



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
CAROLINE ROSEIRA DOMINGUES

**AUDITORIA FORENSE: COMBATE À FRAUDES EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA
NO SETOR DE CONCESSÃO DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO NO PROGRAMA
MINHA CASA MINHA VIDA**

CURITIBA
2018

CAROLINE ROSEIRA DOMINGUES

**AUDITORIA FORENSE: COMBATE À FRAUDES EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA
NO SETOR DE CONCESSÃO DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO NO PROGRAMA
MINHA CASA MINHA VIDA**

Monografia apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, como pré-requisito para obtenção do título de Especialista em MBA – Auditoria Integral

Orientadora: Prof. Dra. Mayla Cristina Costa

CURITIBA
2018

TERMO DE APROVAÇÃO

CAROLINE ROSEIRA DOMINGUES

AUDITORIA FORENSE: COMBATE À FRAUDES EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA
NO SETOR DE CONCESSÃO DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO NO PROGRAMA MINHA
CASA MINHA VIDA

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista,
Curso de Especialização em Auditoria Integral, Setor de Ciências Sociais Aplicadas,
Universidade Federal do Paraná. Universidade Federal do Paraná, pela seguinte
banca examinadora:

Prof. Dra. Mayla Cristina Costa
Orientador – Departamento de Ciências Contábeis - UFPR

Prof.
Departamento de

Prof.
Departamento de

Prof.
Departamento de

Curitiba, 25 de julho 2018

RESUMO

O objetivo desse trabalho foi apresentar procedimentos de combate à fraude em instituição financeira no setor de crédito imobiliário no Programa Minha Casa Minha Vida utilizando técnicas de auditoria forense. No contexto brasileiro, o Programa Minha Casa Minha Vida foi lançado pelo Governo Federal em 2009 com o intuito de fomentar a produção de moradia própria para beneficiar a população de baixa renda, ao mesmo tempo, incentivar as empresas privadas à construção das unidades necessárias para diminuir o déficit habitacional. Com o envolvimento de várias frentes, Governo Federal, iniciativa privada, prefeituras, estados da federação, instituições financeiras, entidades não governamentais e aporte de dinheiro público através de subsídios, torna-se ambiente propício para a ocorrência de fraudes. Diante do quadro acima descrito, utilizou-se como procedimentos metodológicos a pesquisa bibliográfica desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos, terá abordagem qualitativa, como forma de conhecer a natureza de um fenômeno social como a fraude.

Palavras-chave: Fraude. Crédito Imobiliário. Programa Minha Casa Minha Vida.

ABSTRACT

The objective of this work was to present procedures for combating fraud in the financial institution sector of home loans in the Minha Casa Minha Vida Program using techniques of forensic audit. In the Brazilian context, the Minha Casa Minha Vida Program was released by the Federal Government in 2009 with the aim of fostering the production of own housing to benefit the low-income population, at the same time, encourage the construction of private enterprises units required to reduce the housing deficit. With the involvement of a number of fronts, the Federal Government, private sector, municipalities, Federation States, financial institutions, non-governmentalities and contribution of public money through grants, it becomes environment conducive to the occurrence of fraud. On the framework described above, used as methodological procedures the bibliographical research developed on material already prepared, consisting mainly of books and scientific articles, it will have a qualitative approach, as a way of know the nature of a social phenomenon as fraud.

Key-Words: Fraud. Home loans. Minha Casa Minha Vida Program.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
1.1	CONTEXTO E PROBLEMA.....	7
1.2	OBJETIVOS	8
1.3	JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA	8
2	REFERENCIAL TEÓRICO	10
2.1	AUDITORIA.....	10
2.2	FRAUDE	11
2.3	CRÉDITO IMOBILIÁRIO	18
3	METODOLOGIA DA PESQUISA	24
3.1	TIPOLOGIA DA PESQUISA QUANTO AOS OBJETIVOS	24
3.2	TIPOLOGIA DA PESQUISA QUANTO AO PROBLEMA DE PESQUISA.....	24
3.3	TIPOLOGIA DA PESQUISA QUANTO À ABORDAGEM DOS PROCEDIMENTOS	24
3.4	LEVANTAMENTO DE DADOS E INFORMAÇÕES	25
4	APRESENTAÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE DO RESULTADOS	26
4.1	PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – PMCMV	26
4.2	INFORMAÇÕES PARA CONCESSÃO DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO	32
4.3	DEMONSTRAÇÃO DAS ETAPAS MAIS FRÁGEIS E SUSCETÍVEIS A FRAUDES.....	38
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	44
	REFERÊNCIA	46
	ANEXO 1 – ANÁLISE <i>STAKEHOLDER</i> FORMULADA PELO TCU	50
	ANEXO 2 – FORMULÁRIO DE IDENTIFICAÇÃO DOS ELEMENTOS DO PROCESSO – PEÇA AUDITORIA DO TCU	52
	ANEXO 3 – ANÁLISE SWOT – PEÇA DE AUDITORIA DO TCU	55
	ANEXO 4 – DIAGRAMA DE BLOCOS – PMCMV FAR PEÇA DE AUDITORIA TCU	57
	ANEXO 5 – DIAGRAMA DE BLOCOS PMCMV ENTIDADES – PEÇA DE AUDITORIA TCU	58
	ANEXO 6 – DIAGRAMA DE BLOCOS PMCMV 50 HAB - PEÇA DE AUDITORIA TCU	59

ANEXO 7 – DIAGRAMA DE BLOCOS PMCMV FINANCIAMENTO – PEÇA DE AUDITORIA TCU	60
---	-----------

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTO E PROBLEMA

Diante do panorama atual brasileiro e mundial de escândalos de corrupção e fraude, em que novas modalidades e métodos de fraudar surgem a cada dia, nasce a necessidade de uma nova abordagem da auditoria, a auditoria forense, pautada na investigação e na obtenção de provas de autoria e materialidade de ilícitos.

Talvez tenha nascido do desencontro entre a expectativa da sociedade de que a auditoria atue realmente como ferramenta de combate à fraude e a realidade encontrada, pois a finalidade principal da auditoria é obter elementos de convicção que permitam julgar se as demonstrações contábeis foram efetuadas de acordo com as normas e princípios da contabilidade e se refletem adequadamente a situação econômico-financeira da entidade auditada dando credibilidade às demonstrações e não a de detectar fraudes, já que essa é uma atribuição da Alta Administração através de uma política de controles internos eficientes e eficazes. Conforme SILVA cita em sua dissertação de mestrado no Instituto Técnico de Tomar.

Contudo, por vezes, espera a sociedade, bem como os restantes interessados que os auditores, devido ao seu acesso privilegiado à informação, consigam detectar a prática de atos ilegais. As diferenças de expectativas em auditoria têm vindo a afetar os profissionais do ramo, com incidência crescente nos últimos anos, sendo responsáveis por algum ambiente de descontentamento, crítica e litígio com a sociedade. De acordo com os atuais normativos em vigor, verifica-se uma *expectation gap* ou diferença de expectativas entre as funções dos auditores na realização do seu trabalho e entre o que a sociedade espera dos resultados obtidos. (SILVA, 2013, p.13).

No contexto brasileiro, o Programa Minha Casa Minha Vida lançado pelo Governo Federal em 2009 com o intuito de fomentar a produção de moradia própria e beneficiar a população de baixa renda, ao mesmo tempo, incentivar as empresas privadas à construção das unidades necessárias para diminuir o déficit habitacional. Com o envolvimento de várias frentes, Governo Federal, iniciativa privada, prefeituras, estados da federação, instituições financeiras, entidades não governamentais e aporte de dinheiro público através de subsídios, torna-se ambiente propício para a ocorrência de fraudes.

Diante do quadro acima descrito, materializa-se a seguinte pergunta: como combater fraudes em instituição financeira no setor de crédito imobiliário no Programa Minha Casa Minha Vida?

1.2 OBJETIVOS

- Objetivo Geral

Apresentar procedimentos de combate à fraude em instituição financeira no setor de crédito imobiliário no Programa Minha Casa Minha Vida utilizando técnicas de auditoria forense.

- Objetivos Específicos

- (i) mapear as etapas do Programa Minha Casa Minha Vida;
- (ii) levantar informações necessárias para concessão de crédito imobiliário;
- (iii) consolidar, a partir do mapeamento e do levantamento, as informações para detectar as etapas mais frágeis e suscetíveis a fraudes.

1.3 JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA

O presente estudo é relevante por tratar de uma importante estratégia do Governo Federal concebida por meio do Programa Minha Casa Minha Vida, que visa contribuir para o desenvolvimento sustentável do país, estados e municípios, desenhado com o objetivo principal de diminuir o *déficit* habitacional, é responsável também pela geração de emprego e renda e tem suma importância como programa de política pública e inserção social.

Do ponto de vista do curso de MBA em Auditoria Integral da Universidade Federal do Paraná, este trabalho justifica-se de maneira prática por considerar que combater desvios e fraudes em programas sociais como este é imprescindível para salvaguardar a transparência do processo como um todo e garantir que os recursos e benefícios atinjam a parcela da população a quem o programa foi destinado.

A importância da concessão de crédito em conformidade com normas internas e externas e cumprindo os regulamentos e as boas práticas do mercado

diminui o risco de inadimplência e conseqüentemente o risco de prejuízos financeiros à instituição.

Com relação ao aspecto teórico, verifica-se que no Brasil há uma carência muito grande de pesquisas sobre fraude (Jesus, 2005) e o instituto da auditoria forense é pouco estudado e aplicado, nesse sentido, o presente trabalho procura suprir essa lacuna e servir como material de referência para outros estudantes que estudem temas correlacionados.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 AUDITORIA

A título de ilustração temos o que Crepaldi define auditoria:

A auditoria é o levantamento, estudo e avaliação sistemática das transações, procedimentos, operações, rotinas e das demonstrações financeiras de uma entidade[...] e compreende o exame de documentos, livros e registros, inspeções e obtenção de informações e confirmações, internas e externas, relacionados com o controle do patrimônio, objetivando mensurar a exatidão desses registros e das demonstrações contábeis deles decorrentes. (CREPALDI, 2002, p.23).

É um conjunto de procedimentos que ao final dos trabalhos vai possibilitar ao auditor emitir parecer sobre as demonstrações contábeis, a fim de que possa subsidiar ações das partes envolvidas que tenham interesse na empresa auditada, entre eles, administração da empresa, clientes, fornecedores, investidores e governo.

No Brasil as normas de auditoria são definidas pelas resoluções do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), uma Autarquia Especial Corporativa dotada de personalidade jurídica de direito público, criado e regido por legislação específica, o Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, o CFC possui estrutura, organização e funcionamento regulamentados pela Resolução CFC nº 1.370, de 8 de dezembro de 2011.

A norma brasileira de contabilidade NBC TI 01 conceitua Auditoria Interna como:

A Auditoria Interna compreende os exames, análises, avaliações, levantamentos e comprovações, metodologicamente estruturados para a avaliação da integridade, adequação, eficácia, eficiência e economicidade dos processos, dos sistemas de informações e de controles internos integrados ao ambiente, e de gerenciamento de riscos, com vistas a assistir à administração da entidade no cumprimento de seus objetivos. (CFC, 2003).

A auditoria forense utiliza de técnicas multidisciplinares e envolve o trabalho de vários profissionais peritos em diversas áreas como, contadores, advogados, grafotécnicos, engenheiros de computação, especializado em investigações das forças de segurança privadas ou públicas, peritos criminais (HOOG, 2012). Segundo Serra (2016) neste tipo de auditoria, o auditor deve desenhar o seu programa de

auditoria, com vista à obtenção de provas que evidenciem a prática de fraude ou corrupção. As competências do auditor para realizar este tipo de auditoria excedem as utilizadas para perpetrar auditorias de desempenho ou conformidade.

Ainda segundo Serra (2016), após o procedimento próprio de auditoria, mediante a utilização de métodos, técnicas, realização de testes e amostras e depois de concluídas as várias fases do processo, isto é, estudo preliminar, elaboração e aprovação do plano global de auditoria, execução da auditoria, avaliação e elaboração do relatório, podem ser detectadas anomalias. As anomalias detectadas pode ir de simples erros, irregularidades, à prática de infrações financeiras ou mesmo de infrações de natureza criminal.

Durante a execução do trabalho de auditoria, caso sejam detectados indícios de erros, irregularidades ou mesmo infrações, o auditor pode alterar o seu programa de auditoria. Deve então realizar todas as diligências de prova ao seu alcance, observando as regras de registo próprias de depoimentos, acautelando que sob o ponto de vista material e formal, a prova produzida no âmbito da auditoria é suficiente para ser utilizada em termos judiciais (SERRA, 2016, p.26).

Para Badillo (2008) a auditoria forense é especializada e se concentra na prevenção e detecção de fraudes financeiras através de duas abordagens, preventiva e reativa. A preventiva é orientada para fornecer garantia ou assessoria às organizações em relação a sua capacidade de dissuadir, evitar, detectar e reagir a fraude, pode incluir o trabalho de consultoria para implementar programas e controles antifraudes, sistemas de alerta antecipado de irregularidade e de denúncias. Ou seja, tomar ações e decisões no presente para evitar fraudes no futuro. A outra abordagem é a reativa, identifica a existência de fraude através da investigação minuciosa com vista a estabelecer, entre outros aspectos, o montante da fraude, os efeitos diretos e indiretos, possível tipificação legal e presumíveis autores e cúmplices. O destino das conclusões deste tipo de auditoria forense é as instâncias judiciais, que irá analisar, julgar e sentenciar. O enfoque é reativo, porquanto implica tomar ações e decisões no presente sobre fatos ocorridos no passado.

2.2 FRAUDE

JESUS (2005) conceitua fraude como comportamento econômico.

A fraude é um comportamento econômico por si mesmo. Constitui-se em uma ação resultante de percepções, atitudes, objetivos e dinheiro. Poderíamos dizer que fraude é um comportamento desviante do comportamento econômico, pois é irracional em sua natureza, o fraudador busca racionalizar suas ações irracionais para si próprias. (JESUS, 2005, p.85).

Comer (2001) define fraude como qualquer comportamento pelo qual uma pessoa ganha ou pretende ganhar uma vantagem desonesta sobre outras pessoas. Fraudar é justamente a conduta que demanda dolo, pois a mera voluntariedade da conduta é insuficiente para caracterizar o intuito de burlar ou enganar algo ou alguém (NUCCI, 2015).

Ainda Nucci (2015) diz que vantagem pode ser qualquer lucro, ganho, benefício ou privilegio para o agente, seja lícito ou ilícito, não tendo necessidade de ter conteúdo de natureza econômica.

Os métodos de fraude são classificados por Jesus (2005) em contra indivíduos, contra o comércio e contra o governo. No primeiro método uma das mais recorrentes fraudes acontece contra investidores, relacionadas muitas das vezes com a ambição das vítimas, como no caso Madoff por exemplo, em que se sabia que a rentabilidade era maior que a média do mercado e movidos pela ganância permaneciam investindo.

Em relação a ganância Mikalovski pondera:

Hodiernamente, há teorias científicas que foram desenvolvidas tendo como centro a questão da expansão de um ramo expressivo e impactante no meio social: a criminalidade financeira, relacionada, não várias vezes, com a corrupção e com a necessidade tipicamente humana baseada na ganância descontrolada, determinando o fomento de agir impulsionado pela necessidade de se possuir cada vez mais, mesmo se tratando de pessoas, que via de regra, já são possuidoras de considerável patrimônio, a exemplo do que ocorre com os operadores do mercado financeiro (MIKALOVSKI, 2014, p. 123).

O segundo método o autor chama de *hi-tech frauds* tendo em vista a complexidade com que as fraudes são realizadas. A redução de custos de equipamentos de informática facilitou a confecção de papel moeda falso, a falsificação de assinaturas e de talões de cheques, ficando mais difícil o seu combate devido à melhoria na qualidade das fraudes. O conluio com funcionários de empresas de emissão dos referidos documentos faz com que os fraudadores tenham acesso a

informações importantes, como também enfraquecem o sistema de controle de segurança.

O terceiro é causado devido a inexistência de um controle rigoroso, a insuficiência na fiscalização faz do governo uma grande vítima das fraudes. A morosidade na detecção e a prescrição beneficiam os criminosos e contribuem para o aumento da incidência desse tipo de fraude, impulsionada pela impunidade.

Nesse viés, verifica-se nas palavras de Mikalovski que a antecipação no combate às fraudes colabora na sua prevenção:

Nesse sentido, deve-se considerar que, no que concerne ao crime sofisticado, a polícia age reativamente, de modo tardio e com pouca efetividade, quando deveria trabalhar com proatividade, celeridade e apresentando resultados inibidores para a sociedade (MIKALOVSKI, 2014, p. 118).

Jesus (2005) ainda afirma que nos países de economia mais pobre são maiores as possibilidades de ocorrência de fraude e corrupção tendo em vista que eles têm uma burocracia ineficiente e venal.

Comer (2011) faz uma primeira divisão das fraudes em ocasionais, que acontecem uma só vez e em sistemáticas e periódicas. As fraudes do tipo ocasional possuem elementos como velocidade e surpresa.

Comer (2011) explica que para uma fraude ser repetida é necessária a camuflagem que pode ser de dois tipos: manipulação de registros contábeis ou fraude de registros contábeis e deturpação de realidades físicas, comerciais ou pessoais, como a fraude documental que por meio da formação de documento falso, adulteração de documento verdadeiro ou utilização de um documento verdadeiro por terceiro como se seu fosse (roubo de identificação).

O “Triângulo de Fraude” hipótese formulada pelo criminologista estadunidense R. Cressey em 1943 é matéria recorrente nos estudos e tratados sobre fraude, como se observa nos três exemplos a seguir:

Nesse sentido destaca-se a hipótese criada por Cressey (1953), que permite analisar o comportamento fraudulento de gestores em corporações por intermédio da análise de três dimensões: pressão, oportunidade e racionalização. Essa hipótese relata que indivíduos que ocupam cargos de confiança na área financeira (confiança financeira) podem violar tal confiança caso possuam algum problema financeiro particular que não possa ser compartilhado (MACHADO & GARTNER, 2007, p.61).

De acordo com Almeida et al (2015) o modelo de Cressey é importante instrumento para explicar os fatores que motivam a ocorrência de fraude.

Nessa linha, Cressey (1950) identificou três elementos em comum (racionalização, motivação e oportunidade) e desenvolveu o Triângulo da Fraude, baseado na tentativa de compreensão dos motivos que levariam um indivíduo com respeitabilidade, pertencente à alta classe social violar a lei (MARAGNO & BORBA, 2017, p.42).

Os artigos mencionados e outros destacam os três vértices do triângulo, como os três elementos motivacionais para o cometimento de fraude pelos indivíduos, sendo eles pressão, oportunidade e racionalização.

A pressão está relacionada a necessidade econômica pessoal ou familiar existente (Almeida et al, 2015), refere-se a algo que aconteceu na vida do fraudador e que criou uma necessidade estressante o motivando a fraudar (Machado et al, 2018).

A motivação, como todos os aspectos do comportamento humano, é passível de alterações, está sujeita a forças externas, as pressões que aumentam a probabilidade de fraude incluem a instabilidade do país, a incerteza econômica e agentes aplicadores de lei corruptos. O nível de fraude aumenta também em tempos de recessão e em setores industriais em declínio (COMER, 2011).

A vertente comportamental da motivação além de estar vinculada a necessidades financeiras, pode também estar relacionada a necessidades psicológicas, como afirmação pessoal e vingança (Carvalho & Oliva, 2006). Outra justificativa usada como desculpa para a desonestidade é a ideologia, como no caso de fraudes para ocultar evasão fiscal, em que o autor alega que “impostos são inconstitucionais” ou “eu pago impostos suficientes e não obtenho os retornos esperados” (Maragno & Borba, 2017).

A oportunidade refere-se à capacidade de cometimento da fraude, agindo de forma fraudulenta com risco baixo de ser descoberto (Almeida et al, 2015), pressupõe-se que os fraudadores têm o conhecimento e a chance para cometer crimes (Machado et al, 2018).

Comer (2011) afirma que todos têm oportunidade de cometer fraudes contra empregador, fornecedores e clientes, contra terceiros e contra departamentos governamentais. Oportunidade que é orientada por quatro fatores: (1) o acesso que o transgressor tem ou pode conseguir às instalações, contas, ativos e sistemas de

computação; (2) habilidade em identificar a oportunidade e explorá-la; (3) tempo disponível para planejar e executar a fraude com sucesso; (4) a posição ou senioridade, geralmente quanto mais antigo o empregado se tornam menos restritivos os controles.

Jesus (2015) diz que para se obter sucesso o fraudador utiliza de três recursos: obtenção de ferramentas de fraude, conhecimento de como usar a ferramenta de fraude e o objetivo de valores monetários que sejam facilmente conversíveis em moeda corrente. Sendo que os meios podem ser os mais variados possíveis, variando de acordo com os objetivos a serem atingidos e também conforme sejam do meio interno ou externo.

Para Jesus (2015) a maior parte das fraudes cometidas por pessoas externas à entidade deve-se a uma única ferramenta, a habilidade linguística de convencimento, porém se deparam com obstáculos como a necessidade do conhecimento de como proceder no cometimento da fraude, a motivação para realizar e o risco das consequências.

Comer (2011) diz que a maioria das fraudes corporativas ocorre por meio da quebra de confiança por parte de funcionários e terceiros, aos quais os privilégios de acesso são concedidos pelas vítimas e cita o exemplo do caso Barings.

Nick Leeson, um promissor e prodígio funcionário do banco, que em 1994 obteve, pessoalmente, quase 20% do ganho do Barings, atuava sem qualquer supervisão no que se referia aos seus limites operacionais, além de acumular funções na mesa de operações e na retaguarda operacional, o que lhe permitiu realizar operações não autorizadas e possibilitou a ocorrência de fraudes no mercado de derivativos da Bolsa de Cingapura (FARIAS, 2011).

Tanto Jesus (2015) quanto Comer (2011) afirmam que uma forma de prevenção seria o cuidado na hora da contratação de pessoal e o devido acompanhamento do comportamento dos trabalhadores na organização, já que muitas empresas são negligentes na verificação do histórico de funcionários com potencial.

No terceiro vértice do Triângulo da Fraude de Cressey tem-se a racionalização, através da qual os indivíduos fraudadores justificam a quebra de confiança como sendo um meio de resolução de seus problemas financeiros e passam a usar os recursos obtidos em benefício próprio, embora auto alimentem uma falsa sensação de seriedade em suas ações (MACHADO et al, 2007).

Machado et al (2007) seguem dizendo que, portanto, a racionalização é o processo no qual o fraudador determina mentalmente que o comportamento fraudulento é uma atitude correta e considerando que a vítima pode absorver as consequências desse ato e que ninguém será prejudicado materialmente.

Silva (2013) refere-se a racionalização como uma forma de negação que a pessoa que atuou fraudulentamente geralmente utiliza para justificar a si própria o ato perpetrado e não aceitar a realidade dos fatos.

Segundo Mikalovski (2011), sabe-se que a pessoa intencionada ao cometimento da fraude, visualiza uma relação teoricamente benéfica entre os riscos e as recompensas, materializadas no lucro patrimonial.

Jesus (2015) confirma a ideia quando diz que a pessoa que pensa em fraudar irá analisar quais seriam os prováveis benefícios líquidos provenientes desse ato, se eles poderiam superar os riscos líquidos e ainda, qual o custo marginal de permanecer fraudando.

Comer (2011) apresenta um fator que está presente em várias fraudes, a colusão, que pode ser definida como um acordo entre duas ou mais pessoas para cometer um ato desonesto, ocorre normalmente, sob duas circunstâncias distintas: (1) promover as oportunidades necessárias, os recursos ou especialização para cometer uma fraude – colusão mínima; (2) dividir os benefícios de fraudes de nível de especialização baixo entre o número máximo de pessoas – colusão máxima.

Silva (2013) usa o termo conluio para definir a conjugação de esforços de vários indivíduos, normalmente em posições chave da organização, que em conjunto, com o objetivo de tirar benefícios de uma determinada situação, atuam de forma fraudulenta, de modo a dificultar a sua detecção.

Os níveis de colusão são divididos de acordo com as circunstâncias em que ocorrem (COMER, 2011): passiva - uma pessoa que não está envolvida em uma fraude toma conhecimento mas não diz nada; negligente - uma pessoa reconhece que sua falha permitiu a realização da fraude; que apoia - uma pessoa sabe a respeito da fraude em área de sua responsabilidade mas a ignora; comprometida - uma pessoa participa ativamente da fraude.

Pesquisa realizada pela KPMG (2015) traçou o perfil do fraudador ao redor do mundo, foi preenchido pelos profissionais da empresa questionário detalhado sobre aproximadamente 750 fraudadores, a fim de se obter conhecimento sobre os tipos de profissionais que cometem fraudes, sobre os tipos de fraude que eles

cometem e sobre a maneira através da qual as fraudes são detectadas, a seguir estão detalhados os resultados obtidos.

Em relação ao gênero e idade 79% são homens; 45% das mulheres fraudadoras estão na faixa de idade entre 36 e 45 anos.

TABELA 1 – PROPORÇÃO DE FRAUDADORES POR FAIXA ETÁRIA

Faixa de idade	Proporção de fraudadores*
18 a 25 anos	1%
26 a 35 anos	14%
36 a 45 anos	37%
46 a 55 anos	31%
Acima de 55 anos	8%

FONTE: KPMG (2015)

*9% restante sem informação de idade

Na pesquisa foi verificado que 65% dos fraudadores são empregados pela organização vítima e um número adicional de 21% é composto de ex-empregados. Entre os fraudadores que eram empregados, 38% trabalharam na organização por mais de seis anos.

Em 62% das fraudes, o autor compactuou com terceiros. As mulheres são menos propensas a compactuar, somente 45% compactuavam com outras pessoas quando comparados com os 66% no caso dos homens. O conluio envolvendo mais de cinco profissionais aumentou de 9% em 2010 para 20 % em 2015. O maior índice de conluio localiza-se na América Latina e no Caribe. A Oceania (Austrália e a Nova Zelândia) e a América do Norte (os EUA e o Canadá) apresentam os maiores percentuais de fraudadores atuando sozinhos.

Foi abordado na pesquisa qual a principal motivação para o fraudador, segue descrito na (TABELA 2).

TABELA 2 – MOTIVAÇÃO DO FRAUDADOR

Motivação	Índice de incidência
Para ganho financeiro pessoal e por cobiça	66%
“Porque tenho muita vontade” ou Porque eu posso”	27%
Influenciado pela cultura organizacional	13%
Desejo de atingir metas/esconder prejuízos para receber gratificações	12%
Desejo de cumprir metas orçamentárias/esconder prejuízos para manter emprego	12%
Desejo de atingir metas/esconder prejuízos para proteger a empresa	11%
Outra motivações não relacionadas acima	10%
Outros motivos incluindo perda de confiança, prevenção da ocorrência do <i>compliance</i> regulatório, influenciado por classificações, influenciado por publicidade, desmembramento das operações	5%

FONTE: KPMG (2015)

2.3 CRÉDITO IMOBILIÁRIO

A questão habitacional compõe um dos elementos mais importantes no passivo da exclusão social brasileira. A disparidade no país é histórica e remonta à origem da nação brasileira baseada no setor agrário exportador. Com o processo de industrialização, a partir da década de 1930, quando se iniciou a migração do campo para as cidades, o Estado passa a investir em infraestrutura urbana e regional para dar apoio ao processo industrial, porém a capacidade de instalação de infraestrutura por parte do Estado era insuficiente em face ao crescimento da população urbana (RAMOS & NOIA, 2016).

Nas décadas seguintes, os esquemas de financiamento habitacional eram bastante restritos e não havia alternativa para a provisão formal de unidades para a população de baixa renda. O aluguel era importante via de acesso à moradia, mas o mercado de alugueres sofreu com a crise devido a uma série de Leis do Inquilinato, que congelava preços e provocou a estagnação da produção destinada a esse fim (ELOY, 2013).

De acordo com os estudos de Ramos et al (2016), nos anos 1950, o déficit habitacional era de 3,6 milhões de moradias, desconsiderando-se os cortiços e favelas que já eram bastante comuns nos grandes centros urbanos na época. Segundo Eloy (2013), na mesma década as estratégias destinadas a classe média, como por exemplo, os Institutos de Aposentadorias e Pensões que produziram os primeiros conjuntos habitacionais do país, destinados exclusivamente às suas categorias profissionais, formadas por famílias de renda média ou moderada, começavam a mostrar sinais de estrangulamento, tudo devido em grande parte à inflação e juros negativos, que inibiam tanto a poupança quanto os mecanismos de financiamento imobiliário.

Em relação aos juros negativos e inflação Pinto (2015) escreve:

No caso do financiamento bancário, o fator que gerava maior impedimento era que as taxas de juros pagas pelos bancos para remunerar os investidores eram nominais constantes. Com a aceleração da inflação, essas taxas passaram a ser negativas, fato que gerou total desinteresse por parte dos fundos de investimentos e de investidores individuais de aplicarem seus recursos no setor de crédito imobiliário (PINTO, 2015, p. 281).

A primeira política nacional de habitação criada em 1946, a Fundação da Casa Popular, tinha por objetivo a construção de moradias, apoio à indústria de

materiais de construção e a elaboração de projetos de saneamento, porém a falta de recursos e as regras de financiamento estabelecidas comprometeram o desempenho do programa, restrita alguns Estados da Federação, até a sua extinção não chegou a produzir 17 mil unidades habitacionais (RAMOS et al, 2016).

Pinto (2015) aponta que a ausência de dois fatores fundamentais para o bom funcionamento de crédito imobiliário tornava o financiamento habitacional até 1964 algo bastante restrito:

O primeiro era com relação aos mecanismos que preservassem os valores reais dos empréstimos, considerando o longo prazo que é necessário para a liquidação desse tipo de financiamento (correção monetária dos contratos). O outro problema era com relação à necessidade de um arcabouço jurídico e institucional para padronizar os contratos trazendo mais segurança aos investidores, além de criar mecanismos de financiamento estruturado para articular a demanda e a oferta (PINTO, 2015, p.282).

A necessidade de equacionamento do financiamento habitacional, o anseio da indústria da construção civil que clamava por estímulo, o déficit habitacional urbano estimado na época em 8 milhões de unidades, aliado a necessidade do governo que assume o poder após o Golpe Militar e precisava se legitimar, portanto buscava o apoio das massas populares, base de sustentação populista do governo afastado do poder (ELOY, 2013). Pinto (2015) acrescenta ainda nesse contexto, a grande dificuldade de se captar recursos para fomentar o mercado de crédito imobiliário. Então em 21 de agosto de 1964, o Governo Federal cria a Lei nº 4380 que dá origem ao Sistema Financeiro da Habitação, o SFH.

Segundo Eloy (2013), historicamente foi primeira estruturação de uma política voltada à habitação de maior envergadura no Brasil e destaca que o objetivo primordial da lei era promover o acesso da população de baixa renda ao financiamento habitacional conforme versa o Artigo 1º:

O *Govêrno* Federal, através do Ministro de Planejamento, formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de *interêsse* social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda (BRASIL₂, 1964).

Pinto (2015) confirma ao dizer que o papel principal do SFH era criar condições facilitadoras de construção e aquisição da casa própria com foco

diferenciado principalmente à população desfavorecida economicamente, sendo o grande avanço no âmbito das reformas bancárias e do mercado de capitais da época e proporcionou ambiente favorável à captação de recursos destinado a habitação.

A lei 4.380/64 também criou o Banco Nacional de Habitação (BNH), órgão central operador do SFH, tinha por finalidade coordenar todos os agentes, regulamentar, fiscalizar e garantir liquidez do Sistema, definir diretrizes para os investimentos públicos e privados, bem como as condições de financiamento para os mutuários finais (ELOY, 2013).

Outra inovação advinda da lei foi a instituição da correção monetária para os contratos imobiliários (PINTO, 2015). Como medida atrativa para restabelecer a poupança e permitir investimentos de longo prazo em um cenário de taxas de juros reais negativas (ELOY, 2013). Os contratos de venda, empréstimos para aquisição ou construção de habitação poderiam prever o reajuste das prestações mensais de amortização e juros com a consequente correção do valor monetário da dívida a cada aumento do salário mínimo, reajuste baseado no índice geral de preços mensalmente apurado ou adotado pelo Conselho Nacional de Economia que refletia adequadamente as variações no poder aquisitivo da moeda nacional (BRASIL₂, 1964).

Conforme Eloy (2013), o SFH era abastecido inicialmente por recursos oriundos da emissão das letras imobiliárias, recursos da União e de contribuição sobre salários. Contudo, essas fontes logo se mostraram insuficientes para o atingimento das metas estabelecidas.

Pinto (2015) explica que as letras imobiliárias, títulos garantidores de pagamento futuro, podiam ser emitidas tanto pelas Sociedades de Crédito Imobiliárias, também criadas pela Lei 4.380/64, quanto pelo BNH. Quando emitidas pelo BNH eram garantidas pela União o que as tornava bastante seguras. Pinto (2015) assim como Eloy (2013) afirmam que os recursos eram bastante reduzidos em razão da própria conjuntura econômica da época, com problemas inflacionários e baixos salários da maior parte da população e principalmente por não haver no país um mercado secundário líquido suficientemente desenvolvido para um nível de comercialização que pudesse capitalizar grandes volumes de recursos para o SFH.

Segundo Eloy (2013) era preciso que o *funding* fosse equacionado, então em 1966, foram criadas e regulamentadas duas fontes de recursos, baseadas em captação de depósitos voluntários e compulsórios a fim de promover o necessário

respaldo financeiro, para em conjunto com a estrutura nacional organizacional, ser capaz de empreender o financiamento e a produção habitacional em larga escala. Assim a poupança que já existia foi regulamentada e mais tarde foi reunida sob a denominação de Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e foi instituído o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Ramos et al (2016) explica que o modelo estabelecido pelo BNH a partir de 1966 baseava-se em um conjunto de ações que deixaram marcas importantes na estrutura institucional e na concepção de recursos específicos e na concepção dominante de política habitacional. A primeira ação foi a criação do sistema financeiro que permitiu a captação de recursos específicos e subsidiados por meio do FGTS e SBPE, que chegaram a atingir montante bastante significativo. A segunda foi a concepção e operacionalização de um conjunto de programas que estabeleceram as diretrizes gerais a serem seguidas de forma descentralizada pelos órgãos executivos.

Pinto (2015) explica as características voluntária e compulsória da poupança e do FGTS respectivamente:

A caderneta de poupança surgiu para incentivar as famílias a pouparem, portanto, ela é uma fonte de captação de recursos voluntária que obedece a um critério de exigibilidade, ou seja, uma parte é destinada ao investimento imobiliário. O FGTS atua como uma fonte de captação de recurso compulsório, já que é descontado, compulsoriamente, em folha um percentual do salário de cada trabalhador. A arrecadação desse recurso era utilizada na concessão do crédito para financiamento imobiliário além de direcionar uma parte dele para realizar obras de saneamento básico e infraestrutura (PINTO, 2015, p. 283).

Pinto (2015) ainda pondera que tanto o FGTS quanto as cadernetas de poupanças e os serviços de intermediação financeira eram remunerados pelos juros provenientes dos empréstimos, que no novo modelo poderia ser realizado por um período de até 30 anos, fato este que marca um avanço em relação ao arranjo anterior.

Porém, segundo Pinto (2015), embora o SFH naquele período tenha representado um avanço no modelo de financiamento imobiliário, introduzindo inovações, não foi capaz de superar o caos inflacionário e o desequilíbrio institucional. Ramos et al (2016) diz que o equilíbrio financeiro era ameaçado por três fatores principais: a aceleração do processo inflacionário, o desemprego e a inadimplência.

Pinto (2015) continua dizendo que então, devido à má gestão e os sérios problemas pelo qual SFH estava passando, a partir do decreto-lei 2.291 de 21 de agosto de 1986, o BNH foi extinto e suas funções foram distribuídas entre os seguintes órgãos do governo: a Caixa Econômica Federal (CEF), o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central do Brasil (BC). Essa reorganização dos atores do sistema marca um período de inovação na governança. Ainda segundo o autor, a extinção do BNH e a reorganização de suas funções se configuraram em inovações institucionais.

Pinto (2015) descreve as responsabilidades de cada órgão após a extinção do BNH:

CEF ficou responsável por suceder o BNH em todos os seus direitos e obrigações, inclusive na administração dos ativo e passivo, assim como do pessoal e dos bens móveis e imóveis, além da gestão do FGTS, do Fundo de Assistência Habitacional e do Fundo de Apoio à Produção de Habitação para a População de Baixa Renda. Também passou a ser de responsabilidade da CEF a coordenação e execução do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) e do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA). Ao MDU coube a tarefa de formular propostas de política habitacional e de desenvolvimento urbano. O BC ficou com o dever de fiscalizar as entidades integrantes do SFH e a aplicação das penalidades previstas. Coube ao CMN o papel de órgão central do sistema, com o dever de orientar, disciplinar e fiscalizar o SFH (PINTO, 2015, p.286).

Em 1997 é criado o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), tinha caráter mais amplo e funcionava sobre uma lógica de financiamento de mercado, foi desenvolvido baseado em experiências, que para a época, era bem sucedido (PINTO, 2015). O SFI pretendia expandir a liquidez e impor maior dinâmica ao financiamento imobiliário, fundamentava-se, prioritariamente, na securitização de créditos imobiliários por meio de Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs) emitidos por companhias securitizadoras com lastros nesses créditos, incluindo ainda, as Letras de Crédito Imobiliário (LCIs) e os Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs). A instituição do SFI compreendeu a primeira alteração substancial no circuito de financiamento imobiliário, até então restrito ao SFH (ELOY, 2013).

O Brasil assim passa a ter um modelo misto de financiamento imobiliário, com os sistemas SFH e SFI (ELOY, 2013).

O SFH tem como característica a regulamentação das condições de financiamento imobiliário, por exemplo, taxa de juros, quota, prazos. O Governo

Federal pode intervir em qualquer um dos aspectos do financiamento. Nesse sistema estão incluídas as operações contratadas com recursos do SBPE e do FGTS. As operações com recursos do FGTS observam, ainda, regulamentação própria. O SFI, por sua vez, não possui regulamentação das condições de financiamento, sendo estas definidas pelo Agentes Financeiros (BRASIL₄).

A descoberta de fraudes e principalmente a sua prevenção está intimamente ligada a auditoria, embora como mencionado anteriormente o objetivo inicial da auditoria seja a verificação da autenticidade das demonstrações contábeis, os trabalhos de auditoria precisam levar em conta as possibilidades de ocorrência de fraudes, conhecer o perfil dos fraudadores e suas motivações. A aplicação de controles internos eficazes e eficientes por parte das empresas, com o auxílio da auditoria, já que esta possui a expertise necessária para avaliar os riscos e as áreas mais suscetíveis a fraude. O objeto do presente trabalho será a análise das ocorrências de fraude nos financiamentos da casa própria no Programa Minha Casa Minha Vida, a fim de se identificar as etapas mais suscetíveis a fraudes e determinar mecanismos para coibi-las.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

3.1 TIPOLOGIA DA PESQUISA QUANTO AOS OBJETIVOS

Na pesquisa será realizada análise descritiva, detalhando os tipos de fraudes e métodos de combate-las que possa ser aplicado no setor de crédito imobiliário das instituições financeiras.

Conforme GIL assim descreve a pesquisa descritiva:

As pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis. São inúmeros os estudos que podem ser classificados sob este título e uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como o questionário e a observação sistemática. (GIL, 2002, p.42).

3.2 TIPOLOGIA DA PESQUISA QUANTO AO PROBLEMA DE PESQUISA

O estudo terá abordagem qualitativa por, conforme bem definiram RAUPP e BEUREN (2006, p.92) pode ser a forma adequada para conhecer a natureza de um fenômeno social.

3.3 TIPOLOGIA DA PESQUISA QUANTO À ABORDAGEM DOS PROCEDIMENTOS

O levantamento dos dados da pesquisa quanto aos procedimentos será documental baseada em materiais que ainda não receberam um tratamento analítico e bibliográfica que utiliza contribuições de vários autores sobre determinada temática (RAUPP; BEUREN, 2006).

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos, além de publicações periódicas, que representam nos tempos atuais uma das mais importantes fontes bibliográficas (GIL, 2002).

O desenvolvimento da pesquisa documental segue os mesmos passos da pesquisa bibliográfica sendo que na pesquisa documental, as fontes são muito mais diversificadas e dispersas (GIL, 2002).

3.4 LEVANTAMENTO DE DADOS E INFORMAÇÕES

Para atender ao objetivo geral da pesquisa, de apresentar procedimentos de combate à fraude em instituição financeira no setor de crédito habitacional no Programa Minha Casa Minha Vida utilizando técnicas de auditoria forense será realizado revisão da literatura em livros, artigos acadêmicos, mídias digitais afim de obter informações acerca do instituto da auditoria forense que possam ser aplicados no combate a fraudes.

Para atender ao objetivo específico (i) mapear as etapas do Programa Minha Casa Minha Vida, buscar-se-á por meio da pesquisa documental, documentos referentes à legislação do Programa, como leis e decretos, assim como livros e publicações em forma de artigos científicos, teses e dissertações sobre as políticas públicas que dizem respeito ao Minha Casa Minha Vida.

Para o objetivo (ii) levantar informações necessárias para concessão de crédito imobiliário, buscar-se-á informações nas instituições financeiras sobre a documentação, condições, exigências gerais e específicas para concessão de crédito imobiliário com subsídios do governo federal.

O objetivo (iii) consolidar, a partir do mapeamento e do levantamento, as informações para detectar as etapas mais frágeis e suscetíveis a fraudes se pretende alcançar analisando as auditorias já realizadas no Programa Minha Casa Minha Vida, e as notícias de fraudes já divulgadas imprensa.

4 APRESENTAÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE DO RESULTADOS

4.1 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA – PMCMV

As informações deste capítulo foram compiladas dos sítios dos seguintes órgãos de Governo, Ministérios das Cidades, Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Transparência, Caixa Econômica Federal e dos Relatórios de Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria Geral da União, como também do Governo do Brasil.

Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV é um conjunto de medidas do Governo Federal, instituídas pela Medida Provisória nº. 459/2009, convertida na Lei nº. 11.977/09, e posteriormente alterada pela Lei 12.424/2011, com regulamentação por meio do Decreto nº. 7.499/09, e tem como objetivo incentivar a produção e a aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias de baixa renda e, assim, fomentar a economia nacional, na geração de emprego e renda.

O PMCMV caracteriza-se por ser executado em regime diferenciado dos demais programas governamentais, fazendo uso de ações orçamentarias e não-orçamentarias, que atendem a diversas modalidades de contratação e de público alvo, e que podem ser financiados com recursos do Orçamento Geral da União, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, do Fundo de Arrendamento Residencial e do Fundo de Desenvolvimento Social.

Quando lançado tinha a meta inicial de no prazo de 2 anos a construção de um milhão de moradias para atender a população com renda familiar de até 10 salários mínimos, com investimentos inicialmente previstos da ordem de R\$ 34 bilhões. Ao final do período de dois anos. Após o cumprimento da meta inicial, em 2011 a fase 2 foi lançada, com o objetivo de até 2014 construir mais dois milhões de unidades, esta fase foi regulamentada pela Lei no 12.424, de 16 de junho de 2011. A terceira fase iniciou em 2016 e também tem como meta a construção de mais outros dois milhões de moradias até o final de 2018.

Desde o lançamento do Programa, em 2009, até dezembro de 2017, foram contratadas 5,04 milhões de unidades habitacionais e entregues 3,68 milhões, beneficiando mais de 12 milhões de pessoas em todo o País. As unidades contratadas representam um investimento da ordem de R\$ 398,5 bilhões, estimulando a cadeia produtiva da construção civil (BRASIL⁸, 2018).

O PMCMV agrega diversas operações de financiamento habitacional, com estratégias diferenciadas de atendimento em relação a faixas de renda bruta familiar mensal, com valores distintos no que diz respeito aos subsídios, aos mecanismos financeiros e comerciais, bem como ao limite de valor das unidades.

As faixas vieram sofrendo modificações dos valores do teto de renda bruta familiar ao longo de tempo, com o lançamento das novas fases do programa. Houve até a inclusão de uma nova faixa de renda, a 1,5, no início da fase 3, até que em 2017 ocorreu nova alteração de limites, estando assim divididas conforme (TABELA 3).

TABELA 3 – FAIXAS DE RENDA DO PROGRAMA

Faixa	Limite Máximo da Renda Bruta Familiar em Reais			
	Fase 1	Fase 2	Fase 3 inicial	Fase 3 atual
1	1.395,00	1.600,00	1.800,00	1.800,00
1,5	----	----	2.350,00	2.600,00
2	2.790,00	3.100,00	3.600,00	4.000,00
3	4.650,00	5.000,00	6.500,00	9.500,00

FONTE: Ministério das Cidades (jun. 2018)

A nova faixa 1,5 foi criada para atender a parcela da população que tinha dificuldades para acessar o programa pelos padrões anteriores, renda pouco superior ao máximo permitido na faixa 1, mas com dificuldades para encontrar imóveis da faixa 2 compatíveis com a capacidade de financiamento.

Na fase 2 foi destinado volume de investimento total de R\$ 125,7 bilhões, sendo R\$ 53,1 bilhões para financiamento e R\$ 72,6 bilhões para subsídio. Do valor do subsídio R\$ 62,2 bilhões oriundos do Orçamento Geral da União e R\$ 10,4 bilhões, do FGTS. Na fase 3 o valor do investimento é da monta de R\$ 210,6 bilhões, dos quais R\$ 41,2 bilhões são do Orçamento Geral da União.

Para a faixa 1, por sua relevância social, já que é a vertente mais representativa em termos de unidades habitacionais para o segmento urbano de baixa renda e possui maior déficit habitacional, são disponibilizadas a seguintes modalidades:

(a) utilização de recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) por meio da Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil, na qualidade de agentes gestores do FAR para aquisição de terrenos para construção de empreendimentos habitacionais ou aquisição de imóveis para requalificação em áreas já consolidadas, quando integrados em programas de requalificação de centros urbanos, ou em áreas

com intervenções promovidas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), para reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais;

(b) utilização de recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) para concessão de financiamentos visando à produção, aquisição e requalificação de imóveis urbanos para famílias organizadas de forma associativa por uma entidade organizadora (Associações, Cooperativas, Sindicatos, etc.);

(c) oferta pública para subvenção de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para construção de unidades habitacionais em municípios de até 50 mil habitantes.

As demais faixas são atendidas pelo Minha Casa Minha Vida – Financiamento com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

A modalidade com recursos FAR contempla aquisição de terreno e construção ou requalificação de imóveis contratados como empreendimentos habitacionais em regime de condomínio ou loteamento que, depois de concluídos, são alienados às familiares de candidatos habilitados pelas regras vigentes do programa. Contempla também a aquisição de terreno e produção de empreendimentos habitacionais vinculados a intervenções inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento e situações de emergência ou de calamidade pública, para reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais, atendendo as famílias provenientes da área de intervenção, conforme regulamentação específica do Gestor do Programa.

O Poder Público participa do Programa a partir da assinatura do Termo de Adesão, sendo responsável pela indicação da demanda e seleção dos beneficiários e pode apoiar o programa por meio de aporte de recursos financeiros, bens ou serviços. As empresas da construção civil apresentam as propostas dos empreendimentos sendo responsáveis pela elaboração dos projetos, execução e conclusão dos empreendimentos e pela guarda dos imóveis por até 60 dias após a conclusão e legalização das unidades, os imóveis contratados são de propriedade exclusiva do FAR e integram seu patrimônio até que sejam alienados.

O Ministério das Cidades é responsável por definir as regras e condições do programa, determinar a tipologia e o padrão das unidades habitacionais, acompanhar e avaliar o desempenho e selecionar as propostas. O Agente Financeiro recepciona as propostas, analisa a viabilidade técnica e jurídica, realiza a

contratação dos empreendimentos e acompanha as obras. O agente operador do fundo faz o controle e a prestação de contas dos recursos financeiros, define os procedimentos operacionais e normativos complementares e faz o enquadramento das propostas.

O programa Minha Casa Minha Vida — Entidades atende às necessidades de habitação da população de baixa renda nas áreas urbanas, garantindo o acesso à moradia digna com padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade. Concede financiamento diretamente aos beneficiários ou à Entidade Organizadora, utilizando recursos provenientes do Orçamento Geral da União — OGU, depositados no Fundo de Desenvolvimento Social — FDS.

Conforme Decreto 103, de 22 de abril de 1991, o Fundo de Desenvolvimento Social é destinado ao financiamento de projetos de investimentos de relevante interesse social nas áreas de habitação popular, saneamento básico, infraestrutura urbana e equipamentos comunitários.

A Entidade Organizadora pode ser uma cooperativa habitacional ou mista, uma associação ou uma entidade privada sem fins lucrativos. Para a assinatura do contrato de financiamento concedido à Entidade Organizadora, é obrigatório que o seu estatuto permita alienação de imóveis, contratação de empréstimos, dívidas e obrigações e dar bens imóveis em garantia, além de definir, dentre as competências dos membros, o responsável por autorizá-las.

São atribuições da Entidade Organizadora, desenvolver e apresentar à Caixa Econômica Federal o projeto de intervenção habitacional de acordo com as condições e exigências do programa para análise jurídica, social e de engenharia; orientar os associados quanto ao cadastramento ou atualização do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, promover a seleção dos associados que devem ser enquadrados nas condições do programa; auxiliar os associados na preparação da documentação necessária; organizar todos os envolvidos na execução do projeto, de forma a assegurar sincronismo e harmonia na implementação do empreendimento, fiscalizar e acompanhar a obra; apresentar a documentação necessária à liberação do recurso e providenciar a legalização do empreendimento perante os órgãos públicos.

A seguinte modalidade é a destinado a cidades com menos de 50 mil habitantes - PMCMV Sub50, não constava da proposta original do Poder Executivo contida na MP 459/2009, sendo criado apenas na aprovação do projeto de lei de

conversão, quando passou a constar do art. 19 da Lei 11.977/2009 e posteriormente no art. 6º-B da mesma Lei, modificada pela Lei 12.424/2011.

O mecanismo adotado foi o da subvenção econômica aos beneficiários do programa, com aplicação de recursos do Orçamento Geral da União - OGU por meio de oferta pública às instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central do Brasil e aos agentes financeiros do SFH credenciados a atuar no programa.

As moradias podem ser construídas na modalidade de empreendimentos, isto é, múltiplas unidades habitacionais com localização próxima ou ainda em modalidade de produção ou reposição de unidades habitacionais isoladas. O regime de execução das obras pode ser o da administração direta ou autogestão assistida; empreitada global ou mutirão e autoconstrução. Em todos os casos a infraestrutura básica deve ser atendida pelo poder público local e o terreno pode ser público ou do beneficiário. A seleção do beneficiário é feita por meio do Sistema Nacional de Cadastro Habitacional obedecendo critérios nacionais e locais.

Para as faixa 1,5, 2 e 3, renda bruta familiar de R\$ 2.600,00 a R\$ 9.000,00, os recursos são oriundos do FGTS, como forma de complementar as outras fontes existentes e permitir maior capacidade de financiamento e construção de unidades habitacionais, com vistas à diminuição do déficit habitacional. De forma a abranger todo o território nacional, o PMCMV operacionalizado com recursos do FGTS incentiva a formação de parcerias entre o Governo Federal, os Estados da Federação, os Municípios e a iniciativa privada para construção de moradias populares. Essa modalidade é denominada PMCMV – Financiamento.

Por ser considerado um recurso do trabalhador, há a necessidade de preservar o seu patrimônio, para isso todo o aporte de recursos do FGTS no PMCMV deve ser previamente autorizado pelo Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - CCFGTS. O Conselho define as linhas de financiamento que terão aporte do FGTS, estabelece as regras que visam garantir que os recursos aplicados sejam devidamente restituídos ao fundo. A forma de distribuição dos recursos entre os Estados, com observância ao déficit habitacional, é definida pela Resolução CCFGTS nº 702, de 4/10/2012.

Com base no orçamento, o Agente Operador celebra contratos de empréstimos com as instituições financeiras habilitadas que por sua vez, realizam contratos de financiamento tanto com pessoas jurídicas para viabilizar a construção

dos empreendimentos, quanto com pessoas físicas, para possibilitar a aquisição das unidades habitacionais construídas.

No âmbito do PMCMV, os programas habitacionais com recursos do FGTS utilizados para financiamento à pessoa jurídica são o Programa de Apoio à Produção de Habitações e a Carta de Crédito Associativa. Já para financiamento à pessoa física, utiliza-se a Carta de Crédito Individual.

A operacionalização do financiamento dos empreendimentos ocorre mediante contratos celebrados entre os agentes financeiros e as construtoras ou grupos associativos, após a análise da viabilidade técnica de engenharia, jurídica e cadastral, além de outras exigências, tais como o licenciamento ambiental, quando for o caso. Nos contratos são definidos os prazos de conclusão, cronograma de desembolso, bem como as especificações técnicas do empreendimento, que incluem, entre outros itens, área comum, infraestrutura, rede elétrica, asfaltamento e as tipologias das unidades habitacionais. De forma complementar, são assinados contratos entre os agentes financeiros e os proponentes pessoa física para aquisição de unidade habitacional, sendo papel do agente validar se o proponente se enquadra nos limites do público alvo do Programa Minha Casa Minha Vida recursos FGTS, tanto para o financiamento propriamente dito quanto para o recebimento do desconto financeiro.

Além dos financiamentos dos imóveis urbanos, Programa Nacional de Habitação Urbana, dentro do PMCMV, há também o Programa de Habitação Rural – PHR, no entanto, este está fora do escopo deste trabalho.

A fim de mensurar os valores envolvidos para se confirmar a importância do acompanhamento, da avaliação, do controle do programa e do emprego regular dos recursos, foi solicitado ao Ministério das Cidades através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão os dados da produção habitacional do Minha Casa Minha Vida, os dados foram fornecidos até a posição mais recente disponível de 31 de maio de 2018, porém na resposta da solicitação foi informado que até o momento não se tem a base de dados a faixa de renda 1,5. A posição global encontra-se na (TABELA 4).

TABELA 4 – QUANTITATIVO DE CONTRATAÇÕES DO PROGRAMA

Etapa	Faixa	Modalidade	Nº Unidades Contratadas	Valor Contratado (R\$)	Nº Unidades Concluídas	Nº Unidades Entregues
1	1	Entidades	8.024	76.828.203	6.833	3.554
1	1	FAR	404.128	16.955.084.984	394.146	386.489
1	1	Oferta Publica	63.772	859.008.000	53.859	47.125
1	1	Rural	6.817	108.734.450	6.584	6.570
1	2	CCFGTS	375.764	26.091.431.597	367.149	340.021
1	3	CCFGTS	146.623	11.021.720.250	125.297	79.962
2	1	Entidades	45.858	1.083.820.068	29.458	8.708
2	1	FAR	869.058	52.780.216.517	740.240	620.243
2	1	FAR - Urbanização	48.757	3.045.286.855	44.485	32.567
2	1	Oferta Publica	103.093	2.514.549.000	60.646	57.920
2	1	Rural	159.839	3.734.462.664	129.436	119.973
2	2	CCFGTS	1.216.341	100.357.906.036	1.125.845	1.052.313
2	3	CCFGTS	307.054	24.727.742.990	194.019	140.777
3	1	Entidades	24.269	1.053.999.678	7.610	5.226
3	1	FAR	44.640	3.521.691.239	-	-
3	1	FAR - Urbanização	13.436	1.017.617.199	1.912	174
3	1	Rural	53.187	1.769.275.498	47.936	47.914
3	2	CCFGTS	1.202.836	165.905.430.443	879.700	798.991
3	3	CCFGTS	177.302	26.483.231.435	161.075	154.126
Total			5.270.798	443.108.037.106	4.376.230	3.902.653

FONTE: Ministério das Cidades (2018)

4.2 INFORMAÇÕES PARA CONCESSÃO DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO

As instituições financeiras autorizadas a operar com o Programa Minha Casa Minha Vida são o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, porém nos sítios eletrônicos dessas instituições as informações disponibilizadas a respeito dos financiamentos habitacionais são bem reduzidas. No Banco do Brasil, por exemplo, existem informações apenas do PMCMV – Financiamento, embora seja autorizado a atuar em todas as faixas. Já no endereço eletrônico da Caixa Econômica Federal as informações são pouco mais completas, especificando as diferentes modalidades existentes, mas não suficientes. Por esse motivo as informações foram buscadas em outras fontes como nos sítios eletrônicos do Tribunal de Contas de União e no da Controladoria Geral da União no qual foram encontrados alguns trabalhos de auditoria que detêm especificados esse processos de forma detalhada.

Cada uma das modalidades tem especificidades nos processos de contratação do crédito imobiliário, desde a construção dos imóveis até a entrega desses imóveis aos beneficiários.

No PMCMV – FAR tem as seguintes fases:

Inicialmente, o Município assina com a Caixa Econômica Federal e dá publicidade ao Termo de Compromisso para participar do Programa Minha Casa Minha Vida. Esse termo estabelece as medidas que deverão ser tomadas pelo poder público local para viabilização do empreendimento.

A etapa seguinte é a seleção da construtora e do projeto que pode ocorrer de duas maneiras, primeiro, caso o poder público local tenha doado o terreno para a viabilização do empreendimento, caberá a ele a realização de chamamento público para pré-selecionar a construtora e o seu respectivo projeto de intervenção habitacional, enviando à Caixa comprovante de publicação do processo de escolha da construtora, comprovante de divulgação do resultado, dados da construtora, o projeto aprovado, a lei autorizativa de doação do imóvel ao FAR e a respectiva documentação do terreno.

A segunda hipótese é quando não há doação de terreno, então cabe à instituição financeira realizar a contratação do empreendimento. Nesse caso, o processo consiste na divulgação de comunicado público conclamando as empresas de construção civil a apresentarem proposta de projetos vinculados a terrenos de sua propriedade ou que se irá adquirir. Estando, nos termos da Lei 10.188/2001, que autorizou a criação do FAR, dispensada a observância das disposições específicas da lei geral de licitações.

A construtora apresenta o projeto e a documentação exigida às superintendências regionais da Caixa Econômica, que faz a pesquisa cadastral, a análise de risco da construtora e dos aspectos técnicos e jurídicos do empreendimento. Após aprovação da proposta, a Caixa Econômica contrata a operação e a construtora contratada executa as obras do empreendimento e se responsabiliza pela entrega dos imóveis concluídos e legalizados. No momento da contratação da construtora, a Caixa realiza a programação financeira e o Ministério das Cidades descentraliza recursos mediante esta programação. Durante as obras, a Caixa acompanha o andamento e encaminha dados sobre a execução do programa a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades que faz o

monitoramento das contratações. A liberação dos recursos segue ao cronograma, a medida que as etapas são concluídas.

O Município, por sua vez, a partir dos cadastros existentes no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, indica à Caixa, as famílias a serem beneficiadas de acordo com os critérios de elegibilidade e seleção definidos para o programa. Para a hierarquização da demanda, devem ser aplicados dois critérios nacionais complementados por até três critérios locais de seleção. Os critérios nacionais priorizam as famílias residentes ou que tenham sido desabrigadas de áreas de risco ou insalubres e as famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar. Os critérios locais devem ser aprovados por conselhos locais de habitação ou, quando o município não os possuir, serem submetidos à apreciação do respectivo conselho de assistência social, devendo ser divulgados nos meios de comunicação do município onde será executado o empreendimento. O município deverá providenciar a inclusão ou atualização da família selecionada no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CADUNICO) antes da indicação do beneficiário para a Caixa, que deverá verificar eventual incompatibilidade dos selecionados. A Caixa Econômica verifica as condições de renda, idoneidade cadastral e se o proponente já foi contemplado anteriormente por outros benefício do Governo Federal de cunho habitacional e realiza sorteio público dos beneficiários habilitados para ordenar a escolha das unidades habitacionais.

O Cadastro Único foi instituído pelo Decreto no 6.135, de 26 de junho de 2007, tem por objetivo retratar a situação socioeconômica da população de todos os municípios brasileiros, por meio do mapeamento e identificação das famílias de baixa renda, bem como conhecer suas principais necessidades e subsidiar a formulação e a implantação de serviços sociais que as atendam.

Adicionalmente, cabe ao poder público local celebrar convênio para a elaboração e execução do Trabalho Técnico Social junto aos beneficiários, com atividades previstas para as fases pré e pós contratual. O Trabalho Técnico Social tem por objetivo proporcionar a execução de um conjunto de ações de caráter informativo e educativo junto aos beneficiários, promover o exercício da participação cidadã, favorecer a organização da população e a gestão comunitária dos espaço comuns, com a perspectiva de contribuir para fortalecer a melhoria de qualidade de vida das famílias e a sustentabilidade dos empreendimentos. Deverá ter como referência o perfil da população beneficiada, abrangendo informações sobre a

composição familiar e de seu responsável, bem como o levantamento das demandas das famílias nas áreas de educação, saúde, lazer e atendimentos especiais, visando adequar as ações propostas às características do grupo atendido.

Após a conclusão e legalização do empreendimento, a construtora permanece como responsável pela guarda e conservação dos imóveis pelo período legalmente fixado, ao longo do qual realiza a entrega das unidades habitacionais aos beneficiários selecionados pelo poder público e habilitados pela Caixa. O contrato de financiamento habitacional, celebrado entre o beneficiário e a Caixa, tem vigência de 120 meses e a garantia do pagamento das prestações é feita mediante alienação fiduciária do imóvel. São titulares do contrato o responsável familiar e o respectivo cônjuge ou companheiro, sendo eles os únicos que participam no comprometimento de renda. O encargo mensal líquido pago pelo beneficiário corresponde a 10% da renda bruta dos titulares do contrato não podendo ser inferior a R\$ 80,00 e superior a R\$ 270,00. O subsídio mensal a ser concedido ao beneficiário corresponde à diferença entre o encargo mensal líquido e o encargo mensal bruto e não há cobrança de juros.

O PMCMV – Entidades inclui no processo as entidades sem fins lucrativos que assumem as funções de ordenar e apoiar as famílias durante todas as etapas assim distribuídas:

As Entidades Organizadoras elaboram e apresentam a Caixa Econômica projeto de financiamento para intervenção habitacional e para o Trabalho Técnico Social, nesse momento o poder público local pode aportar bens e serviços ao projeto. A Caixa Econômica analisa a proposta sobre os aspectos jurídicos, cadastral e técnico de engenharia e também a Proposta do Trabalho Técnico Social. A seleção dos projetos ocorre conforme limite orçamentário e critérios como maior contrapartida e ordem cronológica.

A Entidade Organizadora escolhida seleciona as famílias entre as cadastradas no Cadastro Único e realiza o Trabalho Técnico Social, a relação dos beneficiários é enviado a Caixa Econômica que verifica as condições dos beneficiários, realiza a programação financeira, solicita a descentralização dos recursos junto a Secretaria Nacional de Habitação e faz a contratação com os beneficiários. Após descentralização dos recursos pela Secretaria Nacional de Habitação conforme a programação financeira, a primeira liberação dos recursos é efetuada.

Durante a execução dos trabalhos a Entidade é responsável por administrar as obras. A fiscalização e acompanhamento é realizada pela Caixa Econômica, que faz a liberação dos recursos conforme cronograma de execução e envia as informações para Secretaria Nacional de Habitação para avaliação do Programa.

No PMCMV Sub50 as atividades seguem o seguinte fluxo:

Ministério das Cidades publica edital de chamamento para as Instituições Financeiras e Agentes financeiros, informando a quantidade de cotas por região, proporcional à estimativa do déficit habitacional do censo realizado pelo IBGE. As instituições financeiras encaminham os documentos para participar da oferta pública, cada uma deverá especificar a quantidade de cotas pretendidas por região geográfica, observando a limitação de 15% do total de cotas.

O Banco Central verifica a saúde financeira do agente credenciado, enquanto o Ministério das Cidades verifica a estrutura própria e a experiência do agente na área de habitação. Após análises o Ministério divulga lista dos agentes habilitados, com o volume de recursos e as regiões do país onde poderá operar.

O Ministério das Cidades então publica o edital de chamamento para Estados e Municípios para apresentarem o projeto que pode ser de habitação isolada ou em conjunto, que após analisadas pelo Ministério das Cidades, divulga lista de municípios com o respectivo quantitativo de unidades autorizadas e abre prazo para envio dos Termos de Acordo e Compromisso (TAC) e da relação de beneficiários. A seleção das propostas segue critérios definidos no edital, tais como realocação de famílias situadas em áreas de risco; déficit habitacional acima da média do Estado; municípios em situação de calamidade pública.

Então o Estado ou Município encaminha o projeto selecionado para a aprovação do credenciado, que verifica a viabilidade técnica e jurídica da proposta, situação dos terrenos; atendimento às especificações do PMCMV, obrigatoriedade de acesso por vias públicas, acesso a equipamentos e serviços públicos, soluções de abastecimento de água, esgoto e energia elétrica.

Após a aprovação do projeto pelo agente credenciado é assinado o TAC entre a Instituição Financeira Credenciada e o Ente Público que é enviado para a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. É encaminhado também a lista de beneficiários que terão ter seus nomes validados por análise da Caixa Econômica Federal, a Caixa verifica condição financeira dos beneficiários se não estão contemplados em outro programa habitacional e se estão cadastrados no

Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Concluída esta análise o Ministério das Cidades publica a lista de beneficiários aprovados e o Estado ou Município formaliza contratos e encaminha o Relatório de Contratação – Beneficiários ao agente credenciado, neste momento poderá ser criada a comissão dos beneficiários. O relatório é também encaminhado ao Ministério das Cidades, juntamente com a declaração de que o terreno para a construção das unidades habitacionais e a contrapartida oferecida pelo proponente, estado ou município, estão devidamente assegurados.

A etapa seguinte é a seleção e contratação da construtora, sendo que cada instituição financeira possui uma sistemática própria para a contratação. Na sequência após a emissão de alvarás e licenças pelos Municípios e Estados tem-se o início da execução das obras, que devem ser fiscalizadas pelas instituições financeiras, estas encaminham ao Ministério das Cidades o Relatório Mensal de Acompanhamento de Obras, identificado por beneficiário, que repassa recursos para pagamento das demais parcelas das obras, após comprovação da execução da parcela anterior. Durante a construção é realizado o Trabalho Técnico Social pelos Municípios e Estados e a execução das obras de infraestrutura.

Após a conclusão da obra, é emitido o habite-se pelo Município e então entregues as unidades habitacionais aos beneficiários. Após o envio do Relatório de Entrega das Unidades Habitacionais, habite-se e demais alvarás e licenças ao Ministério das Cidades é liberada a última parcela das obras.

A modalidade destinada as faixas 1,5, 2 e 3, PMCMV- Financiamento é realizada diretamente com as instituições financeiras autorizadas a operar, a contratação do crédito imobiliário se dá de forma mais simples:

O proponente ao entrar em contato com a instituição deve ser informado das condições do financiamento, esse contato pode ser feito diretamente em uma agência bancária ou através de um Correspondente Bancário. Após entrevista com o proponente é realizada a análise de crédito, na qual é determinado o valor do financiamento com base na capacidade de pagamento e no subsídio oferecido, efetuada pesquisa cadastral e uma vez aprovado, solicita-se a documentação do vendedor que pode ser pessoa física ou jurídica e a documentação do imóvel, matrícula e certidão de ônus e demais certidões negativas de débito. Nesse momento também é realizada a avaliação do imóvel, por engenheiros credenciados da instituição, a fim de se verificar o valor do imóvel e se as condições de

enquadramento e garantia da operação. Após as avaliações e verificações de enquadramento o contrato entre a instituição e o proponente é assinado. Após a entrega do contrato ou escritura pública registrado em Cartório de Registro de Imóveis à instituição financeira é liberado o crédito ao vendedor no caso de imóvel pronto; ou ao mutuário, em parcelas, a medida que as etapas da construção vão sendo finalizadas, em caso de construção em terreno próprio. Essa modalidade também é avaliada pela Secretaria Nacional de Habitação.

Para participar desta modalidade, além de atender ao limite de renda familiar compatível, o candidato não pode ter recebido nenhum benefício do Poder Público, tais como, parte de pagamento do imóvel ou redução das taxas de juros. Verificação realizada antes da efetivação do financiamento.

4.3 DEMONSTRAÇÃO DAS ETAPAS MAIS FRÁGEIS E SUSCETÍVEIS A FRAUDES

Após resgatar o histórico do financiamento habitacional no Brasil até o surgimento do Programa Minha Casa Minha Vida em 2009, criado, como já citado anteriormente, para resolver o problema do déficit habitacional, principalmente para as populações de baixa renda, verificar quais são as etapas para se obter o crédito imobiliário no programa, relacionar quem são os principais agentes envolvidos e suas funções dentro do processo. Será feito aqui um estudo analisando matérias vinculadas em portais de notícias, jornais e revistas eletrônicas em todo o país, além de informações sobre investigações e inquéritos que os órgãos da Polícia Federal do Brasil e do Ministério Público Federal mantêm em suas páginas na *Internet* à respeito de fraudes envolvendo o PMCMV. Os achados de auditorias do Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União também serão utilizados para demonstrar quais as etapas mais frágeis e suscetíveis a fraudes.

Observa-se nesses casos uma similaridade quanto a origem das investigações das fraudes, que deu-se através de denúncias, conforme o já citado relatório da KPMG (2016) são através de denúncias que se iniciam os processos de investigação de fraudes, mais do que através dos controles internos.

Foram encontradas denúncias de fraude em todas as regiões do país, maioria relatam fraudes no Cadastro Único dos beneficiários, base de dados para os sorteios. Em matéria do Jornal Gazeta do Povo (2015) tem-se o relato de indícios de

fraude no município de Campo Mourão no Paraná detectados pela Companhia De Habitação (Cohapar) e apurados pelos Ministérios Públicos Federal. Foram encontrados existência de cadastros homologados de pessoas que são ou já foram proprietários de outros imóveis, o que contraria o principal pré-requisito do programa. Foi constatado também anomalias em relação aos critérios dos selecionados, como omissão de cadastros e alterações na ordem de suplentes entre idosos e pessoas portadoras de deficiência e na ordem o sorteio do grupo geral.

Mesmo com a recomendação da Cohapar à Prefeitura de que a relação dos beneficiários fosse refeita, a lista foi divulgada no Diário Oficial convocando os beneficiários ao sorteio e além disso, nova recomendação agora de que o evento fosse cancelado foi ignorada pela prefeitura e o sorteio foi realizado. Nesse caso observa-se um “jogo de empurra-empurra”, de um lado a Prefeitura nega que tenha recebido qualquer ofício da Cohapar e afirma que se houver erros, a responsabilidade da análise cadastral é da Caixa Econômica Federal, do outro está Caixa e a Cohapar que se eximem da responsabilidade sobre a análise cadastral e enquadramento das famílias quanto aos critérios nacionais e locais de priorização de candidatos.

Em nota ao jornal, a assessoria do banco afirma que verifica o enquadramento técnico nos critérios socioeconômicos, renda familiar, posse de imóvel dentro do Sistema Financeiro de Habitação e recebimento de subsídio financeiro do governo federal em programas anteriores. No entanto, não soube informar se são realizadas consultas em sistemas de financiamento de companhias de habitação de governos estaduais, como é o caso da Cohapar e alegou que a informação era “muito técnica” e que iria tentar responder a questão na sequência.

O que aconteceu em Campo Mourão - PR confirma o que diz Jesus (2015) sobre o que torna o Governo grande vítima das fraudes, houve a falta de controle interno rigoroso, a insuficiência na fiscalização e faltou discriminar e deixar claro o papel de cada um dos envolvidos no processo.

O caso relatado a seguir possui vários protocolos característicos de fraude: superfaturamento, declarações falsas, tráfico de influência, fraudes contábeis, lavagem de dinheiro, omissão de informações, desvio de verbas públicas. As investigações pela Polícia Federal começaram após denúncias vinculadas na revista IstoÉ (2015) com o título “Minha Fazenda, Minha Vida”, a matéria relata a venda de terreno pertencente a família de influente senador brasileiro, ao PMCMV FAR, a

preço superfaturado. Segundo a revista, vários foram os motivos que levaram à escolha da região para receber o empreendimento, desde o aumento de cotas do PMCMV no estado no qual o senador atuou de forma decisiva, nas palavras do próprio político em entrevista a um jornal local: “*Graças a um entendimento que tivemos com a presidente Dilma, com a Caixa e com o Ministério das Cidades, conseguimos o remanejamento do número de casas de outros estados para Roraima*”, logo depois da assinatura do contrato com o banco.

A prefeita da cidade, ex-esposa do senador, comprometeu-se a fornecer serviços para o entorno, iluminação pública, asfaltamento da rua principal, coleta de lixo e transporte público, a existência desses serviços é regra básica e imprescindível para a instalação de empreendimento PMCMV. Porém, após o início da entrega dos imóveis, os beneficiários reclamam de falta de estrutura como transporte e escolas por perto, de acordo com a revista, essa falta de estrutura levou opositor do senador e da prefeita a verificar o motivo da escolha do loteamento para realizar o maior empreendimento do Minha Casa Minha Vida no estado. Outra questão levantada pela revista é o fato de que a construção do empreendimento foi de responsabilidade da CMT Engenharia, que recebeu R\$ 177,7 milhões para erguer as construções, o CNPJ da empresa reúne um aglomerado de outras empreiteiras e consórcios. Entre elas, a Egesa e a Constran, investigadas da Operação Lava Jato. A empreiteira doou R\$ 500 mil ao comitê eleitoral do então candidato ao Senado.

A denúncia realizada pela revista reforçou os indícios de fraude de uma investigação da Polícia Federal que já estava em curso desde o início de 2015, e que em 28 de setembro de 2017 deflagrou a operação “Anel de Giges”. Conforme informação da Agência de Notícias da Polícia Federal (BRASIL₁₀), foi identificado o desvio de R\$ 32 milhões dos cofres públicos, tendo como origem o superfaturamento na aquisição da Fazenda Recreio, localizada em Boa Vista/RR, e na construção do empreendimento Vila Jardim, do projeto Minha Casa Minha Vida, no bairro Cidade Satélite, em Boa Vista/RR.

Em entrevista coletiva, a Polícia Federal explica a engenharia financeira usada pelos investigados, os quatro proprietários do terreno e os representantes da empresa de engenharia responsável pela construção, para colocar no mercado formal o valor desviado. Foram realizadas perícias financeira e contábeis que detectaram os valores circulando entre as contas bancárias pessoa jurídica e pessoa física dos acusados, configurando o crime de lavagem de dinheiro. Além do

superfaturamento na venda do terreno, a entrevista destaca que os trabalhos de perícia e análise policial descobriram que durante a construção havia esquema de superfaturamento na compra de material, nas planilhas e documentos constava que o cimento usado era adquirido no mercado de Roraima, porém foi localizado no canteiro de obra, usina de concretagem que diminuía os custos, gerando uma sobra de recursos que era desviada em favor dos investigados. Aqui se verificam os dois tipos de camuflagem destacados por Comer (2011) para esconder as fraudes, a manipulação dos registros contábeis e a deturpação da realidade física.

Na denúncia do Ministério Público do Acre (BRASIL₁₂) apresentada a Justiça Federal em 2015, 21 pessoas são acusadas de burlar a concorrência de mais de três mil casas da segunda etapa do PMCMV, segundo o Ministério Público, os empreiteiros e agentes públicos envolvidos no esquema, mediante ajustes e acordos, teriam abusado do poder econômico de que gozavam, eliminando totalmente a concorrência na seleção pública para a construção das unidades, além de formar alianças para a divisão das demais etapas do programa social, que abrangia no total mais de 10 mil residências.

Esses são apenas alguns exemplos sobre quão frágeis podem ser os processos e as várias possibilidades de fraudes em apenas uma das fases do PMCMV, a fase de concorrência e escolha das propostas. A conclusão é característica importante dos casos aqui relatados, isso se deve ao fato de os fraudadores precisarem compactuar com outras pessoas para burlar os controles, devido à complexidade dos processos.

Outra operação da Polícia Federal (BRASIL₁₁), deflagrada a partir de veiculação de denúncias na imprensa, investiga fraudes relacionadas à execução do programa, que estaria desviando recursos destinados à construção de casas populares em municípios com menos de 50 mil habitantes (PMCMV Sub50). Indícios apontam envolvimento das instituições financeiras, correspondentes bancários e empresas de fachada no esquema. De acordo com as investigações, essas empresas atuavam concomitantemente na concessão e fiscalização da implementação das obras, na indicação das construtoras, medição de obras, liberação dos recursos e construção das obras, funções essas incompatíveis entre si. Ex-servidores do Ministério das Cidades, valendo-se do conhecimento adquirido e de suposta influência junto ao órgão, prestavam serviços inexistentes e em alguns casos recebiam uma compensação financeira, uma comissão que seria uma espécie

de “pedágio”, a partir da cobrança das empresas contratadas para a construção de unidades habitacionais que jamais foram construídas.

Um dos vértices do triângulo de Cressey está bem presente nesta fraude, os ex-servidores usaram a experiência e o conhecimento sobre as regras e o funcionamento do programa e reconhecendo os pontos fracos de maior risco identificaram que ali havia a oportunidade de cometer as fraudes, a execução da fraude foi facilitada pelo acesso que tinham ao Ministério, mais um exemplo de colusão, quase sempre presente e grande facilitadora da fraude.

O PMCMV Financiamento também está exposto, várias são as denúncias, investigações, operações policiais cujo financiamento da casa própria é alvo de organizações criminosas.

A operação da Polícia Federal, Falsa Morada, que desencadeou denúncia do Ministério Público (BRASIL¹³), é um exemplo de fraude complexa, devidamente arquitetada para fraudar os financiamentos do Programa Minha Casa Minha Vida, praticamente todas as etapas do processo do financiamento foram fraudadas. Cada integrante da organização criminosa possuía papel e atribuições bem definidos e para tanto praticaram diversos delitos, entre os quais falsificação de documentos, falsidade ideológica, corrupção ativa e passiva, crimes contra o sistema financeiro e peculato, haja vista a utilização de pessoas consideradas “laranjas” ou “testas-de-ferro” para simular a aquisição de unidades habitacionais e a posterior negociação com outros interessados, assim como a obtenção de financiamentos para imóveis inexistentes.

A rede formada pela organização criminosa tinha desmembramento nas Instituições financeiras em que eram realizados os financiamentos, na prefeitura da cidade e no cartório de registro dos imóveis. Conforme consta na denúncia, o esquema de fraude veio se aperfeiçoando, ao longo do tempo. No início em 2011 as fraudes ocorriam devido a necessidade de se agilizar a concessão do financiamento, para isso, mediante pagamento de propina a determinado fiscal da prefeitura, o habite-se, de forma fraudulenta, era emitido muito antes da finalização das casas.

A partir de 2014, passou-se fraudar também a etapa de avaliação de crédito, com a utilização de comprovantes de renda e endereços falsos, também, de documentos oriundos da Prefeitura e do Cartório de Registro de Imóveis de cidade, a exemplo de Certidões de Inteiro Teor, Certidões Negativas de Débito,

Alvará de Construção e projetos aprovados, que deram lastro à liberação de financiamentos para imóveis inexistentes.

Em depoimento em delação premiada, uma das acusadas declarou que passava por problemas de ordem pessoal advindo sobretudo pelo falecimento do seu pai, o que facilitou o aliciamento por parte de outro membro da organização para a nova empreitada, em outro trecho da denuncia essa mesma declarante revela que outro acusado, funcionário da instituição financeira, sempre reclamava de sua condição financeira e que queria aplicar o pouco que tinha, portanto sugeriu que este participasse do esquema falsificando os documentos de renda, já que como passou muito tempo sendo do setor de crédito de pessoa jurídica, conseguiria com clientes empresários a anuência para que os contracheques fossem confirmados, carimbados e assinados pelos contadores das respectivas empresas. Aqui verifica mais um dos vértices do triângulo de Cressey a motivação que leva as pessoas a cometer fraudes aliada a oportunidade, também relatada em vários trechos da denuncia, do prestígio e influência que tinham junto aos órgãos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Programas sociais como o Minha Casa Minha Vida têm grande importância no desenvolvimento do país, não apenas como política pública que visa erradicar a pobreza, proporcionar moradia digna às populações de baixa renda, como também aumentar o número de postos de trabalho e desenvolver a indústria, principalmente a da construção civil. Pela complexidade dos processos, quantidade de agentes envolvidos, valor vultoso de recursos disponibilizado pela União, tem-se tornado alvo constante de fraudes e atos de corrupção.

O presente trabalho buscou conhecer a organização, funcionamento e qual papel de cada um dos envolvidos no programa, a fim de detectar as etapas de maior risco e que merecem maior controle por parte dos órgãos de fiscalização, gestão, regulamentação e execução do PMCMV, de forma a contribuir com o combate à fraude na concessão do crédito imobiliário no Programa Minha Casa Minha Vida.

Aumentar o controle de forma preventiva e não somente agir de maneira punitiva, possibilita dissuadir os fraudadores de realizar atos de ilegalidade, pois faz com que esses não vejam o programa como uma oportunidade para o cometimento das fraudes.

Com as fraudes aqui destacadas se identificou os processos de maior risco. Um deles está relacionado a seleção e contratação de construtora sem que tenha havido procedimento público anterior que garanta isonomia na escolha das propostas, que se escolha construtora com capacidade técnica e operacional insuficiente para a execução dos empreendimentos. Isso acarreta grande probabilidade de obras realizadas em desacordo com o projeto e memorial descritivo, com baixa qualidade, com defeitos de construção e até mesmo o risco de haver obras inacabadas, gerando grande desperdício do dinheiro público. A falta de controle nessa etapa também dá margem para que se escolha projeto localizado em área com ausência de infraestrutura de saúde, educação, transporte, pavimentação, comércio e segurança.

Outro processo com grande incidência de fraudes é a seleção dos beneficiários, realizada por sorteio entre os presentes no Cadastro Único, a inserção de dados verídicos nesse sistema pelo município é decisiva para a adequada seleção das pessoas físicas, uma vez que a verificação da renda pela instituição financeira não é apurada mediante a apresentação de comprovantes, há o batimento das

informação com sistemas internos que são capazes apenas de identificar omissão de renda formal e não verifica as fontes de renda informais. Neste caso recomenda-se a elaboração de um banco de dados nacional para cadastro de potenciais beneficiários do PMCMV, que se mantenha permanentemente disponível no Portal da Transparência do Ministério das Cidades para que seja dada publicidade necessária, viabilizando assim, o controle social.

Pode se observar também que a grande maioria das fraudes foram descobertas por meio de denúncias e não através de auditorias e dos controles internos dos órgãos envolvidos no processo do Programa Minha Casa Minha Vida. Portanto sugere-se que haja realmente um trabalho preventivo de combate a fraudes, com desenvolvimento de auditorias específicas para detecção de atos ilícitos e corrupção, sendo que a auditoria forense pode contribuir ativamente para prevenção de atos fraudulentos, já que possui características de natureza preventiva e reativa.

REFERÊNCIA

ALMEIDA, S. R. V.; ALVES, F. J. D. S. **Testando o Triângulo de Cressey no Contexto da Convergência às Normas Internacionais de Contabilidade: um Estudo Empírico Sobre Comportamento Ético de Profissionais de Contabilidade**. Revista de Administração da UFSM, v. 8, n. 2, p. 282-297, 2015. Disponível em <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/38775/testando-o-triangulo-de-cressey-no-contexto-da-convergencia-as-normas-internacionais-de-contabilidade--um-estudo-empirico-sobre-comportamento-etico-de-profissionais-de-contabilidade-/i/pt-br>>. Acessado em 28 maio 2018.

BADILL, J. **Auditoria Forense - Más que Una Especialidad Profesional Una Misión: prevenir y detectar el fraude financiero**. Equador. 2008. Disponível em <https://na.theiia.org/translations/PublicDocuments/Auditoria_Forense_Una_Misi%C3%B3n_JBadillo_Mayo08%2814023%29.pdf>. Acessado em 17 jul. 2018.

BRASIL₁. **Lei no 11.977, de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2009.

BRASIL₂. **Lei 4.380 de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências.

BRASIL₃. **Lei 9.514 de 20 de novembro de 1997**. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências.

BRASIL₄. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cartilha do Crédito Imobiliário**. – Disponível em <<http://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx>>. Acessado em 09 set. 2017.

BRASIL₅. RESOLUÇÃO CFC Nº. 986/03. Aprova a **NBC TI 01**. Dispõe sobre a Auditoria Interna.

BRASIL₆. RESOLUÇÃO CFC Nº. 1.203/09 Aprova a **NBC TA 200**. Dispõe sobre os Objetivos Gerais do Auditor Independente e a Condução da Auditoria em Conformidade com Normas de Auditoria.

BRASIL₇. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Apresentação do Ministro do Planejamento, Dyogo Oliveira, sobre "Economia Brasileira Recente e Crédito Imobiliário"**, feita durante o Fórum LIG Potencializando o Crédito imobiliário, realizado pela ABRAIN, em São Paulo/SP.

Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2017/forum-lig-imobiliario-03_08_2017_vf.pdf/view>. Acessado em 05 jun. 2018.

BRASIL₈. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 6º Balanço 2015-2018**. 2018. Disponível em <<http://pac.gov.br/pub/up/relatorio/11fbe9b2f7cbeeb3ec5c1f9f67b5f3be.pdf>>. Acessado em 21 jun. 2018.

BRASIL₉. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Cartilha Novas Regras do Programa Minha Casa Minha Vida**. 2017. Disponível em <<http://www.minhacasaminhavid.gov.br/publicacoes>>. Acessado em 26 maio 2018.

BRASIL₁₀. POLÍCIA FEDERAL. **PF Investiga Desvio de R\$ 32 Milhões dos Cofres Públicos em RR**. Notícia vinculada na Agência de Notícias em julho 2017. Disponível em <<http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2017/09/pf-investiga-desvio-de-r-32-milhoes-dos-cofres-publicos-em-rr>>. Acessado em 24 jun. 2018.

BRASIL₁₁. POLÍCIA FEDERAL. **Operação 1905 investiga fraudes na execução do Minha Casa Minha Vida**. Notícia vinculada na Agência de Notícias em julho 2013. Disponível em <<http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2013/07/operacao-1905-investiga-fraudes-na-execucao-do-minha-casa-minha-vida?searchterm=1905>>. Acessado em 24 jun. 2018.

BRASIL₁₂. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso G7: MPF/AC denuncia 21 por fraude em concorrência do programa "Minha Casa Minha Vida"**. Notícia vinculada na Sala de Imprensa disponível em <<http://www.mpf.mp.br/ac/sala-de-imprensa/noticias-ac/caso-g7-mpf-ac-denuncia-21-por-fraude-em-concorrenca-do-programa-minha-casa-minha-vida>>. Acessado em 26 jun. 2018.

BRASIL₁₃. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Denúncia Falsa Morada**. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/pb/sala-de-imprensa/docs/denuncia-falsa-morada/>>. Acessado em 05 jul. 2018.

BRASIL₁₄. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Levantamento 14.970/2011-2 – Programa Minha Casa Minha Vida**. 2011. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=14970&p2=2011&p3=2>>. Acessado em 02 jun. 2018.

CARVALHO, V. L.; OLIVA, E. C. **Prevenção a fraudes em empresas industriais de autopeças na região do ABC**. Revista Brasileira de Gestão de Negócios, v. 8, n. 22, p. 1-12, 2006. Disponível em <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/6486/prevencao-a-fraudes-em-empresas-industriais-de-autopecas-na-regiao-do-abc/i/pt-br>>. Acessado em 01 jun. 2018

COMER, M. J. **Fraudes Corporativas**. 1. ed. São Paulo: Blucher, 2011.

CREPALDI, S. A. **Auditoria Contábil: teoria e prática**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ELOY, C. M. **O papel do Sistema Financeiro da Habitação diante do desafio de universalizar o acesso à moradia digna no Brasil**. 2013. Tese (Doutorado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-14082013-111122/pt-br>>. Acessado em 12 jun. 2018.

FARIAS, D. **Caso Barings Bank**. 2011. Texto disponível em <<https://demostenesfarias.files.wordpress.com/2011/06/gc-barings-bank-e-nick-leeson.pdf>>. Acessado em 09 jun. 2018.

FRANCO, T. L. **Auditoria Forense, Uma Solução Contra Fraudes e Desfalques**. 2016. Artigo publicado no portal Jusbrasil. Disponível em <<https://thiagoleitef.jusbrasil.com.br/artigos/329114358/auditoria-forense-uma-solucao-contrafraudes-e-desfalques>>. Acessado em 26 ago. 2017.

GAZETA DO POVO. **Fraude no “Minha Casa, Minha Vida Pode Anular Sorteio de Casas em Campo Mourão**. Matéria publicada em 23 junho 2015. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/fraude-no-minha-casa-minha-vida-pode-anular-sorteio-de-casas-em-campo-mourao-81xdno6ku1bkl2llxcxnfdw07/>>. Acessado em 25 jun. 2018.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HOOG, W. A. Z. **Auditoria Forense**. 2012. Artigo publicado no portal Contábeis, o portal da profissão contábil. Disponível em <<http://www.contabeis.com.br/artigos/913/auditoria-forense>>. Acessado em 09 set. 2017.

JESUS, F. de. **Perícia e investigação de fraude: uma análise psicológica e operacional na evidenciação de fraude**. 3. ed. Goiânia: AB Editora, 2005.
KPMG. **Perfil Global do Fraudador: A Tecnologia Viabiliza e os Controles Deficientes Estimulam a Fraude**. 2015. Disponível em <<https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/br/pdf/2016/09/br-perfil-do-fraudador-2016.pdf>>. Acessado em 01 jun. 2018.

MACHADO, M. R. R.; GARTNER, I. R. **A Hipótese de Cressey (1953) e a Investigação da Ocorrência de Fraudes Corporativas: Uma Análise Empírica em Instituições Bancárias Brasileiras**. Revista Contabilidade & Finanças - USP, v. 29, n. 76, p. 60-81, 2018. Disponível em <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/47625/a-hipotese-de-cressey--1953--e-a-investigacao-da-ocorrencia-de-fraudes-corporativas--uma-analise-empirica-em-instituicoes-bancarias-brasileiras/i/pt-br>>. Acessado em 26 maio 2018.

MARAGNO, L. M. D.; BORBA, J. A. **Mapa Conceitual da Fraude: Configuração Teórica e Empírica dos Estudos Internacionais e Oportunidades de Pesquisas Futuras**. Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade, v. 11, n. Ed. Especial, p. 41-68, 2017. Disponível em <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/48345/mapa-conceitual-da-fraude-->

configuracao-teorica-e-empirica-dos-estudos-internacionais-e-oportunidades-de-pesquisas-futuras/i/pt-br>. Acessado em 26 maio 2018.

MIKALOVSKI, A. **Crimes Contra o Mercado de Capitais: Bem Jurídico, Tipos e Investigação**. 22. Ed.. Curitiba: Juruá Editora.

NUCCI, G. de S. **Corrupção e Anticorrupção**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2015.

PINTO, E. G. F. Financiamento imobiliário no Brasil: Uma Análise Histórica **Compreendendo o Período de 1964 a 2013, Norteada Pelo Arcabouço Teórico Pós-Keynesiano e Evolucionário**. Revista Economia e Desenvolvimento, v. 27, n. 2, p.276-296, 2015. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.5902/1414650921103>>. Acessado em 13 jun. 2018.

RAMOS, J. S.; NOIA, A. C. A. **Construção de Políticas Públicas em Habitação e o Enfrentamento do Déficit Habitacional no Brasil: Uma Análise do Programa Minha Casa Minha Vida**. Desenvolvimento em Questão, v. 14, n. 33, p. 65-105, 2016. Disponível em <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/39623/a-construcao-de-politicas-publicas-em-habitacao-e-o-enfrentamento-do-deficit-habitacional-no-brasil--uma-analise-do-programa-minha-casa-minha-vida/i/pt-br>>. Acessado em 11 jun. 2018.

RAUPP, F. M., & BEUREN, I. M. Como Elaborar Trabalhos Monográficos em **Contabilidade – Teoria e Prática**. São Paulo: Atlas.

REVISTA ISTOÉ. **Minha Fazenda, Minha Vida**. Matéria publicada em 05 junho 2016. Disponível em <https://istoe.com.br/421367_MINHA+FAZENDA+MINHA+VIDA/>. Acessado em 25 jun. 2018.

SERRA, R. A. C. F. **A Auditoria Pública Externa Como Instrumento de Combate à Corrupção – O Papel das Instituições Superiores de Controle**. Revista do Tribunal de Contas da União, v.48, n. 135, p. 24-33, 2016. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/a-auditoria-publica-externa-como-instrumento-de-combate-a-corrupcao-o-papel-das-instituicoes-superiores-de-controle.htm>>. Acessado em 17 jul. 2018.

SILVA, G. J. S. **Auditoria Forense: Necessidades Atuais e Futuras**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto Politécnico de Tomar, 2013. Disponível em <http://hdl.handle.net/10400.26/5858>. Acessado em 09 set. 2017.

TEIXEIRA, F. D. **Influência de variáveis macroeconômicas na inadimplência do sistema financeiro da habitação**. Revista de Finanças Aplicadas, v. 1, n. 1, p. 1-16, 2010. Disponível em <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/42515/influencia-de-variaveis-macroeconomicas-na-inadimplencia-do-sistema-financeiro-da-habitacao/i/pt-br>>. Acessado em 11 jun. 2018.

ANEXO 1 – ANÁLISE STAKEHOLDER FORMULADA PELO TCU

TC 014.970/2011-2

Órgão/entidade: Ministério das Cidades/MCidades e Caixa Econômica Federal/CAIXA

Objetivo: Conhecer a organização e o funcionamento do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, identificar as principais áreas de riscos e potenciais ações de controle, em especial os processos relacionados ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR

STAKEHOLDER (pessoas/chave na implementação do programa)	GRUPO (primário ou secundário)	PAPEL (do stakeholder na implementação das ações do programa)	INTERESSE (do stakeholder no programa)	GRAU DE INTERESSE (++; +; 0; -; --)	IMPACTO (se o programa não atender os interesses do stakeholder)
Famílias (com renda familiar mensal até R\$ 1.600,00)	P	<ul style="list-style-type: none"> • Comparecer aos postos de cadastramento da Prefeitura ou Estado para cadastrar-se; • Residir no imóvel; • Manter o imóvel em condições habitabilidade e conservação; • Contatar a construtora no caso de danos físicos resultantes de vícios na construção do imóvel; • Participar das ações desenvolvidas pelo trabalho social; • Pagar o encargo mensal; 	<ul style="list-style-type: none"> • Obter uma unidade habitacional, uma moradia com melhor infraestrutura; • Melhor infraestrutura; • Melhores condições de habitabilidade; • Posse formalizada. 	++	<ul style="list-style-type: none"> • Permanecer em condições subnormais de habitação (áreas sujeitas a fatores de risco, insalubridade ou degradação ambiental, ou em condições irregulares de posse, ou com ônus excessivo de aluguel)
Ministério das Cidades (Secretaria Nacional de Habitação – SNH e Departamento de Produção Habitacional – DPH)	P	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer diretrizes e fixar regras e condições para aquisição e alienação dos imóveis (áreas de atuação, público-alvo, valor máximo de aquisição da unidade habitacional entre outras); • Estabelecer os critérios nacionais de elegibilidade e seleção dos beneficiários do programa; • Fixar, em conjunto com o Ministério da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, a remuneração da CAIXA pelas atividades exercidas no âmbito das operações; • Encaminhar ao Congresso Nacional relatório semestral sobre as ações do PMCMV; • Acompanhar e avaliar o desempenho do PMCMV; 	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilitar o acesso à moradia e elevar os padrões de habitabilidade de famílias de baixa renda; 	++	<ul style="list-style-type: none"> • Baixa eficácia e efetividade do programa como instrumento de contribuição para a redução do déficit habitacional quantitativo brasileiro;

STAKEHOLDER (pessoas/chave na implementação do programa)	GRUPO (primário ou secundário)	PAPEL (do stakeholder na implementação das ações do programa)	INTERESSE (do stakeholder no programa)	GRAU DE INTERESSE (++; +; 0; -; --)	IMPACTO (se o programa não atender os interesses do stakeholder)
CAIXA (Superintendência Nacional de Habitação Social – SUHAS e Superintendências Regionais, Comitês Regionais e Agências)	p	<ul style="list-style-type: none"> • Expedir os atos necessários à operacionalização das operações de aquisição (CAIXA matriz); • Realizar análise de risco da construtora; • Analisar a viabilidade do anteprojeto e da planilha de custo (jurídica, técnica e de riscos); • Selecionar melhor proposta segundo critérios de técnica e preço; • Aprovar projeto e o cronograma físico-financeiro da obra; • Contratar a execução das obras e serviços aprovados (agência da CAIXA); • Solicitar ao Poder Público o cadastramento do futuro beneficiário no Cadastro Único (CADÚNICO); • Cruza dados do Cadúnico c/ Rais ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Receber remuneração pelas atividades exercidas no âmbito das operações; • Fortalecer seu papel de agente financeiro executor de programas federal de habitação; • Garantir a efetividade do trabalho social realizado; 	++	<ul style="list-style-type: none"> • Contratação de projetos que não atendam aos requisitos do programa; • Aumento do risco de inexecução ou execução inadequada das intervenções custeadas pelo programa;
		<ul style="list-style-type: none"> • Verificar informações dos candidatos selecionados junto ao Cadastro de Participantes do FGTS, à RAIS, ao CADMUT, ao CADIN e ao SIACI; • Fiscalizar a execução da obra; • Pagar obra; • Contratar a execução do trabalho técnico social e acompanhar a sua execução; • Solicitar ao Município/Estado a relação dos beneficiários (180 antes do final da obra); 			

ANEXO 2 – FORMULÁRIO DE IDENTIFICAÇÃO DOS ELEMENTOS DO PROCESSO – PEÇA AUDITORIA DO TCU

TC 014.970/2011-2

Orgão/entidade: Ministério das Cidades/MCidades e Caixa Econômica Federal/CAIXA

Objetivo: Conhecer a organização e o funcionamento do PMCMV, identificar as principais áreas de riscos e potenciais ações de controle, em especial os processos relacionados ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR

Forneecedor	Entrada/Insumo	Unidade Responsável	Processo	Produto	Cliente/Usuário	Necessidade dos Clientes
Estados, Distrito Federal e Municípios.	Recursos financeiros, bens ou serviços economicamente mensuráveis necessários à realização das obras e serviços do empreendimento; propostas legislativas acerca da desoneração tributária, dentre outras iniciativas.	Secretarias Estaduais e Municipais de Habitação, Secretarias de Meio Ambiente, Assembléias e Câmaras Legislativas.	(1) Aportar bens e serviços públicos, se for o caso.	(A) Terrenos ou recursos financeiros; (B) autorizações, alvarás, licenças ambientais e outras medidas para viabilização dos projetos; (C) Leis acerca da desoneração de tributos sobre os imóveis e as operações de aquisição e alienação (ITBI, IPTU e ISS).	CAIXA (Gerência de Filial de Desenvolvimento Urbano e Rural - GIDUR, Superintendência de Habitação Social - SUHAS, Superintendência Regional - SR) e Construtoras.	Priorização e viabilização dos projetos habitacionais; redução dos custos do Programa.
Construtora proponente	(A) Ficha cadastro PJ, contrato social, declaração de faturamento fiscal, demonstrações contábeis, certidões, relatórios, dentre outros documentos; (B) Croqui de localização do terreno, matrícula do imóvel, projeto de implantação do empreendimento, projeto arquitetônico, memorial descritivo; (C) Certidões de distribuidores, de dívida ativa da União, da Fazenda Estadual e Municipal, de protestos, de execuções fiscais.	(A) Gerência Nacional de Gestão de Rede de Risco de Crédito - GERIS (B) Gerência de Filial de Desenvolvimento Urbano e Rural - GIDUR e (C) Representação de Filial Jurídico - REJUR.	(2) Efetuar pesquisa cadastral e analisar o risco da construtora, bem como os aspectos técnicos e jurídicos do empreendimento.	(A) Avaliação do risco de crédito da construtora proponente, (B) análise técnica de engenharia e (C) parecer jurídico.	Comitê de Avaliação de Negócios e Renegociação da Superintendência Regional	(A) Mensuração e classificação do risco da construtora; (B) Conclusão sobre a viabilidade técnica da proposta e verificação da área de intervenção, dos projetos, especificações, custos e incorporações, dentre outros aspectos; (C) Conclusão sobre a viabilidade da operação sob o aspecto jurídico legal.
Comitê de Avaliação de Negócios e Renegociação da Superintendência Regional - CAIXA	Resolução do Comitê de Avaliação de Negócios e Renegociação da Superintendência Regional - CAIXA	Superintendência Regional - CAIXA	(3) Contratar a operação com a construtora.	Contrato para construção do empreendimento.	(A) Superintendência Regional/CAIXA; (B) Construtora	Execução do empreendimento imobiliário no âmbito do Programa.
Gerência de Filial de Desenvolvimento Urbano - GIDUR	Valores dos contratos firmados, vigências, cronogramas físicos e financeiros.	Caixa (Superintendência Nacional de Habitação Social - SUHAS/Gerência Nacional de Gestão de Rede de Risco de Crédito - GESPJ)	(4) Realizar a programação financeira.	Relatório com a programação financeira de pagamentos da CAIXA às construtoras contratadas.	Superintendência Nacional de Fundos de Governo/Gerência Nacional de Seguros e Fundos (SUFUS/GESEF)	Planejamento e reserva do valor necessário aos repasses de recursos financeiros para pagamento às construtoras contratadas.
Secretaria Nacional de Habitação - SNH	Relatório com a programação financeira de pagamentos da CAIXA às construtoras contratadas.	Ministério das Cidades e Ministério da Fazenda	(5) Descentralizar recursos mediante programação financeira.	Repasso de recursos financeiros.	Gerência Nacional de Seguros e Fundos Habitacionais - GESEF (Administradora e Operadora do FAR)	Pagamento às construtoras dos valores previstos nos cronogramas de desembolso.

Forneecedor	Entrada/Insumo	Unidade Responsável	Processo	Produto	Cliente/Usuário	Necessidade dos Clientes
Construtora contratada	Planilha de Levantamento de Serviços (PLS)	Gerência de Filial de Desenvolvimento Urbano - GIDUR	(6) Acompanhar a execução da obra e encaminhar dados sobre a execução do Programa.	Relatório de Acompanhamento de Empreendimento (RAE); Relatórios consolidados sobre a execução do Programa.	Superintendência Nacional de Habitação Social - SUHAS e Superintendência Nacional de Habitação - SNH/MCidades	Acompanhamento das contratações e da evolução física dos empreendimentos; prestação de contas sobre as metas do Programa.
Superintendência Nacional de Habitação Social - SUHAS	Item 9 da Portaria Mcidades 325/2011 (Operações em análise - valor, natureza, localização; Operações contratadas - número do contrato, valor do investimento, localização, data de assinatura, tipologia, etc; Operações rejeitadas - número da operação, motivo da rejeição; Empreendimentos concluídos - número do empreendimento, data da inauguração, quantidade de unidade; Operações de alienação - número do contrato, CPF do beneficiário, renda familiar, etc.).	Superintendência Nacional de Habitação - SNH/MCidades	(7) Monitorar as contratações do Programa.	Relatórios sobre as operações em análise e contratadas, empreendimentos concluídos e em construção e empreendimentos entregues aos beneficiários (PMCMV - FAR)	Superintendência Nacional de Habitação - SNH/MCidades, Casa Civil, Congresso Nacional, imprensa e sociedade.	Recebimento de informações sobre a execução do Programa.
(A) Construtora contratada; (B) Engenheiro da empresa credenciada pela CAIXA	(A) Planilha de Levantamento de Serviços; (B) Relatório de Acompanhamento de Empreendimento (RAE)	Gerência de Filial de Desenvolvimento Urbano - GIDUR	(8) Liberar recursos conforme cronograma de execução.	Depósito em conta corrente vinculada ao empreendimento, em nome da construtora contratada.	Construtora contratada	Recebimento do valor relativo à obra já executada.
Municípios/DF	Cadastro pessoas físicas com renda familiar até R\$ 1.600,00, famílias residentes ou que tenham sido desabrigadas de áreas de risco ou insalubres, famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar, critérios locais aprovados por Conselhos Locais de Habitação ou Conselhos de Assistência Social.	Secretarias Municipais de Habitação (Prefeituras)	(9) Selecionar os beneficiários segundo critérios nacionais e locais.	Lista com os nomes dos indicados.	Superintendência Regional/CAIXA ou Ponto de Atendimento (Agência)	Verificação das informações cadastrais e socio-econômicas dos indicados.
Gerência Nacional de Habitação Social Pessoa Jurídica - GESPJ	Relação de beneficiários selecionados; Relatório do Sistema de Tratamento de Arquivos Habitacionais - SITAH, contendo os resultados das pesquisas nos sistemas FGTS, RAIS, SIPES (CADIN), SICDM (CADMUT), CadÚnico e SIACI.	Gerência Nacional de Habitação Social Pessoa Jurídica - GESPJ (SISTEMA)	(10) Verificar as condições dos beneficiários para participação no Programa.	Relatório sobre habilitados, inabilitados e incompatíveis (indeferimentos)	Município e Superintendência Regional/CAIXA	Habilitação para assinatura do contrato de financiamento e recebimento de subsídio.
Municípios/DF	Plano de Intervenção do Trabalho Técnico Social (PITTS), contemplando aspectos sobre organização comunitária, educação ambiental e patrimonial, planejamento e gestão do orçamento familiar e geração de trabalho e renda.	Gerência Filial de Desenvolvimento Urbano e Rural - GIDUR	(11) Aprovar o Plano de Intervenção do Trabalho Técnico Social (PITTS).	Projeto aprovado, por meio de relatório contendo análise sobre a viabilidade social e caracterização.	Municípios e DF	Contratação do Trabalho Técnico Social.

Forneecedor	Entrada/Insumo	Unidade Responsável	Processo	Produto	Cliente/Usuário	Necessidade dos Clientes
Municípios/DF e GIDUR	PITTS aprovado, convênio celebrado entre Caixa e Poder Público e resultado da licitação efetuada pelo Poder Público para seleção da empresa responsável pela execução do TTS .	Municípios/DF	(12) Contratar o Trabalho Técnico Social (TTS).	Trabalho Técnico Social contratado (TTS)	Beneficiário pessoa física.	Recebimento de informações detalhadas sobre o Programa e sobre os direitos e deveres da construtora e dos beneficiários; elevação sócio-econômica; melhoria da qualidade de vida e da sustentabilidade do imóvel e do empreendimento.
Gerência de Filial de Desenvolvimento Urbano - GIDUR	Relatório de Acompanhamento de Empreendimento - RAE	Superintendência Regional/Gerência de Filial Alienar Bens Móveis e Imóveis - GILIE (Responsável Operacional)	(13) Realizar sorteio público dos beneficiários para ordenar a escolha das unidades habitacionais	Lista com os nomes dos beneficiários e localização de respectiva unidade habitacional, conforme sorteio.	Beneficiário pessoa física.	Prioridade na escolha das unidades habitacionais
Gerência de Filial Alienar Bens Móveis e Imóveis - GILIE	Relação dos proponentes habilitados, contrato de compra e venda, termo de recebimento do imóvel, guia para pagamento do ITBI, caso não haja isenção.	Superintendência Regional e/ou agência (ponto de atendimento)	(14) Celebrar o contrato de financiamento com o beneficiário.	Contrato de financiamento para aquisição de unidade habitacional.	Beneficiário pessoa física.	Financiamento da compra de unidade habitacional.
Empresa contratada para realização do TTS ou Município	Relatórios parciais e final realizados pela empresa responsável pelo TTS.	Gerência de Filial de Desenvolvimento Urbano - GIDUR	(15) Acompanhar o TTS e liberar os recursos.	Relatório de avaliação e acompanhamento do TTS (AVT) ou avaliação final de TTS (AVF).	Gerência de Filial de Desenvolvimento Urbano - GIDUR	Certificação de que o TTS foi executado junto aos beneficiários e pagamento do crédito na conta da empresa contratada.
Superintendência Nacional de Habitação Nacional - SUHAS	Item 9 da Portaria Mcidades 325/2011 (Operações em análise - valor, natureza, localização; Operações contratadas - número do contrato, valor do investimento, localização, data de assinatura, tipologia, etc; Operações rejeitadas - número da operação, motivo da rejeição; Empreendimentos concluídos - número do empreendimento, data da inauguração, quantidade de unidade; Operações de alienação - número do contrato, CPF do beneficiário, renda familiar, etc.).	Superintendência Nacional de Habitação - SNH/MCidades	(16) Avaliar o Programa.	Relatórios sobre as operações em análise e contratadas, empreendimentos concluídos e em construção e empreendimentos entregues aos beneficiários (PMCMV - FAR).	Superintendência Nacional de Habitação - SNH/MCidades, Casa Civil, Congresso Nacional, sociedade e imprensa.	Recebimento de informações sobre a execução do Programa.

ANEXO 3 – ANÁLISE SWOT – PEÇA DE AUDITORIA DO TCU

TC 014.970/2011-2

Órgão/entidade: Ministério das Cidades/MCidades e Caixa Econômica Federal/CAIXA

Objetivo: Conhecer a organização e o funcionamento do PMCMV, identificar as principais áreas de riscos e potenciais ações de controle, em especial os processos relacionados ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR

Ambiente Interno		Ambiente Externo	
Forças (Strengths)		Oportunidades (Opportunities)	
<ul style="list-style-type: none"> • Elevado aporte de recursos financeiros por parte do governo federal; • Operacionalização e fiscalização do programa facilitada pela capilaridade da instituição financeira responsável pelo financiamento (CAIXA); • Recebimento dos recursos financeiros pela construtora somente após medição realizada pela instituição financeira (CAIXA); • Participação dos Conselhos Municipais de Habitação ou de Assistência Social na aprovação dos critérios locais de elegibilidade e seleção de beneficiários; • Publicidade dada pelos municípios aos critérios locais de elegibilidade e seleção (Portaria MCidades 140/2010); • Publicidade dada pelo governo federal ao PMCMV; 		<ul style="list-style-type: none"> • A priorização do programa nos planos do governo pode reduzir o déficit habitacional; • A priorização do programa pode reduzir o nível de desemprego no país; • A nova regulamentação do PMCMV (Lei 12.424/2011) pode trazer ajustes sobre deficiências que foram identificadas na primeira etapa do programa; • A entrada do Banco do Brasil como agente financeiro a partir de 2012 pode facilitar o atingimento das metas do programa; • O programa pode representar um instrumento de viabilização do planejamento urbano dos municípios; 	
Fraquezas (Weaknesses)		Ameaças (Threats)	
<ul style="list-style-type: none"> • F1 – Insuficiência de pessoal no MCidades (e competências) para acompanhamento e avaliação da execução do Programa; • F2 – Ausência de indicadores adequados para medir o desempenho do programa; • F3 – Desconhecimento, por parte dos funcionários do MCidades e da CAIXA, da situação do déficit habitacional do local de construção, prejudicando o processo de seleção de propostas; • F4 – Aplicação de recursos sem critérios que observem a heterogeneidade entre os municípios da federação, gerando aumento nas diferenças locais e 		<ul style="list-style-type: none"> • A1 – A limitação do valor dos imóveis aliada à alta inflacionária pode levar os empreendimentos a terem baixa qualidade; • A2 – A ausência de informações precisas e atuais para o MCidades diagnosticar o déficit habitacional local pode dificultar a participação de potenciais beneficiários no programa; • A3 – Desinteresse das construtoras em lançar empreendimentos no âmbito do PMCMV devido à limitação do valor da unidade habitacional e da margem de lucro; • A4 – Superaquecimento do setor de construção civil pode contribuir para o 	

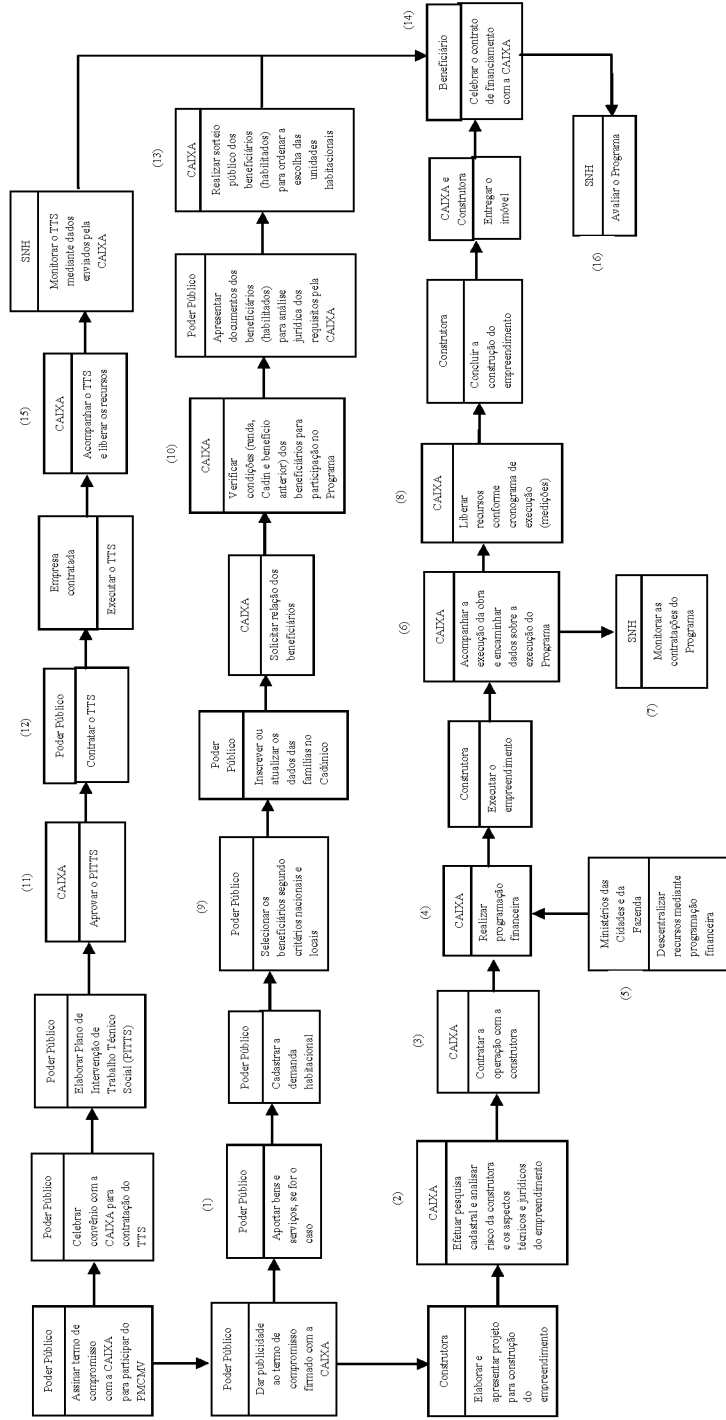
Fraquezas (Weaknesses)	Ameaças (Threats)
<p>privilegiando os municípios mais desenvolvidos que apresentam mais projetos;</p> <ul style="list-style-type: none"> • F5 – A ausência de instrumento regulatório obrigando os municípios a publicar a relação de beneficiários selecionados reduz a possibilidade de controle social; • F6 – A ausência de regularização fundiária de potenciais terrenos para a construção de empreendimentos pode dificultar a participação de municípios com elevado grau de déficit habitacional; 	<p>atraso ou a paralisação de empreendimento do programa pela falta de matéria prima;</p> <ul style="list-style-type: none"> • A5 – A ausência de mão de obra qualificada pode contribuir para o atraso e a paralisação de empreendimentos do programa; • A6 – A redução da mão de obra pode maximizar os custos do programa; • A7 – Interferência, por parte de agentes políticos, na seleção de projetos pode causar prejuízo à equidade na execução do programa; • A8 - Contingenciamento de recursos financeiros pode comprometer o atingimento das metas do programa; • A10 – A especulação imobiliária e a inflação dos preços dos insumos da construção civil podem aumentar os custos do programa, com potencial prejuízo a sua eficiência; • A11 – ‘Acordos’ entre municípios e construtoras; • A12 – ‘Acordos’ entre engenheiros da CAIXA e construtoras;

ANEXO 4 – DIAGRAMA DE BLOCOS – PMCMV FAR PEÇA DE AUDITORIA

TCU

DIAGRAMA DE BLOCOS
(PMCMV – FAR)

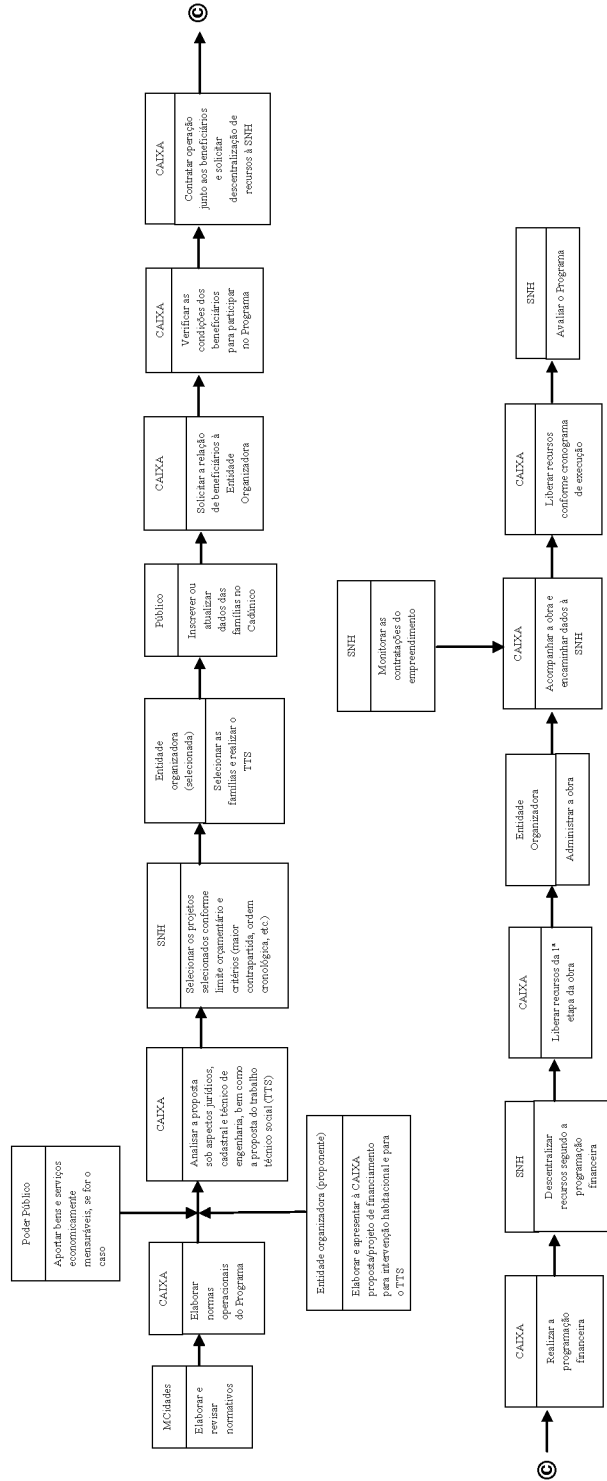
TC 014.970/2011-2
 Órgão/entidade: Ministério das Cidades/MCidades e Caixa Econômica Federal/CAIXA
 Objetivo: Conhecer a organização e o funcionamento do PMCMV, identificar as principais áreas de riscos e potenciais ações de controle, em especial os processos relacionados ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR



ANEXO 5 – DIAGRAMA DE BLOCOS PMCMV ENTIDADES – PEÇA DE AUDITORIA TCU

DIAGRAMA DE BLOCOS (PMCMV / PHP-E – contratação pessoa física)

TC 014.970/2011-2
Órgão/entidade: Ministério das Cidades/MCidades e Caixa Econômica Federal/CAIXA
Objetivo: Conhecer a organização e o funcionamento do PMCMV, identificar as principais áreas de riscos e potenciais ações de controle, em especial os processos relacionados ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR



ANEXO 7 – DIAGRAMA DE BLOCOS PMCMV FINANCIAMENTO – PEÇA DE AUDITORIA TCU

DIAGRAMA DE BLOCOS (PMCMV / PINHU)

TC 014.970/2011-2

Órgão/entidade: Ministério das Cidades/MCidades e Caixa Econômica Federal/CAIXA

Objetivo: Conhecer a organização e o funcionamento do PMCMV, identificar as principais áreas de riscos e potenciais ações de controle, em especial os processos relacionados ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR

