

PT 06 – IMPLEMENTAÇÃO DAS METAS DO PPA 2012/15 E PDOT 2009

		Itens de Verificação:	Falhas:
<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg); border: 1px solid black; padding: 5px; margin-right: 10px;">Grau de implementação do PDOT</div> <div style="display: flex; flex-direction: column; gap: 10px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; background-color: #d9ead3;">PT 6208 – PPA 2012/15</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; background-color: #d9ead3;">PT 6225 – PPA 2012/15</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; background-color: #d9ead3;">Medidas previstas no PDOT</div> </div> </div>		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 desejado.
		3. Atender às demandas futuras por lotes;	3. Projetos de negócios e ações de prospecção imobiliária não concluídos
		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
		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

1. Não elaboração de Instrumentos Básicos de Planejamento

2. O PPA 2012/15, no programa temático “6208 – Desenvolvimento Urbano”, estabelece como um de seus Objetivos Específicos: “002 - Recuperar a capacidade de planejamento urbano e territorial, em articulação com as políticas de habitação e de regularização”, sob responsabilidade da SEGETH¹.

3. Para isso, foram estabelecidas metas, relativas à publicação de 12 instrumentos considerados imprescindíveis ao ordenamento territorial do DF², os quais deveriam ter tido seus Projetos de Lei e Normas Técnicas elaborados até o final do exercício de 2015.

4. Apesar disso, foi constatada a seguinte situação para cada um dos

¹ À época Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano – SEDHAB.

² Conforme Anexo II do PPA 2012/15, fls. 106-108.

instrumentos priorizados como meta:

Tabela 1 - Metas estabelecidas para alcance do Objetivo Específico 002, Programa Temático 6208, do PPA 2012/15, e respectivo status.

Instrumento	Situação	Observação³
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 foi retirado de pauta pelo atual governo para reformulação da minuta. A previsão era de envio do novo Projeto de Lei Complementar à Câmara Legislativa no primeiro semestre de 2016, conforme consta no site da SEGETH. Porém, em resposta à NA nº 12, foi informado que a nova previsão para entrega é setembro/2016.
Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico - PPCUB	Não publicado	Projeto de Lei foi retirado de pauta pelo atual governo para reformulação da minuta. Conforme cronograma apresentado pela SEGETH, a previsão para apresentação do Anteprojeto de Lei ao CONPLAN é outubro/2016.
Planos de Desenvolvimento Local	Não publicado	Ainda não foram iniciados os procedimentos necessários para a elaboração desses planos. Previsão para início somente após conclusão da minuta do Projeto de Lei Complementar da LUOS, ou seja, após setembro/2016.
Plano Distrital de Habitação de Interesse Social - PLANDHIS	Publicado	Publicado em dezembro de 2012 ⁴ .
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	Trabalhos retomados em fevereiro/2016, com previsão de entrega da minuta para outubro/2016.
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	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

³ 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.

⁴ Pode ser acessado por meio do link http://www.sedhab.df.gov.br/images/plandhis/plandhis_11.12.12_redao%20final_12_12_2012_r_etirado%20da%20maquina%20do%20jose.pdf>.

Equipamentos Públicos Comunitários		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 não informou previsão para elaboração desse instrumento.
Revisão das normas de Outorga Onerosa do Direito de Construir – ODIR	Não publicado	Minuta em fase de revisão, sem cronograma definido.
Revisão das normas de Outorga Onerosa de Alteração do Uso - ONALT	Não publicado	Minuta em fase de revisão, sem cronograma definido.
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)

5. 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.

6. Foram elaborados apenas a atualização do PDOT, o Plano Distrital de Habitação de Interesse Social – PLANDHIS e a Lei para elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV. Com relação à Lei do EIV, especificamente, vale esclarecer que, apesar dos Decretos mencionados na tabela acima, parte da matéria ainda se encontra pendente de regulamentação, nos termos do que dispõe a Lei nº 5.022/13.

Os demais instrumentos encontram-se inacabados, prejudicando o ordenamento territorial do Distrito Federal e sua ocupação de modo planejado e responsável. Dentre eles, considera-se de maior gravidade o atraso na elaboração do PPCUB e da LUOS.

7. O PPCUB é o instrumento legal apto a orientar a população e o poder público com diretrizes de uso e ocupação e ações para o resguardo dos princípios fundamentais do plano urbanístico de Brasília, cuja poligonal compreende as regiões administrativas Plano Piloto, Candangolândia, Cruzeiro e Sudoeste/ Áreas Octogonais. Como será visto mais à frente⁵, alguns projetos de negócio deixam de ser implantados por falta de previsão no PPCUB, causando implicações negativas no desenvolvimento

⁵ No item “Atender a demandas futuras por lotes”.

socioeconômico do DF.

8. Já a LUOS é o instrumento legal que complementa o PDOT ao definir para os lotes das áreas urbanas do Distrito Federal, exceto a região do Conjunto Urbanístico Tombado, a sua destinação e os índices para as edificações, como altura máxima, taxa de permeabilidade e o quanto da área pode ser construído. Atualmente, a legislação de uso e ocupação do solo no DF encontra-se organizada praticamente lote a lote, compreendendo um vasto e fragmentado arcabouço legal. A definição de uma única Lei de Uso e Ocupação do Solo contribuiria para a definição de parâmetros urbanísticos mais uniformes, respeitando-se as características comuns dos diferentes núcleos urbanos, mediante estudos a serem realizados.

9. Importa mencionar que havia projeto de lei em trâmite na Câmara Legislativa para aprovação desses dois instrumentos complementares ao Plano Diretor, desde 2013. Entretanto, tais projetos foram retirados pelo atual governo, sob a justificativa de “necessidade de aprimoramento da proposta e ampliação dos debates com a sociedade”⁶. Assim, foram criadas comissões, por meio das Portarias nºs 13, 15 e 16, de 25 de fevereiro de 2016, com a finalidade de elaborar novas minutas de projeto de lei, almejando instrumentos de planejamento mais modernos. Entretanto os trabalhos encontram-se atrasados, com previsão de serem entregues pela comissão técnica no segundo semestre de 2016, devendo ainda passar pela análise e aprovação do CONPLAN e da Câmara Legislativa, antes de serem publicados.

10. Apesar da notável intenção por traz da retirada dos antigos projetos de lei, cabe recomendação à SEGETH, por meio de suas comissões específicas recentemente criadas, para que, na medida do possível e sem prejuízo à qualidade do produto final, tome providências no sentido de agilizar o processo de elaboração dessas minutas, dada a importância da aprovação de tais instrumentos para a adequada implementação do PDOT 2009, bem como para subsidiar a elaboração do PDOT 2019.

2. Oferta e alienação de lotes abaixo do esperado

11. O PPA 2012/15, no programa temático “6208 – Desenvolvimento Urbano”, estabelece como um de seus Objetivos Específicos: “004 - Criar parcelamentos urbanos sustentáveis para suprir a demanda por imóveis de todos os segmentos da sociedade, por meio de elaboração de projetos, registro em cartório de imóveis e implantação de infraestrutura básica”, sob responsabilidade da Terracap.

12. Nesse sentido, o PPA 2012/15 estabeleceu que os investimentos em parcelamentos já lançados como Jardim Botânico, Noroeste, Taquari, Águas Claras, Parque Capital Digital deviam ser concluídos. Em paralelo, 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 careçam desses serviços.

13. Diante disso, definiu-se como metas:

- ✓ Alienar 60% dos lotes ofertados em licitação pública;

⁶ Conforme consta no site da SEGETH. Fonte: <http://www.sedhab.df.gov.br/index.php>, consultado em 13/05/2016.

✓ Disponibilizar 9.862 lotes por meio de projetos urbanísticos.

14. Devido ao caráter genérico das metas estabelecidas, torna-se inviável a avaliação da sua efetividade para o alcance do Objetivo Específico.

15. Em relação à primeira meta, não foi estipulada uma estimativa de oferta que sirva de base para avaliar a alienação de 60% dos lotes ofertados. Desse modo, se forem colocados 3 lotes em oferta e alienados 2 deles, a meta resta cumprida, sem que isso tenha impacto significativo no combate ao crescimento do déficit habitacional, que ultrapassa 120 mil moradias⁷, com projeção de 145 mil até 2019⁸, por exemplo.

16. Com relação à segunda meta, “disponibilizar 9.862 lotes por meio de projetos urbanísticos”, não foi estabelecido a que áreas se referem esses projetos urbanísticos, tampouco se o termo “disponibilizar” significa oferta em licitação ao público geral com condição de venda imediata ou aprovação de projeto, incluindo lotes sem condições de oferta imediata em licitação. Além disso, não houve segregação entre o montante de lotes para fins comerciais e habitacionais, tornando a meta falha quanto ao atendimento proporcional da demanda de cada segmento da sociedade.

17. Apesar do caráter genérico das metas estabelecidas no PPA, 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.

18. A TERRACAP informou ter ofertado, entre 2012 e 2015, um total de 5.039 lotes, dos quais foram alienados 1.835, (36,38%)⁹.

19. Importa mencionar que desses mais de 5 mil lotes ofertados, somente 473 destinavam-se a uso habitacional¹⁰, o que representa uma oferta tímida, diante do déficit habitacional atual de cerca de 120 mil unidades.

⁷ Conforme dados apresentados no documento “DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL 2011-2012” apresentado pela Fundação João Pinheiro.

⁸ Conforme Anexo II do PPA 2016/19, aprovado pela Lei n 5.602/2015.

⁹ Dados atualizados com base no Ofício nº 0022/2017-PRESI/TERRACAP (e-DOC 928B21E6-c).

¹⁰ Dados trazidos pela jurisdicionada em sua manifestação acerca do Relatório Prévio de Auditoria, (e-doc 928B21E6-c, fl. 6).

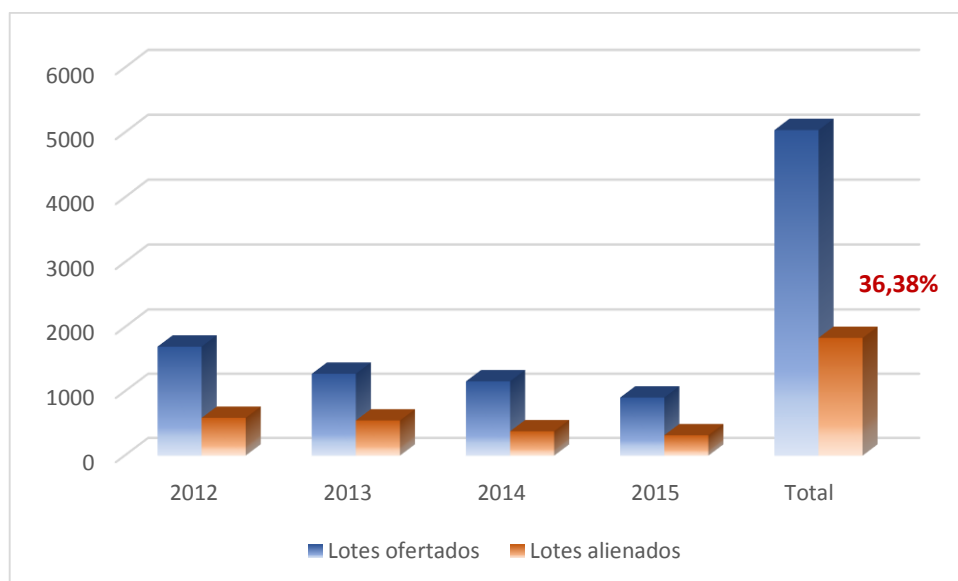


Gráfico 1 - Total de lotes ofertados e alienados em licitação pública entre 2012 e 2015.

20. 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.

21. 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 2 - Resultados do Indicador 919 - PPA 2012/2015¹¹

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

22. Importa esclarecer que, para efeitos de cumprimento da meta, a TERRACAP contabiliza não só os lotes já registrados, mas também aqueles encaminhados para registro, porém ainda pendentes.

23. Não obstante esse indicador tenha sido satisfatório, a disponibilização de lotes por meio de projeto urbanístico é fase preliminar à licitação pública¹², 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

24. No programa temático “6208 – Desenvolvimento Urbano”, do PPA 2012-2015, está previsto como um dos Objetivos Específicos: “005 - Atender às

¹¹ e-doc 928B21E6-c (fl. 6).

¹² Conforme esclarecido pela TERRACAP no Ofício nº 0022/2017-PRESI/TERRACAP (e-DOC 928B21E6-c, fl. 7).

demandas futuras por lotes, a partir do uso planejado das terras públicas e da exploração de empreendimentos em áreas públicas, para dar sustentabilidade econômica e financeira ao Governo”, sob incumbência da Terracap, enquanto Unidade Responsável.

25. Para atingir esse objetivo, foram previstas 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.

26. 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.

27. Na caracterização do Objetivo Específico, apenas exemplifica-se três projetos: a Torre de TV Digital, o Parque Tecnológico Capital Digital e o Projeto Downtown Pousadas. Portanto, o que o PPA denominou como metas são apenas orientações gerais.

28. Quanto à primeira, especificamente, vale esclarecer que, nos termos do PPA, a realização e implementação de projetos de negócios para exploração de áreas e empreendimentos públicos visa assegurar a expansão equilibrada da oferta de lotes e assim construir uma base sólida de apoio ao crescimento social e econômico do Distrito Federal.

29. Diante disso, 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 3 - 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 às Estações do Metrô – Complexo Travessia	Cancelado
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

30. Dos 7 Projetos de Negócio priorizados inicialmente pela diretoria da Terracap, apenas 1 foi concluído.

31. Diante desse resultado, a Agência buscou justificar o motivo de frustração de cada um dos projetos¹³, informando que o Indicador 928, constante no PPA 2012/15, que pretende medir o percentual das ações de Projetos de Negócios Implantados, não apresentou os resultados esperados, pois o Plano de Projeto de Negócio foi alterado em 2014, não condizendo mais com os sete (07) projetos considerados à época da elaboração do indicador (2011). Desse modo, esse indicador apresentou o seguinte resultado:

Tabela 4 –Resultado do Indicador 928, do PPA 2012/15.

Denominação do Indicador		Resultado	2012	2013	2014	2015	Fonte da Informação
928	Projetos de Negócios implantados	Desejado	25	25	25	25	DIPRE/ Terracap
		Alcançado	0	36	0	0	

32. 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 5 – 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	Senhor 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, 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	Em andamento

¹³ **Projeto 1:** paralisado, aguardando definições relativas à implantação da via Interbairros, hoje denominada Via Transbrásilia; **Projeto 2:** cancelado em função de problemas externos; **Projeto 3:** cancelado devido à falta de previsão do mesmo no PPCUB; **Projetos 4 e 7:** cancelados em razão de os lotes envolvidos na proposta terem sido vendidos.

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

33. Das 13 ações de prospecção imobiliária e estudos urbanísticos, apenas 5 foram concluídos. Diante disso a Terracap buscou justificar o motivo de cancelamento ou paralisação de cada um dos projetos frustrados¹⁴.

34. 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.

35. 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.

36. Pelo exposto, conclui-se que o objetivo específico proposto não foi alcançado, uma vez que os projetos de negócio e ações de prospecção imobiliária almejados, em sua maioria, não foram concluídos.

4. Ações de Regularização fundiária, urbanística e ambiental insuficientes

37. Com relação ao Programa Temático “6225 – Regularização Fundiária”, o PPA 2012/15 estabeleceu como primeiro objetivo específico: “001 - Promover a regularização fundiária, urbanística e ambiental, mediante ações que tornem os processos mais ágeis e transparentes”, tendo sido nomeada a SEGETH¹⁵ como unidade responsável.

38. Dentro desse objetivo específico, foram estabelecidas 5 metas:

- ✓ Condomínios horizontais regularizados;
- ✓ Regularizar fundiária e urbanisticamente as cidades implantadas;
- ✓ Processo de regularização simplificados, agilizados e

¹⁴ **Projeto 1:** paralisado, com plano de ocupação já elaborado, porém ainda sem aprovação da SEGETH; **Projetos 3 e 4:** paralisados, aguardando as definições relativas à implantação da via Interbairros, hoje denominada Via Transbrásilia; **Projeto 7:** cancelado em razão de o lote ter sido vendido; **Projeto 11:** paralisado em função de outras prioridades; **Projeto 12:** cancelado devido à falta de previsão do mesmo no PPCUB; **Projeto 13:** o local está ocupado e exige um projeto de regularização, não podendo ser implantado o projeto na modelagem de um negócio, que seria o objetivo da DIPRE.

¹⁵ À época, Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano – SEDHAB e Secretaria de Estado de Regularização de Condomínios.

- transparentes para a população;
- ✓ Assentamentos precários de interesse social regularizados;
- ✓ Criar o Portal da Regularização.

39. Vale esclarecer que, das metas acima, a terceira, “processos de regularização simplificados, agilizados e transparentes para a população”, foi analisada com maior profundidade no achado 4, 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, conforme será demonstrado no achado 4, quase 80% dos processos de regularização datam do século passado e, mesmo assim, ainda não foram concluídos.

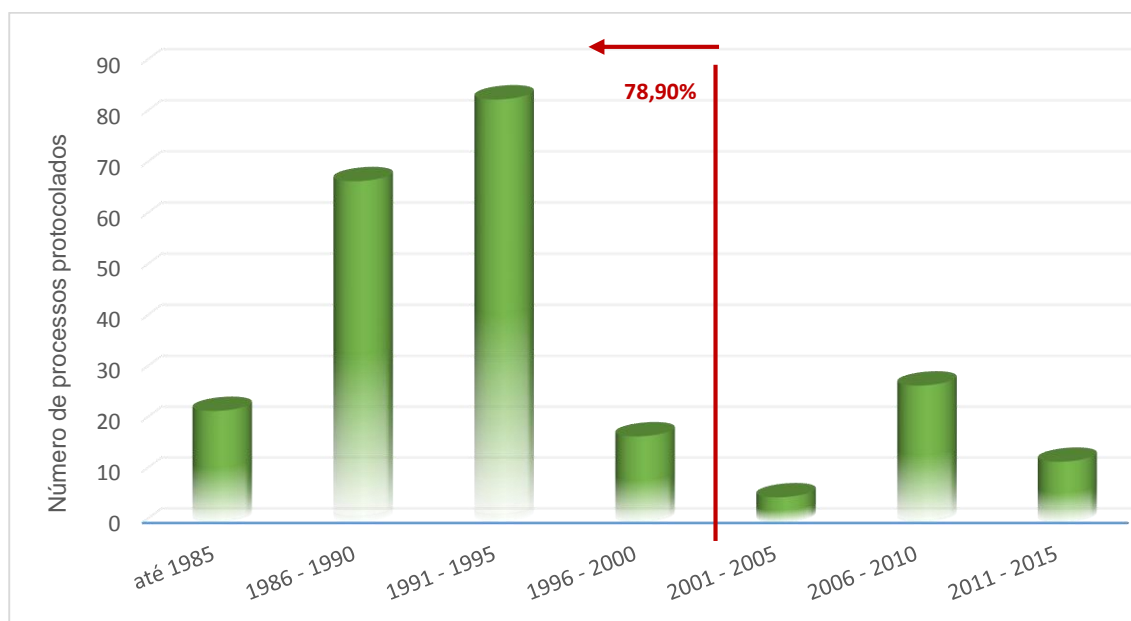


Gráfico 2 - Número de processos de regularização em andamento distribuídos por período em que foram iniciados.

40. Ainda quanto ao processo de regularização fundiária, apesar de a Unidade Responsável por esse Objetivo Específico ser a SEGETH, cabe esclarecer que a Secretaria não atua isoladamente em todas as etapas do processo. A regularização fundiária envolve outros agentes governamentais como, por exemplo, o Conselho do Meio Ambiente do Distrito Federal - CONAM¹⁶, o Instituto Brasília Ambiental - IBRAM, as Concessionárias de serviço público (CEB, CAESB, NOVACAP), a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF - CODHAB, a Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - Terracap e até particulares, em alguns casos.

41. Além disso, os órgãos com competência para dar início ao processo de regularização, por meio da elaboração de projetos urbanísticos, são, a Terracap, quando for empreendimento de interesse específico, ou a CODHAB, quando for de interesse social, cabendo à SEGETH as etapas de emissão de diretrizes urbanísticas,

¹⁶ Ligado à Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA.

análise e aprovação dos projetos.

42. Diante disso, torna-se inviável à SEGETH garantir isoladamente a regularização de todos os lotes do DF, haja vista que o processo não depende exclusivamente desta Secretaria, existindo múltiplos agentes que atuam de forma independente, sem hierarquia ou coordenação entre eles. Com isso, percebe-se a necessidade de um órgão que exerça coordenação dos agentes envolvidos, no intuito de impulsionar o andamento dos processos e sincronizar suas etapas.

43. Importa mencionar que houve um tempo em que esse papel de coordenação e integração dos agentes atuantes no processo de regularização fundiária era desempenhado pelo Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamento de Solo e Projetos Habitacionais - GRUPAR¹⁷. Esse grupo foi criado em 2008 com o intuito de agilizar o processo de regularização e reunia técnicos de todos os órgãos que tinham alguma ligação com o processo de legalização. Desta forma eram centralizadas as decisões, análises de projetos e emissões de licenças. Entretanto esse grupo foi desativado em 2015 e desde então não há quem desempenhe essa função de impulsionar e organizar o andamento dos processos.

44. Em relação às demais metas estabelecidas para esse objetivo específico, são todas de caráter genérico, dificultando a aferição do quanto e como cada uma contribui para o grau de implementação do PDOT.

45. A primeira, a segunda e a quarta meta, tratam do mesmo objetivo: regularização fundiária, seja de condomínios, assentamentos ou cidades já implantadas. Nenhuma das três metas, entretanto, delimita as áreas que deverão ser regularizadas nesses 4 anos de plano plurianual, consideradas as questões socioeconômicas como critério de prioridade, tampouco estipulam um número de regularizações a ser alcançado, sendo possível partir do pressuposto que a meta seria regularizar todas aquelas áreas previstas no PDOT.

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

Tabela 6 - 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 ¹⁸	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

¹⁷ Criado pelo Decreto Nº 28.863, de 17 de março de 2008.

¹⁸ 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).

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 ¹⁹	ARIS	CODHAB	2014

* Núcleo Urbano em ARIS

47. 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.

48. 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 plurianual em questão**, mas apenas registrados sob sua vigência.

49. 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**²⁰.

50. Nesse ponto, cabe esclarecer que a simples aprovação do projeto urbanístico de regularização não garante sua implementação, sendo necessário ainda o registro cartorial. Nos termos da Lei Federal nº 6.766/79, art. 18, **uma vez aprovado o projeto, o responsável deve submetê-lo a registro imobiliário dentro de 180 dias, sob pena de caducidade da aprovação**. Logo, decorrido esse prazo sem que o projeto tenha sido registrado, torna-se necessário um novo decreto.

51. Por esse motivo, projetos como Vilage Alvorada I e II, Condomínio Alto da Boa Vista, Sol Nascente Trecho I e Mansões Colorado possuem até 4 decretos de aprovação, chegando a transcorrer 4 anos entre o primeiro e o último (efetivamente registrado). Essa demora no registro dos projetos urbanísticos impacta o tempo de distribuição das escrituras, a lista de cadastrados em programas habitacionais²¹, e até a própria implementação do projeto aprovado, haja vista a constante mudança nessas áreas de ocupação irregular.

52. Em oposição aos 10 registros da tabela acima, restam ainda **72 projetos aprovados e não registrados** e **mais de 300 processos**²², envolvendo

¹⁹ 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).

²⁰ Vicente Pires Gleba 3, Paranoá e Solar de Brasília.

²¹ Uma vez que, enquanto não possui escritura, o ocupante de imóvel irregular está apto a participar desse tipo de programa.

²² “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)

áreas em situação de ocupação irregular, que aguardam análise de viabilidade e elaboração de projeto urbanístico de regularização²³. Logo, o resultado alcançado encontra-se muito aquém do esperado e do necessário para corrigir os problemas fundiários do Distrito Federal.

53. Com relação ao DNOCS, importa mencionar que esta área consta na lista da SEGETH como pendente de regularização e sequer pode ser encontrada no sistema de acompanhamento de projetos aprovados da Secretaria. Entretanto, a CODHAB informou tratar-se de área já regularizada, com projeto urbanístico aprovado (Decreto nº 30.721/2009) e registrado, inclusive com escrituras distribuídas²⁴.

54. O mesmo ocorreu com Riacho Fundo II – Complementação da Etapa 1, a qual foi mencionada como projeto urbanístico aprovado (Decreto nº 36.180/2014) e registrado pela CODHAB, sem, no entanto, nenhum registro ou controle na Secretaria de Gestão do Território e Habitação.

55. Por outro lado, a CODHAB informou ter regularizado, no âmbito do PDOT 2009, a Vila Varjão, a Vila Telebrasilândia, a Vila Estrutural e a ADE Oeste Samambaia. Porém, a SEGETH esclareceu que as duas primeiras áreas dizem respeito ao PDOT anterior²⁵ e a terceira e a quarta não são áreas de regularização fundiária, mas parcelamento do solo e oferta habitacional, respectivamente.

Tabela 7 - Consolidação dos dados acerca do número de projetos de regularização aprovados e registrados em cartório, no âmbito do PDOT/2009.

Informação proveniente da:	ARIS	ARINE	Total
SEGETH	3	5	8
CODHAB	9	-	-
Conclusão da equipe de auditoria:	5	5	10

56. Conforme depreende-se da tabela acima e do exposto anteriormente, 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.

57. 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 é o 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

²³ Papel de Trabalho nº II (e-doc 7ED38406).

²⁴ e-doc 77BECC0D – escritura na Vila DNOCS

²⁵ Vila Varjão – Decreto nº 24.473 de 2004 e Vila Telebrasilândia – Decreto nº 27.736/2007.

Terracap, como pôde ser constatado nas colunas 'situação atual' e 'pendência' da referida tabela.²⁶

58. Quanto à última meta deste Objetivo Específico, criação do Portal de Regularização (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.

Regularizou, é seu!

www.regularizar.df.gov.br/site/?page_id=1601

Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação

GDF

Requerimento para regularização fundiária de interesse social

Campos obrigatórios com *

Dados pessoais:

Nome Completo:*

CPF(somente números):*

Nacionalidade:*

Estado civil:*

Casado(a)

Profissão:*

Telefone Celular:*

Telefone fixo:*

E-mail:

Endereço completo do imóvel:*

Cidade:*

Brasília

CEP(somente números):*

Dados do cônjuge - companheiro(a):

Nome cônjuge completo:*

CPF cônjuge(somente números):*

Marcar uma das opções abaixo:

☐ Declaro sob penas da lei que não sou proprietário de outro imóvel residencial no Distrito Federal

☐ Sou proprietário de outro imóvel no Distrito Federal

Enviar Limpar

Figura 1 - Site "Regularizou, é seu."

59. Conforme figura acima, o formulário destina-se apenas à requerimentos de regularização fundiária de interesse social, ou seja, no âmbito da Lei nº 4.996/2012. Ocorre que essa lei, alterada pela Lei nº 5.347/2014, estabeleceu "31 de dezembro de 2014" como data limite para efetuar o requerimento de regularização, de modo que, atualmente, novas solicitações estão suspensas. Portanto, a utilidade do site encontra-se totalmente comprometida, motivo pelo qual considera-se que 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.

²⁶ Terracap, Ofício nº 0105/2015 – COINT, e-doc 046455D5, fl. 6.

60. Vale mencionar que a CODHAB, em seu site (<http://www.CODHAB.df.gov.br>), possui uma aba específica para tratar de regularização fundiária de interesse social, a qual abrange informações sobre o programa de regularização, a documentação necessária, dentre outros, sendo que a opção de pesquisa do andamento da regularização por localidade encontra-se indisponível. Entretanto, a CODHAB não disponibiliza endereço de e-mail para que o cidadão se comunique com a Companhia, tampouco com a área responsável pelo programa de regularização fundiária de interesse social, sendo que o único meio disponível para contato é um link direto para Ouvidoria Geral do GDF.

5. Baixa implementação das Áreas de Regularização de Interesse Social

61. O PPA 2012/15, no que tange ao Programa Temático “6225 – Regularização Fundiária”, previu também como objetivo específico: “002 - Regularizar assentamentos urbanos informais localizados na Áreas de Regularização de Interesse Social – ARIS e nos núcleos urbanos implantados pelo Poder Público com parcelamento ainda não registrados”, elegendo como Unidade Responsável a CODHAB.

62. Para alcançar esse objetivo, 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.

63. Assim como nos demais Objetivos Específicos, as metas estipuladas são demasiadamente genéricas, dificultando a análise do grau de contribuição para o alcance do objetivo específico e implementação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial.

64. A primeira e a terceira metas não determinam a que locais se referem as regularizações, conforme prioridades estipuladas pelo governo, e a segunda, embora determine o local, não estabelece a quantidade de unidade imobiliárias que deveriam ser regularizadas. A ausência de definições mais específicas também pode ser observada na descrição da última meta, pois não foram indicados os locais e quais trabalhos técnicos sociais seriam realizados.

65. Com base em informações prestadas pela SEGETH e pela CODHAB, acerca das metas estipuladas no plano plurianual, foi possível apurar a regularização das seguintes áreas de interesse social:

Tabela 8 – Quantidade de Unidade Habitacionais regularizadas em ARIS em cumprimento às metas estabelecidas no PPA 2012/15.

Denominação da área regularizada	SEGETH ²⁷		CODHAB ²⁸	
	Nº Residências ²⁹	Nº Habitantes	Nº Lotes	Nº Habitantes
DNOCS ³⁰	*	*	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 ³¹	34.370 ³²
Riacho Fundo II - Etapa 1 - Complementação ³³	*	*	1.738 ³⁴	6.700 ³⁵
TOTAL	17.300	68.507	17.976	71.519

* 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.

66. 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**).

67. Importa mencionar que, conforme tabela acima, mais uma vez os dados apresentados pela SEGETH e pela CODHAB não são compatíveis. Além da diferença entre o número de unidades habitacionais e habitantes, relativos a cada área regularizada, destaca-se que o DNOCS e o Riacho Fundo II – Etapa 1 – Complementação não constam das informações prestadas pela Secretaria de Gestão do Território e Habitação.

68. Em consulta à Coordenação de Urbanismo – COURB³⁶, foi informado que não se tem conhecimento sobre essas regularizações, não obstante a publicação dos Decretos nºs 30.721/09³⁷ e 36.180/14³⁸, que aprovaram os respectivos projetos

²⁷ Fonte: e-doc 31DCE0C8

²⁸ Fonte: <http://www.CODHAB.df.gov.br/pagina/regioes-administrativas>, consultado em 15/07/2016.

²⁹ Consideradas unidades habitacionais, para fins de aferição do alcance da meta estabelecida no PPA 2012/15.

³⁰ 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).

³¹ Número de lotes proposto no projeto urbanístico, o qual já foi registrado em cartório e encontra-se em fase de implementação.

³² População final prevista, dado que o projeto se encontra em fase implementação.

³³ 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).

³⁴ Número de lotes proposto no projeto urbanístico, o qual já foi registrado em cartório e encontra-se em fase de implementação.

³⁵ Valor aproximado, haja vista que o projeto se encontra em fase implementação.

³⁶ Órgão vinculado à Secretaria de Gestão do Território e Habitação – SEGETH.

³⁷ Aprova o Projeto Urbanístico da Área de Regularização de Interesse Social – ARIS DNOCS, na Região Administrativa de Sobradinho – RA V, e dá outras providências.

³⁸ Aprova o projeto de regularização fundiária, inserido na primeira etapa do Riacho Fundo II, localizado na Região Administrativa XXI.

urbanísticos.

69. Isso se deve, provavelmente, em razão da extinção da Secretaria de Estado de Regularização de Condomínios - SERCOND³⁹, tendo sido suas atribuições, junto com as do, também extinto, Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos – GRUPAR, transferidas à SEGETH, em específico à Coordenação de Urbanismo – COURB, à Central de Aprovação de Projetos – CAP e ao Grupo Intersetorial de Urbanismo – GIURB. Acerca disso, a COURB informou:

*“Tendo em vista o grande volume de processos recepcionados e a considerável redução no quadro de servidores desta Secretaria, informamos que **não foi possível, até o presente momento, sistematizar as informações relacionadas a situação em que todos os processos se encontram**, de modo que segue anexa uma segunda planilha contendo as informações relacionadas aos processos já analisados por esta Coordenação.”*⁴⁰

*“Deste modo **foram recepcionados pela SEGETH, em março de 2015, os processos de regularização fundiária que se encontravam sob a responsabilidade do GRUPAR/SERCOND**, os quais vêm sendo analisados por esta COURB e encaminhados conforme fase de aprovação em que se encontram. Isto posto, **informamos que o trabalho de levantamento de dados vem sendo realizado sistemática e continuamente, entretanto não encontra-se concluído em função do elevado volume de processos e quadro reduzido de servidores.**”*⁴¹

70. Com isso, nota-se que a descontinuidade administrativa, decorrente da mudança de governo, é motivo de prejuízo para o acompanhamento da regularização fundiária, devido à falta de sistematização e ausência de mecanismo de controle dos processos. Ainda assim, cabe à SEGETH efetuar estratégia de organização, de modo a possibilitar o adequado cumprimento de sua missão institucional e evitar que o problema venha a se repetir por ocasião de eventuais mudanças administrativas.

71. Ainda com relação à falta de confiabilidade dos dados, cabe mencionar que foram desconsideradas, dentre as informações apresentada pela CODHAB, quanto às áreas por ela regularizadas: a Vila Varjão e a Vila Telebrasilândia – por constituírem projetos aprovados no âmbito do PDOT 1997, antes mesmo da criação da Companhia -, bem como a Vila Estrutural e a ADE Oeste Samambaia - por não serem áreas de regularização, mas parcelamento urbano e oferta habitacional, nesta ordem.

72. 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

³⁹ Decreto nº 36.236, de primeiro de janeiro de 2015.

⁴⁰ Ofício nº 530.000.006/2016-AJL/GABIN/SEGETH. (e-doc 31DCE0C8-c) (fl. 3)

⁴¹ Ofício nº 530.000.146/2016-AJL/GABIN/SEGETH. (e-doc 591BED37-c) (fl. 14)

e sites de notícias.

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

Tabela 9 – 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	25%
	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	33%
	2 1ª Etapa	Registrado	
	3 1ª Etapa - Complementação	Registrado	
	4 2ª Etapa	Não registrado	
	5 3ª Etapa	Não registrado	
	6 4ª Etapa	Não registrado	

74. Logo, é possível afirmar que a meta de regularizar os núcleos urbanos em questão não foi alcançada com sucesso, haja vista que a maior parte dos projetos ainda se encontram pendentes.

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

76. 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 – SIHAB⁴²:

Tabela 10 – Relatório Geral de Escrituração de imóveis apresentado pela CODHAB, relativo às regularizações fundiárias promovidas em áreas de interesse social⁴³.

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

⁴² e-doc CAF75FA6

⁴³ 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).

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
Total	62.990	10.283
	73.273	

77. 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.



Figura 2 – Propaganda de realizações do Governo, citando a entrega de mais de 10.000 escrituras em 2015 (fonte: <https://www.youtube.com/watch?v=6oaJILApnuk>).

78. Todavia, examinando o rol de beneficiários apresentados pela CODHAB⁴⁴, verificou-se que, **dentre 17 nomes pesquisados aleatoriamente⁴⁵, 16**

⁴⁴ e-doc CAF75FA6

⁴⁵ e-doc BED02192

havia 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 11 – 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
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.

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

80. Corroborando essa constatação, importa destacar que os dados da

CODHAB não coincidem com a informação encaminhada pela SEGETH, segundo a qual:

Tabela 12 - Regularizações Fundiárias promovidas em Áreas de Interesse Social – ARIS e Áreas de Interesse Específico - ARINE, conforme dados da SEGETH.

Registro	Qntde Projetos	Nº Residências
SIM	8	18.472
NÃO	72	27.212
IMPUGNADO	2	
Aguarda Dec. Jud.	2	
EM CARTÓRIO	3	
Total	87	

81. Os dados fornecidos pela Secretaria incluem os imóveis regularizados tanto em ARINES quanto em ARIS, sendo que, **segregando apenas regularização fundiária em ARIS o total de unidades habitacionais até 2015 seriam apenas 14.778 unidades**, número bem distante do informado pela CODHAB (73.273 unidades). Vale esclarecer que esse número de residências apresentado pela SEGETH é uma estimativa, não necessariamente significando que os beneficiários já possuem escritura em mãos, posto que são projetos urbanísticos em processo de implementação.

82. Essa incompatibilidade de dados demonstra mais uma vez a falta de fidedignidade das informações fornecidas pelos agentes governamentais envolvidos, bem como a ausência de registros confiáveis e controle acerca dos processos de regularização.

83. Corroborando as evidências ora apresentadas, a Corregedoria Geral do Distrito Federal, em auditoria realizada para subsidiar as contas de governo referente ao exercício de 2015, avaliou a execução do Programa Temático 6225 - Regularização Fundiária, concluindo pela baixa implementação das metas estabelecidas no PPA⁴⁶. Do referido relatório destacam-se os dois seguintes indicadores, com o respectivo desempenho:

Tabela 13 - Resultado dos Indicadores 886, 887 e 888, do PPA 2012/15.

Indicador		Unidade de Medida	Índice	Exercício				Total
Código	Descrição			2012	2013	2014	2015	
886	Número de escrituras emitidas por doação	Unidade	Desejado	6.500	6.500	6.500	6.500	26.000
			Alcançado	5.665	2.978	3.291	10.293	22.227
887	Número de títulos concedidos	Unidade	Desejado	28.500	28.500	19.000	19.000	95.000
			Alcançado	4.342	1.045	74	368	5.829

84. Conforme dito anteriormente (§ 238), apesar de ter afirmado a distribuição de 10.293 escrituras em 2015, constatou-se que, no rol de beneficiários

⁴⁶ Relatório CGDF (e-doc D1B953AD – Processo nº 35.668/15)

encaminhado pela CODHAB, constam pessoas cujas escrituras foram emitidas em anos anteriores, algumas antes mesmo de 2009, data de aprovação do último PDOT. Portanto, os dados apresentados são questionáveis e, mesmo que correspondessem à realidade, percebe-se que ainda assim a meta não teria sido alcançada.

85. O indicador 886 trata de escrituras emitidas por doação no âmbito da Lei nº 4.996/2012, por se tratar de áreas de interesse social. Conforme dados extraídos do Relatório da CGDF, o resultado aquém do esperado para esse indicador se deve, principalmente, ao **baixo comparecimento de beneficiários aos Cartórios de Notas e de Registro de Imóveis**⁴⁷, 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, mesmo sendo baixo, desestimula o comparecimento do beneficiário; e a não renovação do convênio CODHAB/ANOREG⁴⁸ tendo em conta o descumprimento dos cartórios ao disposto no Provimento nº 44 do CNJ, que estabelece a gratuidade do valor de registro das escrituras públicas de doação, nos termos dos seus arts. 30 e 31, *in verbis*⁴⁹:

“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.

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 m² (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.”

86. Neste ponto, cabe destacar a ausência de interação entre os órgãos do distrito federal e a Corregedoria do Tribunal de Justiça de DF, órgão responsável pela fiscalização dos cartórios no Distrito Federal.

87. Além do baixo comparecimento dos beneficiários aos cartórios para

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Esse convênio tinha como objeto a redução do valor a ser pago pela escritura.

⁴⁹ e-doc 019A594B-e

registro da escritura, é importante destacar que o insucesso do programa de regularização de interesse social também se deve ao esgotamento do prazo de requerimento e à baixa adesão ao programa de regularização.

88. Quanto ao prazo, a Lei nº 4.996/12, alterada pela Lei nº 5.347/14, impôs que os interessados na doação de escrituras, no âmbito da regularização de interesse social, deveriam efetuar requerimento até 31 de dezembro de 2014. Portanto, após essa data, não é mais possível requerer regularização nesses termos. Havia previsão de que esse prazo fosse dilatado, entretanto até hoje não foi editada lei apta a fazê-lo.

89. Por outro lado, a baixa adesão ao programa, durante a vigência do prazo de requerimento, provavelmente se deve ao ineficiente chamamento do público alvo. Acerca disso, a CODHAB informou⁵⁰ que “A divulgação do Programa se deu **apenas** por meio da divulgação do **Site "Regularizou é Seu" e dos Postos Avançados de Atendimento** implantados em algumas cidades”⁵¹. Portanto, só ficaram sabendo da existência do programa de regularização fundiária de interesse social aqueles que procuraram o site oficial ou um dos postos de atendimento. Não foi dada publicidade em meios de maior alcance, como jornais de grande circulação, propagandas televisivas e divulgação direta às comunidades envolvidas. Além disso, contactou-se que não há campanha de esclarecimento voltada para a população mais carente, no sentido de conscientizar acerca da importância da regularização do imóveis e emissão das respectivas escrituras⁵².

90. O indicador 887, por sua vez, trata de títulos de propriedade precária, denominado Termo de Concessão de Uso – TCU, o qual é concedido para regularizar temporariamente a situação dos cidadãos que ocupavam áreas irregulares, até que esses recebam a transferência definitiva do domínio pelo Poder Público, materializada por meio da escritura. Esse não é um indicador relevante para fins de política de regularização fundiária, haja vista que a orientação é emitir esse tipo de título apenas em casos excepcionais, priorizando-se a entrega de títulos definitivos.

91. Por fim, quanto à meta de “Coordenar e acompanhar a execução do trabalho técnico social na política de regularização fundiária”, o objetivo é prestar apoio social à população que ocupa essas áreas de regularização de baixa renda. Nos termos da Portaria nº 21/2014 do Ministério das Cidades, o objetivo geral desse trabalho social é “promover a participação social, a melhoria das condições de vida, a efetivação dos direitos sócias dos beneficiários e a sustentabilidade da intervenção”⁵³.

92. Assim, nessas áreas regularizadas de baixa renda, devem ser realizados trabalhos no sentido de assistir a comunidade com capacitação, promoção de ações sociais para minorar eventuais efeitos negativos decorrentes da intervenção,

⁵⁰ Resposta à Nota de Auditoria nº 8. (e-doc 8D85738D) (fl. 8)

⁵¹ Posto fixo: Brazlândia, Ceilândia, Estrutural, Itapoã, Recanto das Emas, Riacho Fundo I e II, Samambaia, Santa Maria, São Sebastião, Sobradinho II e Planaltina. Posto provisório: Vila Planalto e Vila Telebrasilândia.

⁵² Tanto em termos urbanísticos e sociais, quanto para fins de garantia dos direitos sucessórios.

⁵³ Manual de Instruções do Trabalho Social, aprovado pela Portaria nº 21/2014 do Ministério das Cidades, pág.5.

promoção de ações de educação ambiental e patrimonial e implementação de iniciativas gerados de trabalho e renda. Para isso, a Portaria estabelece 4 eixos de atuação: mobilização, organização e fortalecimento social, acompanhamento e gestão social da intervenção, educação ambiental e patrimonial e desenvolvimento socioeconômico.

93. Acerca dessa meta, a Corregedoria Geral do DF⁵⁴, por meio de avaliação dos resultados do Programa Temático 6225 – Regularização Fundiária, constatou ter sido empenhado e liquidado, em 2015, o valor de R\$ 35.334,00 no Projeto de Trabalho Técnico Social. Apesar disso, a CODHAB não informou como o gasto desses recursos foi utilizado para atingir o objetivo estabelecido.

94. Diante do exposto, mais uma vez, é possível concluir 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

95. O programa temático “6225 – Regularização Fundiária”, do PPA 2012/15, estabelece, ainda, o objetivo específico “004 - Regularizar os parcelamentos urbanos localizados em terras públicas do Distrito Federal, por meio da elaboração de estudos ambientais, projetos urbanísticos, registro em cartório de imóveis, e implantação de infraestrutura básica”, sendo a Terracap a Unidade Responsável para tanto.

96. Para atingir esse objetivo foi definida a seguinte meta:

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

97. Primeiramente, cabe informar que, nos termos do PPA 2012/15⁵⁵, existem 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 2015⁵⁶ não seja satisfatória, implicando baixa implementação do PDOT, cuja vigência se esgota já em 2018.

98. Pontuado isso, segue a avaliação acerca da meta estabelecida.

99. Conforme o texto de contextualização do plano plurianual, essas 40 ações consistem, na verdade, em 10 ações multiplicadas por 4 áreas estratégicas, visando à disponibilização de 12.640 lotes, sendo que tais ações estão organizadas da seguinte forma:

Tabela 14 – As 10 ações necessárias para a regularização de parcelamentos urbanos localizados em ARINES, segundo o PPA 2012/15.

Competência	Ações
Terracap	1 – Estudos geológicos / geotécnicos / topográficos
	2 – Estudos ambientais

⁵⁴ Relatório CGDF (e-doc D1B953AD – pág. 106)

⁵⁵ Anexo II, pág. 306.

⁵⁶ Último ano de vigência do plano plurianual em análise.

Órgãos Externos	3 – Projeto executivo de urbanismo
	4 – Projeto executivo de infraestrutura
	5 – Aprovação do projeto de infraestrutura pelas concessionárias
	6- Aprovação GRUPAR / SERCOND
	7 – Apreciação CONPLAN
	8 – Apreciação CONAM
	9 – Emissão licença ambiental
	10 – Emissão do Decreto

100. Portanto, para a regularização dos setores previstos, à Terracap competem 4 ações para cada setor a ser regularizado, sendo necessárias ainda 6 ações que estão na incumbência de outros órgãos.

101. 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. Entretanto, na meta estabelecida não foi especificado quais seriam as ARINEs contempladas.

102. Apesar disso, o plano plurianual menciona que os Setores Habitacionais Arniqueira, Bernardo Sayão, Ponte de Terra e Mansões Paraíso encontram-se com estudos e projetos em andamento, motivo pelo qual é possível depreender que sejam esses os setores a serem regularizados. Entretanto, se os estudos e projetos já encontravam-se em andamento à época da elaboração do PPA, então algumas das ações postas como meta, na verdade já estavam implementadas, não sendo necessárias, portanto, 40 ações.

103. São citados, também, os Setores Habitacionais Dom Bosco, Boa Vista – etapa I, Jardim Botânico – etapa II e Taquari – trecho II, porém estes estavam classificados como pendentes de providências por parte de órgãos externos, para que então pudessem ser vendidos aos ocupantes em processo licitatório com direito de preferência.

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

Tabela 15 - 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	40
			Alcançado	-	16	17	17

105. De modo mais detalhado⁵⁷, a meta por setor com sua respectiva realização, em cada exercício, foi a seguinte:

ARINE	2012	2013	2014	2015
-------	------	------	------	------

⁵⁷ Conforme Relatório da CGDF (e-doc D1B953AD).

	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
TOTAL	16	12	24	16	32	17	40	17

106. Portanto, ao longo do PPA 2012/15, não foram concluídas as 40 ações necessárias, ou seja, a meta de regularizar 9% das ARINEs não foi atingida.

107. Apesar disso, observa-se que as 4 primeiras ações, sob responsabilidade da Terracap, foram executadas para todos os projetos, restando pendentes ações sob responsabilidade de órgãos externos.

108. Nesse ponto, sobressai, novamente, a necessidade de um órgão que exerça a função de coordenação do processo de regularização fundiária, de modo a impulsionar e agilizar os trâmites, preferencialmente, nos moldes do Grupo de Trabalho Especial formado para promover a regularização de Vicente Pires, isto é, multidisciplinar e interinstitucional, no qual cada envolvido possui seus representantes e estes trabalham em conjunto para dar andamento ao processo, cada qual em sua área de atuação e todos sob a coordenação da Vice-Governadoria.

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

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

110. Nesse sentido, merecem destaque os seguintes trechos da Lei Complementar nº 803/2009:

Art. 7º O PDOT rege-se pelos seguintes princípios:

(...)

IX – reconhecimento da necessidade de gestão compartilhada entre os setores públicos, privados e a sociedade civil, envolvendo os municípios limítrofes ao Distrito Federal.

Art. 8º São objetivos gerais do PDOT:

X – 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 dos municípios limítrofes;

Art. 57. O desenvolvimento integrado com os municípios limítrofes dependerá do desenvolvimento de planos, programas e projetos conjuntos, firmados entre o Governo do Distrito Federal e as prefeituras, a partir de consórcios públicos.

§ 1º Os consórcios atuarão na prestação de serviços, compra de bens, produtos e equipamentos, instalação de infraestrutura e serviços para promover o saneamento ambiental para os municípios consorciados, agilizando o funcionamento das parcerias entre as cidades.

§ 2º Será prioritária a ação sobre as cidades de Águas Lindas de Goiás, Santo Antônio do Descoberto, Novo Gama, Valparaíso de Goiás, Cidade Ocidental e Planaltina de Goiás e sobre a bacia do ribeirão Alagado, contribuinte do reservatório de Corumbá IV.
Art. 104. O Plano Diretor propõe um conjunto de intervenções de estruturação do território baseado nos seguintes elementos:

II – na consolidação de novas centralidades de forma a reduzir a segregação socioespacial e a estabelecer relações com os municípios limítrofes;

Art. 214. O SISPLAN, em consonância com o disposto na Lei Orgânica do Distrito Federal, tem por finalidade básica a promoção do desenvolvimento do território com vistas à melhoria da qualidade de vida da população e ao equilíbrio ecológico do Distrito Federal, mediante a promoção de ações voltadas para:

VI – articulação e cooperação entre o Distrito Federal e os Estados de Goiás e Minas Gerais para o encaminhamento de ações integradas com os municípios limítrofes do Distrito Federal, no que se refere às questões de ordenamento territorial;

Art. 227. Compete à SEDHAB, como órgão executivo do SISPLAN:

IX – propor a adoção de mecanismos de cooperação entre o Distrito Federal, a União, Estados e Municípios, para o desenvolvimento territorial urbano;

111. 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.

112. A 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. O Decreto nº 7.469/2011, que regulamenta a referida lei complementar, dispõe que:

Art. 2º O Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - COARIDE, vinculado à Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO, tem a finalidade de coordenar as atividades a serem desenvolvidas na RIDE.

Art. 3º Compete ao COARIDE:

I - coordenar as ações dos entes federados que compõem a RIDE, visando ao desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais;

II - aprovar e supervisionar planos, programas e projetos para o desenvolvimento integrado da RIDE;

III - programar a integração e a unificação dos serviços públicos que lhes são comuns;

IV - indicar providências para compatibilizar as ações desenvolvidas na RIDE com as demais ações e instituições de desenvolvimento regional;

V - harmonizar os programas e projetos de interesse da RIDE com os planos regionais de desenvolvimento;

VI - coordenar a execução de programas e projetos de interesse da RIDE; e

VII - aprovar seu regimento interno.

113. Apesar disso, em consulta junto à SEGETH, foi constatado que, no âmbito da RIDE, 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. Na prática, não há nenhuma interação do DF junto aos municípios do entorno para fins de ordenamento territorial, atuando cada qual isoladamente, dentro de seus próprios interesses.

114. Essa atuação isolada gera situações prejudiciais à gestão territorial, como: impacto negativo na política habitacional do DF⁵⁸, registro irregular de terras distritais em cartórios dos municípios vizinhos e risco de invasões iniciadas no entorno avançarem para o território do Distrito Federal.

115. 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 por estarem reservadas para implantação de infraestrutura urbana, equipamentos públicos, programas habitacionais ou por constituírem área verde a ser preservada. Pelo disposto no PDOT 2009, essas áreas em **vermelho não são passíveis de regularização**, sendo consideradas áreas com alto risco de início ou expansão da ocupação irregular, razão pela qual constituem objeto de intensiva fiscalização por parte da AGEFIS.

⁵⁸ 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, 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.

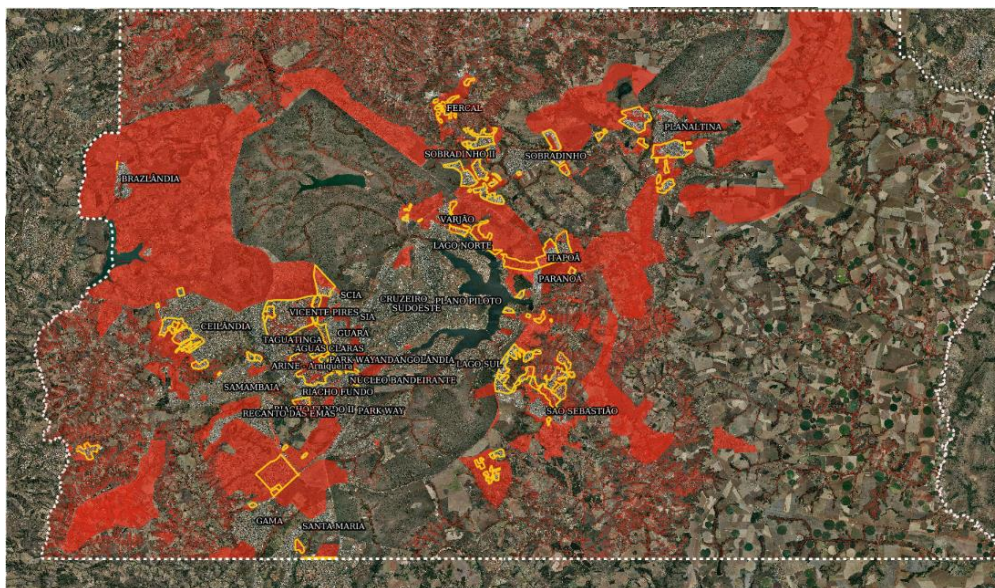


Figura 3 – Mapa de Combate à Grilagem e Ocupações Irregulares. (Fonte: <http://www.agefis.df.gov.br>, consultado em 20/06/2016)

116. A partir da análise do mapa 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 importância da gestão compartilhada do território, em busca de cooperação entre o Distrito Federal e os municípios de Goiás e Minas Gerais.

117. Posto que não há nenhum tipo de cooperação ou ação nesse sentido, conclui-se que resta desatendida a orientação do PDOT e demais disposições legais supracitadas.

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

118. O Zoneamento Ecológico-Econômico 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.

119. Nos termos do Decreto Federal nº 4.297/2002:

Art. 2º O ZEE, instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

Art. 3º O ZEE tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas.

120. Dessa maneira, cabe ao ZEE o papel de orientar o planejamento, a gestão e o uso do território, aumentando a eficácia e efetividade de planos, programas e políticas públicas e privadas.

121. Diante disso, o Plano Diretor estabeleceu que:

Art. 25. São diretrizes setoriais para o abastecimento de água, que compreende a proteção dos mananciais, a captação, a adução de água bruta, o tratamento, a adução de água tratada, a reservação e a distribuição de água:

(...)

IV – definir, a partir do Sistema de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos, novos mananciais para abastecimento de água que atendam ao acréscimo populacional a médio e longo prazos, considerando a eficiência, a salubridade e a sustentabilidade ambientais das bacias hidrográficas, as fragilidades e potencialidades do território indicadas no Zoneamento Ecológico-econômico do Distrito Federal e as formas de uso e ocupação do solo indicados nesta Lei Complementar.

(...)

Art. 143. A definição e a implantação de corredores ecológicos serão realizadas pelo órgão gestor da política ambiental com base no Zoneamento Ecológico-econômico – ZEE-DF.

(...)

Art. 148. Para o planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento territorial e urbano, o Distrito Federal poderá adotar os instrumentos de política urbana que forem necessários e admitidos pela legislação, tais como:

(...)

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

122. O PPA 2012/15, buscando reforçar a necessidade de elaboração do ZEE, explicitou em seu texto que:

A Constituição Federal (CF) de 1988 atribuiu aos municípios a responsabilidade constitucional de legislar sobre assuntos de interesse local. Assim, a determinação das formas de uso, ocupação e parcelamento do solo local (Art. 30, VIII) é parte dessa atribuição. Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, conforme disposto no §1º, Art. 32, da CF. Por isso, constam da

Lei Orgânica do DF os instrumentos da política urbana local (Art. 15, inciso X; e Art. 75, incisos VIII, IX, X, XI). Dentre eles vale destacar: i) Plano Diretor; ii) Lei de Uso e Ocupação do Solo; iii) disciplina do parcelamento e uso do solo; e iv) o zoneamento ambiental.

*Esses instrumentos têm por finalidade orientar e modelar o desenvolvimento urbano. Portanto, sua atualização tem por objetivo corrigir o descolamento entre os planos e programas governamentais e os processos sociais de apropriação do espaço. **Após o estabelecimento dos objetivos e macrodiretrizes urbanísticas propostos no Plano Diretor e neles baseados, os próximos passos serão: a) concluir o Zoneamento Ecológico-Econômico, ZEE;(...)***

123. 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.⁵⁹

124. Apesar disso, o Zoneamento Ecológico Econômico não foi concluído na vigência do plano plurianual e encontra-se, ainda, em fase de elaboração. Há que se considerar que desde o PDOT de 1992⁶⁰ já era prevista a necessidade de elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico e, no mesmo sentido, dispuseram os planos diretores seguintes⁶¹. Apesar disso, ainda não existe ZEE, persistindo a lacuna, em afronta ao prazo fixado na Lei Orgânica do Distrito Federal, de 24 meses a partir de sua promulgação, ocorrida em junho de 1993⁶².

⁵⁹ SEGETH, Ofício nº 530.000.006/2016-AJL/GABIN/SEGETH, e-doc 41B5BCO2 / e-doc 31DCE0C8-c

⁶⁰ Lei nº 353, de 18 de novembro de 1992, segundo a qual o Zoneamento Ecológico-Econômico devia ter sido elaborado no prazo de 180 dias a contar da data de publicação.

⁶¹ PDOT/1997 (Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997) e PDOT/2009 (Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009).

⁶² Art. 26 do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal.

125. Em 17 de abril de 2015, por meio da Portaria Conjunta nº 19, foi instituída a Comissão Distrital do ZEE-DF, responsável por elaborar esse instrumento, bem como instituída a Coordenação Geral Técnica do Zoneamento Ecológico-Econômico do Distrito Federal, no intuito de impulsionar a finalização do Projeto de Lei Ordinária do ZEE. Logo em seguida, em 30 de abril de 2015, por meio do Decreto nº 36.473, foi criada a Coordenação Política do Zoneamento Ecológico-Econômico do Distrito Federal, para assegurar a conclusão dos trabalhos desenvolvidos pela Coordenação Geral Técnica e pela Comissão Distrital do ZEE. O que pode ser verificado, na prática, é o atraso na conclusão da minuta do projeto de lei, cuja previsão, mais otimista, é de encaminhamento à Câmara Legislativa em agosto/2016, onde ainda passará pelas fases de análise e aprovação.

126. 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 PLC⁶³ do PDOT 2019, cujos trabalhos só serão iniciados após conclusão do ZEE, LUOS e PPCUB.

9. Implementação parcial do SISPLAN

127. A Lei Orgânica do DF⁶⁴ 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;

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.”

128. Diante disso, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 2009⁶⁵ 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, mediante ações voltadas para:

“I – elaboração, acompanhamento permanente e fiscalização do PDOT, da Lei de Uso e Ocupação do Solo, do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília e dos Planos de Desenvolvimento Locais;

II – permanente articulação e compatibilização entre as diversas políticas setoriais e o ordenamento territorial;

⁶³ Projeto de Lei Complementar.

⁶⁴ Título VII, Capítulo II, Seção IV.

⁶⁵ Art. 213, LC nº 803/2009.

III – garantia da compatibilidade entre os instrumentos que compõem o planejamento governamental – o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento Anual, o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social – e as diretrizes fixadas pelo PDOT, pelos Planos de Desenvolvimento Locais e pelo Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília;
IV – cooperação e articulação das ações públicas e privadas no território do Distrito Federal e seus municípios limítrofes;
V – aperfeiçoamento e modernização do instrumental técnico e legal e dos procedimentos administrativos, objetivando-se maior eficácia na execução da política de ordenamento territorial, urbano e ambiental;
VI – articulação e cooperação entre o Distrito Federal e os Estados de Goiás e Minas Gerais para o encaminhamento de ações integradas com os municípios limítrofes do Distrito Federal, no que se refere às questões de ordenamento territorial;
VII – fiscalização e acompanhamento da ocupação territorial e da gestão no Distrito Federal, de forma permanente, contínua e integrada;
VIII – garantia da aplicação dos instrumentos de política urbana;
IX – promoção da participação da sociedade por meio de organizações representativas no ordenamento e na gestão territorial.”

129. Assim, é possível perceber que cabe ao SISPLAN assegurar o cumprimento de todos os itens anteriormente analisados, sendo, portanto, imprescindível ao adequado ordenamento territorial do DF. **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.**

130. Para cumprir as ações sob sua responsabilidade, o SISPLAN é composto de órgãos colegiados superiores⁶⁶, órgãos colegiados regionais e locais⁶⁷,

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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.

órgãos executivos centrais⁶⁸, órgãos executivos setoriais⁶⁹ e órgãos executivos locais⁷⁰. Todavia, constatou-se que os órgãos colegiados superiores foram instituídos, porém restam pendentes de implementação muitos dos órgãos colegiados regionais e locais, com destaque para os Conselhos das Unidades de Planejamento Territorial – CUP.

131. Também integram o SISPLAN: o Sistema de Informação Territorial e Urbana do Distrito Federal – SITURB, o Sistema Cartográfico do Distrito Federal – SICAD e o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos do Distrito Federal.

132. Acerca desses sistemas, vale destacar que o SITURB ainda não se encontra em pleno funcionamento. Apesar de ter sido disponibilizado, via Web, um visualizador do sistema⁷¹, disponível para diversos órgão do GDF e também para o público, este ainda se encontra em fase de teste. Além disso, ainda resta pendente a regulamentação do SITURB, cuja minuta de decreto está prevista para ser concluída em novembro de 2016. Por fim, vale salientar que o Cadastro Territorial Multifinalitário ainda não foi implantado, por ser necessária contratação de cartografia cadastral atualizada, haja vista que a última atualização ocorreu em 1987.

133. 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

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

Meta/Ação	Contribuição p/ implementação do PDOT	Observação
1. Recuperar capacidade planej. 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

⁶⁸ 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).

⁶⁹ Entidades da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal que colaboram com o ordenamento territorial.

⁷⁰ As Administrações Regionais.

⁷¹ Site: www.siturb.SEGETH.df.gov.br.

		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 e ambiental.	INSUFICIENTE	Apenas 14 áreas em situação de ocupação irregular tiveram seus projetos urbanísticos aprovados (3,86%), em oposição a 348 projetos que 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 Portal de Regularização não fornece informações suficientes , nem permite a adequada interação do usuário com a Secretaria.
5. Regularizar assentamentos urbanos informais em ARIS.	INSUFICIENTE	Apenas 71.519 unidades habitacionais (63,29% 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 (33%), e São Sebastião, apenas a URB 114/09 (25%). 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.
6. Regularizar parcel. urbanos em terras públicas do DF.	INSUFICIENTE	Das 40 ações previstas, apenas 17 (42,5%) 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, nenhuma 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.
7. 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.

8. Elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico.	NULA	Até o presente momento não foi elaborado o Zoneamento Ecológico-Econômico.
9. Funcionamento do SISPLAN e atuação de seus principais órgãos.	INSUFICIENTE	Existem órgão do SISPLAN ainda não instituídos. Além disso, o SITURB ainda não está em seu funcionamento pleno.

135. 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 irregulares⁷². 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.

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, mesmo com algumas delas tendo sido consideradas metas fracas e pouco ambiciosas diante do que estabelece o PDOT. Além disso, as orientações do Plano Diretor consideradas imprescindíveis não foram implementadas.

136. 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, mesmo com algumas delas tendo sido consideradas metas fracas e pouco ambiciosas diante do que estabelece o PDOT. Além disso, as orientações do Plano Diretor consideradas imprescindíveis não foram implementadas.

137. Dentre os principais fatores que contribuíram para a baixa implementação do plano diretor, é possível citar:

- 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;
- Falta de capacidade técnica para otimizar os recursos disponíveis⁷³ – ocasionando baixo índice de regularizações em ARIS;
- Descontinuidade Administrativa – gerando interrupção dos processos de regularização, atraso na elaboração de instrumentos de planejamento e parcial implementação do SISPLAN;
- Plano Plurianual com metas tímidas, genéricas e de caráter, muitas vezes, meramente orientador, incapazes de promover a implementação do PDOT em um nível aceitável;

⁷² Fonte PPA 2016/19 – pág 181 (Dados de 2006, o que leva a crer que o número seja maior).

⁷³ 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)

- Não cumprimento das metas estabelecidas no PPA 2012/15.
- 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;
- Falha na divulgação dos programas de regularização de interesse social – resultando na baixa adesão a esse programas.

138. 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 habitacional. Não bastasse isso, é evidente a deficiência do acompanhamento/monitoramento da ocupação do Distrito Federal.

139. 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.