

## Índice

I - INTRODUÇÃO .....	2
II – O PLANEJAMENTO DA AUDITORIA.....	3
III – DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO .....	6
IV – QUESTÕES LEVANTADAS .....	9
<b>IV.I – Fragilidade de controle de divulgação/publicidade de informações relativas à regularização fundiária de entidades religiosas ou de assistência social, povos e comunidades tradicionais. ....</b>	<b>9</b>
<b>IV.II – Insuficiências de informações essenciais da cartilha da TERRACAP e orientações ....</b>	<b>16</b>
<b>IV.III – Fragilidade normativa quanto ao prazo de 30 (trinta) dias para realizar a opção de compra ou cessão de uso. ....</b>	<b>20</b>
<b>IV.IV – Fragilidade acerca dos mecanismos de controle interno relativos às realizar vistorias periódicas.....</b>	<b>21</b>
<b>IV.V – Deficiência na rotina e padronização de procedimentos.....</b>	<b>25</b>
V - CONCLUSÃO .....	30

**RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL – GRUPO DE TRABALHO  
INSTITUÍDO - PORTARIA Nº 393/2015 – PRESI/TERRACAP, de  
07/10/2015.**

**RELATÓRIO FINAL - GRUPO DE TRABALHO INSTITUÍDO - PORTARIA  
Nº 393/2015 – PRESI/TERRACAP, de 07/10/2015.**

**PROCESSO: Nº 111.001.400/2015**

## **I - INTRODUÇÃO**

Trata-se de análise motivada pela Auditoria Operacional instaurada pela PORTARIA Nº 393/2015 – PRESI/TERRACAP, de 07/10/2015, (fl.10), relativa ao Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna para o exercício de 2015.

Baseado na programação descrita no Plano citado, inicialmente, o grupo de trabalho buscou mapear as atividades inerentes à regularização fundiária das ocupações de áreas no Distrito Federal por entidades religiosas, de assistência social e comunidades tradicionais, sob o domínio da TERRACAP e do Distrito Federal.

Verificaram-se as atividades processuais do procedimento de regularização fundiária das ocupações em comento, bem como os controles internos das unidades envolvidas no âmbito desta TERRACAP. Sabe-se que a Diretoria de Habitação e Regularização Fundiária – DEHAB, com base na Resolução CONAD/TERRACAP nº 236, de 12 de dezembro de 2014, foi a unidade institucional designada para a análise dos processos administrativos de regularização suscitado.

Constatou-se que, embora o processo seja instruído por unidades orgânicas da TERRACAP, existe a participação de entes externos, como: a) SEGETH - Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal, antiga SEDHAB; b) SEMA: Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Distrito Federal, antiga SEDUMA; c) Eventuais Administrações Regionais que venham participar do processo, em decorrência de possibilidade prevista no Art. 7º da Lei Complementar Distrital nº 806/2009.

## **II – O PLANEJAMENTO DA AUDITORIA**

A elaboração do Plano de Auditoria que norteou este trabalho considerou os estudos das áreas envolvidas no processo de regularização fundiária em comento.

Na elaboração do Plano de Auditoria, ainda foram considerados outros fatores, a exemplo das técnicas de diagnóstico aplicáveis à Auditoria Governamental, bem como as informações relacionadas aos trabalhos dos Órgãos de Controle Externo.

Os trabalhos foram coordenados e supervisionados pela Controladoria Interna – COINT com a participação de representantes da

Diretoria de Habitação e Regularização Fundiária – DEHAB e a Assessoria da Presidência – ASPRE.

Os processos administrativos analisados constam do quadro abaixo:

**Quadro 01 - Amostra Inicial - Processos e seus apensos:**

<b>Nº do processo</b>	<b>Entidade</b>	<b>Classificação</b>	<b>Endereço</b>
111.001.021/2011	IGREJA ASSEMBLEIA DE DEUS EM ÁGUAS CLARAS	RELIGIOSA	Avenida das Araucárias, lote 405 – Águas Claras, Brasília/DF
111.001.036/2011	FEDERAÇÃO ESPÍRITA BRASILEIRA	RELIGIOSA	Setor de Grandes Áreas Norte - SGAN QD 603 MD F, Brasília/DF
390.000.658/2014	ASSOCIAÇÃO DOS AMIGOS DA SAÚDE MENTAL	ASSISTENCIAL	Setor Habitacional Riacho Fundo – Riacho Fundo Área Central – AC - 03, lotes 14 e 15 – Riacho Fundo I, Brasília/DF;
390.000.544/2014	INSTITUTO ADVENTISTA CENTRAL BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL  (CADEC- CENTRO ADVENTISTA DE DESENVOLVIMENTO DA SAMAMBAIA)	ASSISTENCIAL	QN 313, conjunto B, lote 01 e 02 – Samambaia, Brasília/DF;

Sobre os processos acima, selecionados por amostragem, realizaram-se análises e verificações de controles primários das áreas responsáveis, tais como: a) Fluxograma do Processo de Regularização de Templos e Entidades; b) check-lists/formulários da Diretoria de Habitação e Regularização Fundiária – DEHAB. c) disponibilização de informações, atualização de banco de dados e automação processual. Salienta-se que estas análises não se restringiram aos setores diretamente envolvidos, pois no decorrer dos trabalhos, buscaram-se informações em ambiente externo. Cumpre mencionar, que os responsáveis pelas unidades envolvidas prestaram as informações e forneceram documentos necessários ao cumprimento das competências atribuídas ao Grupo de Trabalho, nos prazos estabelecidos, conforme denota a Instrução de Serviço nº 05/PRESI, de 17 de agosto de 2012.

O Grupo de Trabalho instituído para a condução desta Auditoria pautou sua atuação na metodologia utilizada pelo Órgão Central de Controle Interno do Distrito Federal e com as demais normas editadas pelo The Institute of Internal Auditors – IIA, que constituem os padrões internacionais para a prática da auditoria interna.

As checagens ocorreram nas rotinas específicas dos processos administrativos que tratam da venda ou da concessão de direito real de uso com dispensa de licitação de imóveis firmada entre a TERRACAP e as entidades contidas na Lei Complementar Distrital nº 806/2009, Lei Federal nº 12.996/2014, Decreto Distrital nº 35.738/2014 e Resolução nº 236/2014-CONAD.

Nesse sentido, sobre a percepção situacional dos processos administrativos de regularização fundiária de entidades religiosas e assistenciais, separadamente, nas áreas definidas na legislação supracitada, analisamos a metodologia e a padronização aferida nos procedimentos operacionais que tem o intuito de conduzir à finalidade precípua do processo de trabalho.

Sob este prisma, procedeu-se a verificação da seguinte forma:

- Análise dos processos administrativos em apreciação pela TERRACAP – mapeamento e identificação de rotina processual;
- Mensuração do quantitativo de processos administrativos direcionados à TERRACAP;
- Verificação da documentação básica, das checagens e das validações;
- Pesquisa de normas e legislação aplicada;
- Identificação de responsáveis por cada etapa do processo;
- Análise de relatórios das áreas envolvidas;
- Análise de padronização e de conformidade das áreas;
- Análise dos controles primários das unidades organizacionais envolvidas;
- Verificação de eventuais alterações nas rotinas administrativas analisadas - existem fases pendentes de implementação/definição;
- Verificação das medidas de transparência e de publicidade ativa.

### **III – DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO**

O presente relatório contempla os resultados obtidos em decorrência da avaliação prévia dos processos administrativos voltados para a regularização fundiária das ocupações de áreas por entidades religiosas, entidades de assistência social e povos e comunidades tradicionais, sob o domínio da TERRACAP.

Cabe salientar que o processo de trabalho está delimitado parcialmente, isto é, não há processos administrativos de regularização que cumpriram todas as etapas do procedimento de regularização.

Sabe-se que, quanto ao aspecto legal, nos termos da Lei Complementar Distrital nº 806, de 12 de junho de 2009, são passíveis de

regularização as unidades imobiliárias e as demais áreas públicas ocupadas por entidades religiosas de qualquer culto para celebrações públicas e por entidades de assistência social, desde que atendidos os requisitos legais.

Temos que, alterada pelas Leis Complementares Distritais nº 834, de 06 de julho de 2011, e nº 873, de 02 de dezembro de 2013, a LC nº 806/2009 expandiu, aos povos e comunidades tradicionais, a possibilidade de regularização fundiária das áreas que ocupavam, nos mesmos moldes das entidades religiosas e das de assistência social.

*“Art. 25. Aplicam-se aos Povos e Comunidades Tradicionais as disposições desta Lei referentes às entidades religiosas de qualquer culto e às entidades de assistência social. (Artigo acrescido pela Lei Complementar nº 873, de 2013, e declarado inconstitucional, sem redução de texto: ADI nº 2014 00 2 004206-4 – TJDFT, Diário de Justiça, de 12/9/2014 e de 10/11/2014.)*

*§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, entendem-se como Povos e Comunidades Tradicionais os grupos culturalmente diferenciados que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.*

*§ 2º Fica assegurada aos Povos e Comunidades Tradicionais, como legítimos ocupantes, a opção pela concessão de direito real de uso gratuita, nos termos do art. 23.”*

Tomou-se ciência do julgamento da ADI nº 2014.00.2.004206-4, que entendeu por inconstitucional, sem redução de texto, o art. 25 da Lei Complementar n.º806/2009, com a redação dada pela Lei Complementar n.º873/2013, para excluir a interpretação que leve à dispensa da necessária aprovação de nova lei complementar específica para a desafetação e alienação dos imóveis públicos ocupados, quando não preenchidos previamente os requisitos do artigo 56 do ADT da Lei Orgânica, com a estrita

observância da data limite da ocupação também em relação aos Povos e Comunidades Tradicionais, fixada originalmente pela Lei Complementar nº 806/2009.

Assim, inobstante o teor da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2014.00.2.004206-4, a LC nº 806/2009 permanece vigente, excluída, portanto, apenas a interpretação que possa levar ao entendimento que estaria dispensada participação popular e projeto de lei complementar específico, encaminhado pelo Executivo, que estabeleça o uso e a ocupação de solo.

Além de conceituar as áreas passíveis de regularização, quais sejam aquelas ocupadas pelos beneficiários descritos no artigo 1º, a LC nº 806/2009 apresenta anexos nos quais relaciona a grande maioria dessas áreas, contudo não limitando a regularização aos itens relacionados.

O Decreto Distrital nº 35.192, de 21 de fevereiro de 2014, posteriormente revogado pelo Decreto Distrital nº 35.738, de 18 de agosto de 2014, veio regulamentar a LC nº 806/2009.

Deste modo, o relatório de situação dos processos administrativos de venda ou concessão de direito real de uso com dispensa de licitação de imóveis firmado entre a TERRACAP e as entidades apontou o inequívoco ineditismo da matéria, sendo, portanto, assunto novo e permeado de inúmeros questionamentos. Tais fatores, ainda não permitiram que o processo de trabalho tivesse seu ciclo concluído.

Os levantamentos a serem realizados neste trabalho tiveram o intuito de contribuir com o mapeamento do processo de trabalho de que trata a Portaria nº 393/2015 – PRESI/TERRACAP, tecendo recomendações pertinentes para o aprimoramento da gestão no que tange à regularização fundiária das ocupações de áreas por entidades religiosas, entidades de assistência social e povos e comunidades tradicionais, sob o domínio da TERRACAP e do Distrito Federal.

As informações levantadas poderão dar oportunidade à Controladoria Interna - COINT de interpretar as rotinas operacionais da DEHAB no que tange à matéria, de forma a contribuir para a melhoria do processo de trabalho em comento, seja através da revisão dos procedimentos, seja no gerenciamento de recursos físicos e humanos. Por fim, dentro de um cenário macro, a melhoria contínua dos processos ou dos controles internos visa efetivar a adequada gestão dos processos operacionais da empresa.

Nesta linha, o Grupo de Trabalho buscou responder à seguinte questão: O processo administrativo voltado à venda ou à concessão de direito real de uso, com dispensa de licitação de imóveis, envolvendo a TERRACAP e as entidades religiosas/assistenciais, está instruído de maneira a atingir sua finalidade/atender o propósito definido na legislação afeta à política de regularização fundiária?

#### **IV – QUESTÕES LEVANTADAS**

##### **IV.I – Fragilidade de controle de divulgação/publicidade de informações relativas à regularização fundiária de entidades religiosas ou de assistência social, povos e comunidades tradicionais.**

Quanto ao eventual descontrole na divulgação/publicidade de informações, no que tange à atualização do sítio eletrônico em relação ao cadastramento dos interessados na política de regularização das entidades relacionadas no processo, se destaca que:

Visando difundir a política pública de regularização urbanística e fundiária dos imóveis ocupados por entidades religiosas, entidades sociais ou por povos e comunidades tradicionais, a TERRACAP elaborou um

documento, o qual denominou de “cartilha”, disponibilizado em meio físico e em formato eletrônico, ressaltando os requisitos e procedimentos básicos e necessários ao reconhecimento do direito de preferência à entidade ocupante, nos casos de compra e venda ou concessão de direito real de uso dos imóveis. No intuito de explicar de maneira clara e didática os procedimentos aplicáveis e utilizando a exponencial capacidade de disseminação da informação, a Companhia publicou a cartilha em seu sítio na rede mundial de computadores (web).

Fronte à legislação vigente, se constatou que os processos administrativos devem ser protocolizados na SEGETH e enviados à TERRACAP. Identificou-se que parte dessa legislação, com ênfase para o Decreto Distrital nº 35.738, foi editada em 2014 e outra vem desde 2009. Nesse lapso temporal, grande quantidade de processos foi protocolizada junto à TERRACAP sendo restituídos à SEGETH (antiga SEHDAB) para as providências que competem à SEGETH - instrução processual.

Acostadas à Lei Complementar Distrital nº 806/2009, que instituiu a política pública em comento, constam relações dos imóveis passíveis de regularização. Tais relações, contudo, não estão completas, isto é, não esgotam o rol dos imóveis a serem regularizados, conforme previsões contidas nos arts. 14 e 22 dessa Lei.

No que tange à esfera administrativa governamental distrital, quanto à parte processual, identificou-se que os procedimentos de regularização envolvem a SEGETH, vez que os processos administrativos iniciam-se, ou deveriam iniciar-se, pela Secretaria de Estado responsável pela gestão do território e pelo desenvolvimento urbano do Distrito Federal (atual SEGETH, antiga SEDHAB). Com isso, objetivamente, tem-se que a atualização da *home page* da TERRACAP encontra-se desatualizada.

Aos processos cuidados pela ADHAB, setor responsável pela análise na TERRACAP, cabe o destaque de que a inclusão dos dados dos

interessados no sítio da TERRACAP na web não é procedida diretamente pela área, cabendo esta atribuição à Coordenação de Informática (CODIN).

Constata-se que os sistemas desta Empresa Pública não estão integrados, de sorte a permitir atualização automática do banco de dados de que tratamos. Mesmo que permitisse, o cadastramento do processo com assunto contendo qualquer divergência, por mínima que for, dificulta, senão, impossibilita, a compatibilização entre os bancos de dados. Tal dificuldade é extensiva ao outro sistema de controle de processos utilizados em âmbito do Distrito Federal, denominado de SICOP.

Dessa forma é possível afirmar que os sistemas não estão integrados, o que possibilita a ocorrência de erros e omissões quando do procedimento de atualização do sítio na web, uma vez que a atualização depende de encaminhamentos manuais de unidades orgânicas distintas.

Verificou-se que os processos recepcionados pela TERRACAP são registrados no Sistema Gestão de Processos e Expedientes, versão 2 (GPEv2), entretanto, não é possível realizar conciliação entre esse sistema e os dados disponibilizados pela cartilha divulgada na web, uma vez que o GPEv2 não permite a emissão de relatório contemplando o tipo de assunto.

Destarte, frisamos que é impraticável estipular a quantidade e identificar o universo dos imóveis e dos interessados a serem contemplados, dada a característica da amostra no âmbito do Distrito Federal.

Voltando à cartilha disponibilizada via web, existem 02 (duas) abas relativas aos processos. Identificou-se, na aba *processos*, uma relação de 407 (quatrocentas e sete) entidades - essa quantidade diz respeito aos processos relacionados nesta Empresa. Desde 15/10/2015 até 04/12/2015, data da nossa análise, não há alteração nesses dados, portanto, existe a possibilidade de que novos processos tenham entrado nesta Empresa sem que haja tempestiva atualização dos controles internos.

Constatamos que é possível conciliar a relação de processos de regularização fundiária das ocupações de áreas no Distrito Federal por entidades religiosas, de assistência social e comunidades tradicionais sob o domínio da TERRACAP disponíveis na *home page* da estatal, com a relação quantitativa da DEHAB/ADHAB, muito embora, tal cruzamento seja moroso, uma vez que depende de identificação manual da numeração de cada processo.

Constatou-se que os controles gerenciais da área responsável pelo trato primário das questões pertinentes à matéria não coincidem com os dados divulgados e disponíveis no sítio da TERRACAP, na parte destinada à publicidade e à divulgação qualitativa e quantitativa dos processos de regularização fundiária das entidades suscitadas no presente relatório.

Até 31/08/2015, as informações quantitativas a respeito da regularização fundiária dos imóveis ocupados por entidades assistenciais, religiosas ou por comunidades tradicionais foram inseridas na página da TERRACAP na internet, em dois links distintos:

a) a partir da opção “serviços”, em <http://www.TERRACAP.df.gov.br/sistemasInternet/TERRACAPMANUAL/> ;

b) a partir da opção “cartilhas”, em <http://www.TERRACAP.df.gov.br/sistemasInternet/cartilhas/visualizacao.php?id=1> .

Ainda no que tange a este tópico, constatou-se que os títulos das cartilhas, manuais e dos links disponibilizados na *home page* da empresa estavam incompletos. Mencionavam-se “entidades religiosas e assistenciais” nestes documentos, muito embora a atual redação da Lei Complementar Distrital nº 806/2009 contempla entidades religiosas, entidades assistenciais

e comunidades tradicionais.

Observou-se que as informações contidas nos 02 (dois) caminhos disponibilizados não eram as mesmas. Clicando na opção “cartilhas”, por exemplo, o cidadão tinha acesso às listas de entidades religiosas, assistenciais e comunidades tradicionais que possuem processos de regularização fundiária em tramitação na TERRACAP. Essa informação, contudo, não estava disponível caso fosse acessada por meio da opção “serviços”.

Por fim, caso o cidadão decidisse imprimir as informações disponibilizadas a partir da opção “serviços”, teria em mãos não uma cópia fiel do que consta do *site*, mas 01 (uma) “Cartilha — orientações para regularização das unidades imobiliárias ocupadas por entidades religiosas de qualquer culto parra celebrações públicas ou entidades de assistência social”. Ademais, essa nova cartilha não traria, por exemplo, informações desta Empresa Pública, tais como, telefones, e-mail e horários de funcionamento da Gerência de Atendimento ao Cliente - GEATE. Essas informações, entretanto, constam do *link* supostamente impresso, dando ensejo ao surgimento de documentos paralelos.

Em 01/09/2015, com a mudança do *lay out* do site, as informações disponibilizadas nos dois caminhos (a partir do *link* “cartilhas” ou a partir do *link* “serviços”) foram unificadas. Hoje, por qualquer caminho, o usuário do *site* da TERRACAP será conduzido à mesma página na internet, qual seja, <http://www.TERRACAP.df.gov.br/sistemasInternet/cartilhas/visualizacao.php?id=1>.

Observamos que a página em questão contém informações atualizadas de contato com a TERRACAP, bem como a relação dos processos ora em apreciação por esta Empresa Pública.

Constata-se que não há, contudo, menção à regularização fundiária em favor de povos e comunidades tradicionais citados pela Lei Complementar nº 806/2009.

Os quadros abaixo denotam o formato de exposição das informações dos processos relacionados:

## QUADRO 02 - TELA “PROCESSOS APROVADOS” DA CARTILHA NA INTERNET

ENTIDADES RELIGIOSAS OU DE ASSISTÊNCIA SOCIAL						
Apresentação	LEGISLAÇÃO	QUEM É BENEFICIÁRIO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 806/2009:	COMO SOLICITAR A REGULARIZAÇÃO	DA CONVOCAÇÃO PARA REGULARIZAÇÃO		
AQUISIÇÃO DAS UNIDADES	DO CONTRATO DE COMPRA E VENDA	GRATUIDADE DA CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO COM OPÇÃO DE COMPRA	CANAIS DE ATENDIMENTO	CANAIS DE ATENDIMENTO		
CANAIS DE ATENDIMENTO	PROCESSOS	Processos Aprovados				

  

Processos Aprovados						
Mostrando 10 Instituições	Pesquisar Instituição: <input type="text"/>					
PROCESSO	ENTIDADE	ENDEREÇO	OPÇÃO	ANEXO E ITEM DA LC 806/2009	ENTIDADE	AÇÃO
111.001.938/2011	INSTITUTO INSPIRAÇÃO E DIREITOS HUMANOS	SH7Q QD. 07 CONDOMÍNIO C LOTE 01 - VARRÃO - DF	COMPRA	ANEXO 10 - ITEM 21	ASSISTENCIAL	<a href="#">situação</a>
111.001.947/2011	IGREJA EVANGÉLICA PENTECOSTAL CRISTO É VIDA	SH7Q QD. 04 CONDOMÍNIO A LOTE 06 - VARRÃO - DF	COMPRA	ANEXO 1 - ITEM 06	RELIGIOSA	<a href="#">situação</a>
111.001.021/2011	IGREJA ASSIMBLEIA DE DEUS EM ÁGUAS CLARAS	AVENIDA DAS ARAUCÁRIAS 405 ÁGUAS CLARAS - DF	COMPRA	ANEXO 0 - ITEM 01	RELIGIOSA	<a href="#">situação</a>
111.001.002/2011	IGREJA BATISTA FILADÉLFA	AVENIDA DAS ARAUCÁRIAS 1.025 ÁGUAS CLARAS - DF	ADINDA NÃO DEFINIU	ANEXO 1 - ITEM 02	RELIGIOSA	<a href="#">situação</a>
111.001.006/2011	IGREJA BATISTA LIBERDADE	05 05 RUA 100 LOTE 24 ÁGUAS CLARAS - DF	ADINDA NÃO DEFINIU	ANEXO 1 - ITEM 06	RELIGIOSA	<a href="#">situação</a>
111.001.005/2011	IGREJA BATISTA PASTORAL EBENEZER	SSA/S BUS LOTE 3 BRASILIA - DF		ANEXO - 1 ITEM 08	RELIGIOSA	<a href="#">situação</a>
111.001.036/2011	FEDERAÇÃO ESPÍRITA BRASILEIRA	SSA/N QD 803 HD F 4 - BRASILIA - DF				<a href="#">situação</a>
111.001.044/2011	CENTRO ESPÍRITA LUZ E VERDADE CABOCLA DURBINA	QIM 30 A E 10° CEARÁLIA	COMPRA	ANEXO 0 - ITEM 07	RELIGIOSA	<a href="#">situação</a>
111.001.048/2011	IGREJA PENTECOSTAL DA MISSÃO SALVAÇÃO	QND 16 CONDOMÍNIO F LOTE 06 OCELÂNDIA - DF	COMPRA	ANEXO 1 - ITEM 32	RELIGIOSA	<a href="#">situação</a>
111.001.050/2011	IGREJA EVANGÉLICA PENTECOSTAL COLUNA DE FOGO	QND 01 CONDOMÍNIO H LOTE 01 - OCELÂNDIA - DF	COMPRA	ANEXO 1 - ITEM 33	RELIGIOSA	<a href="#">situação</a>
PROCESSO	ENTIDADE	ENDEREÇO	OPÇÃO	ANEXO E ITEM DA LC 806/2009	ENTIDADE	AÇÃO
Mostrando 1 a 10 de 34 entidades religiosas ou de assistência social						
						Anterior 1 2 3 4 Próximo

A provável causa do descasamento das informações citadas pode estar ocorrendo por falha na comunicação entre os setores envolvidos. Entretanto, o mapeamento realizado indica que existe tempestivo registro da entrada dos processos no setor responsável – DEHAB, sendo redirecionada para ADHAB. Posteriormente, esta última deveria encaminhar o controle atualizado para a Assessoria de Comunicação – ASCOM, com o auxílio da Coordenação de Informática – CODIN. Sendo assim, a efetiva atualização das informações pode não estar ocorrendo por: a) inexistência do Setor

de Informática citado; b) pelo não envio da informação pela ADHAB; c) pela intempestividade da ASCOM na gestão da página.

A causa da não conformidade apontada nesta questão de auditoria decorre da não atualização tempestiva dos cadastros digitais constantes da *home page* da TERRACAP. As evidências que suportam tal constatação estão acostadas às fls. (270/278) do Processo 111.001.400/2015, a partir das respostas obtidas na Solicitação de Auditoria nº 04, enviadas no Despacho nº 0099/2015 – DEHAB, à fl. x.

Em razão dos dispositivos legais, sobretudo os arts. 14 e 22 da LC nº 806/2009, não há a quantificação ou a identificação da integralidade dos imóveis passíveis de regularização ou dos interessados nesses imóveis. Ainda em função da legislação, considerando que os processos administrativos envolvem a SEGETH, não é possível se afirmar categoricamente que todos os processos das entidades interessadas estão ou estiveram sob a análise do setor responsável, qual seja, a Assessoria da Diretoria de Habitação e Regularização Fundiária (ADHAB).

O descasamento entre as informações divulgadas *na home page* da TERRACAP e as existentes na DEHAB podem acarretar distorções, bem como confundir eventuais interessados na política de regularização fundiária das ocupações de áreas no Distrito Federal por entidades religiosas, de assistência social e comunidades tradicionais.

Frente às dificuldades relatadas, não há como asseverar que todos os interessados e os respectivos processos administrativos estejam contemplados no sítio da TERRACAP, na web.

Quanto à atualização periódica e tempestiva dos dados publicados, mormente quanto à instrução processual, entende-se que esta não vem ocorrendo de forma efetiva.

A divulgação deve ser dentro de parâmetros razoáveis, de maneira analítica o suficiente para contemplar a totalidade de informações necessárias à sociedade. A disponibilização dessas informações é um encargo atribuído a esta Empresa Pública, devendo ser tempestiva.

Para tanto, sugere-se que seja elaborado cronograma/roteiro de atualização mensal para que a ASCOM proceda à atualização das informações demandadas pela DEHAB/ADHAB.

### **RECOMENDAÇÕES À DEHAB:**

a) Cadastrar os processos administrativos junto aos sistemas GPEv2 – TERRACAP e ao SICOP – SEGETH/GDF, atinentes à regularização dos imóveis das entidades religiosas ou de assistência social, com o assunto principal “REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEL” e com o assunto secundário, iniciando-se com a expressão “LEI COMPLEMENTAR 806/2009” – tal recomendação é válida somente com relação aos novos processos.;

b) Elaborar cronograma de atualização mensal para que a ASCOM proceda à atualização das informações demandadas pela DEHAB/ADHAB, delimitando prazos para envio das informações;

c) Aperfeiçoar, com o auxílio da ASCOM e da CODIN, a veiculação e a publicação da lista dos imóveis dos processos de regularização de imóveis da TERRACAP e do Distrito Federal, ocupados por entidades religiosas, por assistenciais, pelos povos e comunidades tradicionais;

### **IV.II – Insuficiências de informações essenciais da cartilha da TERRACAP e orientações**

Ainda em relação às informações da Cartilha de Políticas de Regularização das Entidades em comento disponíveis no sítio da TERRACAP, o Grupo de Trabalho se debruçou nas informações disponíveis aos interessados. Foi indagado se as informações disponibilizadas eram suficientes para orientar o interessado de forma a efetivar a finalidade de regularização. Questionou-se se cartilha contempla as questões que podem vir a ser suscitadas no processo de regularização e se existe espaço para eventuais complementações.

Sabe-se que, conceitualmente, cartilha é um conjunto de orientações elementares sobre determinado tema. Em linhas gerais, a cartilha divulgada no sítio da TERRACAP na internet, informações relativas à regularização urbanística e fundiária dos imóveis ocupados por entidades religiosas, entidades sociais ou por povos e comunidades tradicionais, apresenta as orientações básicas necessárias à protocolização dos processos administrativos voltados à regularização desses imóveis.

Contendo informações elementares, pode-se afirmar que, em primeiro momento, a cartilha contempla satisfatoriamente uma das funções a que se propõe, qual seja, o direcionamento para a formalização dos processos administrativos de regularização.

Evidentemente, por se tratar de orientações preliminares, a cartilha não contempla a totalidade das informações suficientes ao processo de trabalho de regularização. Quiçá um manual de procedimentos tenha esse propósito.

Entende-se que as dificuldades verificadas no desenvolvimento da cartilha não possuem uma causa específica. Entretanto, o ineditismo da matéria pode dificultar a visualização de todas as hipóteses de dúvidas ou de necessidade de informação. Em sendo assim, se faz oportuno implementar melhorias e complementações na Cartilha.

Detecta-se que a insuficiência de informações pode gerar:

a) a migração para canais alternativos de atendimento e, em consequência, a ampliação das demandas telefônica e presencial, sobrecarregando as atividades corriqueiras da Gerência de Atendimento ao Cliente – GEATE e, eventualmente, da Diretoria Extraordinária de Habitação e Regularização Fundiária de Interesse Social-DEHAB;

b) a elevação da quantidade de reclamações na Ouvidoria, comprometendo a imagem da TERRACAP;

c) o incremento de processos administrativos mal instruídos, demandando maior tempo e esforço de análise;

d) a protocolização de processos administrativos por entidades que não atendam as condições necessárias, previstas em legislação e essenciais à regularização fundiária.

Neste sentido, entendemos que há espaço para melhorias na cartilha divulgada, as quais podem se converter em expressivo ganho na orientação aos interessados e na instrução e análise processual.

#### **RECOMENDAÇÕES À DEHAB:**

a) Ampliar o relacionamento com a CODIN, permitindo a divulgação dos dados na internet diretamente pela DEHAB;

b) Inserir na página inicial da cartilha a data de atualização dos dados (p.e. “Atualizada até \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_”);

c) Nas abas APRESENTAÇÃO e BENEFICIÁRIOS, incluir os povos e comunidades tradicionais, nos moldes da Lei Complementar nº 806/2009;

d) Enfatizar que o processo administrativo deve ser formalizado inicialmente junto à SEGETH;

e) Incluir no rol de documentos, necessários à protocolização do processo administrativo, a comprovação de ocupação do imóvel até a data de 31/12/2006, seguindo a Portaria SEDHAB nº 69, de 03 de outubro de 2014;

f) Na cartilha constam 03 (três) abas indicativas dos canais de atendimento, contudo, nenhuma delas permite acesso para a obtenção de informações;

g) Alterar o título da aba/transação PROCESSOS para INTERESSADOS;

h) Existem 02 (duas) abas relativas aos processos. Na aba PROCESSOS consta relação de 407 (quatrocentas e sete) entidades destacando as informações: nº sequencial, nº do processo, endereço, segmento (aparentemente voltado para as entidades religiosas), a identificação e localidade da entidade e a situação do processo. O campo “situação” cria no usuário a expectativa da informação sobre a situação de análise do processo, contudo, acessando esse link depara-se apenas com a tramitação processual. A aba PROCESSOS APROVADOS destaca a existência de 34 entidades, contemplando o nº do processo, a identificação e o endereço da entidade, a opção pelo tipo de regularização e o campo “ação”, que traz a mesma informação do campo “situação” da aba PROCESSOS. Logo, recomenda-se excluir a aba PROCESSOS APROVADOS, tratando a aprovação como uma modalidade de SITUAÇÃO;

i) Relacionar os tipos de modalidade de SITUAÇÃO, permitindo a pesquisa e a emissão de relatórios em conformidade com cada opção;

j) Possibilitar a pesquisa dentro da aba/transação INTERESSADOS também pelo número do processo, além do nome da entidade, mas mantendo a opção de pesquisa por fragmento do nome da entidade;

k) Para efeitos de controle, inserir a quantidade de interessados, processos e de imóveis analisados;

l) Elaborar um roteiro rápido de esclarecimento de dúvidas, do tipo “perguntas e respostas”;

#### **IV.III – Fragilidade normativa quanto ao prazo de 30 (trinta) dias para realizar a opção de compra ou cessão de uso.**

Quanto ao tópico acima, se constatou que o prazo de 30 (trinta) dias estipulado para que o interessado faça a opção de compra, conforme consta nos processos auditados (390.000.544/2014 e 111.001.021/2011) foi cumprido pelo menos na amostra analisada, ou seja, nos processos em que há a ciência do laudo de avaliação, as entidades optaram pela opção de compra dentro do prazo. Assim, em relação a esses 02 (dois) processos, não se vislumbra a ocorrência de fatos a serem observados com relação a este ponto.

Já o processo 111.001.036/2011, não possui a opção de compra, em razão do requerente já ser o proprietário do imóvel, não se aplicando, portanto, o prazo supracitado - vide a questão de auditoria 4.1.5.

Em relação ao processo 390.000.658/2014, constatou-se que foi formalizado o pedido de concessão gratuita em 04/09/2014 e o laudo foi efetuado em 22/07/2015.

Entende-se que, caso o interessado não exercesse a opção de compra no prazo de 30 (trinta) dias após tomar a ciência do laudo, estar-se-ia em confronto com o estipulado no artigo 3º da Resolução nº 236/2014-CONAD/TERRACAP. Verifica-se que inexistente disposição que regulamente os desdobramentos do não atendimento da opção de compra dentro do prazo.

A não opção dentro do prazo de 30 (trinta) dias, formalmente não traria maiores consequências ao interessado, tendo em vista a omissão na Resolução nº 236/2014, não atribuindo a perda do direito à regularização.

#### **RECOMENDAÇÕES À DEHAB:**

a) Propor alteração da Resolução ao Conselho de Administração/TERRACAP, modificando a existente, para contemplar, entre outros procedimentos, a eventual alteração do prazo para realizar a opção de compra ou cessão de uso, a critério da TERRACAP, bem como atribuir alguma penalidade à interessada, como por exemplo, alguma taxa ou multa pela sua inércia, ou ainda, a inclusão do imóvel em regular procedimento licitatório.

b) Promover chamamentos públicos dos interessados para apresentarem toda a documentação pertinente, caso ainda não o tenham feito.

#### **IV.IV – Fragilidade acerca dos mecanismos de controle interno relativos às realizar vistorias periódicas.**

A preocupação para a necessidade de realização de vistorias pós-venda dos imóveis a serem regularizados é, entre outros, em decorrência da hipótese de se dar destinação diversa da prevista na Lei Complementar nº 806/2009. Salienta-se que o acompanhamento permanente da regularização das atividades desenvolvidas no imóvel pode mitigar diversos riscos. O momento da vistoria foi discutido, bem como os mecanismos de controle interno para a regularização fundiária em análise.

Verifica-se que a realização de vistorias após a lavratura da escritura pública poderia eventualmente ser suprimida, desde que exista a observação de cláusula resolutive na matrícula do imóvel, tal como assevera o art. 2º, § 2º do Decreto 35.738/2014.

A vistoria a posteriori pode ir além da confirmação propriamente dita da propriedade. Esta pode ser utilizada para fins de confirmação da realização de atividades não previstas nos atos constitutivos das entidades.

Todavia, considerando que o objetivo desta auditoria é a verificação do procedimento de regularização quanto à instrução dos processos com o atingimento da finalidade definida na legislação de regularização das ocupações das entidades previstas, entende-se que a vistoria do imóvel é procedimento que possui razoabilidade caso não exista a cláusula resolutive citada, para fins de melhor instrução processual.

A partir da Lei complementar nº 806/2009, que instituiu a política pública de regularização urbanística e fundiária das unidades imobiliárias e demais áreas públicas ocupadas por entidades religiosas de qualquer culto para celebrações públicas e por entidades de assistência social, entende-se que a comprovação e a identificação do ocupante são ações essenciais ao início do processo.

Nesta mesma linha, a regularização destes imóveis por ser realizada com dispensa de procedimento licitatório, impõe uma série de limitações à entidade regularizada, tais como à proibição de exploração de atividade comercial que não tenham relação com a atividade fim da entidade religiosa ou assistencial (art. 19 LC nº 806/2009), proibição de alteração de uso de unidade imobiliária (art. 24 LC nº 806/2009), proibição de cessão ou transferência, a qualquer título, a terceiros, sem anuência prévia da TERRACAP, (art. 36 Resolução nº 236/2014) dentre outras vedações.

Assim, pela forma como será proposta a regularização destes imóveis tornar-se-á necessário um acompanhamento mais rigoroso por parte da administração.

Alerta-se que esta auditoria restou, pois, limitada, em extensão e abrangência, em relação à análise dos instrumentos de regularização em razão de, até o momento, não ter sido celebrado nenhum contrato com as entidades de que tratamos no presente relatório.

O imóvel após ser alienado pela TERRACAP em condições especiais poderá ter seu uso alterado ou ser alvo de especulação comercial de terceiros, descaracterizando os fins sociais da Lei Complementar nº 806/2009.

Sabe-se que o comércio de imóveis é atividade lucrativa no Distrito Federal. Este fato, aliado a outros fatores como a destinação dos imóveis, sua localização, poderá despertar o interesse na comercialização do imóvel adquirido pela entidade religiosa ou assistencial.

Por conclusão lógica, eventual infringência às vedações normativas que tratam da realização de atividade comercial distinta da finalidade social do ente regularizado, a cessão do imóvel a terceiros sem anuência da TERRACAP, ou ainda o encerramento das atividades, somente poderão ser constatados mediante a vistoria dos imóveis e em momento posterior à regularização, após a celebração do Contrato de compra e venda ou de concessão de uso.

Verificou-se que, após a venda do imóvel a TERRACAP não teria como acompanhar a destinação que lhe seria dada, gerando assim uma insegurança quanto ao cumprimento da legislação afeta.

A falta de acompanhamento do desenvolvimento das atividades religiosas ou assistenciais poderá propiciar descontrolado sobre os imóveis alienados em caráter especial (com avaliação diferenciada e com dispensa

do procedimento licitatório), criando no adquirente ou concessionário uma expectativa quanto à possibilidade de desvirtuamento da atividade inicialmente proposta, de venda ou transferência do imóvel a terceiros.

Esta comercialização iria contrariar todo o espírito da legislação que era dar proteção legal às ocupações exercidas por entidades religiosas e assistenciais que, apesar de desempenhar papel importante na sociedade, não tinham condições para regularizar suas ocupações em função do alto preço dos imóveis, conforme mensagem de encaminhamento do Projeto de Lei Complementar nº 116/2009, Mensagem nº 41/2009.

Constata-se que é possível restringir a ocorrência de destinação diversa do imóvel a ser regularizado com o registro da cláusula resolutiva na matrícula do imóvel.

Conforme relatado anteriormente, houve uma limitação ao escopo desta Auditoria no que toca a ausência de contratos de compra e venda ou de concessão de uso celebrados pela TERRACAP que tenham por fundamento a regularização de entidades religiosas ou assistenciais. As etapas procedimentais ainda não se completaram, isto é, o ciclo operacional do processo de regularização fundiária não se efetivou, motivo pelo qual não houve como constatar a real necessidade de vistorias suplementares.

### **RECOMENDAÇÕES À DEHAB:**

- a) Exigir que, depois de efetuada a venda do imóvel a TERRACAP, o adquirente do imóvel apresente certidão de ônus, como documento necessário à solicitação de regularização – relacionamento com a SEGETH;
- b) Prever na elaboração do contrato e/ou escritura cláusula resolutiva, na matrícula do imóvel, tratando do art. 2º, § 2º do Decreto 35.738/2014;

c) Propor rotinas administrativas com as unidades orgânicas envolvidas para a realização de vistorias, a qualquer tempo, bem como o aperfeiçoamento dos controles primários do processo de regularização fundiária.

#### **IV.V – Deficiência na rotina e padronização de procedimentos.**

O Grupo de Trabalho se debruçou na instrução processual da amostra analisada, com o objetivo de verificar se existem documentos considerados imprescindíveis para efetivar a regularização fundiária das ocupações em comento – exemplo: certidão de ônus, não presentes dos autos. Questionou-se quanto a completude da instrução processual.

Foram analisados 04 (quatro) processos administrativos instaurados para a regularização de entidades assistenciais e religiosas. Fizeram parte da amostra processos que tiveram início no âmbito da TERRACAP e na Secretaria de Estado de Habitação Regularização e Desenvolvimento Urbano do DF – SEDHAB.

Nos processos administrativos iniciados na SEDHAB, 390.000.544/2014 e 390.000.658/2014, verificou-se que o primeiro documento a compor a instrução processual é o requerimento de regularização apresentado pela entidade, firmado pelo seu representante legal. Este requerimento é acompanhado de instrumentos de representação e de constituição da entidade, laudo de vistoria do imóvel, check-list da documentação apresentada, certificação quanto à data de ocupação e desenvolvimento de atividades e encaminhamento a TERRACAP.

Os autos, assim que ingressam na TERRACAP, na maioria das vezes (a partir do Decreto 35738/2014, não houve mais variações), são submetidos à Gerência de Pesquisa e Avaliação – GEPEA, para a realização de nova vistoria e avaliação dos imóveis pretendidos. Porém a rotina processual varia, apesar da existência de fluxo de processo na DEHAB, ou

seja, de definição metodológica padrão, a sequencia procedimental obrigatória pode não ocorrer. Nos casos analisados, constatou-se variação em relação ao procedimento adotado, não havendo, portanto, padronização sequencial de métodos.

No processo nº 390.000.658/2014 foram anexadas certidões de ônus, comprovando a dominialidade dos imóveis, a Norma de Gabarito – NGB - comprovando a destinação, e, por fim, foi realizada a vistoria e a avaliação.

Já o processo nº 390.0000544/2015 recebeu tratamento diverso. Foi encaminhado diretamente à vistoria e avaliação, sem preocupação prévia com a dominialidade do imóvel. Referida avaliação foi submetida ao representante legal do interessado que, na ocasião, emitiu declaração concordando com os valores encontrados.

Identificou-se que, nos processos nº 111.001.036/2011 e 111.001.021/2011, o procedimento começou pela vistoria e caracterização dos imóveis. Em seguida os processos foram remetidos a SEDHAB. Logo após, foi promovida a juntada das Normas de Gabarito - NGB correspondentes a unidade imobiliária, e a intimação da interessada para juntada de documentação necessária a identificação da entidade ocupante e exarado despacho favorável à regularização. Tal fato se deve a não entrada em vigor do Decreto Regulamentador nº 35.738/2014.

No processo nº 111.001.036/2011 foi identificada uma peculiaridade. No retorno dos autos a TERRACAP identificou-se outro processo administrativo tratando da mesma entidade, processo nº 111.001.037/2011. Ocorre que neste último processo já havia sido feito todo o trabalho descrito anteriormente. Juntaram-se aos atos as certidões de ônus dos lotes ocupados pela entidade atestando que os imóveis já eram de propriedade da entidade desde 27/04/1983, não havendo, portanto, o que ser regularizado.

Já no processo nº 111.001.021/2011 surgiu dúvida entre a SEDHAB e a DEHAB quanto a necessidade de realização de novas vistorias para fim de regularização. A ACJUR se posicionou no sentido de ser necessária a realização de vistorias pela SEDHAB e pela TERRACAP, em cumprimento ao Decreto nº 35.738/2014. Na sequência o processo foi remetido a SEDHAB, que promoveu a vistoria junto ao imóvel e restituiu os autos a TERRACAP para a avaliação do terreno.

Na próxima etapa, o imóvel foi avaliado. O preço submetido ao interessado que declarou aceite. Foram solicitadas pesquisas quanto a existência de débitos da entidade com a TERRACAP, e existência de débitos sobre o imóvel (tributos).

De sorte que até ser requisitado para esta Auditoria o processo aguardava remessa a ACJUR para análise e parecer quanto a legalidade da venda do imóvel à entidade ocupante.

Alerta-se que esta auditoria ficou limitada na análise dos instrumentos de regularização em razão de ainda não ter sido celebrado nenhum contrato. Existe, portanto, o risco deste trabalho não avaliar pontos substanciais no processo de regularização fundiária em comento.

Os documentos apresentados pelos interessados em regularizar os imóveis são, primeiramente, apresentados junto à SEGETH, a qual também realiza vistoria e certifica o desenvolvimento de atividades anterior a dezembro de 2006. Posteriormente, em instrução processual, devem ser juntados demais documentos que comprovem a situação real do imóvel, visando analisar a situação de cada imóvel. Em que pese não haver obrigação da TERRACAP em solicitar documentos diversos, tal medida deve ser adotada pela DEHAB como, por exemplo: melhor comprovação de ocupação do imóvel, documentos de constituição, atas de assembleia. A conferência de tais documentos passa pela obrigatoriedade da TERRACAP em agir dentro da legalidade, não podendo haver o risco de lhe imputar

posterior responsabilidade por atos omissos com relação ao cumprimento da legislação afeta ao caso.

Da análise dos 04 (quatro) processos da amostra verificou-se que, apesar de existirem legislação e normas para a condução da regularização fundiária em questão, bem como a definição do papel de cada entidade envolvida - TERRACAP e SEDHAB/SEGETH, as sequências procedimentais e as composições processuais referentes à rotina administrativa analisada ainda não são uniformemente seguidas.

A metodologia e a sequência procedimental aplicadas nos processos instruídos antes do Decreto nº 35738/2014 são distintas das aplicadas aos instruídos atualmente. A diferença decorre da data de entrada em vigência do Decreto, em 2014. De qualquer forma, utilizando a metodologia anterior ou posterior ao Decreto supracitado, o acostamento de documentos dentro do processo ainda não obedece a uma sequência pré-definida.

Sob este prisma, identificamos que, apesar de existir definição quanto ao início do procedimento de regularização e a relação de documentos que devem ser anexados pela parte para a instrução do feito, a instrução processual não está sendo feita de forma homogênea e padronizada.

A falta de definição de uma rotina específica para os processos de regularização pode gerar uma tramitação excessiva do expediente administrativo, tanto no âmbito interno, quanto entre os entes públicos envolvidos.

Note-se que na amostra estipulada os processos caminharam entre TERRACAP e SEDHAB/SEGETH para a coleta de informações que já poderiam ter sido juntadas em um único momento.

Neste ponto, também é importante ressaltar que no processo nº 111.001.036/2011, iniciado pela TERRACAP, sem o requerimento da entidade ocupante ocasionou a instauração de outro processo, tratando da mesma entidade correndo-se o risco de serem proferidas decisões contraditórias.

Constatou-se que a rotina é conduzida de forma alternada e manual, não havendo, assim, padronização ou automação de registros, que por sua vez, evitam ou minimizam a ocorrência de erros.

Não bastasse isso, neste mesmo caso, a falta de definição da documentação necessária à instauração do procedimento de regularização ocasionou a instrução de dois processos sem necessidade para o propósito em questão, uma vez que a certidão de ônus do imóvel ocupado, documento que confirmou que a propriedade dos imóveis já era da entidade ocupante desde 1983, foi juntada após os procedimentos de habilitação junto a SEDHAB, e de vistoria/avaliação no âmbito da TERRACAP.

#### **RECOMENDAÇÕES À DEHAB:**

a) Assegurar que os imóveis regularizados tenham em seus processos autuados com as informações necessárias, tais como: certidão de ônus do imóvel, ficha GIU – Gestão de Imóvel Urbano, Certidão Negativa de Tributos ou Positiva com efeito de negativa e demais documentos pertinentes ao imóvel;

b) Desenvolver procedimentos sequenciais, específicos e obrigatórios (check-lists), para fins de uniformização da instrução processual;

c) Automatizar os procedimentos de registro/entrada de pedidos de regularização fundiária, bem como os de atualização cadastral, e os de divulgação de informações na *home page* - para melhoria dos controles e transparência;

d) Garantir que as rotinas definidas aos processos de regularização fundiária sejam efetivadas - uma vez que os procedimentos já estão mapeados;

e) Exigir, como requisito inicial da instrução processual, que a documentação obrigatória prevista no decreto regulamentador esteja presente, a exemplo da Certidão de ônus - exigível para iniciar o processo de regularização em comento;

f) Questionar junto à CODIN acerca da viabilidade da criação de um ambiente virtual que proporcione o cadastramento de entidades interessadas na regularização em questão, com o objetivo de evitar a duplicidade de autuação de processos e pedidos eivados de vícios formais ou materiais.

## V - CONCLUSÃO

Identificaram-se fragilidades nos procedimentos administrativos de regularização em análise, bem como possibilidades de modelos de negócio a partir da interpretação combinada da Lei Complementar Distrital nº 806/2009 com o Artigo 8º da Lei nº 12.996/2014, conforme quadro abaixo:

**Quadro 02** – Modelos de negócio de regularização fundiária das entidades em comento

Beneficiário	Modelo de negócio de regularização fundiária	Base legal
--------------	--	------------

Entidades religiosas	Venda ou concessão de direito real de uso com dispensa de licitação.	Art. 8º, Lei 12.996/2014*
Entidades assistenciais	Venda ou concessão de direito real de uso com dispensa de licitação.	Art. 8º, Lei 12.996/2014*
Comunidades tradicionais	Venda ou concessão de direito real de uso em licitação com direito de preferência - Povos e Comunidades Tradicionais não estão contemplados na lei 12.996/2014 que trata da venda direta.	Lei Complementar Distrital 806/2009.

\* Considerando a legislação vigente imposta.

É inegável, a partir dos exames realizados, que os processos de regularização fundiária das ocupações de áreas no Distrito Federal por entidades religiosas, de assistência social e comunidades tradicionais sob o domínio da TERRACAP e do Distrito Federal estão instruídos parcialmente, haja vista que o ciclo operacional de trabalho de regularização fundiária ainda não se efetivou. Nota-se que a metodologia, de uma forma geral, carece de maturidade processual.

São inúmeros os fatores identificados e apontados neste trabalho que contribuem para esta realidade. Poderíamos citar os aspectos legais, relacionados às lacunas legislativas, operacionais, metodológicas e fáticas, às controvérsias judiciais e às indefinições administrativas relacionadas à conjuntura do Distrito Federal.

A questão ainda hoje é tratada de forma rasa e incipiente, apesar da importância que permeia o assunto de regularização fundiária das ocupações das áreas em comento. Entretanto, considerando o escopo e as limitações da presente auditoria, entende-se que os achados apontam para a

necessidade de implementação de providências visando fixar os procedimentos operacionais mínimos para fins de efetivação da regularização pretendida.

Delimitar o processo, recomendando melhorias, é fundamental para propiciar maior estabilidade e segurança entre as partes envolvidas, sobretudo no que tange à garantia da segurança jurídica. Sob este instituto, sabe-se que a estabilidade das relações jurídicas demonstrada notadamente no art. 5º, XXXVI, da Constituição da República de 1988, assevera que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Assim sendo pode-se afirmar que a segurança jurídica é um princípio constitucional, disciplinado dentre os direitos e garantias fundamentais, sendo pertinente, inclusive, nesta análise. Adicionalmente, em relação à segurança jurídica que está objetivamente voltada à proteção que o Estado deve conceder à sociedade, principalmente no que tange a mudanças na política estatal que possam fragilizar algum direito à estabilidade e à previsibilidade, entende-se que a TERRACAP deve aperfeiçoar seus mecanismos de instrução processual para atingir efetivamente a finalidade dos processos de regularização em comento.

Visando atingir uma instrução processual adequada, identificaram-se pontos de não conformidade na rotina operacional analisada. Os apontamentos deste relatório se reportam ao efetivo mapeamento dos processos, a partir de análises analíticas dos mecanismos de controle interno desta estatal.

Na avaliação do processo de trabalho constatamos a existência de entraves essenciais para a efetivação da regularização fundiária das entidades em comento, com a ausência de definições imprescindíveis, como, por exemplo: a) A falta de definição de juros; b) Possibilidade de surgimento de fatos supervenientes decorrentes de pendências suscitadas por Órgãos de Controle Externo; c) Possibilidade de inexistência de escritura pública de compra e venda ou de contrato de concessão de direito real de uso de imóveis

inseridos na política analisada; ausência de registros públicos; d) Possibilidade de alteração da legislação pertinente (p.e. Resolução CONAD nº 236/2014); e) insegurança normativa, o que impossibilita a completa instrução processual. A ausência de tais definições importam na instrução parcial dos processos administrativos afetos ao assunto.

Quanto a isso, foram desenvolvidas neste relatório, as manchetes/achados de auditoria:

IV.I – Fragilidade de controle de divulgação/publicidade de informações relativas à regularização fundiária de entidades religiosas ou de assistência social, povos e comunidades tradicionais;

IV.II – Insuficiências de informações essenciais da cartilha da terracap e orientações;

IV.III – Fragilidade normativa quanto ao prazo de 30 (trinta) dias para realizar a opção de compra ou cessão de uso;

IV.IV – Fragilidade acerca dos mecanismos de controle interno - viabilidade de realizar vistorias periódicas da sedhab e da terracap - não somente antes da formalização da venda ou da concessão de uso, mas também após a formalização do negócio, até a conclusão do pagamento (ou em prazo determinado após a formalização da escritura ou contrato de concessão);

IV.V – Deficiência na rotina e padronização de procedimentos.

**Como medidas saneadoras, foram emitidas as recomendações:**

**QUESTÃO 01:**

**RECOMENDAÇÕES À DEHAB:**

a) Cadastrar os processos administrativos junto aos sistemas GPEv2 – TERRACAP e ao SICOP – SEGETH/GDF, atinentes à regularização dos imóveis das entidades religiosas ou de assistência social, com o assunto principal “REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEL” e com o assunto secundário, iniciando-se com a expressão “LEI COMPLEMENTAR 806/2009” – tal recomendação é válida somente com relação aos novos processos.;

b) Elaborar cronograma de atualização mensal para que a ASCOM proceda à atualização das informações demandadas pela DEHAB/ADHAB, delimitando prazos para envio das informações;

c) Aperfeiçoar, com o auxílio da ASCOM e da CODIN, a veiculação e a publicação da lista dos imóveis dos processos de regularização de imóveis da TERRACAP e do Distrito Federal, ocupados por entidades religiosas, por assistenciais, pelos povos e comunidades tradicionais;

**QUESTÃO 02:**

**RECOMENDAÇÕES À DEHAB:**

a) Ampliar o relacionamento com a CODIN, permitindo a divulgação dos dados na internet diretamente pela DEHAB;

b) Inserir na página inicial da cartilha a data de atualização dos dados (p.e. “Atualizada até \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_”);

c) Nas abas APRESENTAÇÃO e BENEFICIÁRIOS, incluir os povos e comunidades tradicionais, nos moldes da Lei Complementar nº 806/2009;

d) Enfatizar que o processo administrativo deve ser formalizado inicialmente junto à SEGETH;

e) Incluir no rol de documentos, necessários à protocolização do processo administrativo, a comprovação de ocupação do imóvel até a data de 31/12/2006, seguindo a Portaria SEDHAB nº 69, de 03 de outubro de 2014;

f) Na cartilha constam 03 (três) abas indicativas dos canais de atendimento, contudo, nenhuma delas permite acesso para a obtenção de informações;

g) Alterar o título da aba/transação PROCESSOS para INTERESSADOS;

h) Existem 02 (duas) abas relativas aos processos. Na aba PROCESSOS consta relação de 407 (quatrocentas e sete) entidades destacando as informações: nº sequencial, nº do processo, endereço, segmento (aparentemente voltado para as entidades religiosas), a identificação e localidade da entidade e a situação do processo. O campo “situação” cria no usuário a expectativa da informação sobre a situação de análise do processo, contudo, acessando esse link depara-se apenas com a tramitação processual. A aba PROCESSOS APROVADOS destaca a existência de 34 entidades, contemplando o nº do processo, a identificação e o endereço da entidade, a opção pelo tipo de regularização e o campo “ação”, que traz a mesma informação do campo “situação” da aba PROCESSOS. Logo, recomenda-se excluir a aba PROCESSOS APROVADOS, tratando a aprovação como uma modalidade de SITUAÇÃO;

i) Relacionar os tipos de modalidade de SITUAÇÃO, permitindo a pesquisa e a emissão de relatórios em conformidade com cada opção;

j) Possibilitar a pesquisa dentro da aba/transação INTERESSADOS também pelo número do processo, além do nome da entidade, mas mantendo a opção de pesquisa por fragmento do nome da entidade;

k) Para efeitos de controle, inserir a quantidade de interessados, processos e de imóveis analisados;

l) Elaborar um roteiro rápido de esclarecimento de dúvidas, do tipo “perguntas e respostas”;

### **QUESTÃO 03:**

#### **RECOMENDAÇÕES À DEHAB:**

a) Propor alteração da Resolução ao Conselho de Administração/TERRACAP, modificando a existente, para contemplar, entre outros procedimentos, a eventual alteração do prazo para realizar a opção de compra ou cessão de uso, a critério da TERRACAP, bem como atribuir alguma penalidade à interessada, como por exemplo, alguma taxa ou multa pela sua inércia, ou ainda, a inclusão do imóvel em regular procedimento licitatório.

b) Promover chamamentos públicos dos interessados para apresentarem toda a documentação pertinente, caso ainda não o tenham feito.

#### **QUESTÃO 04:**

##### **RECOMENDAÇÕES À DEHAB:**

a) Exigir que, depois de efetuada a venda do imóvel à TERRACAP, o adquirente do imóvel apresente certidão de ônus, como documento necessário à solicitação de regularização – relacionamento com a SEGETH;

b) Prever na elaboração do contrato e/ou escritura cláusula resolutiva, na matrícula do imóvel, tratando do art. 2º, § 2º do Decreto 35.738/2014;

c) Propor rotinas administrativas com as unidades orgânicas envolvidas para a realização de vistorias, a qualquer tempo, bem como o aperfeiçoamento dos controles primários do processo de regularização fundiária.

#### **QUESTÃO 05:**

##### **RECOMENDAÇÕES À DEHAB:**

a) Assegurar que os imóveis regularizados tenham em seus processos autuados com as informações necessárias, tais como: certidão de ônus do imóvel, ficha GIU – Gestão de Imóvel Urbano, Certidão Negativa de Tributos ou Positiva com efeito de negativa e demais documentos pertinentes ao imóvel;

b) Desenvolver procedimentos sequenciais, específicos e obrigatórios (check-lists), para fins de uniformização da instrução processual;

c) Automatizar os procedimentos de registro/entrada de pedidos de regularização fundiária, bem como os de atualização cadastral, e os de divulgação de informações na *home page* - para melhoria dos controles e transparência;

d) Garantir que as rotinas definidas aos processos de regularização fundiária sejam efetivadas - uma vez que os procedimentos já estão mapeados;

e) Exigir, como requisito inicial da instrução processual, que a documentação obrigatória prevista no decreto regulamentador esteja presente, a exemplo da Certidão de ônus - exigível para iniciar o processo de regularização em comento;

f) Questionar junto à CODIN acerca da viabilidade da criação de um ambiente virtual que proporcione o cadastramento de entidades interessadas na regularização em questão, com o objetivo de evitar a duplicidade de autuação de processos e pedidos eivados de vícios formais ou materiais.

Brasília, 01 de novembro de 2016.

[REDACTED]  
M. 2060-5  
Chefe de Divisão de Corregedoria

[REDACTED]  
**da Silva**  
Matrícula 2603-4

Registre-se que o então empregado da TERRACAP [REDACTED],  
matrícula M. 2650-6, participou da elaboração deste trabalho.

1. De Acordo.
2. Encaminhe-se à aprovação do Controlador Interno.

[REDACTED]  
Chefe de Divisão de Auditoria e Governança  
Diaud/Coint/Presi

Em atendimento à Portaria nº 393/2015 – PRESI/TERRACAP, de 07/10/2015, através do MEMORANDO Nº 0038/2016 – DIAUD, datado de 02/05/2016, esta COINT encaminhou à Diretoria de Habitação e Regularização Fundiária – DEHAB, o Relatório de Preliminar de Auditoria nº 05/2016-COINT/PRESI/TERRACAP, para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

A DEHAB tomou ciência do conteúdo do Relatório e informou que está de acordo com as recomendações contidas no Relatório de Auditoria Operacional em comento, conforme Memorando nº 0071/2016 – DEHAB, acostado à fl. 339 do Processo 111.001.400/2015.

1. Dessa forma, aprovo o presente Relatório de Auditoria Operacional.
2. Encaminhe-se o presente Relatório Final à DEHAB para providências cabíveis, bem como à Presidência para conhecimento e envio à Controladoria – Geral do Distrito Federal, com posterior publicação no Site da TERRACAP em Transparência Ativa.

  
Controlador Interno