



RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 25/2014 – DIROH/CONIE/CONT/STC

Unidade : SECRETARIA DE ESTADO DE REGULARIZAÇÃO DE CONDOMÍNIOS
– SERCOND.

Processo nº : 040.001.383/2014.

Assunto : AUDITORIA DE CONFORMIDADE EM TOMADA DE CONTAS ANUAL.

Exercício : 2013.

Senhor Diretor,

Apresentamos os resultados dos trabalhos de auditoria de conformidade com a finalidade de examinar a Tomada de Contas Anual da unidade acima referenciada, nos termos da determinação do Senhor Controlador-Geral, conforme as Ordens de Serviço nºs 32 e 83/2014 – CONT/STC.

I – ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da Secretaria de Estado de Regularização de Condomínio - SERCOND, no período de 10/03/2014 a 09/05/2014, objetivando realizar auditoria de conformidade.

Não foram impostas restrições quanto ao método ou à extensão de nossos trabalhos.

A auditoria foi realizada por amostragem visando Gestões Contábil, Orçamentária, Financeira, Patrimonial e Operacional.

Em atendimento ao art. 29 da Portaria nº 89, de 21 de maio de 2013, foi realizada reunião de encerramento em 03/06/2014, com os dirigentes da unidade, visando a busca conjunta de soluções, em razão das constatações apontadas pela equipe de trabalho. Na referida reunião foi lavrada o documento Memória de Reunião, acostado às fls. 174/192 do processo.

II – EXAME DAS PEÇAS PROCESSUAIS

Constam dos autos os documentos e informações exigidas pelo art. 140 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal, aprovado pela Resolução 38/90 – TCDF.



III – IMPACTOS NA GESTÃO

Na sequência serão expostos os resultados das análises realizadas na gestão da unidade.

1 – GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

1.1 – DEFICIÊNCIAS NO PLANEJAMENTO DO ORÇAMENTO DE 2013.

Fato:

Durante os trabalhos de auditoria de conformidade da auditoria de contas da Secretaria de Estado de Regularização de Condomínios do exercício de 2013, constatou-se que a Unidade foi falho quanto ao planejamento do orçamento do ano de 2013.

A Lei Orçamentária Anual nº 5.011, de 28/12/2012, destinou à SERCOND recursos iniciais da ordem de R\$ 10.829.000,00, que em virtude das alterações orçamentárias ocorridas, passaram para o valor R\$ 9.880.651,00, correspondendo a uma diminuição de 8,75% da dotação inicial, conforme demonstramos a seguir:

Tabela 1 – Orçamento do ano de 2012.

(Em R\$)

DESCRIÇÃO	VALOR R\$
Dotação Inicial	10.829.000,00
(+) Alterações	(948.349,00)
(-) Movimentação de Crédito	0,00
(-) Bloqueado	0,00
Despesa Autorizada	9.880.651,00
Despesa Empenhada	9.817.098,16
Despesa Liquidada	9.806.485,02
Disponível	63.560,90

Fonte: SIGGO/ QDD – UG: 55101 – Secretaria de Estado de Regularização de Condomínios

Os dados do SIGGO demonstram que as despesas realizadas, segundo a natureza, foram assim executadas:



Tabela 2 – Despesas realizadas.

Em R\$

N.º DE ORDEM	NATUREZA DA DESPESA		DESPESA		% REALIZADO
	CÓDIGO	DESCRIÇÃO	AUTORIZADA	REALIZADA	
01	3.0.00.00.00	Despesas Correntes	9.872.762,00	9.809.190,16	99,36%
02	4.0.00.00.00	Despesas de Capital	10.000,00	7.899,00	78,99%
TOTAL			9.880.651,00	9.817.089,16	99,35%

Fonte: SIGGO/QDD – Unidade Gestora

Conforme apontado no quadro acima, a Secretaria de Estado de Regularização de Condomínios executou 99,35% do total das despesas autorizadas.

Todavia, constatamos que o valor referente a despesas de capital tiveram seu montante ao percentual de 0,08% do valor total, o que caracteriza o orçamento sendo executado apenas com gastos correntes.

A Unidade carece de bens materiais, que possam fornecer meios para o adequado funcionamento, e dessa forma produzir o esperado pela Unidade.

Causa:

- Planejamento inadequado ou deficiente.

Consequência:

- A unidade não desempenha as suas atividades na integralidade tendo em vista a ausência de meios materiais.

Recomendação:

- Elaborar planejamento orçamentário-financeiro de modo que as despesas institucionais possam ser executadas e os meios materiais e físicos possam estar disponíveis para unidade ao seu devido tempo.



2 – GESTÃO FINANCEIRA

2.1 – PAGAMENTO DE JUROS E MULTA DE IMPOSTOS.

Fato:

Trata-se do Processo nº 426.000.066/2013 referente ao pagamento de juros e multa ao INSS. À fl. 2 do referido Processo menciona que a Diretoria de Gestão Administrativa constatou em 26/09/2013 via sistema SIGGO que o valor de R\$ 33.718,22 referentes ao INSS (parte servidor) da folha de pagamento dos servidores da Secretaria do mês de julho/2013 não foi pago.

A ausência do procedimento de Previsão de Pagamento – PP resultou na falta de pagamento de forma tempestiva e consequentemente cobrança de multa e juros no valor de R\$ 4.899,22.

À fl. 10 do referido Processo apresenta ata de reunião com apuração de responsabilidades pelos dados e a necessidade de se ressarcir ao erário o valor dos juros/multa cobrados pelo não recolhimento em tempo hábil. Houve uma composição dos danos e consta fl. 12 comprovante de depósito no valor de R\$ 4.899,22.

Em resposta a SA nº 02/2014, a Subsecretaria de Administração Geral - SUAG informa que este problema ocorreu tendo em vista o cenário de falta de segregação de função no Processo de pagamento, seja de pessoal ou aquisição de bens e serviços, onde a legislação orienta que o empenho, liquidação e pagamento deverá ser cadastrado por servidor diferente, porém na área orçamentária contava apenas com um servidor nomeado.

Apesar de ter ocorrido o ressarcimento ao erário do valor da multa e juros, não observamos no Processo ações de controle de forma a garantir que o problema não volte a ocorrer.

Causa:

- Ausência de segregação de função no Processo de pagamento;



Consequência:

- Falha no recolhimento de impostos.

Recomendações:

a) Elaborar diretrizes e regras de segregação de responsabilidades onde as transações e eventos essenciais são divididos ou segregados entre diferentes servidores de forma a reduzir os riscos de ocorrerem erros, desperdícios ou fraude.

b) Elaborar e implantar controles internos nos processos da Secretaria.

2.2 – FALHAS NO PAGAMENTO DE SERVIDORES EXONERADOS.

Fato:

Foram constatados Processos referentes a pagamento a maior efetuados a servidores quando do cálculo de acerto de contas das respectivas exonerações da Secretaria.

O Processo nº 002.000.391/2013 foi autuado em 09/04/2013 referente a exoneração de servidor em 02/12/2012. Não consta no Processo o termo de comparecimento do servidor. Os valores apresentados no Processo divergem dos comprovantes de depósito realizados. Não há informação quanto às atualizações monetárias do valor devido conforme determina a Decisão nº 3013/2011 do TCDF. À fl. 12 do referido Processo menciona 4 parcelas, porém esta informação não consta do Processo. Consta apenas pagamento de duas parcelas.

O Processo nº 360.000.724/2012 se refere a pagamento a maior na exoneração de servidor em 22 de junho de 2012. Não há comprovação de depósito feito pelo servidor nos autos do Processo, ressarcindo o valor recebido a maior.

O Processo nº 426.000.067/2013 se refere também à reversão de crédito de servidor. Em despacho, com data de 11/11/2013, constante à fl. 12 do referido Processo, consta que não foi identificado a causa da cobrança devida pela servidora, publicação no DODF e atualizações monetárias. Também não foi possível constatar o valor da dívida. O Processo encontra-se em aberto até o final dos trabalhos em campo desta auditoria.



Causa:

Ausência de segregação de funções no processo de pagamento e falta de programa de capacitação para os servidores do Setor de Pagamento, Gestão de Pessoas e Recursos Humanos.

Consequência:

Sucessivos pagamentos a maior em exoneração de servidores.

Recomendações:

- a) Elaborar e implantar controles internos nos Processos da Secretaria.
- b) Elaborar e implantar política e procedimentos para contratar, orientar, capacitar e exonerar servidores.
- c) Rever os processos, identificando se houve os ressarcimentos devidos ao Erário.

3 – GESTÃO DE PESSOAL

3.1 – CONTRATAÇÃO DE PESSOAL SEM PERFIL E QUALIFICAÇÃO PARA A ÁREA DE ATUAÇÃO.

Fato:

O corpo funcional da SERCOND é formado em sua grande maioria por servidores sem vínculo efetivo com o Governo do Distrito Federal. Normalmente os cargos são preenchidos sem observar se a qualificação profissional do indicado está adequada ao cargo que será ocupado. Esta prática tem causado transtornos à Secretaria no desenvolvimento de suas atribuições meio e fim. Do quadro a seguir podemos verificar que do total de 163 servidores, 136 não possui vínculo, o que representa 83,4%.



O quadro de pessoal da SERCOND, em 31/12/2013, era composto por 163 servidores, dos quais 117 (83,43%) ocupavam cargos comissionados.

Tabela 3 – Quadro de servidores

SERVIDORES	ATIVIDADE MEIO		ATIVIDADE FIM		TOTAL
	C/ cargo em comissão	S/ cargo em comissão	C/ cargo em comissão	S/ Cargo em Comissão	
Efetivos	17	0	10	9	27
Comissionados	108	0	28	0	136
Total Geral	125	0	38	0	163

Fonte: Núcleo de Gestão de Pessoas.

Em entrevista com os Subsecretários, nos foi informado que muitos servidores estão sendo realocados de áreas tendo em vista a falta de aptidão para desempenhar as atribuições do cargo em que estavam lotados.

Também foi informado por meio de resposta à SA nº 02/2014, a falta de qualificação dos servidores, conforme segue:

[...]

Na estrutura de Recursos Humanos, os servidores alocados formal e informalmente na GESPE para desenvolver as atividades pertinentes ao setor também não tinham experiência na área e foram treinados, na prática, por pessoas da Secretaria de Governo, para que a área administrativa oferecesse condições mínimas para a SERCOND desenvolver suas atividades fim e meio, limitando-se a pagamento dos servidores.

A ausência da capacitação dos servidores promoveu a demora na abertura de Processos de devolução de numerário pago a maior por exoneração, licenças e afastamentos pelo INSS.

[...]

Diante deste cenário, no mês de julho de 2013 por ocasião da folha de pagamento de pessoal foi liquidado e pago o valor do INSS referente a da empresa, mas a porção referente ao servidor não foi paga, gerando multa e juros. Todavia quando foi identificado a ausência de pagamento, imediatamente, providenciou-se a quitação da



obrigação, bem como abertura de Processo para ressarcimento ao erário do valor correspondente à multa/juros.

Carência de técnicos de diferentes níveis ou áreas. Na SUAG falta profissional com experiência nas áreas: (de compras, de material, de almoxarifado, de patrimônio, de orçamento, de finanças e principalmente na área de recursos humanos).

Devido à ausência de técnicos as unidades orgânicas não consegue trabalhar com planejamento e eficiência, deixando de praticar uma gestão focada na competência e excelência de resultados.

[...]

A própria SUAG sugere o que segue:

[...]

Oxigenar a equipe com técnicos para todas as áreas, especialmente para as seguintes: administrativa, orçamentária, financeira, RH, material, almoxarifado, patrimônio e jurídica;

Trazer técnicos, de preferência, concursados para RH, orçamento, compras, e-compras (faz necessário urgentemente a aquisição de um profissional que conheça o sistema e-compras do GDF).

[...]

Conforme relatado pela própria Unidade, a falta de qualificação dos servidores contribuiu de forma significativa nas falhas constatadas, bem como na plena execução dos objetivos inerentes a SUAG.

Ainda constatamos que a Unidade está descumprindo a Lei Orgânica do Distrito Federal – LODEF, no que diz respeito ao percentual mínimo a ser obedecido em cargos comissionados com servidores efetivos, como prevê a LODEF, art 19, V.

[...]

as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e pelo menos cinquenta por cento dos cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos e condições previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

[...]

O GDF editou a Lei nº 4.858/2012, na qual, mediante o artº2º, V, §3º informa que:



[...]

A apuração dos cinquenta por cento de cargos em comissão de que trata este artigo é feita em relação ao total de cargos em comissão da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo.

[...]

Todavia, mediante ação direta de inconstitucionalidade nº 2012.00.2.016845-4, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios julgou em 25/06/2013 que esse percentual se refere a cada órgão, conforme decisão abaixo:

[...]

Rejeitar a preliminar, unânime, e julgar procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do §3º do artigo 2º da Lei Distrital 4.858, de 29/06/2012, com efeitos *ex-tunc* e eficácia *erga-omnes*, maioria.

[...]

Causa:

Descumprimento da Lei Orgânica do DF, no que se refere ao percentual de servidores efetivos que ocupam cargos e função de confiança.

Consequência:

Nomeação de profissionais sem vínculo com consequente descumprimento ao normativo distrital.

Recomendação:

Cumprir ao normativo Distrital, no que se refere ao preenchimento dos cargos comissionados.

3.2 – CONTROLE DA FREQUÊNCIA DE PESSOAL DEFICIENTE.

Fato:

Durante os trabalhos de auditoria na SERCOND, constatamos que a Unidade não efetua adequadamente o controle de ponto do seu pessoal.



Na data de 14/03/2014, ao iniciar os trabalhos na Unidade, solicitamos todas as folhas de ponto e constatamos que em diversas situações havia servidores que já haviam assinado as folhas de ponto com data adiantada e outros que possuíam a folha de ponto sem nenhuma assinatura no mês de março.

A devida anotação na folha de ponto é a garantia que o servidor compareceu a Unidade e despendeu sua força de trabalho em prol da unidade e segundo a Lei Complementar nº840, de 23/12/2011 do Distrito Federal existem várias consequências para o servidor que falta ao serviço, como o corte do valor do dia, corte do valor ao auxílio alimentação e não contagem do tempo de serviço, entre outros.

Além da ausência de anotações referentes aos registros de entrada e saída dos servidores, ainda constatamos que diversos servidores exercem atividades em locais diferentes daqueles apontados como lotação pelo Sistema de Gestão de Recursos Humanos - SIGRH.

Causas:

- a) Controles internos de registro de anotações de entrada e saída de servidores deficientes, e;
- b) Nomeações de servidores sem o perfil adequado para o desempenho das atividades inerentes ao cargo.

Consequência:

Ausências e possibilidade de ocorrência de servidores que não comparecem aos órgãos de lotação.

Recomendação:

Fortalecer os mecanismos de controle de registros dos servidores e efetuar os ajustes no SIGRH de modo que a força de trabalho atuante em cada Unidade possa refletir o que está apontado no sistema de registros de pessoal.



3.3 – APURAÇÃO EM CURSO DE POSSÍVEL USO DE CARGO PARA OBTENÇÃO DE VANTAGENS PARTICULARES (INFORMAÇÃO).

Fato:

Trata-se de denúncia realizada por meio do ofício nº 007/2013-CPMS, feita ao Secretário Executivo do GRUPAR, e Ofício 3/2013 dirigida à Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, sobre possível irregularidade na gestão da Secretaria de Estado de Regularização de Condomínio e em sua Assessoria Jurídica.

Tal denúncia, feita pelo Síndico do Condomínio Privê Morada Sul Etapa “B”, CNPJ 13.298.014/0001-85, menciona o fato da Assessora Jurídica-Legislativa-AJL do exercício de 2013, [REDACTED], CPF nº 261.***.***-49, ter atuações privadas na área fundiária, tratando de interesses particulares em diversas ações que tramitam no Judiciário, sendo inclusive acusada de interferir no bom andamento dos Processos. Além do que, vinha usando de força bruta para intimidar os condôminos residentes nesse Condomínio do Processo nº 2011.01.1.016782-7, os quais registraram inúmeras vezes boletim de ocorrência na Delegacia do Paranoá.

Argumenta a prevalência de interesses privados a despeito do interesse público na SERCOND, ofendendo os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade.

Encontra-se em curso Processo Administrativo Disciplinar – PAD na Secretaria de Transparência e Controle onde estão sendo desenvolvida a apuração dos fatos e a oportunidade da ampla defesa e do contraditório.

3.4 – MOROSIDADE NA APURAÇÃO DE DENÚNCIAS E MÁ GESTÃO DE DOCUMENTOS PÚBLICOS.

Fato:

Em resposta a SA nº 2/2014, por meio do qual foram solicitadas as ações desenvolvidas pelas áreas da Secretaria, foi-nos informado pela Ouvidoria as manifestações ocorridas naquele setor no período de 2013.



Do total das manifestações, seis eram relacionadas a denúncias de um uso irregular de veículo oficial, conforme segue:

Manifestação 50936_”Tenho acompanhado há 4 meses um carro oficial – GOL branco, placa JDW 8663, com símbolo do GDF, fora de rota e em locais impróprios para carro oficial. (...) Este veículo pernoita em Vicente Pires em garagem particular”.

Manifestação 50942 _ “Cidadã denúncia que está havendo irregularidade com um carro oficial de placa nº JDW 8663, marca GOL branco (...) Circula por supermercados, padaria, fazendo serviços particulares. Informa à denunciante que o carro é usado para uso particular”.

[...]

Passados vinte dias e não tendo recebido nenhuma respondi eu mesma investigar e constatei que tal motorista é Assessor da Secretaria de Condomínios. O referido servidor continua utilizando o carro oficial em local impróprio e fora do horário de trabalho. Percebe-se que o servidor desafia as autoridades do GDF, pois o mesmo encontra-se de férias e mesmo assim continua utilizando o carro oficial.

[...]

O Memorando nº 5/2013 da Ouvidoria solicita a manifestação da Secretária quanto à resposta da denúncia sob questão. Em resposta, o MEMO-GAB-SERCOND-nº 050/2013 informa que em 22/05/2013 a SERCOND promoveu as providências necessárias, nos termos da Lei Complementar nº 840/2011, visando apurar a existência de possíveis irregularidades.

O Ofício nº121/2013 – GAB-SERCOND com destino à Ouvidoria Geral do Distrito Federal informa que promoveu a instituição de uma comissão de Apuração Preliminar para averiguar a possível existência de irregularidade envolvendo servidores da Secretaria, bem como remete os autos para apuração por este órgão central e para orientações das providências cabíveis a serem tomadas.

Por meio da SA nº 5/2014 solicitamos disponibilizar todos os documentos e Processos referentes a tais denúncias.

Mediante resposta entregue fora do prazo, nos foi disponibilizado o Processo nº 362.004.350/2013, que tratava da apuração preliminar da referida denúncia, porém tal apuração não foi concluída até o fim dos trabalhos em campo. A última folha do Processo



trata de despacho datado de 01/09/2013. Pelo que consta do Processo, concluímos que não foi juntado aos autos componentes de atuação da Secretaria da Secretaria para andamento da apuração após esta data.

Outra constatação feita dos fatos relatados refere à má gestão de documentos tramitados na Secretaria.

Levou-se muito tempo para se localizar o Processo nº 362.004.350/2013, que trata da apuração preliminar de denúncia. Também manifestações obtidos em entrevistas e resposta de SA, relatam que vários documentos da administração anterior não foram encontrados, inviabilizando, portanto, a entrega para a equipe de auditoria.

Diante dos fatos concluímos que houve uma má gestão dos documentos públicos, contrariando frontalmente a legislação vigente, conforme segue:

A Lei nº 8159, de 08/01/1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados dispõe no seu art. 1º e art. 25, *in verbis*:

[...]

Art. 1º É dever do Poder Público a gestão documental e a de proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.

(...)

Art. 25. Ficarão sujeitos à responsabilidade penal, civil e administrativa, na forma da legislação em vigor, aquele que desfigurar ou destruir documentos de valor permanente ou considerado como de interesse público e social.

Tal conduta também é tipificada no código penal, no seu art. 314, *in verbis*:

Art. 314 - Extraviar livro oficial ou qualquer documento, de que tem a guarda em razão do cargo; sonegá-lo ou inutilizá-lo, total ou parcialmente:

Pena - reclusão, de um a quatro anos, se o fato não constitui crime mais grave”.

[...]

Causas:

a) Ausência de rotina definida de apuração de desvios de conduta em apuração de infrações.



b) Deficiências na gestão documental.

Consequências:

a) Morosidade na apuração das infrações.

b) Perdas de documentos e informações públicas.

Recomendações:

a) Fazer levantamento de Processos e documentos que se encontram desaparecidos;

b) Elaborar e implantar gestão de documentos no Órgão.

4 – CONTROLE DA GESTÃO

4.1 – AUSÊNCIA DE REGIMENTO INTERNO DA SERCOND E DO GRUPAR NO EXERCÍCIO SOB ANÁLISE.

Fato:

A SERCOND foi criada por meio do Decreto Distrital nº 33.438 de 21/12/2011. Em seu art. 3º é estabelecido, *in verbis*:

Art. 3º O Regimento Interno da Secretaria de Estado de Regularização de Condomínios do Distrito Federal, será publicado em até 60 (sessenta) dias.

Porém, até a data dos trabalhos de campo não houve publicação do referido regimento interno. Neste sentido o Órgão desenvolveu suas atividades durante o ano de 2013 sem ter aprovado seu regimento interno.

Cabe salientar que após a conclusão dos trabalhos em campo, o Órgão finalmente aprovou seu regimento interno, tendo sido publicado no Diário Oficial do Distrito Federal em 5 de junho de 2014.



Também foi possível observar no caso do GRUPAR sua atuação sem regimento interno no período de 2013, conforme previa o Decreto 28.863 de 17/03/2008, *in verbis*:

Art. 26. O Presidente do GRUPAR, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data da publicação deste Decreto, editará Resolução aprovando o Regimento Interno do referido Grupo

Em Relatório de Inspeção nº 10/2013 da 1ª DIACOMP/SEACOMP, também foi constatado o descumprimento ao Decreto de criação, o que gerou Decisão do TCDF 5757/2013.

A falta de regimento interno, tanto da SERCOND quanto do Grupar tem gerado constantes conflitos de competência positivo e negativo, interno e externo, bem como desagregação do funcionamento da Secretaria.

A ausência do regimento interno também é citado por órgãos da Secretaria, conforme resposta da SUAG, *in verbis*:

Sugestão de Implantação:

Aprovar regimento Interno (sem definir as atribuições dificulta desenvolver qualquer atividade).

Independente da exigência da legislação, a definição e ampla divulgação das atribuições de cada órgão dentro de uma Secretaria é de fundamental importância para o alcance de seus resultados.

Neste sentido urge a ampla divulgação do regimento interno aprovado de forma a resolver os conflitos interno e externo, bem como melhor estabelecimento das atribuições de cada Subsecretaria.

Causa:

Ausência de planejamento na criação da Secretaria;



Consequência:

Conflito positivo e negativo de atribuições, baixa produtividade, falta de integração entre as Subsecretarias.

Recomendações:

- a) Fazer ampla divulgação interna do regimento.
- b) Exigir das Subsecretarias adequação das suas atividades ao regimento interno

4.2 – CONFLITO DE COMPETÊNCIAS INTERNAS E EXTERNAS.

Fato:

A SERCOND, criada por meio do Decreto Distrital nº 33.438 de 21/12/2011, a qual define em seu art. 2º a organização funcional do Órgão, *in verbis*:

Art. 1º Fica criada a Secretaria de Estado de Regularização de Condomínios do Distrito Federal, órgão de direção superior, diretamente subordinado ao Governador do Distrito Federal, na forma descrita abaixo: 1 GABINETE 2 ASSESSORIA JURÍDICO-LEGISLATIVA 3 UNIDADE DE CONTROLE INTERNO 4 ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL 5 OUVIDORIA 6 SUBSECRETARIA DE ARTICULAÇÃO COM ÓRGÃOS DE FISCALIZAÇÃO 7 **SUBSECRETARIA DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS** 7.1 DIRETORIA DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS 7.1.1 GERÊNCIA DE REGISTROS 7.1.2 GERÊNCIA DE INFRAESTRUTURA 7.2 DIRETORIA DE DOCUMENTAÇÃO CARTOGRÁFICA E TOPOGRAFIA 7.2.1 GERÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO CARTOGRÁFICA 7.2.2 GERÊNCIA DE TOPOGRAFIA 8 SUBSECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO URBANÍSTICO E AMBIENTAL 8.1 DIRETORIA DE MONITORAMENTO TERRITORIAL URBANÍSTICO 8.1.1 GERÊNCIA DE MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA 8.1.1.1 NÚCLEO DE MONITORAMENTO DA REGULARIZAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL 8.1.1.2 NÚCLEO DE MONITORAMENTO DA REGULARIZAÇÃO DE INTERESSE ESPECÍFICO 8.1.2 GERÊNCIA DE ACESSIBILIDADE E MOBILIDADE URBANA 8.1.3 GERÊNCIA DE MONITORAMENTO DA DINÂMICA IMOBILIÁRIA 8.1.4 GERÊNCIA DE MONITORAMENTO DA POLÍTICA FUNDIÁRIA 8.1.4.1 NÚCLEO DE MONITORAMENTO DA POLÍTICA FUNDIÁRIA EM TERRAS PÚBLICAS 8.1.4.2 NÚCLEO DE MONITORAMENTO DA POLÍTICA FUNDIÁRIA EM TERRAS PRIVADAS 9 SUBSECRETARIA DE



ACOMPANHAMENTO AMBIENTAL 9.1 DIRETORIA DE
ACOMPANHAMENTO TERRITORIAL AMBIENTAL 10 UNIDADE DE
ADMINISTRAÇÃO GERAL 10.1 DIRETORIA DE GESTÃO
ADMINISTRATIVA 10.1.1 GERÊNCIA DE PLANEJAMENTO 10.1.2
GERÊNCIA DE GESTÃO DE PESSOAS 10.1.3 GERÊNCIA DE ORÇAMENTO
DE FINANÇAS 10.1.4 GERÊNCIA DE CONVÊNIOS E CONTRATOS 10.2
DIRETORIA DE APOIO OPERACIONAL 10.2.1 GERÊNCIA DE
DOCUMENTAÇÃO E ARQUIVO 10.2.2 GERÊNCIA DE MATERIAL E
PATRIMÔNIO 10.2.3 GERÊNCIA DE REPROGRAFIA E IMPRESSÃO 10.2.4
GERÊNCIA DE MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO 10.3 DIRETORIA DE
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO 10.3.1 GERÊNCIA DE TECNOLOGIA DA
INFORMAÇÃO.

Em referência ao ponto 4.1, apesar de ter sido criada a mais de 2 anos, o Órgão desenvolveu suas atribuições em 2013 sem possuir um regimento interno aprovado. Segundo foi informado, existia uma minuta de regimento interno que acaba servindo de orientação para o seu funcionamento. Por meio de SA nº 01/2014 solicitamos ao órgão cópia da referida minuta para que pudéssemos compreender as atribuições da Secretaria, bem como de cada Subsecretaria.

Observando apenas o organograma, já é possível identificar possíveis conflitos com estruturas de outros órgãos, como, por exemplo, a estrutura da Secretaria de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano - SEDHAB. Denota-se uma duplicação de estrutura entre estes dois órgãos. Em ambos os Órgãos, há uma Subsecretaria que cuida de assuntos de regularização fundiária, com toda uma estrutura replicada para realizar tais atribuições.

[...]

Estrutura SERCOND.

(...)

7 SUBSECRETARIA DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS 7.1 DIRETORIA DE
ASSUNTOS FUNDIÁRIOS 7.1.1 GERÊNCIA DE REGISTROS 7.1.2 GERÊNCIA
DE INFRAESTRUTURA 7.2 DIRETORIA DE DOCUMENTAÇÃO
CARTOGRÁFICA E TOPOGRAFIA 7.2.1 GERÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO
CARTOGRÁFICA 7.2.2 GERÊNCIA DE TOPOGRAFIA

[...]

Estrutura da SEDHAB.

[...]

15. SUBSECRETARIA DE REGULARIZAÇÃO – SUREG

15.1. DIRETORIA DE PLANEJAMENTO DA REGULARIZAÇÃO – DIPOL

15.1.2. GERÊNCIA DE POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA –
GEPRU

15.1.2.1. NÚCLEO DE POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO DE INTERESSE
SOCIAL

– NURIS



15.1.2.2. NÚCLEO DE POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO DE INTERESSE ESPECÍFICO
– NRINE
15.1.3. GERÊNCIA DE POLÍTICA FUNDIÁRIA – GEPOF
15.1.3.1. NÚCLEO DE POLÍTICA FUNDIÁRIA EM TERRAS PÚBLICAS – NTPUB
15.1.3.2. NÚCLEO DE POLÍTICA FUNDIÁRIA EM TERRAS PRIVADAS – NTPRI
15.2. DIRETORIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – DIMOF
15.2.1. GERÊNCIA DE MONITORAMENTO DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA
– GERUB
15.2.1.1. NÚCLEO DE MONITORAMENTO DA REGULARIZAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – NUMIS
15.2.1.2. NÚCLEO DE MONITORAMENTO DA REGULARIZAÇÃO DE INTERESSE ESPECÍFICO – NUMES
15.2.2. GERÊNCIA DE MONITORAMENTO DA POLÍTICA FUNDIÁRIA – GEMOF
15.2.2.1. NÚCLEO DE MONITORAMENTO DA POLÍTICA FUNDIÁRIA EM TERRAS PÚBLICAS – NUMOP
15.2.2.2. NÚCLEO DE MONITORAMENTO DA POLÍTICA FUNDIÁRIA EM TERRAS PRIVADAS – NPRIV
15.3. DIRETORIA DE AÇÕES INTERINSTITUCIONAIS PARA REGULARIZAÇÃO – DIRAI
15.3.1. GERÊNCIA DE AÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – GREF
15.3.1.1. NÚCLEO DE RELAÇÕES COM ÓRGÃOS FEDERAIS – NRFED
15.3.1.2. NÚCLEO DE RELAÇÕES COM ÓRGÃOS DISTRITAIS – NRDIS
15.3.2. GERÊNCIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – GERIN
15.3.2.1. NÚCLEO DE RELAÇÕES COM SISTEMA REGISTRAL – NUREG
15.3.2.2. NÚCLEO DE RELAÇÕES COM A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA – NUORG
[...]

Adentramos então nas atribuições de cada Órgão de forma a melhor entender o que cada Subsecretaria propõe realizar e assim concluir pela redundância ou não das áreas em estudo e suas possíveis especializações. Também foi realizada entrevista com o responsável pela subsecretaria em análise para identificar possíveis distinções nas atribuições.



A Regularização Fundiária é regulada pela Lei Federal nº 11.977/2009 e Lei Complementar nº 803, de 25/04/2009 que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências.

A Lei nº 11.977/2009 regula em seu capítulo III a Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos. Faz em seus art. 46 e art. 47 algumas definições importantes sobre o tema, *in verbis*:

[...]

CAPÍTULO III

DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS URBANOS

Seção I

Disposições Preliminares

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

I – área urbana: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica;

II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou
- e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

(...)

VI – assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia;



VII – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

- a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)
- b) de imóveis situados em ZEIS; ou
- c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;

VIII – regularização fundiária de interesse específico: regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social nos termos do inciso VII.

IX - etapas da regularização fundiária: medidas jurídicas, urbanísticas e ambientais mencionadas no art. 46 desta Lei, que envolvam a integralidade ou trechos do assentamento irregular objeto de regularização. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 1º § 1º A demarcação urbanística e a legitimação de posse de que tratam os incisos III e IV deste artigo não implicam a alteração de domínio dos bens imóveis sobre os quais incidirem, o que somente se processará com a conversão da legitimação de posse em propriedade, nos termos do art. 60 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 2º § 2º Sem prejuízo de outros meios de prova, o prazo de que trata a alínea a do inciso VII poderá ser demonstrado por meio de fotos aéreas da ocupação ao longo do tempo exigido. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011).
[...]

Na seção II e III respectivamente, classificam a Regularização Fundiária em “Regularização Fundiária de Interesse Social”, e em “Regularização Fundiária de Interesse Específico”, *in verbis*:

[...]

Seção II

Da Regularização Fundiária de Interesse Social

Art. 53. A regularização fundiária de interesse social depende da análise e da aprovação pelo Município do projeto de que trata o art. 51.

(...)

Seção III

Da Regularização Fundiária de Interesse Específico



Art. 61. A regularização fundiária de interesse específico depende da análise e da aprovação do projeto de que trata o art. 51 pela autoridade licenciadora, bem como da emissão das respectivas licenças urbanística e ambiental.
[...]

Já a Lei Complementar nº 803 define a estratégia de regularização Fundiária Urbana em seu art. 117, *in verbis*:

[...]

Da Estratégia de Regularização Fundiária Urbana

Art. 117. A estratégia de regularização fundiária, nos termos da Lei Federal 11.977, de 07 de julho de 2009, visa à adequação de assentamentos informais consolidados, por meio de ações prioritárias nas Áreas de Regularização indicadas no Anexo II, Mapa 2 e Tabelas 2A, 2B e 2C, desta Lei Complementar, de modo a garantir o direito à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Parágrafo único. A regularização fundiária compreende as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais **promovidas por razões de interesse social ou de interesse específico. (grifo nosso)**

O art. 125 define a classificação ARIS e ARINE, *in verbis*:

Art. 125. Para fins de regularização e ordenamento territorial no Distrito Federal, ficam criadas as Áreas de Regularização indicadas no Anexo II, Mapa 2 e Tabelas 2A, 2B e 2C, desta Lei Complementar, localizadas em Zonas Urbanas.

§ 1º As Áreas de Regularização são classificadas em Áreas de Regularização de Interesse Social – ARIS e Áreas de Regularização de Interesse Específico – ARINE.

§ 2º A regularização fundiária de interesse social se dará nos termos dos artigos 53 a 60 da Lei federal 11.977, de 07 de julho de 2009.

§ 3º A regularização fundiária de interesse específico se dará nos termos dos artigos 61 e 62 da Lei federal 11.977, de 07 de julho de 2009.

[...]

Em seu art. 118 são definidos três categorias de assentamentos que devem ser objetos de elaborados de projetos de regularização fundiária, *in verbis*:

[...]

Art. 118. Para os fins de regularização previstos nesta Lei Complementar, ficam estabelecidas três categorias de assentamentos, para as quais deverá ser elaborado o projeto de regularização fundiária nos termos do Art. 51 da Lei Federal 11.977, de 07 de julho de 2009:

I – **Áreas de Regularização**: correspondem a unidades territoriais que reúnem assentamentos irregulares com características urbanas, definidos nos termos do



Inciso VI do Art. 47 da Lei Federal 11.977, de 07 de julho de 2009, a partir de critérios como proximidade, faixa de renda dos moradores e similaridade das características urbanas e ambientais, com o objetivo de promover o tratamento integrado no Processo de regularização, conforme Anexo II Mapa 2 e parâmetros urbanísticos descritos no Anexo VI desta Lei Complementar;

II – Setores Habitacionais de Regularização: correspondem à agregação de Áreas de Regularização e áreas não parceladas, com o objetivo de auxiliar a promoção do ordenamento territorial e o Processo de regularização a partir da definição de diretrizes mais abrangentes e parâmetros urbanísticos, de estruturação viária e de endereçamento;

III – Parcelamento Urbano Isolado: aquele com características urbanas implantado originalmente em zona rural, classificado como Zona de Urbanização Específica, nos termos do Art. 3º da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. **(grifo nosso)**

[...]

Outra classificação que pode ser retirada da Lei Complementar é se os parcelamentos irregulares estão em terras públicas ou particulares.

[...]

Art. 125. Para fins de regularização e ordenamento territorial no Distrito Federal, ficam criadas as Áreas de Regularização indicadas no Anexo II, Mapa 2 e Tabelas 2A, 2B e 2C, desta Lei Complementar, localizadas em Zonas Urbanas.

(...)

§ 5º Os parcelamentos irregulares de interesse específico **em terras particulares** ficam obrigados a promover sua regularização nos termos deste Plano Diretor, devendo apresentar a documentação requerida no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, a partir de notificação emitida pelo órgão responsável pela regularização fundiária no âmbito do Distrito Federal, após o que ficam sujeitos a aplicação de IPTU progressivo no tempo. **(grifo nosso)**

[...]

No inciso XI do art. 122, é mencionado uma classificação de assentamento informal denominado “condomínio urbanístico”, *in verbis*:

[...]

Art. 122. São metas, princípios, critérios e ações para a regularização fundiária:

XI – viabilizar a regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados na forma de loteamento fechado ou projetos urbanísticos com diretrizes especiais para unidades autônomas, ora denominados **condomínios urbanísticos**, de acordo com legislação específica; **(grifo nosso)**.

[...]



Diante da legislação sobre a regularização fundiária, cabe constatar nos regimentos internos e legislação de criação dos órgãos sob análise, em quais segmentos definidos nas leis supracitadas estes devem atuar.

A SERCOND, conforme já mencionado neste relatório foi criada pelo Decreto Distrital nº 33.438 de 21/12/2011. O referido normativo não faz menção a qualquer segmento definido nas leis que regulam a regularização fundiária em que o Órgão deve atuar.

[...]

“Art. 1º Fica criada a Secretaria de Estado de Regularização de Condomínios do Distrito Federal, órgão de direção superior, diretamente subordinado ao Governador do Distrito Federal, na forma descrita abaixo”

(...)

Art. 3º O Regimento Interno da Secretaria de Estado de Regularização de Condomínios do Distrito Federal, será publicado em até 60 (sessenta) dias.

[...]

Como a Unidade não possuía um regimento interno aprovado em 2013, não podemos mencionar o conflito de competência legal, porém cabe verificar se de fato tal conflito existe. Então verificamos na proposta de regimento interno se nas suas atribuições é especificado algum segmento de atuação.

No art. 1º é definido a competência do Órgão, conforme segue a título exemplificativo de menções a áreas de atuação.

[...]

I – elaborar, definir e estruturar políticas para implementar as estratégias de regularização fundiária de **assentamentos irregulares consolidados** no Distrito Federal, de acordo com a estratégia de regularização fundiária prevista no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, aprovado por intermédio da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, e suas alterações;

II – fomentar a regularização fundiária de **assentamentos irregulares consolidados**, em consonância com as metas, princípios, critérios e ações estabelecidas no PDOT;

III – coordenar a execução e a efetivação de programas, projetos e ações de regularização fundiária de **assentamentos irregulares consolidados** no Distrito Federal estabelecidas no PDOT;

IV – proporcionar a regularização fundiária dos **assentamentos irregulares consolidados** na forma de loteamento fechado ou projetos urbanísticos com critérios



especiais para unidades autônomas, ora denominados condomínios urbanísticos, de acordo com legislação específica;

(...)

VII – realizar estudos e pesquisas de acompanhamento da situação fundiária de **assentamentos irregulares consolidados, públicos e privados**, no âmbito do Distrito Federal;

(...)

IX – fomentar, acompanhar e autenticar o licenciamento urbanístico dos projetos de regularização fundiária de **assentamentos irregulares consolidados públicos e privados** do Distrito Federal;

X – elaborar normas técnicas e propor a revisão da legislação referente à regularização fundiária de **assentamentos irregulares consolidados**, nos termos da Lei Complementar nº 803/2009;

XI – celebrar convênios, parcerias, acordos e diversas ferramentas que venham certificar a implementação das políticas e estratégias de **regularização fundiária de assentamentos irregulares consolidados** do Distrito Federal;

(...)

XIV – assegurar medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais para fomentar a regularização fundiária de **assentamentos irregulares consolidados** no Distrito Federal;

[...]

Constatamos, portanto, que a Secretaria propõe sua atuação nos assentamentos irregulares consolidados, públicos e privados do Distrito Federal.

A Lei nº 11.977/2009 define assentamentos irregulares como:

[...]

VI – assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia;

[...]

Como a proposta menciona assentamentos irregulares em geral, podemos inferir que se trata tanto de interesse social quanto de interesse específico.



Agora vejamos como está definido no regimento interno da SEDHAB:

[...]

Art. 1º À Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – SEDHAB, órgão da Administração Direta do Governo do Distrito Federal, diretamente subordinada ao Governador, para a execução de suas atividades, conforme disposições contidas na Lei Distrital nº 3.104, de 27 de dezembro de 2002, combinada com o art. 24 do Decreto nº 32.716, de 1º de janeiro de 2011, e alterações posteriores, que a reestruturou, compete:

(...)

III – desenvolver planos, programas e projetos voltados para resultados e cumprimento das metas governamentais estratégicas de habitação, **regularização fundiária**, desenvolvimento e controle urbanos do Distrito Federal;

IV – rever, ajustar e elaborar a legislação referente à habitação, **à regularização fundiária**, ao desenvolvimento urbano planejado, ao ordenamento territorial, ao controle urbano e às informações territoriais e urbanas do Distrito Federal;

(...)

Art. 144. À Subsecretaria de Regularização, unidade orgânica de comando e supervisão, diretamente subordinada ao Secretário de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano, compete:

I – promover a articulação do Processo de regularização fundiária com a política habitacional;

II – propor, planejar e monitorar a regularização fundiária das **Áreas de Regularização de Interesse Social – ARIS e Áreas de Regularização de Interesse Específico – ARINE, e dos parcelamento Urbanos Isolados – PUIs** de acordo com o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e legislação vigente.

[...]

A SEDHAB foi mais específica em seu regimento interno, determinando atuação de acordo com as categorias previstas no Plano Diretor vigente.

Concluimos, portanto, que legalmente quem tem a competência para atuar na regularização fundiária dos assentamentos irregulares é a SEDHAB, porém na prática é possível observar um conflito positivo na atuação dos dois órgãos.

Segundo o decreto de criação, o GRUPAR também deveria estar regulado por um regimento interno. É o que podemos observar do Decreto nº 28.863, de 17/03/2008.

[...]

DECRETO Nº 28.863, DE 17 DE MARÇO DE 2008 DODF de 18.03.2008
REPÚBLICAÇÃO – DODF de 08.04.2008 Cria o Grupo de Análise e Aprovação de



Parcelamentos do Solo e Projetos Habitacionais – GRUPAR e dá outras providências. O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 100, incisos VII e XXVI da Lei Orgânica do Distrito Federal, DECRETA: Art. 1º. Fica criado o Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos do Solo e Projetos Habitacionais - GRUPAR, vinculado ao Gabinete do Governador, objetivando centralizar e agilizar a tramitação dos Processos de regularização de parcelamentos do solo já existentes e de projetos habitacionais a serem implantados, em decorrência da política habitacional do Distrito Federal

(...)

Art. 3º. A atuação dos órgãos e entidades relacionados no caput do artigo 2º deste Decreto deverá observar suas respectivas áreas de competência, definidas na legislação vigente, **e o disposto no Regimento Interno do GRUPAR. (grifo nosso)** [...]

Apesar de o Decreto fazer referência ao regimento interno do GRUPAR, o Órgão informou que este não foi aprovado até o momento. Da mesma forma que a SERCOND, legalmente as atribuições do GRUPAR não foram estabelecidas de forma completa até o final do exercício de 2013, gerando como consequência conflitos de competência interna na Secretaria.

Por meio de entrevistas com representantes das Subsecretarias e do próprio GRUPAR foi possível observar que no exercício sob análise, houve conflitos de atuações entre o GRUPAR e a própria Secretaria. Os Processos de regularização estavam concentrados no GRUPAR.

Porém, mesmo na nova gestão, foi possível observar que a concentração persistiu, e que alguns Processos são encaminhados à Subsecretaria de Assuntos Fundiários, à Subsecretaria de Acompanhamento Ambiental e à Subsecretaria de Acompanhamento Urbanístico, mas de forma eventual.

Conforme relatado no ponto de auditoria, item 4.2 deste Relatório, “AUSÊNCIA DE PROCESSOS INTERNOS”, as Subsecretarias não são acionadas de forma sistêmica e organizada, visto que o Órgão não tem um processo de tramitação das análises fundiárias aprovado, o que as tornam subutilizadas ou até mesmo esvaziadas funcionalmente. Foi possível observar que a atividade fim ou técnica da Secretaria estava concentrada basicamente no GRUPAR.



Causa:

Falta de integração e unicidade entre os vários órgãos do Governo do Distrito Federal;

Consequência:

Esvaziamento funcional de órgãos, conflito positivo e negativo de atribuições, aumento dos custos com pessoal e infraestrutura, estruturas replicadas nos diversos setoriais da SERCOND.

Recomendação:

- Definir o segmento de atuação da Secretaria em conjunto com Órgão Central e demais envolvidos de forma a não haver conflitos externos, bem como redefinir as atribuições das Subsecretarias.

4.3 – AUSÊNCIA DE PROCESSOS INTERNOS ESTRUTURADOS.

Fato:

Com objetivo de mapear as atribuições das Subsecretarias, foram realizadas entrevistas com os responsáveis das áreas. Um dos pontos abordados nas entrevistas foi a integração com outras áreas e a forma com que tramitam as documentações relativas à regularização fundiária das áreas de interesse social e de interesse específico.

Na entrevista, também tivemos como objetivo verificar a existência de mapeamento de Processos consistente na representação detalhada, por meio de diagramas ou figuras, da sequência dos passos necessários para a realização de uma determinada atividade/operação, principalmente em relação a suas atividades fim.

Em nível da SERCOND, o GRUPAR concentra a análise de todos os Processos de regularização de condomínios. De acordo com entrevista realizada, dependendo da necessidade, as demais Subsecretarias são acionadas para algum procedimento pertinente a sua área.



Obtivemos a informação de que não existe um fluxograma de tramitação dos Processos pelas diversas Subsecretárias, apesar de constar na proposta do regimento interno do Órgão atribuições relativas à análise de cada Processo.

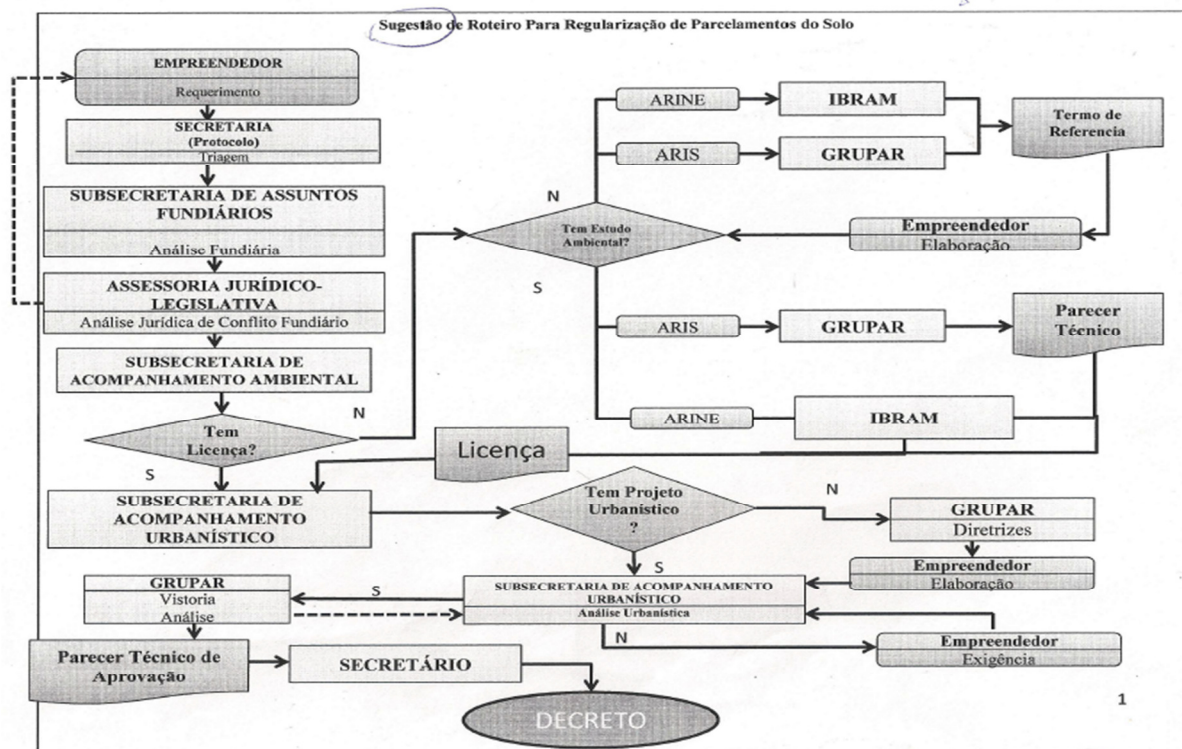
Em uma das entrevistas, nos foi disponibilizado fluxograma de tramitação dos Processos pelas áreas interna da Secretaria, porém tal fluxo não consta de documentos oficiais da SERCOND.

A forma com que os Processos atualmente são tramitados dentro da Secretaria não reflete às atribuições constante na proposta de regimento interno, o que torna as Subsecretarias ociosas ou até mesmo esvaziadas funcionalmente.

Constatamos ainda, que a maioria das atividades desenvolvidas nas Subsecretarias são meramente burocráticas, ou com baixa adequação com a essência de seus objetivos dentro de Processo de regularização de condomínios.

A figura a seguir, apresenta proposta de fluxograma de tramitação dos Processos de regularização de condomínios pelas várias Subsecretarias, apresentada em uma das entrevistas.

Figura 1 – Proposta de Fluxograma





Causas:

- a) Gestão deficiente dos Processos.
- b) Falta de orientação da alta direção.
- c) Ausência de envolvimento de todos os níveis de direção na definição de objetivos no nível de atividades e comprometimento com sua consecução.

Consequência:

Controles deficientes e baixa eficácia e eficiência na condução das atividades do Órgão.

Recomendações:

- a) Elaborar e aprovar Processos internos das atividades e operações de cada Subsecretaria em coerência com as atribuições definidas no regimento interno do Órgão.
- b) Elaborar controles sobre os Processos aprovados no Órgão.

4.4 – CONTROLES ADMINISTRATIVOS INTERNOS INCIPIENTES.

Fato:

Este ponto tem como objetivo a avaliação do Órgão quanto ao nível dos controles administrativos internos gerais. O grau de maturidade pode ser classificado em 6 níveis¹, conforme segue:

- a) Inexistente, quando em regra geral não há reconhecimento da necessidade de controles internos, o controle não é parte da cultura organizacional, as ocorrências são tratadas de forma contingencial.

¹ PEREIRA, Avaliação de Controles Internos na Administração Pública, páginas 18,19 e 20.



- b) Inicial, quando há algum reconhecimento da necessidade de controles, as deficiências não são identificadas, não há conscientização sobre a necessidade de avaliação acerca do que precisa ser feito em termos de controle.
- c) Intuitivo, quando os controles existem, mas não são documentados ou sistematizados, as operações relacionadas a controles dependem de conhecimento e motivação individual, a efetividade dos controles não é avaliada, não existe Processo de comunicação sobre as atividades de controle.
- d) Definido, quando seja possível observar que os controles existem e são documentados os sistematizados, os controles são definidos com base em avaliação de risco.
- e) Administrado, quando existe um efetivo sistema de administração de controle baseado em riscos, avaliações formais e documentadas e revisadas, os colaboradores estão cientes dos seus papéis e suas responsabilidades em relação a controles.
- f) Otimizado, quando existe um programa de gerenciamento responsável por identificar e resolver, de forma contínua e efetiva, as questões referentes a controles e riscos, todos os níveis da organização regularmente fazem Processos de auto avaliação para verificar se os controles estão no nível certo de maturidade que propiciem atingir os objetivos da organização, área, atividade, operação ou Processos.

O levantamento das informações para subsidiar a classificação foi obtida por meio de entrevistas com subsecretários, aplicação de questionários, análise documental e observação *in loco*.

Observamos que os servidores do Órgão não lembram ou não souberam informar ações desenvolvidas internamente quanto a possíveis controles sobre Processos e atividades. Ficou constatado que não existe uma cultura de controle no Órgão. No ano sob análise não foi observado comunicação da alta direção quanto a ações de controle. Várias falhas foram observadas sem atuação efetiva de mitigação dos erros.

Em resposta a SA nº 2/2014, a SUAG informa que o problema da falta de recolhimento de INSS ocorreu tendo em vista o cenário de falta de segregação de função no Processo de pagamento, seja de pessoal ou aquisição de bens e serviços, onde a legislação orienta que o empenho, liquidação e pagamento deverá ser cadastrado por servidor diferente, porém na área orçamentária contava apenas com um servidor nomeado.



Foi possível observar também a falta de controle sobre os documentos tramitados nas áreas. Em resposta a SA nº 2/2014, a Assessoria Jurídica informa que não foi possível informar sobre as atividades desenvolvidas até setembro de 2013.

Em resposta à SA nº 3/2014 informa o Secretário-Adjunto que com o advento da nomeação da atual Secretária de Estado de Regularização de Condomínios em setembro de 2013, foram identificadas dificuldades em obter elementos sistematizados que pudessem traduzir a atuação deste Órgão até a citada oportunidade, por ausência de infraestrutura necessária, conforme verificada no Processo de auditoria do TCDF.

É informado também sobre ações implantadas para sanar falhas quanto ao controle de frequência dos servidores e tramitação de documentos e Processos.

Com base na análise dos documentos, das entrevistas realizadas e da própria visão dos atuais gestores do Órgão, os Auditores responsáveis por este relatório preencheram formulário em que foram pontuados vários aspectos do sistema de controle interno da Secretaria, os quais foram mensurados com notas de 0 a 5, de acordo com os seis níveis definido acima.

Na visão dos auditores, a nota média dos pontos do Órgão ficou em 0,77 na escala de 0 a 5, sendo então classificada em um sistema de controle interno INICIAL. Neste estágio de maturação há algum reconhecimento da necessidade de controles, mas as deficiências não são identificadas, não há conscientização sobre a necessidade de avaliação acerca do que precisa ser feito em termos de controle.

Causas:

a) Ausência de uma cultura organizacional que enfatize a importância do controle interno.

b) Ausência de mecanismos para inspecionar e monitorar as atividades;

Consequência:

Probabilidade de ocorrência de perda ou dano ao Órgão.



Recomendações:

- a) Elaborar plano de ação de incentivo a uma cultura organizacional que enfatize a importância do controle interno;
- b) Implantar mecanismos para inspecionar e monitorar as atividades do Órgão;

5 – GESTÃO OPERACIONAL

5.1 – BAIXA EFETIVIDADE NO ALCANCE DE RESULTADOS DAS ATIVIDADES FINALÍSTICAS.

Fato:

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 01 e 02 de 2014, solicitamos ao Órgão disponibilizar cópias da minuta de regimento interno e as ações realizadas em 2013 por cada subsecretaria.

Em resposta cada unidade relacionou suas atribuições realizadas, resumidas conforme segue:

A) SUBSECRETARIA DE ARTICULAÇÃO COM ÓRGÃOS DE FISCALIZAÇÃO.

Tem como principais objetivos, segundo minuta do regimento interno, coordenar e articular com os demais órgãos e entidades do DF, o aprimoramento e correção das atividades de fiscalização relacionados ao parcelamento, ao uso e a ocupação do solo, propor atos normativos sobre regulação da atividade de fiscalização e auxiliar aos órgãos externos de fiscalização e prestar a estes informações relacionadas com o as atividades de regularização em andamento.



Informou que em 2013 realizou acompanhamento mensal das diversas ações empreendidas em cumprimento ao cronograma de operações do comitê de combate ao uso irregular do solo.

As ações desenvolvidas no exercício, sob análise, ficaram restritas às definidas pelo comitê, da qual a SERCOND atua apenas como participantes. Não foi verificado um plano de trabalho na unidade que pudesse refletir ações relacionar a atender as atribuições proposta pela minuta do Regimento Interno-RI.

B) SUBSECRETARIA DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS.

Descreve a proposta de Regimento Interno - RI atribuições de extrema importância nos Processos de regularização de condomínios, e, portanto fundamentais para eficácia e eficiência da Secretaria, conforme segue:

Em resumo, a Subsecretaria como um todo deve estruturar o monitoramento, acompanhamento e avaliação das estratégias de regularização fundiária estabelecidas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT (Lei Complementar 803/2009), bem como propor sua revisão; propor atos normativos que tenham por objeto regular a política fundiária, na sua área de competência; estruturar a análise de projetos de lei na sua área de competência; dirigir e coordenar as atividades referentes ao controle e registro das informações cartorárias relacionadas aos assentamentos informais do Distrito Federal; coordenar a elaboração e manutenção de cadastro da situação fundiária de assentamentos informais existentes no Distrito Federal; dispor e controlar o registro e o arquivo técnico da documentação cartorária relacionada aos assentamentos informais do Distrito Federal; executar o acompanhamento sistemático da documentação depositada em cartório, para registro de áreas de interesse social, providenciando, junto aos órgãos competentes, o cumprimento de possíveis exigências; monitorar a implantação de infraestrutura básica, conforme projeto de regularização fundiária, visando à integração com o planejamento de infraestrutura do DF; coletar informações sobre redes de infraestrutura na sua área de atuação, analisando possíveis interferências; acompanhar a implementação de novos sistemas cartográficos, produzir mapas temáticos relacionados aos objetivos da Secretaria, com auxílio da Gerência de Topografia; executar levantamentos topográficos por solicitação de outras unidades orgânicas;

Em resposta a Unidade relata que em 2013 foram desenvolvidas atividades relacionadas à produção de relatório de visita técnica à condomínio, reuniões com moradores



de condomínios, apresentações sobre regularização fundiária, elaboração de relatórios sobre legislação de condomínios, fiscalização de condomínio, apresentação de minuta do projeto de lei complementar relativo à definição de um modelo de condomínio fechado (Audiência Pública).

É possível observar que as atividades desenvolvidas no período atendem muito pouco do seu escopo, além de estar resumida em atividade com pouca densidade normativa e estratégica. Foi informado pela unidade sobre a elaboração de um plano de ação com atividades mais convergentes com o RI, porém tal plano de ação não foi executado.

Vejamos então o plano de ação proposto:

Planejamento Setorial:

Elaborar levantamento da situação fundiária (realizar pesquisa preliminar que deverá ser digitalizada e enviada para a base de dados da informática; identificar os parcelamento existentes no setor habitacional objeto de estudo; buscar base de dados do PDOT, os limites estabelecidos para o setor habitacional objeto do estudo; identificar quais parcelamento possuem Processo em andamento; levantar dentro do Processo de parcelamento, qual o título e a cadeia sucessória que serviu de base para a implantação do assentamento irregular; verificar o título de cada morador e a área de posse; verificar se nessa documentação consta os limites e confrontações da área do parcelamento; conciliar a documentação levantada em cada parcelamento com os limites do setor habitacional em estudo); Pesquisar no registro de Imóveis (com base na documentação existente no Processo de parcelamento, fazer pesquisa junto ao Cartório de registro de Imóveis da matrícula e sua cadeia sucessória encontrada no Processo de parcelamento); conciliação de dados (verificar se o proprietário da matrícula é o mesmo que consta da documentação que teve por base a implantação do parcelamento, identificar se as matrículas levantadas para o setor habitacional são do mesmo proprietário, mapear as divisas do parcelamento por proprietário, confrontar o projeto urbanístico com a propriedade identificada no registro de Imóveis, levantar as ruas/estradas que permeiam o parcelamento se existe alguma inserida no registro de Imóveis, levantar quais os ônus existentes sobre a matrícula); Retificação da matrícula (identificar se a matrícula está dentro das exigências do Provimento 02/2010 da Corregedoria de Justiça do Distrito Federal); Transferência de titularidade (identificar como será feita a transferência dos lotes para os moradores); Cadastro sócio econômico (realizar cadastro sócio-econômico com lançamento para a base de dados dos assentamentos com envio da dados para a informática, de forma que os trabalhos de campo possam ser feitos de maneira mais rápida e eficiente que os métodos tradicionais de cadastro, preencher formulário de entrada de dados do cadastro sócio-econômico, capturar e enviar os documentos pessoais, realizar o registro fotográfico das edificações); Mercado imobiliário (fazer a verificação do valor do imóvel de acordo com o mercado imobiliário atual).



O que esperávamos encontrar nas atribuições desenvolvidas em 2013 era a implantação de ações coerentes com o que propõe o regimento interno, e não as que foram apresentadas como realizadas.

C) SUBSECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO URBANÍSTICO E AMBIENTAL.

Esta também é uma área com atribuição finalística muito importante definida na proposta de regimento interno. Então vejamos um resumo do que dispõe o RI:

Coordenar a análise e aprovação de projetos urbanísticos de regularização fundiária de assentamentos informais, emitindo parecer para fins de emissão de licenciamento urbanístico; desenvolver e programar estratégias de integração e disponibilização das informações relativas aos andamentos dos projetos; planejar, desenvolver, coordenar e manter programas relativos aos instrumentos de regularização fundiária previstos na legislação; elaborar estudos, pesquisas e mapeamentos a partir do sistema de informações geográficas, que subsidiem o planejamento territorial e o desenvolvimento urbano do Distrito Federal; coordenar o monitoramento das tendências de ocupação do território do Distrito Federal; coordenar a elaboração de estudos territoriais para subsidiar a revisão das leis de uso e ocupação do solo e de parcelamento do solo e demais instrumentos de política urbana; apresentar instrumentos, normas, padrões e parâmetros relacionados ao licenciamento urbanístico de assentamentos informais consolidados; coordenar e administrar banco de equipamentos públicos, promovendo a articulação com os demais órgãos e entidades para fins de levantamento das necessidades de implantação em todo o território do DF; elaborar ou acompanhar a elaboração, desenvolvimento e execução de estudos urbanísticos; acompanhar a aplicação da legislação relacionada à regularização fundiária de interesse social; averiguar a conformidade dos projetos urbanísticos de interesse social à legislação ambiental; averiguar a conformidade dos índices urbanísticos aplicáveis aos assentamentos informais em Processo de regularização de interesse social; acompanhar a aplicação da legislação relacionada à regularização fundiária de interesse específico; averiguar a conformidade dos projetos urbanísticos de interesse específico à legislação urbanística; analisar os projetos de regularização fundiária, em sua área de atuação, visando o cumprimento da legislação; articular com Comissão Permanente de Acessibilidade do DF, propondo a elaboração de planos, programas e projetos do Distrito Federal voltados para a acessibilidade urbana e inclusão sócio espacial de pessoas com deficiência ou dificuldade de locomoção; monitorar a implantação de projetos de regularização fundiária no seu campo de atuação, sobretudo, dos beneficiários de emissão de licença urbanística; executar pesquisas de valores de mercado, integrando-se ao banco de dados existente na TERRACAP; coordenar e acompanhar o desenvolvimento das atividades de levantamento in loco da existência ou não de infraestrutura, serviços públicos e comércio na periferia dos imóveis, objetivando subsidiar a sua análise; monitorar a implantação de políticas fundiária; criar e manter



registros, dados e informações sobre as áreas de domínio público no Distrito Federal; criar e manter registros, dados e informações sobre as áreas de domínio privado no Distrito Federal; monitorar a aplicação da legislação na implantação de projetos de regularização fundiária em áreas de domínio;

Apesar de termos solicitado à SERCOND a descrição das atividades desenvolvidas de todas as Subsecretaria em 2013, não obtivemos qualquer informação por parte da Subsecretaria de Acompanhamento Urbanístico/Ambiental. Notamos inclusive desconhecimento dos gestores sobre tal área, o que nos leva a concluir que não desempenhava o que estava descrito na proposta de regimento interno do Órgão.

D) SUBSECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO AMBIENTAL.

Trata-se de uma Subsecretaria com atribuição finalística muito importante definida na proposta de regimento interno. Então vejamos um resumo do que dispõe o RI.

Apresentar diretrizes para a ação governamental nas áreas de licenciamento ambiental, visando à regularização fundiária plena e ao desenvolvimento sustentável do Distrito Federal; Fomentar o desenvolvimento de métodos e padrões de análise e avaliação de estudos ambientais; participar da elaboração e da proposição de políticas, normas, padrões, estratégia e programas relacionados à regularização ambiental e à definição e programar a política ambiental do Distrito Federal; encaminhar estudos ambientais, termos de referência e/ou emissão de pareceres técnicos para o Instituto Brasília Ambiental – IBRAM, visando a emissão de licenças, quando se tratar de área de regularização fundiária de interesse social ou de interesse específico; acompanhar o desempenho da gestão de licenciamento ambiental.

Em resposta à SA nº 2/2014, a Subsecretaria informou ter desenvolvido em 2013 as seguintes ações: visita à condomínios, participação em eventos, realizou audiência pública, analisou Processos, elaborou plano de ação e plano estratégico.

No plano constam as seguintes ações: capacitar servidores; acompanhar o cumprimento das leis; gerenciar o controle interno de procedimentos administrativos de competência exclusiva dos órgãos ambientais; acompanhar e atestar a localização de empreendimentos e atividades que causem degradação ambiental; atuar em conjunto com órgãos licenciadores e fiscalizadores (IBRAM, CAESB, CEB); subsidiar e acompanhar tomada de decisões; dar suporte ao GRUPAR nos parcelamentos considerados regularizáveis; acompanhar os trâmites para desburocratização dos licenciamentos; estabelecer parceria com



IBRAM de forma a acompanhar a emissão de licenças; buscar e incentivar medidas corretivas ou mitigadoras causadas pelos parcelamentos irregulares, com intuito de reduzir os impactos negativos ao meio ambiente.

Aqui também é possível notar que o plano de ação tem mais coerência com as atribuições da Subsecretaria, porém as atividades executadas no período sob análise, estão bem aquém do que determina a minuta do regimento interno. Quanto ao plano de ação, não foi possível identificar na prática sua execução.

Em entrevista com o Subsecretário de Acompanhamento Ambiental solicitamos que fosse entregue uma análise de Processo de regularização em que a área tenha participado. Foi então nos enviado uma atividade relacionada ao Processo nº 191.000.512/98 em que o órgão fez um levantamento histórico das peças que constavam do Processo, fazendo um resumo das principais peças do Processo. Ora, tal atividade não guarda qualquer pertinência com as atribuições na proposta da minuta do regimento interno, sendo uma atividade meramente administrativa, auxiliar e burocrática.

A nova gestão da SERCOND está concentrando as atividades fim apenas no GRUPAR e no Gabinete, onde possui total domínio. As demais subsecretarias realizam apenas atividades auxiliares de baixa complexidade e conhecimento técnico. Essas Unidades estão sendo esvaziadas funcionalmente, sem contudo serem alvo de uma reestruturação organizacional ou até mesmo de uma proposta de extinção, o que proporciona um aumento dos custos com pessoal no Órgão.

Diante das entrevistas realizadas, das respostas da SA nº 2/2014 e das observações *in loco*, podemos concluir que as áreas com atribuições finalística da Secretaria apresentaram baixo desempenho, eficácia e eficiência, tendo visto que as atividades desenvolvidas estavam muito aquém do que dispõe a proposta de regimento interno. Na verdade foi possível observar que o GRUPAR concentra toda a atividade fim do órgão, sendo as demais Subsecretarias apenas realizando atividades de apoio administrativo, com baixa densidade técnica.

Causas:

Ausência por parte da alta direção de definição de objetivos claros e orientações sobre o que o órgão deve alcançar em termos de metas e desempenho, ausência de controles internos, influência política nas Subsecretarias, falta de critérios para contratação de servidor sem vínculo.

**Consequência:**

Baixa eficácia e eficiência no alcance de resultados em atividades fim.

Recomendações:

a) Avaliar a estrutura organizacional e fazer mudanças necessárias para atender as novas condições.

b) Identificar e definir os conhecimentos, as competências e as habilidades necessárias para o desempenho apropriado de cada função, bem como estabelecer diretrizes para o preenchimento de diferentes cargos.

c) Estabelecer e monitorar medidas e indicadores de desempenho.

IV – CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados foram constatadas as seguintes falhas:

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	1.1	Falha Média
GESTÃO FINANCEIRA	2.1	Falha Formal
GESTÃO FINANCEIRA	2.2	Falha Média
GESTÃO DE PESSOAL	3.3	Informação
GESTÃO DE PESSOAL	3.1 e 3.4	Falhas Médias
GESTÃO DE PESSOAL	3.2	Falha Grave
CONTROLE DA GESTÃO	4.1, 4.2, 4.3 e 4.4	Falhas Médias
GESTÃO OPERACIONAL	5.1	Falha Média

O prazo expirou em 26/08/2014 para o recebimento da manifestação do gestor por meio impresso e/ou em meio digital, o qual não se manifestou, desta forma, encaminhamos o Relatório Final.

Brasília, 10 de novembro de 2014.

**SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E
CONTROLE DO DISTRITO FEDERAL**