

**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

PROCESSO: 575/2016-e

RELATOR: Conselheiro Inácio Magalhães Filho

PARECER: 0631/2017 - MF

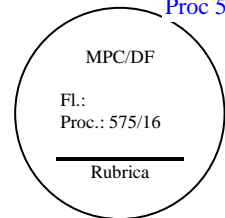
EMENTA: Auditoria integrada na Codhab para avaliar a gestão e os controles empreendidos no âmbito do Programa Morar Bem, em cumprimento à Decisão nº 6062/2015 que aprovou o PGA 2016. Aos autos foi apensado o Processo nº 38040/2015-e (Decisão nº 4851/2016, item II), que trata da Representação nº 15/2015-MF - possíveis fraudes/desvios envolvendo a comercialização de imóveis no Jardim Mangueiral, seja quanto aos adquirentes da lista da Codhab, seja em relação a possíveis revendas irregulares. Relatório prévio de auditoria. Decisão nº 4119/2016. Manifestação de jurisdicionadas. Relatório final de auditoria. Irregularidades graves, fraudes, ilegalidade, enriquecimento ilícito, dentre outros. Decisão nº 6406/2016. Determinações. Esta fase: órgão técnico considerou satisfatórias as informações concernentes ao plano de ação demandado e sugeriu não se conhecer de requerimento de particular, por ausência de pressuposto processual para intervir nos autos, além de determinação e monitoramento. Parecer convergente.

Retornam ao Ministério Público os autos de auditoria integrada na Codhab para avaliar a gestão e os controles empreendidos no âmbito do Programa Morar Bem, em cumprimento à Decisão nº 6062/2015 que aprovou o PGA 2016. Aos autos foi apensado o Processo nº 38040/2015-e (Decisão nº 4851/2016, item II), que trata da Representação nº 15/2015-MF, acerca de denúncia suscitando possíveis fraudes/desvios envolvendo a comercialização de imóveis no Jardim Mangueiral, seja quanto aos adquirentes da lista da Codhab (beneficiários a que primeiro se destinariam), seja em relação a terceiros que os adquiririam em possíveis revendas irregulares.

2. Na última assentada, o e. Tribunal, por meio da Decisão nº 6406/2016, 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

uq



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

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



MPC/DF

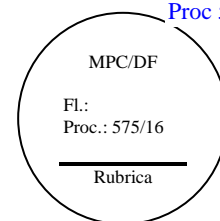
Fl.:
Proc.: 575/16

Rubrica

Ministério Público de Contas do Distrito Federal

Gabinete da Procuradora Márcia Farias

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



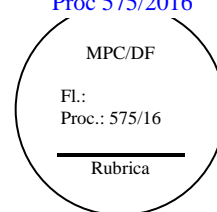
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

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 n.ºs 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.”

3. Nesta fase, o órgão técnico, na Informação n.º 22/2017 (peça 95), acerca do plano de ação determinado, em síntese, teceu as seguintes considerações:

“7. Em linhas gerais observa-se que as medidas apontadas pela Companhia como necessárias ao atendimento das determinações se mostram razoáveis e coerentes, guardando estreita relação com o objetivo que se almeja alcançar.

8. Algumas medidas remetem a um Plano de Ação a ser realizado entre CODHAB, Ministério das Cidades, agentes financeiros e órgãos de controle do DF, bem como a um Termo de Ajustamento de Conduta entre CODHAB, CRECI/DF e MPDFT, documentos essenciais para que esta Secretaria de Auditoria realize futura fiscalização, razão pela qual deve ser encaminhado a esta Corte.



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

9. Por fim, a real implementação e a efetividade das ações propostas apenas poderão ser avaliadas em futuro monitoramento.”

4. Sobre requerimento da Codhab, assim se pronunciou:

“10. A CODHAB apresentou requerimento acerca do item II-w, da Decisão nº 6.406/2016, in verbis:

“II – determinar à Codhab/DF que: (...)

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);”

11. As demandas levantadas tratam da metodologia de distribuição de áreas e da responsabilidade pela indicação da demanda, requerendo posicionamento desta Corte quanto à forma como a Companhia pretende operacionalizar tal determinação.

12. Sugere que a distribuição das áreas se dê por meio da Terracap e que a indicação da demanda seja responsabilidade “de uma Instituição legitimamente constituída, que centralize, represente e valide as demandas das entidades, devidamente registradas e reconhecidas, a exemplo da OCDF - Organização das Cooperativas do Distrito Federal” cabendo à CODHAB/DF a habilitação dos indicados em conformidade com os requisitos descritos no art. 4º da Lei nº 3.877/2006.

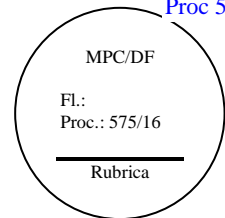
13. Observa-se que as questões levantadas tratam da forma como a Companhia atuará de modo a atender à determinação do Tribunal, o que excede a competência desta Corte, uma vez que se trata de decisões de cunho gerencial, afeto à discricionariedade do gestor.

14. Manter com a CODHAB a responsabilidade de distribuir as áreas destinadas a habitação de interesse social ou delegá-la à Terracap é decisão do Chefe do Executivo local, desde que necessariamente respeitados os requisitos legais exigidos para participação nos programas habitacionais.

15. Entretanto, independente do órgão executor da política pública, espera-se que, assim como preceitua o PDOT, a destinação das áreas promova a ocupação do território de forma equilibrada, preferencialmente em áreas urbanas já consolidadas e em consolidação, induzindo o crescimento local e regional, observada a capacidade de suporte socioeconômica e ambiental do território, além de considerar o perfil social dos beneficiados, com ênfase ao atendimento do segmento de menor poder aquisitivo.

16. Quanto à indicação da demanda, igualmente trata-se de gestão da Companhia o juízo de como fazê-lo, contanto que respeitados, além dos normativos que tratam da política pública habitacional, as determinações exaradas por esta Corte por ocasião da Decisão nº 6.406/2016.

17. Cumpre destacar, dentre os itens da Decisão supra, aqueles que tratam da atuação das entidades como colaboradores do Estado na redução do déficit habitacional, enfatizando a importância de sua qualificação técnica, mantendo credenciadas junto à Companhia apenas aquelas que se mostrarem aptas para



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

construção de unidades imobiliárias no âmbito de programas habitacionais, conforme tratado nos §§ 160/191 do Relatório de Auditoria .

18. Assim como a referida Decisão repudia a “distribuição de unidades habitacionais prontas a cooperativas e associações ou aos seus filiados”, o mesmo vale para concessão de lotes ou áreas sem a respectiva contrapartida de construir, de modo que as entidades, em nenhuma hipótese, figurem como meras intermediárias entre o Estado e os beneficiários, evitando dessa forma, prejuízo ao princípio da igualdade.”

5. No que diz respeito a requerimento de cidadãos, o órgão técnico assim se manifestou:

“19. Comissão formada por representantes de 10 (dez) entidades habitacionais credenciadas à Codhab apresentou, junto a esta Corte, questionamento em relação a alguns itens da Decisão nº 6.406/2016 solicitando atuação do Tribunal.

20. Preliminarmente, urge destacar que nos termos do art. 117 do Regimento interno, “são partes no processo o responsável e o interessado”.

21. Assim, tem-se como responsáveis os órgãos competentes para execução da política pública distrital (CODHAB e SEGETH), a quem foram dirigidas as determinações e recomendações da decisão supra.

22. Por outro lado, não se vislumbra que a referida Comissão tenha interesse jurídico em intervir nos autos, pois o cidadão é mero beneficiário da política pública, não sendo alcançado diretamente pela decisão.

23. Desse modo, o cidadão não é parte do presente processo, não atendendo, assim, ao requisito processual da legitimidade para atuar no feito, motivo pelo qual se opinará pelo não conhecimento do requerimento.

24. Ademais, as questões levantadas pelos interessados adentram o mérito da gestão da CODHAB quanto às medidas a serem tomadas para atendimento das determinações.

25. Solicitam a normatização dos valores cobrados pelas associações/cooperativas e o “controle de suas listas de contemplados, deixando para apresentá-las à CODHAB apenas quando lhe forem distribuídos terrenos”, questões típicas da operacionalização da Companhia para cumprimento da Decisão.

26. Posto isso, orienta-se que tais questionamentos e sugestões sejam encaminhados à CODHAB.”

6. Ao final, concluiu da seguinte forma:

“27. Extraí-se da leitura do Plano de Ação apresentado o comprometimento da Companhia no sentido de dar cumprimento às determinações desta Corte.

28. Todavia, a efetividade das ações propostas será analisada em sede de monitoramento a ser realizado oportunamente por esta Secretaria de Auditoria.”

7. Em consequência, sugeriu ao e. Plenário:



MPC/DF

Fl.:
Proc.: 575/16

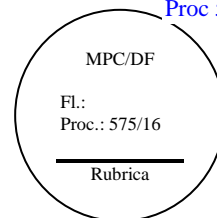
Rubrica

Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

“

- I. tome conhecimento:
 - a) do Ofício nº 100.000.398/2017-PRESI/CODHAB/DF (e-doc BA55F1ED-c);
 - b) do Ofício nº 100.001.238/2017-PRESI/CODHAB/DF (e-doc A6FCDB37-c);
- II. não conheça do documento particular apresentado pela Comissão dos 10 Eleitos para representar as entidades credenciadas na CODHAB, registrado sob o e-doc F334116E-c, por ausência de pressuposto processual para intervir nos autos, nos termos do art. 117 do Regimento Interno;
- III. informar à CODHAB que as questões levantadas nos documentos enumerados no item I encontram-se no juízo discricionário do gestor, excedendo a competência desta Corte, uma vez que se trata de decisões de cunho gerencial;
- IV. alertar a CODHAB de que:
 - a) como preceitua o PDOT e a Lei nº 4.020/07, independente do órgão executor da política pública habitacional, a destinação de áreas para programas habitacionais deve promover a ocupação do território de forma equilibrada, preferencialmente em áreas urbanas já consolidadas e em consolidação, induzindo o crescimento local e regional, observada a capacidade de suporte socioeconômico e ambiental do território, além de considerar o perfil social dos beneficiados, com ênfase ao atendimento do segmento de menor poder aquisitivo;
 - b) a concessão de unidades habitacionais prontas assim como de lotes ou áreas a cooperativas e associações ou aos seus filiados sem a respectiva contrapartida de construir, contraria o disposto no item II, “w” da Decisão TCDF nº 6.406/2016;
- V. determine à CODHAB que encaminhe a este Tribunal o **Plano de Ação** realizado entre CODHAB, Ministério das Cidades, agentes financeiros e órgãos de controle do DF, bem como o **Termo de Ajustamento de Conduta** entre CODHAB, CRECI/DF e MPDFT de forma a subsidiar futura fiscalização;
- VI. considere atendida, por parte da CODHAB, a determinação constante do item III da Decisão nº 6406/2016;
- VII. dê ciência aos cidadãos consignados no documento particular S/N^{o1} de que as questões levantadas no referido documento devem ser direcionadas à Codhab, posto que as medidas a serem implementadas para cumprimento da decisão desta Corte são de gestão daquela Companhia;
- VIII. autorize o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria para realização de monitoramento, visando avaliar a efetiva implementação das recomendações e

¹ e-doc F334116E-c



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

determinações aprovadas pelo Plenário.”

8. Nada tendo a acrescentar, o Ministério Público acompanha o entendimento do órgão técnico e pugna pelo acolhimento das sugestões por ele alvitradas, transcritas neste parecer.

Brasília, 14 de julho de 2017.

**Márcia Farias
Procuradora**