



Nota Técnica n.º 011/2019/CGM-AUDI

Assunto: Análise das remoções, do atendimento habitacional provisório e do reassentamento das famílias oriundas do Parque das Flores/Gleba Continental, situado na Rua Sempre Viva, nº 01 - CEP: 08391-588.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Em atendimento à Ordem de Serviço nº 067/2018/CGM-AUDI, este trabalho tem como objetivo analisar a conformidade frente à legislação vigente, bem como verificar o status atual das famílias removidas, das ações conduzidas pela Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) no Parque das Flores/Gleba Continental relativas à remoção das famílias residentes em áreas de risco, ao ingresso e manutenção em Programa de Atendimento Habitacional Provisório, disponibilizado pela Prefeitura Municipal de São Paulo, no que se refere ao recebimento do benefício Auxílio Aluguel e ao encaminhamento das famílias para reassentamento definitivo em unidades habitacionais, construídas e financiadas pelo Governo Federal.

INFORMAÇÕES

1. O Parque das Flores/Gleba Continental é um loteamento de propriedade da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB), ocupado de forma irregular, localizado no perímetro da Subprefeitura de São Mateus, no extremo leste da cidade de São Paulo, a 22 km do centro da capital.
2. A gleba, adquirida pela COHAB em 1979, foi ocupada pela Associação dos Sem Terra de Sapopemba e Adjacências em 1993. No ano seguinte, a COHAB moveu uma ação de reintegração de posse que foi ganha em 2002. Dado o longo tempo de espera e a grande densidade do loteamento, a COHAB decidiu por executar as obras públicas de infraestrutura necessárias e a regularização fundiária do loteamento.
3. Cumpre salientar que, em junho de 2010, foi realizado um estudo, pelo Instituto de Pesquisa Tecnológica (IPT), em que foi apontado um número expressivo de moradias em setores com grau de risco R3 e R4 (risco alto e muito alto).
4. Nesse contexto, foram realizadas remoções preventivas de famílias com o objetivo de atender os moradores residentes em áreas de risco e reassentá-los em unidades habitacionais definitivas.
5. Inicialmente, as famílias removidas das áreas de risco são alocadas em programa de atendimento habitacional provisório, enquanto aguardam o atendimento habitacional definitivo mediante financiamento de unidades habitacionais, construídas e financiadas por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), conduzido pelo Governo Federal, concluindo assim o processo de reassentamento das famílias removidas.
6. A alternativa adotada pela SEHAB para o atendimento habitacional provisório das famílias removidas no Parque das Flores/Gleba Continental foi o “Auxílio Aluguel”, modalidade em que é concedido um benefício financeiro mensal por família atendida com objetivo de auxiliá-las nas

despesas de locação residencial. Tal benefício é oferecido e renovado periodicamente, de acordo com as políticas previstas em seu enquadramento, como benefício “continuado” ou “temporário”, até a entrega das unidades habitacionais.

7. Ressalta-se ainda que o reassentamento que acontece nas unidades habitacionais financiadas pelo PMCMV, no que se refere ao encaminhamento das famílias a serem atendidas e à juntada dos documentos para submeter à aprovação da Caixa Econômica Federal (CEF), é auxiliado pela SEHAB.

8. Quanto ao reassentamento das famílias removidas, torna-se inviável a construção de unidades no local pelo fato do Parque das Flores ser uma área de risco por conta de deslizamentos. Sendo assim, os moradores serão reassentados em empreendimentos do entorno, construídos com recursos do PMCMV, destinadas especificamente para famílias removidas de áreas com obras de contenção de risco vinculadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Da legislação aplicável

9. Considerando que as ações para remoção das famílias tiveram início em 2012 e que grande parte delas ainda aguarda o atendimento habitacional definitivo, esta auditoria baseou-se nos seguintes instrumentos normativos vigentes no período, nos quais se estabelecem as alternativas de atendimento habitacional provisório, fixa valores limites e regulamenta sua concessão e manutenção, a fim de avaliar a regularidade das práticas adotadas pela SEHAB:

- a) Portaria Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB n.º 323 de 10 de agosto de 2010
- b) Portaria Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB n.º 439 de 18 de novembro de 2010
- c) Portaria Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB n.º 114 de 17 de julho de 2014
- d) Portaria Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB n.º 101 de 16 de abril de 2015
- e) Portaria Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB n.º 131 de 09 de julho de 2015

10. No que tange a concessão e renovação dos benefícios, a Portaria SEHAB n.º 323/2010 atribui competência à Divisão Financeira da SEHAB/HABI para: estabelecer procedimentos para liberação de recursos (item V); instituir previsão de regulamentação (item III); e editar procedimentos internos nos casos em que houver necessidade (item VII). Destaca-se que, embora prevista nas portarias, a edição de instruções normativas para regulamentação de procedimentos específicos, em consulta realizada por intermédio da Solicitação de Auditoria n.º 01/OS 67/2018/CGM - AUDI, a SEHAB informou que as mesmas não foram produzidas.

11. Já a Portaria SEHAB n.º 131/2015 pressupõe a insuficiência de renda para concessão dos benefícios, estabelecendo limites de enquadramento de renda (Art. 8º), ainda que tenha sido omissa a respeito do reajuste periódico desses limites, e condiciona a obrigatoriedade de atualização cadastral anual prévia para renovação dos benefícios. Além disso, avançou substancialmente na definição de procedimentos internos para concessão, renovação, suspensão e cancelamento dos benefícios, incluindo a publicação da relação de beneficiários no site da SEHAB (Art. 10º) e a previsão de registros e garantias que preservem os direitos dos beneficiários mediante obrigação de fornecimento de Termo de Concessão de Benefício (Art. 6º), assim como na determinação de prazos e notificações prévias em caso de cancelamento do benefício por falta de atualização cadastral (Art. 9º).

12. Considerando as necessidades de realização de obras públicas de infraestrutura, regularização fundiária do loteamento e remoção de moradores por motivo de risco, o benefício

adotado para atendimento habitacional provisório das famílias enquadra-se na modalidade de “**benefício continuado**” estabelecido no Art.4º da Portaria SEHAB n.º 131/2015:

*Art. 4º O benefício **continuado** se destina, exclusivamente, às famílias que se enquadrem nas situações descritas nos **incisos I e II do Art. 2º desta Portaria e desde que haja empreendimento habitacional vinculado às intervenções.***

Parágrafo único - As famílias que não se enquadrem nas condições estabelecidas para o atendimento habitacional provisório, mas que tiverem direito ao atendimento habitacional definitivo por força de dispositivo do programa ou projeto de intervenção, receberão da SEHAB documento com o compromisso de atendimento futuro e serão encaminhados para cadastro no HABISP; (grifos nossos)

13. Ainda que o inciso IV desta norma se refira à remoção das famílias por motivo de risco, para efeitos desta auditoria, considera-se mais adequado o enquadramento de acordo com o item anterior que apresenta a concessão do “benefício continuado” condicionado às hipóteses de intervenção decorrentes da realização de obras de infraestrutura e da regularização fundiária previstas pelos incisos I e II do Art. 2º da Portaria SEHAB n.º131/2015:

*Art. 2º. Poderão ser beneficiárias do **atendimento habitacional provisório**, observada a disponibilidade orçamentária e financeira, famílias que se enquadrem nas seguintes situações:*

*I. Remoção em decorrência de **obras públicas estratégicas de infraestrutura e de saneamento básico**, realizadas pelo Município ou por outro Ente da Federação em parceria com o Município;*

*II. Remoção em áreas objeto de intervenção dos Programas de Urbanização de Favelas, Recuperação de Empreendimentos Habitacionais ou de **Regularização Fundiária**, sob a responsabilidade direta da SEHAB ou em parceria com outros municípios, órgãos do Estado e da União;*

(...)

*IV. Remoção de moradores em áreas ou imóveis de ocupação consolidada **por motivo de risco**, quando definida a necessidade de desocupação preventiva pela Defesa Civil e realizada a interdição das moradias pela Subprefeitura responsável pela área; (grifos nossos)*

14. Considerando o enquadramento nas situações descritas acima pelos incisos I e II do Art. 2º, as condições de concessão e renovação do benefício estão regulamentadas pelos incisos I e II Art. 9º da Portaria SEHAB n.º 131/2015:

*Art. 9º. A concessão do **Auxílio Aluguel** seguirá a seguinte regulamentação:*

*I. As famílias enquadradas nas situações definidas nos incisos I e II do Art. 2º e nos termos do Art. 4º desta Portaria terão o benefício **renovado anualmente, até o reassentamento em moradia definitiva, desde que as condições de enquadramento nos critérios de concessão do benefício sejam mantidas;***

*II. Caso o beneficiário venha **perder as condições de enquadramento nos critérios de atendimento habitacional provisório, o benefício será cancelado, mas o compromisso de atendimento definitivo será mantido;** (grifos nossos)*

15. Para fins da avaliação da conformidade dos registros fornecidos, a legislação é aplicada de forma prospectiva. Desta forma, considera-se que a edição de nova portaria regulando integralmente a matéria revoga por completo a norma anterior. Desta maneira, os novos beneficiários dos programas de atendimento habitacional devem respeitar as condições e procedimentos estabelecidos pela nova regulamentação vigente para o ingresso e manutenção/renovação dos benefícios. Já aqueles que haviam ingressado em momento anterior à vigência da nova portaria, continuam com seus registros anteriores válidos, porém devem respeitar

as novas condições e procedimentos, a fim de que seus direitos pecuniários sejam prorrogados/renovados.

16. Ressalta-se que, em complemento às legislações existentes, durante a execução desta auditoria, foram aprovadas e publicadas, em 11 de abril de 2019, a **Portaria nº 50/SEHAB.G/2019** que estabelece novo “*Manual de Fluxos e Procedimentos para a Inclusão, Renovação, Bloqueio, Reativação de Ciclo, Pagamento retroativo, Troca de Titular Ativo, Desmembramento do Cadastro, Exclusão, Pagamento e Prestação de Contas do Auxílio Aluguel*”, e a **Portaria nº 51/SEHAB.G/2019** que estabelece o “*Grupo de Trabalho do Atendimento Habitacional Provisório – Auxílio Aluguel*”, de caráter permanente, subordinado diretamente ao Gabinete do Secretário Municipal de Habitação, com a finalidade de: i) elaborar diagnósticos, padronizar fluxos e procedimentos, propor instrumentos de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação, bem como fomentar o aprimoramento dos bancos de dados e sistemas de informação, com vistas a promover melhorias na gestão do Auxílio Aluguel; ii) revisar e atualizar o “*Manual de Fluxos e Procedimentos para Inclusão, Renovação, Bloqueio, Reativação de Ciclo, Pagamento Retroativo, Troca de Titular Ativo, Desmembramento do Cadastro, Exclusão, Pagamento e Prestação de Contas do Auxílio Aluguel*”, de acordo com as necessidades identificadas no cotidiano das operações, em virtude de alterações legislativas, mudança de entendimentos administrativos ou, ou por força de decisão judicial, mediante aprovação final do Gabinete do Secretário.

17. Isto posto, os procedimentos de auditoria estabelecidos visam verificar se os registros e as práticas adotadas pela entidade, identificadas durante o curso desta auditoria, estão em conformidade com a legislação vigente durante o período da sua concessão no âmbito do Parque das Flores/Gleba Continental, assim como objetivam identificar eventuais omissões na legislação que possam resultar em prejuízo das famílias atendidas.

Dos procedimentos de auditoria adotados

18. No início dos trabalhos, esta equipe de auditoria reuniu-se com a Chefe de Gabinete e com representantes de diversos setores da SEHAB, a fim de mapear as demandas prioritárias e esclarecer os principais aspectos atinentes às intervenções na região do Parque das Flores, tendo como pontos focais as características do loteamento no que se refere à identificação e localização da área, o mapeamento das áreas de risco e das condições das ocupações irregulares, o histórico das remoções e reassentamentos realizados, a projeção das entregas de novos empreendimentos habitacionais para atendimento integral das famílias já removidas e das pendentes de remoção, bem como o resumo da estrutura e dos procedimentos adotados pela SEHAB para o atendimento social das famílias.

19. Além disso, a Unidade apresentou à equipe de auditoria o sistema HabitaSampa, ferramenta utilizada para o cadastro e a gestão de dados dos beneficiários do Auxílio Aluguel.

20. Destaca-se que a equipe solicitou os instrumentos normativos que estiveram vigentes de 2010 a 2018, os quais regeram a concessão de atendimento habitacional provisório. Após a análise da legislação aplicável, a equipe identificou os pontos de controle do processo de atendimento e com intuito de verificar a adequada aplicação das normas regulamentadoras, foram executados exames de auditoria em uma amostra selecionada, a partir da relação de famílias removidas, disponibilizada na Planilha de Levantamento, apresentada pela SEHAB/DTS-Leste, a fim de analisar a regularidade da concessão de benefícios em relação às legislações vigentes à época das outorgas. Dessa forma, a equipe pretendeu destacar as principais glosas relacionadas às normas regulamentadoras dos requisitos fundamentais para o deferimento de tais concessões.

21. Para a seleção da amostra citada foram escolhidos os titulares em que os status dos benefícios foram alterados por diversos motivos, como por exemplo: os residentes atualmente em outros Estados; famílias que estão sendo atendidas por outros programas habitacionais e beneficiários que foram excluídos por falta de saque. Outrossim, o exame desta amostragem foi efetuado, a fim de que houvesse a compreensão de aspectos relevantes dos processos relativos ao cadastro, renovação cancelamento e suspensão do auxílio aluguel, além de realizar o levantamento do status da indicação/ empreendimento de beneficiários residentes no perímetro objeto da auditoria.

22. Em referência ao Empreendimento Parque das Flores/ Gleba Continental, foram analisadas a:

- a) Portaria Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB nº 323– de 13 de agosto de 2010;
- b) Portaria Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB nº 114– de 17 de julho de 2014;
- c) Portaria Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB nº 101– de 16 de abril de 2015;
- d) Portaria Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB nº 131– de 16 de abril de 2015;
- e) Portaria Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB nº 439 – de 18 de novembro de 2010;
- f) Portaria Ministério das Cidades – nº 464 – de 25 de julho de 2018;
- g) Portaria Interministerial nº 99, de 30 de março de 2016;
- h) Planilha de Levantamento, relativa ao status da indicação e do auxílio aluguel com os respectivos titulares, disponibilizada pela SEHAB/DTS-Leste;
- i) Cópia do Termo de Compromisso da Caixa Econômica Federal nº 0351.537-97/2011;
- j) Cópia do Termo de Compromisso da Caixa Econômica Federal nº 0403.764-63/2013;
- k) Cópia dos Termos de Compromisso de Ajustamento celebrado entre o Ministério Público do Estado de São Paulo e a COHAB-SP em 2000 e 2004;
- l) Lei Federal nº 12.424 de 16 de junho de 2011, que dispõe sobre o PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e
- k) Plano de Reassentamento – Entrega 2013 (Parque das Flores/Continental).

23. Não obstante foram realizados a análise documental e o exame de registros pela equipe de auditoria, com o objetivo de apurar irregularidades no cadastro e na renovação da concessão de benefícios pela Unidade auditada, por meio do exame de processos, atos formalizados e documentos avulsos. Além disso, verificaram-se os registros constantes de controles regulamentares e sistematizados, elaborados de forma manual ou por sistemas informatizados.

Situação das famílias em 26 de setembro de 2018

24. A equipe de auditoria apurou a situação atual das famílias removidas com base nas informações disponibilizadas pela SEHAB e extraiu-se o seguinte: do total de 1.531 famílias localizadas nas áreas de risco, 694 famílias foram removidas até o momento do início da realização desta auditoria.

Quadro I – Status das remoções realizadas

Status das remoções no Parque das Flores	Unid. familiares
Famílias Removidas	694
Famílias não Removidas	837
Total	1531

Quadro II – Status das famílias removidas

Situação das Famílias Removidas	Unid. familiares
Reassentadas em unidades habitacionais	208
Em atendimento habitacional provisório (auxílio aluguel)	420
Removidas e posteriormente excluídas do atendimento habitacional provisório	66
Total	694

25. Os motivos citados pela SEHAB que justificaram a exclusão/bloqueio de beneficiários são: ocorrência de óbitos; os que, atualmente, se encontram residentes em outro Estado; aqueles que retornaram da residência concedida à área de risco; famílias atendidas por outros programas habitacionais; e aquelas convocadas para receber uma unidade habitacional, mas que não compareceram ou não foram encontradas no endereço/telefone de contato cadastrado.

Quadro III – Benefício Provisório: Motivos de bloqueios e exclusões

Situação do Auxílio Aluguel	Motivo do Bloqueio/Exclusão	Unid. familiares
Bloqueado	Falta de saque	6
Excluído	Atendimento por outro programa habitacional	1
	Famílias que não compareceram/ não foram encontradas	41
	Óbito	7
	Residentes em outro Estado	3
	Famílias que retornaram à área de risco	8
Total		66

26. Das 420 famílias que recebem auxílio aluguel, 265 estão aguardando o término da construção da Unidade indicada, 20 foram reprovadas e terão que ser realocadas em outro programa habitacional que não contenha as exigências requeridas pela CEF/PAC, 32 se encontram em processo de análise de documentação realizada pela CEF, 63 se situam na fase de entrega de documentos e as 40 demais não compareceram ao serem notificadas pela SEHAB para indicação da unidade habitacional.

Quadro IV – Status da indicação da unidade habitacional

Status da Indicação da unidade habitacional	Unid. familiares
Aprovadas	265
Reprovadas	20
Aguardando Análise	32
Pendente da Entrega de Documentos	63
Não compareceram/encontradas	40
Total	420

27. Dentre as justificativas mais relevantes para a reprovação das 20 famílias pela CEF, destacam-se: as restrições no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN), o atendimento em outro benefício habitacional e a renda superior ao permitido pelo programa.

Descumprimento da Portaria nº 439/SEHAB.G/2010 que define critérios para elegibilidade e seleção dos beneficiários para o atendimento habitacional definitivo

28. Descumprimento da disposição normativa que regula os procedimentos e critérios que garantem o justo ordenamento para o atendimento habitacional definitivo das famílias removidas por meio de lista de classificação em que seja possível conhecer previamente a ordem sequencial com que cada uma das famílias serão atendidas por meio das unidades habitacionais concluídas para entrega. Ressalta-se a relevância de que este processo seja conduzido mediante utilização de critérios públicos e transparentes e com ampla publicidade da lista de classificação, a fim de reduzir a possibilidade quanto ao risco de ocorrência de fraudes no trâmite de concessão e de minimizar as reivindicações realizadas por parte das famílias não atendidas.

29. Em sua manifestação em resposta à Solicitação de Auditoria Final - SA Final OS nº 67/2018/CGM-AUDI, a SEHAB descreve as diferentes modalidades de demanda (aberta ou fechada), além de citar os programas e fontes de financiamentos voltados ao atendimento habitacional definitivo no município de São Paulo. No que se refere ao objeto desta auditoria, por se tratar de **demanda fechada**, destacam-se as informações mais relevantes a partir da manifestação da Unidade auditada:

- i. A atuação da Prefeitura, por meio da SEHAB, visa à provisão de moradias, amparada pelo direito adquirido por diversas famílias, mediante a construção de empreendimentos habitacionais destinados exclusivamente para o reassentamento destes grupos. Este processo é realizado por meio de intervenções viabilizadas no âmbito das Operações Urbanas, **as quais possuem destino especificado e atendem exclusivamente a este grupo de demanda por reassentamento.**
- ii. As famílias removidas em razão de intervenção do Poder Público são identificadas e cadastradas pela SEHAB à medida que as frentes de obra avançam, passando a compor a relação da demanda por atendimento habitacional definitivo do Município.
- iii. Tendo em vista que as unidades habitacionais, em geral, são construídas por fases, de acordo com a disponibilidade orçamentária e de terrenos, **podem ser desenvolvidos processos de hierarquização de demanda por meio da Coordenadoria de Trabalho Social da SEHAB.**
- iv. No município de São Paulo, o processo de seleção e indicação das famílias para as unidades habitacionais é regido pelas diretrizes contidas na **Portaria nº 439/SEHAB.G/2010, que define critérios para elegibilidade e seleção dos beneficiários para Programas Habitacionais da SEHAB**, em que atribui-se pontuação às famílias conforme os critérios ali fixados. Entretanto, no ano de 2015, a SEHAB por meio de um grupo de trabalho iniciou um processo de revisão da portaria supramencionada, tendo em vista que a aplicação dos critérios ora mencionados, em muitas vezes, não foi possibilitada em sua integralidade, frente à realidade e dinâmica da população atendida por esta Secretaria.
- v. Reconhecendo a necessidade de revisão desta norma regulamentadora, **SEHAB estabeleceu como meta sua revogação da Portaria supracitada e a publicação de um novo ordenamento, com intuito de substituí-la, até o final de 2019.**

30. Destaca-se a existência da Portaria nº 439/SEHAB.G/2010, instrumento normativo vigente que regulamenta o ordenamento do atendimento habitacional definitivo. Apesar do seu cumprimento não ser plenamente satisfatório, conforme justificativa apresentada pelos administradores atuais, esta norma possui alta relevância para os beneficiários, em função da repercussão externa que afeta sensivelmente os direitos dos mesmos, não os submetendo à discricionariedade dos administradores e ao possível risco de ocorrência de fraudes na distribuição das unidades habitacionais. Ademais, não seria razoável que, na falta de critérios mais adequados, os administradores pudessem ignorar as normas vigentes, editadas pela própria Secretaria em tela, enquanto formulam outras.

31. Adicionalmente, neste caso, observa-se o risco de ocorrência de eventuais prejuízos à Administração, decorrentes de decisões judiciais futuras, haja vista o não cumprimento pleno de seu instrumento normativo vigente que ampara os direitos de beneficiários dos Programas Habitacionais.

32. **Recomendação 001:** Editar e publicar novo instrumento normativo que regulamente o ordenamento do atendimento habitacional definitivo em substituição à Portaria nº 439/SEHAB.G/2010.

33. **Considerando que, em resposta à Solicitação de Auditoria Final - SA Final OS nº 67/2018/CGM-AUDI, a entidade auditada se manifestou de forma consolidada em relação às possíveis irregularidades identificadas por esta Equipe de Auditoria, as quais serão apresentadas a seguir, optamos, primeiramente, por apresentar cada uma das irregularidades, para, em seguida, expor a análise da manifestação da Unidade realizada por esta equipe e suas respectivas recomendações, quando pertinentes, também de forma consolidada.**

Ausência de registros em processo dos atos administrativos para concessão do auxílio aluguel

34. Não se evidenciaram registros em processo administrativo dos atos exigidos para concessão do benefício mediante checagem do duplo atendimento pelo DEAS, apreciação e manifestação técnica de DEAR I, DEAR II ou DEAS, assim como da autorização do secretário, descumprindo determinação prevista nos incisos V, VI e VII do Art.10º da Portaria SEHAB nº 131/2015 que regulamenta os procedimentos administrativos para concessão do Auxílio Aluguel.

Art. 10º. A concessão dos benefícios de atendimento habitacional provisório, mencionados no Art. 3º desta Portaria, seguirá os seguintes procedimentos:

(...)

*V. O processo administrativo ou o expediente será então encaminhado a **DEAS para a checagem do duplo atendimento;***

*VI. DEAR Regional providenciará o fechamento da listagem de beneficiários com informações individuais de identificação, caso a caso, e de seu enquadramento nos critérios de eleição, e encaminhará o processo ou o expediente para a **apreciação e manifestação técnica de DEAR I, DEAR II ou DEAS,** conforme o caso;*

*VII. Após manifestação favorável de DEAR I, DEAR II ou DEAS, endossada por CAS, o processo administrativo ou o expediente deverá ser encaminhado para **autorização do Secretário,** onerando dotação orçamentária específica; (grifos nossos)*

Ressalta-se a relevância da formalização dos atos mediante o encarte em processo, importante requisito de validade dos atos administrativos, uma vez que “A forma do ato administrativo é a materialização, é a exteriorização do ato. Em sentido estrito é o modo como se manifesta o ato

administrativo na realidade. Todo ato administrativo é, em princípio formal e a forma exigida pela lei quase sempre é a escrita, assim possibilita a prova de existência do ato.”¹

Ausência de registros em processo das comprovações de renda para concessão do auxílio aluguel

35. Não se evidenciaram em processo administrativo, as comprovações de renda familiar referentes às condições de enquadramento das famílias estabelecidas no Art. 8º da Portaria SEHAB nº 131/2015, resultando em descumprimento do inciso IV do Art.10º, conforme o exposto a seguir: que regulamenta os procedimentos administrativos para concessão do Auxílio Aluguel.

*Art. 8º A concessão do benefício fica condicionada ao **enquadramento da família nos critérios de renda para recebimento de atendimento habitacional provisório**, sujeita a avaliações técnicas periódicas. Caso a família não se enquadre nos critérios de atendimento habitacional provisório, deve ser orientada quanto ao atendimento habitacional definitivo. Parágrafo único – Os benefícios poderão ser concedidos a famílias com renda mensal de até R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), no caso daquelas compostas por até 04 (quatro) membros. No caso de famílias com 05 (cinco) ou mais membros, a concessão de benefício é a renda per capita limitada a R\$ 500,00 (quinhentos reais).*

Art. 10º. A concessão dos benefícios de atendimento habitacional provisório, mencionados no Art. 3º desta Portaria, seguirá os seguintes procedimentos:

(...)

*IV. Na sequência, os potenciais beneficiários serão convocados por DEAR Regional para **apresentação de documentos, com vistas ao enquadramento nas condições estabelecidas nesta Portaria;** (grifos nossos)*

Falta de documentação comprobatória dos Termos de Concessão do Benefício

36. Ausência de evidências de que os termos de compromisso foram assinados no momento da remoção, a fim de que fossem assegurados os direitos das famílias referentes ao atendimento e ao reassentamento. Esse documento está previsto nos Art. 6º e Art. 10º da Portaria SEHAB n.º 131/2015, porém não foi disponibilizado nos processos, solicitados pela equipe de auditoria, das famílias que foram removidas após o início da vigência dessa norma.

Art. 6º Todos os benefícios deverão ser concedidos por família e mediante Termo de Concessão de Benefício que estabelecerá as condições da concessão, firmado entre a família beneficiária e a SEHAB.

Art. 10. A concessão dos benefícios de atendimento habitacional provisório, mencionados no Art. 3º desta Portaria, seguirá os seguintes procedimentos:

(...)

VIII. Concedida a autorização, os beneficiários deverão ser cadastrados no Sistema HABISP e convocados para assinatura do Termo de Concessão do Benefício;

37. O Termo de Compromisso é o instrumento que formaliza e assegura a devido reconhecimento das condições de concessão e manutenção do atendimento habitacional provisório mediante pagamento do benefício financeiro para auxiliar a família removida na cobertura de despesa com moradia até o atendimento habitacional definitivo. No Termo de Compromisso são registrados o titular do benefício com seus dados pessoais, o valor do Auxílio Aluguel, entre outros dados, além de ser assinado pelo titular do benefício e pelo Secretário da SEHAB. Dessa

¹SILVA, NEURA MARIA DE FARIA, disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo.requisitos-de-validade-dos-atos-administrativos,39743.html>>, acesso em: 22/08/2018.

forma, além de constituir um registro formal do acordo, ele representa uma garantia da concessão do benefício para as famílias removidas pelo Poder Público, assim como atesta a data de formalização do ajuste, podendo até ser utilizado para fins de classificação no ordenamento do atendimento habitacional definitivo.

Ausência de registros em processo das comprovações de renda e atualização cadastral para renovação anual do auxílio aluguel

38. Não se evidenciaram em processo administrativo as comprovações de renda familiar das condições de enquadramento das famílias estabelecidas no Art. 8º da Portaria nº 131/2015, resultando em descumprimento do Art.10º que regulamenta os procedimentos administrativos para concessão do Auxílio Aluguel.

*Art. 8º A concessão do benefício fica condicionada ao **enquadramento da família nos critérios de renda para recebimento de atendimento habitacional provisório**, sujeita a avaliações técnicas periódicas. Caso a família não se enquadre nos critérios de atendimento habitacional provisório, deve ser orientada quanto ao atendimento habitacional definitivo. Parágrafo único – Os benefícios poderão ser concedidos a famílias com renda mensal de até R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), no caso daquelas compostas por até 04 (quatro) membros. No caso de famílias com 05 (cinco) ou mais membros, a concessão de benefício é a renda per capita limitada a R\$ 500,00 (quinhentos reais).*

Art. 10º. A concessão dos benefícios de atendimento habitacional provisório, mencionados no Art. 3º desta Portaria, seguirá os seguintes procedimentos:

(...)

*IV. Na sequência, os potenciais beneficiários serão convocados por DEAR Regional para **apresentação de documentos, com vistas ao enquadramento nas condições estabelecidas nesta Portaria;***

Falta de atualização cadastral e justificativa técnica para renovação anual do benefício

39. O parágrafo único do Art. 5º, o inciso IV do Art. 9º e o Anexo II da Portaria SEHAB n.º 131/2015, que traz o modelo do Termo de Concessão do Benefício, preveem a obrigação de atualização cadastral bem como uma justificativa técnica para a renovação anual do benefício auxílio aluguel. Nos processos administrativos das famílias não constam documentos que comprovam a realização de atualização cadastral e justificativa técnica para a renovação do benefício.

Art. 5º O benefício temporário tem como objetivo atender às famílias que se enquadrem nas situações descritas nos incisos III, IV e V do Art. 2º desta Portaria e nos incisos I e II do mencionado artigo, quando não houver empreendimento vinculado às intervenções. Parágrafo único - O benefício temporário será concedido pelo prazo de 12 (doze) meses prorrogável por igual período, mediante atualização cadastral e justificativa técnica.

Art. 9º. A concessão do Auxílio Aluguel seguirá a seguinte regulamentação:

(...)

IV. Para a renovação dos benefícios, o titular do Termo de Concessão de Benefício deverá comparecer à Central de Habitação da SEHAB, com a documentação necessária conforme estabelecido no Termo, até 30 (trinta) dias antes do vencimento da concessão, para atualização cadastral. CAS, por intermédio das Divisões Técnicas Regionais - DEAR, deverá encaminhar notificação ao beneficiário, a fim de lembrá-lo do compromisso e informá-lo do horário e local de comparecimento.

Anexo II - AUXÍLIO ALUGUEL - TERMO DE COMPROMISSO - BENEFÍCIO CONTINUADO

2 DO BENEFÍCIO

(...)

2.2. O benefício será concedido anualmente, sendo necessária atualização cadastral e análise técnica para continuidade do benefício, até a concessão da unidade habitacional definitiva no seguinte(s) empreendimento(s):

(...)

3 DA RENOVAÇÃO DO BENEFÍCIO

3.1 Para que seja verificada a possibilidade de renovação do benefício será necessária a atualização cadastral anual do BENEFICIÁRIO e a análise técnica.

(...)

3.6 Após a atualização cadastral, a situação do BENEFICIÁRIO será novamente avaliada, nos termos da Portaria nº 131/15, para que seja analisada a necessidade de concessão do benefício por mais 12 (doze) meses. Este procedimento será realizado anualmente até a concessão da unidade habitacional definitiva.

(...)

4 - DAS OBRIGAÇÕES DO BENEFICIÁRIO

4.1. São obrigações do BENEFICIÁRIO:

a) Manter as informações no cadastro de SEHAB atualizadas;

b) Comparecer na data de convocação para assinatura da síntese bem como comparecer no mês designado para atualização anual do cadastro.

Falta de evidência quanto à notificação aos beneficiários para a renovação anual do auxílio aluguel

40. O inciso IV do Art. 9º da Portaria SEHAB n.º 131/2015 define que a CAS, por meio das Divisões Técnicas Regionais (DEAR), deveria encaminhar notificação ao beneficiário, com intuito de lembrá-lo do compromisso e comunicá-lo do horário e local de comparecimento, a fim de que o Titular do Termo de Concessão de Benefício comparecesse à Central de Habitação da SEHAB, para a renovação dos benefícios. E, de acordo com o mesmo inciso, o favorecido deveria portar a documentação necessária, conforme estabelecido no Termo, até 30 dias antes do vencimento da concessão, com o objetivo de efetuar a atualização cadastral. Entretanto, a equipe de auditoria não constatou nenhuma evidência de que houvesse a execução destas notificações por parte da Unidade auditada aos beneficiários do Auxílio Aluguel, incidindo, assim, no possível descumprimento, pela SEHAB, da norma regulamentadora, no que tange ao procedimento descrito para a manutenção deste provento por parte do usuário.

*Art. 9º. Inciso IV. Para a **renovação dos benefícios**, o titular do Termo de Concessão de Benefício deverá comparecer à Central de Habitação da SEHAB, com a documentação necessária conforme estabelecido no Termo, até 30 (trinta) dias antes do vencimento da concessão, para atualização cadastral. **CAS, por intermédio das Divisões Técnicas Regionais - DEAR, deverá encaminhar notificação ao beneficiário**, a fim de lembrá-lo do compromisso e informá-lo do horário e local de comparecimento.*

41. Em manifestação referente às irregularidades apresentadas acima, a SEHAB informa que não observa, integralmente, desde o início da sua vigência, os critérios e procedimentos regulamentados pela Portaria nº131/SEHAB.G/2015 para a concessão e manutenção do benefício de atendimento habitacional provisório. A Unidade tem como justificativa a sua “*falta de capacidade logística e operacional*” para atender as 29.000 famílias, aproximadamente, beneficiárias do auxílio aluguel, alegando que isto compromete a gestão do benefício.

42. Além disso, a auditada informou ter aprovado e publicado durante o curso desta auditoria, em 10 de Abril de 2019, a **Portaria nº 50/SEHAB.G/2019** e a **Portaria nº 51/SEHAB.G/2019**.

43. A equipe de auditoria, ao solicitar os processos administrativos das famílias removidas, recebeu apenas cópias dos Autos de Interdição assinados pelas famílias no momento da remoção. Desta forma, não há registros das evidências que comprovam o cumprimento dos procedimentos exigidos para a concessão e manutenção dos benefícios, comprometendo a análise do controle da legalidade e possibilitando a ocorrência de fraudes na gestão dos recursos públicos envolvidos.

44. O Art. 2º da Lei Federal nº 9.784/1999 que instituiu as normas básicas sobre o processo administrativo, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração, estabelece a observância de critérios que demonstram a relevância da existência e implantação dos procedimentos administrativos que produzam registros em processo dos atos administrativos tendentes a produzir efeitos internos e externos à Administração Pública.

Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

VIII - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;

XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;

XII - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação. (grifos nossos)

45. Ressalta-se que essa auditoria não tem por objetivo avaliar a eficácia dos procedimentos administrativos e mecanismos de controle ou identificar a existência de fraudes, mas tão somente avaliar a conformidade com a legislação em vigor e as eventuais omissões que possam ocasionar riscos para a Administração ou aos direitos dos beneficiários.

46. **Recomendação 002:** Realizar a atualização cadastral para toda a base de beneficiários do

Auxílio Aluguel em que o benefício esteja vigente por mais de 12 meses, a fim de que sejam reavaliadas as condições de manutenção do benefício concedido.

47. **Recomendação 003:** Registrar em processo eletrônico, por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), e, sempre que possível, individualizado por beneficiário, todos os atos administrativos, previstos em regulamento, atinentes à concessão e à manutenção do benefício do Auxílio Aluguel.

48. **Recomendação 004:** Realizar a convocação de todos os titulares das famílias removidas para assinatura do Termo de Compromisso, e garantir, por meio da implementação e gestão de controles eficazes, que novas famílias firmem o termo no momento da remoção.

CONCLUSÕES

49. Diante do exposto nos tópicos anteriores deste documento, permite-se concluir, como resultado desta auditoria, que a atuação da SEHAB no Parque das Flores, iniciada em 2012, para resolver problemas habitacionais críticos e urgentes, vem sendo conduzida mediante ausência/omissão de procedimentos que garantam o uso adequado e responsável dos recursos públicos ou, quando presentes, sem o comprometimento dos seus administradores no cumprimento dos procedimentos de controle ou que preservem os direitos dos administrados, ainda que editados pela própria pasta, alegando-se a insuficiência de recursos para administrá-los.

50. Por fim, há de se sugerir que, diante da escassez de recursos para execução de programas que demandam a atualização cadastral periódica para manutenção dos benefícios concedidos, que historicamente vinham se utilizando de recursos humanos para execução de procedimentos burocráticos por meio do atendimento presencial na sede da Secretaria, haja a implementação de técnicas de programação e/ou outras inovações, a exemplo de soluções que envolvam a diversificação dos canais de atendimento, tais como telemarketing e autoatendimento pela internet.

À consideração superior.

São Paulo, 28 de junho de 2019.