



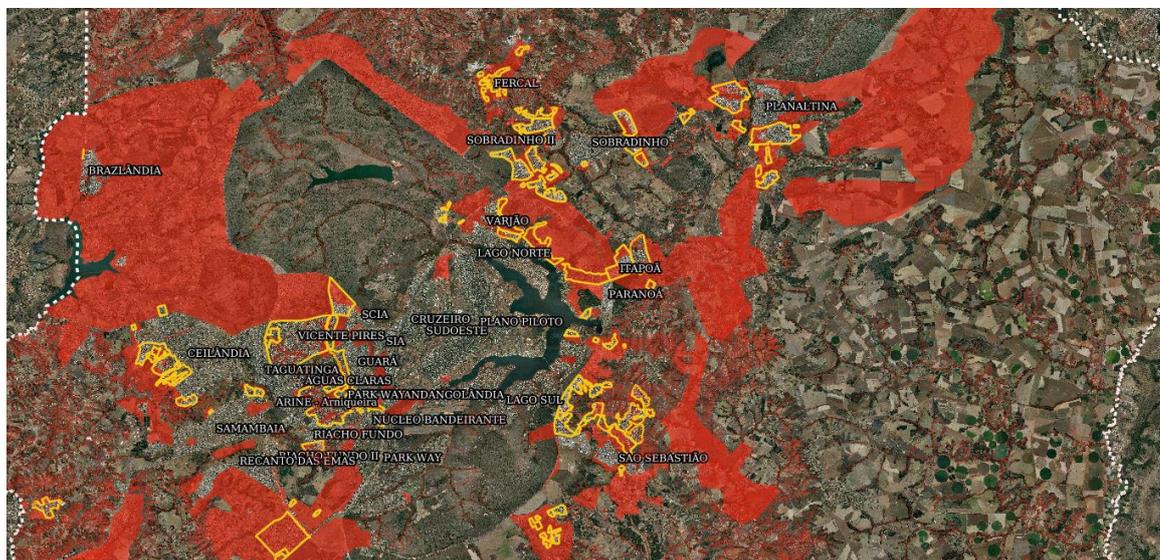
**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

## AUDITORIA OPERACIONAL

### RELATÓRIO FINAL – VERSÃO II<sup>1</sup>

# Ordenamento territorial do Distrito Federal, sob os aspectos do planejamento da ocupação e da regularização fundiária.

Processo nº 29.491/2015



Brasília, 2017

---

<sup>1</sup> Versão atualizada em razão da Decisão nº 4.542/2017 (e-doc 72F146CA-e)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

## **RESUMO EXECUTIVO**

A situação fundiária do Distrito Federal é um problema notório, tanto pelo constante surgimento de loteamentos clandestinos, quanto pela tímida atuação estatal no que tange ao Ordenamento Territorial e Urbano.

O planejamento territorial urbano, instrumentalizado por meio do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, tem por finalidade definir a ocupação do território, prever os pontos e as áreas onde se localizarão atividades estratégicas e os usos, presente e futuro, do espaço, garantindo, assim, o desenvolvimento racional da cidade.

Contudo, para que se obtenha os benefícios esperados do planejamento territorial, é preciso que haja uma execução satisfatória do Plano.

Tendo em conta a forma como foram desapropriadas e divididas as terras da região, resultando em ausência de definição de limites e dominialidade dos imóveis, bem como a insuficiente atuação do Estado, tanto fiscalizatória, quanto sancionatória, propiciando a ação dos grileiros de terras, verifica-se existir um ambiente favorável à crescente ocupação irregular do território, o que enseja a constante necessidade de atualização do planejamento territorial.

Além disso, ante a tímida atuação Estatal no que diz respeito à oferta imobiliária, nota-se o aumento do déficit habitacional, que têm como principal consequência o adensamento descontrolado, principalmente em áreas não regularizadas, ocasionando danos ambientais e urbanísticos, muitas vezes, irreversíveis.

Importa destacar que uma política de regularização fundiária e ordenamento territorial ineficiente implica em constante perda de receita estatal, seja pelos gastos extraordinários advindos da necessidade de mitigação dos danos urbanísticos e ambientais, seja pela não arrecadação tributária, que seria auferida caso as transações fossem realizadas dentro da legalidade.

Diante deste cenário, foi autorizada a realização da presente auditoria operacional<sup>2</sup>, no âmbito da Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação - SEGETH, Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap e Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal - CODHAB, cujo objeto é o ordenamento territorial do DF sob os aspectos do planejamento da ocupação e da regularização fundiária<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Decisão nº 4.391/15 – CPM.

<sup>3</sup> Apesar do envolvimento direto com as questões fundiárias do Distrito Federal, foram excluídos do rol



## **O que o Tribunal buscou avaliar?**

O Trabalho teve como objetivo avaliar as ações direcionadas ao ordenamento territorial do Distrito Federal, sob os aspectos do planejamento da ocupação e da regularização fundiária, a fim de aferir se são desenvolvidas de forma ordenada, tempestiva e amparada em um planejamento territorial adequado, baseado em estudos técnicos e abrangentes.

Para alcançar esse objetivo, foram propostas 4 questões de auditoria:

1. O planejamento territorial do DF vem sendo conduzido de forma adequada?
2. A implementação do PDOT pode ser considerada satisfatória?
3. A regularização fundiária está sendo realizada de forma ordenada, tempestiva e obedecendo o planejamento territorial?
4. As ações voltadas ao combate e prevenção da grilagem de terras são efetivas?

## **O que o Tribunal encontrou?**

A presente auditoria identificou que o atual PDOT foi promulgado com desrespeito ao prazo estabelecido na legislação, havendo, ainda, a convocação de participação popular em desacordo com a determinação legal e inclusão de áreas de regularização e áreas habitacionais com restrições ambientais, ocasionando a manutenção de moradores em área de risco ou ambientalmente sensíveis.

Em relação à atualização do Plano Diretor, que deveria ocorrer em 2019, identificou-se que, até o presente momento, não há comissão designada para conduzir a elaboração do projeto de lei de revisão, não havendo, também, equipe de trabalho formada, nem cronograma estabelecido, estando previstos os inícios do trabalho para o exercício de 2018. Do mesmo modo, os estudos prévios necessários para embasar a proposta de planejamento territorial ainda não foram iniciados, nem sequer planejados, o que ocasionará um possível atraso no PDOT 2019, não havendo tempo hábil para o adequado embasamento do Instrumento de Planejamento, representando risco à qualidade do planejamento urbanístico, ambiental e

---

de auditados a AGEFIS e o IBRAM, em razão de existir, nesta Corte, processo próprio tratando da atuação desses jurisdicionados (Processos nºs 17.006/14 e 5.505/13, respectivamente). Não obstante deixem de figurar no escopo desta auditoria, serão, por vezes, citados neste relatório, dado que sua atuação tange, em alguns pontos, o tema ora tratado.



socioeconômico.

Quanto à implementação do plano ora vigente, nota-se que ficou aquém do desejado e do necessário para atender às demandas da população do DF, com uma oferta e alienação de lotes abaixo do esperado, notadamente nas áreas de interesse social, insuficiente para solucionar os atuais problemas de ocupação territorial e déficit habitacional. Foram implementadas, apenas, 9,2% das áreas previstas, em contraponto a um déficit habitacional atual de 120.000 (cento e vinte mil) moradias e mais de 500.000 pessoas vivendo em moradias irregulares. Além disso, continuam pendentes de elaboração os principais instrumentos de planejamento, que dão suporte à adequada implementação do PDOT.

		<b>Itens de Verificação:</b>	<b>Falhas:</b>
			1. Recuperar capacidade planej. urbano e territorial;
	PT 6208 - PPA 2012/15	2. Criar parcelamentos urbanos sustentáveis;	2. Oferta e alienação de lotes abaixo do desejado.
		3. Atender às demandas futuras por lotes;	3. Projetos de negócios e ações de prospecção imobiliária não concluídos
	PT 6225 - PPA 2012/15	1. Promover regularização fundiária, urbanística e ambiental;	4. Ações de Regularização fundiária, urbanística e ambiental ineficientes
Medidas previstas no PDOT		2. Regularizar assentamentos urbanos informais em ARIS;	5. Baixa implementação das Áreas de Regularização de Interesse Social
		3. Regularizar parcel. urbanos em terras públicas do DF.	6. Não implementação das Áreas de Regularização de Interesse Específico previstas
		1. Articulação/cooperação com estados vizinhos;	7. Ausência de gestão territorial integrada/articulada com municípios do entorno
	2. Elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico;	8. Não elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico	
	3. Funcionamento do SISPLAN.	9. Implementação parcial do SISPLAN	

Tais fatores acabam por propiciar uma ocupação territorial desordenada, com risco de impacto ambiental, e aumento do déficit habitacional.

No tocante à atual ocupação irregular do território, embora tenha se notado um avanço no combate às invasões, a fiscalização ainda é insatisfatória e as ações governamentais não coíbem, desestimulam ou reduzem as ocupações



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

irregulares no âmbito do Distrito Federal. A ineficiência de políticas de combate as invasões acabam por propiciar uma ocupação irregular e desordenada do território, bem como a perda de receita oriunda de transações imobiliárias regulares e gastos excessivos com urbanização posterior de áreas irregularmente ocupadas.

### **Quais foram as proposições formuladas pela equipe de auditoria?**

Entre as proposições formuladas, destacam-se a recomendação para que sejam adotadas medidas visando a edição da legislação referente aos instrumentos complementares ao adequado ordenamento territorial (ZEE, PPCUB), bem como os estudos prévios necessários à elaboração do Projeto de Lei do novo Plano Diretor de Ordenamento Territorial.

Recomenda-se, ainda, a promoção de gestão entre os diversos órgãos da administração e outras entidades fora da esfera distrital (TJDFT, TJGO, ANOREG e SPU) visando ações conjuntas para combate a ocupação irregular e a regularização fundiária do Distrito Federal.

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

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

Espera-se que, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, haja uma implementação do Plano Diretor de Ordenamento mais efetiva, com a contensão das ocupações irregulares já instaladas, prevenção de novas invasões e melhoria da oferta imobiliária, resultando na redução do déficit habitacional e de habitações em áreas de risco, bem como da preservação de áreas ambientais e melhoria nas condições de moradia da população do Distrito Federal.



## Sumário

1.	Introdução .....	7
1.1	Apresentação .....	7
1.2	Identificação do Objeto .....	7
1.3	Contextualização .....	9
1.4	Planejamento Territorial Urbano .....	11
1.5	Regularização Fundiária no Distrito Federal .....	16
1.6	Déficit Habitacional .....	20
1.7	Situação atual do Distrito Federal conforme PDOT. ....	23
1.7.1	Zoneamento do Distrito Federal .....	23
1.7.2	Estratégias de regularização fundiária e de oferta de áreas habitacionais .....	24
1.7.3	Áreas econômicas .....	25
1.8	Legislação Aplicável.....	26
1.9	Fiscalizações Anteriores .....	26
1.10	Objetivos .....	27
1.10.1	Objetivo Geral.....	27
1.10.2	Objetivos Específicos .....	28
1.11	Escopo .....	28
1.12	Montante Fiscalizado .....	29
1.13	Metodologia .....	29
1.14	Critérios de auditoria.....	33
1.15	Avaliação de Controle Interno .....	34
2.	Resultado da Auditoria.....	35
2.1	QA 1 – O planejamento territorial do DF vem sendo conduzido de forma adequada?.....	35
2.1.1	Achado 1 – Falhas na elaboração do PDOT/2009 .....	35
2.1.2	Achado 2 – Trabalhos para a elaboração do PDOT 2019 ainda não iniciados.....	56
2.2	QA 2 – A implementação do PDOT pode ser considerada satisfatória?.....	62
2.2.1	Achado 3 – Baixo grau de implementação das metas previstas para o planejamento urbano .....	63
2.3	QA 3 – A regularização fundiária está sendo realizada de forma ordenada, tempestiva e obedecendo o planejamento territorial? .....	97
2.3.1	Achado 4 – Processo de regularização ineficiente.....	97
2.4	QA 4 - As ações voltadas ao combate e prevenção da grilagem de terras são efetivas? .....	108
2.4.1	Achado 5 – Ações preventivas e repressivas insatisfatórias .....	108
3	Conclusão .....	133
4	Proposições .....	134



## **1. Introdução**

### **1.1 Apresentação**

Trata-se de Auditoria Operacional realizada na Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação - SEGETH, Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap e Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB em cumprimento à Decisão nº 4.391/2015.

2. A execução da presente auditoria compreendeu o período de 15/01/2016 à 30/05/2016. Destaca-se a reinstrução ocorrida em outubro/2017, considerando a edição da Lei nº 13.465/17.

### **1.2 Identificação do Objeto**

3. O objeto da auditoria foram as ações direcionadas ao ordenamento territorial do DF, em especial as voltadas ao planejamento da ocupação e à regularização fundiária, a fim de verificar se são desenvolvidas de forma ordenada e tempestiva, observando um planejamento territorial adequado e baseado em estudos técnicos e abrangentes.

4. No âmbito do Distrito Federal destacam-se três órgãos envolvidos com a gestão do território e políticas habitacionais: Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação – SEGETH, Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap e Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal - CODHAB. Cumpre mencionar, ainda, a Agência de Fiscalização do DF – AGEFIS<sup>4</sup>, incumbida de fiscalizar, dentre outras atividades, a ocupação regular do solo no âmbito distrital.

5. A SEGETH é responsável pelo controle e monitoramento do uso e ocupação do solo e da gestão urbana no Distrito Federal, bem como pela sistematização e divulgação dos dados e das informações recebidas dos órgãos setoriais<sup>5</sup>. Compete à Secretaria<sup>6</sup> formular, definir, coordenar e fiscalizar a implementação das políticas de ordenamento territorial, de desenvolvimento urbano, de habitação, de controle urbano, de regularização fundiária e de informações

---

4 Informa-se que existe nesta Corte de Contas processo próprio tratando da atuação da AGEFIS (Processo nº 17.006/2014), especialmente no que tange a sua atuação fiscalizatória, inclusive com determinações e recomendações no sentido de melhorar a atuação da autarquia, motivo pelo qual este trabalho deixou de abranger a referida Agência no rol de órgãos e entidades auditados

<sup>5</sup> Art. 244 do PDOT.

<sup>6</sup> <http://www.SEGETH.df.gov.br/sobre-a-secretaria/objetivos-e-competencias.html>



territoriais e urbanas do Distrito Federal, destacando-se, dentre suas atribuições:

- elaborar e rever a legislação referente a ordenamento territorial, regularização fundiária, desenvolvimento e controle urbano e informações territoriais e urbanas do DF;
- monitorar e fiscalizar o cumprimento das normas referentes ao ordenamento territorial, desenvolvimento e controle urbano, habitação e regularização fundiária do DF, comunicando aos órgãos competentes as medidas necessárias;
- promover o licenciamento urbanístico dos projetos de parcelamento do solo do DF;
- coordenar, em conjunto com outros órgãos do Complexo Administrativo do Distrito Federal, a análise dos estudos de impactos descritos no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, no âmbito de sua competência, relativos à implantação de grandes empreendimentos urbanos;
- promover políticas e programas de desenvolvimento e controle urbano, de regularização fundiária e de informações territoriais e urbanas, com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais.

6. A Terracap, cuja finalidade é gerir o patrimônio imobiliário do Distrito Federal, mediante utilização, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens, assim como realizar, direta ou indiretamente obras e serviços de infraestrutura e obras viárias no Distrito Federal<sup>7</sup>, tem a missão de assegurar a gestão das terras públicas e a oferta de empreendimentos imobiliários sustentáveis, promovendo o desenvolvimento econômico-social e a qualidade de vida da população do DF e entorno<sup>8</sup>. Em 2011, por meio da Lei Distrital nº 4.586/11, foi implementado e consolidado o papel de Agência de Desenvolvimento, dando à instituição maior envergadura para executar as políticas de desenvolvimento econômico e social no Distrito Federal.

7. Já a CODHAB tem por finalidade a execução da Política de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal<sup>9</sup>, destacando-se, entre suas

---

<sup>7</sup> Lei Federal nº 5.861/1972.

<sup>8</sup>Fonte:<<http://www.Terracap.df.gov.br/regularizacao-fundiaria-novo/missao-visao-e-valores>>; pesquisado em 07 de outubro de 2015 às 16:00.

<sup>9</sup> Lei nº 4.020/2007, art. 1º, §2º.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

competências<sup>10</sup>:

- coordenar e executar as ações relativas à Política de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal, conforme a Lei nº 3.877/06 e demais diplomas legais;
- promover a regularização urbanística, ambiental e fundiária de áreas declaradas integrantes de programas habitacionais de interesse social do Distrito Federal;
- executar medidas que visem à remoção de aglomerados informais precários ou ilegais, quando não passíveis de regularização;
- priorizar projetos e programas que visem à implementação e à otimização das condições de qualidade das habitações do Distrito Federal, com ênfase no segmento de menor poder aquisitivo;
- analisar e emitir parecer sobre a viabilidade técnica e financeira dos projetos habitacionais, sua infraestrutura e os equipamentos comunitários.

8. No que concerne à AGEFIS, esta tem por finalidade implementar a política de fiscalização de atividades urbanas do Distrito Federal, conforme previsto no art. 1º de seu Regimento Interno, dentre estas, a fiscalização do uso regular do solo.

9. Registra-se, ainda, que a Agência, nos termos do Decreto nº 32.898, de 03 de maio de 2011<sup>11</sup>, compõe, com demais órgãos do Distrito Federal, o Comitê de Combate ao Uso Irregular do Solo, cabendo à sua Superintendência de Operações, em conjunto com o Subsecretário de Defesa do Solo e da Água<sup>12</sup>, a Coordenação Operacional do Comitê, realizando as operações de erradicação, remoção e demolição de ocupações irregulares e de uso do solo.

### **1.3 Contextualização**

10. A situação fundiária do Distrito Federal é um problema notório, tanto pela existência de diversos loteamentos irregulares, fruto de grilagem de terras e fiscalização deficiente, quanto pela questão do Planejamento Urbano e Ordenamento

---

<sup>10</sup> Lei nº 4.020/2007, art.4º c/c Resolução nº 4 de 2010, art. 1º.

<sup>11</sup> Cria o Comitê de Combate ao Uso Irregular do Solo, destinado a desenvolver ações de prevenção, controle e erradicação das ocupações irregulares do solo e das áreas de proteção ambiental no Distrito Federal e dá outras providências.

<sup>12</sup> Vinculado à Secretaria de Estado de Segurança Pública e Paz Social – SSP/DF.



## Territorial.

11. Constantemente noticiam-se assuntos relacionados à ocupação desordenada do solo<sup>13</sup>, ocasionando uma preocupação constante aos governantes e à população, que enfrenta as consequências desse crescimento desregrado dos setores habitacionais, o qual impacta diretamente a qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado.

12. Importa destacar que uma política de regularização fundiária e ordenamento territorial ineficiente ocasiona perda de receita estatal, principalmente tributária, que seria auferida caso as transações fossem realizadas dentro da legalidade. Além disso, a regularização de terras ocupadas irregularmente pode gerar prejuízos ambientais e urbanísticos irreversíveis.

13. Neste cenário, o planejamento territorial urbano tem por finalidade definir a ocupação do território de um município ou região, prever os pontos e as áreas onde se localizarão atividades estratégicas e todos os usos do espaço presente e futuro, garantindo, assim, o desenvolvimento racional da cidade.

14. Ao proferir palestra no XXI Seminário de Atualização de Normas e Procedimentos de Controle Externo – SEMAT, o Excelentíssimo Senhor Ministro do Tribunal de Contas da União Augusto Nardes debateu a questão com o Presidente desta Corte, havendo interesse na realização de auditoria compartilhada, posto tratar-se de tema afeto à União, detentora de diversas terras no Distrito Federal.

15. No âmbito federal, ao encaminhar o assunto ao Plenário da Corte de Contas, o Exmo. Ministro submeteu à deliberação do Tribunal proposta no sentido de determinar a realização de fiscalização para avaliar a utilização de recursos federais repassados aos entes federados destinados à regularização fundiária e ao ordenamento territorial do DF e seu entorno (e-doc 36FD2048)<sup>14</sup>.

16. Por meio do Conselheiro Paiva Martins, Relator dos autos, submeteu-se ao Plenário a solicitação para a realização da auditoria, sendo autorizada pela Decisão nº 4.391/15 (794522A0-e).

17. Concluso o relatório de auditoria, e submetido ao conselheiro relator<sup>15</sup>, sobreveio a edição da Lei nº 13.465<sup>16</sup>, de 11 de julho de 2017. Diante das inovações

---

<sup>13</sup> PT nº 01 – Reportagens sobre ocupação irregular de terras.

<sup>14</sup> A auditoria realizada resultou no Acórdão nº 2364/2017 – Plenário <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A2364%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>

<sup>15</sup> Despacho nº 030/2017 – SEAUD, de 09 de março de 2017. (e-DOC 2FCBE014-e)

<sup>16</sup> Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências.



trazidas pelo normativo, a Corte, por meio da Decisão nº 4542/17, de 05 de outubro de 2017, determinou a reinstrução dos autos de forma a considerar os efeitos da atual legislação sobre o teor da presente auditoria.

#### **1.4 Planejamento Territorial Urbano**

18. No Distrito Federal, o planejamento territorial fica a cargo do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT<sup>17</sup>, ao qual compete estabelecer diretrizes para sua ocupação e promover o adequado ordenamento do território, integrado aos valores ambientais, mediante planejamento, controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, nos termos do que dispõe o art. 15, inciso X<sup>18</sup>, da Lei Orgânica do DF (LODF).

19. A LODF determina, ainda, que:

*“Art. 317. O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal abrangerá todo o espaço físico do território e estabelecerá o macrozoneamento com critérios e diretrizes gerais para uso e ocupação do solo, definirá estratégias de intervenção sobre o território, apontando os programas e projetos prioritários, bem como a utilização dos instrumentos de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano”.*

20. Portanto, o PDOT constitui instrumento básico da política urbana do Distrito Federal, tendo por finalidade:

*“propiciar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e rural e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar de seus habitantes.”<sup>19</sup>*

21. Nesse sentido, os instrumentos de desenvolvimento urbano e territorial do Distrito Federal devem ser desenvolvidos em consonância com o Plano Diretor o qual, nos termos de seu art. 7º, deve obedecer aos seguintes princípios<sup>20</sup>:

*I – reconhecimento dos atributos fundamentais de Brasília como Capital federal, centro regional e área metropolitana em formação;*  
*II – fortalecimento do Conjunto Urbanístico do Plano Piloto de Brasília*

<sup>17</sup> Nos termos do artigo 163 da LODF: “O Plano Diretor de Ordenamento Territorial é o instrumento básico da política de expansão e desenvolvimento urbanos, de longo prazo e natureza permanente”.

<sup>18</sup> Art. 15. Compete privativamente ao Distrito Federal: [...] X - elaborar e executar o Plano Diretor de Ordenamento Territorial, a Lei de Uso e Ocupação do Solo e Planos de Desenvolvimento Local, para promover adequado ordenamento territorial, integrado aos valores ambientais, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano;

<sup>19</sup> Art. 2ª da LC 803/09, que aprova o atual Plano Diretor de Ordenamento Territorial.

<sup>20</sup> Art. 7º da Lei Complementar nº 803/2009.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

*como Patrimônio Cultural da Humanidade;*

*III – garantia do cumprimento da função social e ambiental da propriedade urbana e rural;*

*IV – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de desenvolvimento urbano e rural;*

*V – promoção da sustentabilidade do território, a partir da convergência das dimensões social, econômica e ambiental, com reconhecimento do direito de todos à cidade sustentável;*

*VI – distribuição justa e equilibrada das oportunidades de emprego e renda no Distrito Federal;*

*VII – visão sistêmica e integrada do processo de desenvolvimento urbano e rural, considerando as dimensões social, econômica, ambiental, cultural e espacial;*

*VIII – participação da sociedade no planejamento, gestão e controle do território;*

*IX – reconhecimento da necessidade de gestão compartilhada entre os setores públicos, privados e a sociedade civil, envolvendo os municípios limítrofes ao Distrito Federal.” (grifou-se)*

22. Além disso, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial deverá conter, no mínimo<sup>21</sup>:

- densidades demográficas para a macrozona urbana;
- delimitação das zonas especiais de interesse social; das áreas urbanas onde poderão ser aplicados parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; e das Unidades de Planejamento Territorial;
- limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento da macrozona urbana;
- definição de áreas nas quais poderão ser aplicados os instrumentos de direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, outorga onerosa da alteração de uso, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir;
- caracterização da zona que envolve o conjunto urbano tombado em limite compatível com a visibilidade e a ambiência do bem protegido;
- sistema de gerenciamento, controle, acompanhamento e avaliação do plano.

23. Diante disso, o Documento Técnico, aprovado conjuntamente com a Lei Complementar nº 803/2009, estabelece objetivos gerais e específicos que deverão

---

<sup>21</sup> LODF, art. 317, §2º.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

ser observados no desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal, dentre os quais destacam-se os seguintes:

Objetivos Gerais:

*“a promoção da melhoria da qualidade de vida da população e a redução das desigualdades sócio espaciais, buscando minimizar a disparidade econômica, social, ambiental, espacial e de infraestrutura entre as localidades do Distrito Federal a partir da maior interligação entre as centralidades existentes e o fomento de novas. Ainda, como forma de consecução desse objetivo, é imperiosa a distribuição equilibrada da população, dos equipamentos e serviços básicos e das atividades econômicas no território, de modo que as relações predatórias de concorrência entre localidades sejam mitigadas, promovendo uma melhoria qualitativa das condições de urbanidade e cidadania para a população; e*

*integração da política de ordenamento territorial com as demais políticas setoriais que tenham reflexo no processo de planejamento e gestão do território do Distrito Federal e de seus municípios limítrofes, reconhecendo a relação entre o Distrito Federal e seu Entorno, e seus impactos na demanda por serviços e empregos e no meio ambiente natural e construído. Dessa forma, as iniciativas públicas setoriais do Distrito Federal devem estar em consonância com as respectivas ações promovidas pelos Estados de Goiás e de Minas Gerais, na medida em que se percebe a conformação de uma área metropolitana de Brasília, envolvendo a complexidade de fatores e agentes envolvidos na dinâmica do território.”<sup>22</sup>*

Objetivos Específicos:

*“A otimização e priorização da ocupação urbana em áreas com infraestrutura implantada e em vazios urbanos de áreas consolidadas, respeitada a capacidade de suporte socioeconômica e ambiental do território.*

*A promoção do desenvolvimento de novas centralidades no território do Distrito Federal.*

*A garantia da implantação de infra-estrutura e equipamentos públicos adequados para atendimento da população.*

*A proteção, preservação e recuperação do patrimônio ambiental do Distrito Federal.*

*A valorização da ordem urbanística como função pública, com a promoção da regularização e a integração dos assentamentos informais à cidade legal.*

*A promoção da participação da sociedade no planejamento, gestão e*

---

<sup>22</sup> Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - Documento Técnico – Versão Final – Novembro/2009, fls 5 e 6.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

*controle das políticas de ordenamento territorial.*<sup>23</sup>

24. Nos termos da Lei Orgânica<sup>24</sup>, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal possui vigência de 10 anos, podendo ser revisado a cada 5 anos. Haja vista que o último PDOT foi aprovado em 2009, por meio da Lei Complementar nº 803/09, o próximo plano deverá ser aprovado em 2019, abrindo possibilidade para mudanças no planejamento do ordenamento e ocupação territorial do DF. Importa mencionar que não houve revisão do plano em 2014, mas uma atualização realizada em 2012, nos termos da Lei Complementar nº 854, de 15 de outubro de 2012.

25. Destaca-se a recente edição da Lei nº 13.465<sup>25</sup>, de 11 de julho de 2017 que, em seu Título II - Regularização Fundiária Urbana, instituiu no território nacional, incluindo o Distrito Federal, normas e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb).

26. Consoante art, 9º, § 2º, a regularização abrange, somente, os núcleos urbanos que, comprovadamente, existiam até a data de 22 de dezembro de 2016, considerando, ainda, os seguintes objetivos:

*Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:*

*I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;*

*II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;*

*III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;*

*IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;*

*V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;*

*VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;*

*VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;*

---

<sup>23</sup> Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - Documento Técnico – Versão Final – Novembro/2009, fls 6 e 7.

<sup>24</sup> Art. 317, § 5º, da LODF.

<sup>25</sup> Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

*VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;*

*IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;*

*X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;*

*XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;*

*XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.*

*Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:*

*I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;*

*II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;*

*III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;*

*IV - demarcação urbanística: procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município;*

*V - Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos;*

*VI - legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse;*

*VII - legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb;*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

*VIII - ocupante: aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais.*

*§ 1º Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios.*

*§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.*

*§ 3º No caso de a Reurb abranger área de unidade de conservação de uso sustentável que, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, admita regularização, será exigida também a anuência do órgão gestor da unidade, desde que estudo técnico comprove que essas intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.*

*§ 4º Na Reurb cuja ocupação tenha ocorrido às margens de reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou ao abastecimento público, a faixa da área de preservação permanente consistirá na distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima maximorum.*

*§ 5º Esta Lei não se aplica aos núcleos urbanos informais situados em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, assim reconhecidas em decreto do Poder Executivo federal.*

*§ 6º Aplicam-se as disposições desta Lei aos imóveis localizados em área rural, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972.*

## **1.5 Regularização Fundiária no Distrito Federal**

27. A estratégia de Regularização Fundiária Urbana no DF visa à adequação de assentamentos informais consolidados, por meio de ações prioritárias nas Áreas de Regularização indicadas no PDOT, de modo a garantir o direito à moradia, o pleno desenvolvimentos das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>26</sup>. Para isso, a regularização

---

<sup>26</sup> Nos termos da Seção IV “Estratégia de Regularização Fundiária Urbana” do PDOT/2009.



fundiária compreende medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais promovidas por razão de interesse social ou específico.

28. Nesse contexto, o PDOT, em seu art. 122, estabeleceu diversos princípios e metas para a regularização fundiária, dentre os quais se destacam:

- assegurar nível adequado de habitabilidade e melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social, ambiental e de salubridade ambiental da área ocupada;
- viabilizar diferentes formas de parceria entre o Poder Público e os interessados, favorecendo maior integração dos órgãos do Distrito Federal e tornando mais ágil e eficaz o processo de regularização fundiária;
- priorizar a regularização fundiária de assentamentos informais de baixa renda consolidados;
- adotar medidas de compensação por eventuais danos ambientais e prejuízos à ordem urbanística, diante da irreversibilidade das ocupações, uma vez constatada a possibilidade de sua permanência;
- promover a intervenção do Poder Público no processo de regularização fundiária sempre que os responsáveis não atenderem às exigências e restrições estabelecidas;
- adotar medidas de fiscalização, prevenção, combate e repressão à implantação de novos parcelamentos irregulares do solo;
- promover articulação do processo de regularização dos assentamentos informais com a política habitacional;
- aprimorar os instrumentos e medidas jurídicas, urbanísticas e ambientais voltadas à regularização de assentamentos informais, visando aumentar a agilidade do processo e facilitar as eventuais intervenções do Poder Público.

29. Nos termos do PDOT, as Áreas de Regularização de Interesse Social - ARIS terão prioridade na regularização fundiária promovida pelo Poder Público. A regularização dessas áreas é atribuição da CODHAB, responsável por programas habitacionais de interesse social, isto é, voltados para o público de baixa renda.

30. Além delas, existem também as Áreas de Interesse Específico – ARINES, cuja regularização fundiária fica sob responsabilidade da Terracap ou do particular, a depender de quem seja o proprietário. Estas são voltadas para a regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados predominantemente por população de média ou alta renda.



31. Nos termos do art. 13 da Lei 13.465/17, as áreas passíveis de regularização fundiária (Reurbs) foram definidas como Reurb de Interesse Social (Reurb-S) e Reurb de Interesse Específico (Reurb-E)<sup>27</sup>.

32. Existem ainda áreas categorizadas como Parcelamentos Urbanos Isolados – PUI, que podem ser tanto de interesse social, sob responsabilidade da CODHAB, quanto de interesse específico. Atualmente, não existem Parcelamentos Urbanos Isolados de interesse específico localizados em terras de propriedade da Terracap, estando todos em terras particulares, portanto sua regularização está sob responsabilidade de seus legítimos proprietários.

33. No que tange a áreas de interesse social, a regularização abrange, ainda, a situação fundiária das cidades consolidadas oriundas de programas de assentamentos promovidos pelo Distrito Federal, nos termos da Lei Distrital nº 4.996/12<sup>28</sup>, que assim estabeleceu:

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

34. Por tratar-se de doação, não é permitido que o ocupante seja proprietário de imóvel urbano, nos termos do art. 329, inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal. Além disso, é preciso que sejam cumpridos, cumulativamente, os seguintes requisitos: renda familiar de até cinco salários-mínimos; não ter sido beneficiado em programas habitacionais do Distrito Federal; comprovar residência no Distrito Federal nos últimos cinco anos, mesmo que não seja no endereço a ser regularizado; não ser e nem ter sido proprietário, promitente comprador ou cessionário de imóvel residencial no Distrito Federal; e não ocupar área com restrição urbanística e ambiental nos termos da legislação vigente.

35. Para os ocupantes que não atenderem esses requisitos é dado o direito à regularização fundiária, mediante o pagamento de valor correspondente à avaliação realizada com base em critérios específicos para fins de regularização e nas condições definidas por ato do Poder Executivo, desde que não sejam proprietários, promitentes compradores ou cessionários de outro imóvel no Distrito Federal.

---

<sup>27</sup> Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

<sup>28</sup> Dispõe sobre a regularização fundiária no Distrito Federal e dá outras providências.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

36. A Lei Distrital nº 4.996/12 estabelece ainda que:

*“Art. 6º Constitui obrigação do ocupante adotar as providências necessárias com vistas à regularização fundiária nos termos desta Lei, sob pena de, não o fazendo, o imóvel ser objeto de licitação, na forma da lei.”*

37. Ocorre que o prazo para regularização dado pela lei<sup>29</sup> era até 31/12/2013, tendo sido prorrogado, pela Lei nº 5.347/14<sup>30</sup>, até 31/12/2014. Portanto, atualmente o prazo para requerer a regularização da situação encontra-se esgotado, não tendo havido número satisfatório de requerimentos ao longo dos 2 anos disponíveis, apesar das campanhas e ações publicitárias lançadas pela CODHAB.

38. Destaca-se, ainda, que a Lei nº 5.602/15, que trata do Plano Plurianual para o período 2016/2019, apresenta o Programa Temático “Território da Gente”, com o seguinte Objetivo Geral:

*“Resgatar a capacidade do Estado de planejar e projetar, fiscalizar e controlar, segundo uma concepção integrada e transversal, com participação, controle social e transparência, visando ao desenvolvimento sustentável, e assegurando a preservação do patrimônio cultural urbanístico e a promoção ambiental.”*

39. Com a intenção de atingir tal objetivo, foram propostos três objetivos específicos:

**1. Preservação e Planejamento Territorial Sustentável:** “qualificar, disciplinar e reestabelecer o uso e ocupação sustentáveis do solo do DF conforme as diretrizes do ZEE<sup>31</sup>, PDOT e planos diretores setoriais, bem como consolidar mecanismos interfederativos de articulação e governança metropolitana”<sup>32</sup>;

**2. Pacto Pelo Licenciamento Integrado e Governança do Território:** “definir o regimento para os processos de licenciamento (normas, procedimentos, requisitos, governança, corresponsabilidade e prazos), de forma a assegurar a transparência, a regulação do uso do solo, constantes às premissas socioambientais, urbanísticas, sanitárias e territoriais, tendo assegurado infraestrutura, logística, e equipe multidisciplinar especializada”<sup>33</sup>;

<sup>29</sup> Art. 7º da Lei Distrital nº 4.996/2012.

<sup>30</sup> Altera a Lei nº 4.996, de 19 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a regularização fundiária no Distrito Federal e dá outras providências.

<sup>31</sup> Zoneamento Ecológico-Econômico.

<sup>32</sup> Projeto de Lei nº 647/2015, Plano Plurianual para 2016/2019, pág. 180. e-doc 42E6D666-e

<sup>33</sup> Projeto de Lei nº 647/2015, Plano Plurianual para 2016/2019, pág. 186.



**3. Habitação com Cidadania:** “definir e endereçar a demanda real habitacional por faixa socioeconômica, especialmente para a população de baixa renda, seguindo uma concepção que integre ocupação territorial, mobilidade, atividade econômica, infraestrutura, lazer, áreas verdes e prestação de serviços públicos”<sup>34</sup>.

## 1.6 Déficit Habitacional

40. No que concerne ao déficit habitacional, informa-se que a Fundação João Pinheiro<sup>35</sup>, apontou, no documento “DEFICIT HABITACIONAL NO BRASIL 2011-2012”<sup>36</sup>, que os componentes DF se encontram com os seguintes números<sup>37</sup>: ônus Excessivo - 63.725 domicílios; Coabitação – 39.750; Precariedade – 12.578 e Adensamento Excessivo – 4.677, totalizando um déficit habitacional de 120.730 moradias.

41. Alia-se à carência habitacional existente o crescimento populacional, o que demanda a criação de novas áreas urbanas e a construção de moradias. Nesse sentido, a SEGETH<sup>38</sup> entende que, até 2019, será necessário amenizar a referida carência, cujas projeções atuais remetem à necessidade de cerca de 145.000 unidades.

42. Relata-se, ainda, que o problema ambiental tem se tornado mais relevante, pois, em paralelo ao crescimento populacional, 43% do território do DF possui restrições à ocupação urbana, devido às áreas destinadas a Unidades de Conservação. Somado a isso, em 2006, identificou-se 533.578 habitantes vivendo em parcelamentos urbanos informais, demandando urgência na regularização fundiária e providências no sentido de prevenir a ocupação irregular do solo.

43. Para efeito de ilustração, apresenta-se os mapas<sup>39</sup> seguintes,

---

<sup>34</sup> Projeto de Lei nº 647/2015, Plano Plurianual para 2016/2019, pág. 192.

<sup>35</sup> Instituição pública que historicamente apura o déficit habitacional brasileiro e compila os dados das diversas pesquisas.

<sup>36</sup> Disponível em < <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/559-deficit-habitacional-2011-2012/file>>.

<sup>37</sup> O déficit habitacional é calculado como a soma de quatro componentes: domicílios precários (soma dos domicílios improvisados e dos rústicos), coabitação familiar (soma dos cômodos e das famílias conviventes secundárias com intenção de constituir um domicílio exclusivo), ônus excessivo com aluguel urbano e adensamento excessivo de domicílios alugados

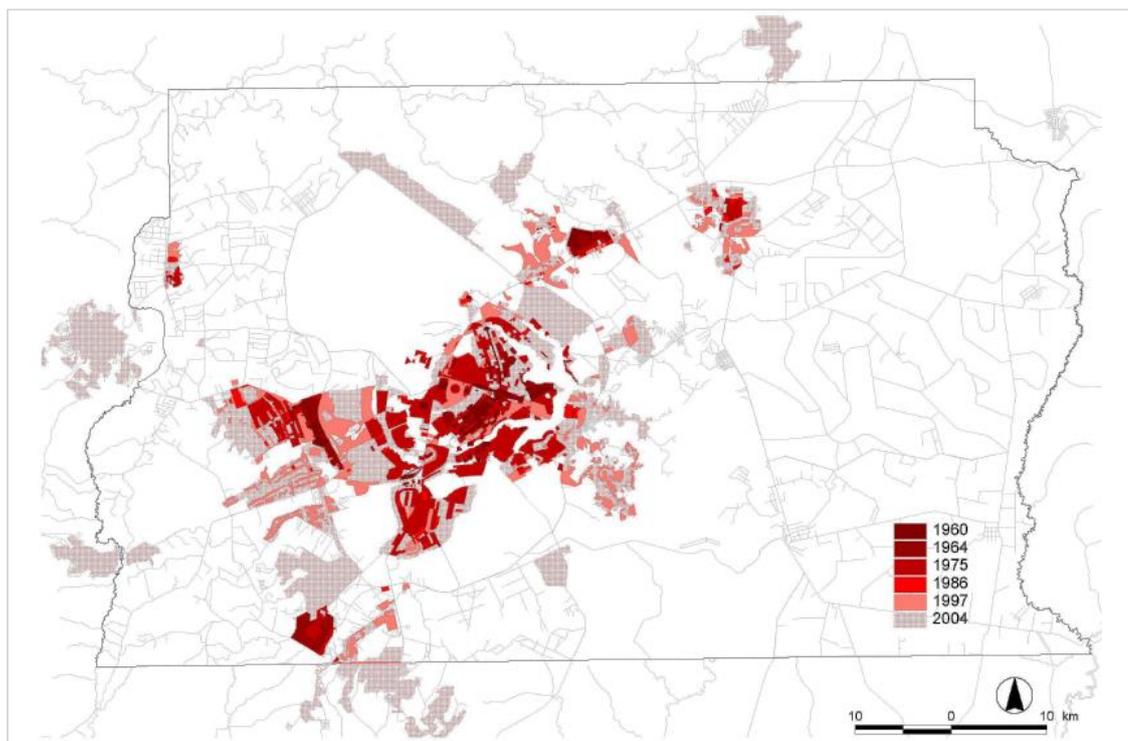
<sup>38</sup> PPA 2016/19, fls. 181 (e-doc 42E6D666)

<sup>39</sup> PDOT/2009.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

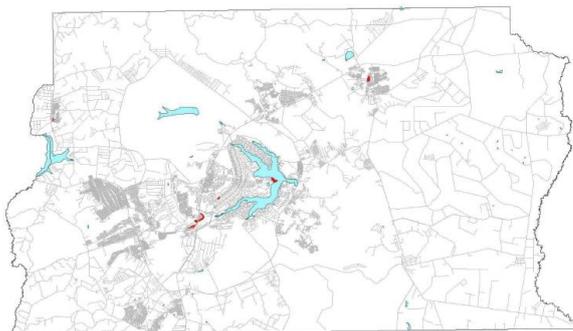
demonstrando o crescimento da ocupação urbana do Distrito Federal.



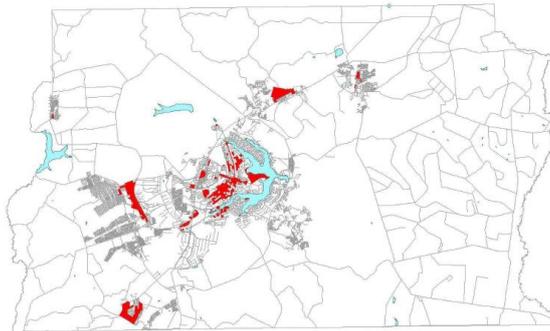
**Figura 1 - Evolução da Ocupação Urbana no DF e Entorno, de 1960 a 2004.**



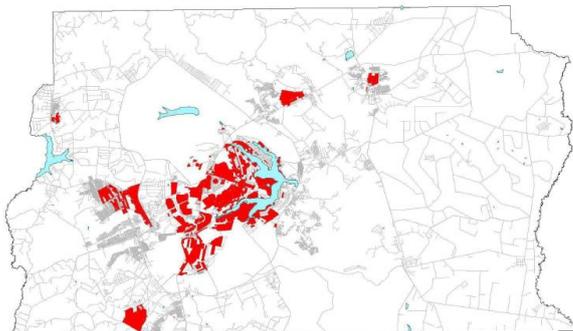
**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



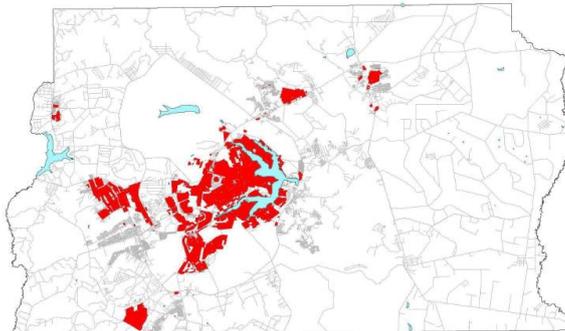
**Figura 2 - Ocupação Urbana em 1958.**



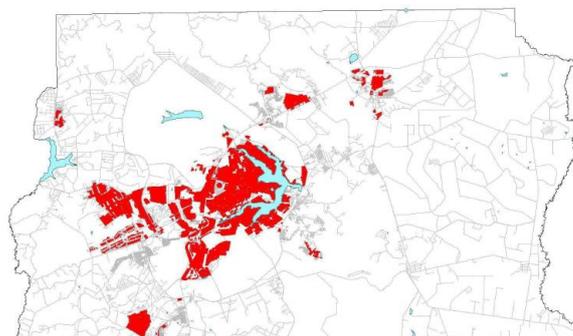
**Figura 3 - Ocupação Urbana em 1964.**



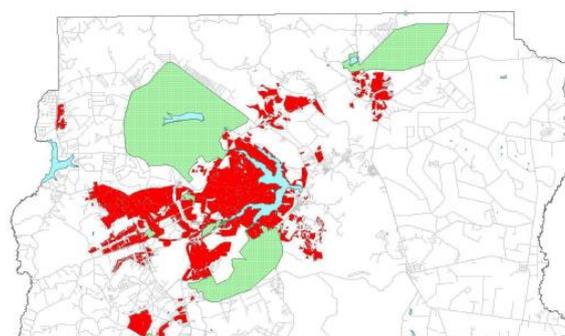
**Figura 4 - Ocupação Urbana em 1975.**



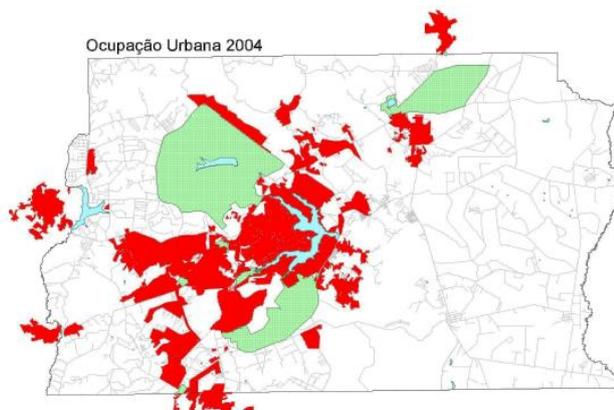
**Figura 5 - Ocupação Urbana em 1986.**



**Figura 6 - Ocupação Urbana em 1991.**



**Figura 7 - Ocupação Urbana em 1997.**



**Figura 8 - Ocupação Urbana em 2004**



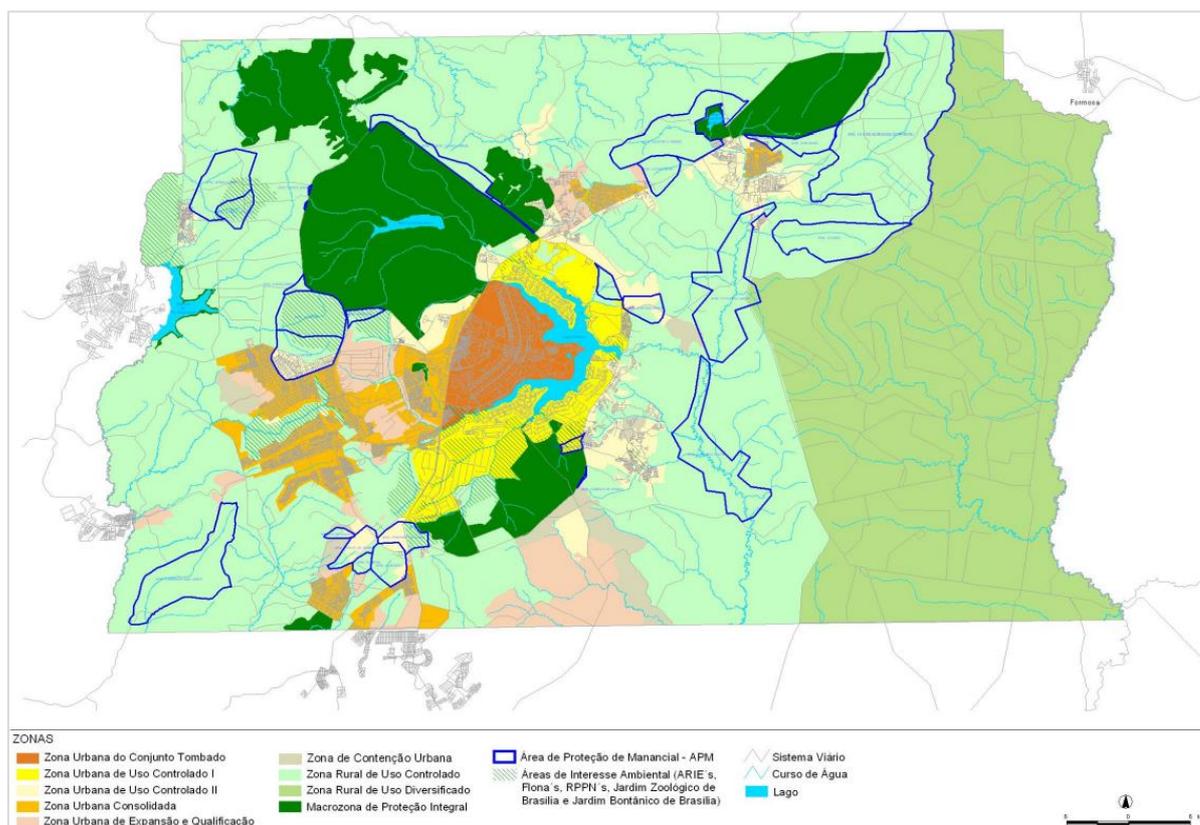
**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

## 1.7 Situação atual do Distrito Federal conforme PDOT.

### 1.7.1 Zoneamento do Distrito Federal

44. O Zoneamento constitui um dos elementos normativos do Plano Diretor, expressando a destinação do solo e suas diretrizes gerais de uso e ocupação. O PDOT estabelece as seguintes zonas, conforme demarcado no mapa 1:

- Zona Urbana do Conjunto Tombado;
- Zonas Urbanas de Uso Controlado I e II;
- Zona Urbana Consolidada;
- Zona Urbana de Expansão e Qualificação;
- Zona de Contenção Urbana;
- Zona Rural de Uso Diversificado;
- Zona Rural de Uso Controlado;
- Macro Zona de Proteção Integral;
- Áreas de Proteção de Manancial;
- Áreas de Interesse Ambiental.



**Figura 9 - Zoneamento do Distrito Federal.**

45. Cabe destaque para a área rosada do mapa acima - Zona Urbana de



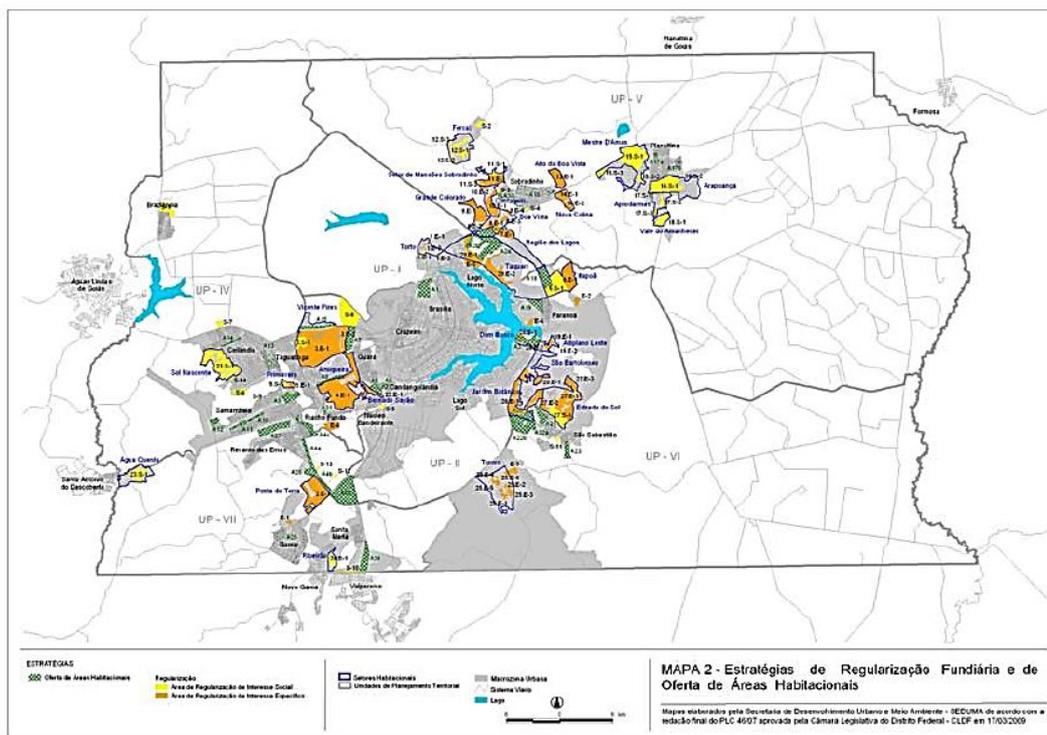
Expansão e Qualificação - composta por áreas propensas à ocupação urbana, predominantemente habitacional, e que possuem relação direta com áreas já implantadas, sendo também integrada por assentamentos informais que necessitam de intervenções visando a sua qualificação.

### 1.7.2 Estratégias de regularização fundiária e de oferta de áreas habitacionais

46. A regularização fundiária compreende as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais promovidas por razões de interesse social ou de interesse específico.

47. Dessa forma, a estratégia de regularização fundiária visa à adequação de assentamentos informais consolidados, por meio de ações prioritárias nas Áreas de Regularização (destacadas no mapa abaixo), de modo a garantir o direito à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

48. Já a estratégia de oferta de áreas habitacionais tem o objetivo de atender à demanda habitacional a partir de projetos e programas de iniciativa pública voltados a diferentes faixas de renda.



**Figura 10 - Estratégias de regularização fundiária e de oferta de áreas habitacionais.**

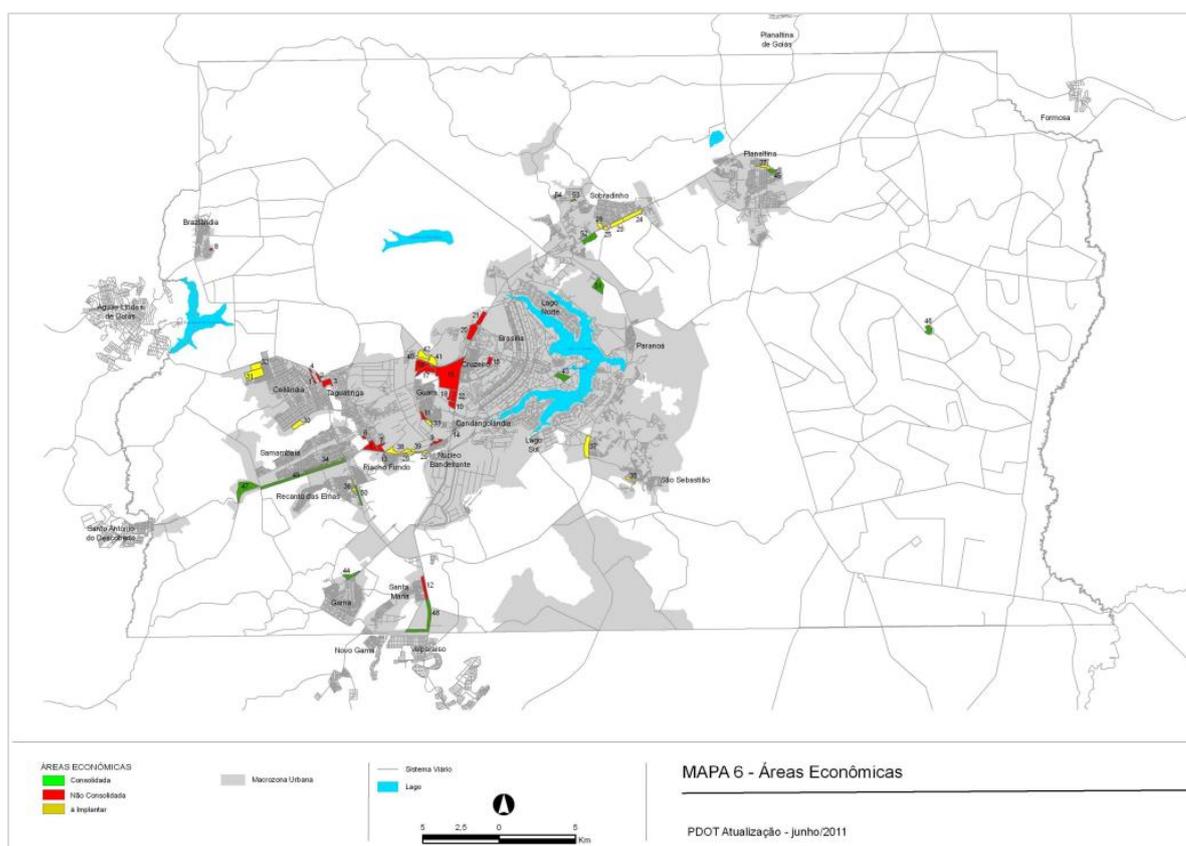
49. Da análise do mapa acima, cabe destaque para as áreas em amarelo, ARIS (vide §26), e laranja, ARINES (vide §27), que constituem áreas com ocupação



consolidada a serem regularizadas ao longo da execução do PDOT.

### 1.7.3 Áreas econômicas

50. As Áreas Econômicas são destinadas à instalação de atividades geradoras de trabalho e renda por meio de programas governamentais de desenvolvimento econômico, com o objetivo de alavancar a oferta de emprego, a qualificação urbana, a articulação institucional e a formação de parcerias público-privadas.



**Figura 11 - Áreas Econômicas.**

51. Da análise do mapa, merecem destaque as áreas vermelhas - Áreas Econômicas não consolidadas - e amarelas - Áreas Econômicas a serem implantadas. As primeiras correspondem a áreas parcialmente implantadas, que apresentam deficiências quanto à infraestrutura urbana, comércio e serviço, devendo ser adotadas ações que possibilitem sua consolidação. Já as últimas são áreas definidas para instalação de atividades econômicas por meio de programas setoriais de desenvolvimento, de modo que, ao longo da vigência do PDOT, devem ser adotadas ações que possibilitem o seu desenvolvimento e implementação.



## **1.8 Legislação Aplicável**

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

- Constituição Federal, arts. 182 e 183, dispõe sobre política urbana;
- Lei Federal nº 10.257/01, regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências – Estatuto das Cidades;
- Lei Federal nº 11.977/09, dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas;
- Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências;
- Lei Orgânica do Distrito Federal, Seção I, dispõe sobre os Planos Diretores de Ordenamento Territorial e Locais do Distrito Federal;
- Lei Complementar nº 803/09, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências (atualizada pela Lei Complementar n.º 854/12);
- Lei Distrital nº 4.996/12, que dispõe sobre a regularização fundiária no Distrito Federal e dá outras providências.

## **1.9 Fiscalizações Anteriores**

53. Não identificamos, no âmbito desta Corte, fiscalizações que tratem diretamente do ordenamento e planejamento territorial do DF. No entanto, já foram realizadas auditorias voltadas à fiscalização das áreas pertencentes ao Distrito Federal e ao trabalho executado pelos órgãos envolvidos, que possuem correlação com o tema ora em exame.

54. O trabalho realizado no âmbito do Processo nº 1.009/14, buscou examinar os órgãos e entidades responsáveis por definir, executar e fiscalizar as políticas ambientais do Distrito Federal, para aferir o estado da fiscalização relacionada à gestão do uso e ocupação do solo, dos recursos hídricos e da destinação dos resíduos sólidos e efluentes líquidos.

55. Dentre os achados de auditoria apresentados no relatório final, destaca-se a constatação de que “o controle do desempenho da fiscalização realizada pelos órgãos que atuam na área ambiental se mostra inviável” e “a fiscalização executada pelos órgãos e entidades não está devidamente articulada”.

56. Ainda no que concerne à questão ambiental, realizou-se, no



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

âmbito do Processo nº 5.505/13, Auditoria Operacional no Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental – IBRAM, com a finalidade de verificar os procedimentos de licenciamento ambiental e sua fiscalização, onde identificou-se a insuficiência de recursos, materiais e humanos, para a realização de das atividades de licenciamento e fiscalização ambientais.

57. Procedeu-se, também, à realização de auditoria para verificar as ações de Fiscalização exercidas pela Agência de Fiscalização do Distrito Federal – AGEFIS, com o objetivo de aferir se estas são executadas em conformidade com as normas, os procedimentos e as rotinas de trabalho, de modo a garantir, proteger e preservar a qualidade de vida da população<sup>40</sup>.

58. Ao final dos trabalhos, constatou-se que as ações de Fiscalização executadas pela AGEFIS, no tocante ao uso e ocupação irregular do solo, são muito tímidas, refletindo no grande número de ocupações irregulares que, além dos prejuízos diretos, como recolhimento de impostos, causam outros tipos de danos, como crimes ambientais (degradação de áreas, poluição de nascentes, assoreamento de córregos e rios, eliminação de mata ciliar e de galeria).

59. Verificou-se que a demarcação dos trechos a serem fiscalizados e a divisão dos Agentes Fiscais estão desatualizadas e são ineficientes, não abrangendo, com a tempestividade necessária, a extensão territorial do Distrito Federal. O descompasso entre o planejamento e a execução das operações de grande porte reflete na manutenção de situações de irregularidade no uso e ocupação do solo, em face da não realização das operações programadas.

60. Destaca-se, ainda, a autuação de diversos processos que versaram sobre a regularidade de cobrança das outorgas onerosas da alteração de uso e do direito de construir (ONALT e ODIR) em decorrência de mudanças na destinação de uso de áreas no território distrital.<sup>41</sup>

## **1.10 Objetivos**

### **1.10.1 Objetivo Geral**

61. O objetivo geral da presente auditoria foi avaliar as ações direcionadas ao ordenamento territorial do Distrito Federal, sob os aspectos do planejamento da ocupação e da regularização fundiária, a fim de aferir se são desenvolvidas de forma ordenada, tempestiva e amparada em um planejamento

---

<sup>40</sup> Processo nº 17.006/2014

<sup>41</sup> Processos nºs 490/01, 245/04, 3.281/04, 29.234/05, 7.259/06, 7.283/06, 2.346/06, 2.354/06, 7.145/10, 27.177/12, 5.548/13, 8.267/14, 30.712/12 e 27.464/15,



territorial adequado, baseado em estudos técnicos e abrangentes.

### **1.10.2 Objetivos Específicos**

62. As questões de auditoria foram assim definidas:
1. O planejamento territorial do DF vem sendo conduzido de forma adequada?
  2. A implementação do PDOT pode ser considerada satisfatória?
  3. A regularização fundiária está sendo realizada de forma ordenada, tempestiva e obedecendo o planejamento territorial?
  4. As ações voltadas ao combate e prevenção da grilagem de terras são efetivas?

### **1.11 Escopo**

63. Esse trabalho buscou avaliar as ações de governo voltadas ao ordenamento territorial do DF, especificamente no tocante ao planejamento da ocupação do solo e à regularização fundiária, identificando o grau de Implementação das metas previstas no PPA 2012/15 referentes à política habitacional.

64. Para isso, no tocante ao planejamento da política pública, foi feita a análise do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT 2009, no que diz respeito ao seu cumprimento e aos projetos urbanísticos, ambientais e demais estudos que o embasaram e antecederam.

65. Essa auditoria englobou ainda os estudos e projetos em andamento para a revisão do PDOT, prevista para 2019, no intuito de avaliar como serão tratadas as questões relacionadas à demanda habitacional, à preservação ambiental e ao desenvolvimento urbano e social.

66. Quanto à normalização da ocupação no DF, esse trabalho teve como foco verificar as ações para viabilizar a regularização fundiária nas cidades consolidadas<sup>42</sup>, tanto as oriundas de programas de assentamento, quanto as decorrentes de ocupações ilegais, observando a tempestividade da tramitação dos projetos e o embasamento técnico, ambiental e urbanístico, para a aprovação.

67. Foi avaliada também o grau de cumprimento das ações de regularização previstas no PDOT 2009.

68. Por fim, entrou no escopo desse trabalho a aferição de ações preventivas, no intuito de impedir a ocupação irregular e desordenada do DF, de modo

---

<sup>42</sup> Passíveis de regularização, com base em estudos técnicos prévios.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

a saber se há planejamento governamental para evitar problemas futuros, a exemplo da integração entre o Governo do DF e de Goiás para o controle da ocupação das cidades satélites e do entorno.

69. Vale esclarecer que, por se tratar de auditoria em parceria com o Tribunal de Contas da União - TCU, foram analisadas ainda ações afetas às terras da União. Conforme reuniões de trabalho com a equipe do TCU<sup>43</sup>, caberia ao TCDF a avaliação da execução de convênios voltados à regularização de ocupações em terras da União, localizadas no Distrito Federal. Enquanto isso, a fiscalização do TCU abrangeria a governança dos órgãos federais na gestão de suas áreas, bem como a integração da União com os entes Federados, para fins de soluções fundiárias.

70. Entretanto, constatou-se que não existem convênios ou acordos de cooperação vigentes no momento (junho/2016), entre a União e o DF, para fins específicos de regularização fundiária.

71. Importa mencionar que o presente trabalho foi voltado a áreas urbanas, devido ao seu maior grau de crescimento desordenado e ocupação irregular, em detrimento das áreas rurais<sup>44</sup>.

72. O exame abrange o período de estudos anterior ao PDOT 2009 até o 2016, período que deveria estar em andamento os trabalhos prévios à revisão do PDOT em 2019.

### **1.12 Montante Fiscalizado**

73. A auditoria proposta teve como escopo o ordenamento territorial do DF, tanto sob o aspecto do planejamento, quanto sob o prisma da regularização fundiária, de modo a avaliar os procedimentos adotados pela SEGETH, Terracap e CODHAB. Por tratar-se de atividades transversais, não foi possível mensurar o valor exato do montante diretamente envolvido no objeto auditado.

74. Todavia, considerando que contemplam ações a serem desenvolvidas futuramente, entendemos pertinente considerar o valor proposto no PPA 2016/19 para o Programa "Território da Gente", que totaliza R\$ 1.284.740.020,00.

### **1.13 Metodologia**

75. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente

---

<sup>43</sup> Reuniões presenciais em 18 de agosto, 11 de setembro, 17 de novembro de 2015 e 03 de março de 2016, além de troca de informações eletrônicas.

<sup>44</sup> A regularidade na ocupação de áreas rurais é objeto dos Processos nºs 1.876/98 e 2.942/93.



auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento (e-doc 5D909865-e).

76. Foram realizadas análise documental, solicitações de informações por Notas de Auditorias, entrevistas e reuniões junto aos agentes envolvidos e pesquisa em sites governamentais e de notícias, bem como pesquisa aos sistemas informatizados, em especial o SINJ, SICOP, Terrageo e Siturb<sup>45</sup> (versão em teste).

77. Vale esclarecer que foi utilizada metodologia específica para avaliar o grau de implementação do PDOT, conforme explicitado a seguir.

### **Metodologia para avaliar a implementação do PDOT 2009**

78. O Plano Diretor de Ordenamento Territorial, enquanto instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana<sup>46</sup>, prevê ações esparsas ao longo do documento, muitas de caráter genérico e meramente orientador.

79. Assim, considerando que o Plano Plurianual (PPA)<sup>47</sup> é o instrumento apto a programar a implementação do PDOT<sup>48</sup>, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas da administração pública distrital, e, ainda, considerando que a última atualização do PDOT ocorreu em 2012<sup>49</sup>, período de início do PPA 2012/15, buscou-se aferir em que grau esse plano plurianual foi executado quanto às políticas de ordenamento territorial, bem como se foram adotadas as medidas previstas no próprio PDOT, consideradas importantes para o sucesso do plano diretor.

80. Para isso, foram elencados os seguintes itens de verificação:

- ✓ Programa Temático 6208 – Desenvolvimento Urbano;
- ✓ Programa Temático 6225 – Regularização Fundiária;
- ✓ Adoção de outras medidas previstas no PDOT.

81. Com relação ao “*Programa Temático 6208 - Desenvolvimento Urbano*”, tendo em vista o escopo da presente auditoria, mostrou-se pertinente a

---

<sup>45</sup> SINJ - Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF, SICOP - Sistema de consulta pública dos processos administrativos do GDF, Terrageo - Programa de Geoprocessamento Corporativo da Terracap e SITURB - Sistema de Informações Territoriais e Urbanas do DF.

<sup>46</sup> Constituição Federal, art. 182, § 1º, e Lei Orgânica do DF, art. 163.

<sup>47</sup> Em conjunto com as Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e a Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) editadas durante sua vigência.

<sup>48</sup> Nos termos do art. 274 da Lei Complementar nº 803/2009, que instituiu o PDOT, “as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e o Plano Plurianual deverão incorporar as diretrizes e as prioridades constantes desta Lei Complementar, nos termos do que determina o art. 40, § 1º, da Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade.”

<sup>49</sup> Nos termos da Lei Complementar nº 854, de 15 de outubro de 2012, que atualiza a Lei Complementar nº 803/2009, a qual aprovou a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT.



avaliação dos seguintes objetivos específicos e respectivas metas:

Tabela 1 - Itens a serem avaliados com relação ao Programa de Temático 6208 – Desenvolvimento Urbano, do PPA 2012/2015<sup>50</sup>.

Objetivos Específicos	Metas
002 - Recuperar a capacidade de planejamento urbano e territorial	Publicação LUOS
	Publicação dos Planos de Desenvolvimento Local
	Publicação PPCUB
	Publicação do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social
	Publicação da Lei Específica de Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios
	Publicação da Lei Específica da Compensação Urbanística
	Publicação da Lei Específica do Direito de Preempção
	Revisão da Norma Técnica para a Implantação de Equipamentos Públicos Comunitários
	Revisão do PDOT (2013)
	Revisão das normas de ODIR
	Revisão das normas de ONALT
	Publicação de Lei para Elaborar Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV
004 - Criar parcelamentos urbanos sustentáveis para suprir a demanda por imóveis	Alienar 60% dos lotes ofertados em licitação pública
	Disponibilizar 9.862 lotes por meio dos projetos urbanísticos
005 - Atender às demandas futuras por lotes	Realizar e implementar 7 projetos de negócios para exploração de áreas e empreendimentos públicos
	Elaborar 13 ações de prospecção imobiliária e estudos urbanísticos

82. A questão referente ao Objetivo Específico “001 – Monitoramento Territorial e Controle Urbano”, está inclusa na análise referente ao Achado 5, que trata do combate e da prevenção da grilagem de terras.

83. Com relação ao “Programa Temático 6225 - Regularização

<sup>50</sup> Os objetivos específicos “003 – Promover a ocupação democrática de áreas urbanas centrais” e “006 – Promover o desenvolvimento socioeconômico, ambiental e cultural do DF” não serão avaliados por tratarem de questões afetas às políticas ambiental, cultural e de desenvolvimento socioeconômico, portanto, fora do escopo dessa auditoria.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

*Fundiária*”, em razão do escopo definido para a presente auditoria, mostrou-se pertinente a avaliação dos seguintes objetivos específicos e respectivas metas:

Tabela 2 - Itens a serem avaliados com relação ao Programa de Temático 6225 – Regularização Fundiária, do PPA 2012/15<sup>51</sup>.

<b>Objetivos Específicos</b>	<b>Metas</b>
001 - Promover a regularização fundiária, urbanística e ambiental	Condomínios Horizontais regularizados
	Regularizar fundiária e urbanisticamente as cidades implantadas
	Processos de Regularização simplificados, agilizados e transparentes
	Assentamentos precários de interesse social regularizados
	Criação do portal da regularização
002 - Regularizar assentamentos urbanos informais localizados em ARIS	Promover Regularização de 113 mil unidades habitacionais em ARIS
	Promover regularização no Núcleo Urbano Riacho Fundo II e Núcleo Urbano São Sebastião
	Implementar o programa "regularizar para morar legal - titulação de unidades" - 26 mil escrituras
	Coordenar e acompanhar a execução do trabalho técnico social na política de regularização fundiária
004 - Regularizar os parcelamentos urbanos localizados em terras públicas do DF	Realizar 40 ações de modo a proporcionar a regularização de 9% do total de ARINES

84. Por fim, dentre as demais medidas e orientações previstas no PDOT, porém não contempladas de forma explícita no PPA 2012/15, considerou-se de grande importância para a adequada implementação do instrumento de planejamento:

- a) a articulação e cooperação entre o Distrito Federal e os estados de Goiás e Minas Gerais<sup>52</sup>;
- b) a elaboração do Zoneamento Ecológico-econômico (ZEE)<sup>53</sup>;
- c) o pleno funcionamento do Sistema de Planejamento Territorial e

<sup>51</sup> Os objetivos específicos “003 – Regularizar a situação fundiária das áreas públicas rurais” e “006 – Regularização de áreas públicas rurais do DF” não serão avaliados por tratarem de questões afetas à área rural, portanto, fora do escopo dessa auditoria, cujo o foco são áreas urbanas.

<sup>52</sup> Para o encaminhamento de ações integradas com os municípios limítrofes, no que se refere às questões de ordenamento territorial.

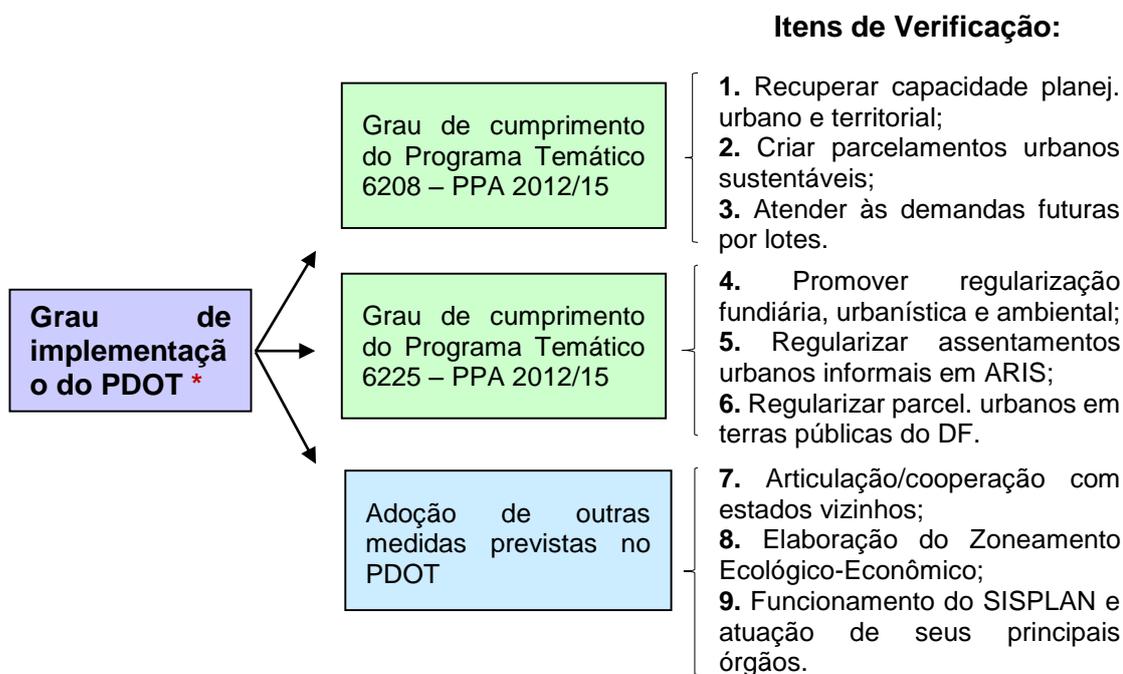
<sup>53</sup> Instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente para organização do território a ser seguido obrigatoriamente na implantação de planos, obras e atividades públicas ou privadas, por esclarecer medidas e padrões de proteção ambiental, com vistas ao desenvolvimento sustentável e à melhoria das condições de vida da população, nos termos do que dispõe o Decreto Federal nº 4.297/2002.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

### Urbano do Distrito Federal - SISPLAN<sup>54</sup>.

85. Diante disso, adotou-se como critério a avaliação de seis metas previstas no PPA 2012/15<sup>55</sup> e relacionados ao Plano Diretor e três ações do próprio PDOT, porém não contempladas no plano plurianual, conforme explicitado na figura abaixo.



\* No limite do escopo da presente auditoria

Figura 12 - Sumário Explicativo da Análise do Achado 2

### 1.14 Critérios de auditoria

86. Os critérios de auditoria constam na Matriz de Planejamento (e-doc 5D909865-e) destacando-se, como fonte, os normativos referentes ao ordenamento territorial do DF, o Estatuto das Cidades, e estudos e documentação atinentes ao objeto da presente auditoria.

<sup>54</sup> Inclusive o funcionamento de seus órgãos e colegiados, nos termos do que dispõe o art. 216, da Lei Complementar Nº 803/2009, atualizada pela Lei Complementar Nº 854/2012, em especial: o Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – CONPLAN; o Conselho do Meio Ambiente do Distrito Federal – CONAM; o Conselho de Recursos Hídricos do Distrito Federal – CRH; os Conselhos das Unidades de Planejamento Territorial – CUPs; e os Conselhos Locais de Planejamento Territorial e Urbano - CLPs.

<sup>55</sup> Relativas aos Objetivos Específicos 6208 e 6225.



### **1.15 Avaliação de Controle Interno**

87. Avaliou-se o Risco Inerente ao objeto de auditoria como elevado, haja vista: 1) a diversidade entre os órgãos, que possuem realidades distintas; 2) a abundância de competências e divergência dos serviços prestados à população pelas entidades examinadas; e 3) a relevância do assunto para a sociedade.

88. Quanto ao Risco de Controle, considerou-se, na presente Auditoria Operacional, não viável a avaliação dos controles internos, haja vista o elevado grau de dispersão e complexidade das competências e a divergência dos serviços prestados à população pelos órgãos e entidades examinadas, os quais também são dotados de recursos e estruturas administrativas distintas.



## 2. Resultado da Auditoria

### 2.1 QA 1 – O planejamento territorial do DF vem sendo conduzido de forma adequada?

*Não. Foram encontradas falhas na elaboração do atual PDOT, bem como constatou-se que os trabalhos em andamento para a revisão do PDOT em 2019 encontram-se atrasados, colocando em risco a promulgação de acordo com o marco legal.*

#### 2.1.1 Achado 1 – Falhas na elaboração do PDOT/2009

##### **Critério**

89. Planejamento territorial embasado por estudos prévios e audiências públicas, capaz de oferecer solução adequada ao déficit habitacional, atender à demanda oriunda do crescimento demográfico e promover o desenvolvimento ordenado e sustentável do Distrito Federal, em consonância com as diretrizes estabelecidas no PDOT, conforme requisitos legais abaixo:

- Art. 8º do PDOT (Objetivos Gerais do PDOT);
- Art.12 do PDOT (Proteção do meio ambiente);
- Art. 148, incisos I e IV, do PDOT (estudos de impacto ambiental e urbanísticos; e participação popular);
- Art. 211, incisos I do PDOT (audiência pública);
- Art. 162 e 163 da LODF (ações e plano de desenvolvimento);
- Arts. 312, incisos IV e V da LODF (audiência pública e estudos urbanísticos);
- Art. 317 da LODF (estrutura do PDOT);
- Arts. 40, §3º, e 42 da Lei Federal nº 10.257/01 (Plano Diretor);
- Art. 75 da LC Nº 17/97 – PDOT 97 (Audiências Públicas).

##### **Análises e Evidências**

90. O primeiro fator que influencia na condução de um planejamento territorial adequado é a elaboração de um plano diretor sólido, embasado por estudos técnicos e consulta à população envolvida, de modo a instrumentalizar sua implementação. No entanto, identificou-se que o atual PDOT foi elaborado sem



subsídio dos estudos básicos de planejamento urbano, bem como, sob o aspecto formal, verificou-se desconformidades legais nas consultas públicas e no prazo de elaboração, conforme evidências a seguir.

**- Ausências de instrumentos básicos de planejamento urbano**

91. Para garantir a solidez do instrumento de planejamento, a Lei Complementar nº 803/2009<sup>56</sup>, em seu art. 148, estabelece como instrumentos de ordenamentos territorial e de desenvolvimento econômico:

*“Art. 148. (...)*

*I - de planejamento territorial e urbanos:*

*(...)*

*l) estudos ambientais e urbanísticos;*

*m) **zoneamento ecológico-econômico**, zoneamento ambiental, planos de manejo de unidades de conservação e estudos de impacto ambiental; (grifou-se)*

92. No mesmo sentido, a Lei Orgânica<sup>57</sup> do DF estabelece como instrumentos complementares à política de ordenamento territorial a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB).

93. Diante disso, são imprescindíveis ao adequado planejamento do ordenamento territorial a elaboração de instrumentos básicos que subsidiem o PDOT, em especial o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), a LUOS e o PPCUB, no intuito de garantir que o Plano Diretor alcance os objetivos gerais traçados.

94. No entanto, verificou-se que o atual PDOT foi elaborado sem subsídio dos instrumentos básicos de planejamento, que se encontram pendentes até junho/2016, conforme será visto no Achado nº 3<sup>58</sup>. Vale mencionar que, em razão de ainda não haver Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB), foi necessário criar regramentos transitórios no texto do plano diretor, a fim de suprir as lacunas até a edição dos instrumentos adequados, como por exemplo a definição provisória dos coeficientes de aproveitamento.

---

<sup>56</sup> Aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT) em vigência.

<sup>57</sup> Art. 316. O Distrito Federal terá, como instrumento básico das políticas de ordenamento territorial e de expansão e desenvolvimento urbanos, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal e, como instrumentos complementares, a Lei de Uso e Ocupação do Solo e os Planos de Desenvolvimento Local.

§ 1º No sítio urbano tombado e inscrito como Patrimônio Cultural da Humanidade, o Plano de Desenvolvimento Local será representado pelo Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília.

<sup>58</sup> Item “Recuperar a capacidade de planejamento urbano e territorial” .



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

95. Cumpre registrar, ainda, que embora existam diversos artigos e manifestações, à época, questionando a insuficiência de estudos e os trâmites referentes às etapas prévias de elaboração do Projeto de Lei referente ao PDOT 2009 do Distrito Federal, o Supremo Tribunal Federal, ao examinar a Suspensão de Segurança nº 3.7927, formulado contra decisão prolatada no Mandado de Segurança nº 2009.00.2.003954-7, que havia suspenso a tramitação do PDOT na Câmara Legislativa, assim se manifestou<sup>59</sup>:

*“Nesse sentido, em mero juízo de delibação, não vislumbro, a priori, a existência de vícios aptos a comprometerem, de modo insanável, o devido processo legislativo previsto na Lei Orgânica do Distrito Federal para aprovação do plano Diretor de Ordenação do Território - PDOT.*

*De fato, consoante afirmado pelo requerente, parece inexistir, na Lei Orgânica do Distrito Federal, dispositivo expresso acerca da exigência da apresentação de mapas ou memoriais descritivos. Não haveria, portanto, fundamento suficiente para a impetração.*

*Ademais, extrai-se, dos autos, que diversas audiências públicas foram realizadas durante a tramitação do projeto, o que parece atender a exigência contida na Lei Orgânica distrital e no Estatuto da Cidade acerca da participação popular. Ademais, tendo em vista a inexistência de dilação probatória no mandado de segurança, revela-se praticamente impossível a aferição, naquela seara processual, da adequação das audiências realizadas às exigências constitucionais e legais.*

*Registre-se, ainda, que o projeto de lei tramitou por quase dois anos na Câmara Distrital, tendo sido apreciada por várias comissões da Casa e acompanhada, de perto, pela sociedade civil, consoante demonstram as diversas recomendações encaminhadas pelo Ministério Público ao Governador do Distrito Federal.”*

**- Desrespeito ao prazo legal para revisão do PDOT 1997**

96. A Lei nº 10.257/01 – Estatuto das Cidades, em seu art. 40, § 3º, assim instituiu:

*“Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.*

*(...)*

*§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.”*

97. Portanto, a revisão do PDOT anterior, que foi aprovado pela Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997, publicado em 29/01/97, deveria ser

---

<sup>59</sup> e-doc 8ABBA4C9-e



realizada no prazo máximo de 10 anos de sua entrada em vigor, ou seja, até 29/01/2007. Todavia, a atualização apenas se materializou com Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, demonstrando um atraso de mais de 02 anos.

98. Diante disso, cabe recomendação para que tal atraso não se repita na próxima revisão do PDOT, prevista para 2019, o que será objeto de proposição no Achado nº 2<sup>60</sup>.

**- Convocação de participação popular em desacordo com a determinação legal**

99. Conforme consta no Documento Técnico do PDOT 2009, o processo de elaboração do projeto de lei foi subdividido em 5 etapas:

- 1ª) estabelecimento de um plano de trabalho e da metodologia a ser utilizada ao longo da elaboração do plano, com definição da sequência de ações previstas, bem como prazos indicados para cada etapa;
- 2ª) elaboração de estudos especiais, sistematização dos dados já disponíveis, **organização dos processos de participação popular e planejamento da participação dos agentes públicos e privados**, resultando num conjunto de propostas e diretrizes relativas ao território do DF;
- 3ª) levantamento de problemas centrais que interferem no território, juntamente com as demandas de organismos públicos e privados acumulados nos últimos anos e **realização da 1ª Audiência Pública**;
- 4ª) discussão com os organismos técnicos das diversas agências interessadas no planejamento territorial, com objetivo de se chegar a uma proposta preliminar, concretizada na forma de um anteprojeto de lei a ser apresentado na **2ª Audiência Pública**;
- 5ª) Elaboração de proposta preliminar de Lei do PDOT, decorrente das mudanças propostas na 1ª e 2ª Audiências Públicas, **realização da 3ª Audiência Pública** e reformulação do Projeto de Lei para encaminhamento à Câmara Legislativa.

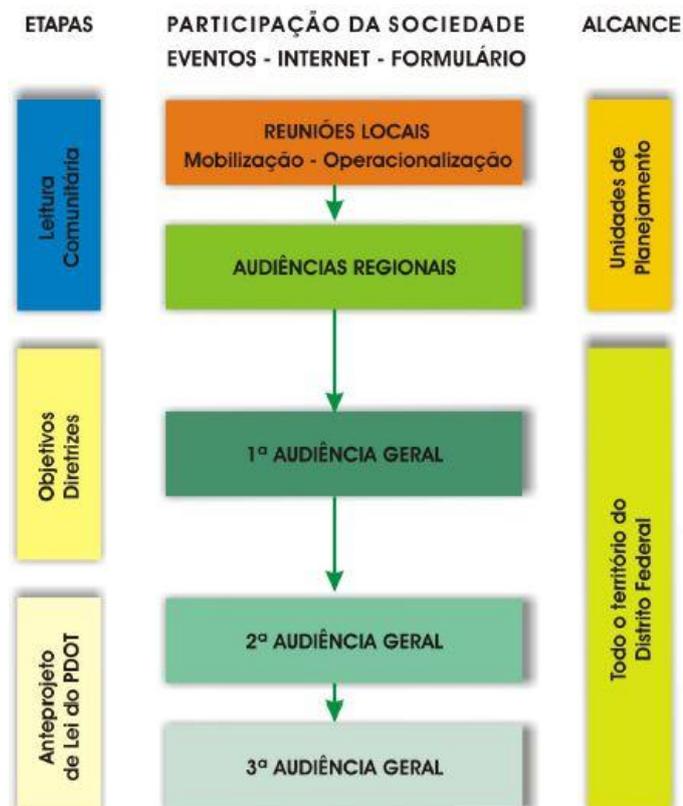
100. A participação da sociedade foi organizada, inicialmente, de forma setorizada, contemplando os diversos agentes representativos locais e, posteriormente, audiências gerais, abrangendo todos os setores distritais. Realizaram-se reuniões, audiências, consultas públicas e debates, além de seminários sobre a temática territorial, conforme representação abaixo:

---

<sup>60</sup> Que trata especificamente da elaboração do PDOT 2019.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



**Figura 13 - Estratégia para participação da sociedade na elaboração do PDOT 2009.**

101. A participação popular nos eventos ocorreu nos seguintes quantitativos:

**Tabela 3 – Participação popular ao longo da elaboração do PDOT 2009.**

Evento	Reuniões	Nº Participantes
Central	14	711
Central Adjacente	31	1.458
Norte Nordeste	23	1.401
Oeste	22	2.750
Sudoeste	12	2.619
Sul Sudoeste	60	3.753
1ª Audiência Pública	1	886
2ª Audiência Pública	1	1.289
3ª Audiência Pública	1	1.934



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

102. Destaca-se que durante os procedimentos atinentes à revisão do atual PDOT (2009), vigorava a LC nº 17/97<sup>61</sup> onde, em seu art. 75, assim estipulava:

*“Art. 75. Será garantida ampla participação popular durante a elaboração dos Planos Diretores Locais e as revisões do Plano Diretor de Ordenamento Territorial, submetidos os mesmos à audiência pública antes de enviados à Câmara Legislativa do Distrito Federal.*

*§ 1º A audiência pública será convocada com antecedência mínima de 30 dias, por meio de edital publicado por três dias consecutivos em órgão de comunicação oficial e em jornal local.*

*§ 2º O Poder Público avaliará as sugestões apresentadas em audiência pública, justificando a aquiescência ou rejeição, ao que dará publicidade.” (grifou-se)*

103. Apesar do imperativo legal, foi verificado que, à época da elaboração do PDOT 2009, a 3ª Audiência Pública, realizada em 02 de junho de 2007<sup>62</sup>, teve sua convocação publicada apenas em uma edição do DODF, no dia 18 de abril de 2007<sup>63</sup>. Não identificou-se, ainda, para as 3 audiências ocorridas, comprovação de que tenha sido publicada a convocação em jornais de grande circulação.

104. Embora, à princípio, a irregularidade apontada não tenha prejudicado a participação popular, tendo em conta que a 3ª Audiência contou com o maior número de presentes em relação às anteriores, deve-se registrar a necessidade de dar a ampla publicidade, requerida nos termos da lei.

105. Pode-se inferir que, caso houvesse maior divulgação nos chamamentos, possivelmente, haveria uma participação popular mais efetiva, garantindo maior transparência e mais sugestões ao planejamento territorial.

**- Inclusão de áreas de regularização e áreas habitacionais com restrições ambientais**

106. Uma das principais preocupações na regularização fundiária diz respeito à proteção do meio ambiente, de forma a desenvolver um crescimento ordenado das áreas urbanas preservando as áreas de proteção ambiental.

107. O Estatuto das Cidades, norma que regula a política urbana, assim destaca:

*“Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade*

---

<sup>61</sup> Aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências.

<sup>62</sup> e-doc 22A6165E-e

<sup>63</sup> e-doc 52CF4A94-e



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

(...)

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

(...)

g) a poluição e a **degradação ambiental**; “ (grifou-se)

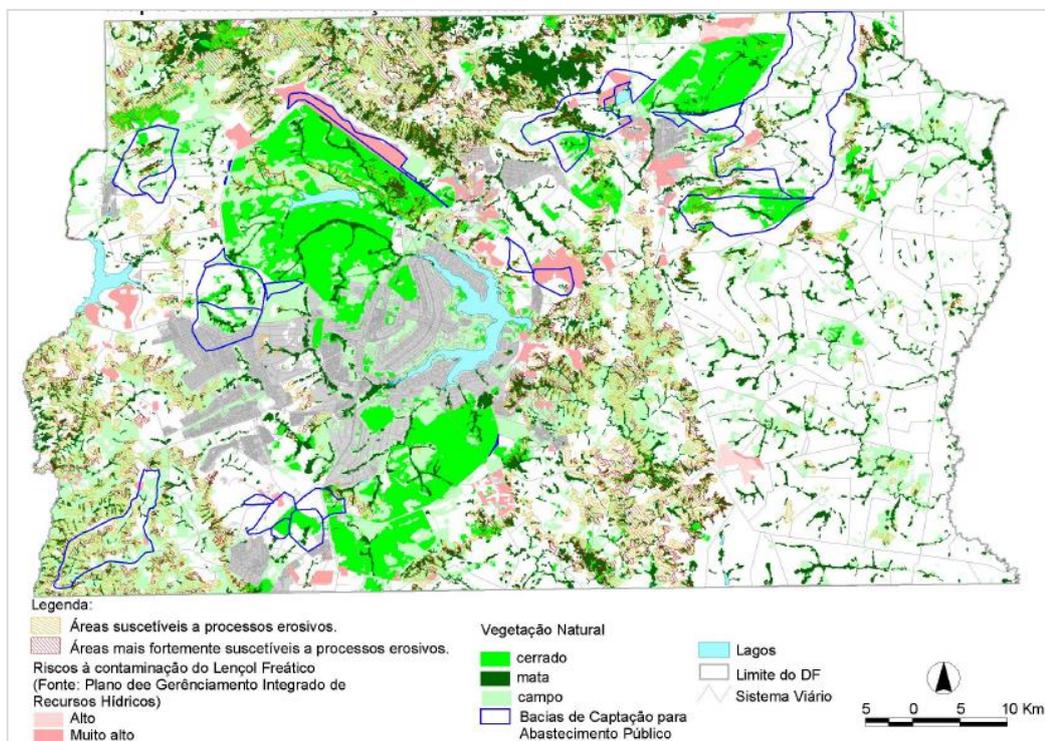
108. No mesmo sentido, o Plano Diretor, ao definir os seus objetivos gerais demonstra tal preocupação, *in verbis*:

“Art. 8º São objetivos gerais do PDOT:

IV – proteção, preservação e recuperação do patrimônio ambiental do Distrito Federal;

IX – otimização e priorização da ocupação urbana em áreas com infraestrutura implantada e em vazios urbanos das áreas consolidadas, respeitada a capacidade de suporte socioeconômica e ambiental do território;”

109. No documento técnico anexo ao atual PDOT, foram identificadas as principais variáveis que compõem a problemática ambiental, conforme mapa a seguir:



**Figura 14 – Principais variáveis que compõe a problemática ambiental.**

110. Em que pese a expressa preocupação com o crescimento sustentável



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

e cautela na ocupação territorial, de modo a garantir a preservação das áreas ambientalmente sensíveis, o atual PDOT, ao mapear ocupações irregulares, incluiu como áreas passíveis de regularização algumas em situação de conflito ambiental.

111. Como prova disso, o Plano Diretor, especificamente ao versar sobre as APMs – Áreas de Proteção de Mananciais, proíbe o parcelamento do solo urbano e rural nestas áreas, mas, ao mesmo tempo, excetua da proibição<sup>64</sup>:

- os parcelamentos com projetos já registrados em cartório;
- **aqueles incluídos na Estratégia de Regularização Fundiária;**
- aqueles em que haja necessidade de adequação em parcelamentos regulares já existentes; e
- parcelamentos ou assentamentos rurais consolidados pendentes de regularização até a data de publicação do PDOT.

112. Dentre as áreas ambientalmente sensíveis que foram incluídas como locais passíveis de regularização fundiária, sem estudos prévios de viabilidade suficientes, destacam-se: a expansão (não planejada) das áreas ao redor das Regiões Administrativas de Planaltina e Sobradinho e a ocupação irregular de São Sebastião e dos condomínios da região da ESAF. Nos termos do Documento Técnico referente ao PDOT 2009<sup>65</sup>:

*“Observa-se, ainda, a expansão horizontal ao redor das cidades de Planaltina e Sobradinho, e a consolidação e expansão em um eixo leste, que **se estende ao longo da porção oeste da APA do São Bartolomeu**, incluindo São Sebastião e os condomínios da região da ESAF. Ressalta-se que este eixo leste está sujeito às **restrições de saneamento ambiental e a outras impostas pelo zoneamento ambiental em vigor da APA do São Bartolomeu, que não permite parte das ocupações urbanas já implantadas**. Daí a necessidade de revisão do citado zoneamento ambiental, em função do grau de consolidação da ocupação existente.” (fl. 35)*

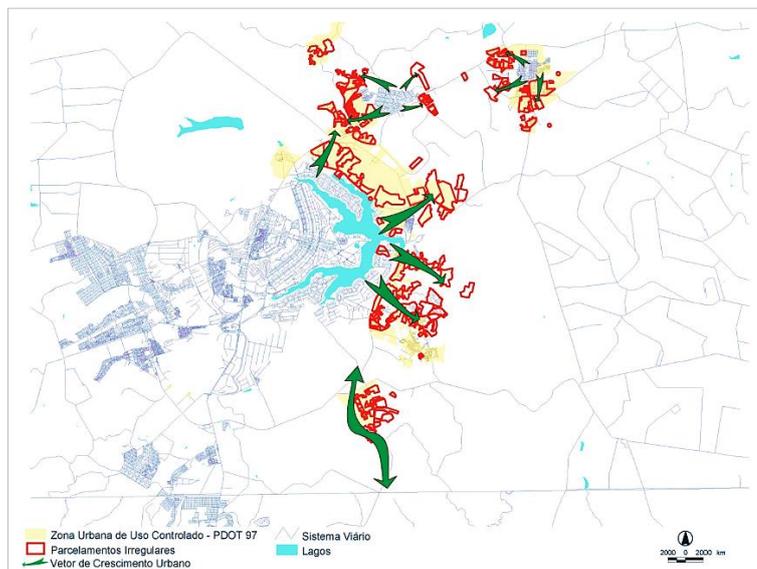
---

<sup>64</sup> Art. 97, inciso IV da LC nº 803/09

<sup>65</sup> e-doc 85924BA8



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



**Figura 15 - Novo Eixo de Expansão Urbana, sinalizando Zonas Urbanas de Uso Controlado<sup>66</sup> ocupadas por parcelamentos irregulares.**

113. Como outro exemplo, destaca-se que o PDOT 2009 incluiu o Núcleo Urbano 8 (INCRA 8), situado no interior da APA do Descoberto, como Parcelamento Urbano Isolado de Interesse Social, portanto, passível de regularização fundiária, não obstante sua localização<sup>67</sup> em Área de Proteção Ambiental.

114. Ainda de acordo com o Documento Técnico que subsidiou o PDOT 2009, ocorreram alterações, durante a tramitação na CLDF, que contemplaram ocupações irregulares em detrimento de áreas de proteção ambiental, como:

**Tabela 4 - Alterações durante a tramitação do PL PDOT na CLDF**

Alteração dos limites da Zona <b>Urbana</b> de uso Controlado entorno de Planaltina, na sua porção sul, nas proximidades da APM São Bartolomeu. Antes definida como Zona <b>Rural</b> de Uso Controlado.	Ampliação
Alteração dos limites da Zona <b>Urbana</b> de Uso Controlado I ao sul da APM Taquari. Antes definida como Zona <b>Rural</b> de Uso Controlado.	Ampliação
Alteração dos limites da APM Ribeirão do Gama.	Redução
Alteração dos limites da APM Currais.	Redução

<sup>66</sup> Zona Urbana de Uso Controlado I: sujeita a restrições relativas à sensibilidade ambiental da área e à proximidade com o Conjunto Urbano Tombado. Zona Urbana de Uso Controlado II: sujeita a restrições impostas pela sua sensibilidade ambiental e pela proteção dos mananciais destinados ao abastecimento de água.

<sup>67</sup> O fato de o terreno estar localizado em APA, apesar de não ser impedimento para a ocupação, demanda tratamento especial, não podendo ser ocupado de forma desordenada.



115. Nesse ponto, cabe mencionar que, dentre os **principais gargalos** apresentados pela SEGETH<sup>68</sup> quanto à aprovação de projetos para regularização, estão:

- **a ocupação de áreas ambientalmente sensíveis**, o que implica na remoção total ou realocação dos moradores e recuperação de áreas degradadas e
- **estudos ambientais inconclusos**<sup>69</sup>.

116. Em palestra proferida pelo Presidente da Terracap, no I Seminário de Combate à Grilagem de Terra no DF, realizado em 29 de março de 2016, apresentou-se o seguinte exemplo<sup>70</sup>:



Figura 16 - Sobradinho em 1986.

117. Esta figura refere-se a uma área na Região de Sobradinho, onde, em 1986, o proprietário solicitou autorização para a instalação de um empreendimento imobiliário. **A solicitação foi negada, sob a alegação de que a área não possuía capacidade hídrica para abastecimento das futuras moradias.**

<sup>68</sup> e-doc 31DCE0C8 – pág. 10

<sup>69</sup> Demonstrando a insuficiência dos estudos ambientais prévios ao PDOT/2009, que subsidiaram a definição de áreas a serem regularizadas.

<sup>70</sup> e-doc BD73DC27



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



**Figura 17 - Sobradinho em 2015.**

118. A segunda figura reflete a ocupação da área em 2015, demonstrando que, **à exceção do local em que se planejava o empreendimento, todo o restante foi ocupado de forma desordenada e sem os necessários cuidados ambientais, havendo, inclusive, loteamento promovido pelo próprio governo, como é o caso de Sobradinho II. Tais áreas foram incluídas no PDOT 2009, para fins de regularização, apesar do risco ambiental inerente a ocupação do local.**

Esta situação, de regularização *a posteriori*, incentiva a política de invasão e grilagem, uma vez que se cria a cultura e a percepção de que, mesmo áreas ambientalmente sensíveis, poderão ser regularizadas. Ademais, a expectativa de regularização, quando frustrada, pode ser objeto de ações judiciais, demandando ainda mais esforços da administração para manutenção da área.

119. Grande parte dessas ocupações são promovidas pela classe média, a qual poderia ter condições de adquirir imóveis pela via regular e legal, mas optaram por terrenos irregulares. Tal fato demonstra que nem sempre as invasões ocorrem por problemas sociais, financeiros ou falta de oferta de moradia, pois, conforme apresentado nas figuras a seguir, nota-se casas de alto padrão em áreas ambientalmente sensíveis, incluindo mansões a beira do lago, com valores milionários, com possível crime ambiental pela ocupação indiscriminada da orla.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



**Figura 18 – Vista aérea de casas de alto padrão na Arine Dom Bosco I, ocupando a Orla do Lago Paranoá, com prejuízos ambientais (fonte googlemaps, pesquisado em 11.07.16)**



**Figura 19 – Vista aérea de casas de alto padrão na Arine Grande Colorado (fonte googlemaps, pesquisado em 11.07.16)**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



**Figura 20 – Vista aérea de casas de alto padrão na Arine Jardim Botânico (fonte googlemaps, pesquisado em 11.07.16)**

**imovelweb** ANUNCIAR UM IMÓVEL ENTRAR

Casa nova - 5 Suítes - Desocupada.

Valor Venda **R\$ 1.300.000**

Área total	Quartos	Vagas
504m <sup>2</sup>	5	3

PRONTO AÇÃO D... **LOPES DALL'OCA**

(61) 3... [VER O TELEFONE](#)

Olá, estou interessado neste imóvel que vi no Imovelweb e gostaria de receber mais informações.

Nome completo: \_\_\_\_\_

DDD e Telefone: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

**CONTATAR ANUNCIANTE**

Ao clicar em "Enviar", você concorda com a política de [privacidade](#) do Imovelweb

Imovelweb > Casas > Venda > Distrito Federal > Sobradinho > Sobradinho > Casa nova... Cod.: LS7278

**Dados principais**

Casa
Valor Venda R\$ 1.300.000

**Descrição**

Linda casa nova com 550m<sup>2</sup> construídos, 5 suítes, piso flutuante, cozinha e sala (piso porcelanato). Agende sua visita.

**Figura 21 – Anúncio de casa de alto padrão, com 5 suítes e 504 m<sup>2</sup>, na Arine Grande Colorado (fonte <http://www.imovelweb.com.br/>, pesquisado em 08.07.16)**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

**imovelweb** ANUNCIAR UM IMÓVEL ENTRAR

Linda casa 4 suites - Fino acabamento.

Valor Venda **R\$ 1.400.000**

Área total **600m²** Quartos **4** Banheiros **6** Vagas **3**

**LOPES DALL'OCA**

PRONTO AÇÃO D... **LOPES DALL'OCA**

(61) 3... [VER O TELEFONE](#)

Olá, estou interessado neste imóvel que vi no Imovelweb e gostaria de receber mais informações.

Nome completo

DDD e Telefone

E-mail

**CONTATAR ANUNCIANTE**

Imovelweb > Casas > Venda > Distrito Federal > Sobradinho > Sobradinho > Linda cas... Cod: LS7280-25

**Dados principais**

- Casa
- Valor Venda R\$ 1.400.000
- Valor Condomínio R\$ 380
- 600m² Área total

**Descrição**

Linda casa nova com fino acabamento, 4 suites com armários, sala 2 ambiente, esquadrias em alumínio, persianas elétricas, cozinha planejada com armários, ilha com cooktop e coifa, piso em porcelanato e granito. Agende sua visita.

Figura 22 - Anúncio de casa de alto padrão, com 4 quartos, 6 banheiros e 600 m², na Arine Grande Colorado (fonte <http://www.imovelweb.com.br/>, pesquisado em 08.07.16)

**Imóveis** Imóveis à Venda Imóveis para Alugar Imóveis Lançamentos Imóveis Miami Imóveis Rurais

Casa Condomínio de 4 ou + quartos à Venda, Lago Sul, Brasília - DF - CONDOMÍNIO VILLAGES ALVORADA - R\$ 5.000.000,00 - 1000m²

Wimoveis > Venda > Distrito Federal > Brasília > Casa Condomínio

Anunciante: IMOBILIARIA PARANOIA **CRECI - 1.6391** Crecik 6307

Seu Nome

ddd Telefone

Seu E-mail

**Ver Telefones** **Enviar Mensagem**

**Dados do Imóvel**

Código: 1374457 Data: 12/07/2016

Localização: **CONDOMÍNIO VILLAGES ALVORADA**

Cidade: BRASÍLIA Bairro: LAGO SUL Tipo: CASA CONDOMÍNIO

Quartos: 4 Suites: 4 Garagens: 0 Elevador: 0

Valor Total do Imóvel R\$: **5.000.000,00** Valor m² R\$: 5.000,00

Preço m²

Área Útil / Privativa: 1000 m²

Aceita Financeira: Não Informado

Indique este imóvel Imprimir anúncio Termo de visita Adicionar favoritos Ofertas anunciante Denuncie anúncio irregular

Imóvel Pronto: Sim Área do Terreno: 1500,00 m² Área Total: Não informado

Andar: 0 Andares: 0 Posição do Apto: Posição do Sol:

Condomínio R\$: Não informado

- ✓ Piscina
- ✓ Sauna
- ✓ Portão Eletrônico
- ✓ Ar Condicionado
- ✓ Jardim
- ✓ Escritório
- ✓ Salão Gourmet
- ✓ Varanda
- ✓ Salão de Festas
- ✓ Área de Lazer
- ✓ Cozinha com armários
- ✓ Interfone
- ✓ Área de Serviço
- ✓ Churrasqueira
- ✓ Guarita
- ✓ Aquecimento Solar
- ✓ Circuito de TV
- ✓ Lavabo
- ✓ Despensa

**Descrição do imóvel**

**Magnífica casa beira lago, com vista espetacular para JK.**

Anunciante: IMOBILIARIA PARANOIA **CRECI - 1.6391** Crecik 6307

Seu Nome

ddd Telefone

Seu E-mail

**Ver Telefones** **Enviar Mensagem**

**Dicas Úteis**

- **IMPRIMA** o folder do imóvel e leve-o ao visitá-lo. Monte uma pasta com os folders dos imóveis que visitou. O objetivo é não se esquecer de nenhuma oferta, além de poder compará-los na hora do fechamento.
- **TERMO DE VISITA** é importante ao visitar o imóvel assinar o termo de visita, este documento comprova junto ao proprietário que o corretor mostrou o imóvel.
- Clique no **TELEFONE** para ver o número do anunciante.
- Para indicar um imóvel à outra pessoa através de e-mail, clique no botão **IMOVEI E ESTE**

Figura 23 - Anúncio de casa de alto padrão, com 4 quartos, 1.000 m², Beira do lago, Valor R\$ 5.000.000,00, na Arine Dom Bosco I (fonte <http://www.imovelweb.com.br/>, pesquisado em 08.07.16)



**imovelweb** ANUNCIAR UM IMÓVEL ENTRAR

---

← CASA MARAVILHOSA NO CONDOMINIO BELA VISTA - ACE... ♥ 📄 📱



Imovelweb > Casas > Venda > Distrito Federal > Sobradinho > Grande Colorado > CAS... Cod.: CA0176

**Valor Venda** **R\$ 1.600.000**

Área total	Quartos	Banheiros	Vagas
<b>1000m<sup>2</sup></b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>6</b>

---

**MONUMENTAL A...** Agência Imobiliária

Olá, estou interessado neste imóvel que vi no imovelweb e gostaria de receber mais informações.

Nome completo

DDD e Telefone

E-mail

**CONTATAR ANUNCIANTE**

Ao clicar em "Enviar", você concorda com a [política de privacidade](#) do Imovelweb

---

**Dados principais**

- Casa
- Valor Venda R\$ 1.600.000
- Valor Condomínio R\$ 490
- 1000m<sup>2</sup> Área total
- 800m<sup>2</sup> Área útil
- 5 Quartos
- 9 Banheiros
- 5 Suítes
- 6 Vagas

Publicado faz 162 dias

**Descrição**

Magnífica Casa no Condomínio Bela Vista

1) Área total do terreno: 1320 m<sup>2</sup>  
Área total construída: 800 m<sup>2</sup>

2) Pavimento térreo: Hall de entrada e sala com piso em mármore e belíssimo projeto de iluminação, sala ampla para 04 ambientes, home cinema com sonorização ambiente, lavabo, cozinha planejada com bancadas em mármore Silestone, área de serviço com armários planejados e granito, 02 DCEs.

3) Pavimento superior: 05 são suítes com armários, suite máster com closet e hidromassagem aquecida 02 pessoas, piso de madeira, sala íntima, escritório com bela vista, armários planejados e ar-condicionado.

[VER MAIS](#)

---

**Localização**

Rodovia DF-150 2, Grande Colorado

Clique para explorar



**Área Privativa**

- ✓ Ar condicionado
- ✓ Área de serviço
- ✓ Armário de cozinha
- ✓ Dependência de empregados
- ✓ WC para empregados

**Figura 24 - Anúncio de casa de alto padrão – “Maravilhosa”, com 5 suítes, 9 banheiros, 6 vagas e 1.000 m<sup>2</sup>, na Arine Grande Colorado (fonte <http://www.imovelweb.com.br/>, pesquisado em 08.07.16)**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

**Casa Condomínio de 3 quartos à Venda, Lago Sul, Brasília - DF - CONDOMINIO VILLAGES ALVORADA - R\$ 2.400.000,00 - 200m<sup>2</sup>**

Wimoveis > Venda > Distrito Federal > Brasília > Casa Condomínio

**Anunciante:** FLAVIO ALVES CORRETOR DE IMÓVEIS **Crechi:** 15744

**FLAVIO ALVES**  
C.E.5744

Seu Nome \_\_\_\_\_ Mensagem \_\_\_\_\_  
ddd \_\_\_\_\_ Telefone \_\_\_\_\_  
Seu E-mail \_\_\_\_\_

**Ver Telefones** 496 **Enviar Mensagem**

**Dados do Imóvel**

**Código:** 15744 **Data:** 20/07/2016

**Localização:** CONDOMINIO VILLAGES ALVORADA PONTA DE PICOLÉ

**Cidade:** BRASILIA **Bairro:** LAGO SUL **Tipo:** CASA CONDOMINIO

**Quartos:** 3 **Suites:** 3 **Garagens:** 10 **Elevador:** 0

**Valor Total do Imóvel R\$: 2.400.000,00** **Valor m<sup>2</sup> R\$: 12.000,00**

Preço m<sup>2</sup> \_\_\_\_\_

**Área Útil / Privativa:** 200 m<sup>2</sup>

**Aceita Financiar:** SIM

Indique este imóvel | Imprimir anúncio | Termo de visita | Add aos favoritos | Ofertas anunciante | **Denuncie Anúncio Irregular**

**Imóvel Pronto:** Sim **Área do Terreno:** 0.00 m<sup>2</sup> **Área Total:** 1500,00 m<sup>2</sup>

**Andar:** 0 **Andares:** 6 **Posição do Apto:** Frente **Posição do Sol:** Nascente

**Condomínio R\$:** Não informado

**Descrição do imóvel**

\*\*\*\*\* OPORTUNIDADE ÚNICA \*\*\*\*\* **CONDOMÍNIO FECHADO\*\*\*\*\***

**FOTOS** **MAPA** **VÍDEO** **TOUR 360°**

24 - deck

01 - 02 - 03 - 04 - 05 - 06

**Anunciante:** FLAVIO ALVES CORRETOR DE IMÓVEIS **CRECHI:** 15744

**FLAVIO ALVES**  
C.E.5744

Seu Nome \_\_\_\_\_ Mensagem \_\_\_\_\_  
ddd \_\_\_\_\_ Telefone \_\_\_\_\_  
Seu E-mail \_\_\_\_\_

**Ver Telefones** 496 **Enviar Mensagem**

**Dicas Úteis**

• **IMPRIMA** o folder do imóvel e leve-o ao visitá-lo. Monte uma pasta com os folders dos

**Figura 25 - Anúncio de casa de alto padrão, Beira do lago, na Arine Dom Bosco I (fonte <http://www.imovelweb.com.br/>, pesquisado em 08.07.16)**

120. O último plano diretor, assim como os anteriores, relevou o fato de haver áreas indevidamente ocupadas em locais ambientalmente sensíveis e estabeleceu 39 ARINEs, sem os necessários estudos prévios que respaldassem a ocupação ordenada desses setores a partir da edição do plano. Tal fato ocasiona prejuízo para a coletividade<sup>71</sup> em benefício de poucos particulares com condições financeiras para adquirem imóveis em situação regular, conforme é possível deprender das figuras acima.

121. As pessoas que ocupam esses condomínios têm conhecimento de que adquiriram terras em situação irregular, pela ausência de escritura. Algumas vezes sabe-se, inclusive, tratar de terras públicas, como demonstra a figura 26, onde, na entrada do loteamento, está afixada uma placa informando tratar-se de **área de propriedade da União**.

<sup>71</sup> Tendo em vista que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito difuso estabelecido na Constituição Federal, em seu art. 225.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



**Figura 26 – Condomínio Vivendas lago Azul - na Arine Grande Colorado – com placa na entrada informando tratar-se de “Área de Propriedade da União” (fonte googlemaps, pesquisado em 11.07.16).**

122. No caso acima, a área não só foi ocupada de modo irregular, como restringe a entrada, até mesmo de representantes da União, os quais devem se identificar na guarita, caso queiram adentrar no condomínio.

Se, por um lado, particulares auferem vantagem na aquisição de terras irregulares –seja construindo mansões em áreas “nobres”, seja ocupando áreas ambientalmente sensíveis-, por outro lado, o governo arca com o prejuízo decorrente da necessidade de regularização, inclusive no que tange à mitigação do dano ambiental<sup>72</sup>.

123. A necessidade de se fazer um Plano Diretor de Ordenamento Territorial é garantir que a ocupação do solo ocorra de modo planejado, responsável e ordenado. A política de gestão territorial do DF tem sido a de sempre homologar ocupações desordenadas, causando imensurável prejuízo ambiental, social e

<sup>72</sup> No I Seminário de Combate à Grilagem de Terras Públicas no Distrito Federal, realizado pela AGEFIS em 29 de maio de 2016, em palestra proferida pelo Secretário de Habitação e Gestão de Território do DF (e-doc 0DAE38B8), apontou-se que os gastos governamentais para regularização de um parcelamento já constituído de forma ilegal ficam 30% acima da instalação de novo parcelamento ou empreendimento.

Conforme estimativa da Terracap, o custo de urbanização de um parcelamento novo é de aproximadamente R\$ 560 mil/ha, enquanto o de regularização é R\$ 730 mil/ha. Para regularizar Vicente Pires, por exemplo, o Governo do Distrito Federal gastou cerca de R\$ 350 milhões a mais no custo de urbanização da área, o que equivale à construção de 56 escolas de ensino infantil, ou 35 escolas de ensino fundamental ou 44 Unidades Básicas de Saúde.



urbanístico.

124. Ao invés disso, é fundamental que se estabeleça uma política de ordenamento territorial vislumbrando um marco final para a ocupação irregular. Assim, os agentes envolvidos devem agir proativamente, evitando a regularização de novas ocupações irregulares e programando a oferta de setores habitacionais.

### **Causas**

125. Inobservância do normativo de regência e pressão para regularização de áreas ocupadas irregularmente, embora localizadas em áreas ambientalmente sensíveis. Atraso na elaboração dos instrumentos básicos de planejamento urbano.

### **Efeitos**

126. Ocupação desordenada do território. Danos ambientais. Gastos extraordinários na regularização, a posteriori, de situações consolidadas.

### **Considerações do Auditado**

127. Mediante Despacho Singular nº 463/2016-GCPM<sup>73</sup>, o Relatório Prévio de Auditoria foi encaminhado à Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação - SEGETH<sup>74</sup>, Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap<sup>75</sup> e Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB<sup>76</sup> para conhecimento e manifestação, no prazo de 30 (trinta) dias.

128. Decorrido o prazo estabelecido, a SEGETH não apresentou quaisquer manifestações.

129. A CODHAB<sup>77</sup>, ao apreciar o relatório, informa que não possui elementos complementares a acrescentar, não identificando discordância em relação ao trabalho de auditoria apresentado.

130. Por seu turno, a Terracap<sup>78</sup>, de forma mais abrangente, discorreu sobre os diversos pontos abordados no relatório prévio, apresentando as

---

<sup>73</sup> e-doc E639A8B1

<sup>74</sup> e-doc 1CD43D59

<sup>75</sup> e-doc 517A4AD6

<sup>76</sup> e-doc AB0AE411

<sup>77</sup> e-doc 42F80CB4

<sup>78</sup> e-doc 928B21E6



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

considerações emitidas pelas diretorias envolvidas. A Gerência de Regularização Fundiária/DITEC emitiu comentários no corpo do próprio Relatório Prévio<sup>79</sup>, dos quais destaca-se, em relação à inclusão de áreas com restrição ambiental no PDOT, para fins de regularização:

*“O que determina a permanência ou retirada de moradores em áreas de risco ou ambientalmente sensíveis não é a definição de estar inserida em Área de Regularização, mas os estudos ambientais realizados no âmbito do processo de regularização de cada uma das áreas, que embasam a licença ambiental do empreendimento e definem as áreas regularizáveis e as não regularizáveis na poligonal do empreendimento.”*

### **Posicionamento da equipe de auditoria**

131. Por envolver considerações sobre todo o relatório, e não apenas sobre os achados específicos, a análise dos pontos abordados nos comentários emitidos pela Gerência de Regularização Fundiária – GREF consta do PT - 05<sup>80</sup>.

132. Em relação a manifestação acima transcrita, vale lembrar que, durante os trabalhos de realização da auditoria, a Terracap, em resposta à Nota de Auditoria nº 06, por meio do Ofício nº 228/2016-PRESI<sup>81</sup>, aduziu o que se segue:

*“As diretrizes constantes da Resolução CONAMA no 237/1997 são direcionadas para a elaboração de um estudo de impacto ambiental voltado a implantação de um empreendimento, como é o caso da implantação de parcelamento urbano, onde se estuda os impactos a serem gerados ao meio ambiente pela implantação do empreendimento. **No caso da regularização fundiária, no entanto, o empreendimento já está implantado e os danos já foram causados, demandando uma adequação das diretrizes estabelecidas pela Resolução e o fornecimento do Termo de Referência focado na ocupação existente, nos danos causados e na realidade local.***

(...)

*Ainda podemos comentar sobre os prazos de análise dos estudos ambientais das áreas de regularização. Como já dissemos, a cidade é dinâmica e a demora na análise desses estudos gera inúmeros problemas como a necessidade de atualização dos projetos*

---

<sup>79</sup> e-doc 0BAC0167, fls. 4

<sup>80</sup> e-doc EABF041D

<sup>81</sup> e-DOC 0F4C3D7D-c, fls. 35/38



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

*urbanísticos e ambientais (em função da dinâmica de ocupação irregular, que não cessa com o início do processo de regularização fundiária), e da contratação de estudos complementares, além dos danos ambientais causados por novas ocupações considerando que a fiscalização nunca é suficiente para contê-las.*

(...)

*Ainda sobre o projeto de parcelamento **podemos afirmar ser impossível adequar totalmente uma ocupação irregular às normas de acessibilidade, sistema viário e de desenho entre outras vigentes. Desta forma as dimensões das vias de acesso, a quantidade insuficiente de áreas existentes para atendimento ao percentual mínimo exigido de áreas públicas, assim como a morfologia irregular da ocupação geram a necessidade de flexibilização das normas vigentes para que sejam atendidas.***

*Nesse contexto, também para os projetos de infraestrutura urbana podemos afirmar que as obras existentes quase nunca possuem projetos e responsáveis técnicos, e não estão de acordo com a legislação atual. **Os projetos elaborados para a obtenção da licença ambiental e a urbanização da ocupação não refletem as obras implantadas.***” (grifou-se)

133. Assim, é possível perceber que a colocação da Jurisdicionada não reflete a realidade do que vem ocorrendo no DF. Na teoria, os estudos ambientais e urbanísticos deveriam definir as áreas regularizáveis e as não regularizáveis na poligonal do empreendimento. Entretanto, na prática, o que ocorre é a “flexibilização”, conforme transcrito acima, da aplicação das normas ambientais e urbanísticas a fim de legalizar situações consolidadas e cuja expectativa de regularização emerge da inclusão dessas áreas no PDOT<sup>82</sup>.

134. Nesse mesmo sentido, a SEGETH, por meio do Ofício nº 530.000.006/2016-AJL/GABIN/SEGETH<sup>83</sup>, apontou como um dos principais gargalos enfrentados no processo de regularização a existência de “estudos ambientais inconclusos” e a “ausência de áreas disponíveis na poligonal dos parcelamentos ou Setores Habitacionais para alocação dos equipamentos públicos comunitários, urbanos e espaços livres de uso público exigidos por lei (mínimo de 10%) e necessários à qualidade de vida e atendimento da população”.

135. Por fim, conclui-se que as manifestações trazidas pela Jurisdicionada

---

<sup>82</sup> Exemplo disso é o caso de áreas na região de Sobradinho, demonstrado nos §§ 112 a 114.

<sup>83</sup> e-DOC 31DCE0C8-c, fl. 10



apenas resultaram em pequenos ajustes<sup>84</sup>, que já foram incorporados ao presente relatório, não sendo capazes de afastar o achado em tela. Portanto, considerando não haver apontamentos que refutem as análises e evidências apresentadas, mantemos as proposições constantes do Relatório Prévio de Auditoria.

### ***Proposições***

136. Diante do exposto, sugere-se ao Egrégio Plenário as seguintes proposições:

- I. Determine à Secretaria de Gestão do Território e Habitação que proceda ao adequado chamamento público para participação da população nas audiências consultivas, nos termos do art. 211, § 1º, da Lei Complementar nº 803/2009;
- II. Recomende à Secretaria de Gestão do Território e Habitação que reavalie a política de regularização fundiária urbana do Distrito Federal, avaliando a conveniência e oportunidade de, futuramente, suprimir a previsão de regularização de áreas invadidas, posto que tal prática constitui uma das razões para o alastramento das ocupações irregulares no Distrito Federal;
- III. Recomendar ao Exmo. Sr. Governador que adote medidas prioritárias visando à edição da do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB) e do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), instrumentos complementares ao adequado planejamento territorial, de modo a suprir lacunas e assegurar o estabelecimento de diretrizes no próximo Plano Diretor do Ordenamento Territorial (PDOT), cuja revisão está prevista para 2019.

### ***Benefícios Esperados***

137. Participação popular mais efetiva, garantindo maior transparência e sugestões afetas ao planejamento territorial. Ocupação territorial ordenada e bem planejada. Preservação de áreas ambientais. Redução de habitações em áreas de risco. Mitigação do risco de expansão ou surgimento de invasões no Distrito Federal.

---

<sup>84</sup> Conforme descrito no PT 5 - e-doc EABF041D



## 2.1.2 Achado 2 – Trabalhos para a elaboração do PDOT 2019 ainda não iniciados.

### **Critério**

138. Equipe de trabalho já formada, com cronograma e estudos prévios iniciados, para a elaboração do novo PDOT em 2019, observados:

- arts. 40, §§ 3º e 4º, e 42 da Lei Federal nº 10.257/01;
- arts. 314 e 317, §§ 2º, 4º e 5º, da Lei Orgânica do DF;
- arts. 5º, caput e § 2º, 8º, incisos IX e XII, 37, incisos II e VI, 245 e 246, inciso II, da Lei Complementar nº 803/09.

### **Análises e Evidências**

139. Conforme determinam os instrumentos legais que regulam o planejamento territorial urbano, o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial (PDOT) deve ser revisto a cada 10 anos.

*“Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.*

*(...)*

*§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.”<sup>85</sup>*

*“Art. 317. O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal abrangerá todo o espaço físico do território e estabelecerá o macrozoneamento com critérios e diretrizes gerais para uso e ocupação do solo, definirá estratégias de intervenção sobre o território, apontando os programas e projetos prioritários, bem como a utilização dos instrumentos de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano.*

*(...)*

*§ 5º O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal terá vigência de 10 (dez) anos, passível de revisão a cada 5 (cinco) anos, observado o disposto no art. 320 desta Lei Orgânica.”<sup>86</sup>*  
*(grifou-se)*

140. Assim, dado que o último Plano Diretor foi aprovado em 2009, o próximo deve estar pronto para entrar em vigor em 2019. Nesse ponto, cabe fazer uma analogia entre o processo de elaboração do Plano Diretor anterior e do próximo.

<sup>85</sup> Lei Federal nº 10.257/01 – Estatuto das Cidades, art. 40, § 3º.

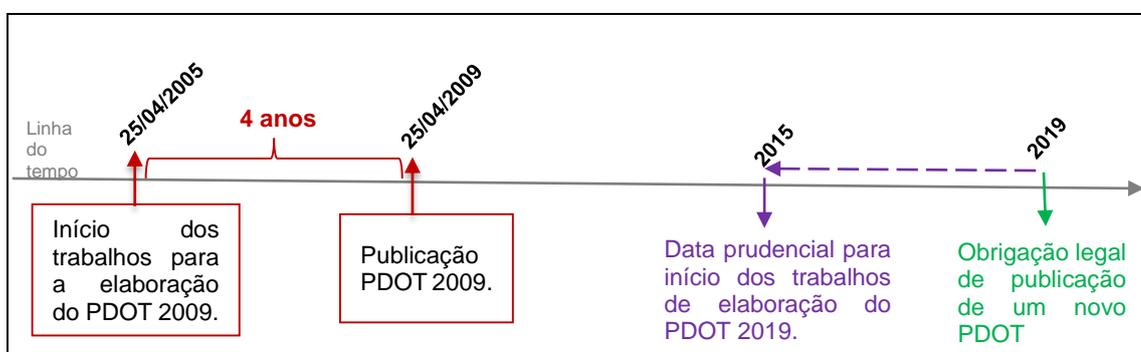
<sup>86</sup> Lei Orgânica do DF, art. 317, §5º.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

141. Para que o último fosse aprovado tempestivamente, os trabalhos tiveram início cerca de 4 anos antes, conforme Decreto nº 25.766, de 25 de abril de 2005, que instituiu a Comissão de Articulação Institucional para revisão do Plano de Ordenamento Territorial. Esse prazo foi o necessário para garantir que houvesse tempo hábil para realização dos estudos prévios, das discussões com organismos técnicos e das audiências públicas, resultando em um processo constituído por 5 etapas, conforme explicitado no Achado 1.

142. Traçando-se um paralelo com a necessidade de aprovação de um novo Plano Diretor em 2019, conclui-se que os trabalhos e estudos para elaboração do projeto de lei já deveriam estar em andamento, de modo a assegurar a tempestividade e qualidade do próximo instrumento de planejamento.



**Figura 27 - Linha do tempo comparativa entre os trabalhos para elaboração do PDOT 2009 e os trabalhos para elaboração do PDOT 2019.**

143. Não obstante, até o presente momento, não há comissão designada para conduzir a elaboração do projeto de lei de revisão do Plano Diretor. Os trabalhos para a condução do projeto estão previstos para iniciar somente em 2018, com a elaboração dos seguintes produtos: i) decreto para instituir grupo de trabalho intersetorial; (ii) metodologia e estrutura inicial do plano; (iii) definição de objetivos e princípios com base em discussão com setores da sociedade a serem selecionados na metodologia; (iv) estudos temáticos<sup>87</sup>.

144. Observa-se, portanto, que os estudos prévios necessários para embasar a proposta de planejamento territorial ainda não foram iniciados, nem sequer planejados, representando risco à qualidade do planejamento urbanístico, ambiental e socioeconômico<sup>88</sup>.

145. Quanto a isso, a SEGETH<sup>89</sup> frisou serem necessários diversos

<sup>87</sup> Despacho SEI-GDF 338788 SEGETH/SUPLAN/COPLAN (e-doc 455A0722-c fl. 24)

<sup>88</sup> Conforme Ofícios nºs 530.000.006/16 e 530.000.146/16. (e-docs 31DCE0C8 e 591BED37)

<sup>89</sup> Em resposta à Nota de Auditoria nº 01/2015, Ofício nº 530.000.006/16



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

estudos prévios:

*“A seguir apresentamos alguns dos estudos que consideramos essenciais e prévios à elaboração de nova revisão do Plano Diretor.*

1. Estudo sobre a **disponibilidade hídrica** dos corpos d'água no Distrito Federal;
2. Estudos sobre os **novos eixos de transporte públicos rodoviário e sobre trilhos** no Distrito Federal;
3. Estudo sobre **cenários demográficos e de ocupação territorial** do Distrito Federal;
4. Estudo sobre a **locação de atividades econômicas** no Território;
5. Estudos sobre o **estoque de potencial construtivo e a disponibilidade de infraestrutura de abastecimento de água**;
6. Estudo sobre a implementação da **Política de Regularização Fundiária Urbana no Distrito Federal**, o qual deverá incluir a sistematização dos dados sobre a aprovação de parcelamentos incluídos na Estratégia de Regularização da Lei Complementar 803/2009;
7. Estudo sobre o **déficit habitacional** no Distrito Federal.

*Além destes não estão excluídos estudos sobre a avaliação da implementação das Estratégias de Ordenamento Territorial previstas no PDOT/2009, tais como: **Dinamização de Espaços Urbanos, implantação de Polos Multifuncionais e Integração Ambiental do Território.**”<sup>90</sup>*

146. A necessidade de realização de todos esses estudos reforça a urgência em se designar comissão apta a planejar e elaborar cronograma, a fim de garantir que tais estudos sejam realizados a tempo de embasar o PDOT 2019.

147. A Secretaria informou, também, ser imprescindível a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB) e do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), antes da elaboração da minuta de projeto de lei de revisão do Plano Diretor.

*“O **Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT**, Lei n 2353, de 18 de novembro de **1992**, já previa a elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico em um prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar de sua publicação. A **Lei Orgânica do Distrito Federal**, de 8 de junho de **1993**, também previa em seu artigo 26 que “o Poder Público, com a participação dos órgãos representativos da*

---

<sup>90</sup> SEGETH, Ofício nº 530.000.006/2016-AJL/GABIN/SEGETH. (e-doc 41B5BCO2 / e-doc 31DCE0C8-c) (25)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

*comunidade, promoverá o zoneamento ecológico-econômico do território do Distrito Federal no prazo de vinte e quatro meses da promulgação desta Lei Orgânica”.*

***Desde então foram aprovadas duas revisões do Plano Diretor, sem que tivesse sido elaborado o Zoneamento Ecológico-Econômico do Distrito Federal (ZEE/DF): a Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997; e a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009. Portanto, consideramos a conclusão do ZEE/DF como pressuposto básico para a revisão do PDOT.***

(...)

*Por fim, consideramos **imprescindível a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB)**, instrumentos das políticas de ordenamento territorial e de expansão e desenvolvimento urbanos, complementares ao Plano Diretor, de acordo com a Lei Orgânica do Distrito Federal.* <sup>91</sup>

148. Contudo, a consolidação desses instrumentos básicos de planejamento encontra-se atrasada. Estes **deveriam ter sido publicados até 2015**, conforme estabelecido no PPA 2012/15, **mas ainda se encontram em fase de elaboração**. Cabe mencionar que tais projetos de lei já se encontravam em trâmite na Câmara Legislativa, porém, foram retirados de pauta pelo atual governo, sob a justificativa de “necessidade de aprimoramento da proposta e ampliação dos debates com a sociedade”<sup>92</sup>.

149. No tocante à LUOS, esta encontra-se em fase mais avançada, sendo a minuta aprovada, por unanimidade, na 62 Reunião Extraordinária do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal - CONPLAN, resultando no Projeto de Lei Complementar nº 132/207, encaminhado à Câmara Legislativa do Distrito Federal<sup>93</sup>.

150. Quanto ao Zoneamento Ecológico Econômico-ZEE, a Segeth integra a Coordenação Geral Técnica, em conjunto com representante da Suplan e, após a audiência pública realizada no dia 28 de outubro de 2017, a minuta de redação final encontra-se em fase de revisão final da redação, conduzida pela Casa Civil<sup>94</sup>.

---

<sup>91</sup> SEGETH, Ofício nº 530.000.006/2016-AJL/GABIN/SEGETH. (e-doc 41B5BCO2 / e-doc 31DCE0C8-c) (fl. 24 – 25)

<sup>92</sup> Conforme consta no site da SEGETH. Fonte: <http://www.sedhab.df.gov.br/index.php>, consultado em 13/05/2016.

<sup>93</sup> <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-8!132!2017!visualizar.action>

<sup>94</sup> Despacho SEI-GDF 338788 SEGETH/SUPLAN/COPLAN (e-doc 455A0722-c fl. 24)



151. Como a publicação desses instrumentos básicos de planejamento faz parte da avaliação do grau de implementação do PDOT 2009, será objeto de análise mais aprofundada, com respectiva proposição, no Achado 3<sup>95</sup>.

152. Constatou-se, ainda, que **não foram iniciados estudos para o desenvolvimento de novas áreas habitacionais a serem incluídas no momento da revisão do PDOT**. A previsão e criação de novos setores é fundamental para atender a demanda por habitações corroborando para a ocupação de forma ordenada e planejada.

153. Essa lacuna reforça a cultura governamental de inserir no PDOT locais em situação de ocupação irregular, de modo que os Setores Habitacionais resultam da pressão pela regularização de áreas indevidamente ocupadas, e não pelo melhor interesse da população, conforme condições ambientais, econômicas e sociais de cada local. Portanto é necessário que se iniciem os estudos para oferta de novas áreas habitacionais, de forma a evitar que se repita o que ocorreu nos PDOTs anteriores.

154. Corroborando esse cenário desfavorável de atraso, detectou-se que a SEGETH, responsável pelo planejamento territorial do DF, carece de informações consideradas essenciais ao planejamento da ocupação territorial e adoção de medidas de contenção das irregularidades. A exemplo disso, possui cartografia cadastral antiga, mapeamento precário das áreas em situação de ocupação irregular, sem estimativa confiável da população residente nessas áreas, e ausência de instrumentos aptos a monitorar a ocupação do DF.

155. Todavia, vale salientar que a Terracap realizou contratação com o objetivo de efetuar mapeamento atualizado do DF. Esse contrato, além de objetivar a atualização da cartografia do DF, inclui a análise quinzenal de imagens de satélite, a fim de identificar novos focos de ocupação irregular e detectar áreas sob risco de invasão. Acerca disso, a Secretaria de Gestão do Território e Habitação manifestou-se<sup>96</sup> que, mediante convênio, essas informações serão compartilhadas com órgãos do Governo. Portanto, espera-se que essa Secretaria, até dezembro de 2017, tenha acesso aos dados atualizadas, essenciais ao planejamento da ocupação territorial.

Torna-se cada dia maior o risco de que o novo Plano Diretor não seja aprovado na data legalmente estabelecida, como ocorreu com o PDOT/2009<sup>97</sup>,

<sup>95</sup> Tópico “Recuperar a capacidade de planejamento urbano e territorial” .

<sup>96</sup> Ofício nº 390.000.806/2016 – GAB/SEGETH. (e-doc C338D6E8-c) (fl. 4)

<sup>97</sup> Que atrasou em mais de 2 anos sua publicação, haja vista ser decorrente de revisão do PDOT 1997. Portanto, deveria ter sido aprovado em janeiro de 2007, por força do que estabelece a Lei nº 10.257/01 – Estatuto das Cidades, em seu art. 40, § 3º.



causando prejuízo ao ordenamento territorial do DF.

156. Acerca disso, a Secretaria de Gestão do Território e Habitação informou que espera iniciar os trabalhos de Revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial em 2017, sob condição de que antes seja aprovado o ZEE.

*“informamos que, assim que seja aprovado a Zoneamento Ecológico Econômico, que será enviado no início do próxima semestre a Câmara Distrital, será iniciado a processo de revisão do PDOT, no início de 2017.”<sup>98</sup>*

157. Vale reforçar que além do ZEE, é importante a aprovação prévia da LUOS e do PPCUB, por serem instrumentos de suporte à revisão do PDOT.

158. Assim, uma vez que o projeto de lei para a revisão do Plano Diretor deveria percorrer, no mínimo, as 5 (cinco) etapas pelas quais passou o projeto anterior<sup>99</sup>, bem como há a necessidade de elaboração de estudos adicionais para melhor embasar o próximo PDOT e, ainda, levando-se em conta que, ao chegar na Câmara, o projeto ainda passa por turnos de discussão até sua aprovação, é possível concluir que o processo para viabilizar essa revisão encontra-se atrasado, pondo em risco a qualidade do instrumento de planejamento e, conseqüentemente, a gestão territorial do DF.

### **Causas**

159. Mudanças de governo, resultando em grandes alterações da estrutura administrativa. Ausência de estrutura permanente de formulação e acompanhamento do planejamento territorial que propicie a continuidade da política pública. Falta de organização por parte dos órgãos governamentais, especialmente da SEGETH, para elaboração do próximo PDOT.

### **Efeitos**

160. Possível atraso no PDOT 2019, com risco de não haver tempo hábil para o adequado embasamento do Instrumento de Planejamento.

---

<sup>98</sup> e-doc C338D6E8

<sup>99</sup> Conforme explicitado no Achado 1, § 95.



### ***Considerações do Auditado***

161. Foram chamados a se manifestar<sup>100</sup> sobre o presente achado a Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação – SEGETH, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB e a Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - Terracap.

162. Não obstante a CODHAB<sup>101</sup> e a Terracap<sup>102</sup> tenham se manifestado nos autos, não foram apresentadas considerações sobre o presente achado.

### ***Posicionamento da equipe de auditoria***

163. Considerando não haver apontamentos que refutem o presente achado, mantemos as proposições apresentadas no Relatório Prévio de Auditoria.

### ***Proposições***

164. Diante do exposto, sugere-se ao Egrégio Plenário as seguintes proposições:

- I. Recomendar ao Exmo. Sr. Governador que adote medidas para iniciar os estudos prévios à elaboração do Projeto de Lei do novo Plano Diretor de Ordenamento Territorial, tal como, definição das ações necessárias, designação de equipe e definição de responsabilidades, elaboração de cronograma e etapas de execução, bem como para implantar estrutura de acompanhamento dos trabalhos, de modo a garantir a adequada e tempestiva formulação do planejamento territorial do Distrito Federal.

### ***Benefícios Esperados***

165. Aprovação tempestiva do PDOT 2019, com embasamento técnico adequado e que atenda as reais necessidades da população do DF.

## **2.2 QA 2 – A implementação do PDOT pode ser considerada satisfatória?**

*Não. A implementação do PDOT ficou aquém do desejado e do necessário para*

---

<sup>100</sup> Mediante Despacho Singular nº 463/2016-GCPM (e-doc E639A8B1)

<sup>101</sup> Ofício Nº 100.003.196/2016 – PRESI/CODHAB/DF (e-DOC 42F80CB4-c).

<sup>102</sup> Ofício Nº 022/17 – PRESI/TERRACAP e anexo (e-DOCs 928B21E6-c e 0BAC0167-c).



*atender às demandas da população do DF, tendo sido insuficiente para solucionar os atuais problemas de ocupação territorial e déficit habitacional.*

### **2.2.1 Achado 3 – Baixo grau de implementação das metas previstas para o planejamento urbano**

#### ***Critério***

166. Implementação das metas do PPA 2012/15 relativas aos programas 6208 – Desenvolvimento Urbano e 6225 – Regularização Fundiária. Adesão às orientações constantes do PDOT, especificamente gestão integrada com os municípios vizinhos, elaboração do Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE e implantação do SISPLAN, observado o disposto nos:

- arts. 5º, 57, 122, 246 e 247 da Lei Complementar nº 803/09;
- arts. 162, 163, 165, 317 e 326 da LODF.

#### ***Análises e Evidências***

167. A implementação do PDOT até o momento encontra-se muito abaixo do esperado, sendo possível depreender que as ações e diretrizes previstas dificilmente serão alcançadas ao longo de sua vigência.

168. Foi possível chegar a essa conclusão<sup>103</sup> por meio da análise de 6 metas previstas no PPA 2012/15, relacionados ao planejamento territorial, e 3 orientações previstas no Plano Diretor, diante do que, foram encontradas as seguintes falhas:

---

<sup>103</sup> Metodologia de análise descrita no § 74.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

		<b>Itens de Verificação:</b>	<b>Falhas:</b>
<b>Grau de implementação do PDOT</b>	PT 6208 – PPA 2012/15	1. Recuperar capacidade planej. urbano e territorial;	1. Não elaboração de Instrumentos Básicos de Planejamento.
		2. Criar parcelamentos urbanos sustentáveis;	2. Oferta e alienação de lotes abaixo do desejável.
		3. Atender às demandas futuras por lotes;	3. Projetos de negócios e ações de prospecção imobiliária não concluídos
	PT 6225 – PPA 2012/15	1. Promover regularização fundiária, urbanística e ambiental;	4. Ações de Regularização fundiária, urbanística e ambiental ineficientes
		2. Regularizar assentamentos urbanos informais em ARIS;	5. Baixa implementação das Áreas de Regularização de Interesse Social
		3. Regularizar parcel. urbanos em terras públicas do DF.	6. Não implementação das Áreas de Regularização de Interesse Específico previstas
	Medidas previstas no	1. Articulação/cooperação com estados vizinhos;	7. Ausência de gestão territorial integrada/articulada com municípios do entorno
		2. Elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico;	8. Não elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico
		3. Funcionamento do SISPLAN.	9. Implementação parcial do SISPLAN

169. Vale esclarecer que as falhas 4, 5 e 6, a serem analisadas neste achado, dizem respeito ao não cumprimento das metas previstas no plano plurianual para a regularização fundiária, isto é, ao não alcance dos resultados esperados. Portanto, não se confunde com a análise a ser apresentada no Achado 4, que recai sobre o processo, e respectivos tramites, para promover a regularização. Do mesmo modo, a falha 2 recai sobre o alcance de resultados, não se confundindo com a análise a ser apresentada no Achado 5, que trata da prevenção de novas invasões.

170. Dada a extensão do exame dos pontos acima, lançamos a análise completa no PT 03<sup>104</sup>, destacando, no presente relatório, apenas as conclusões.

<sup>104</sup> e-doc 5BA8BC5D-e



### 1. Não elaboração de Instrumentos Básicos de Planejamento

171. O PPA 2012/15, no programa temático “6208 – Desenvolvimento Urbano”, Objetivo Específico 002, estabeleceu metas relativas à publicação de 12 instrumentos considerados imprescindíveis ao ordenamento territorial do DF<sup>105</sup>, os quais deveriam ter tido seus Projetos de Lei e Normas Técnicas elaborados até o final do exercício de 2015.

172. Apesar disso, foi constatada a seguinte situação para cada um dos instrumentos priorizados como meta:

Tabela 5 - Metas estabelecidas para alcance do Objetivo Específico 002, Programa Temático 6208, do PPA 2012/15, e respectivo status.

Instrumento	Situação	Observação <sup>106</sup>
Atualização do PDOT (2013)	Publicado	Lei Complementar Nº 854, de 15 de outubro de 2012.
Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS	Não publicado	Projeto de Lei Complementar nº 132/2017 encaminhado à CLDF em 04.12.17 <sup>107</sup> .
Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico - PPCUB	Não publicado	Projeto de Lei foi retirado de pauta pelo atual governo para reformulação da minuta. Previsão de realização da 7ª Audiência Pública para o ano de 2018 <sup>108</sup> .
Planos de Desenvolvimento Local	Não publicado	Ainda não foram iniciados os procedimentos necessários para a elaboração desses planos. Previsão para início somente após aprovação da LUOS <sup>109</sup> .

<sup>105</sup> Conforme Anexo II do PPA 2012/15, fls. 106-108.

<sup>106</sup> As informações constantes nesse campo foram obtidas por meio de 3 fontes: 1) pesquisa no SINJ; 2) consulta ao site da SEGETH (<http://www.SEGETH.df.gov.br/>); 3) resposta à Nota de Auditoria nº 11, por meio do Ofício Nº 390.000.806/2016 – GAB/SEGETH, encaminhado pela SEGETH.

<sup>107</sup> <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaProposicao-8!132!2017!visualizar.action>

<sup>108</sup> e-doc 455A0722-c (fl. 15)

<sup>109</sup> e-doc 455A0722-c (fl. 5)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Plano Distrital de Habitação de Interesse Social - PLANDHIS	Publicado	Necessita de revisão normativa para a sua implantação, que será iniciada em meados de 2018, em conjunto com a CODHAB e após realizadas as Pré-Conferências e a Conferência Distrital (previsão julho/2018) <sup>110</sup> .
Lei Específica de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios	Não publicado	Retomada das discussões para formulação do instrumento prevista para novembro/2016.
Lei Específica de Compensação Urbanística	Não publicado	Em trâmite na CLDF, PLC 110/2017.
Lei Específica do Direito de Preempção	Não publicado	Os trabalhos para elaboração da minuta do projeto de lei não foram iniciados no governo anterior. No âmbito do governo atual, decidiu-se priorizar a elaboração de outros projetos de lei com estudos mais adiantados, inclusive o projeto de lei do PPCUB, que servirá de base para a futura elaboração desta Lei Específica do Direito de Preempção. Não há previsão para elaboração desse instrumento.
Revisão da Norma Técnica para Implantação de Equipamentos Públicos Comunitários	Não publicado	Deveria ter sido realizada dentro de 1 ano, a partir da publicação do PDOT 2009 (LC nº 803/2009, art. 276). Foi publicado o Decreto 35.663/2014, o qual estabelece procedimento para análise e visto de projetos de Equipamentos Públicos Comunitários, na Macrozona Rural, porém este diz respeito à regulamentação dos arts. 82 e 83 do PDOT, não sobre o art. 276. Portanto, não foi publicado o decreto relativo às normas técnicas para implantação de equipamentos públicos comunitários. A SEGETH informa que a questão tem sido tratada de maneira regionalizada com definição de parâmetros para destinação de equipamentos públicos em Diretrizes Urbanísticas Específicas - DIUPE emitidas para cada parcelamento.
Revisão das normas de Outorga Onerosa do Direito de Construir – ODIR	Publicado	Lei Complementar nº 902, de 23.12.2015.

<sup>110</sup> e-doc 455A0722-c (fl. 24)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Revisão das normas de Outorga Onerosa de Alteração do Uso - ONALT	Publicado	Lei Complementar nº 902, de 23.12.2015.
Lei para elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV	Publicado	- Lei nº 5.022, de 04 de fevereiro de 2013, republicada em 6 de fevereiro de 2013 com anexo. - Decreto nº 35.706/2014 (Regulamenta aspectos relacionados ao estudo de impacto de vizinhança). - Decreto nº 36.901/2015 (Constitui a Comissão Permanente de Análise de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – CPA/EIV)

173. Diante do resultado apresentado, é possível perceber que 75% dos instrumentos previstos não foram elaborados até o presente momento, prejudicando o ordenamento territorial do DF e a própria implementação do PDOT.

## **2. Oferta e alienação de lotes abaixo do esperado**

174. O PPA 2012/15, no programa temático “6208 – Desenvolvimento Urbano”, Objetivo Específico 004 estabeleceu que os investimentos em parcelamentos já lançados como Jardim Botânico, Noroeste, Taquari, Águas Claras, Parque Capital Digital deviam ser concluídos. Em paralelo, dispôs que necessitavam ser iniciados investimentos em novos parcelamentos como, por exemplo, Parque Capital Saúde, áreas adjacentes às vias interbairros Águas Claras, Centro Metropolitano Guará, SMAS/SOF, Polo Logístico Recanto das Emas, assim como em outras áreas de assentamento populacional que carecessem desses serviços.

175. Diante disso, definiu-se como metas:

- ✓ Alienar 60% dos lotes ofertados em licitação pública;
- ✓ Disponibilizar 9.862 lotes por meio de projetos urbanísticos.

176. Ressalta-se que nas metas acima não houve segregação entre lotes para fins comerciais e habitacionais, o que indicam a conveniência de aperfeiçoamento do processo de planejamento territorial.

177. Assim, foram avaliadas as ações desenvolvidas pela Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, a fim de aferir se são satisfatórias no sentido de suprir a demanda imobiliária no DF.

178. A Terracap informou ter ofertado, entre 2012 e 2015, um total de 5.039



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

lotes, dos quais foram alienados 1.835, (36,38%)<sup>111</sup>.

179. Importa mencionar que, desses mais de 5 mil lotes ofertados, somente 473 destinavam-se a uso habitacional<sup>112</sup>, o que representa uma oferta tímida, diante do déficit habitacional atual de cerca de 120 mil unidades.

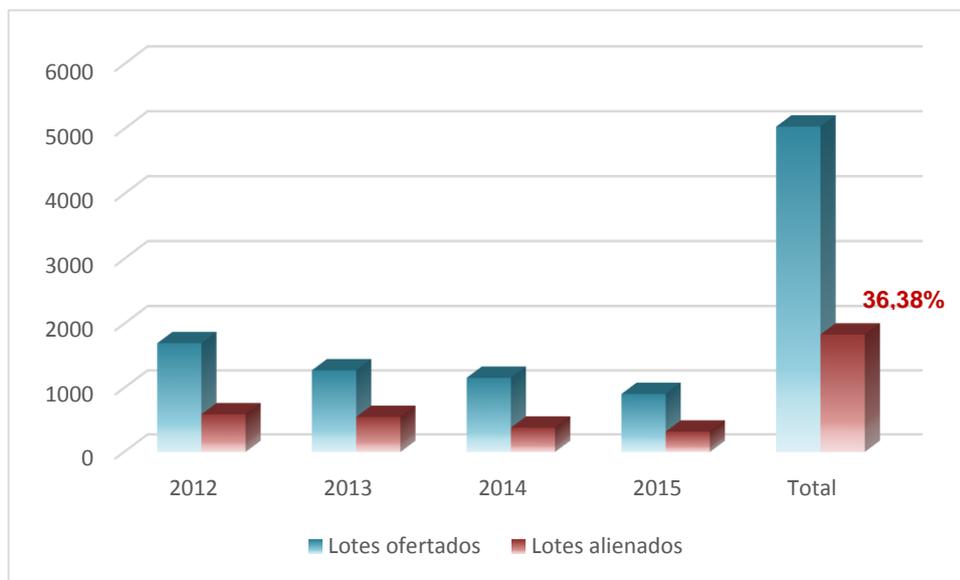


Gráfico 1 - Total de lotes ofertados e alienados em licitação pública entre 2012 e 2015.

180. Portanto, além de não ter sido cumprida a meta de alienar 60% dos lotes ofertados em licitação pública, considera-se o número de lotes destinados a uso habitacional muito abaixo do desejado, se comparado ao déficit habitacional do DF.

181. Por outro lado, com relação à disponibilização de lotes por meio de projetos urbanísticos, pode-se considerar cumprida a meta, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 6 - Resultados do Indicador 919 - PPA 2012/2015<sup>113</sup>

Indicador 919	Número de lotes com projetos urbanísticos	Resultado	2012	2013	2014	2015	Total
		Desejado	2.465	2.465	2.466	2.466	9.862
		Alcançado	8.058	6.448	15.147	11.976	41.629

182. Importa esclarecer que, para efeitos de cumprimento da meta, a

<sup>111</sup> Dados atualizados com base no Ofício nº 0022/2017-PRESI/TERRACAP (e-DOC 928B21E6-c).

<sup>112</sup> e-doc 41BB753D

<sup>113</sup> Dados trazidos pela jurisdicionada em sua manifestação acerca do Relatório Prévio de Auditoria, (e-doc 928B21E6-c, fl. 6).



Terracap contabiliza não só os lotes já registrados, mas também aqueles encaminhados para registro, porém ainda pendentes.

183. Não obstante esse indicador tenha sido satisfatório, a disponibilização de lotes por meio de projeto urbanístico é fase preliminar à licitação pública<sup>114</sup>, não resultando em oferta imediata para o mercado imobiliário. Assim, é possível concluir que no alcance dessa meta não representa avanços diretos em termos de redução do déficit habitacional.

### **3. Projetos de negócios e ações de prospecção imobiliária não concluídos**

184. O programa temático “6208 – Desenvolvimento Urbano”, do PPA 2012-2015, Objetivo Específico 005 previu duas metas:

- ✓ Realizar e implementar 7 projetos de negócios para exploração de áreas e empreendimentos públicos;
- ✓ Elaborar 13 ações de prospecção imobiliária e estudos urbanísticos.

185. Essas metas são imprecisas, haja vista que não há definição dos projetos de negócios que deverão ser implantados, nem a que áreas se referem, tampouco quais os benefícios esperados de cada um. Também não são especificadas as ações de prospecção imobiliária e estudos urbanísticos necessários.

186. Apesar de consideramos as metas estabelecidas imprecisas, procedemos a análise de seu cumprimento.

187. A Terracap listou os 7 projetos de negócios, definidos pela diretoria da Agência de Desenvolvimento como prioritários, para fins de atendimento ao PPA 2012/15, com seu respectivo status atual, conforme ilustrado na tabela abaixo:

Tabela 7 - Projetos de Negócio, previstos para atendimento do PPA 2012/15, e respectivo status.

Projetos de Negócio		Status
1	Projetos Adjacentes à Via Interbairros: Etapa 2 – Trecho 2 – Taguatinga Sul, Estudo de ocupação da área entre a CSD e a CSE de Taguatinga, Metrô Estação nº 30	Paralisado
2	Proposta de Ocupação urbana da área – Parque Capital Saúde	Cancelado
3	Proposta para a requalificação das Entrequadras Sul próximas	Cancelado

<sup>114</sup> Conforme esclarecido pela Terracap no Ofício nº 0022/2017-PRESI/TERRACAP (e-DOC 928B21E6-c, fl. 7).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

	às Estações do Metrô – Complexo Travessia	
4	Projeto Downtown – Pousadas – Estudo de viabilidade econômica e ambiental	Cancelado
5	Torre de TV Digital – Modelo de Novos Negócios	Concluído
6	Torre de TV Digital – Plano de Gestão e Operação para o Complexo da Torre	Em andamento
7	SD-S Lotes 2, 3 e 4 (COINC)	Cancelado

188. Já com relação à segunda meta, elaborar 13 ações de prospecção imobiliária e estudos urbanísticos, a Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal apresentou as seguintes informações:

Tabela 8 – Ações de Prospecção imobiliária e estudos urbanísticos, previstos para atendimento do PPA 2012/15, e respectivo status.

Estudos de prospecção e urbanísticos		Status
1	Setor Habitacional Taquari – 2ª Etapa – Proposta de Ocupação	Paralisado
2	Áreas Adjacentes à Torre de TV Digital – Estudo de empreendimentos e modelos de exploração	Concluído
3	Interbairros 3ª Etapa Trecho 1 – Col. Agr. Vereda da Cruz – Estudos de Formatação	Paralisado
4	Interbairros Etapa 2 Trecho 2 – Metrô Estação 30 entre CSD e a CSE de Taguatinga – Estudo de Formatação	Paralisado
5	Portal Oeste da EPTG – Estudo de Formatação	Concluído
6	Setor Habitacional Taquari Etapa 1 Trecho 2 – Avaliação dos Parâmetros urbanísticos da Proposta de Adensamento com elaboração de maquete eletrônica	Concluído
7	Projeto Downtown – SMAS Trecho 3 Lote 8 – Projeto de Negócio	Cancelado
8	Setor Habitacional Quaresma – Estudo Preliminar de Formatação	Concluído
9	PMI visando a obtenção dos estudos de viabilidade técnica,	Em



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

	econômica e jurídica e Projeto de Negócio, para a estruturação de parceria público-privada para a gestão, operação e manutenção do Centro Esportivo de Brasília	andamento
10	Centro Urbano Tororó (Centro Financeiro Internacional) – Plano Diretor Conceitual do Distrito Financeiro	Concluído
11	Polo Multifuncional do Torto – Modelo Conceitual	Paralisado
12	Área situada entre o Setor de Embaixadas Norte e a Vila Planalto – Proposta de Ocupação	Cancelado
13	Área situada entre as Quadras Econômicas Lúcio Costa (QELC) e O Setor de Transporte Rodoviário de Cargas (STRC) – Proposta de Ocupação.	Cancelado

189. Destaca-se, dentre eles, o motivo de cancelamento do projeto situado entre as Quadras Econômicas Lúcio Costa (QELC) e o Setor de Transporte Rodoviário de Cargas (STRC) em razão de o local estar ocupado, exigindo projeto de regularização fundiária. Logo, restou inviabilizado o modelo de negócio inicialmente idealizado. Isso demonstra que o projeto foi proposto sem um planejamento prévio ou um acurado estudo sobre a real situação do local. Ademais, essa circunstância reforça o prejuízo, tanto econômico, quanto social, causado pelas ocupações/invasões irregulares no DF, que vem impactando de modo negativo a atuação dos agentes governamentais.

190. Pelo exposto, conclui-se que o objetivo específico proposto não foi alcançado.

#### **4. Ações de Regularização fundiária, urbanística e ambiental insuficientes**

191. Com relação ao Programa Temático “6225 – Regularização Fundiária”, Objetivo Específico 001, foram estabelecidas 5 metas:

- ✓ Condomínios horizontais regularizados;
- ✓ Regularizar fundiária e urbanisticamente as cidades implantadas;
- ✓ Processo de regularização simplificados, agilizados e transparentes para a população;
- ✓ Assentamentos precários de interesse social regularizados;
- ✓ Criar o Portal da Regularização.

192. Vale esclarecer que, das metas acima, a terceira será analisada com



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

maior profundidade no próximo achado, que recai especificamente sobre o processo de regularização fundiária. Apesar disso, é possível adiantar que não foram implementadas medidas que garantissem simplificação, agilidade e transparência no processo de regularização, haja vista que quase 80% dos processos de regularização datam do século passado e ainda não foram concluídos<sup>115</sup>.

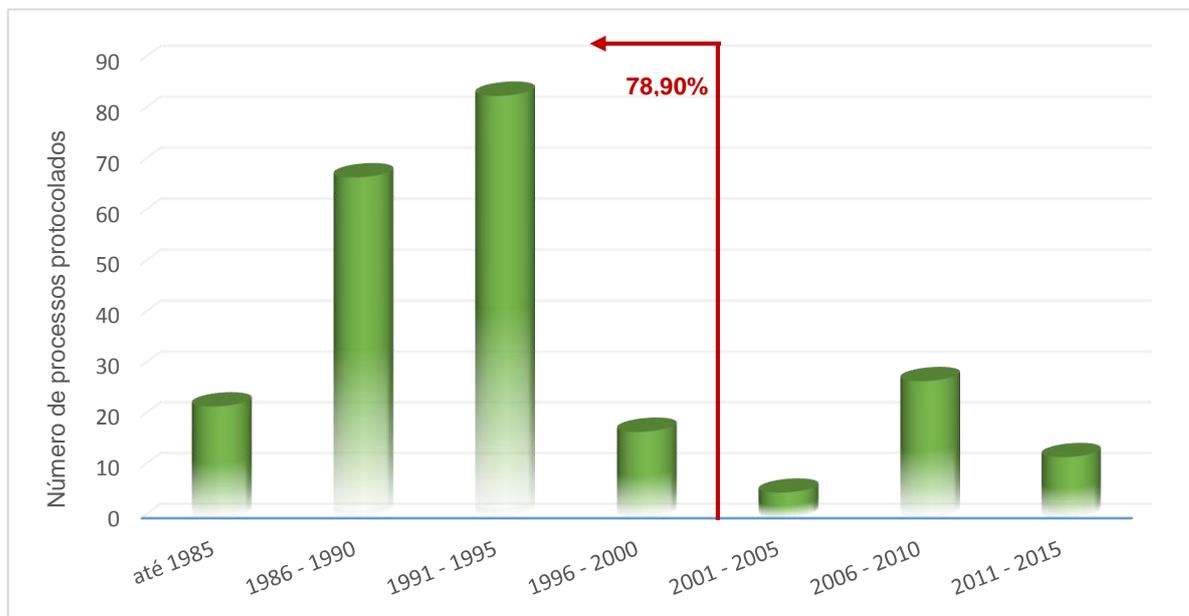


Gráfico 2 - Número de processos de regularização em andamento distribuídos por período em que foram iniciados.

193. Em relação às demais metas estabelecidas para esse objetivo específico, são todas de caráter genérico. A primeira, a segunda e a quarta tratam do mesmo objetivo, sendo que nenhuma das três delimita as áreas que deverão ser regularizadas, tampouco estipulam um número de regularizações a ser alcançado, sendo possível partir do pressuposto que a meta seria regularizar todas áreas previstas no PDOT.

194. Conforme dados apresentados pela SEGETH e pela CODHAB, desde a elaboração do PDOT/2009, as seguintes áreas foram regularizadas:

<sup>115</sup> e-doc 7ED38406



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Tabela 9 - Áreas com projeto urbanístico aprovado no âmbito do PDOT 2009, até o presente momento.

	Denominação	Tipo	Responsável	Ano do último Decreto de aprovação
1	Village da Alvorada I e II	ARINE	Particular	2010
2	Privê Residencial Mônaco	ARINE	Particular	2009
3	DNOCS <sup>116</sup>	ARIS	CODHAB	2009
4	Condomínio Alto da Boa Vista	ARINE	Particular	2013
5	Sol Nascente Trecho I	ARIS	CODHAB	2012
6	Mansões Colorado	ARINE	Particular	2014
7	Vivendas Friburgo	ARINE	Particular	2014
8	Riacho Fundo II – Etapa 1	NU/ARIS*	CODHAB	2014
9	São Sebastião - URB 114/09	NU/ARIS*	CODHAB	2014
10	Riacho Fundo II - Complementação da Etapa 1 <sup>117</sup>	ARIS	CODHAB	2014

\* Núcleo Urbano em ARIS

195. Dos 10 projetos acima, apenas os 7 últimos dizem respeito à implementação do plano plurianual, haja vista que os 3 primeiros, apesar de estarem no âmbito do PDOT 2009, foram aprovados e registrados anteriormente ao PPA 2012/15.

196. Registra-se, ainda, que 3 dos projetos acima – Condomínio Alto da Boa Vista, Sol Nascente Trecho I e Mansões Colorado – apesar de terem tido seu último decreto de aprovação publicado entre 2012 e 2015, já possuíam decretos de aprovação anteriores, ou seja, **não são projetos desenvolvidos ao longo do plano**

<sup>116</sup> Consta como ARIS com projeto urbanísticos aprovado (Decreto nº 30.721/2009) e registrado, conforme informações da CODHAB (e-doc D13E8F3E), porém, não consta nas informações prestadas pela SEGETH (e-doc 31DCE0C8).

<sup>117</sup> Consta como ARIS com projeto urbanísticos aprovado (Decreto nº 36.180/2014) e registrado, conforme informações da CODHAB (e-doc D13E8F3E), porém, não consta nas informações prestadas pela SEGETH (e-doc 31DCE0C8).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

plurianual em questão, mas apenas registrados sob sua vigência.

197. Portanto, **foram, de fato, elaborados e aprovados durante o plano plurianual 2012-2015 apenas os projetos Vivendas Friburgo, Riacho Fundo II – Etapa 1, São Sebastião – URB 114/09 e Riacho Fundo II - Complementação da Etapa 1, além de outros 3 que ainda aguardam registro cartorial**<sup>118</sup>.

198. Em oposição aos 10 registros da tabela acima, restam ainda **72 projetos aprovados e não registrados e mais de 300 processos**<sup>119</sup>, envolvendo áreas em situação de ocupação irregular, que **aguardam análise de viabilidade e elaboração de projeto urbanístico de regularização**<sup>120</sup>. Logo, o resultado alcançado encontra-se muito aquém do esperado e do necessário para corrigir os problemas fundiários do Distrito Federal.

199. Conforme tabela acima, ainda não houve nenhum projeto de regularização fundiária em terras da Terracap concluído com sucesso. Acerca disso, a Agência de desenvolvimento informou:

**O Projeto Urbanístico do Setor Habitacional Jardim Botânico - Etapa IV e é único que foi aprovado e encaminhado para registro cartorial.** *Os demais ou ainda se encontram em análise na Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação - SEGETH; ou aguardando assinatura de Termo de Compromisso, ou estão em fase de cumprimento de exigências; ou, ainda, se encontram em processo de revisão na Terracap, como pôde ser constatado nas colunas 'situação atual' e 'pendência' da referida tabela.*<sup>121</sup>

200. Vale esclarecer que foram constatadas diversas inconsistências nas informações encaminhadas a esse Tribunal, ensejando falha de controle e desorganização tanto por parte da SEGETH, quanto por parte da CODHAB, como explicitado no PT 03.

201. No entanto, destaca-se que, no presente exercício, as ações voltadas à regularização dos setores habitacionais estão evoluindo, considerando a edição da nova legislação federal, a Terracap vem promovendo a licitação para venda direta e

<sup>118</sup> Vicente Pires Gleba 3, Paranoá e Solar de Brasília.

<sup>119</sup> “O passivo existente na COURB, de processos de regularização são 155 (cento e cinquenta e cinco) que aguardam análise, 81 (oitenta e um) processos ambientais que foram previamente analisados e já encaminhados ao IBRAM -para continuidade das análises ambientais e 69 (sessenta e nove) processos de solicitação para infraestrutura e assuntos diversos a regularização fundiária. Dentre estes, existe processo de regularização único que contempla vários loteamentos irregulares em uma única propriedade de terra.” (SEGETH, Ofício nº 530.000.006/2016-AJL/GABIN/SEGETH, e-doc 31DCE0C8-c) (fl. 3)

<sup>120</sup> Papel de Trabalho nº II (e-doc 7ED38406).

<sup>121</sup> Terracap, Ofício nº 0105/2015 – COINT, e-doc 046455D5, fl. 6.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

regularização de diversos condomínios nas Regiões do Jardim Botânico e de Vicente Pires<sup>122</sup>.

202. Embora a maioria ainda esteja em fase de licitação e negociações para venda direta, nota-se um excelente avanço nas questões referentes à regularização destes setores habitacionais. Destaca-se o processo de regularização do Condomínio Ville de Montagne, que já conta com a entrega da escritura aos interessados<sup>123</sup>.

203. Quanto à última meta deste Objetivo Específico, criação do Portal de Regularização ([www.regularizar.df.gov.br](http://www.regularizar.df.gov.br)), verificou-se ser ferramenta de pouca serventia, uma vez que o site consiste unicamente em um formulário virtual, para requerimento de regularização fundiária de interesse social, não havendo informações adicionais sobre os requisitos, documentação necessária, e andamento dos processos em curso.

---

<sup>122</sup> <http://www.terracap.df.gov.br/comercializacao-de-imoveis/editais>

<sup>123</sup> <http://www.terracap.df.gov.br/noticias/outras-materias/433-governo-de-brasilia-entrega-primeiras-escrituras-do-condominio-ville-de-montagne>



Figura 28 - Site "Regularizou, é seu."

204. O formulário destina-se apenas à requerimentos de regularização fundiária de interesse social no âmbito da Lei nº 4.996/2012<sup>124</sup>, que estabeleceu “31 de dezembro de 2014” como data limite. Atualmente, novas solicitações estão suspensas, portanto, a utilidade do site encontra-se comprometida.

205. Assim, a SEGETH não alcançou a meta estipulada no PPA 2012/15, referente à criação de um Portal de Regularização para interação virtual entre os interessados e a Secretaria.

### **5. Baixa implementação das Áreas de Regularização de Interesse Social**

206. O PPA 2012/15, no que tange ao Programa Temático “6225 –

<sup>124</sup> Alterada pela Lei nº 5.347/2014.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Regularização Fundiária”, Objetivo Específico 002, definiu-se quatro metas:

- ✓ Promover a regularização de 113 mil unidades habitacionais em áreas de interesse social;
- ✓ Promover a regularização de unidades habitacionais em 2 núcleos urbanos: Riacho Fundo II e São Sebastião;
- ✓ Implementar o programa “regularizar para o morar legal – titulação de unidades”, visando a regularização de 26 mil imóveis distribuídos, com a emissão das respectivas escrituras;
- ✓ Coordenar e acompanhar a execução do trabalho técnico social na política de regularização fundiária.

207. Como nos demais Objetivos Específicos, as metas estipuladas são genéricas.

208. Com base em informações prestadas pela SEGETH e pela CODHAB, foi possível apurar a regularização das seguintes áreas de interesse social:

Tabela 10 – Quantidade de Unidade Habitacionais regularizadas em ARIS em cumprimento às metas estabelecidas no PPA 2012/15.

Denominação da área regularizada	SEGETH <sup>125</sup>	CODHAB <sup>126</sup>		
	Nº Residências <sup>127</sup>	Nº Habitantes	Nº Lotes	Nº Habitantes
DNOCS <sup>128</sup>	*	*	500	1.700
Sol Nascente Trecho I	3.931	21.907	3.698	17.571
Riacho Fundo II – Etapa 1	3.047	12.200	3.582	12.178
São Sebastião - URB 114/09	7.800	34.400	8.458 <sup>129</sup>	34.370 <sup>130</sup>
Riacho Fundo II - Etapa 1 - Complementação <sup>131</sup>	*	*	1.738 <sup>132</sup>	6.700 <sup>133</sup>
<b>TOTAL</b>	<b>17.300</b>	<b>68.507</b>	<b>17.976</b>	<b>71.519</b>

\* Não há valores de referência, uma vez que as áreas DNOCS e Riacho fundo II - Etapa 1 – Complementação não constam das informações prestadas pela SEGETH.

<sup>125</sup> Fonte: e-doc 31DCE0C8

<sup>126</sup> Fonte: <http://www.CODHAB.df.gov.br/pagina/regioes-administrativas>, consultado em 15/07/2016.

<sup>127</sup> Consideradas unidades habitacionais, para fins de aferição do alcance da meta estabelecida no PPA 2012/15.

<sup>128</sup> Consta como ARIS com projeto urbanísticos aprovado (Decreto nº 30.721/2009) e registrado, conforme informações da CODHAB (e-doc D13E8F3E), porém, não consta nas informações prestadas pela SEGETH (e-doc 31DCE0C8).

<sup>129</sup> Número de lotes proposto no projeto urbanístico, o qual já foi registrado em cartório e encontra-se em fase de implementação.

<sup>130</sup> População final prevista, dado que o projeto se encontra em fase implementação.

<sup>131</sup> Consta como ARIS com projeto urbanísticos aprovado (Decreto nº 36.180/2014) e registrado, conforme informações da CODHAB (e-doc D13E8F3E), porém, não consta nas informações prestadas pela SEGETH (e-doc 31DCE0C8).

<sup>132</sup> Número de lotes proposto no projeto urbanístico, o qual já foi registrado em cartório e encontra-se em fase de implementação.

<sup>133</sup> Valor aproximado, haja vista que o projeto se encontra em fase implementação.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

209. Tendo em vista que deveriam ter sido regularizadas 113 mil unidades habitacionais em áreas de interesse social, é possível concluir que as realizações governamentais ficaram muito aquém do pretendido, totalizando, na melhor das hipóteses, 17.976 unidades (**15,91% da meta**).

210. Mais uma vez os dados apresentados pela SEGETH e pela CODHAB não são compatíveis. Essas divergências demonstram a precária organização dos agentes envolvidos, resultando na baixa fidedignidade das informações prestadas, as quais tiveram de ser filtradas, por meio de pesquisas paralelas no SINJ, nos sites institucionais e sites de notícias.

211. Conforme explicitado no PT 03, um dos motivos é a descontinuidade administrativa, decorrente da mudança de governo, representando prejuízo para o acompanhamento da regularização fundiária, devido à falta de sistematização e ausência de mecanismo de controle dos processos.

212. Quanto à meta de promover a regularização de unidades habitacionais nos núcleos urbanos Riacho Fundo II e São Sebastião, detectou-se:

Tabela 11 – Regularização dos Núcleos Urbanos de São Sebastião e Riacho Fundo II.

Núcleo Urbano	Áreas de Regularização	Situação do Projeto	% de Projetos Realizados
São Sebastião	1	URB 114/09	Registrado
	2	URB 137/10	Não registrado
	3	URB 138/10	Não registrado
	4	URB 139/10	Não registrado
Riacho Fundo II	1	CAUB 1 e 2	Não registrado
	2	1ª Etapa	Registrado
	3	1ª Etapa - Complementação	Registrado
	4	2ª Etapa	Não registrado
	5	3ª Etapa	Não registrado
	6	4ª Etapa	Não registrado

213. Em relação ao programa “Regularizar Para Morar Legal”, foi estipulado como meta a emissão de 26 mil escrituras, até 2015.

214. Acerca disso, a CODHAB apresentou “Relatório Geral de Escrituração”, com a relação e número de proprietários de imóveis em âmbito de programas habitacionais que lavraram escritura em cartório, conforme extração do Sistema de Informações Habitacionais – SIHAB<sup>134</sup>:

<sup>134</sup> e-doc CAF75FA6



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Tabela 12 – Relatório Geral de Escrituração de imóveis apresentado pela CODHAB, relativo às regularizações fundiárias promovidas em áreas de interesse social<sup>135</sup>.

Região	ESCRITURAS até 2014	ESCRITURAS em 2015
Águas Claras	0	281
Brazlândia	1.088	162
Candangolândia	540	28
Ceilândia	3.093	478
DVO	256	0
Estrutural	867	1.109
Gama	0	12
Guará II	1.357	104
Planaltina	2.722	881
Núcleo Bandeirante	0	0
Recanto das Emas	13.677	1.188
Riacho Fundo I	3.863	322
Riacho Fundo II	201	646
Samambaia	21.879	2.607
Santa Maria	7.830	770
Sobradinho	2.344	742
Sol Nascente	0	66
Taguatinga	2.724	562
Vila Planalto	23	63
Vila Telebrasília	241	29
Vila Varjão	285	415
<b>Total</b>	<b>62.990</b>	<b>10.283</b>
	<b>73.273</b>	

215. Segundo informado pela Companhia (Tabela 13), e divulgado pelo Governo do Distrito Federal (Figura 30), no ano de 2015 teriam sido lavradas mais de 10.000 escrituras públicas referentes a imóveis de programas habitacionais.

<sup>135</sup> Esse relatório geral foi elaborado com base em planilha detalhada de beneficiários das escrituras públicas, discriminados, um a um, por: processo, nome, CPF e endereço (e-doc CAF75FA6).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



Figura 29 – Propaganda de realizações do Governo, citando a entrega de mais de 10.000 escrituras em 2015 (fonte: <https://www.youtube.com/watch?v=6oaJILApnuk>).

216. Todavia, examinando o rol de beneficiários apresentados pela CODHAB<sup>136</sup>, verificou-se que, **dentre 17 nomes pesquisados aleatoriamente<sup>137</sup>, 16 haviam realizado registro da escritura em data anterior à informada**, demonstrando que as informações constantes do sistema não estão de acordo com a efetiva data em que houve a escrituração dos imóveis.

Tabela 13 – Pesquisa aleatória da data de registro da escritura, com base na listagem entregue pela CODHAB discriminando beneficiários de programas habitacionais em 2015.

CPF	Endereço	Cidade	Data da Escritura
160.XXX.XXX-87	QE 46 CJ C	GUARA II	11/09/2000
478.XXX.XXX-72	Q 502 CJ 13	SAMAMBAIA	29/11/2000
400.XXX.XXX-34	QS 6 CJ 310	AGUAS CLARAS	30/06/2006
068.XXX.XXX-72	QRO-A CJ H	CANDANGOLANDIA	06/01/2009
183.XXX.XXX-00	AR 10 CJ 11	SOBRADINHO	09/10/2009

<sup>136</sup> e-doc CAF75FA6

<sup>137</sup> e-doc BED02192



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

184.XXX.XXX-34	QS 5 CJ RUA 110	AGUAS CLARAS	03/02/2010
001.XXX.XXX-56	QNM 40 CJ B-2	TAGUATINGA	04/10/2010
636.XXX.XXX-68	Q 5 CJ C	VILA VARJAO	30/11/2011
270.XXX.XXX-00	QD 300 CJ 52	RECANTO DAS EMAS	25/06/2012
715.XXX.XXX-63	Q 3 CJ 7 - VILA DNOCS	SOBRADINHO	05/12/2013
265.XXX.XXX-00	QN 15C CJ 3	RIACHO FUNDO II	02/07/2014
098.XXX.XXX-15	AC RAB CJ AV BEL BRASIL	VILA PLANALTO	30/07/2014
221.XXX.XXX-44*	QN 8B CJ 2	RIACHO FUNDO II	03/09/2014
697.XXX.XXX-53	RUA 6	VILA TELEBRASILIA	10/09/2014
526.XXX.XXX-15	Q 3 CJ 13 SETOR NORTE	ESTRUTURAL	04/12/2014
389.XXX.XXX-00	Q 4 CJ 10 SETOR OESTE	ESTRUTURAL	12/12/2014
536.XXX.XXX-15	Q 3 CJ 2 SETOR LESTE	ESTRUTURAL	09/06/2015

\* O Beneficiário já possuía imóvel no Distrito Federal, o que o impossibilitaria de ter sido contemplado no programa social, denotando falha de controle no momento da concessão.

217. Logo, o número de escrituras distribuídas até 2015 certamente é inferior ao número informado pela CODHAB na Tabela nº 13.

218. Corroborando essa constatação, importa destacar que os dados da CODHAB não coincidem com a informação encaminhada pela SEGETH, segundo a qual **o total de unidades habitacionais regularizadas em áreas de interesse social, até 2015, seriam apenas 14.778 unidades**, número bem distante do informado pela CODHAB (73.273 unidades).

219. A CODHAB alega que o resultado aquém do esperado se deve, principalmente, ao **baixo comparecimento de beneficiários aos Cartórios de Notas e de Registro de Imóveis**<sup>138</sup>, em razão de três motivos principais: dificuldade de contato dos cartórios com os beneficiários, a fim de solicitar seu comparecimento para registro da escritura, devido ao alto índice de alienação dos lotes de interesse social pelos próprios beneficiários; valor das taxas de lavratura e registro das escrituras públicas de doação, que desestimula o comparecimento do beneficiário; e a não renovação do convênio CODHAB/ANOREG<sup>139</sup> tendo em conta o descumprimento dos cartórios ao disposto no Provimento nº 44 do CNJ<sup>140</sup>, que estabelece a gratuidade do valor de registro das escrituras públicas de doação, nos termos dos seus arts. 30 e 31<sup>141</sup>.

<sup>138</sup> Cabe esclarecer que, no final de 2015, grande quantidade de beneficiários compareceu aos cartórios em razão dos descontos oferecidos por estes, o que fez com que o índice ultrapassasse o estimado.

<sup>139</sup> Esse convênio tinha como objeto a redução do valor a ser pago pela escritura.

<sup>140</sup> e-doc 019A594B-e

<sup>141</sup> "Art. 30 Não serão cobradas custas e emolumentos para os atos de registro decorrentes de regularização fundiária de interesse social a cargo da administração pública.



220. Neste ponto, cabe destacar a necessidade de interação entre os órgãos do Distrito Federal e a Corregedoria do Tribunal de Justiça de DF, órgão responsável pela fiscalização dos cartórios, de modo a promover ou acelerar o processo de escrituração dos imóveis oriundos de programas habitacionais, que estejam aptos para lavratura de escritura em nome dos proprietários.

221. Além do baixo comparecimento dos beneficiários aos cartórios para registro da escritura, é importante destacar que o número de requerimentos de regularização ficou aquém do desejado, tendo em vista o esgotamento do prazo, nos termos da Lei nº 4.996/12, e a precária divulgação do programa<sup>142</sup>.

222. Destaca-se que, a promulgação da Lei nº 13.465 que, em seu art. 13, prevê a isenção de custos e emolumentos os registros referentes às Reurb-S, nos termos a seguir:

*“§ 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrais relacionados à Reurb-S:*

*I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;*

*II - o registro da legitimação fundiária;*

*III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;*

*IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;*

*V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;*

*VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;*

*VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e*

*VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.*

*§ 2º Os atos de que trata este artigo independem da comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias, sendo vedado ao oficial de registro de imóveis exigir sua comprovação.*

---

Art. 31 Devem ser realizados **independentemente do recolhimento de custas** e emolumentos:

I – o primeiro registro de direito real constituído em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas;

II – a primeira averbação de construção residencial de até 70 m<sup>2</sup> (setenta metros quadrados) de edificação em áreas urbanas objeto de regularização fundiária de interesse social;

III – o registro de título de legitimação de posse, concedido pelo poder público, de que trata o art. 59 da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, e de sua conversão em propriedade em imóvel. Parágrafo único. O registro e a averbação de que tratam os incisos I, II e III independem da comprovação do pagamento de tributos, previdenciários inclusive.”

<sup>142</sup> Conforme explicitado no PT 03



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

*§ 3º O disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo aplica-se também à Reurb-S que tenha por objeto conjuntos habitacionais ou condomínios de interesse social construídos pelo poder público, diretamente ou por meio da administração pública indireta, que já se encontrem implantados em 22 de dezembro de 2016.”*

223. Em princípio, a edição de novo normativo, que, dentre outros pontos, dispõe sobre a gratuidade dos registros referentes à áreas de interesse social, deveria sanear a questão afeta à cobrança de taxas e emolumentos. Todavia, diante do disposto no art. 73<sup>143</sup> da lei em comento, vêm entendendo os cartórios do Distrito Federal que o benefício legal só deverá ser concedido após a criação e regulamentação de fundo de compensação criado para este fim específico.

224. Desta feita, diante do impasse em relação à cobrança, ou isenção, atualmente, embora a Codhab proceda a emissão dos competentes títulos aos beneficiários, os cartórios negam-se a promover a isenção das taxas e emolumentos dos registros solicitados pelos interessados.

225. Diante do exposto, concluiu-se que não foi alcançado o Objetivo Específico, haja vista que o resultado ficou aquém da meta estabelecida, prejudicando a implementação do PDOT 2009.

## **6. Não implementação das Áreas de Regularização de Interesse Específico previstas**

226. O programa temático “6225 – Regularização Fundiária”, Objetivo Específico 004, definiu a seguinte meta:

- ✓ Realizar 40 ações de modo a proporcionar a regularização de 9% do total de ARINES.

227. Cabe esclarecer que o produto esperado com a realização dessas 40 ações é a regularização fundiária de 4 ARINES, ou seja, 9% das 39 previstas no PDOT 2009, não tendo sido especificado quais seriam as contempladas.

228. Nos termos do PPA 2012/15<sup>144</sup>, existiam no DF mais de 500 mil pessoas vivendo em parcelamentos urbanos criados de forma irregular, muitos deles situados em terras públicas. Assim, diante de um problema tão representativo, subentende-se que a meta de regularizar apenas 9% das ARINES até 2015<sup>145</sup> não seja satisfatória, implicando, desde já, em baixa implementação do PDOT, cuja

---

<sup>143</sup> Art. 73. Devem os Estados criar e regulamentar fundos específicos destinados à compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos registrares da Reurb-S previstos nesta Lei.

<sup>144</sup> Anexo II, pág. 306.

<sup>145</sup> Último ano de vigência do plano plurianual em análise.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

vigência se esgota já em 2018.

229. Decorrida a vigência do plano plurianual, o resultado obtido conforme Indicador de Desempenho foi o seguinte:

Tabela 14 - Indicadores do PPA 2012/15 para o OE 004 do Programa 6225.

Indicador		Unidade de Medida	Resultado (Índice)	Exercício			
Código	Descrição			2012	2013	2014	2015
1324	Número de ações necessárias à regularização (acumulativo)	Unidade	Desejado	-	24	32	<b>40</b>
			Alcançado	-	16	17	<b>17</b>

230. De modo mais detalhado<sup>146</sup>, a meta por setor com sua respectiva realização, em cada exercício, foi a seguinte:

Tabela 15 – Detalhamento dos indicadores do PPA 2012/15 para o OE 004 do Programa 6225.

ARINE	2012		2013		2014		2015	
	Meta	Realizado	Meta	Realizado	Meta	Realizado	Meta	Realizado
Ponte de Terra	4	3	6	4	8	4	10	4
Mansões Paraíso	4	3	6	4	8	4	10	4
Arniqueira	4	3	6	4	8	4	10	4
Bernardo Sayão	4	3	6	4	8	5	10	5
<b>TOTAL</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>32</b>	<b>17</b>	<b>40</b>	<b>17</b>

231. Portanto, não foram concluídas as 40 ações necessárias para a regularização das ARINES.

232. Observa-se que das 10 ações previstas para cada área, as 4 primeiras, de responsabilidade da Terracap, foram executadas para todos os projetos, restando pendentes ações sob responsabilidade de órgãos externos (PT 03).

233. Nesse ponto, sobressai a necessidade de um órgão que exerça a função de coordenação do processo de regularização fundiária, de modo a impulsionar e agilizar os trâmites.

## **7. Ausência de gestão territorial integrada/articulada com municípios do entorno**

234. Uma vez que o Distrito Federal não é território isolado, estando cercado por municípios dos estados de Goiás e Minas Gerais, o Plano Diretor de

<sup>146</sup> Conforme Relatório sobre o Cumprimento de Diretrizes Objetivos e Metas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos, com Avaliação dos Resultados Quanto à Eficiência e Eficácia da Gestão Governamental, por Programa de Governo – exercício 2015 - CGDF (e-doc D1B953AD).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Ordenamento Territorial buscou estimular a interação entre o DF e municípios vizinhos, no intuito de promover a gestão compartilhada do território.

235. Diante disso, buscou-se aferir a existência de convênios de cooperação voltados à gestão compartilhada do território, entre DF e municípios vizinhos, seja diretamente, seja por intermédio de seus respectivos estados.

236. Em consulta junto à SEGETH, foi constatado que, no âmbito da RIDE<sup>147</sup>, não existem projetos voltados a gestão integrada do território. Tão pouco existem convênios, ou outros instrumentos, do DF com os Estados de Minas Gerais e Goiás que viabilizem a gestão conjunta das terras.

237. Essa atuação isolada gera situações prejudiciais à gestão territorial, como: impacto negativo na política habitacional do DF<sup>148</sup>, registro irregular de terras distritais em cartórios dos municípios vizinhos e risco de invasões iniciadas no entorno avançarem para o Distrito Federal.

238. O mapa abaixo aponta em amarelo áreas irregularmente ocupadas, porém passíveis de regularização, conforme definição do Plano Diretor de Ordenamento Territorial. Em vermelho estão as áreas que não podem ser ocupadas, portanto, não passíveis de regularização.

---

<sup>147</sup> Lei Complementar nº 94/1998 criou a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE/DF) para efeitos de articulação da ação administrativa da União, dos Estados de Goiás, Minas Gerais e do Distrito Federal

<sup>148</sup> Por exemplo, nos termos da Lei nº 3.877, para o cadastrado se beneficiar do Programa Morar Bem, ele não pode ter imóveis no Distrito Federal, por se tratar de programa habitacional de cunho social. Entretanto, a lei não impede que o beneficiário tenha imóveis em outros estados. Diante disso, foi constatado, em auditoria recente realizada no Programa Morar Bem (Processo 575/2016), que moradores de municípios vizinhos, detentores de imóvel em seu nome, têm se beneficiado do programa, gerando sobrecarga de inscritos, desvio de finalidade do programa habitacional de cunho social e prejuízo aos habitantes do DF que concorrem ao imóvel.

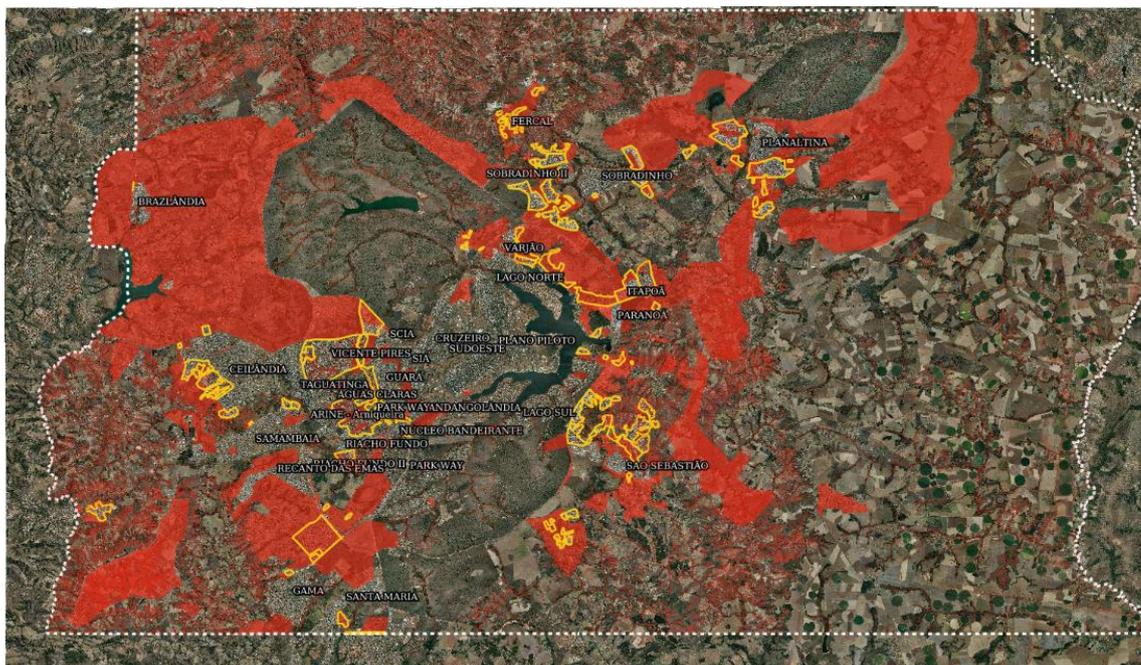


Figura 30 – Mapa de Combate à Grilagem e Ocupações Irregulares. (Fonte: <http://www.agefis.df.gov.br>; consultado em 20/06/2016)

239. É possível perceber que grande parte das áreas sob risco de ocupação irregular estão próximas à divisa com municípios do entorno, o que enfatiza a necessidade de gestão compartilhada do território, em busca de cooperação entre o Distrito Federal e os municípios de Goiás e Minas Gerais.

### **8. Não elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE)**

240. O Zoneamento Ecológico-Econômico<sup>149</sup> é um instrumento de Política do Meio Ambiente que tem por objetivo, em linhas gerais, viabilizar o desenvolvimento sustentável do Distrito Federal a partir da compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a proteção ambiental, considerando as vulnerabilidades, potencialidades e particularidades de cada área do DF. Para tanto, parte do diagnóstico dos meios físico, socioeconômico e jurídico-institucional e do estabelecimento de cenários exploratórios para a proposição de diretrizes legais e programáticas para cada unidade territorial identificada, estabelecendo, inclusive, ações voltadas à mitigação ou correção de impactos ambientais danosos porventura ocorridos.

241. Dessa maneira, cabe ao ZEE o papel de orientar o planejamento, a

---

<sup>149</sup> Decreto Federal nº 4.297/2002



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

gestão e o uso do território, aumentando a eficácia e efetividade de planos, programas e políticas públicas e privadas.

242. Acerca desse instrumento, a SEGETH afirmou que:

*“O Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT, Lei nº 2.353, de 18 de novembro de 1992, já previa a elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico em um prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar de sua publicação. A Lei Orgânica do Distrito Federal, de 8 de junho de 1993, também previa em seu artigo 26 que “o Poder Público, com a participação dos órgãos representativos da comunidade, promoverá o zoneamento ecológico-econômico do território do Distrito Federal no prazo de vinte e quatro meses da promulgação desta Lei Orgânica”.*

*Desde então foram aprovadas duas revisões do Plano Diretor, sem que tivesse sido elaborado o Zoneamento Ecológico-Econômico do Distrito Federal (ZEE/DF): a Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997; e a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009. Portanto, consideramos a conclusão do ZEE/DF como pressuposto básico para a revisão do PDOT.”<sup>150</sup>*

243. Apesar disso, o Zoneamento Ecológico Econômico não foi concluído na vigência do plano plurianual e encontra-se, ainda, em fase de elaboração. Conforme informação da Segeth, após a audiência pública realizada no dia 28 de outubro de 2017, a minuta de redação final encontra-se em fase de revisão final da redação, conduzida pela Casa Civil<sup>151</sup>

244. Essa lacuna representa prejuízo para a implementação do atual Plano Diretor, o qual faz diversas referências a esse instrumento, bem como implica em atraso para elaboração da minuta de PLC<sup>152</sup> do PDOT 2019, cujos trabalhos só serão iniciados após conclusão do ZEE, LUOS e PPCUB.

### **9. Implementação parcial do SISPLAN**

245. A Lei Orgânica do DF<sup>153</sup> previu a existência do Sistema de Planejamento Territorial e Urbano, cuja finalidade é promover, nos termos do art. 326:

*“I – articulação e compatibilização de políticas setoriais com vistas à ordenação do território, planejamento urbano, melhoria da qualidade de vida da população e equilíbrio ecológico do Distrito Federal;*

<sup>150</sup> SEGETH, Ofício nº 530.000.006/2016-AJL/GABIN/SEGETH, e-doc 41B5BC02 / e-doc 31DCE0C8

<sup>151</sup> Despacho SEI-GDF 338788 SEGETH/SUPLAN/COPLAN (e-doc 455A0722-c fl. 24)

<sup>152</sup> Projeto de Lei Complementar.

<sup>153</sup> Título VII, Capítulo II, Seção IV.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

*II – promoção das medidas necessárias a cooperação e articulação da ação pública e privada no território do Distrito Federal e região do entorno;*

*III – distribuição espacial adequada da população e atividades produtivas;*

*IV – elaboração, acompanhamento permanente e fiscalização da execução do plano diretor de ordenamento territorial, dos planos de desenvolvimento local e do plano de preservação do conjunto urbanístico de Brasília.”*

246. Diante disso, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 2009<sup>154</sup> faz referência ao Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – SISPLAN como o meio pelo qual se dará o processo de planejamento e a gestão do desenvolvimento territorial.

247. **Destaca-se entre suas funções a de acompanhamento permanente da implementação do PDOT, a qual não vem sendo desempenhada com sucesso, haja vista o baixo grau de implementação do plano diretor, verificado até o momento.**

248. O SISPLAN é composto de órgãos colegiados superiores<sup>155</sup>, órgãos colegiados regionais e locais<sup>156</sup>, órgãos executivos centrais<sup>157</sup>, órgãos executivos setoriais<sup>158</sup> e órgãos executivos locais<sup>159</sup>. Todavia, constatou-se que restam pendentes de implementação muitos dos órgãos colegiados regionais e locais, com destaque para os Conselhos das Unidades de Planejamento Territorial – CUP.

249. Também integram o SISPLAN: o Sistema de Informação Territorial e Urbana do Distrito Federal – SITURB, o Sistema Cartográfico do Distrito Federal –

---

<sup>154</sup> Art. 213, LC nº 803/2009.

<sup>155</sup> Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – CONPLAN; Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal – CONAM; Conselho de Recursos Hídricos do Distrito Federal – CRH; Conselho de Desenvolvimento Rural do Distrito Federal – CDR; Conselho de Habitação; e Conselho de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – CTPC.

<sup>156</sup> Conselhos das Unidades de Planejamento Territorial – CUP; Conselhos Locais de Planejamento Territorial e Urbano – CLP; Comissões de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA; Conselhos Gestores das Unidades de Conservação; Comitês de Bacias Hidrográficas; e Conselhos Locais de Desenvolvimento Rural.

<sup>157</sup> Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDHAB (Atualmente, Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação – SEGETH); Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental (IBRAM); Secretaria de Estado de Agricultura (Atualmente, Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – SEAGRI); Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH (Atualmente, Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA); e Secretaria de Estado de Transportes (Atualmente, Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal – SEMOB).

<sup>158</sup> Entidades da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal que colaboram com o ordenamento territorial.

<sup>159</sup> As Administrações Regionais.



SICAD e o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos do Distrito Federal<sup>160</sup>.

250. No geral, é possível concluir que o SISPLAN encontra-se parcialmente ativo, restando ainda a instituição de alguns órgão colegiados regionais e locais, bem como o efetivo funcionamento dos mecanismos de controle, em especial, o SITURB.

**- Análise final do grau de implementação do PDOT**

251. Assim, diante das análises e evidências apresentadas, foi possível concluir:

Meta/Ação	Contribuição p/ implementação do PDOT	Observação
1. Recuperar capacidade de planejamento urbano e territorial.	INSUFICIENTE	Dos 12 instrumentos de planejamento que deveriam ter sido publicados até 2015, apenas 3 foram elaborados (25%). Alguns, como o ZEE já deveriam ter sido elaborados desde 1993, nos termos da LODF.
2. Criar parcelamentos urbanos sustentáveis.	INSUFICIENTE	Foram disponibilizados em licitação pública apenas 5.039, sendo apenas 473 destinados a uso habitacional, montante incongruente com o déficit habitacional atual (mais de 120 mil moradias). Dos lotes ofertados, foram alienados cerca de 36%, não tendo sido atingida a meta de 60%. Por outro lado, atingiu-se a meta de disponibilização de lotes por meio de projetos urbanísticos (fase prévia à licitação pública), considerados no montante não apenas os projetos registrados, mas também aqueles encaminhados para registro.
3. Atender às demandas futuras por lotes.	INSUFICIENTE	Dos 7 projetos de negócios inicialmente previstos, apenas 1 foi elaborada (14,28%) e, das 13 ações de prospecção almejadas, apenas 5 foram concluídas (38,46%). Vale esclarecer que 4 dos projetos de negócio e 3 das ações de prospecção imobiliária foram canceladas por problemas externos, denotando falta de planejamento, ou por mudança de prioridades da Diretoria da Terracap, que optou por vender os lotes envolvidos.
4. Promover regularização fundiária, urbanística	INSUFICIENTE	Apenas 10 áreas em situação de ocupação irregular tiveram seus projetos urbanísticos aprovados (2,8%), em oposição a 348 processos de regularização que

<sup>160</sup> PDOT, art. 217.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

e ambiental.		aguardam conclusão. Além disso, pode-se depreender que o processo de regularização é lento e burocrático, haja vista que envolve múltiplos órgãos que atuam de modo isolado, sem prazo para conclusão de seus trabalhos e sem a figura de um coordenador que possa impulsionar o processo. Com isso, constatou-se que 78,90% dos processos de regularização foram iniciados antes de 1992 e até hoje não foram concluídos. Por fim, o <b>Portal de Regularização não fornece informações suficientes</b> , nem permite a adequada interação do usuário com a Secretaria.
<b>5.</b> Regularizar assentamentos urbanos informais em ARIS.	INSUFICIENTE	Apenas 71.519 unidades habitacionais ( <b>63,29%</b> do previsto) foram regularizadas, esclarecendo que este dado não é confiável. Os 2 núcleos urbanos priorizados foram regularizados em parte: Riacho Fundo II, apenas a 1ª Etapa e sua complementação ( <b>33%</b> ), e São Sebastião, apenas a URB 114/09 ( <b>25%</b> ). Também não foi atingida a meta de entregar 26 mil escrituras, mesmo sendo uma meta tímida frente ao atual déficit habitacional do DF, que hoje ultrapassa 120 mil unidades.
<b>6.</b> Regularizar parcel. urbanos em terras públicas do DF.	INSUFICIENTE	Das 40 ações previstas, apenas 17 ( <b>42,5%</b> ) foram realizadas, sendo que 12 delas já estavam concluídas antes do PPA. Importa mencionar que as 16 ações sob responsabilidade da Terracap foram todas concluídas, restando aos demais órgãos envolvidos as providências para finalizar os processos de regularização. Portanto, das 4 áreas que deveriam ter sido regularizadas até 2015, <b>nenhuma</b> obteve êxito. Vale ressaltar que a meta de regularizar 4 ARINES de um total de 39, foi considerada, por si só, baixa e insuficiente para garantir um nível satisfatório de implementação do PDOT.
<b>7.</b> Articulação/cooperação com estados vizinhos.	NULA	Não foram implementadas ações no sentido de promover a cooperação entre o DF e os municípios do entorno, para fins de gestão territorial.
<b>8.</b> Elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico.	NULA	Até o presente momento não foi elaborado o Zoneamento Ecológico-Econômico.
<b>9.</b> Funcionamento do SISPLAN e atuação de seus principais órgãos.	INSUFICIENTE	Existem órgãos do SISPLAN ainda não instituídos.



252. Foram implementadas, apenas, 9,2% das áreas previstas, em contraponto a um déficit habitacional atual de 120.000 (cento e vinte mil) moradias e mais de 500.000 pessoas vivendo em moradias irregulares<sup>161</sup>. Além disso, continuam pendentes de elaboração os principais instrumentos de planejamento, que dão suporte à adequada implementação do PDOT. Por fim, diretrizes como a interação do DF com municípios do entorno e adequado funcionamento do SISPLAN, não puderam ser verificados na prática.

253. Diante do exposto, conclui-se que a implementação do PDOT ao longo do último plano plurianual foi muito baixa. Nenhuma das metas estipuladas no PPA 2012/15 foi alcançada, bem como as orientações do Plano Diretor consideradas imprescindíveis não foram implementadas.

254. Dentre os principais fatores que contribuíram para a baixa implementação do plano diretor, é possível citar:

- I. Decisões políticas desfavoráveis – que levaram ao atraso na elaboração dos instrumentos de planejamento e ao cancelamento de alguns projetos de negócio e ações de prospecção imobiliária;
- II. Falta de capacidade técnica para otimizar os recursos disponíveis<sup>162</sup> – ocasionando baixo índice de regularizações em ARIS;
- III. Descontinuidade Administrativa – gerando interrupção dos processos de regularização, atraso na elaboração de instrumentos de planejamento e parcial implementação do SISPLAN;
- IV. Ausência de um sistema integrado de controle dos processos de regularização, com dados confiáveis e atualizados – gerando informações conflitantes e dados pouco confiáveis, dificultando o acompanhamento e controle da regularização fundiária no DF;
- V. Falha na divulgação dos programas de regularização de interesse social – resultando na baixa adesão a esses programas.

255. Com isso, o que se pode observar é o crescimento desordenado que vem ocorrendo no DF desde sua criação, com a constante inclusão de terras ilegalmente ocupadas no rol de áreas regularizáveis, o que estimula a cultura da ocupação irregular, aumenta o risco de danos ambientais irreversíveis e leva à perda de receita pública, decorrente dos gastos extraordinários para regularizar as áreas invadidas. Verifica-se também a pouca efetividade das políticas habitacionais, em específico, a de regularização de ARIS, corroborando para o aumento do déficit

---

<sup>161</sup> Fonte PPA 2016/19 – pág 181 (Dados de 2006, o que leva a crer que o número seja maior).

<sup>162</sup> Conforme relatório CGDF, em 2015 estava autorizada despesa de R\$ 7.349.700,00 para fins de regularização fundiária de interesse social, entretanto o total empenhado e liquidado foi de, apenas, R\$ 35.334,00, aplicado em sua integralidade no Projeto de Trabalho Técnico Social (e-doc D1B953AD - pág 92)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

habitacional. Não bastasse isso, é evidente a deficiência do acompanhamento/monitoramento da ocupação do Distrito Federal.

256. Junto a essa situação, é possível vislumbrar iminente atraso na revisão do Plano Diretor, prevista para 2019, em razão da pendência de diversos instrumentos básicos e estudos introdutórios, o que pode vir a perpetuar as falhas de planejamento verificadas no Achado 1, bem como agravar a situação de ocupação desordenada.

257. Todavia, a edição da Lei Federal nº 13.465/2017 tende a fortalecer as ações voltadas à regularização, proporcionando melhor implantação das ações propostas, com a consequente resolução dos problemas de ocupações irregulares no âmbito do Distrito Federal.

258. Destaca-se que, em que pese as constatações ora apresentadas, recentemente o Governo do Distrito Federal vem adotando diversas medidas voltadas à regularização dos condomínios irregulares, notadamente os referentes à Região de Vicente Pires<sup>163</sup> e Setor Habitacional São Bartolomeu (Região do Jardim Botânico)<sup>164</sup>, locais que já se encontram em adiantada fase de regularização, contando, inclusive, com entrega das primeiras escrituras aos moradores do Condomínio Ville de Montagne<sup>165</sup>.

### **Causas**

259. Decisões políticas desfavoráveis. Falta de capacidade técnica para otimização dos recursos existentes, a fim de garantir a implementação do PDOT conforme prioridades. Descontinuidade administrativa. Ausência de um sistema integrado de controle dos processos de regularização, com dados confiáveis e atualizados. Falha na divulgação dos programas de regularização de interesse social.

### **Efeitos**

260. Ocupação territorial desordenada. Aumento do déficit habitacional. Possibilidade de aumento de ocupação irregular. Risco de impacto ambiental. Possível manutenção de moradores em área de risco. Deficiência do

---

<sup>163</sup><http://www.terracap.df.gov.br/regularizacao-fundiaria/areas-urbanas/mapa-do-projeto-de-vicente-pires-trecho-3-regularizacao>

<sup>164</sup><http://www.terracap.df.gov.br/regularizacao-fundiaria/areas-urbanas/historico-15/termo-de-compromisso-para-regularizacao-do-setor-habitacional-sao-bartolomeu>

<sup>165</sup><http://www.terracap.df.gov.br/noticias/outras-materias/433-governo-de-brasilia-entrega-primeiras-escrituras-do-condominio-ville-de-montagne>



acompanhamento/monitoramento da ocupação do Distrito Federal. Impacto negativo na revisão do PDOT em 2019.

### **Considerações do Auditado**

261. Foram chamados a se manifestar<sup>166</sup> sobre o presente achado a Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação – SEGETH, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB e a Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - Terracap.

262. Destes, optaram por apresentar suas considerações apenas a CODHAB<sup>167</sup> e a Terracap<sup>168</sup>. Os principais pontos abordados estão sumarizados a seguir.

263. A CODHAB, por meio da Diretoria de Regularização de Interesse Social - DIREG/CODHAB, manifestou não ter informações complementares a acrescentar, uma vez que não identificou nenhuma discordância dos apontamentos apresentados no Relatório Prévio de Auditoria.

264. Já a Terracap<sup>169</sup>, por meio da DICOM, informou que, após a execução desta auditoria, foi criado o cargo de Gerente de Projetos Especiais, vinculado à presidência da Agência de Desenvolvimento, cujo objetivo consiste em estruturar o programa de venda direta, como forma de regularização de ocupações irregulares localizadas em imóveis da Terracap. Informou, ainda, que as áreas objeto do referido programa encontram-se em estágios de desenvolvimento distintos, sendo que somente a partir do registro de cada área o processo de venda direta poderá ser iniciado.

265. Além disso, reforçou os resultados encontrados nesta auditoria, afirmando que:

*“De acordo com os resultados aferidos, constantes da tabela apresentada no citado Despacho nº 060/2016, **observou-se o percentual médio de 35% no período compreendido entre 2012 a 2015, não alcançando a meta de 60% do índice de alienação estabelecida pela Terracap.**” (grifou-se)*

266. Diante disso, a Terracap esclareceu que um dos motivos determinantes para o não alcance do resultado esperado se deveu ao contexto

---

<sup>166</sup> Mediante Despacho Singular nº 463/2016-GCPM (e-doc E639A8B1)

<sup>167</sup> Ofício Nº 100.003.196/2016 – PRESI/CODHAB/DF (e-DOC 42F80CB4-c).

<sup>168</sup> Ofício Nº 022/17 – PRESI/TERRACAP e anexo (e-DOCs 928B21E6-c e 0BAC0167-c).

<sup>169</sup> e-doc 928B21E6, fls. 02/07.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

vivenciado pela agência à época do estabelecimento da meta, quando diversos projetos estavam em plena execução, citando como exemplo o Setor Habitacional Taquari Trecho I, o Setor Habitacional Jardim Botânico Etapa III, o Setor Noroeste e o Centro Urbano de Samambaia, os quais refletiam o aquecimento do mercado imobiliário do Distrito Federal.

267. Ademais, afirmou que a disponibilidade de imóveis atrativos em estoque, especialmente em Brasília e Águas Claras, seria capaz de alcançar vultuosos valores de comercialização, o que permitiria à Terracap lançar novos empreendimentos. Diante disso, afirmou que:

*“O citado Despacho 060/2022 16-NUPEN/GECOM exibiu, no gráfico 2, que tais expectativas se concretizaram quando observados os valores de comercialização de imóveis, tendo sido comercializados mais de 2,3 bilhões de reais em licitação pública no período de 2013 e 2014, período em que houve o lançamento da 2ª etapa do Setor Noroeste, enquanto o índice de alienação se manteve, em média, em 34,5%.”*

268. Assim, a Jurisdicionada aduziu que apesar de a meta de alienação de 60% dos imóveis disponibilizados não ter sido atingida, os valores comercializados entre 2013 e 2014 foram capazes de atender às demandas de investimento da Empresa.

269. Ainda com relação ao baixo índice de alienação dos imóveis ofertados em licitação pública, a Agência de Desenvolvimento mencionou, em sua defesa, a obrigatoriedade em promover o desenvolvimento territorial do DF, sendo impelida a ofertar imóveis em regiões como Samambaia, Recando da Emas e Ceilândia, que, segundo a jurisdicionada, são áreas pouco atrativas comercialmente, o que pode ter ocasionado a oferta de imóveis sem a respectiva absorção pelo mercado imobiliário.

270. A jurisdicionada noticiou, ainda, a adoção de novos procedimentos com objetivo de maximizar os resultados de comercialização, citando dentre os mais relevantes:

*“(...) o desenvolvimento de uma ferramenta que possibilita a participação online nos procedimentos licitatório, facilitando aos clientes a participação, aliado a ferramentas como google street view, a identificação do imóvel, fotos atualizadas e informações sobre a vistoria realizada no imóvel. Tudo visando alcançar maior número de clientes e receita para a Terracap, bem como alinhar a estratégia de comercialização com o que há de mais moderno em termos de comunicação de mídia, bem como oportunizando a participação de qualquer cidadão nas licitações da Empresa.”*

271. Por fim, apresentou o seguinte quadro, com o resultado dos indicadores 918 e 919 do PPA 2012/2015:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Denominação do indicador	Unidade de Medida	Índice mais Recente	Apurado em	Periodicidade de Apuração	Resultado	Desejado Em				Fonte da Informação
						2012	2013	2014	2015	
918 Índice de alienação dos imóveis ofertados	%	47	31/12/2010	Anual	Desejado	50	53	56	60	GECOM / TERRACAP
					Alcançado	34	43	32,82	35,1	
919 Número de lotes com projetos urbanísticos	Unidade	-	-	Anual	Desejado	2.465	2.465	2.466	2.466	GEPRO / TERRACAP
					Alcançado	8.058	6.448	15.147	11.976	

272. Diante disso, alertou esta equipe de auditoria que não se pode confundir lotes ofertados em licitação pública, com lotes disponibilizados por meio de projetos urbanísticos. Manifestou que o indicador número 919 do PPA 2012/2015 trata, na verdade, de disponibilização de lotes mediante elaboração de projetos urbanísticos, que consiste em fase anterior à oferta em licitação.

### ***Posicionamento da equipe de auditoria***

273. Primeiramente, destaca-se que a CODHAB manifestou não discordar de nenhum dos apontamentos apresentados no Relatório Prévio de Auditoria.

274. Com relação às considerações pela Terracap, percebe-se que não há divergência quanto ao não alcance das metas estabelecidas para o indicador 918, tendo sido alienados cerca de 36% dos lotes disponibilizados em licitação, quando o almejado era 60%.

275. Importa mencionar que o fato de terem sido alienados apenas 1.835 lotes, sendo que apenas 180 deles destinavam-se ao uso habitacional, é preocupante, tendo em vista que o déficit habitacional do DF, hoje, ultrapassa 120 mil moradias. Diante disso, essa equipe vislumbra a oportunidade de a Terracap investigar os motivos desse baixo índice de alienação, tendo em vista seu papel enquanto Agência de Desenvolvimento do DF.

276. Por outro lado, com relação ao indicador 919<sup>170</sup>, esta equipe de auditoria acata o alerta emitido pela jurisdicionada. Desse modo, foi feita devida distinção entre os lotes ofertados em licitação pública e os disponibilizados por meio de projetos urbanísticos, percebendo-se que a meta estipulada foi superada. Diante dos apontamentos trazidos pela Terracap, procedeu-se aos devidos ajustes no item 2 do presente achado de auditoria.

277. Contudo, cabe frisar que a disponibilização de lotes por meio de projetos urbanísticos não representa oferta direta à população, constituindo tão somente fase preparatória. Portanto, não contribui de forma imediata para a redução

<sup>170</sup> Número de lotes com projetos urbanísticos.



do déficit habitacional no DF.

278. Por envolver considerações sobre todo o relatório, e não apenas sobre os achados específicos, a análise dos pontos abordados nos comentários emitidos pela Gerência de Regularização Fundiária – GREF consta do PT - 05<sup>171</sup>

279. Por fim, conclui-se que as manifestações trazidas pela Jurisdicionada apenas resultaram em pequenos ajustes<sup>172</sup>, que já foram incorporados ao presente relatório, não sendo capazes de afastar o achado em tela. Portanto, considerando não haver apontamentos que refutem as análises e evidências apresentadas, mantemos as proposições constantes do Relatório Prévio de Auditoria.

### **Proposições**

280. Diante do exposto, sugere-se ao Egrégio Plenário as seguintes proposições:

- I. Recomende à SEGETH que:
  - a) realize monitoramento e avaliação periódica das metas constantes do PPA 2016/2019 no tocante aos programas de desenvolvimento urbano e regularização fundiária, adotando medidas corretivas das ações quando necessário, de forma a assegurar a implementação do PDOT dentro das diretrizes estabelecidas para os próximos quatro anos;
  - b) implemente sistema integrado de controle dos processos de regularização, que permita a extração de dados confiáveis e atualizados de modo a subsidiar as decisões da política pública;
  - c) promova gestões junto à Corregedoria do TJDF e à Associação dos Notários e Registradores do Distrito Federal - ANOREG/DF com vistas ao fiel cumprimento do § 1º do art. 13 da Lei nº 13.465/17, que versa sobre a isenção, de custas e emolumentos, dos atos registrares relacionados à Reurb-S;
  
- II. Recomende à CODHAB e à SEGETH que promovam campanhas educativas com fito de conscientizar a população carente acerca da importância de regularizar seu imóvel, com respectivo registro da escritura pública.

---

<sup>171</sup> e-doc EABF041D

<sup>172</sup> Conforme descrito no PT 5 - e-doc EABF041D



### **Benefícios Esperados**

281. Maior grau de implementação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial. Redução do déficit habitacional. Preservação de áreas ambientais. Ocupação territorial ordenada. Redução de habitações em áreas de risco.

### **2.3 QA 3 – A regularização fundiária está sendo realizada de forma ordenada, tempestiva e obedecendo o planejamento territorial?**

*Não. A regularização fundiária não ocorreu de forma a suprir o planejamento territorial do DF, sendo realizada de forma lenta, intempestiva e desornada.*

#### **2.3.1 Achado 4 – Processo de regularização ineficiente.**

##### **Critério**

282. Observância de prazo razoável e critérios de prioridade para aprovação dos projetos de implantação de ARIS e ARINES, inclusive aquelas que envolvem terras da União. Observância das metas previstas no PPA 2012/15 e ritos estabelecidos no PDOT (art. 122). Existência e implementação de mecanismos de cooperação entre o DF e a União para fins de regularização fundiária (Art. 227, inciso IX, do PDOT). Atendimento ao disposto no:

- art. 317, § 2, inciso VI, da LODF (Odir e Onalt);
- art. 18 da Lei Federal nº 6766/79 (estabelece prazo de 180 dias para escrituração do imóvel, a partir da publicação do Decreto de Regularização Fundiária).
- Lei nº 13.465/2017

##### **Análises e Evidências**

283. Nos termos do PDOT, a estratégia de regularização fundiária, observada as Leis Federais nº 11.977/09<sup>173</sup> e 13.465/2017<sup>174</sup>, visa à adequação de assentamentos informais consolidados, “de modo a garantir o direito à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio

<sup>173</sup> Que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

<sup>174</sup> Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências.



ambiente ecologicamente equilibrado”<sup>175</sup>.

284. As Áreas de Regularização, nos termos do diploma legal acima mencionado, dividiam-se em: de Interesse Específico – ARINES e de Interesse Social - ARIS<sup>176</sup>. Com a alteração legislativa promovida pelo art. 13 da Lei 13.465/17, tais áreas foram definidas como Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) e Reurb de Interesse Social (Reurb-S)<sup>177</sup>.

285. A primeira<sup>178</sup> é direcionada à população de média ou alta renda e sua regularização visa mitigar os danos provocados por uma ocupação que se deu de modo ilegal e não planejado. Já a segunda<sup>179</sup>, tem como objetivo a regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, portanto, além da mitigação de danos, possui também uma finalidade social<sup>180</sup>. Diante disso, a Lei Complementar nº 803/2009, art. 127, determina que as áreas de interesse social devem ter prioridade na regularização fundiária.

286. Considerando o caráter social e a urgente necessidade de mitigação de danos ambientais e urbanos nessas áreas, o Plano Plurianual – PPA 2012/15<sup>181</sup> definiu como meta a promoção de **“Processos de regularização simplificados, agilizados e transparentes para a população”**.

287. Em relação ao processo de regularização, enquanto as ARIS (Reurb-S) são competência da CODHAB<sup>182</sup>, as de ARINES (Reurb-E) ficam sob responsabilidade dos empreendedores ou proprietários das terras ocupadas. Assim, em caso de Áreas de Regularização de Interesse Específico situadas em terras públicas ou com propriedade em comum<sup>183</sup>, cabe à Terracap a abertura do processo de regularização.

288. Independentemente de quem seja o responsável por dar início à

---

<sup>175</sup> Lei Complementar nº 803/2009, art. 117, *caput*.

<sup>176</sup> §§ 26 e 27.

<sup>177</sup> Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

<sup>178</sup> Área de Regularização de Interesse Específico – ARINE.

<sup>179</sup> Área de Regularização de Interesse Social – ARIS.

<sup>180</sup> Em razão disso, o art. 127 do PDOT estabelece que as Áreas de Regularização de Interesse Social terão prioridade na regularização fundiária promovida pelo Poder Público.

<sup>181</sup> Em seu Programa Temático 6225 – “Regularização Fundiária”, Objetivo Específico 001 – “Promover a regularização fundiária, urbanística e ambiental, mediante ações de tornem os processos mais ágeis e transparentes”.

<sup>182</sup> Conforme Lei nº 4.020/2007, que autoriza a criação da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal - CODHAB/DF e cria o Sistema de Habitação do Distrito Federal - SIHABID.

<sup>183</sup> Desde que finalizado o devido processo de demarcação de terras.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

regularização, os processos passam por vários órgãos e entidades até sua aprovação, como SEGETH, CONPLAN<sup>184</sup>, CONAM<sup>185</sup>, IBRAM<sup>186</sup>, concessionárias de serviços públicos (CEB, CAESB, NOVACAP, etc) e Governadoria. Além disso, cabe mencionar que, dentro de alguns órgãos e entidades, o processo ainda circula por diversos setores a cada etapa.

289. Na Terracap, por exemplo, estão envolvidos no processo de regularização o Núcleo de Projetos e Regularização - NUPRA, a Gerência de Regularização Fundiária - GREF, a Diretoria Técnica - DITEC, a Gerência de Cartografia, Geoprocessamento e Topografia - GETOP, a Gerência de Meio Ambiente - GEMAM e a Comissão Permanente de Licitação para Compras de Bens, Serviços e Obras - CPLIC.

290. Diante do envolvimento de tantos agentes públicos, com diversas instâncias de análise em cada um deles, foi constatado que os processos de regularização fundiária, tanto destinados a ARINES, como a ARIS, são extremamente burocráticos, lentos, e com “baixíssimo” índice de finalização<sup>187</sup>, seja aqueles apresentados pelas empresas estatais (Terracap e CODHAB), seja os pleiteados por particulares, conforme evidenciado a seguir.

#### **- Longo período de tramitação dos processos**

291. Conforme explicitado no Achado 3, quase **80% dos processos de regularização** em andamento no GDF foram iniciados antes do ano 2000, ou seja, **tramitam há mais de 15 anos**, alguns contabilizando até 31 anos de existência, segundo demonstra a tabela a seguir<sup>188</sup>:

---

<sup>184</sup> Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal, vinculado à Secretaria de Gestão do Território e Habitação.

<sup>185</sup> Conselho do Meio Ambiente do Distrito Federal, vinculado à Secretaria do Meio Ambiente.

<sup>186</sup> Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental.

<sup>187</sup> PT 2- Processos de regularização (e-doc 7ED38406)

<sup>188</sup> Relação constante do e-doc 7ED38406.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Ano de início do processo	Nº projetos	% do total de projetos
1985	22	9,28%
1986	0	0,00%
1987	1	0,42%
1988	3	1,27%
1989	18	7,59%
1990	45	18,99%
1991	10	4,22%
1992	58	24,47%
1993	5	2,11%
1994	3	1,27%
1995	7	2,95%
1996	0	0,00%
1997	3	1,27%
1998	10	4,22%
1999	2	0,84%
2000	2	0,84%
2001	3	1,27%
2002	0	0,00%
2003	0	0,00%
2004	2	0,84%
2005	0	0,00%
2006	0	0,00%
2007	3	1,27%
2008	0	0,00%
2009	17	7,17%
2010	7	2,95%
2011	4	1,69%
2012	1	0,42%
2013	6	2,53%
2014	0	0,00%
2015	1	0,42%
Indefinido	3	1,27%

66,24%

78,90%

292. Mesmo os casos tidos exitosos mostram-se demorados. A exemplo disso, vale mencionar a Regularização Fundiária da ARIS *Sol Nascente Trecho 1*, considerada pela CODHAB como um caso de sucesso, por ter sido um dos projetos e regularização com aprovação mais rápida, **totalizando 7 anos de tramitação**<sup>189</sup>,

<sup>189</sup> Importa mencionar que, nesse processo considerado rápido, dos sete anos de tramitação, três foram gastos aguardando a realização de estudos ambientais e emissão da respectiva licença, o que poderia ter sido evitado se os estudos prévios à elaboração do plano diretor fossem suficientes para garantir a inclusão no PDOT, como ARIS/ARINE, apenas daquelas áreas ambientalmente viáveis. Como os estudos prévios são insuficientes, adotou-se a prática de incluir no PDOT todas as áreas irregularmente ocupadas e só depois, no momento da regularização, realizar os estudos para aferir a viabilidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

entre a elaboração do projeto e a distribuição de escrituras<sup>190</sup>.

293. Em outro exemplo de processo de regularização finalizado, a SEGETH apresentou o cronograma referente ao loteamento *Vivendas Friburgo*, que já se encontra registrado em cartório e com as devidas escrituras entregues aos moradores. Nota-se que o requerimento de regularização foi autuado em 2005, sendo a 1ª Carte de Habite-se emitida em abril de 2016, portanto, **onze anos depois**.

294. Diante disso, é possível concluir que não foi alcançada a meta de simplificação e agilidade dos processos de regularização, conforme determinação do PPA 2012/15.

#### **- Baixo grau de finalização de projetos**

295. A autuação de processo não assegura que o empreendimento será efetivamente regularizado, inclusive por existirem áreas que, embora ocupadas, não foram contempladas no PDOT como passíveis de regularização, ou locais que, mesmo incluídos no PDOT, não são passíveis de regularização conforme conclusão dos estudos urbanísticos e ambientais.

296. Conforme constatado no Achado 3, **dos mais de 340<sup>191</sup> processos em trâmite na SEGETH**, com objetivo de regularização fundiária, **apenas 10<sup>192</sup> (2,8%) foram finalizados**, com registro do projeto urbanístico em cartório. Deles, 5 são referentes a ARINES e 5 a ARIS, demonstrando possível inobservância que dispõe o art. 127 da Lei Complementar nº 804/2009, segundo a qual as áreas de interesse social devem ser priorizadas.

297. Em divergência às informações prestadas pela SEGETH<sup>193</sup>, a CODHAB informou serem 9 (nove) as ARIS com projetos urbanísticos registrados em cartório<sup>194</sup>. Conforme consulta à *internet*, os locais indicados pela Companhia, de fato, já possuem moradores com escritura<sup>195</sup>. As áreas discrepantes do informado pela Secretaria, à exceção do *DNOCS* e do *Riacho Fundo II - Complementação*, não se

---

<sup>190</sup> Resposta à Nota de Auditoria nº 8. (e-doc 8D85738D) (fl. 10)

<sup>191</sup> e-doc 591BED37-c

<sup>192</sup> Encontram-se com projetos em cartório aguardando registro a ARIS Núcleo Urbano Paranoá e as Arines Vicente Pires – Gleba 3 e Solar de Brasília (Região do Jardim Botânico).

<sup>193</sup> Informou serem apenas 3 (três) as Áreas de Regularização de Interesse Social com projeto urbanístico aprovado e registrado.

<sup>194</sup> e-doc D13E8F3E (pág. 5)– Riacho Fundo II – 1ª Etapa, Vila Varjão, Vila Estrutural, Vila Telebrasilândia, DNOCS, Ade Oeste Samambaia, Setor Habitacional Sol Nascente - Trecho 1 - Etapa 1, São Sebastião - URB 114/09, Riacho Fundo II - Complementação da 1ª Etapa.

<sup>195</sup> <http://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2014/08/20/mutirao-das-escrituras-chega-a-vila-telebrasilandia-e-cidade-estrutural/>  
<http://www.sedhab.df.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/item/3105-sedhab-e-CODHAB-entregaram-mais-de-200-escrituras-na-vila-dnocs.html>  
<http://www.jornaldebrasil.com.br/noticias/cidades/576476/decreto-regulariza-area-urbana-de-sao-sebastiao/>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

tratam de ARIS no âmbito do PDOT 2009, mas locais que, embora ocupados por população de baixa renda, foram incluídas no PDOT como áreas de expansão urbana, ou são referentes ao Plano Diretor anterior<sup>196</sup>.

298. Portanto é possível concluir<sup>197</sup> que, no esteio do Plano Diretor de 2009, **das 36 ARIS previstas, apenas 5 (13,9%) obtiveram sucesso até o momento de realização da auditoria.** Embora as áreas definidas como ARIS possuam procedimentos mais simplificados, especialmente na questão ambiental, essa celeridade não vem ocorrendo na finalização do processo de regularização.

299. Quanto às ARINES, destaca-se que todas as 5 áreas regularizadas até 2015 estão localizadas em terras particulares. A única ARINE em terra pública com projeto aprovado (Setor Habitacional Jardim Botânico – Etapa IV) teve seu decreto publicado em 31 de março de 2016 (Decreto nº 37.227/16), a partir do que conta-se 180 dias para registro cartorial, não tendo entrado no escopo da auditoria, a qual se ocupou dos projetos de regularização até 2015.

300. A Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal aduz que, **do total de 44 (quarenta e quatro) ARINES estabelecidas pelo PDOT<sup>198</sup>, 27 (vinte e sete) se localizam em terras da Terracap ou de propriedade em comum.** Dessas, 15 (quinze) já possuem estudos e projetos concluídos, aguardando análise<sup>199</sup>.

A ausência de priorização e demora excessiva na regularização acaba por ocasionar a manutenção de moradores em áreas de risco e vulnerabilidade, propiciando, ainda, o acréscimo de invasões e aumento da área ocupada irregularmente, dificultando, ainda mais, a regularização pretendida e os problemas advindos dessa ocupação desordenada.

301. Levando-se em conta que faltam menos de 2 anos para o fim da vigência do atual PDOT, é possível afirmar que o processo de regularização fundiária não tem sido eficiente, pondo em risco a implementação do planejamento territorial do DF.

---

<sup>196</sup> Vilas Varjão, Estrutural e Telebrasília e ADE Oeste Samambaia.

<sup>197</sup> Conciliando informações da SEGETH, da CODHAB e do Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF – SINJ.

<sup>198</sup> Dentre as áreas, existem diversas residenciais.

<sup>199</sup> Seja análise para fins de emissão de licença ambiental pelo IBRAM, seja análise para fins de aprovação do projeto no CONAM e no COMPLAN (Terracap, Ofício nº 0105/2015 – COINT, e-doc 046455D5, pág. 6)



### **- Burocracia imposta aos licenciamentos**

302. Ao apontar os gargalos na tramitação dos processos de regularização, a Terracap<sup>200</sup> destaca alguns pontos que, sob o aspecto da racionalidade, contribuem para o atraso nos processos de regularização:

- o rito previsto para a emissão de licenças ambientais e urbanísticas não difere a implantação de novos empreendimentos dos já existentes, mas passíveis de regularização. Desta forma, são exigidas a emissão sequencial das licenças prévias, de instalação e de operação, procedimento que, no caso de residenciais já implantados, *a priori*, torna-se despiciendo.
- a obrigação de estudos de impacto ambiental também utiliza os mesmos padrões aplicados a novos empreendimentos, desconsiderando tratar-se de áreas já ocupadas, onde os eventuais danos já existem, devendo, nos casos de regularização, serem mitigados ou adequados às diretrizes ambientais.
- A demora na análise torna os projetos desatualizados frente às mudanças nos locais, inclusive com o surgimento de novas ocupação, demandando a atualização e adequação dos estudos, o que ocasiona, novamente, atraso no processo de regularização.
- a emissão das diretrizes, após a realização dos projetos urbanísticos, demanda a atualização e realização de novos estudos para adequar-se à situação apresentada, o que impacta o andamento dos trabalhos.

303. A Terracap aduziu, ainda, que, corrobora para a lentidão do processo de regularização o **excesso de prazo para as análises dos estudos** apresentados e a **falha na estrutura** que dá respaldo à tramitação dos processos, seja pela desorganização administrativa, pelas lacunas ou inadequações legislativas, ou pela carência de recursos humanos e materiais. Nesse sentido, o relato aponta a “falta de procedimentos e rotinas, uma legislação que respalde a adoção de procedimentos específicos, as prioridades dos órgãos, assim como a falta de equipamentos e funcionários (mão de obra qualificada) contribuem para que o processo seja lento e muitas vezes inconcluso”<sup>201</sup>.

304. Neste contexto, cabe destacar que, anteriormente, os procedimentos de regularização encontravam-se a cargo da Secretaria de Estado de Regularização de Condomínios – SERCOND. A partir de janeiro de 2015, com a atual administração governamental, as atribuições desta Secretaria, junto com as do Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos do Solo e Projetos Habitacionais – GRUPAR, foram transferidas para a SEGETH, especificamente para a Central de Aprovação de Projetos – CAP. Tal descontinuidade administrativa acaba por atrasar, ainda mais, os

---

<sup>200</sup> e-doc 080713D6

<sup>201</sup> Ofício n.º. 228/2016 e-doc 0F4C3D7D – pág 35



procedimentos afetos a análise e aprovação dos processos de regularização.

305. Frisa-se, também, que a divergência entre as informações fornecidas pela SEGETH e pela CODHAB demonstram a fragilidade das informações inerentes ao planejamento territorial, além da falta de controle sobre os processos de regularização, representando um dos problemas a ser enfrentado para a melhoria da política pública.

**- Ausência de um órgão central**

306. A Lei Orgânica do DF, em seu art. 326, prevê que o sistema de planejamento territorial e urbano do Distrito Federal, estruturado em órgão superior, central, executivo, setoriais e locais, tem por finalidade a promoção do desenvolvimento do território, mediante, dentre outras, o **acompanhamento permanente e fiscalização da execução do plano diretor de ordenamento territorial**.

307. A ausência de um “comando central”, ou equipe transetorial, com subordinação direta e poder de decisão, abrangendo a responsabilidade por todos os trâmites e procedimentos afetos à regularização ocasiona os diversos gargalos e atrasos verificados nos procedimentos de regularização.

308. Como exemplo, conforme destacado no Achado 3, a SEGETH apontou como recente caso de sucesso a atuação do grupo formado para regularização de Vicente Pires, composto por representantes de todos os órgãos envolvidos, subordinados à Vice-Governadoria do DF, de modo a garantir hierarquia para coordenação dos trabalhos.

309. Merece destaque, ainda, que, por ausência de determinação de prioridade de aspectos técnicos (demanda da população, risco de ocupação, sensibilidade ambiental, etc) a implementação das áreas, especialmente as de interesse social, vem ocorrendo com base na viabilidade de implantação (facilidade da implantação e disponibilidade orçamentária), em detrimento da premente necessidade social.

310. Em que a pese a criação de colegiados para compartilhamento de decisões, verificou-se que não existe, em vigência, instrumentos de cooperação entre União e o Distrito Federal, para fins de regularização fundiária e controle das terras pertencentes ao ente federal, afetando a plenitude da execução da política pública:

*“No ano de 2005, foi firmado Convênio entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades - MCidades, Ministério do Meio Ambiente - MMA, Ministério da Cultura - MINC e do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão - MP e o Distrito Federal - DF, com*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

*a 'finalidade de estabelecer cooperação técnica, entre os Convenentes, visando o desenvolvimento de ações conjuntas para a regularização fundiária para fins urbanos em áreas situadas no Distrito Federal, bem assim identificar oportunidades para implantação de políticas habitacionais de interesse da União e do Distrito Federal, inclusive em relação a atividades econômicas vinculadas aos respectivos empreendimentos'. Para cada área objeto de regularização era firmado Termo Aditivo ao Convênio, onde eram definidos os procedimentos pertinentes a cada área. O Convênio, segundo a Cláusula Sétima, tinha prazo de vigência de cinco, anos e podia ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos.*

*Para coordenar, acompanhar, e controlar as ações necessárias para o alcance do objeto do Convênio foi instituído um Comitê Gestor Paritário composto de dez membros. Esta Companhia participava do comitê. A coordenação do Comitê Gestor, em regime de revezamento, coube inicialmente a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - SEDUMA, por parte do GDF.”*

*Não temos conhecimento de terras pertencentes à União que tenham sido doadas/cedidas a Terracap para fins de regularização urbana. Sabemos apenas que se encontra em discussão entre o GDF, a Vice Governadoria, a União e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a elaboração de minuta de Convênio visando a regularização do Trecho 2 do Setor Habitacional Vicente Pires, que é objeto de recursos federais do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC para implantação dos obras de infraestruturas de pavimentação e drenagem pluvial.<sup>202</sup>”*

## **Causas**

311. Ausência de recursos financeiros para implementação do PDOT conforme prioridades técnicas. Descontinuidade administrativa. Excesso de atores envolvidos, sem um órgão responsável por coordená-los. Falta de interação entre União e DF, para regularizar áreas ilegalmente ocupadas.

312. Destaca-se, ainda, as falhas na elaboração dos projetos, ausência de infraestrutura adequada, o que ocasiona alto custo para particulares, estudos ambientais inconclusos, problemas cartográficos, gerando impugnação judicial por terceiros, ocupação de áreas ambientalmente sensíveis e ausência de áreas disponíveis para implantação de equipamentos urbanos (mínimo de 10% do espaço

---

<sup>202</sup> Ofício Terracap (e-doc 0F4C3D7D - pág. 34)



exigidos por lei).

### **Efeitos**

313. Ocupação territorial desordenada. Impacto ambiental. Possível manutenção de moradores em área de risco. Dificuldade de regularização em razão de alteração constante na situação inicial (alastramento das invasões e mudança de diretrizes urbanísticas). Impacto urbanístico negativo (Trânsito, saneamento, rede elétrica e abastecimento de água). Impacto no cumprimento das diretrizes do PDOT (Desenvolvimento de novas centralidades, e equilíbrio da distribuição dos equipamentos urbanos e oportunidade de trabalho).

314. Distorção no índice do déficit habitacional, em decorrência da falta de controle dos reais proprietários de imóveis no DF. Impacto negativos nos programas habitacionais. Perda de receita proveniente da demora em promover a regularização fundiária, em face da cobrança de tributos e taxas (Odir, Onalt, IPTU, ITBI...).

315. Concessão, de forma indevida, de imóveis, por meio de programas sociais, a pessoas já detentoras de imóveis no Distrito Federal.

### **Considerações do Auditado**

316. Foram chamados a se manifestar<sup>203</sup> sobre o presente achado a Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação – SEGETH, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB e a Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - Terracap.

317. Destes, optaram por apresentar suas considerações apenas a CODHAB<sup>204</sup> e a Terracap<sup>205</sup>. Os principais pontos abordados estão sumarizados a seguir.

318. A CODHAB, por meio da Diretoria de Regularização de Interesse Social - DIREG/CODHAB, manifestou não ter informações complementares a acrescentar, uma vez que não identificou nenhuma discordância dos apontamentos apresentados no Relatório Prévio de Auditoria.

319. A Terracap, por meio da Gerência de Regularização Fundiária/DITEC, emitiu comentários no corpo do próprio Relatório Prévio<sup>206</sup>, conforme documento

---

<sup>203</sup> Mediante Despacho Singular nº 463/2016-GCPM (e-doc E639A8B1)

<sup>204</sup> Ofício Nº 100.003.196/2016 – PRESI/CODHAB/DF (e-DOC 42F80CB4-c).

<sup>205</sup> Ofício Nº 022/17 – PRESI/TERRACAP e anexo (e-DOCs 928B21E6-c e 0BAC0167-c).

<sup>206</sup> e-doc 0BAC0167, fls. 93.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

anexo ao Ofício Nº 022/17 – PRESI/TERRACAP<sup>207</sup>, do qual destaca-se o seguinte:

*“toda a tramitação dos processos de regularização atende à legislação vigente que disciplina o licenciamento urbanístico e ambiental de parcelamentos urbanos situados em Setores Habitacionais e Áreas de Regularização definidos pelo PDOT. O atraso identificado pela Auditoria não necessariamente está ligado à estrutura orgânica dos órgãos envolvidos, mas, e principalmente, às frequentes mudanças políticas e de interesse de dirigentes (priorizações e criações de órgãos com atribuições muitas vezes duplicada), como também à estrutura precária dos órgãos de análise e licenciamento.”*

### **Posicionamento da equipe de auditoria**

320. Esta equipe de auditoria concorda com a consideração da auditada, tendo, por consequência, adicionado a descontinuidade administrativa como causa do achado.

321. Ademais, a manifestação apresentada reforça algumas das causas citadas no relatório, como o excesso de atores envolvidos, sem um responsável por coordená-los, e ausência de infraestrutura adequada dos órgãos responsáveis.

322. Portanto, considerando não haver apontamentos que refutem as análises e evidências apresentadas, mantemos as proposições constantes do Relatório Prévio de Auditoria.

### **Proposições**

323. Diante do exposto, sugere-se ao Egrégio Plenário as seguintes proposições:

- I. Recomende à SEGETH que:
  - a. estabeleça procedimentos, rotinas e prazos para tramitação e aprovação dos projetos de regularização fundiária, bem como defina responsabilidades de cada um dos atores envolvidos, visando maior integração entre os órgãos e celeridade e eficácia na regularização dos assentamentos;
  - b. priorize projetos em andamento de regularização de áreas de interesse social, estabelecendo critérios em razão da demanda, risco e sensibilidade ambiental, nos termos do art. 127 da Lei Complementar nº 803/2009;

---

<sup>207</sup> e-doc 928B21E6



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- c. identifique as oportunidades de melhoria na atual legislação, e promova a devida alteração normativa, visando a adoção de procedimentos específicos e simplificados para aprovação de projetos de empreendimentos já implantados, observando a devida adequação à Lei nº 13.465/2017.

### **Benefícios Esperados**

324. Celeridade no processo de regularização fundiária. Cooperação entre União e DF, para promover a regularização em áreas de interesse comum. Aferição da real situação do déficit habitacional e da situação social do DF. Aumento da arrecadação de taxas e tributos. Mitigação dos impactos ambientais. Melhoria nas condições de moradia da população do Distrito Federal.

## **2.4 QA 4 - As ações voltadas ao combate e prevenção da grilagem de terras são efetivas?**

*Não. Embora tenha se notado um avanço no combate às invasões, a fiscalização ainda é insatisfatória e as ações governamentais não coíbem, desestimulam ou reduzem as ocupações irregulares no território Distrital.*

### **2.4.1 Achado 5 – Ações preventivas e repressivas insatisfatórias**

#### **Critério**

325. Inibir ocupações irregulares por meio de fiscalização e ações preventivas.

- Art. 314 LODF;
- Art. 241 do PDOT;
- Decreto nº 36.694/15, art. 8º;

#### **Análises e Evidências**

326. O ordenamento territorial depende, dentre outros fatores, de ações repressivas para evitar e combater a ocupação desordenada e irregular de terras e, ainda, de medidas visando oferecer à população uma opção para garantir o direito à moradia.

327. Nesse contexto, a auditoria constatou que as ações de repressão à



ocupação irregular têm sido insuficientes ao longo das últimas gestões. Do mesmo modo, são insuficientes as ações preventivas adotadas pelo Poder Público, a exemplo da limitada oferta de terrenos em áreas regulares, que não atende à demanda, e da falta de incentivo à compra desses lotes.

**- Fiscalização e ações repressivas insuficientes**

328. Inicialmente, destaca-se que, no âmbito do Processo nº 17.006/14, esta Secretaria de Auditoria realizou Auditoria Operacional na Agência de Fiscalização do DF – AGEFIS, objetivando analisar se as ações de Fiscalização de Obras, Atividades Econômicas e de Limpeza Pública estavam sendo exercidas em conformidade com as normas, os procedimentos e as rotinas de trabalho, de modo a garantir, proteger e preservar a qualidade de vida da população.

329. No escopo, constou os procedimentos de fiscalização afetos à questão de invasões e loteamentos irregulares nos exercícios de 2013/2014. O relatório final de auditoria foi apreciado por esta Corte na Sessão Ordinária nº 4832, de 08/12/2015, e apresentou os seguintes achados (Decisão nº 5827/2015):

- 1 -As ações de fiscalização executadas pela AGEFIS/DF não atendem ao monitoramento definido nas normas de regência;
- 2 -Demarcação dos trechos e divisão dos Agentes Fiscais desatualizada e ineficiente;
- 3 -Inexistência de um planejamento administrativo e operacional eficiente que contemple as ações fiscais a serem executadas;
- 4 -Precariedade na execução e do controle das ações de fiscalização;
- 5 -Descompasso entre o planejamento e a execução das operações;
- 6 -Deficiência na área de Tecnologia da Informação.

330. Evidenciou-se, no citado relatório, que as ações de fiscalização da AGEFIS, no tocante às invasões e ocupações irregulares, estavam muito aquém do necessário à manutenção da situação de regularidade do território do Distrito Federal.

331. Dentre as evidências, destacou-se a desproporcionalidade entre o número de fiscais e a área de terras públicas a ser fiscalizada e a falta de apoio de órgão auxiliares nas operações de desocupação, o que resultava no cancelamento de diversas operações já programadas, tornando infrutíferos os recursos despendidos.

332. Embora a fiscalização precária tenha sido um dos fatores determinantes para a ocorrência da situação de irregularidade verificada atualmente, considerando a existência de processo específico nesta Corte versando sobre esses procedimentos, entendemos que, na presente auditoria, não devemos nos aprofundar no tocante às ações da AGEFIS.

333. Todavia, cumpre registrar que, na atual gestão, em consonância com



as determinações do Tribunal exaradas no processo acima mencionado, a Agência de Fiscalização promoveu diversas alterações, tanto em sua estrutura de fiscalização, quanto nos procedimentos adotados para tal fim, demonstrando um plano de ações que visa minimizar as falhas apontadas e otimizar a atuação do Órgão. Esse novo modelo pretende combater de modo mais efetivo a atuação dos grileiros e invasores de terras no âmbito do Distrito Federal, de modo a elidir a “cultura de invasão de terras” atualmente reinante.

334. Recente monitoramento realizado constatou que a AGEFIS empreendeu uma reforma administrativa que provocou uma substancial mudança nos trabalhos desenvolvidos, notadamente quanto às operações realizadas e monitoramento do território distrital, através da abordagem dos problemas por temas, das novas ferramentas implantadas, em especial o SISAF GEO, e da implantação de um planejamento fundado em critérios técnicos, diretrizes e metas. Tais medidas proporcionaram uma maior especialização das ações fiscais, tendo por consequência uma melhora no planejamento, gestão e controle das fiscalizações e dos fiscais<sup>208</sup>.

335. Diante das providências adotadas pela Agência, a equipe de auditoria consignou que as análises apresentadas no relatório de monitoramento, tecendo uma comparação entre a situação encontrada e a identificada no momento da realização da auditoria operacional, demonstraram o comprometimento e obediência às determinações e recomendações desta Corte observado pela Jurisdicionada, que resultaram em significativa melhora na atuação do órgão.

336. Destaca-se a criação do **Comitê de Governança do Território do Distrito Federal**, “*com a finalidade de assegurar a ordem urbanística, fundiária e ambiental, por meio de ações estratégicas de preservação, prevenção, proteção, operacionalização e controle, para prevenir, coibir, conter e fazer cessar práticas ilícitas afetas ao uso, ocupação ou parcelamento irregular do solo e das áreas de interesse ambiental*”<sup>209</sup>, coordenado pela Casa Civil e composto pelos diversos órgãos do Distrito Federal envolvidos com a questão fundiária.

337. O citado Comitê editou a Resolução nº 02/2006<sup>210</sup> que institui as Medidas de Prevenção e Enfrentamento da Grilagem de Terras no Distrito Federal. Dentre as ações previstas, destacamos o disposto no art. 10, que trata da criação da Matriz Multicriterial de Impacto Territorial – MARIT, nos seguintes termos:

*“Art. 10. Fica instituída a Matriz Multicriterial de Impacto Territorial - MARIT como ferramenta de planejamento para elencar as áreas prioritárias de combate à grilagem e ocupação irregular do solo.*”

---

<sup>208</sup> Processo 21.953/17

<sup>209</sup> Decreto nº 36.694/15

<sup>210</sup> e-doc E7B86C37



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

**§ 1º A Matriz MARIT objetiva subsidiar a tomada de decisão quanto à priorização das ações de fiscalização e responsabilização.**

§ 2º Os critérios de avaliação dos impactos das ocupações ilegais do solo no território serão estabelecidos com base em aspectos urbanísticos, ambientais, fundiários e sócio-econômicos.

§ 3º A avaliação dos impactos das ocupações ilegais deve ser quantificadas e qualificadas observando, dentre outros aspectos:

I - importância e magnitude do problema;

II - tempo de permanência e reversibilidade da ocupação;

III - complexidade da intervenção; e

IV - prioridades multissetoriais.

§ 4º São de natureza reservada as informações relativas aos critérios, mapas, planilhas, gráficos e demais instrumentos utilizados na elaboração da MARIT, bem como a agenda de operações.

§ 5º O Comitê de Governança do Território encaminhará as prioridades definidas pela MARIT à Controladoria Geral do Distrito Federal para acompanhamento.” (grifou-se)

338. Trata-se de metodologia desenvolvida pela AGEFIS, aprimorada e aprovada pelo Comitê de Governança, com o objetivo de estabelecer critérios de avaliação dos efeitos dos impactos urbanísticos, ambientais, fundiários e do grau de vulnerabilidade social, causados pelas ocupações ilegais no DF. Destina-se a subsidiar as tomadas de decisões intersetoriais de governo para ações de desobstrução em áreas ilegalmente ocupadas do território.

339. Registre-se, ainda, a criação do “**Mapa Vermelho**”, objeto de combate à grilagem e ocupações irregulares, com a finalidade de informar a eventuais interessados e à população em geral as áreas de prioridade no combate a grilagem no Distrito Federal, com atualização periódica sempre que surgirem novas áreas ocupadas irregularmente, de modo a coibir a ocupação irregular.

340. Essas áreas foram definidas pelos órgãos que compõem a Governança do Território do Distrito Federal, levando em consideração os locais onde já existem indícios de grilagem ou parcelamento irregular do solo, bem como áreas destinadas para parcelamentos habitacionais, parques, infraestrutura urbana, núcleos rurais de produção agropecuária, entre outros, que precisam ser protegidas, garantindo a qualidade de vida de toda a população do Distrito Federal.

341. A ferramenta encontra-se no site da AGEFIS, no endereço <http://www.agefis.df.gov.br/eventos/atencaoSobreMapa.php>, com a finalidade de inibir eventuais invasões, uma vez que, ao verificar a possibilidade de ação concreta da fiscalização, o potencial ocupante perceba a gravidade da ação e desista de efetuar qualquer negociação ou construção na área.

342. Atualmente o auxílio ao monitoramento vem sendo realizado por meio



do sistema de aquisição de imagens contratado pela Terracap, sendo fornecidas à AGEFIS imagens captadas por satélites a cada 15 dias. Este produto permite o monitoramento de áreas sob risco de ocupação ilegal, identificando eventuais desmatamentos ou construções irregulares.

343. Noticia-se que o Comitê de Governança do Território do Distrito Federal editou a Resolução nº 03, de 31 de janeiro de 2017<sup>211</sup>, que institui medidas de enfrentamento ao parcelamento e/ou ocupação ilegal ou irregular do solo com a finalidade de implementar ações operacionais integradas dos órgãos e entidades do Distrito Federal para impedir o parcelamento e/ou ocupação ilegal ou irregular do solo, na sua iminência ou em fase inicial, com a integral retomada da área.

344. Em que pese as ações atualmente desenvolvidas, que visam a melhoria da fiscalização e do controle das ocupações irregulares, ressalta-se que a Agência informa que ainda existem dificuldades que impactam no trabalho<sup>212</sup>.

345. Destaca-se, ainda, que embora a União seja detentora de grande parte das terras localizadas no Distrito Federal<sup>213</sup>, não existe um apoio institucional ou convênios entre os entes federados com a intenção de promover a fiscalização das terras federais situadas nos limites do território distrital. Conforme informado pela agência, “a SPU – Secretaria de Patrimônio da União presta todas as informações solicitadas pela AGEFIS mas não contribui com as questões operacionais”<sup>214</sup>.

346. Diante do exposto, verifica-se que, embora tenha se notado, a partir de 2015, um avanço na atuação de combate às invasões e aos loteamentos irregulares, mediante aprimoramento da governança e gestão, faz-se necessário garantir a continuidade e efeitos dessas ações de modo a coibir, desestimular ou reduzir as ocupações irregulares, favorecendo, por conseguinte, o ordenamento territorial do Distrito Federal.

#### **- Imbróglio jurídico na definição da titularidade de terras distritais**

347. Outro obstáculo ao efetivo combate à fiscalização e grilagem de terras no Distrito Federal reside nos entraves burocrático inerentes à demarcação de terras. Ainda que tais questões não estejam exclusivamente sobre o julgo do governo distrital, o processo de desocupação em áreas consolidadas alonga-se em face da burocracia inerente aos procedimentos administrativos e judiciais.

---

<sup>211</sup> Publicado no DODF nº 23, de 01 de fevereiro de 2017.

<sup>212</sup> E-doc 1674902D

<sup>213</sup> e-doc 6C268E7E

<sup>214</sup> e-doc 1674902D



348. Não obstante, o problema relacionado à titularidade de diversas terras distritais, com arrastados processos judiciais em que se discute a demarcação de áreas, frequentemente, em ações de reintegração ou derrubadas, a operação é suspensão ou interrompida em consequência de decisões liminares desfavoráveis.

349. Registra-se, ainda, a dificuldade enfrentada pelos órgãos policiais em identificar o responsável pela grilagem de terras ou pelo parcelamento irregular, bem como a fragilidade da legislação vigente em relação a esse tipo de crime.

350. Atualmente, o tipo penal encontra previsão na lei nº 6.766/79 que comina uma pena máxima de reclusão 5 (cinco) anos para quem promove o loteamento ou desmembramento ilegal do solo<sup>215</sup>. Dado o montante envolvido, que ultrapassa a cifra dos milhões, o responsável pelo fracionamento irregular do solo, não hesita em realizar as ações criminosas uma vez que, diante da impunidade ou brandura da pena, acaba por entender compensatório o ato praticado.

#### **- Oferta de terrenos e áreas regulares não atende à demanda**

351. Nota-se uma tímida criação de novos setores ou ofertas habitacionais, insuficiente para atender a crescente demanda e o atual déficit habitacional do Distrito Federal, o que evitaria com que a população viesse a fazer uso da invasão de terras públicas ou de compra de terrenos vendidos de forma irregular.

352. Por meio de Nota de Auditoria<sup>216</sup> solicitou-se à SEGETH os estudos técnicos utilizados para estimar o crescimento demográfico do DF e a demanda habitacional nos próximos anos, bem como mapeamento que permita a projeção de novas áreas de oferta habitacional.

353. A Secretaria informou que utiliza como parâmetro para estimar o crescimento populacional do Distrito Federal o Plano Nacional de Amostra de

---

<sup>215</sup> “Art. 50. Constitui crime contra a Administração Pública.

*I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios;*

*II - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença;*

*III - fazer ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo.*

*Pena: Reclusão, de 1(um) a 4 (quatro) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País.*

*Art. 52. Registrar loteamento ou desmembramento não aprovado pelos órgãos competentes, registrar o compromisso de compra e venda, a cessão ou promessa de cessão de direitos, ou efetuar registro de contrato de venda de loteamento ou desmembramento não registrado.*

*Pena: Detenção, de 1 (um) a 2 (dois) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País, sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis.”*

<sup>216</sup> Nota de Auditoria 1 (e-doc 1C519523)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Domicílios - PNAD/IBGE, a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios - PDAD/CODEPLAN, o Cadastro de habitação da CODHAB, bem como estudos elaborados e divulgados pelo IPEA relacionados ao déficit habitacional<sup>217</sup>. Quanto à oferta de novas áreas habitacionais, a Secretaria informou: *‘Em termos de mapeamento de áreas habitacionais, a PDOT propõe 40 áreas a serem disponibilizadas em seu art. 135, que visam a política de interesse social e também a moradia das classes de renda média e alta. Entre estes setores habitacionais já em implantação temos a Noroeste (RA Brasília), a Mangueiral (São Sebastião), a expansão do Paranoá com o programa Morar Bern, e para várias quadras do Riacho Fundo II, áreas em Santa Maria, Gama e outras RAs. Estes setores habitacionais foram projetados para atender a demanda de moradia até que um novo PDOT passe a vigorar, a partir de 2019. Dentro da zona urbana, outras localidades ainda com baixa ocupação, de propriedade particular, também poder lançar empreendimentos, como no caso da DF-140, onde se localiza o condomínio Alphaville; e em Sobradinho II na área da Urbanizadora Paranoazinho (UPSA).’*

354. Como já destacado no achado nº 3, a meta prevista para a Terracap no PPA 2012/15 para a criação de parcelamentos urbanos sustentáveis, visando suprir a demanda por imóveis de todos os segmentos da sociedade, ficou muito aquém do previsto.

355. Da mesma forma, as ações implementadas pela CODHAB não foram suficientes para a implantação de novos setores e políticas habitacionais destinadas a diminuir o déficit habitacional do DF.

Esta ausência de áreas regularmente implementadas, especificamente as destinadas a populações mais carentes, acaba por refletir no aumento de invasões de terras e ocupações irregulares, uma vez que, por carência de áreas regulares destinadas a moradia, a população pode vir a fazer uso da invasão de terras públicas, ou de compra de terrenos vendidos de forma irregular.

#### **- Cobrança de IPTU e prestação de serviços públicos em áreas irregulares**

As ações desenvolvidas pela administração governamental, ao promover o reconhecimento indevido de direitos aos invasores (ex.: fornecimento de energia elétrica, água, rede de esgoto, e cobrança de IPTU), acaba por propiciar a perpetuação da prática da invasão.

356. É notório que em locais de irregularidade os ocupantes fazem uso de

---

<sup>217</sup> e-doc 31DCE0C8



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

ligações clandestinas para se beneficiarem de fornecimento de água e energia elétrica, ocasionando prejuízos às concessionárias públicas. Todavia, a correção desde desvio não pode ser com a regularização do fornecimento desses serviços em locais impróprios, mas sim com rotineiras fiscalizações para evitar os chamados “gatos” ou captações irregulares.

357. A CEB, inclusive, editou instruções normativas<sup>218</sup> ditando os procedimentos para atendimento à solicitação de implantação de infraestrutura básica de energia elétrica em parcelamentos irregulares, onde assim descreve:

*“No ato da solicitação de fornecimento de energia pelo cliente, a CEB-D exigirá, dentre outros, o recolhimento das taxas do ano corrente relativo ao Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, ou Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR **ou Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU;**”*

A instalação destes serviços básicos, incluindo rede de esgoto, asfaltamento, e demais benfeitorias, acaba por consolidar os loteamentos irregulares, concedendo, a estes, características de áreas regularizadas, resultando tanto na expansão desses setores, como na comercialização de moradias instaladas nessas áreas.

358. Como boa prática adotada, trazemos a Resolução Adasa nº 06, de 1 de julho de 2016<sup>219</sup>, editada considerando a “*necessidade de prevenir, coibir e conter práticas ilícitas afetas ao uso, ocupação ou parcelamento irregular do solo e proteger áreas de interesse ambiental*”, que condiciona a concessão de outorga prévia e outorga de direito de uso dos recursos hídricos à autorização para o parcelamento do solo e documentação relativa à regularização fundiária, emitida pela autoridade competente.

359. Merece registro o mecanismo utilizado para cobrança de IPTU de áreas irregulares, nos termos do Decreto nº 28.445/07, especificamente nos § 3º e 4º do art. 1º, abaixo transcrito:

*“§ 3º São também consideradas urbanas, para fins de cobrança do IPTU:*

*I - as áreas urbanizáveis ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, indústria ou comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior;*

---

<sup>218</sup> Instruções Normativas da Distribuição Nº 002.14 e 003.14 – GRNT (e-doc 5615D6CA)

<sup>219</sup> e-doc 593C39AB, Publicada no DODF de 04 de julho de 2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

***II - as áreas não registradas nos cartórios de registro de imóveis, mas destinadas ou utilizadas como residência e comércio (Lei nº. 3.518, de 28 de dezembro de 2004, art. 3º)<sup>220</sup>.***

***§ 4º A incidência do imposto independe do cumprimento de quaisquer exigências legais, regulamentares ou administrativas, relacionadas com o imóvel, sem prejuízo das cominações legais cabíveis.***

360. A Secretaria de Fazenda editou a Instrução Normativa nº 04, de 26 de abril de 2017, onde “especifica os documentos aptos para alterar os dados do titular de imóvel no cadastro imobiliário fiscal” do DF.

361. No tocante aos imóveis irregulares, o normativo assim dispôs:

*“Art. 1º Para fins de alteração no cadastro imobiliário fiscal dos dados do titular do imóvel, serão aceitos um dos seguintes documentos, sem prejuízo do disposto no § 1º deste artigo:*

...

*II - imóvel sem registro no cartório de registro de imóveis:*

*a) escritura pública de cessão de direito de posse;*

*b) formal de partilha em processo judicial de inventário;*

*c) escritura pública de inventário;*

...

*§ 3º Para fins exclusivamente de atualização do titular constante do Cadastro Imobiliário Fiscal da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, relativamente aos imóveis sem matrícula no cartório de registro de imóveis, serão aceitos outros documentos que não aqueles listados no inciso II do caput, desde que tais documentos:*

*I - contenham a correta identificação dos interessados;*

*II - demonstrem a cadeia de titularidade do imóvel; e*

*III - possuam firma reconhecida com data até 31 de maio de 2017, a ser confirmada junto ao respectivo Cartório.”*

362. No entanto, a Instrução Normativa impõe condicionantes apenas para os imóveis já constantes do cadastro imobiliário da Secretaria de Fazenda, não apresentando nenhuma regra para as novas inscrições.

363. Atualmente, qualquer suposto ocupante de lote/terreno irregular ao

---

<sup>220</sup> Art. 3º Serão também consideradas imóveis urbanos, para fins de cobrança do IPTU, todas as áreas não registradas nos cartórios de registro de imóveis, mas destinadas ou utilizadas como residência ou comércio.

Parágrafo único. O registro dos imóveis de que trata o caput no Cadastro Imobiliário Fiscal produzirá efeitos, apenas, para a cobrança do imposto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

dirigir-se à Secretaria de Fazenda do Distrito Federal, e declarar-se proprietário ou responsável pela área, independente de comprovação, terá sua inscrição cadastral no IPTU referente ao imóvel.

364. Tal prática acaba por propiciar o crime de grilagem e comercialização de área irregularmente ocupada, com a chancela do Estado, uma vez que, em um eventual momento de venda, ao apresentar um “carnê” de IPTU do local a um incauto comprador, este tenderá a acreditar que, por possuir inscrição na receita distrital, o imóvel encontra-se em vias de regularização.

Os grileiros e invasores utilizam a estrutura do estado para conferir “ares de legalidade” aos terrenos fruto de ocupação irregular, registrando lotes no IPTU e, diante desta documentação, procedendo à venda de terrenos.

365. A exemplo disso, transcrevemos parte de decisão constante do Processo nº 2015.01.1.072843-8, onde, de forma incontroversa, restou demonstrado que o estelionatário utilizou desta prática para ludibriar a compradora:<sup>221</sup>

*“Alega, todavia, ser vítima de estelionato praticado por Aluísio Novaes de Souza, **tendo este conduzido-a a Secretaria de Fazenda do Distrito Federal, para que lhe informasse a propriedade daquele bem que acabara de adquirir, objetivando que o IPTU fosse alterado para seu nome.** Sustenta o ajuizamento da ação de reintegração de posse nº 2006.08.1.000913-8, a qual teve sentença de improcedência, tendo o magistrado asseverado que a demandante foi ludibriada na compra do lote e assevera nunca haver tido a posse do bem pela autora.”*

366. Trazemos, ainda, o caso do loteamento intitulado “Privê Lago Norte II”, onde foram registrados, no cadastro de IPTU, 2.955 lotes em nome do próprio condomínio<sup>222</sup>, embora a área em questão pertença à Terracap<sup>223</sup>.

367. Consultando o sistema Terrageo observa-se que **a área não se encontra ocupada**. Ademais, ainda que possuísse moradores, **não foi contemplada no PDOT como área habitacional**, não estando passível de regularização.

---

<sup>221</sup> Acórdão 950495 (e-doc B5B7D0B2)

<sup>222</sup> CNPJ 04.933.306/0001-51- Condomínio Prive Lago Norte II

<sup>223</sup> Matrícula do imóvel nº 12.757 – Cartório do 2º Ofício do Registro de Imóveis de Brasília – DF (e-doc 9E918226) Processo nº 2011.01.1.2260756 (e-doc F01D1DEE)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE AUDITORIA**  
**TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA**



368. Tal prática também ocorre no Condomínio Estancia Quintas Alvorada, em que o condomínio possui a inscrição de 1.368 lotes em nome da Pessoa Jurídica,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

bem como no Condomínio Mini Chácaras Lago Sul, onde foram inscritos 698 cadastros em nome da Associação dos Adquirentes de lotes do Condomínio Mini Chácaras do Lago Sul – AALOCOMICLAS. Ressaltamos, ainda, a existência de diversas pessoas físicas cadastradas como possuidoras de vários lotes.<sup>224</sup>

369. Os condomínios em comento vêm sendo objeto de investigações policiais realizadas pela Delegacia de Meio Ambiente do DF, com a consequente propositura de ações por parte do Ministério Público do Distrito Federal<sup>225</sup>, onde destaca-se, inclusive, o cadastramento no rol de contribuintes de IPTU como uma das práticas utilizadas pelos “grileiros” para passar credibilidade aos negócios escusos, como se observa de trechos extraídos denúncia apresentada no Processo nº 2009.08.1.007654-9:

[REDACTED] em seguida pergunta que dia ela entrega o documento.  
[REDACTED] diz que segunda-feira e pergunta qual é o lote que é para passar.  
[REDACTED] fala para pegar um melhorzinho e passar para ele.  
[REDACTED] pergunta em que quadra.  
[REDACTED] pergunta “qual que tem ai?”  
[REDACTED] diz o que ela deu o documento, são 03 (três) da quadra 08, diz que tem só mais um da quadra 09, e diz que “acho que é isso que eu tenho.”

[REDACTED] diz que é o que tiver mais disponível com IPTU.  
[REDACTED] diz que todos tem IPTU.  
[REDACTED] diz “faz ai que eu confio em você”  
[REDACTED] diz “então tá bom” e diz “tchau.”

<sup>224</sup> e-doc 4865C784

<sup>225</sup> Inquérito Policial n.º 202/2009 – DEMA - Autos nº 2009.08.1.007654-9 (e-doc 2F70CCD4)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

[REDACTED], ao criar a [REDACTED], se apropriou de vários lotes no parcelamento irregular feito por ele mesmo, com os coautores [REDACTED]. Para não pagar os tributos à Secretaria de Fazenda do Distrito Federal, registrou as frações em nome da associação, onde, na qualidade de presidente, tinha total controle sobre o cadastro dos lotes.

Em maio de 2012, ao perder a eleição para síndico, verificou que a nova diretoria estava “descadastrando” “seus lotes” e vendendo para terceiros. Com isso, compareceu à SEFAZ/DF e registrou os imóveis em seu nome e de parentes, para tentar recuperá-los.

Durante o processo de escuta telefônica e através das mensagens enviadas/recebidas nos celulares dos envolvidos, percebeu-se claramente que ações do grupo são bem organizadas e suas funções definidas.

Conforme demonstrado nas interceptações, verificou-se que os lotes que estavam em nome da [REDACTED], estavam sendo negociados por [REDACTED] ou suas filhas.

[REDACTED] diz que botou agora. “E é isso que agente ta achando estranho, porque até 2012 os IPTUs estavam em nome da associação. Agora ela foi lá e botou. Eles estão adotando um procedimento. Eu perguntei para uma pessoa aqui e disse que se o condomínio der uma declaração a pessoa consegue transferir na receita.”

[REDACTED] diz que tem que ver, porque realmente não estava não e diz: “porque o [REDACTED] não transferiu isso né.”

370. Nota-se que a legislação resguarda a posse, como direito à inscrição no cadastro de IPTU. Nesse sentido as frequentes decisões no Eg. TJDFT, das quais destacamos o Acórdão nº 824663, exarada na Apelação interposta no Processo nº 20120111065073, que versa sobre cobrança de condomínio de lote no citado Condomínio Privê Lago Norte II.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Órgão : 2ª TURMA CÍVEL

Classe : APELAÇÃO

N. Processo : 20120111065073APC  
(0005497-52.2012.8.07.0018)

Apelante(s) : DONIZETTI RAMOS DE OLIVEIRA, VALDETE MARTINS, MARIA ZELIA LANDIM CAVALCANTI LEMOS, RENATO AFONSO BEIER

Apelado(s) : TERRACAP COMPANHIA IMOBILIARIA DE BRASILIA, DISTRITO FEDERAL, AGEFIS - AGENCIA DE FISCALIZACAO DO DISTRITO FEDERAL

Relatora : Desembargadora FÁTIMA RAFAEL

Revisor : Desembargador J.J. COSTA CARVALHO

Acórdão N. : 824663

#### EMENTA

**APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER.**

**CONDOMÍNIO PRIVE DO LAGO NORTE II (FAZENDA BREJO OU TORTO). PEDIDO DE CONCESSÃO DE ALVARÁ PARA EDIFICAÇÃO NA ÁREA E DESMEMBRAMENTO DO TERRENO. IMPOSSIBILIDADE. ÁREA PÚBLICA DE PROPRIEDADE DA TERRACAP. COBRANÇA DO IPTU. POSSIBILIDADE.**

1. A ocupação de imóvel público pertencente à TERRACAP tem caráter precário e caracteriza-se como mera detenção decorrente de ato de tolerância da Administração, que não gera direito à proteção da posse ou da propriedade.

2. É legítima a cobrança de IPTU referente aos imóveis públicos ocupados por particulares, sem que isso seja instrumento hábil a assegurar a proteção possessória ou a propriedade ao ocupante.

3. Apelação conhecida, mas não provida. Unânime.

371. A fim de elucidar a questão, extraímos parte do Voto proferido pela Relatora, Desembargadora Fátima Rafael, que assim consignou:

*"A respeito da cobrança de IPTU, os arts. 32 e 34 do CTN dispõem que:*

***"Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município."***

***"Art. 34. Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título."***

*Conforme já mencionado, os Autores detêm imóveis localizados em área pública, em razão de ocupação irregular de solo.*

*Contudo, insta salientar que a detenção sobre os bens públicos não pode ser conceituada como posse para fins de suscetibilidade do bem à prescrição, alienabilidade ou usucapião.*

*Entretanto, deve ser reconhecido que **o particular que goza e usufrui de bem pertencente à TERRACAP equipara-se ao possuidor**, por exercer poderes relacionados à propriedade, nos termos do art. 1.196 do Código Civil, segundo o qual **'considera-se possuidor todo aquele que tem de***



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

**fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade?**

*Assim, caracterizada a ocupação, mas não a efetiva posse dos Apelantes sobre o bem público, resta evidenciada a ocorrência do fato gerador para a cobrança do IPTU.”*

372. Destaca-se que a relatora considera como possuidor o “**particular que goza e usufrui do bem**”. Nesse entendimento, não poder-se-ia aplicar o reconhecimento de posse das associações de moradores ou condomínios, conseqüentemente, não dever-se-ia cadastrá-los como responsáveis pela cobrança de IPTU, sendo tal responsabilidade da pessoa física que, efetivamente e comprovadamente, ocupe o lote.

373. Desta forma, não se pode entender que uma associação de moradores ou condomínio possua a posse de terrenos irregulares. Caso estejam ocupados, a posse seria do efetivo ocupante, caso não estejam, não há de se reconhecer qualquer direito a esses supostos posseiros.

374. Convém destacar que a Lei nº 3.133/03<sup>226</sup>, regulamentada pelo Decreto nº 23.997/03<sup>227</sup>, que versa sobre o cadastramento de imóveis irregulares, assim dispõe:

*Art. 1º Fica toda pessoa física ou jurídica, detentora de imóvel a qualquer título, obrigada a efetuar o cadastramento das construções ou edificações efetuadas até a data da publicação desta Lei sem as devidas aprovações dos órgãos governamentais, em imóvel constituído por lotes com características urbanas ou por gleba rural quando utilizadas com atividades urbanas, localizado no território do Distrito Federal.*

*§ 1º A detenção a qualquer título do imóvel de que trata o caput refere-se ao proprietário, posseiro, cessionário ou outros, desde que o mesmo não possua Escritura Pública registrada no Cartório de Registro de Imóveis da região específica.*

*§ 2º O imóvel de que trata o caput constitui-se de lote componente de parcelamento regular ou clandestino, este último conhecido popularmente como “condomínio irregular”, bem como de gleba rural cujos usos tenham característica urbanas, tais como os sítios de recreio, áreas comerciais ou de prestação de serviços, e outros a serem especificados na regulamentação desta Lei, mesmo quando em processo de regularização, ou objeto de leis de regularização específica do parcelamento como um todo.*

*§ 3º Entende-se por lote, nesta Lei, a parcela autônoma de um loteamento, definida por limites geométricos e com*

<sup>226</sup> Determina o cadastramento de imóveis edificados no Distrito Federal, quando não registrados em Cartório de Registro de Imóveis ou não aprovados pelos órgãos competentes e dá outras providências.

<sup>227</sup> Regulamenta a Lei n.º 3133, de 16 de janeiro de 2003, que determina o cadastramento de imóveis edificados no Distrito Federal, quando não registrados em Cartório de Registro de imóveis ou não aprovados pelos órgãos competentes e dá outras providências.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

pele menos uma das suas divisas voltada para uma via de circulação.

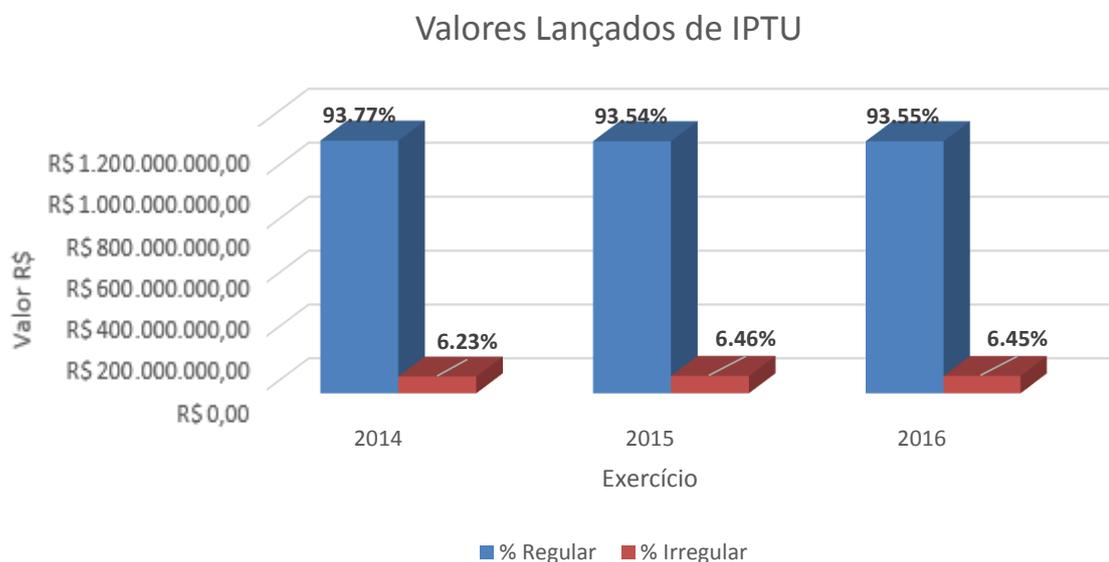
**§ 4º O cadastramento do imóvel dependerá da comprovação da existência de edificação ou construções e do efetivo uso do mesmo.**

375. Portanto, a inscrição, por parte da Secretaria de Fazenda do Distrito Federal, de qualquer pessoa, física ou jurídica, no cadastro do IPTU, sem que seja apresentado elementos probatórios ou comprovantes de, realmente, tratar-se de alguém que detêm a posse do imóvel, contribui sobremaneira para perpetuar o crime de invasão e grilagem de terras públicas.

376. Convém ressaltar que os valores lançados referentes ao IPTU dos imóveis irregulares não constituem uma fonte de recursos de grande monta frente à arrecadação total do DF, como se depreende das planilhas a seguir.

Tabela 16 – Lançamento de IPTU, imóveis regulares x imóveis irregulares.

IPTU LANÇADO	Imóvel REGULAR	Imóvel IRREGULAR	TOTAL	% regular /total	% irregular /total
2014	R\$ 876.645.082,54	R\$ 58.244.569,38	R\$ 934.889.651,92	93,77%	6,23%
2015	R\$ 958.483.871,53	R\$ 66.192.473,80	R\$ 1.024.676.345,33	93,54%	6,46%
2016	R\$ 1.071.134.467,90	R\$ 73.890.366,70	R\$ 1.145.024.834,60	93,55%	6,45%



377. A tabela demonstra que, do total de lançamentos referentes ao IPTU, pouco mais de 6% corresponde aos valores referentes à imóveis irregulares.

378. Destaca-se, ainda, que a taxa de inadimplência dos imóveis com situação irregular é maior que a dos regulares, conforme demonstrado abaixo:

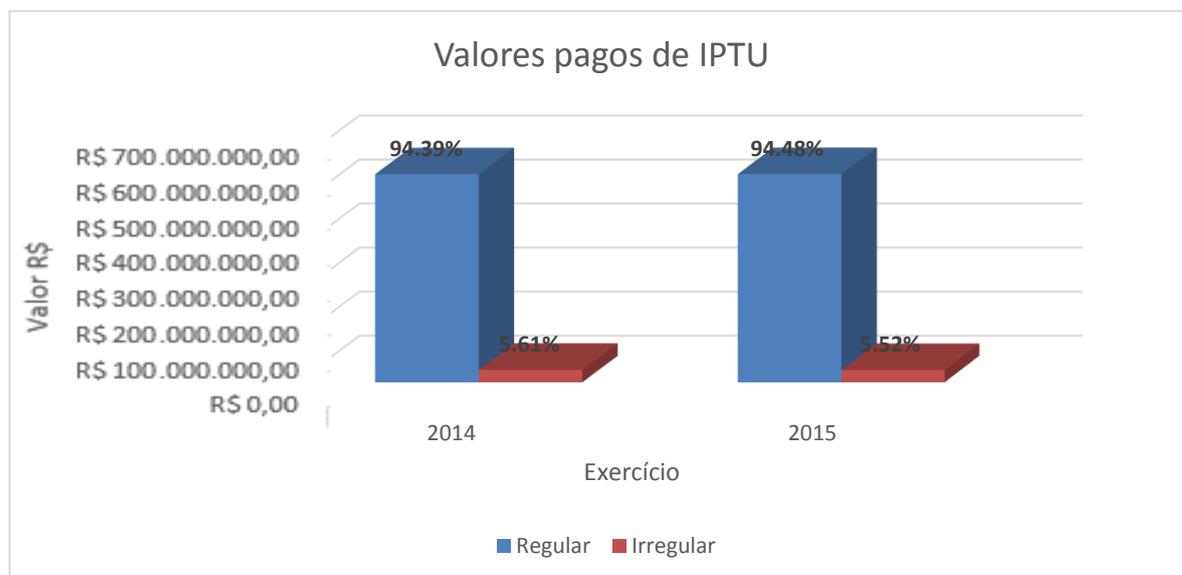


**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Imóveis Regulares					
Ano	Pago	Não pago	TOTAL	% pago	% não pago
2014	R\$ 548.710.523,38	R\$ 327.934.559,16	R\$ 876.645.082,54	62,59%	37,41%
2015	R\$ 591.602.182,67	R\$ 366.881.688,86	R\$ 958.483.871,53	61,72%	38,28%
Imóveis Irregulares					
Ano	Pago	Não pago	TOTAL	% pago	% não pago
2014	R\$ 32.617.580,20	R\$ 25.626.989,18	R\$ 58.244.569,38	56,00%	44,00%
2015	R\$ 34.593.476,08	R\$ 31.598.997,72	R\$ 66.192.473,80	52,26%	47,74%

379. Considerando essa alta inadimplência, o percentual de valor arrecadado com o pagamento de IPTU dos imóveis irregulares, frente ao total pago, apresenta-se ainda menor que o referente ao lançamento, representando em torno de 5,5% do total arrecadado.

Ano	Irregular	Regular	TOTAL	% Irregulares/total - <u>PAGO</u>
2014	R\$ 32.617.580,20	R\$ 548.710.523,38	R\$ 581.328.103,58	5,61%
2015	R\$ 34.593.476,08	R\$ 591.602.182,67	R\$ 626.195.658,75	5,52%





TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

380. Como já apresentado no Achado 1, utilizando como exemplo o caso da regularização de Vicente Pires, estimou-se um custo adicional de R\$ 350 milhões na urbanização do setor.

O montante adicional para realização de obras necessárias à regularização, somente de Vicente Pires, representa mais de 10 anos da arrecadação com IPTUs de todos os imóveis irregulares do DF cadastrados na Secretaria de Fazenda.

381. Ademais, a comercialização desses imóveis, realizada por meio de contratos de compra e venda ou cessões de direito, e não pela lavratura de escritura pública, não gera o recolhimento dos impostos de transmissão, resultando em perda de receita aos cofres distritais.

382. Trazemos como exemplo cópia de Cessão de direitos referente à transação envolvendo um terreno em Vicente Pires, 05 de setembro de 2012, o imóvel foi adquirido por R\$ 345.000,00 (trezentos e quarenta e cinco mil). Posteriormente, foi incluída sua inscrição no IPTU, número 51516632<sup>228</sup>.

383. Dois anos e oito meses depois, em 06 de maio de 2015, o imóvel foi transferido pelo valor de R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais). Um acréscimo de 347%. Todavia, por se tratar de imóvel não regularizado, não foram pagos quaisquer valores referentes a tributos sobre a transação de compra e venda do referido imóvel.

#### **- Ações públicas respaldam a ocupação irregular**

384. O documento técnico, anexo ao PDOT/2009, em seu item 10, apresenta os aspectos da regularização fundiária no DF.

385. Inicialmente, discorre sobre a problemática da titularidade das terras oriundas das desapropriações ocorridas na demarcação do território do Distrito Federal. Tal fator, aliado a carência de moradias e a falta de uma política pública de financiamento habitacional, provocaram o surgimento de diversos parcelamentos ilegais.

386. Na sequência, discorreu sobre a necessidade de incluir no PDOT a regularização de diversos parcelamentos, assim expondo:

**“Embora o PDOT/97 tenha reconhecido parte dos parcelamentos informais, a realidade atual indica a necessidade de ajuste no**

---

<sup>228</sup> 65F3EEE9



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

**zoneamento urbano e ambiental e de estabelecimento de diretrizes e normas para a aprovação e regularização desses parcelamentos.**

**O diagnóstico dos parcelamentos informais trouxe à revisão do PDOT/1997 o retrato atualizado desses empreendimentos, permitindo a visualização da população a ser atendida, de seu perfil socioeconômico, do número de parcelamentos implantados, entre outras informações.**

Com objetivo de extinguir os processos de regularização de forma individual, os parcelamentos informais foram agrupados por “Bairros” ou Setores Habitacionais. Tais Setores foram instituídos inicialmente por leis distritais.

Posteriormente, a ideia de agrupamento por setores foi adotada pelo Governo, buscando parâmetros para o agrupamento tais como sua localização nas mesmas sub-bacias hidrográficas. A ideia de setores permite o estudo dos parcelamentos em conjunto e o estabelecimento de um tratamento global no que se refere à implantação de equipamentos comunitários, sistema viário e áreas de uso comum, entre outras questões deficitárias.

Em 1994, a Lei nº 694 de 08.04.1994 relacionou 52 loteamentos para serem regularizados, indicando todo o procedimento a ser atendido; porém, somente em 13.01.1998, através da Lei nº 1.823, foram aprovadas as primeiras áreas de estudo destinadas à implantação de setores habitacionais: Setor Habitacional Boa Vista, Setor Habitacional Dom Bosco, Setor Habitacional Jardim Botânico, Setor Habitacional São Bartolomeu, Setor Habitacional Taquari e Setor Habitacional Vicente Pires.

Até o ano de 2006, foram criados por Lei Distrital 20 setores e alguns se encontram em processo de regularização.

A situação fundiária no Distrito Federal compreende terras de naturezas jurídicas diversas, a saber:

- terras devolutas, de domínio público, que não se acham no domínio particular por qualquer título legítimo, e não foram objeto de ação discriminatória;
- terras públicas, agregadas ao patrimônio público por desapropriação ou doação;
- terras particulares registradas no Cartório de Registro de Imóveis do Distrito Federal;
- terras públicas e particulares em regime de propriedade comum, adquiridas pela Terracap – Companhia Imobiliária de Brasília – por



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

*desapropriação ou compra e venda, ainda não submetidas ao competente processo legal ou amigável de divisão;*

- *terras cujos proprietários são desconhecidos, designadas como terras em exame pela Terracap (SOUTO MAIOR, 2006).*

*Do ponto de vista da legislação, a regularização de parcelamentos envolve diversos aspectos jurídicos ligados à Constituição Federal, à legislação editada pela União e pelo Distrito Federal. Na base desse regramento legal estão o direito de propriedade assegurado pela Constituição (art. 5º, inciso XXII), bem como a exigência de que a propriedade cumpra sua função social, desde que atenda às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 5º, XXIII e art. 182, § 2º, da Constituição).*

*Assim a regularização está condicionada aos aspectos fundiários, urbanísticos e ambientais.”*

387. Nota-se que o PDOT/97 já havia incluído os diversos parcelamentos informais existentes à época no DF, propiciando a regularização desses setores. Todavia, frente ao crescimento desordenado de loteamentos irregulares, tanto na área urbana, quanto na rural, em setores não previstos no PDOT anterior, o Plano promulgado em 2009, com as consequentes revisões, acabou incluindo e ampliando outras áreas e setores habitacionais não previstos inicialmente, nos termos do art. 117 e seguintes da LC nº 803/09:

*“Art. 117. A estratégia de regularização fundiária, nos termos da Lei federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, visa à adequação de assentamentos informais consolidados, por meio de ações prioritárias nas Áreas de Regularização indicadas no Anexo II, Mapa 2 e Tabelas 2A, 2B e 2C, desta Lei Complementar, de modo a garantir o direito à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (Artigo com a redação da Lei Complementar nº 854, de 2012.)*

*(...)*

*Art. 125. Para fins de regularização e ordenamento territorial no Distrito Federal, ficam criadas as Áreas de Regularização indicadas no Anexo II, Mapa 2 e Tabelas 2A, 2B e 2C, desta Lei Complementar, localizadas em Zonas Urbanas.”*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

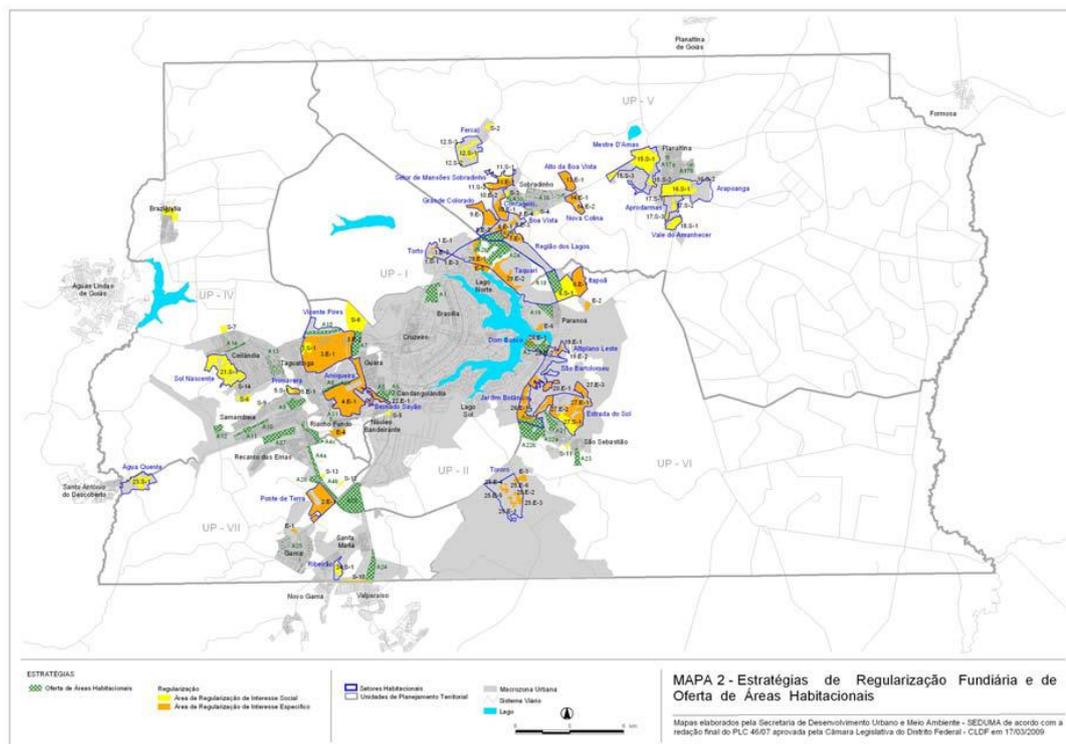


Figura 31 - Estratégias de regularização fundiária e de oferta de áreas habitacionais.

388. Tal ação sinaliza aos ocupantes irregulares que consolidando os locais invadidos e ilegalmente ocupados poderão contar com o Poder Pública para, futuramente, regularizar sua situação, contribuindo, ainda mais, para a recorrente ocupação de terras públicas ou parcelamentos indevidos do solo.

389. Como demonstrado, os ocupantes de áreas irregulares, notadamente os de maior poder aquisitivo, acabam se beneficiando da ação do Estado. Adquirem terrenos com valores muito abaixo de mercado, alguns, inclusive, na orla do Lago Paranoá, não precisam pagar os impostos referentes à propriedade ou transferência (IPTU, TLP, ITBI), nem se submetem às normas de gabarito e ocupação do solo<sup>229</sup> possuem todos os serviços públicos regulares (água, energia elétrica, telefone, obras de saneamento e infraestrutura, etc...), e contam com o Poder Público para garantir a regularidade e posterior legalização da situação constituída ao arrepio da lei.

390. Nota-se que não existe uma política de punição, econômica ou não, para os agentes que adquirem imóveis em locais irregulares. O governo adotou uma prática de considerar como comprador de “boa fé” aqueles que adquirem o bem (lote, terreno, casa) nesta situação, atuando na punição apenas dos grileiros responsáveis

<sup>229</sup> Podem valer-se de cercas e guaritas para lhes garantir a segurança e ocupar os lotes sem que sejam observados quaisquer coeficientes de aproveitamento e taxa de ocupação.



pelos empreendimentos.

391. Esta deficiência do Estado, tanto em suprir a demanda da população com imóveis habitacionais regulares, quanto à incapacidade em relação ao combate às irregularidades, propicia uma ação intensiva de grileiros nas terras do DF e perpetua a situação da ilegalidade. Ora, não existindo riscos, por que o cidadão deixará de adquirir um bem por um valor aquém do efetivamente válido?

392. Destaca-se, ainda, a situação dos moradores em assentamentos consolidados, implantados pelo Poder Público, que, embora não estejam ocupando áreas irregulares, não possuem escritura dos imóveis de sua propriedade. Como registrado no Achado 4, as campanhas de regularização desses casos atingiram um número pouco expressivo de interessados.

393. Essa situação impacta no registro do déficit habitacional do DF, uma vez que pode vir a existir diversos inscritos no cadastro da CODHAB que possuem imóvel em situação de irregularidade ou não escriturados, constando, indevidamente, do rol de possíveis beneficiários.

394. Ademais, o ocupante de imóvel nesta condição, por não possuir qualquer registro oficial de sua titularidade, caso esteja inscrito e enquadrar-se nos critérios da CODHAB, poderá vir a ser beneficiado com o programa social do governo, em detrimento de outro realmente desprovido de moradia.

### **Causas**

395. Inicialmente, constata-se que a oferta de lotes e unidades habitacionais não acompanha o ritmo de crescimento do déficit habitacional e a Instalação de luz, água e rede de esgoto em áreas irregulares, bem como cadastro do ocupante para fins de cobrança de IPTU. Aliando-se às ações implementadas que acabam por respaldar a ocupação irregular, registra-se, ainda, a posterior inclusão de novas áreas irregulares no PDOT.

396. Dentre as causas relacionadas à fiscalização, destaca-se a deficiência histórica do acompanhamento/monitoramento da ocupação do Distrito Federal decorrente das dificuldades operacionais enfrentadas pelo Poder Público, especificamente quanto ao reduzido efetivo e apoio policial nas operações, bem como o excesso de burocracia no processo de desocupação e de problemas relacionados à titularidade de terras do DF, constando a demora no julgamento de ações de demarcação de terras e as diversas concessões de liminares pelo Poder Judiciário.

397. Registra-se, ainda, a dificuldade em identificar os responsáveis pela grilagem de terras e ausência de efetiva punição para os agentes que promovem ou adquirem terras irregulares, bem como a falta de parceria com os cartórios do DF e



entorno, onde são lavrados os contratos de compra e venda e, em alguns casos, escrituras de terras de forma fraudulenta.

### **Efeitos**

398. Ocupação irregular e desordenada do território. Perda de receita oriunda de transações imobiliárias regulares. Gastos excessivos com urbanização de áreas irregularmente ocupadas.

### **Considerações do Auditado**

399. Foram chamados a se manifestar<sup>230</sup> sobre o presente achado a Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação – SEGETH, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB e a Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - Terracap.

400. Destes, optaram por apresentar suas considerações apenas a CODHAB<sup>231</sup> e a Terracap<sup>232</sup>. Os principais pontos abordados estão sumarizados a seguir.

401. A CODHAB, por meio da Diretoria de Regularização de Interesse Social - DIREG/CODHAB<sup>233</sup>, manifestou não ter informações complementares a acrescentar, uma vez que não identificou nenhuma discordância dos apontamentos apresentados no Relatório Prévio de Auditoria.

402. A Terracap, por sua vez, apresentou considerações sobre os diversos pontos abordados no relatório prévio. Quanto ao presente achado, destacam-se as ponderações emitidas pela Gerência de Fiscalização da empresa<sup>234</sup>.

403. Apesar de reforçar a competência da companhia na fiscalização de terras de sua propriedade, a jurisdicionada destacou que a empresa não possui poder de polícia, cabendo à AGEFIS a responsabilidade pela desocupação de áreas irregularmente ocupadas.

404. Desta forma, noticiou a existência de convênio firmado entre a Terracap e a Agência de Fiscalização, por meio de Termo de Cooperação Técnica, com a finalidade de aparelhar a AGEFIS com recursos humanos e matérias

---

<sup>230</sup> Mediante Despacho Singular nº 463/2016-GCPM (e-doc E639A8B1)

<sup>231</sup> Ofício Nº 100.003.196/2016 – PRESI/CODHAB/DF (e-doc 42F80CB4-c).

<sup>232</sup> Ofício Nº 022/17 – PRESI/TERRACAP e anexo (e-docs 928B21E6-c e 0BAC0167-c).

<sup>233</sup> E-doc 42F80CB4, fls. 2.

<sup>234</sup> Despacho nº 0993/2016-GEFIS (e-doc 928B21E6, fls.18/19)



necessários ao desempenho de suas atribuições.

405. Por fim, concordou com as análises empreendidas pela auditoria, ressaltando a necessidade de interação entre os diversos entes governamentais, bem como de dotar a Terracap dos meios disponíveis para o exercício de suas atribuições.

### ***Posicionamento da equipe de auditoria***

406. Nota-se que as manifestações não afastam as evidências de auditoria constantes no presente achado, pelo contrário, reforçam as conclusões apresentadas no relatório prévio.

407. Em relação à atuação da AGEFIS, relembramos que, conforme já descrito, existe nesta Corte de Contas processo específico tratando da atuação da agência fiscalizadora<sup>235</sup>, no bojo do qual já foi, inclusive, apresentado o mencionado Termo de Cooperação Técnica<sup>236</sup>.

408. Tendo em conta que as considerações do auditado não afastam o presente achado, ao contrário, reforçam as conclusões apresentadas, mantemos as proposições apresentadas no Relatório Prévio de Auditoria.

### ***Proposições***

409. Diante do exposto, sugere-se ao Egrégio Plenário as seguintes proposições:

- I. Recomendar à Secretaria de Gestão do Território e Habitação que promova gestões junto à Corregedoria do TJDF e do TJGO, com vistas a apresentar estudos e soluções que proíbam, ou inibam, o reconhecimento de firma de contratos de compra e venda ou cessão de direitos referentes à imóveis em situação irregular, alertando os órgãos distritais das situações apresentadas;
- II. Recomendar ao Governador do DF que:
  - a) promova gestões junto à Secretaria de Patrimônio da União, com vistas a promover um apoio institucional ou convênios entre os entes federados com a intenção de promover a fiscalização das terras federais situadas nos limites do território distrital;

---

<sup>235</sup> Processo nº 17.006/2014

<sup>236</sup> e-doc 1469D9C, fls. 233/244



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- b) reavalie a forma de cadastramento e inscrição de novos imóveis no cadastro de IPTU, nos termos do art. 1º, § 3º do Decreto nº 28.445/07 e art. 3º da Lei nº 3.518/04, de loteamentos irregulares, especialmente aqueles localizados em áreas públicas e cadastrados em nome de condomínios ou associação de moradores;
- III. Determinar a Casa Civil, órgão coordenador do Comitê de Governança do Território Do Distrito Federal, instituído pelo Decreto nº 36.694/15, que promova ações unificadas evitando a implantação de serviços públicos (água, energia elétrica e obras de infraestruturas) em locais irregulares, bem como o lançamento e cobrança de IPTU de loteamentos instalados em áreas pertencentes a Terracap, propondo que, nos casos em que esses foram solicitados, alertar as concessionárias de fornecimento de água e energia elétrica, e a Secretaria de Fazenda, que informem a AGEFIS sobre a localidade, de forma a manter um controle de novas áreas invadidas.

### ***Benefícios Esperados***

410. Contensão das ocupações irregulares já instaladas e prevenção de novas invasões. Ocupação territorial do DF ordenada e planejada.



### **3 Conclusão**

411. A presente auditoria visou avaliar as ações direcionadas ao ordenamento territorial do Distrito Federal, sob os aspectos do planejamento da ocupação e da regularização fundiária, a fim de aferir se são desenvolvidas de forma ordenada, tempestiva e amparada em um planejamento territorial adequado, baseado em estudos técnicos e abrangentes, havendo o trabalho se desdobrado em 4 (quatro) questões de auditoria.

412. Na primeira questão, entendeu-se que o planejamento territorial do Distrito Federal não vem sendo conduzido de forma adequada, uma vez que foram identificadas falhas na elaboração do atual PDOT, bem como o atraso no início dos trabalhos para a elaboração de sua revisão, o que pode vir a resultar em atraso na sua publicação.

413. Em relação à segunda questão, indica-se que a implementação do Plano Diretor ficou aquém do desejado e necessário para atender às demandas da população, sendo insuficiente para solucionar os atuais problemas de ocupação territorial e déficit habitacional.

414. As evidências apontadas na terceira questão demonstram que o processo de regularização vem ocorrendo de forma ineficiente, demonstrando que a regularização fundiária não está sendo realizada de forma ordenada, tempestiva e obedecendo o planejamento territorial do DF.

415. Quanto à efetividade das ações voltadas ao combate e prevenção da grilagem de terras, objeto da quarta questão de auditoria, constatou-se que, embora tenha se notado um avanço no combate às invasões, a fiscalização ainda é insatisfatória e as ações governamentais não coíbem, desestimulam ou reduzem as ocupações irregulares no território Distrital. Destaca-se, ainda, que algumas realizações estatais, como a cobrança de IPTU, ou instalações de serviços públicos em áreas indevidamente ocupadas, acaba por respaldar a situação de irregularidade.

416. Ademais, continuam pendentes de elaboração os principais instrumentos de planejamento, que dão suporte à adequada implementação do PDOT, bem como os estudos necessários à atualização do Plano Diretor, que deve ocorrer em 2019, uma vez que não há comissão designada para conduzir a elaboração do projeto de lei de revisão, não havendo, também, equipe de trabalho formada, nem cronograma estabelecido, o que ocasionará um possível atraso no PDOT 2019, não havendo tempo hábil para o adequado embasamento do Instrumento de Planejamento, representando risco à qualidade do planejamento urbanístico, ambiental e socioeconômico.



## **4 Proposições**

417. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:
- I. Tomar conhecimento:
    - a. do presente Relatório de Auditoria (peça nº 83);
    - b. dos documentos acostados (peças nºs 74 a 82).
  - II. Determinar à Secretaria de Gestão do Território e Habitação que proceda ao adequado chamamento público para participação da população nas audiências consultivas, nos termos do art. 211, § 1º, da Lei Complementar nº 803/2009 (Achado 1);
  - III. Determinar à Casa Civil, órgão coordenador do Comitê de Governança do Território do Distrito Federal, instituído pelo Decreto nº 36.694/15, que promova ações unificadas evitando a implantação de serviços públicos (água, energia elétrica e obras de infraestruturas) em locais irregulares, bem como o lançamento e cobrança de IPTU de loteamentos instalados em áreas pertencentes a Terracap. Nos casos em que esses foram solicitados, alertar as concessionárias de fornecimento de água e energia elétrica, e a Secretaria de Fazenda, que informem a AGEFIS sobre a localidade, de forma a manter um controle de novas áreas invadidas (Achado 5);
  - IV. Recomendar à Secretaria de Gestão do Território e Habitação que:
    - a. reavalie a política de regularização fundiária urbana do Distrito Federal, avaliando a conveniência e oportunidade de suprimir a previsão de regularização de áreas invadidas, posto que tal prática constitui uma das razões para o alastramento das ocupações irregulares no Distrito Federal (Achado 1);
    - b. realize monitoramento e avaliação periódica das metas constantes do PPA 2016/2019 no tocante aos programas de desenvolvimento urbano e regularização fundiária, adotando medidas corretivas das ações quando necessário, de forma a assegurar a implementação do PDOT dentro das diretrizes estabelecidas para os próximos quatro anos (Achado 3);
    - c. implemente sistema integrado de controle dos processos de regularização, que permita a extração de dados confiáveis e atualizados de modo a subsidiar as decisões da política pública (Achado 3);
    - d. promova gestões junto à Corregedoria do TJDF e à Associação dos Notários e Registradores do Distrito Federal - ANOREG/DF com vistas ao fiel cumprimento do § 1º do art. 13 da Lei nº 13.465/17, que versa sobre a isenção, de custas e emolumentos, dos atos registrares



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- relacionados à Reurb-S (Achado 3);
- e. estabeleça procedimentos, rotinas e prazos para tramitação e aprovação dos projetos de regularização fundiária, bem como defina responsabilidades de cada um dos atores envolvidos, visando maior integração entre os órgãos e celeridade e eficácia na regularização dos assentamentos (Achado 4);
  - f. priorize projetos em andamento de regularização de áreas de interesse social, estabelecendo critérios em razão da demanda, risco e sensibilidade ambiental, nos termos do art. 127 da Lei Complementar nº 803/2009 (Achado 4);
  - g. identifique as oportunidades de melhoria na legislação, e promova a devida alteração normativa, visando a adoção de procedimentos específicos e simplificados para aprovação de projetos de empreendimentos já implantados, observando a devida adequação à Lei nº 13.465/2017 (Achado 4);
  - h. promova gestões junto à Corregedoria do TJDF e do TJGO, com vistas a apresentar estudos e soluções que proíbam, ou inibam, o reconhecimento de firma de contratos de compra e venda ou cessão de direitos referentes à imóveis em situação irregular, alertando os órgãos distritais das situações apresentadas (Achado 5);
- V. Recomendar à Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal - CODHAB e à Secretaria de Gestão do Território e Habitação que promovam campanhas educativas com fito de conscientizar a população carente acerca da importância de regularizar seu imóvel, com respectivo registro da escritura pública (Achado 3);
- VI. Recomendar ao Exmo. Sr. Governador que:
- a. adote medidas prioritárias visando à edição do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB) e do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), instrumentos complementares ao adequado planejamento territorial, de modo a suprir lacunas e assegurar o estabelecimento de diretrizes no próximo Plano Diretor do Ordenamento Territorial (PDOT), cuja revisão está prevista para 2019 (Achado 1);
  - b. adote medidas para iniciar os estudos prévios à elaboração do Projeto de Lei do novo Plano Diretor de Ordenamento Territorial, tal como, definição das ações necessárias, designação de equipe e definição de responsabilidades, elaboração de cronograma e etapas de execução, bem como para implantar estrutura de acompanhamento dos trabalhos, de modo a garantir a adequada e tempestiva formulação do



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- planejamento territorial do Distrito Federal (Achado 2);
- c. estude a possibilidade de propor projeto de lei para dilação do prazo estabelecido na Lei nº 4.996/12, art. 7º, a fim de viabilizar novos requerimentos de regularização fundiária em ARIS (Achado 3);
  - d. promova gestões junto à Secretaria de Patrimônio da União, com vistas a promover um apoio institucional ou convênios entre os entes federados com a intenção de promover a fiscalização das terras federais situadas nos limites do território distrital (Achado 5);
  - e. reavalie a forma de cadastramento e inscrição de novos imóveis no cadastro de IPTU, nos termos do art. 1º, § 3º do Decreto nº 28.445/07 e art. 3º da Lei nº 3.518/04, de loteamentos irregulares, especialmente aqueles localizados em áreas públicas e cadastrados em nome de condomínios ou associação de moradores (Achado 5);

Brasília (DF), 06 de dezembro de 2017

Mário Augusto de Oliveira Neto  
ACE – Mat. 1323-4



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 5023, de 15/03/2018

TCDF/Secretaria das Sessões  
Folha:.....  
Processo: 29491/2015-e  
Rubrica:.....

PROCESSO Nº 29491/2015-e

RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS

EMENTA : Auditoria Operacional realizada na Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação, na Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - Terracap e na Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal - Codhab, com o objetivo de avaliar as ações direcionadas à regularização fundiária e o ordenamento territorial do Distrito Federal.

### DECISÃO Nº 1163/2018

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento do Relatório de Auditoria (e-doc 59DC0FF0-e) e demais documentos acostados; II - determinar: a) à Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal que proceda ao necessário chamamento público para participação da população nas audiências consultivas, nos termos do art. 211, § 1º, da Lei Complementar nº 803/09 (Achado 1); b) à Casa Civil, órgão coordenador do Comitê de Governança do Território do Distrito Federal, instituído pelo Decreto nº 36.694/15, que promova ações unificadas evitando a implantação de serviços públicos (água, energia elétrica e obras de infraestruturas) em assentamentos irregulares, bem como o lançamento e cobrança de IPTU em loteamentos instalados em áreas pertencentes a Terracap, com a anuência desta. Nos casos em que esses foram solicitados, alertar as concessionárias de água e energia elétrica, e a Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, que informem a Agefis sobre a localidade, de forma a manter controle de novas áreas ocupadas (Achado 5); III - recomendar: a) à Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal que: 1) reavalie a política de regularização fundiária urbana do Distrito Federal, avaliando a oportunidade e conveniência de suprimir a previsão de regularização de áreas invadidas, posto que tal prática constitui uma das razões para o alastramento das ocupações irregulares no Distrito Federal (Achado 1); 2) realize monitoramento e avaliação periódica das metas constantes do PPA 2016/2019 no tocante aos programas de desenvolvimento urbano e regularização fundiária, adotando medidas corretivas das ações quando necessário, de forma a assegurar a implementação do PDOT dentro das diretrizes estabelecidas para os próximos quatro anos (Achado 3); 3) implemente sistema integrado de controle dos processos de regularização, que permita a extração de dados confiáveis e atualizados de modo a subsidiar as decisões de políticas públicas (Achado 3); 4) promova gestões junto à Corregedoria do TJDF e à Associação dos Notários e Registradores do Distrito Federal - ANOREG/DF com vistas ao fiel cumprimento do § 1º do art. 13 da Lei nº 13.465/17, que versa sobre a isenção de custas e emolumentos dos atos registrais relacionados à Reurb-S (Achado 3); 5) estabeleça procedimentos, rotinas e prazos para tramitação e aprovação dos projetos de regularização fundiária, bem como defina responsabilidades de cada um dos atores envolvidos, visando maior integração entre os órgãos e celeridade e eficácia na regularização dos assentamentos (Achado 4); 6) priorize projetos em andamento de regularização de áreas de interesse social, estabelecendo critérios em razão da demanda, risco e sensibilidade ambiental, nos termos do art. 127 da Lei Complementar nº 803/09 (Achado 4); 7) identifique as oportunidades de melhoria na legislação, promovendo a devida alteração normativa, visando a adoção de procedimentos específicos e simplificados para aprovação de projetos de empreendimentos já implantados, observando a devida adequação à Lei nº 13.465/17

(Achado 4); 8) promova gestões junto à Corregedoria do TJDF e do TJGO, com vistas a apresentar estudos e soluções que proíbam, ou inibam, o reconhecimento de firma de contratos de compra e venda ou cessão de direitos referentes à imóveis em situação irregular, alertando os órgãos distritais das situações apresentadas (Achado 5); b) à Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal e à Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal que promovam campanhas educativas com o objetivo de conscientizar a população carente acerca da importância de regularizar seu imóvel, com respectivo registro da escritura pública (Achado 3); c) ao Exm<sup>o</sup>. Sr. Governador que: 1) adote medidas prioritárias visando à edição do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB) e do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), instrumentos complementares ao adequado planejamento territorial, de modo a suprir lacunas e assegurar o estabelecimento de diretrizes no próximo Plano Diretor do Ordenamento Territorial (PDOT), cuja revisão está prevista para 2019 (Achado 1); 2) adote medidas para iniciar os estudos prévios à elaboração do Projeto de Lei do novo Plano Diretor de Ordenamento Territorial, tal como, definição das ações necessárias, designação de equipe e definição de responsabilidades, elaboração de cronograma e etapas de execução, bem como para implantar estrutura de acompanhamento dos trabalhos, de modo a garantir a adequada e tempestiva formulação do planejamento territorial do Distrito Federal (Achado 2); 3) estude a possibilidade de propor projeto de lei para dilação do prazo estabelecido na Lei nº 4.996/12, art. 7º, a fim de viabilizar novos requerimentos de regularização fundiária em ARIS (Achado 3); 4) promova gestões junto à Secretaria de Patrimônio da União, com vistas a promover apoio institucional ou convênios entre os entes federados com a intenção de promover a fiscalização das terras federais situadas nos limites do território distrital (Achado 5); 5) reavalie a forma de cadastramento e inscrição de novos imóveis no cadastro de IPTU, nos termos do art. 1º, § 3º do Decreto nº 28.445/07 e art. 3º da Lei nº 3.518/04, de loteamentos irregulares, especialmente aqueles localizados em áreas públicas e cadastrados em nome de condomínios ou associação de moradores (Achado 5); IV - autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria para fins devidos.

Presidiu a sessão a Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, PAULO TADEU, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou o representante do MPJTCDF, Procurador DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE. Ausente o Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO.

SALA DAS SESSÕES, 15 de Março de 2018

  
José Valdir da Silva  
Secretário das Sessões

  
Anilcéia Luzia Machado  
Presidente