação às respectivas demandas, o que demonstra um desvio de prioridade do Programa, pois o foco seria para os mais necessitados

361. Destaca-se que esse número de contemplados da Faixa 4 provavelmente não representa a totalidade dos atendidos. Como visto, somente para o projeto Jardins Mangueiral **eram 8.000 unidades** a serem distribuídas para as faixas 3 e 4. No entanto, a distribuição informada para esse empreendimento foi a seguinte:

**Tabela 50 – Informação sobre unidades distribuídas por Faixa no Jardins Mangueiral**

Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Faixa 4	Total
164	2.533	2.952	2.315	<b>7.964</b>

362. Dessa forma, acredita-se que alguns dados de rendimento podem estar subestimados, o que acarretaria em um resultado ainda maior para o percentual de atendimento da Faixa 4.

<sup>87</sup> Decreto nº 29072/2008, art. 5º, §2º. Salário mínimo em 24/06/2016: R\$ 880,00.



363. Logo, da análise do Gráfico 5 e da Tabela 49, é possível concluir que há descumprimento do objetivo PLANDHIS de atendimento prioritário aos candidatos da Faixa 1, sendo esta, a que, percentualmente, apresentou menor grau de atendimento.

Ao não priorizar o atendimento de famílias enquadradas na menor Faixa de renda, o GDF **descumpre o objetivo do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social – PLANDHIS**

364. ADEMAIS, a possibilidade de atendimento a pessoas de renda de até 12 salários mínimos (R\$ 10.560,00<sup>88</sup>) é particular à legislação do DF. A Lei que dispõe sobre o Programa Federal Minha Casa Minha Vida, por exemplo, promove o atendimento para famílias de renda mensal de **até R\$ 4.650,00**, o que não ultrapassaria a Faixa 3 do Programa do DF.

**Apenas o DF** contempla candidatos com renda de até **RS 10.560,00**, sendo o programa federal Minha Casa Minha Vida limitado àqueles com renda máxima de **R\$ 4.650,00**.

365. O atendimento de pessoas com condições financeiras condizentes com ofertas habitacionais da iniciativa privada **retira o foco das pessoas mais necessitadas** que dependem de iniciativas governamentais para a aquisição da casa própria. Ademais, cada empreendimento habitacional demanda esforços operacionais da Companhia que vão além da produção da unidade, como organização de listas, habilitação, distribuição do imóvel e fiscalização.

366. Os casos de desvirtuamento do Programa também estão mais relacionados com unidades distribuídas para as faixas de maior renda, conforme demonstrado nos Achados anteriores. O empreendimento Jardins Mangueiral, por exemplo, direcionado para as faixas 3 e 4, é o foco dos casos de especulação imobiliária, vendas e aluguéis, conforme observa-se no Achado 6.

367. Além disso, os candidatos com rendas maiores também são os mais suscetíveis a serem, ou já terem sido, proprietários de imóveis, ou de ultrapassarem o limite da renda, descumprindo os requisitos do Programa.

#### **Não cumprimento da reserva destinada à deficientes, idosos e vulneráveis**

368. Segundo a Lei nº 3.877/06, art. 5º, a distribuição das áreas destinadas a habitações de interesse social deve seguir a seguinte proporção:

- **40%** para atendimento do Cadastro Geral de Inscrições da SEDUH;
- **40%** para atendimento de cooperativas ou associações habitacionais;
- **20%** para os demais programas habitacionais de interesse social.

369. Os 20% mencionados pela norma foram distribuídos pela Codhab<sup>89</sup> da seguinte forma:

- **8%** para pessoas com deficiência;
- **5%** para atendimento aos idosos (a partir de 60 anos);
- **7%** para casos de vulnerabilidade social.

370. Destaca-se que tal distribuição respeita os percentuais mínimos garantidos por

<sup>88</sup> Salário mínimo em 24/06/2016: R\$ 880,00.

<sup>89</sup> Descrição dos percentuais mínimos publicado no site da CODHAB, em 19/04/2016.



normas específicas para priorização na aquisição de imóveis de programas habitacionais, como os previstos no Estatuto do Idoso e na Lei distrital que dispõe sobre a política habitacional para pessoas com deficiência.

*“Lei nº 10741/03 - Art. 38. Nos programas habitacionais, públicos ou subsidiados com recursos públicos, o idoso goza de prioridade na aquisição de imóvel para moradia própria, observado o seguinte:  
I - reserva de pelo menos 3% (três por cento) das unidades habitacionais residenciais para atendimento aos idosos” (grifo nosso)*

*“Lei Complementar nº 796/08 - Art. 3º (...) será reservado um percentual mínimo de 5% (cinco por cento) e máximo de 10% (dez por cento) do total dos imóveis para o atendimento à Política Habitacional da Pessoa com Deficiência.*

371. Posto isso, avaliou-se o cumprimento não apenas dos 20% estabelecidos pela lei de regência do Programa Morar Bem, como os percentuais destinados a cada segmento que o compõe, resultando nos dados da tabela a seguir:

*Tabela 51 – Atendimento ao percentual destinado a deficientes, idosos e vulneráveis*

<b>Empreendimento</b>	<b>Deficientes (8%)</b>	<b>Idosos (5%)</b>	<b>Vulneráveis (7%)</b>	<b>Total</b>
Estilo Santa Maria	14,55%	1,12%	0%	15,62%
Jardins Mangueiral	3,74%	2,33%	0%	6,07%
Paranoá Parque	8,52%	7,2%	0,05%	15,77%
Parque do Riacho	7,44%	4,53%	0%	11,97%

\*Fonte: sítio da Codhab em 19/04/2016.

372. Verifica-se que a Codhab não cumpre o limite de reserva de 20% da Lei nº 3.877/06, bem como não atende aos percentuais mínimos de distribuição para deficientes, idosos e vulneráveis, conforme demonstrado na Tabela 51.

Não há atendimento dos percentuais destinados a deficientes, idosos e vulneráveis.

373. Atualmente, a Codhab disponibiliza lista em separado para esse atendimento reservado. Dessa forma, o candidato com condição especial irá constar em 2 listas: a primeira em que disputa no universo geral (RII ou RIE), e a segunda de acordo com a sua condição (deficiente, idoso ou vulnerável). O chamamento para distribuição da unidade habitacional ocorrerá na lista em que lhe for concedido o benefício primeiro.

### **Causas**

374. Apontam-se como causas das irregularidades observadas:

- ausência de critérios para determinar a forma de atendimento às diferentes faixas de renda;
- inexistência de tratamento diferenciado como listas apartadas para deficientes, idosos e vulneráveis.

### **Efeitos**

375. Desvio da finalidade do Programa. Descrédito do Programa Habitacional. Desamparo à população mais necessitada.

### **Considerações do Auditado<sup>90</sup> e Posicionamento da equipe de auditoria**

376. Quanto à não priorização dos cidadãos mais necessitados, a Codhab afirma que

<sup>90</sup> Ofício nº 100.002.469/2016 – PRESI/CODHAB/DF (e-doc 22EBB202-c – fls. 96/97)



“os empreendimentos tiveram 99% das entregas realizadas em data anterior a janeiro de 2015”, momento em que o controle tecnológico hoje existente não estava implementado.

ANO DA ASSINATURA	QTDE	%
2009	168	2,10%
2010	1.275	15,97%
2011	1.664	20,84%
2012	1.738	21,76%
2013	2.266	28,37%
2014	811	10,16%
2015	59	0,74%
2016	5	0,06%
<b>Total Geral</b>	<b>7.986</b>	<b>100%</b>

Fonte: Ofício nº 2469/2016 – PRESI/CODHAB/DF (e-doc 22EBB202-c)

377. Afirma ainda que, desde a assinatura do TAC junto ao MPDFT (§227), “esses percentuais são rigorosamente cumpridos nas entregas”.

378. Acrescenta que, com vistas à transparência, passou a tornar públicas listas em separado para atendimento do público em comento, por força de normativo interno:

*“aprovada (...) Súmula/DIMOB/CODHAB NO 031/2015, visando disponibilizar no Portal da Companhia lista hierarquizada dos candidatos habilitados, categorizados pela deficiência, idosos e vulnerabilidade social nas proporções de 8%, 5% e 7%, respectivamente.*

379. Tal medida foi constatada durante a auditoria, devidamente registrada no § 373 deste relatório.

380. Acerca da recomendação de exclusão da 4ª Faixa de renda do Programa Habitacional Distrital, a exemplo do programa federal Minha Casa Minha Vida, manifestou-se:

*“Com relação ao limite sugerido de atuação da CODHAB, com proposição de faixas 1, 2 e 3 somente, informamos que esse assunto será levado a Diretoria Executiva tão logo recebamos o relatório definitivo do TCDF.”*

381. Destaca-se que tal proposição será encaminhada ao Governador, que, a analisará, considerando sua política de governo para a área habitacional, esta sim, a ser cumprida pela Codhab como órgão gestor do Programa.

382. Por fim, ressalta-se que não foram tratadas pela Companhia as medidas para que, doravante, a seleção dos empreendimentos se dê de modo a atender critérios baseados na demanda habitacional.

383. Dessa feita, somos pela manutenção do achado e respectivas proposições, sugerindo ainda a apresentação de Plano de Ação para atendimento do exposto no parágrafo anterior.

### **Proposições**

384. Posto isso, sugere-se ao egrégio Plenário as seguintes proposições:

- Determinar à Codhab que:
  - a) estabeleça critérios baseados na demanda habitacional, antes da realização do empreendimento, para atendimento das faixas de renda,



respeitando as prioridades estipuladas por lei;

b) mantenha lista em separado para idosos, deficientes e vulneráveis, de modo que o candidato permaneça também na lista geral, sendo feita a distribuição naquela em que for contemplado primeiro, visando assegurar o cumprimento dos limites percentuais previstos na legislação;

c) no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação da determinação constante do item "a", contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria;

- Recomendar ao Governador que avalie a conveniência de alterar o limite de renda a ser atendida pelos programas habitacionais do DF, excluindo a 4ª Faixa, a exemplo do programa federal Minha Casa Minha Vida.

### **Benefícios Esperados**

385. Atendimento apenas a pessoas de baixa renda. Aumento do número de ofertas habitacionais.

## **2.3. Outros Achados**

### **2.3.1. Achado 9 – Irregularidade no Credenciamento e Fiscalização das Cooperativas**

#### **Critério**

386. Lei nº 5.764/1971 que define a política nacional de cooperativismo. PLANDHIS - Plano Distrital de Habitação de Interesse Social. Princípio do Controle pela Administração Pública.

#### **Análises e Evidências**

387. Segundo a Lei nº 5.764/1971 que define a política nacional de cooperativismo, a definição de cooperativa se dá por:

*“Art. 4º As cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, **constituídas para prestar serviços aos associados (...)**” (grifo nosso)*

388. Trata-se de uma reunião de pessoas que, por meio da conjugação dos seus esforços, procuram atingir objetivos que, sozinhas, seria inviável ou extremamente oneroso, **sem natureza comercial**, isto é, sem objetivo de lucro.

389. Logo, em se tratando de cooperativas **habitacionais**, especificamente aquelas interessadas em participar de Programas Habitacionais promovidos pelo Estado, a adesão de cooperados se dá para a formação gradativa de uma **poupança conjunta**, que permitirá à Cooperativa **adquirir o terreno** onde se executará a obra, **contratar uma construtora** para a sua realização e por fim **providenciar a transferência** dos imóveis construídos para o nome dos cooperados.

390. Dessa forma, é possível aos cooperados adquirirem imóveis a **preço de custo**, uma vez que a figura dos intermediários (empresário) é eliminada, em razão de benefícios recebidos do governo local pela realização de empreendimentos de interesse



social ou ainda pelo ganho de escala na aquisição do material de construção a ser utilizado.

391. Segundo o Manual Codhab de Entidades atualmente em vigor, disponibilizado para esclarecimentos sobre o Cadastro Codhab de Entidades (CCE), o objetivo é:

*“credenciamento e habilitação prévia de entidades da sociedade civil, que possuam como uma de suas finalidades institucionais o fomento habitacional a seus associados, com vistas à **celebração de convênios e outras formas de avenças** com a Codhab, buscando atender as convocações/concorrências públicas **com o escopo de produzir e implantar projetos habitacionais** no âmbito do Distrito Federal.” (grifo nosso)*

392. Nesse sentido, o Ministério das Cidades<sup>91</sup>, no âmbito do Programa Habitacional Federal Minha Casa Minha Vida, estabeleceu as condições gerais para habilitação de entidades privadas sem fins lucrativos, que consiste de 2 fases: **comprovação da regularidade institucional e qualificação técnica.**

393. Destaque à fase de qualificação técnica do Manual de Instruções da referida Portaria que categoriza as entidades por níveis, de **A a D**, a depender dos critérios de qualificação atendidos, quais sejam:

- a) *Experiência em processos de autogestão ou gestão habitacional, mensurada por empreendimentos habitacionais, de no mínimo 20 (vinte) unidades, produzidos ou em produção;*
- b) *Experiência em processos de articulação de projetos habitacionais, mensurada por empreendimentos habitacionais, de no mínimo 20 (vinte) unidades, efetivamente viabilizados com entes públicos ou privados;*
- c) *Experiência em elaboração e desenvolvimento de projetos habitacionais, mensurada por empreendimentos habitacionais, de no mínimo 20 (vinte) unidades, incluindo assistência técnica, trabalho social e regularização fundiária;*
- d) *Existência de equipe composta por técnicos das áreas de abrangência da produção habitacional, permanente, associada ou contratada pela ENTIDADE;*
- e) *Ações para capacitação de seus associados nas áreas de gestão participativa de empreendimentos habitacionais, programas e políticas públicas de habitação;*
- f) *Desenvolvimento de atividades de mobilização dos seus associados;*
- g) *Ações de difusão de informações referentes à área de atuação e de direito à moradia;*
- h) *Participação da ENTIDADE em conselhos, conferências, fóruns ou congressos municipais, estaduais, distritais ou federais referentes aos temas de habitação, transporte, saneamento ou política urbana;*
- i) *Participação de membro(s) da ENTIDADE como delegado(s) em Conferências Municipais, Estaduais, Distritais ou Nacionais das Cidades.”*

394. Ao final do processo de habilitação cada ENTIDADE será enquadrada em 1 nível (**A a D**), o qual define a **quantidade limite de unidades habitacionais que poderá executar** simultaneamente, e a área de abrangência de sua atuação.

395. A norma federal demonstra a preocupação na escolha das entidades que contribuirão para a execução da política pública habitacional. Fica clara a intenção de firmar parcerias apenas com aquelas cujo histórico demonstre preparo e condições para agregar valor à atuação do Estado.

396. Outro exemplo de exigências técnicas são os editais de Concorrência para construção de unidades habitacionais por entidades cadastradas. Assim,

*Edital da Concorrência nº 02/2016  
“Item 6.1. (...)”*

<sup>91</sup> Portaria nº 247 de 06/05/2014 do Ministério das Cidades.

a) Documentos que demonstrando a experiência e conhecimento das atividades através de fotos, declarações, atestados, metodologia de construção, plano de trabalho ou outro documento comprovando ter gerenciado, supervisionado obras similares ao objeto deste projeto e abordando os seguintes itens para execução das atividades indicadas no Anexo II:

- Gerenciamento, Supervisão e/ou Fiscalização de Obras de Edificação de Empreendimentos Habitacionais –
- Quantidade de Habitações entregues (em unidade e metragem) - Experiência em autogestão/Planejamento de desenvolvimento dos serviços;
- Capacidade de mutirão;

397. Ressalta-se ainda que na **versão 1.2 de 19/01/2016** do Manual das Entidades proposto pela Codhab havia previsão de qualificação técnica nos moldes do previsto no manual federal, com as devidas adaptações às particularidades distritais. Infelizmente essa versão foi substituída pela de nº 1.4 de 11/04/2016, em vigor, excluindo esse tópico de sua redação.

398. Assim, de modo geral, atualmente as entidades **não** adquirem os terrenos, **não** contratam construtoras, **não** desenvolvem os projetos, **são meros cadastradores de informações**.

Atualmente, a maioria das entidades funcionam como **meras cadastradoras de dados pessoais** nas bases da Codhab, recebendo, para isso, 40% das unidades habitacionais disponíveis.

399. Tal conduta da Companhia promove tratamento diferenciado para os candidatos ligados a entidades (Achado 3), abrindo espaço para irregularidades, segundo constam de diversas denúncias, como “venda de lugares na fila” e “cobrança retroativa” de taxas para fazer parte da entidade.

400. A título de exemplo, em janeiro/2016 o DFTV exibiu uma série de reportagens sobre a **venda de vagas na fila** do Programa Morar Bem por entidades. Dentre elas, mostrou a negociação de uma mulher que se apresenta como presidente de cooperativa e oferece imóveis do Programa no Recando das Emas e Riacho Fundo sem que seja necessário o respeito à fila da Codhab. Seguem trechos extraídos da reportagem:



Fonte: <http://g1.globo.com/distrito-federal/videos/v/cooperativas-vendem-lugar-para-furar-fila-da-codhab/4730336/>

Figura 25 – Trechos da reportagem do DFTV sobre negociação de imóveis do Programa Morar Bem sem respeito à fila.

401. Registre-se que esses R\$ 15 mil se destinam apenas à cooperativa, uma vez que os imóveis ainda deverão ser financiados junto a algum agente financeiro no valor



aproximado de R\$ 130 mil.

402. Em outra reportagem, a mesma negociante apresenta as entidades que representava:

Tabela 52 – Relação das entidades denunciadas por venda de lugar na fila

CNPJ	Sigla	Nome
08015417000130	MELODIA	Associação Cultural e Educacional do Gama
05651346000173	ASMIT	Associação dos Moradores Inquilinos e Trabalhadores do DF e entorno
07259590000110	PRA MORAR	Associação solidária dos sem Moradia

Fonte: <http://g1.globo.com/distrito-federal/dftv-1edicao/videos/t/edicoes/v/cooperativas-vendem-lugares-na-fila-da-casa-propria/4735235/>

403. Revela ainda que recebe dinheiro das cooperativas para agenciar novos associados:

*“A cooperativa passa sim uma porcentagem pequena dos associados quando eles são convocados. Eles (os associados) pagam à cooperativa as mensalidades, e aí é repassado sim uma porcentagem para mim. 10%”*

404. Continuando, alega que os R\$15 mil seriam para manutenção das despesas das cooperativas **retroativo há 10 anos de mensalidade** da entidade e por fim informa que, de 2014 a 2016, foi responsável pelo cadastramento de 800 pessoas, porém muitas ainda não foram convocadas para receber sua unidade habitacional.

405. O caso vem sendo apurado pela DECAP – Delegacia de Repressão aos Crimes contra a Administração Pública.

406. Cabe registrar que a Lei nº 3.877/06, veda às entidades a cobrança de qualquer valor senão aqueles referentes a taxas previstas em seus estatutos ou em dispositivo legal:

*“Art. 17. Às cooperativas e associações habitacionais é vedada a cobrança de qualquer tipo de contribuição de seus associados para fins de aquisição de unidades imobiliárias de programa habitacional do Distrito Federal, excetuadas as taxas previstas em seus estatutos, em lei ou em seus regulamentos.” (grifo nosso)*

407. Atualmente constam dos cadastros da Codhab **508 entidades**, entre associações, cooperativas, sindicatos, institutos e outras nomenclaturas, sendo seus status distribuídos segundo a tabela a seguir:

Tabela 53 – Status das entidades cadastradas na Codhab

Status	Qtde
Credenciada	449
Descredenciada	11
Não Credenciada	45
Sobrestado	3
	<b>508</b>

408. As 3 entidades sobrestadas (MELODIA, ASMIT e PRA MORAR) são as mencionadas na reportagem<sup>92</sup>, cujos trechos estão nos parágrafos anteriores.

409. Cabe ressaltar que, segundo informado pela Companhia<sup>93</sup>:

*“O candidato da RIE que se encontra habilitado no Programa Morar Bem não sofre nenhuma alteração no seu status caso a entidade esteja descredenciada ou sobrestada. Na hipótese de uma entidade não estar credenciada, não há*

<sup>92</sup><http://g1.globo.com/distrito-federal/dftv-1edicao/videos/t/edicoes/v/cooperativas-vendem-lugares-na-fila-da-casa-propria/4735235/>

<sup>93</sup> Ofício nº 100.000.829/2016-PRESI/CODHAB/DF em resposta à Nota de Auditoria nº 7.

*possibilidade de inscrição da entidade ou de candidato a ela filiados nos nossos programas habitacionais.”*

410. Além da venda de lugar na fila, outros crimes são atribuídos a entidades, como **estelionato**, ocasião em que são cobrados valores dos interessados, sem que nunca sejam beneficiados com a unidade habitacional prometida.

411. Na referida reportagem são dados exemplos de pessoas que pagaram até R\$ 1.500,00 (divididos em 3 parcelas) pela promessa de imóvel no Jardins Mangueiral, sem nunca terem recebido a unidade.

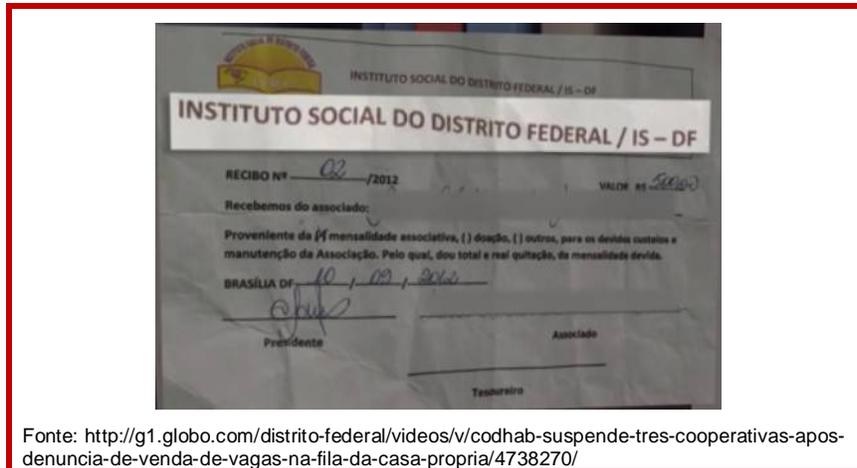


Figura 26 – Comprovante de pagamento para benefício no Programa Habitacional sem respeito à fila.

412. Outras pagaram R\$ 1.600,00 para fazerem parte da lista de contemplados, sem nunca terem sido chamadas para receberem a unidade habitacional.

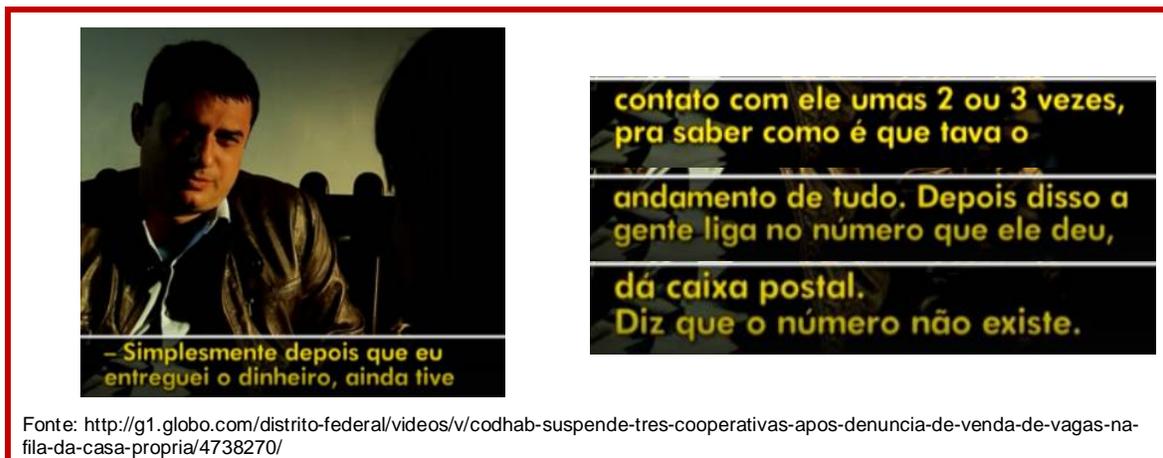


Figura 27 – Trecho da reportagem sobre estelionato por parte das entidades.

413. Mais recentemente<sup>94</sup>, operação da Polícia Civil do DF intitulada “Lote Fácil” prendeu 19 pessoas, dentre elas diretores e funcionários de associações e cooperativas, suspeitos de cobrarem até R\$ 15.000,00 para facilitar o benefício junto ao Programa Morar Bem.

<sup>94</sup> semana de 20/06/2016

### Polícia busca quadrilha que cobrava R\$ 15 mil para 'furar fila' da Codhab

Investigação aponta que criminosos conseguiam liberação de lote até para quem não tinha a documentação. Há indícios de envolvimento de servidores públicos de outros órgãos, como o Senado e o Ministério do Esporte

compartilhar Facebook Google+ Twitter

Postado em 23/06/2016 06:31 / atualizado em 23/06/2016 07:17  
 por Isa Stacciarini, Jacqueline Saralva



Material apreendido é levado para o Departamento de Polícia Especializada: fraude

Fonte: [www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2016/06/23/interna\\_cidadesdf,537452/policia-busca-quadrilha-que-cobrava-15-mil-para-furar-fila-da-codhab.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2016/06/23/interna_cidadesdf,537452/policia-busca-quadrilha-que-cobrava-15-mil-para-furar-fila-da-codhab.shtml)

### LISTA DA CODHAB

## R\$ 15 mil para furar fila

Associações viabilizavam o primeiro lugar. Justiça expediu 19 prisões

Dozer Ramo, com Agência Brasília

[dozer@jornalbrasil.com.br](mailto:dozer@jornalbrasil.com.br)

Uma organização criminosamente organizada por fraudar programas habitacionais do governo federal foi desmantelada pela Polícia Civil. As investigações apontaram que as associações atuavam em quatro associações e viabilizavam o primeiro lugar na fila da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (Codhab) para a aquisição de casas e terrenos. O nome das candidatas era inserido na lista mediante pagamento de valores que variam de R\$ 2 mil a R\$ 15 mil.

Por meio da operação Lote Fácil, foram presos temporariamente 19 diretores e funcionários das associações e cooperativas investigadas. A operação segue em andamento e nesta primeira fase, deve expor 19 mandados de prisão preventiva, 14 de condução coercitiva (quando o suspeito é levado por força de R\$ 2 de busca e apreensão).



Em princípio, os candidatos são tratados como sítimos. Nada deve ser pago para essas cooperativas e associações, pois a chance de perder o dinheiro é grande.

**saiba mais**  
 Poder participar do Morar Bem, programa habitacional do Governo de Brasília, pessoas

Fonte: Jornal de Brasília, Caderno Cidades de 24/06/2016.

Figura 28 – Reportagens da Operação da PCDF – “Lote Fácil”

414. Tais práticas tinham maior espaço quando as unidades habitacionais (40% do total) eram distribuídas para determinadas entidades, **sem critérios objetivos** que justificassem a quantidade de imóveis para a entidade A ou B em detrimento de outras.

415. À época, cada entidade tinha sua lista de associados, com a pontuação segundo os critérios gerais estabelecidos. A Codhab distribuída determinada quantidade de imóveis para certa entidade, sem, contudo, apresentar justificativa para tal. A entidade então tinha total autonomia para encaminhar à Companhia quais seriam os associados beneficiados, momento em que boa parte das fraudes teriam oportunidade de prosperar.

Cooperativas e Associações são frequentemente acusadas de **cobrar** para facilitar o benefício junto ao Programa Morar Bem.

416. O total de unidades habitacionais contempladas aos candidatos RIE até o momento estão distribuídas por 465 entidades, da seguinte forma:

Tabela 54 – Quantidade de Unidades Habitacionais distribuídas por entidades

Qtde UH	Qtde entidades
1 a 15	413
15 a 30	40
30 a 45	10
45 a 67	2
	<b>465</b>

417. Por meio da Súmula DIMOB nº 012/2015<sup>95</sup> (PT 14 - e-doc 78B8CC8C-e) a Codhab estabeleceu a **hierarquização única** dos candidatos por sua pontuação, separando-os em 2 grandes listas, RII e RIE, independente da entidade a que esteja vinculado.

418. Adicionalmente, foi lançado o Manual das Entidades (PT 19 - e-doc 795D7C1D-e),

<sup>95</sup> De 14/04/2015



com diversas obrigações a serem cumpridas pelas entidades e seus representantes para manutenção de seu credenciamento junto à Companhia, nos moldes do existente no Programa de Habitação Federal, redigido pelo Ministério das Cidades<sup>96</sup>.

419. Para atendimento dos requisitos exigidos pelo Manual, abriu-se período para **recadastramento** das entidades, que, por discordarem das exigências impostas, optaram por boicotá-lo<sup>97</sup>:

*“(...) associados à Oasseh/DF, organização que reúne associações e entidades habitacionais no DF, **decidiram não se recadastrar.** De acordo com o presidente da instituição, José Neto, as cooperativas querem escolher quem vai ser contemplado. “O certo é a cooperativa fazer o cadastramento apenas quando o governo lançar o edital. **Ela é soberana para escolher quem entra**”, disse” (grifo nosso)*

420. De acordo com o item nº 11 do TAC<sup>98</sup> firmado entre Codhab e Ministério Público, após o recadastramento, *“as associações que não preencherem as solicitações deverão ser desligadas do programa e os associados por estas indicados deverão migrar para a lista do cadastro individual”*.

421. Tal recadastramento é de fundamental importância para a lisura da participação das entidades nos programas habitacionais promovidos, uma vez que durante as análises foram identificadas inúmeras irregularidades, tais como:

- Diversas entidades funcionando no mesmo endereço;
- Mesmo presidente de diversas entidades;
- Mesmo presidente de diversas entidades e funcionando no mesmo endereço.

**Tabela 55 – Entidades que funcionavam no mesmo endereço em Recanto das Emas**

Endereço: QD 104 lote 04 RECANTO DAS EMAS						
CNPJ	Nome da Entidade	Sigla	Presidente	Preposto	Status	Qtde UH
6269754000128	Associação habitacional brilho da moradia de Brasília	ASSOBRILO	Olavo Matildes Batista Rosas	Jeova Oliveira Dias	Credenciada	6
7725788000142	Associação habitacional sucesso pela moradia	AHSUCESSO	Ana Alice Batista Rosas	Maria Jose Feitosa Rodrigues	Descredenciada	6
7725874000155	Associação habitacional de libertação para o inquilino	AHLIRIO	Antonio Batista Rosas	Jeova Oliveira Dias	Descredenciada	1
6315127000186	Associação cooperadora habitacional brilho da moradia de Brasília	ASCOOPHAB RILHO	Renato Torres Batista	Jeova Oliveira Dias	Descredenciada por denúncias*	7
7725472000150	Associação habitacional alegria e moradia	AHLEGRIA	Felipe Torres Batista	Jeova Oliveira Dias	Descredenciada	1
6317703000124	Associação habitacional dos moradores vitoriosos do recanto das emas	AHMOR ENCANTO	Jessica Gertrudes Alves Torres	Jeova Oliveira Dias	Descredenciada	2
7725488000163	Associação habitacional da casa	AHCASA	Leticia Batista Martins	Jeova Oliveira Dias	Descredenciada	5
7725794000108	Associação habitacional dos moradores excluídos	AHME	Larissa Batista Martins	Maria Jose Feitosa Rodrigues	Descredenciada por denúncias*	1
6269762000174	Associação habitacional em prol da moradia moradores de santa maria	HAMORAR	Davidson Junior Ferreira Morais	Jeova Oliveira Dias	Descredenciada	4
6278372000160	Associação habitacional dos trabalhadores excluídos do recanto das emas	ASSOTERRA	Regina Ferreira Lima	Jeova Oliveira Dias	Descredenciada	6

<sup>96</sup> Portaria nº 247/2014 que estabelece condições gerais para habilitação das entidades.

<sup>97</sup> <http://faoonline.com.br/conteudo/15456/polemica-envolve-recadastramento-de-associacoes-e-cooperativas-na-codhab-df?or=home&p=le4&i=3&v=0>

<sup>98</sup> PT 20 - TAC – Termo de Ajustamento de Conduta celebrado no bojo do procedimento administrativo nº 08190.064393/14-80 (e doc AF8BF632-e)



Endereço: QD 104 lote 04 RECANTO DAS EMAS						
CNPJ	Nome da Entidade	Sigla	Presidente	Preposto	Status	Qtde UH
6309717000104	Associação habitacional do comercio e indústria do recanto das emas	AHCIRE	Clarisse Maria De Freitas Da Costa	Jeova Oliveira Dias	Descredenciada	9
7725754000158	Associação habitacional nosso teto	AHNTETO	Maria De Fatima Fagundes Costa	Jeova Oliveira Dias	Descredenciada por denúncias*	1
7725782000175	Associação habitacional cooperar para morar	AHCOOPERA R	Wagner Carneiro Do Nascimento	Maria Jose Feitosa Rodrigues	Descredenciada por denúncias	0
7725853000130	Associação habitacional dos inquilinos do distrito federal	AHINQUILINOS	Kelismar Pereira Da Silva	Jeova Oliveira Dias	Descredenciada	4
7725866000109	Associação habitacional solidariedade	AHSOL	Sânya Helia Lima Coelho E Souza	Jeova Oliveira Dias	Descredenciada	3
7725879000188	Associação habitacional conquista da moradia	AHCONQUISTA	Elizabete Camelo De Pinho	Jeova Oliveira Dias	Descredenciada	4
7725886000180	Associação habitacional vamos morar no catetinho	AHCATETINHO	Jeova Oliveira Dias	Jeova Oliveira Dias	Descredenciada por denúncias*	1
* DODF nº 28 de 06/02/2014 – Seção 03						61

422. É possível observar certo grau de parentesco entre os presidentes das diversas entidades, além da existência de **2 prepostos** (Sr. Jeová e Sra. Maria José) que se apresentam como representantes de várias delas. As entidades relacionadas foram responsáveis pela distribuição de **61 unidades** habitacionais entre os anos de 2014 e 2015.

Identificadas **até 17 entidades em funcionamento no mesmo endereço**, dentre as quais, algumas descredenciadas por denúncias de irregularidades praticadas.

423. Mais preocupante o fato de, dentre as entidades que funcionam no mesmo endereço e comandadas pelas mesmas pessoas, encontrarem-se aquelas **descredenciadas** pela Codhab **por denúncias** protocoladas na Companhia.





Endereço: QE 46 Conjunto K Casa 48 – GUARÁ II					
CNPJ	Nome da Entidade	Sigla	Presidente	Preposto	UH Entregues
7277468000177	Associação dos inquilinos e agregados do DF e entorno	ASSIADIFE	Bismarque Lustosa Nogueira Filho	Thaysa Gonçalves de Sousa	2 Mangueiral 3 Parque do Riacho 2 Estilo Santa Maria

426. Observou-se ainda o mesmo presidente responsável por mais de uma entidade:

*Tabela 57 – Presidentes responsáveis por mais de uma entidade*

Presidente	Nome da Entidade	Endereço	Status
Cláudia Ribeiro Marques	Cooperativa de habitação tecnológica e solidária de Taguatinga DF	QN 12d - conjunto 04 - lote 06	Credenciada
	Federação das cooperativas habitacionais do DF	SEPS 712/912 - Bloco F - Sala 03 - Asa-Sul	Não credenciada
De Sordi Alves De Souza	Cooperativa habitacional dos inquilinos de Ceilândia DF	QR 602 Conj 09 Casa 06	Credenciada
	Associação dos inquilinos da Ceilândia DF	QNM 18 Conjunto "C" Lote 02 Loja 205	
Donatílio Jose Vieira	Cooperativa de produção e ação social educativa de agronegócios Ltda.	Quadra 18 Lote 07 Loja 203	Credenciada
	Organização dos trabalhadores autônomos	Quadra 9 Casa 35 Setor Leste	
Hugo do Nascimento Silva	Associação dos moradores do areal	QS 10 conj 210-a lote 03 Aareal	Credenciada
	Associação dos empregados das empresas de vigilância e Brasília	Qd. 603 Av. Ponte Alta Casa 09D	
Luiz De Oliveira Gomes Neto	Associação qualidade de vida (CNPJ 0676403000155)	Caixa Postal 01852	Não credenciada
	Associação qualidade de vida (CNPJ 7485749000115)	Quadra 45 Conjunto D Casa 36	Não credenciada
Michele Martins Santos Alves	Associação dos profissionais da construção civil do DF	QE 38 Conjunto O Casa 24	Credenciada
	Associação habitacional do DF e regiões	Quadra QE 44 Conjunto X 17	Não credenciada
Natalia De Araújo Ramos	Associação cultural ambiental habitacional e agrícola Currais das Pedras	QNP 14 Conj. F Casa 26 Setor P Sul	Não credenciada
	Associação da união de Samambaia	QR 402 conjunto 11 casa 12	Credenciada

427. Além de casos de um **mesmo presidente** responsável por mais de uma entidade com funcionamento **no mesmo endereço**:

*Tabela 58 – Presidentes responsáveis por mais de uma entidade com funcionamento no mesmo endereço*

Presidente	Nome da Entidade	Endereço	Status
Agenildo Neri da Silva Junior	Associação familiar mocidade adventista do DF e entorno	QN 320 conjunto 03 lote 08 Sala 301	Credenciada
	Prefeitura jovem de Samambaia		
Delfino Do Nascimento Neto	Cooperativa habitacional dos sem teto de samambaia	QR 323 conj 06 casa 13	Credenciada
	Associação habitacional alfa e ômega		
Geraldo Queiroz Dos Reis	Associação dos idosos de Brasília	AE CNM 01 Bloco G sala 204	Não credenciada
	Associação de desenvolvimento social e cultural		
Ivanira Galdino Fernandes De Matos	Associação solidária guaranaense dos inquilinos e sem teto do distrito federal	Rua 22 lote 6 apt 102 - polo de modas	Credenciada
	Cooperativa dos inquilinos do distrito federal		
Joaquina Cleonice Alves Da Silva	Associação solidaria de cabeleireiros do distrito federal	Quadra 204 Conj.10 Casa 17 B Residencial Oeste	Não credenciada
	Prefeitura do bairro residencial oeste de São Sebastião DF		Credenciada



Presidente	Nome da Entidade	Endereço	Status
Manoel Wanderley Cardoso	Prefeitura comunitária da QR 204 de Samambaia DF	QR 204 conjunto 10 casa 43	Não credenciada
	Associação pro melhoramento dos moradores da QR 204 Samambaia Norte		Credenciada
Tereza Feitosa Rodrigues	Associação habitacional solução para moradia DF (CNPJ 37131695000150)	QN 05 B Conj 06 Lote 24	Não credenciada
	Associação habitacional solução para a moradia DF (CNPJ 07752241000136)		

428. Ainda quanto a entidades representadas pelas mesmas pessoas, segue relação de prepostos vinculados a mais de uma entidade:

**Tabela 59 – Prepostos vinculados a mais de uma entidade**

Preposto	Qtde de Entidades Representadas	OBS
Jeová Oliveira Dias	14	Todas no mesmo endereço QD 104 lote 04 Recanto das Emas
Maria Geralda Rodrigues Da Silva	11	9 mesmo endereço QR 402 conjunto 01 casa 07 2 mesmo endereço QE 40 rua 12 lote 38
Renato Diego De Sousa Dos Santos	8	7 credenciadas 1 <b>descredenciada por denúncias</b>
Maria Elis Alves De Souza	6	Todas credenciadas 2 no endereço QN 01 conjunto 18 lote 19 2 no endereço QD 210 conjunto Q casa 24 24
Oziro Gomes	7	4 não credenciadas 2 credenciadas 1 <b>descredenciada por denúncias</b>

Os mesmos presidentes e prepostos **representam diversas entidades**, algumas delas funcionando no mesmo endereço.

### **Causas**

429. Apontam-se como causas das irregularidades observadas:

- falta de controle da Codhab sobre as informações das entidades;
- baixo rigor para o credenciamento de entidades junto à Codhab, admitindo, para tanto, associações e cooperativas sem a qualificação técnica mínima necessária para a construção de empreendimentos imobiliários;
- interpretação equivocada da norma de regência do Programa com a destinação de 40% das UH prontas às entidades, contrária à previsão legal de cessão de áreas para construção.

### **Efeitos**

430. Risco de fraudes ao Programa. Prejuízo à imagem do Programa Morar Bem.



### **Considerações do Auditado<sup>99</sup> e Posicionamento da equipe de auditoria**

431. A CODHAB informa que realizou processo de cadastramento das entidades, com as seguintes etapas: “a) cadastro e senha; b) envio de documentação por sistema; c) entrega de documentação física; d) vistoria”.

432. O processo reduziu “o número de entidades cadastradas de 488 para aproximadamente 170 (cento e setenta)”. Após a conclusão do processo, que se encontra em fase de recurso, “as entidades receberão o Certificado de Entidade CODHAB – CRCE”.

433. A Companhia apresenta ainda previsão de novas revisões no processo para que as entidades possuam uma atuação mais efetiva, com “análise de performance e vistorias periódicas, que possibilitem um acompanhamento mais próximo das atividades das entidades credenciadas”.

434. Quanto à questão da qualificação das entidades, informa que “a comprovação de capacitação técnica será efetivamente cobrada na participação dos editais de licitação de terras no Distrito Federal”.

435. Esta equipe de auditoria ressalta a importância do cadastramento apenas de entidades que realmente tenham a capacidade de cumprir sua finalidade de construção de unidades habitacionais, evitando assim o uso indevido do status de entidade cadastrada na Companhia, como forma de iludir candidatos interessados no Programa. Assim, há a necessidade de graduar as entidades por critérios técnicos ainda na fase de credenciamento.

436. Aproveitando o novo processo continuado de cadastro ilustrado no §433, é possível inserir no acompanhamento das entidades a solicitação de novos documentos, realizando o filtro necessário para condicionar a manutenção do CRCE apenas àquelas consideradas aptas a construir.

437. Posto isso, opina-se pela manutenção do achado, sugerindo ainda a apresentação de Plano de Ação para atendimento das proposições seguintes.

### **Proposições**

438. Posto isso, sugere-se ao egrégio Plenário as seguintes proposições:

- Determinar à Codhab que:
  - a) aprimore seus mecanismos de controle no credenciamento e fiscalização de entidades visando coibir ocorrência de irregularidades, implementando o cruzamento de informações, tais como: várias entidades com mesmo endereço de funcionamento e/ou mesmo representante (presidente/dirigentes/prepostos);
  - b) reveja as exigências para credenciamento de entidades junto à Codhab estabelecendo critérios de qualificação técnica e mantendo credenciadas apenas aquelas que se mostrarem aptas para construção de unidades imobiliárias no âmbito de programas habitacionais;
  - c) abstenha-se de distribuir unidades habitacionais prontas a cooperativas e associações ou aos seus filiados, por falta de amparo legal no art. 5º da Lei nº 3.877/2006, restringindo-se à disponibilização de áreas para construção, destinadas aquelas entidades credenciadas ao Programa e devidamente qualificadas.

<sup>99</sup> Ofício nº 100.002.469/2016 – PRESI/CODHAB/DF (e-doc 22EBB202-c – fl. 110)



d) no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação das determinações constantes dos itens “a” e “b”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria;

### **Benefícios Esperados**

439. Justiça social. Mitigação dos riscos de fraudes no programa. Fomento do Estado a iniciativas particulares que contribuam com a política habitacional.

## **2.3.2. Achado 10 – Insegurança do sistema informatizado da Codhab**

### **Critério**

440. Norma ISO/IEC 27000<sup>100</sup> que trata da proteção da informação de vários tipos de ameaças para garantir a continuidade do negócio, minimizar o risco, maximizar o retorno sobre os investimentos e as oportunidades de negócio.

### **Análises e Evidências**

441. Devido às diversas inconsistências do sistema como a falta de dados em alguns campos e planilhas recebidas com informações que não correspondiam ao disponibilizado no sítio institucional da Codhab, verificou-se a necessidade de uma análise técnica sobre o sistema utilizado para a gestão das listas.

442. Dessa forma, solicitou-se ao Núcleo de Fiscalização de TI – NFTI<sup>101</sup> avaliação do banco de dados da Codhab no que se refere à segurança física e lógica do sistema, e se a solução comporta eventuais trilhas de auditoria.

443. Em resposta<sup>102</sup>, o NFTI identificou que o sistema da Codhab foi originalmente projetado em ASP.NET/C#<sup>103</sup> e armazenado no Sistema de Gerenciamento de Banco de Dados – SGBD SQLServer<sup>104</sup>, no ano de 2011, para ser uma base de dados departamental.

444. O aumento das demandas da área gestora gerou o incremento no “*número de tabelas, do volume de informações e do número de aplicações, afetando a performance do sistema e tornando a base vulnerável*”.

445. De modo a atender a nova realidade, em dezembro de 2014, “*a Codhab iniciou a migração do sistema, sem sucesso, fato este reiniciado em dezembro de 2015, com o desenvolvimento das aplicações na linguagem de programação Ruby on Rails 4.2.*”<sup>105</sup> e o armazenamento da base de informações no sistema gerenciador de banco de dados

<sup>100</sup> Padrão para sistema de gestão da segurança da informação (ISMS - Information Security Management System). Convergem para o Sistema de Gestão de Segurança da Informação (SGSI), tendo como as normas mais conhecidas as ISO 27001 e ISO 27002. São relacionadas à segurança de dados digitais ou sistemas de armazenamento eletrônico

<sup>101</sup> Com base no disposto no art. 2º, inciso II, “f” da Portaria nº 76/1997

<sup>102</sup> Nota Técnica nº 49/2016 – NFTI (edoc 82DEFBAC)

<sup>103</sup> ASP.NET - Fornece um modelo de desenvolvimento Web unificado que inclui serviços necessários para a criação de aplicativos Web de nível empresarial.

<sup>104</sup> Conjunto de programas *softwares* responsáveis pelo gerenciamento de um banco de dados, retirando da aplicação cliente a responsabilidade de gerenciar o acesso, a manipulação e a organização dos dados. Disponibiliza interface para que seus clientes possam incluir, alterar ou consultar dados previamente armazenados

<sup>105</sup> Ruby on Rails é um *framework* que faz o desenvolvimento, implantação e manutenção de aplicações web de forma facilitada, utilizando a linguagem orientada à objeto conhecida como Ruby.



*objeto relacional (SGBDOR<sup>106</sup>) PostgreSQL 9.3”*

446. Quanto à **segurança física**, foram avaliados:

- Mecanismos de identificação de pessoas, distinguindo funcionários de visitantes e categorias diferenciadas de funcionários;
- Restrição na circulação de visitantes nas dependências da empresa e, se necessário, acompanhá-los até o local de destino;
- Sistemas de proteção e vigilância 24 horas por dia, 7 dias por semana;
- Supervisão na atuação de equipes terceirizadas (limpeza, manutenção predial, vigilância, etc.);

447. Ambas as bases da Codhab (SQLServer e SGBDOR Postgre) encontram-se armazenadas no Datacenter da SEPLAG/SUTIC, contando com climatização, suprimento ininterrupto de energia elétrica estabilizada, controle de acesso ao Centro de Processamento de Dados, monitoramento por CFTV<sup>107</sup>, equipe de segurança patrimonial armada em regime de 24x7 além de sistema de prevenção e combate a incêndio, o que garante a segurança física do ambiente.

448. Quanto à **segurança lógica**, foram avaliados “*procedimentos e medidas com o objetivo de proteger dados, programas e sistemas contra tentativas de acesso não autorizadas feitas por pessoas ou por outros programas de computador*”.

449. Nesse sentido “*confirmou-se a inexistência de normas internas na Codhab que regulamentam o acesso à informação na empresa, como por exemplo, utilização dos sistemas internos, utilização da internet, uso de smartphones e tablets, acessos físicos e lógicos, bloqueios de sites, utilização do e-mail, etc*”, tornando o ambiente vulnerável.

O Sistema Informatizado da Codhab apresenta falhas de segurança, tornando o ambiente vulnerável.

450. Quanto à **integridade**<sup>108</sup> dos dados, observou-se a existência de situações distintas para as bases que se encontram em produção para o sistema “Morar Bem”:

*“Na primeira base de dados, armazenada no SQLServer e que será descontinuada após a migração, tanto as alterações feitas nas tabelas de dados (criação, alteração ou exclusão) quanto as realizadas nos dados (inserção, alteração ou deleção) são solicitadas formalmente pela Codhab e realizadas pela SUTIC, que mantém, dentro de suas normas, controle e histórico das alterações. Na segunda, em desenvolvimento na base PostgreSQL, as alterações são realizadas pelos empregados da Codhab, **sem controle ou registro formalizado.**” (grifo nosso)*

451. Acerca da **continuidade das informações**, “*não se identificou Plano de Contingência*<sup>109</sup> *nem regras de backup que permitam, na base PostgreSQL, a recuperação das informações em casos não esperados, como falta de energia, ataques de hackers internos ou externos, vírus de computador e erros humanos*”, configurando

<sup>106</sup> Software com orientação a objeto que controla o armazenamento, recuperação, exclusão, segurança e integridade dos dados em um banco de dados.

<sup>107</sup> Circuito fechado de TV

<sup>108</sup> Propriedade que garante que a informação manipulada mantenha todas as características originais estabelecidas pelo proprietário da informação, incluindo controle de mudanças e garantia do seu ciclo de vida (nascimento, manutenção e destruição).

<sup>109</sup> Também chamado de plano de recuperação de desastres, tem o objetivo de descrever as medidas a serem tomadas por uma empresa, incluindo a ativação de processos manuais, para fazer com que seus processos vitais voltem a funcionar plenamente, ou num estado minimamente aceitável, o mais rápido possível, evitando paralisações prolongadas que possam gerar maiores prejuízos a corporação



risco de paralisação de funções essenciais do Governo, inclusive com perda de dados, impossibilitando sua recuperação.

452. Por fim, a análise da **existência de trilhas de auditoria** constatou que não foram implementados mecanismos básicos de segurança da informação em banco de dados, tais como *logs*<sup>110</sup> ou regras de auditoria (*rules*<sup>111</sup>), colocando em risco as informações armazenadas no banco de dados da Codhab.

453. Ademais, observou que todos os 10 empregados<sup>112</sup> lotados na Unidade de Tecnologia da empresa são ocupantes de cargo em comissão **sem vínculo permanente** com a Companhia.

454. Segundo o Núcleo Especializado, *“a inexistência de gestores com vínculo efetivo na unidade da TI da Codhab, entidade que apresenta soluções críticas de TI, somado à ausência de processos voltados para o controle e a auditoria, representam risco organizacional, elevando as chances de insucesso na execução de projetos”*.

### **Causas**

455. Apontam-se como causas das irregularidades observadas:

- a) inércia administrativa;
- b) ausência de quadro próprio de servidores especializados em gestão de tecnologia e segurança da informação.

### **Efeitos**

456. Ambiente informatizado vulnerável a fraudes. Risco de paralisação de funções essenciais do Governo. Risco de perda de dados. Impossibilidade de recuperação de dados.

### **Considerações do Auditado<sup>113</sup> e Posicionamento da equipe de auditoria**

457. Em sua manifestação, a Codhab informa que a partir de 03/10/2016 será lançado um novo sistema (Codhab - EXTRANET) da, em substituição aos existentes SIHAB (casinha) e Sistemas.Codhab (extranet).

458. Tal sistema conta com diversas funcionalidades, dentre as quais destacam-se:

- **Pesquisa Geral** – que permite ao servidor a obtenção de qualquer informação dos candidatos de modo centralizado, contrapondo a busca anterior que se utilizava de 4 diferentes sistemas. Seu acesso também pode ser realizado pelos servidores lotados no *Na Hora* e nos Postos de Assistência Técnica, desde que disponham de acesso à internet;
- **Atendimento** – utiliza um único canal de atualização, com check list de cada atendimento onde é possível *“marcar a documentação apresentada pelo candidato e digitalizá-la”*, além de permitir a *“elaboração de relatórios de atendimento via sistema. Atualmente são gerados manualmente no excel”*;
- **Atualização de Pontuação e Classificação** – *“Toda alteração comprovada, que*

<sup>110</sup> Um *log* é um arquivo que mantém o registro atualizado das atividades no banco de dados, e armazena as operações realizadas no servidor de banco de dados, permitindo posteriormente a visualização de todas as atividades no servidor

<sup>111</sup> Regras de auditoria (*rules*) são comandos executados quando um determinado evento ocorre em uma tabela do banco de dados. Após um evento (predefinido) as *rules* são acionadas, e registros de auditoria são gravados em uma tabela física no banco de dados, criada especialmente para essa finalidade.

<sup>112</sup> 01 chefe da unidade, 03 assessores sênior, 02 assessores, 03 assessores plenos e 01 assessor júnior.

<sup>113</sup> Ofício nº 100.002.469/2016 – PRESI/CODHAB/DF (e-doc 22EBB202-c – fls. 114/120)



*interfira na pontuação do candidato será realizada automaticamente via sistema e o candidato será reclassificado **imediatamente**. As alterações serão refletidas no Portal sempre em D+1” (grifo nosso).*

459. Destaca ainda que “O banco de dados utiliza a tecnologia PostgreSQL, que nos permite o gerenciamento efetivo e robustez em seu processamento, além de ser um banco de dados gratuito. Esta base está hospedada no Datacenter da SEPLAG/SUTIC, com todos os requisitos de segurança oferecidos pelo Órgão”.

460. Para verificar se a determinação sugerida quanto à migração do sistema deveria ser suprimida, questionou-se à SEPLAG/SUTIC quanto ao desenvolvimento dos trabalhos com a Codhab. Em resposta<sup>114</sup>, os Coordenadores Técnicos declararam que:

“1. O banco de dados referente ao sistema Morar Bem armazenado no SGBD SQL Server continua sob gestão desta Subsecretaria;

2. **Não temos registro formalizando o início dos trabalhos de produção do sistema Morar Bem em ambiente PostgreSQL;**

3. A SUTIC não possui gestão sob o banco de dados do sistema Morar Bem armazenado em SGBD PostgreSQL, visto que não foi feita nenhuma solicitação nesse sentido”.

461. Assim, verifica-se a necessidade da manutenção da proposição para que a migração dos sistemas seja realmente efetivada.

462. Ademais, a Companhia acrescenta que implementou política de backup que “permite recuperar informações em caso de falhas críticas, reestabelecendo sempre as informações do dia anterior à ocorrência” da seguinte forma:

“Backup Diário Full (toda a base) - 7 dias da semana;

Backup Mensal Full (toda a base) – 1 vez a cada 30 dias”

463. Observa-se que não foram apresentados documentos formais quanto à Política de Segurança da Informação, trilhas de auditoria, bem como nada foi mencionado acerca dos esforços para adoção de quadro efetivo de servidores especializados em gestão de tecnologia e segurança da informação.

464. Posto que a manifestação da Codhab não se fez suficiente ao afastamento do achado, opina-se por sua manutenção nos autos, sugerindo ainda a apresentação de Plano de Ação para atendimento das proposições.

### **Proposições**

465. Posto isso, sugere-se ao egrégio Plenário as seguintes proposições:

- Determinar à Codhab que:
  - a) adote medidas para a completa migração da base do Programa Morar Bem que se encontra no SQLServer para o PostgreSQL;
  - b) elabore sua Política de Segurança da Informação com os princípios e controles necessários, estabelecendo os processos de trabalho adequados para preservação da confidencialidade, integridade e disponibilidade das informações armazenadas em suas bases de dados;
  - c) adote medidas que permitam a presença de um quadro efetivo de servidores especializados em gestão de tecnologia e segurança da informação, com a finalidade de prestar suporte às demandas nesta área;
  - c) no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para

<sup>114</sup> Ofício nº 103/2016-SUTIC/SEPLAG (e-doc 6B4E03B4)



implementação das determinações constantes dos itens “a” a “c”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria;

- Alertar à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG, como órgão coordenador do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação do DF – CGTIC<sup>115</sup> a respeito da atual situação da Codhab, no que tange a ausência de governança, a ausência de políticas de segurança e a situação do corpo técnico de informática daquela empresa, para que adote as medidas que julgar conveniente e oportunas, considerando, inclusive, a possibilidade de assumir a gestão da base de dados do programa “Morar Bem” no Datacenter Corporativo do GDF, vinculado à SUTIC/SEPLAG.

### ***Benefícios Esperados***

466. Ambiente informatizado seguro e protegido contra fraudes. Amenizar possíveis riscos de paralização das funções e de perda de dados. Possibilidade de recuperação de dados.

---

<sup>115</sup> Decreto nº 37.354/2016



### **3. Conclusão**

467. A presente auditoria visou avaliar a gestão e os controles empreendidos pela Codhab no âmbito do Programa Morar Bem, havendo o trabalho se desdobrado em duas questões de auditoria.

468. Na primeira questão, relacionada ao processo de seleção dos interessados, foram identificados contemplados e habilitados que não preenchiam os requisitos para participação no programa, candidatos com classificação irregular, distribuição ilegal de imóveis a cooperativas/associações e prejuízo à transparência no sítio institucional.

469. A conquista do direito de compra de uma unidade habitacional é uma jornada árdua que conta normalmente com uma longa espera e depende de vários fatores que influenciam na sua posição na fila. No entanto, a auditoria constatou falhas de controle na concessão do benefício que permitiram a distribuição de unidades a participantes que sequer possuíam os requisitos mínimos exigidos legalmente.

470. Quanto à segunda questão, que trata do cumprimento da finalidade do Programa Habitacional, em que pese parte do público atendido efetivamente necessitasse do acesso à moradia, foram identificados imóveis vendidos, alugados, cedidos ou desocupados; candidatos beneficiados com patrimônio incompatível com a finalidade do programa; e inexistência de priorização da população de baixa renda, idosos, deficientes ou vulneráveis.

471. O número excessivo de imóveis vendidos, alugados, cedidos ou desocupados importa que o programa não está atingindo sua finalidade. A simples distribuição em números não pode ser critério de efetividade, pois o impacto desejado de prover habitação a pessoas necessitadas não é atingido.

472. Além disso, identificou-se classificações irregulares, insegurança no sistema informatizado que comporta a fila e prejuízo na transparência do site. Tais fatores, além de gerarem falta de confiança no programa por parte dos participantes, resultaram em benefícios indevidos e conseqüente ausência de sua concessão aos que mereciam recebê-los.

473. Acrescenta-se a distribuição de unidades habitacionais para cooperativas que não atuam alinhadas à política pública por meio da construção de unidades, e atuavam exclusivamente como meras cadastradoras de candidatos. Isso ocasionou inúmeras injustiças, uma vez que os cooperados ocupam uma posição de vantagem em relação aos demais candidatos sem um motivo justo ou legal para tal distinção.

474. Conclui-se, portanto, que a gestão e o controle da Codhab no âmbito do Programa Morar Bem carecem de medidas de ajuste para aprimorar o modelo de concessão do benefício de modo a atender àqueles que realmente necessitam.



#### 4. Proposições

475. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:

- I. Tomar conhecimento:
  - a. do presente Relatório de Auditoria;
  - b. das ações realizadas em parceria com a Controladoria-Geral do DF, por intermédio do Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2016, visando à fiscalização do Programa Morar Bem;
  - c. dos documentos relacionados nos PTs 01 a 32;
  - d. das manifestações constantes dos e-docs 22EBB202-c, D57EE5E3-c e DEE9C44A-c;
- II. Determinar à Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF - Codhab que:
  - a. exija, na fase de habilitação, declaração de ciência pelo candidato da obrigatoriedade de atualização de seus dados cadastrais, como, por exemplo, alterações de estado civil, de dependentes, de renda e de propriedade de imóveis; **(achado 1)**
  - b. exija, no ato de entrega da unidade habitacional, declaração do candidato de cumprimento dos requisitos previstos no art. 4º da Lei nº 3.877/06, bem como se vive em união estável; **(achado 1)**
  - c. implemente, na fase de habilitação e de entrega das unidades habitacionais, mecanismos de controle de aferição dos requisitos para participação do programa, tais como: apresentação de IRPF, pesquisa de propriedade por meio do registro na Anoreg<sup>116</sup> e bases de dados do IPTU/ITBI além de cruzamento com bases de dados de outros programas habitacionais do DF, aplicando-se a rotina aos candidatos, cônjuges/companheiros e dependentes; **(achado 1)**
  - d. implemente mecanismo de controle que garanta que as mesmas informações avaliadas pela Codhab no ato de entrega da unidade habitacional sejam as encaminhadas ao agente financeiro, de modo a resguardar o Poder Público de eventuais fraudes, por meio, por exemplo, do encaminhamento de dossiê, nos moldes do que hoje ocorre com os beneficiados da Faixa 1; **(achado 1)**
  - e. adote, nos termos do art. 45 da LO/TCDF, as providências necessárias ao exato cumprimento do art. 4º, incisos III, IV e V, da Lei nº 3.877/06 e do art. 9º do Decreto nº 33.965/12, em relação aos contemplados, titulares ou coproprietários, identificados com imóveis anteriores no DF, beneficiados em outros programas habitacionais, listados nos PTs 04, 05 e 09, bem como daqueles que não atenderam ao requisito renda (PT 03), no momento da sua contemplação, ressalvadas as exceções legais, sem prejuízo de estender essas providências para os demais casos de igual natureza que vierem a ser identificados, garantindo a ampla defesa e o contraditório aos interessados; **(achado 1)**
  - f. promova a higienização periódica da lista de candidatos habilitados de modo a manter apenas aqueles que atendem aos requisitos para

<sup>116</sup> Associação dos Notários e Registradores do Distrito Federal - ANOREG/DF.



- participação do Programa, valendo-se, por exemplo, do cruzamento com bases de dados de órgãos públicos, como as do IPTU/ITBI, SISOBI<sup>117</sup>, dentre outras, garantindo o direito à ampla defesa e do contraditório aos interessados; **(achado 2)**
- g. implemente controles que impeçam a inscrição de candidatos com imóveis anteriores no DF ou beneficiados em outros programas habitacionais (candidato e dependentes), salvo se comprovado o enquadramento do caso concreto nas exceções previstas no § único do art. 4º da Lei 3.877/06; **(achado 2)**
  - h. realize, previamente ao chamamento para a entrega de novas unidades habitacionais, a repontuação e reclassificação de todos os candidatos de acordo com as informações comprovadas no momento da habilitação, e eventuais atualizações supervenientes, nos termos do art. 6º do Decreto nº 33.965/2012 e dos itens 4.5 e 5.5 da Súmula nº 05/2012 DIMOB/CODHAB, dando ampla divulgação aos interessados; **(achado 4)**
  - i. fortaleça os pontos de controle do sistema informatizado, tornando obrigatório o preenchimento dos campos de dependentes maiores de 14 anos, especialmente o CPF, em analogia à IN RFB 1610/2016, atribuindo pontuação de acordo com os critérios do Decreto nº 33.964/2012, bem como adote medidas para impedir que um interessado figure simultaneamente como candidato autônomo e dependente; **(achado 4)**
  - j. aprimore a transparência e acesso à informação, em atenção à Lei nº 4.990/12, disponibilizando: i) solução para extração de dados das listas para planilhas e pesquisa livre por nome; ii) acesso fácil e de forma clara aos critérios para pontuação dos candidatos; iii) campos para informações referentes às entidades, contendo, no mínimo: dados de Presidente, Dirigentes e Prepostos; endereço de funcionamento; contato; e-mail; sítio (se houver - link); estatuto; regras para associação; valores cobrados dos associados e sua periodicidade (taxas, etc); **(achado 5)**
  - k. adote medidas para garantir o cumprimento das cláusulas de inalienabilidade dos contratos celebrados no âmbito dos programas habitacionais, de modo a inibir a prática de venda e aluguel, bem como a identificação de unidades desocupadas, implementando rotina de fiscalização, que contemple, no mínimo: busca em sítios de anúncios de negociação de imóveis; verificação de ocupação do imóvel (VOIs) e cruzamentos com dados informados pela CEB quanto à titularidade das contas de luz das Unidades Habitacionais; **(achado 6)**
  - l. faça incluir nos instrumentos de transferência de posse e domínio de imóveis distribuídos por programas habitacionais as condições de inalienabilidade, fixando prazo para ocupação do imóvel pelo beneficiário e sua família, bem como nos contratos de novos empreendimentos, de modo a evitar desvio de finalidade da política habitacional; **(achado 6)**
  - m. promova gestão junto à Corregedoria do TJDFT de modo a coibir irregularidades envolvendo imóveis do programa habitacional por meio de medidas como, por exemplo: implementação, pelos cartórios, de sistemática de encaminhamento à Codhab dos registros efetuados, bem como de procurações de compra e venda (típicas de contratos de gaveta); **(achado 6)**

<sup>117</sup> Sistema Informatizado de Controle de Óbitos – SISOBI, gerido pela Dataprev.



- n. promova gestão junto ao CRECI/DF com vistas a reforçar a fiscalização e inibir a atuação de profissionais do ramo imobiliário no comércio irregular de imóveis de programas habitacionais, de acordo com a Resolução COFECI nº 326/92<sup>118</sup>, bem como encaminhe ao Conselho relação dos profissionais identificados na prática de venda e aluguel de imóveis do Programa, para a adoção das medidas que julgarem pertinentes; **(achado 6)**
  - o. avalie a situação dos imóveis envolvidos em situação de venda ou aluguel (PTs 28 e 23) bem como daqueles com indícios de estarem desocupados (PTs 08 e 22), adotando as medidas cabíveis, sem prejuízo de estender tais medidas aos casos que futuramente venham a ser identificados; **(achado 6)**
  - p. estabeleça critérios baseados na demanda habitacional, antes da realização do empreendimento, para atendimento das faixas de renda, respeitando as prioridades estipuladas por lei; **(achado 8)**
  - q. aprimore seus mecanismos de controle no credenciamento e fiscalização de entidades visando coibir ocorrência de irregularidades, implementando o cruzamento de informações, tais como: várias entidades com mesmo endereço de funcionamento e/ou mesmo representante (presidente/dirigentes/prepostos); **(achado 9)**
  - r. reveja as exigências para credenciamento de entidades junto à Codhab estabelecendo critérios de qualificação técnica e mantendo credenciadas apenas aquelas que se mostrarem aptas para construção de unidades imobiliárias no âmbito de programas habitacionais; **(achado 9)**
  - s. adote medidas para a completa migração da base do Programa Morar Bem que se encontra no SQLServer para o PostgreSQL; **(achado 10)**
  - t. elabore sua Política de Segurança da Informação com os princípios e controles necessários, estabelecendo os processos de trabalho adequados para preservação da confidencialidade, integridade e disponibilidade das informações armazenadas em suas bases de dados; **(achado 10)**
  - u. adote medidas que permitam a presença de um quadro efetivo de servidores especializados em gestão de tecnologia e segurança da informação, com a finalidade de prestar suporte às demandas nesta área; **(achado 10)**
  - v. mantenha lista em separado para idosos, deficientes e vulneráveis, de modo que o candidato permaneça também na lista geral, sendo feita a distribuição naquela em que for contemplado primeiro, visando assegurar o cumprimento dos limites percentuais previstos na legislação; **(achado 8)**;
  - w. abstenha-se de distribuir unidades habitacionais prontas a cooperativas e associações ou aos seus filiados, por falta de amparo legal no art. 5º da Lei nº 3.877/06, restringindo-se à disponibilização de áreas para construção, destinadas àquelas entidades credenciadas ao Programa e devidamente qualificadas. **(achados 3 e 9)**;
- III. Determinar à Codhab, ainda, que, no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação para implementação das determinações constantes

<sup>118</sup> Aprova o Código de Ética Profissional dos Corretores de Imóveis.  
[http://www.cofeci.gov.br/arquivos/legislacao/1992/resolucao326\\_92.pdf](http://www.cofeci.gov.br/arquivos/legislacao/1992/resolucao326_92.pdf), consulta em 29/07/2016.



- do item II, alíneas “a” a “u”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria; **(achados 1, 2, 4, 5, 6, 8, 9 e 10)**;
- IV. Determinar à Secretaria de Fazenda do DF que disponibilize à Codhab informações constantes das bases de dados de IPTU/ITBI, e outras que se fizerem necessárias, preservando o devido sigilo legal, visando fortalecer os controles da política habitacional. **(achados 1 e 2)**;
- V. Determinar à CEB que disponibilize à Codhab informações necessárias ao controle sobre titularidade das contas de luz das unidades originárias dos programas habitacionais, visando fortalecer os controles da política habitacional **(achado 6)**;
- VI. Recomendar ao Governador que:
- promova gestão junto aos agentes financiadores dos imóveis originários de Programas Habitacionais promovidos pelo GDF de modo que, em casos de comprovado descumprimento contratual, as unidades retomadas sejam reincorporadas ao Programa. **(achado 6)**;
  - avalie a conveniência de incluir valor de patrimônio máximo, pessoal ou familiar, como condição para participação em programas habitacionais, sob pena de desvirtuamento e prejuízo ao alcance social da política pública. **(achado 7)**;
  - avalie a conveniência de alterar o limite de renda a ser atendida pelos programas habitacionais do DF, excluindo a 4ª Faixa, a exemplo do programa federal Minha Casa Minha Vida. **(achado 8)**;
- VII. Alertar à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG, como órgão coordenador do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação do DF – CGTIC<sup>119</sup> a respeito da atual situação da Codhab, no que tange a ausência de governança, a ausência de políticas de segurança e a situação do corpo técnico de informática daquela empresa, para que adote as medidas que julgar conveniente e oportunas, considerando, inclusive, a possibilidade de assumir a gestão da base de dados do Programa “Morar Bem” no Datacenter Corporativo do GDF, vinculado à SUTIC/SEPLAG. **(achado 10)**
- VIII. Dar ciência do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada ao Governador, à Codhab, à Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle – CFGTC da Câmara Legislativa do DF, à Controladoria-Geral do DF, à Secretaria de Gestão do Território e Habitação, ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério das Cidades, à 4ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social (MPDFT) e à Delegacia de Repressão aos Crimes contra a Administração Pública – DECAP;
- IX. Autorizar o encaminhamento à Codhab, em meio digital, de cópia dos Papéis de Trabalho nºs 03 a 32, associados aos presentes autos, cujos e-docs encontram-se listados no PT nº 00/2016 (e-doc DA448DBD-e), para subsidiar as providências a serem adotadas pelo Órgão.

<sup>119</sup> Decreto nº 37.354/2016



Brasília (DF), 07 de outubro de 2016.

Auditora de Controle Externo  
Matrícula 1421-3

Auditor de Controle Externo  
Matrícula 1495-7



## ANEXO I - PLANO DE AÇÃO

Determinações do TCDF (Itens da Decisão)	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)	Unidade/Setor responsável pela implementação*
Exija, na fase de habilitação, declaração de ciência pelo candidato da obrigatoriedade de atualização de seus dados cadastrais, como, por exemplo, alterações de estado civil, de dependentes, de renda e de propriedade de imóveis; <b>(achado 1)</b>	1)		
	2)		
	...		
Exija, no ato de entrega da unidade habitacional, declaração do candidato de cumprimento dos requisitos previstos no art. 4º da Lei nº 3.877/06, bem como se vive em união estável; <b>(achado 1)</b>	1)		
	2)		
	...		
Implemente, na fase de habilitação e de entrega das unidades habitacionais, mecanismos de controle de aferição dos requisitos para participação do programa, tais como: apresentação de IRPF, pesquisa de propriedade por meio do registro na Anoreg <sup>120</sup> e bases de dados do IPTU/ITBI além de cruzamento com bases de dados de outros programas habitacionais do DF, aplicando-se a rotina aos candidatos, cônjuges/companheiros e dependentes; <b>(achado 1)</b>	1)		
	2)		
	...		
Implemente mecanismo de controle que garanta que as mesmas informações avaliadas pela Codhab no ato de entrega da unidade habitacional sejam as encaminhadas ao agente financeiro, de modo a resguardar o Poder Público de eventuais fraudes, por meio, por exemplo, do encaminhamento de dossiê, nos moldes do que hoje ocorre com os beneficiados da Faixa 1; <b>(achado 1)</b>	1)		
	2)		
	...		
Adote, nos termos do art. 45 da LO/TCDF, as providências necessárias ao exato cumprimento do art. 4º, incisos III, IV e V, da Lei nº 3.877/06 e do art. 9º do Decreto nº 33.965/12, em relação aos contemplados, titulares ou coproprietários, identificados com imóveis anteriores no DF, beneficiados em outros programas habitacionais, listados nos PTs 04, 05 e 09, bem como daqueles que não atenderam ao requisito renda (PT 03), no momento da sua contemplação, ressalvadas as exceções legais, sem prejuízo de estender essas providências para os demais casos	1)		
	2)		
	...		

<sup>120</sup> Associação dos Notários e Registradores do Distrito Federal - ANOREG/DF.



Determinações do TCDF (Itens da Decisão)	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)	Unidade/Setor responsável pela implementação*
de igual natureza que vierem a ser identificados, garantindo a ampla defesa e o contraditório aos interessados; <b>(achado 1)</b>			
Promova a higienização periódica da lista de candidatos habilitados de modo a manter apenas aqueles que atendem aos requisitos para participação do Programa, valendo-se, por exemplo, do cruzamento com bases de dados de órgãos públicos, como as do IPTU/ITBI, SISOBI <sup>121</sup> , dentre outras, garantindo o direito à ampla defesa e do contraditório aos interessados; <b>(achado 2)</b>	1)		
	2)		
	...		
Implemente controles que impeçam a inscrição de candidatos com imóveis anteriores no DF ou beneficiados em outros programas habitacionais (candidato e dependentes), salvo se comprovado o enquadramento do caso concreto nas exceções previstas no § único do art. 4º da Lei 3.877/06; <b>(achado 2)</b>	1)		
	2)		
	...		
Realize, previamente ao chamamento para a entrega de novas unidades habitacionais, a repontuação e reclassificação de todos os candidatos de acordo com as informações comprovadas no momento da habilitação, e eventuais atualizações supervenientes, nos termos do art. 6º do Decreto nº 33.965/2012 e dos itens 4.5 e 5.5 da Súmula nº 05/2012 DIMOB/CODHAB, dando ampla divulgação aos interessados; <b>(achado 4)</b>	1)		
	2)		
	...		
Fortaleça os pontos de controle do sistema informatizado, tornando obrigatório o preenchimento dos campos de dependentes maiores de 14 anos, especialmente o CPF, em analogia à IN RFB 1610/2016, atribuindo pontuação de acordo com os critérios do Decreto nº 33.964/2012, bem como adote medidas para impedir que um interessado figure simultaneamente como candidato autônomo e dependente; <b>(achado 4)</b>	1)		
	2)		
	...		

<sup>121</sup> Sistema Informatizado de Controle de Óbitos – SISOBI, gerido pela Dataprev.



Determinações do TCDF (Itens da Decisão)	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)	Unidade/Setor responsável pela implementação*
Aprimore a transparência e acesso à informação, em atenção à Lei nº 4.990/12, disponibilizando: i) solução para extração de dados das listas para planilhas e pesquisa livre por nome; ii) acesso fácil e de forma clara aos critérios para pontuação dos candidatos; iii) campos para informações referentes às entidades, contendo, no mínimo: dados de Presidente, Dirigentes e Prepostos; endereço de funcionamento; contato; e-mail; sítio (se houver - link); estatuto; regras para associação; valores cobrados dos associados e sua periodicidade (taxas, etc); <b>(achado 5)</b>	1)		
	2)		
	...		
Adote medidas para garantir o cumprimento das cláusulas de inalienabilidade dos contratos celebrados no âmbito dos programas habitacionais, de modo a inibir a prática de venda e aluguel, bem como a identificação de unidades desocupadas, implementando rotina de fiscalização, que contemple, no mínimo: busca em sítios de anúncios de negociação de imóveis; verificação de ocupação do imóvel (VOIs) e cruzamentos com dados informados pela CEB quanto à titularidade das contas de luz das Unidades Habitacionais; <b>(achado 6)</b>	1)		
	2)		
	...		
Faça incluir nos instrumentos de transferência de posse e domínio de imóveis distribuídos por programas habitacionais as condições de inalienabilidade, fixando prazo para ocupação do imóvel pelo beneficiário e sua família, bem como nos contratos de novos empreendimentos, de modo a evitar desvio de finalidade da política habitacional; <b>(achado 6)</b>	1)		
	2)		
	...		
Promova gestão junto à Corregedoria do TJDF/DF de modo a coibir irregularidades envolvendo imóveis do programa habitacional por meio de medidas como, por exemplo: implementação, pelos cartórios, de sistemática de encaminhamento à Codhab dos registros efetuados, bem como de proclamações de compra e venda (típicas de contratos de gaveta); <b>(achado 6)</b>	1)		
	2)		
	...		
Promova gestão junto ao CRECI/DF com vistas a reforçar a fiscalização e inibir a atuação de profissionais do ramo	1)		



Determinações do TCDF (Itens da Decisão)	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)	Unidade/Setor responsável pela implementação*
imobiliário no comércio irregular de imóveis de programas habitacionais, de acordo com a Resolução COFECI nº 326/92 <sup>122</sup> , bem como encaminhe ao Conselho relação dos profissionais identificados na prática de venda e aluguel de imóveis do Programa, para a adoção das medidas que julgarem pertinentes; <b>(achado 6)</b>	2)		
	...		
Avalie a situação dos imóveis envolvidos em situação de venda ou aluguel (PTs 28 e 23) bem como daqueles com indícios de estarem desocupados (PTs 08 e 22), adotando as medidas cabíveis, sem prejuízo de estender tais medidas aos casos que futuramente venham a ser identificados; <b>(achado 6)</b>	1)		
	2)		
	...		
Estabeleça critérios baseados na demanda habitacional, antes da realização do empreendimento, para atendimento das faixas de renda, respeitando as prioridades estipuladas por lei; <b>(achado 8)</b>	1)		
	2)		
	...		
Aprimore seus mecanismos de controle no credenciamento e fiscalização de entidades visando coibir ocorrência de irregularidades, implementando o cruzamento de informações, tais como: várias entidades com mesmo endereço de funcionamento e/ou mesmo representante (presidente/dirigentes/prepostos); <b>(achado 9)</b>	1)		
	2)		
	...		
Reveja as exigências para credenciamento de entidades junto à Codhab estabelecendo critérios de qualificação técnica e mantendo credenciadas apenas aquelas que se mostrarem aptas para construção de unidades imobiliárias no âmbito de programas habitacionais; <b>(achado 9)</b>	1)		
	2)		
	...		
Adote medidas para a completa migração da base do Programa Morar Bem que se encontra no SQLServer para o PostgreSQL; <b>(achado 10)</b>	1)		
	2)		
	...		
Elabore sua Política de Segurança da Informação com os princípios e controles necessários, estabelecendo os processos de trabalho adequados para preservação da confidencialidade, integridade e disponibilidade das informações	1)		
	2)		
	...		

<sup>122</sup> Aprova o Código de Ética Profissional dos Corretores de Imóveis.  
[http://www.cofeci.gov.br/arquivos/legislacao/1992/resolucao326\\_92.pdf](http://www.cofeci.gov.br/arquivos/legislacao/1992/resolucao326_92.pdf), consulta em 29/07/2016.



<b>Determinações do TCDF (Itens da Decisão)</b>	<b>Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)</b>	<b>Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)</b>	<b>Unidade/Setor responsável pela implementação*</b>
armazenadas em suas bases de dados; <b>(achado 10)</b>			
Adote medidas que permitam a presença de um quadro efetivo de servidores especializados em gestão de tecnologia e segurança da informação, com a finalidade de prestar suporte às demandas nesta área; <b>(achado 10)</b>	1)		
	2)		
	...		

\*Campos a serem preenchidos pelo jurisdicionado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Extraordinária Nº 93, de 15/12/2016

TCDF/Secretaria das Sessões  
Folha:.....  
Processo: **575/2016-e**  
Rubrica:.....

PROCESSO Nº 575/2016-e

RELATOR : CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

EMENTA : Representação nº 15/2015-MF, formulada pelo Ministério Público junto à Corte, acerca de possível irregularidade na alienação a terceiros de imóveis adquiridos por meio de programa governamental de habitação no Projeto Mangueiral.

### **DECISÃO Nº 6406/2016**

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento: a) do Relatório Final de Auditoria Integrada - DIAUD3 (peça 36; e-DOC BF8D1067-e); b) das ações realizadas em parceria com a Controladoria-Geral do Distrito Federal, por intermédio do Acordo de Cooperação Técnica n.º 01/2016, visando à fiscalização do Programa Morar Bem; c) dos documentos relacionados nos PTs 01 a 32; d) das manifestações constantes dos e-DOCs 22EBB202-c, D57EE5E3-c e DEE9C44A-c; e) da Informação n.º 24/2016 - DIAUD3 (peça 37; e-DOC 66AB536A-e); f) do Parecer n.º 1058/2016-MF (peça 40; e-DOC A23A888B-e); II - determinar à Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal - Codhab/DF que: a) exija, na fase de habilitação, declaração de ciência pelo candidato da obrigatoriedade de atualização de seus dados cadastrais, como, por exemplo, alterações de estado civil, de dependentes, de renda e de propriedade de imóveis (achado 1); b) exija, no ato de entrega da unidade habitacional, declaração do candidato de cumprimento dos requisitos previstos no art. 4º da Lei n.º 3.877/2006, bem como de que vive em união estável (achado 1); c) implemente, na fase de habilitação e de entrega das unidades habitacionais, mecanismos de controle de aferição dos requisitos para participação do programa, tais como: apresentação de IRPF, pesquisa de propriedade por meio do registro na Anoreg116 e bases de dados do IPTU/ITBI além de cruzamento com bases de dados de outros programas habitacionais do Distrito Federal, aplicando-se a rotina aos candidatos, cônjuges/companheiros e dependentes (achado 1); d) implemente mecanismo de controle que garanta que as mesmas informações avaliadas pela Codhab/DF no ato de entrega da unidade habitacional sejam as encaminhadas ao agente financeiro, de modo a resguardar o Poder Público de eventuais fraudes, por meio, por exemplo, do encaminhamento de dossiê, nos moldes do que hoje ocorre com os beneficiados da Faixa 1 (achado 1); e) adote, nos termos do art. 45 da LO/TCDF, as providências necessárias ao exato cumprimento do art. 4º, incisos III, IV e V, da Lei n.º 3.877/2006 e do art. 9º do Decreto n.º 33.965/2012, em relação aos contemplados, titulares ou coproprietários, identificados com imóveis anteriores no DF, beneficiados em outros programas habitacionais, listados nos PTs 04, 05 e 09, bem como daqueles que não atenderam ao requisito renda (PT 03), no momento da sua contemplação, ressalvadas as exceções legais, sem prejuízo de estender essas providências para os demais casos de igual natureza que vierem a ser identificados, garantindo a ampla defesa e o contraditório aos interessados (achado 1); f) promova a higienização periódica da lista de candidatos habilitados de modo a manter apenas aqueles que atendem aos requisitos para participação do Programa, valendo-se, por exemplo, do cruzamento com bases de dados de órgãos públicos, como as do IPTU/ITBI, SISOB117, dentre outras, garantindo o direito à ampla defesa e do contraditório aos interessados (achado 2); g) implemente controles que impeçam a inscrição de candidatos com imóveis anteriores no DF ou beneficiados em outros

programas habitacionais (candidato e dependentes), salvo se comprovado o enquadramento do caso concreto nas exceções previstas no § único do art. 4º da Lei n.º 3.877/2006 (achado 2); h) realize, previamente ao chamamento para a entrega de novas unidades habitacionais, a repontuação e reclassificação de todos os candidatos de acordo com as informações comprovadas no momento da habilitação, e eventuais atualizações supervenientes, nos termos do art. 6º do Decreto n.º 33.965/2012 e dos itens 4.5 e 5.5 da Súmula n.º 05/2012 DIMOB/CODHAB, dando ampla divulgação aos interessados (achado 4); i) fortaleça os pontos de controle do sistema informatizado, tornando obrigatório o preenchimento dos campos de dependentes maiores de 14 anos, especialmente o CPF, em analogia à IN RFB 1610/2016, atribuindo pontuação de acordo com os critérios do Decreto n.º 33.964/2012, bem como adote medidas para impedir que um interessado figure simultaneamente como candidato autônomo e dependente (achado 4); j) aprimore a transparência e acesso à informação, em atenção à Lei n.º 4.990/2012, disponibilizando: i) solução para extração de dados das listas para planilhas e pesquisa livre por nome; ii) acesso fácil e de forma clara aos critérios para pontuação dos candidatos; iii) campos para informações referentes às entidades, contendo, no mínimo: dados de Presidente, Dirigentes e Prepostos; endereço de funcionamento; contato; e-mail; sítio (se houver - link); estatuto; regras para associação; valores cobrados dos associados e sua periodicidade (taxas, etc) (achado 5); k) adote medidas para garantir o cumprimento das cláusulas de inalienabilidade dos contratos celebrados no âmbito dos programas habitacionais, de modo a inibir a prática de venda e aluguel, bem como a identificação de unidades desocupadas, implementando rotina de fiscalização, que contemple, no mínimo: busca em sítios de anúncios de negociação de imóveis; verificação de ocupação do imóvel (VOIs) e cruzamentos com dados informados pela CEB quanto à titularidade das contas de luz das Unidades Habitacionais (achado 6); l) faça incluir nos instrumentos de transferência de posse e domínio de imóveis distribuídos por programas habitacionais as condições de inalienabilidade, fixando prazo para ocupação do imóvel pelo beneficiário e sua família, bem como nos contratos de novos empreendimentos, de modo a evitar desvio de finalidade da política habitacional (achado 6); m) promova gestão junto à Corregedoria do TJDF de modo a coibir irregularidades envolvendo imóveis do programa habitacional por meio de medidas como, por exemplo: implementação, pelos cartórios, de sistemática de encaminhamento à Codhab/DF dos registros efetuados, bem como de procurações de compra e venda (típicas de contratos de gaveta) (achado 6); n) promova gestão junto ao Creci/DF com vistas a reforçar a fiscalização e inibir a atuação de profissionais do ramo imobiliário no comércio irregular de imóveis de programas habitacionais, de acordo com a Resolução COFECI n.º 326/92118, bem como encaminhe ao Conselho relação dos profissionais identificados na prática de venda e aluguel de imóveis do Programa, para a adoção das medidas que julgarem pertinentes (achado 6); o) avalie a situação dos imóveis envolvidos em situação de venda ou aluguel (PTs 28 e 23), bem como daqueles com indícios de estarem desocupados (PTs 08 e 22), adotando as medidas cabíveis, sem prejuízo de estender tais medidas aos casos que futuramente venham a ser identificados (achado 6); p) estabeleça critérios baseados na demanda habitacional, antes da realização do empreendimento, para atendimento das faixas de renda, respeitando as prioridades estipuladas por lei (achado 8); q) aprimore seus mecanismos de controle no credenciamento e fiscalização de entidades visando coibir ocorrência de irregularidades, implementando o cruzamento de informações, tais como: várias entidades com mesmo endereço de funcionamento e/ou mesmo representante (presidente/dirigentes/prepostos) (achado 9); r) reveja as exigências para credenciamento de entidades junto à Codhab/DF estabelecendo critérios de qualificação técnica e mantendo credenciadas apenas aquelas que se mostrarem aptas para construção de unidades imobiliárias no âmbito de programas habitacionais (achado 9); s) adote medidas para a completa migração da base do Programa Morar Bem que se encontra no SQLServer para o PostgreSQL (achado 10); t) elabore sua Política de

Segurança da Informação com os princípios e controles necessários, estabelecendo os processos de trabalho adequados para preservação da confidencialidade, integridade e disponibilidade das informações armazenadas em suas bases de dados (achado 10); u) adote medidas que permitam a presença de um quadro efetivo de servidores especializados em gestão de tecnologia e segurança da informação, com a finalidade de prestar suporte às demandas nesta área (achado 10); v) mantenha lista em separado para idosos, deficientes e vulneráveis, de modo que o candidato permaneça também na lista geral, sendo feita a distribuição naquela em que for contemplado primeiro, visando assegurar o cumprimento dos limites percentuais previstos na legislação (achado 8); w) abstenha-se de distribuir unidades habitacionais prontas a cooperativas e associações ou aos seus filiados, por falta de amparo legal no art. 5º da Lei n.º 3.877/2006, restringindo-se à disponibilização de áreas para construção, destinadas àquelas entidades credenciadas ao Programa e devidamente qualificadas (achados 3 e 9); III - determinar à Codhab/DF que, no prazo de 60 (sessenta) dias, elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação para implementação das determinações constantes do item II, alíneas “a” a “u”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria (achados 1, 2, 4, 5, 6, 8, 9 e 10); IV - determinar à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal que disponibilize a Codhab/DF informações constantes das bases de dados de IPTU/ITBI, e outras que se fizerem necessárias, preservando o devido sigilo legal, visando fortalecer os controles da política habitacional (achados 1 e 2); V - determinar à CEB que disponibilize à Codhab/DF informações necessárias ao controle sobre titularidade das contas de luz das unidades originárias dos programas habitacionais, visando fortalecer os controles da política habitacional (achado 6); VI - recomendar ao Governador que: a) promova gestão junto aos agentes financiadores dos imóveis originários de Programas Habitacionais promovidos pelo GDF de modo que, em casos de comprovado descumprimento contratual, as unidades retomadas sejam reincorporadas ao Programa (achado 6); b) avalie a conveniência de incluir valor de patrimônio máximo, pessoal ou familiar, como condição para participação em programas habitacionais, sob pena de desvirtuamento e prejuízo ao alcance social da política pública (achado 7); c) avalie a conveniência de alterar o limite de renda a ser atendida pelos programas habitacionais do Distrito Federal, excluindo a 4ª Faixa, a exemplo do programa federal Minha Casa Minha Vida (achado 8); VII - alertar a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão - Seplag/DF, como órgão coordenador do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação do Distrito Federal - CGTIC119 a respeito da atual situação da Codhab/DF, no que tange a ausência de governança, a ausência de políticas de segurança e a situação do corpo técnico de informática daquela empresa, para que adote as medidas que julgar conveniente e oportunas, considerando, inclusive, a possibilidade de assumir a gestão da base de dados do Programa Morar Bem no Datacenter Corporativo do GDF, vinculado à SUTIC/Seplag (achado 10); VIII - ter por satisfatoriamente cumprido o item II da Decisão n.º 4.851/2016 e o item II da Decisão n.º 4.937/2016; IX - no mérito, considerar procedente a Representação n.º 15/2015-MF, haja vista as irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria objeto do Processo n.º 575/2016; X - dar ciência do Relatório Final de Auditoria, do relatório/voto do Relator e desta decisão ao Governador, à Codhab/DF, à Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle - CFGTC da Câmara Legislativa do Distrito Federal, à Controladoria-Geral do Distrito Federal, à Secretaria de Gestão do Território e Habitação, ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério das Cidades, à 4ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social (MPDFT) e à Delegacia de Repressão aos Crimes contra a Administração Pública - Decap; XI - autorizar o encaminhamento à Codhab/DF, em meio digital, de cópia dos Papéis de Trabalho nºs 03 a 32, associados aos autos em exame, cujos e-DOCs encontram-se listados no PT n.º 00/2016 (e-doc

DA448DBD-e), para subsidiar as providências a serem adotadas pelo órgão; XII - dar ciência desta decisão à ilustre representante subscritora da Representação n.º 15/2015-MF; XIII - autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria - Seaud/TCDF, para os devidos fins.

Presidiu a sessão o Vice-Presidente, Conselheiro PAIVA MARTINS. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, ANILCÉIA MACHADO, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU e MÁRCIO MICHEL. Participou a representante do MPJTCDF Procuradora-Geral CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA. Ausente o Senhor Presidente, Conselheiro RENATO RAINHA.

SALA DAS SESSÕES, 15 de Dezembro de 2016



Olavo Medina  
Secretário das Sessões



Antônio Renato Alves Rainha  
Presidente