

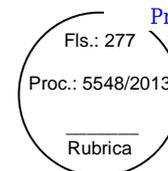


## AUDITORIA INTEGRADA

# Procedimentos e estrutura empregada na autorização de construções em lotes que sofreram alterações de uso e/ou de potencial construtivo.



Brasília 2014



## Sinopse

O objeto da auditoria abrange os setores responsáveis pela emissão dos Alvarás de Construção nas Administrações Regionais, a estrutura física e material dessas unidades e os procedimentos executados para a expedição dos Alvarás, especialmente na incidência de ODIR<sup>1</sup> e ONALT<sup>2</sup>.

### O que o Tribunal buscou avaliar?

A prioridade do Tribunal foi verificar os procedimentos e a estrutura empregada na autorização das construções em lotes que sofreram alterações de uso e/ou de potencial construtivo em decorrência do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF (PDOT), dos Planos Diretores Locais (PDLs) das respectivas Regiões Administrativas ou de Leis específicas.

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

1. Os recursos materiais e humanos são adequados ao atendimento das necessidades das Administrações Regionais, no que tange às atividades de emissão de alvarás de construção e cobrança das respectivas outorgas?
2. Os procedimentos para concessão de alvarás de construção são adequados e atendem aos requisitos legais?

### O que o Tribunal encontrou?

A auditoria apontou haver um inadequado quadro de pessoal nos setores responsáveis pela emissão de alvarás de construção nas diversas Administrações Regionais devido, principalmente, à elevada rotatividade, à desproporcionalidade na distribuição dos servidores e ao quantitativo de servidores sem vínculo com a Administração.

Há diversas consequências relacionadas à alta rotatividade, como: dificuldade para formação e manutenção de equipes, desestímulo para promoção de treinamentos, mau aproveitamento das capacitações oferecidas e impacto negativo no trabalho de órgãos como Coordenadoria das Cidades e SEDHAB, que orientam o trabalho das RAs.

---

<sup>1</sup> ODIR = *Outorga Onerosa sobre Direito de Construir*. Ocorre quando o interessado “compra” do poder público o direito de construir em seu lote área maior que o padrão definido pelo coeficiente de aproveitamento [CA]. Exemplo: em um lote de 200 m<sup>2</sup> com CA<sub>MÍN</sub> = 1 e CA<sub>MÁX</sub> = 2, a área construída não pode ultrapassar 200 m<sup>2</sup>, a priori. Todavia, se o interessado quiser construir uma área de até 400 m<sup>2</sup>, deve pagar a ODIR sob a área que excede os 200 m<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> ONALT = *Outorga Onerosa de Alteração de Uso*. Ocorre quando há alteração do uso em um lote determinado. Alguns exemplos: lote inicialmente destinado para habitação individual que passou a permitir atividade comercial; lote destinado para atividade industrial que passou a permitir habitação coletiva. Quando há alteração de uso e valorização do lote, é cobrada a ONALT – *Outorga Onerosa de Alteração de Uso*.



Em razão dos mencionados problemas, o exame dos processos fica prejudicado, resultando na incidência de falhas nos procedimentos de emissão de alvarás de construção, em especial na cobrança das respectivas outorgas.

Quanto aos recursos materiais e tecnológicos, constatamos não serem suficientes para o atendimento das necessidades das Administrações Regionais, em virtude da ausência de investimento adequado.

A estrutura física de algumas Administrações Regionais é precária, como ilustrado nas fotos a seguir.



Administração Regional do Sudoeste/Octogonal



Administração Regional do Gama

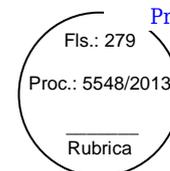
Por conta da insuficiência de recursos materiais e/ou tecnológicos, ocorre maior lentidão no exame dos processos, provocando perda na qualidade dos serviços prestados aos usuários.

Quanto ao acompanhamento dos valores arrecadados, a título de ODIR e/ou ONALT, faltam mecanismos de controle por parte dos órgãos da Administração.

Em consequência, há casos de débitos de ODIR e ONALT não recolhidos, a grande maioria sem inscrição em dívida ativa.

### **Quais foram as recomendações e determinações formuladas?**

Entre as determinações e recomendações propostas aos jurisdicionados, destacam-se: adequação do quadro de pessoal das Administrações Regionais (ARs) por meio da realização de concurso ou por remanejamento de pessoal; alerta para que sejam solicitados os recursos orçamentários necessários; elaboração de um plano de monitoramento da estrutura física das ARs; adoção de medidas com vistas a padronizar as ações para cobrança de ODIR e ONALT; implantação de prestação de contas mínima nos casos de outorga onerosa, regularização dos processos identificados com falhas; estruturação de Plano de Capacitação Continuada; conclusão e implementação plena do Sistema de Informação Territorial e Urbana do DF (SITURB) e alerta para que se cumpra o art. 4º do Decreto nº 30593/2009.

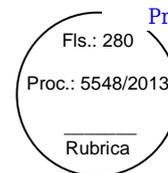


### **Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?**

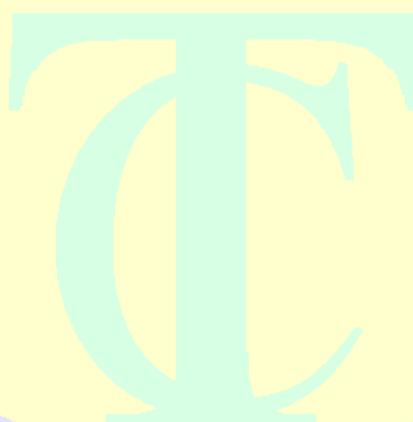
Espera-se, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, que haja estabilidade do quadro de servidores, eficiência dos treinamentos ministrados e, conseqüentemente, menor número de falhas nos procedimentos de emissão de alvarás de construção. Espera-se, também, maior celeridade e qualidade no exame dos processos e diminuição dos riscos à integridade física dos servidores e usuários. Por fim, almeja-se que haja controle sobre as outorgas onerosas.

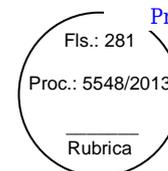


**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



# ***RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA***





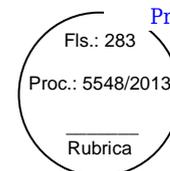
## **RESUMO**

A presente auditoria integrada foi realizada no âmbito das Administrações Regionais, Coordenadoria das Cidades e SEDHAB, com o objetivo de verificar os procedimentos e a estrutura empregada na autorização das construções em lotes que sofreram alterações de uso e/ou de potencial construtivo em decorrência de Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF (PDOT), dos Planos Diretores Locais (PDL) das respectivas Regiões Administrativas ou Leis específicas. Foram aplicadas as seguintes técnicas de auditoria: pesquisa documental; análise da legislação aplicável ao tema; entrevistas e reuniões com servidores; visitas às Administrações Regionais; além da indagação escrita, pela utilização de notas de auditoria, para obtenção de informações junto aos jurisdicionados. Os trabalhos desenvolvidos resultaram nos seguintes achados: inadequação do quadro de pessoal das Administrações Regionais; precariedade da estrutura física de algumas Administrações Regionais e insuficiência de recursos materiais/tecnológicos para a realização das atividades; e falta de mecanismos de controle da cobrança de ODIR e/ou ONALT. Pelas falhas detectadas, foram propostas medidas tendentes a reverter os achados 1,2 e 3, suas causas e efeitos.



## Sumário

1	Introdução .....	283
1.1	Apresentação .....	283
1.2	Identificação do Objeto .....	283
1.3	Contextualização .....	290
1.3.1	Legislação e Normas Aplicáveis.....	294
1.4	Objetivos .....	296
1.4.1	Objetivo Geral.....	296
1.4.2	Objetivos Específicos .....	296
1.5	Escopo .....	296
1.6	Montante Fiscalizado .....	296
1.7	Metodologia .....	297
1.8	Critérios de auditoria .....	298
1.9	Avaliação de Controle Interno .....	298
2	Resultados da Auditoria .....	300
2.1	QA 1 – Os recursos materiais e humanos são adequados ao atendimento das necessidades das Administrações Regionais, no que tange às atividades de emissão de alvarás de construção e cobrança das respectivas outorgas? .....	300
2.1.1	Achado 1 – Inadequação do quadro de pessoal das Administrações Regionais. ....	300
2.1.2	Achado 2 – Precariedade da estrutura física de algumas Administrações Regionais e insuficiência de recursos materiais/tecnológicos para a realização das atividades. ....	309
2.2	QA 2 – Os procedimentos para concessão de alvarás de construção são adequados e atendem aos requisitos legais?.....	325
2.2.1	Achado 3 – Falta de mecanismos de controle da cobrança de ODIR e/ou ONALT.....	325
3	Outras Considerações .....	339
4	Conclusões .....	341
5	Proposições .....	342
	ANEXO I - PLANO DE AÇÃO .....	345
	ANEXO I - PLANO DE AÇÃO .....	346
	ANEXO I - PLANO DE AÇÃO .....	347
	ANEXO I - PLANO DE AÇÃO .....	348



## **1 Introdução**

### **1.1 Apresentação**

O presente processo trata de Auditoria Integrada autorizada pela Decisão nº 3.484/2013 (fl. 127) e realizada nas Administrações Regionais, Coordenadoria das Cidades e Secretaria de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano (SEDHAB) para verificar os procedimentos e a estrutura empregada na autorização das construções em lotes que sofreram alterações de uso e/ou de potencial construtivo em decorrência de Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF (PDOT), dos Planos Diretores Locais (PDL) das respectivas Regiões Administrativas ou Leis específicas.

2. A execução da presente auditoria compreendeu o período de 28/01/2014 a 23/05/2014.

### **1.2 Identificação do Objeto**

3. O objeto da auditoria abrange os procedimentos e a estrutura empregada na autorização de construções em lotes que sofreram alterações de uso e/ou de potencial construtivo nas Administrações Regionais do DF.

4. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 32, proíbe que o Distrito Federal seja dividido em municípios, sendo considerado como uma unidade federativa. Não obstante, o Distrito Federal foi dividido em regiões administrativas por meio da Lei nº 4.545/1964 que, também, instituiu as administrações regionais.

5. Inicialmente as regiões administrativas eram denominadas apenas de "cidades-satélites" (este termo foi proibido pelo Decreto nº 19.040/1998, que veta o uso do termo satélite para se referir às cidades situadas no DF).

6. As regiões administrativas são unidades de divisão territorial e administrativa do DF, cujos limites físicos, estabelecidos pelo poder público, definem a jurisdição da ação governamental com vistas à descentralização administrativa e à coordenação dos serviços públicos de natureza local.

7. Em síntese, cada região administrativa seria o conjunto das áreas urbanas, suburbanas e rurais pertencentes ao controle de uma cidade (sede da região administrativa), de forma similar ao que ocorre nos municípios brasileiros.

8. Os seus limites físico-administrativos se subdividem em zonas urbanas, rurais e de proteção integral, consoante o macrozoneamento instituído pelo artigo 59 da Lei Complementar nº 803/2009, que aprovou o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF – PDOT.

9. No Distrito Federal, o Sistema Regional é composto de 31 Administrações Regionais e, ainda, das Gerências Regionais da Arniqueira, Colorado, Por do Sol/Sol Nascente, Águas Quentes e Engenho das Lages, Samambaia Sul, Vale do Amanhecer, Cidade Estrutural e Cidade do Automóvel, sob



a coordenação da Coordenadoria das Cidades.

10. A Coordenadoria das Cidades, órgão integrante da Casa Civil da Governadoria do Distrito Federal, é responsável pela função estratégica de coordenação, articulação e acompanhamento das Administrações, quais sejam:

Tabela 1 - Configuração das Regiões Administrativas

RA	Nº	Lei Criação		Lei/Decreto Poligonal **		PDL	RI Decreto	População *	Renda Domiciliar - SM	Vocação Principal
		Lei nº	Ano	Nº	Ano					
Brasília	I	4.545	1964	11.921	1989		16.246/94	209.926	19,24	Funcionalismo Público
Gama	II	4.545	1964	11.921	1989	LC 728/06	16.247/94	127.475	6,61	Comércio
Taguatinga	III	4.545	1964	11.921	1989	LC 90/98	16.247/94	197.783	8,12	Comércio
Brazlândia	IV	4.545	1964	11.921	1989		16.247/94	49.418	4,48	Produção de Hortifrutigranjeiros
Sobradinho	V	4.545	1964	11.921	1989	LC 56/97	16.247/94	59.024	8,94	Comércio
Planaltina	VI	4.545	1964	11.921	1989		16.247/94	161.812	4,24	Rural
Paranoá	VII	4.545	1964	11.921	1989		22.338/01	42.427	3,59	Comércio
Núcleo Bandeirante	VIII	49	1989	11.921	1989		16.247/94	22.569	8,34	Comércio
Ceilândia	IX	49	1989	11.921	1989	LC 314/00	16.247/94	404.287	4,32	Comércio
Guará	X	49	1989	11.921	1989	LC 733/06	16.247/94	107.817	11,04	Comércio
Cruzeiro	XI	49	1989	11.921	1989		16.247/94	31.230	12,07	Comércio
Samambaia	XII	49	1989	11.921	1989	LC 370/01	16.247/94	201.871	3,96	Comércio
Santa Maria	XIII	423	1993	14.604	1993		22.338/01	119.444	4,56	Indústria
São Sebastião	XIV	467	1993	705	1994		22.338/01	77.793	3,44	Rural
Recanto das Emas	XV	510	1993	15.046	1993		22.338/01	124.755	3,51	Comércio
Lago Sul	XVI	643	1994	15.515	1994		16.244/94	29.677	34,77	Entretenimento
Riacho Fundo I	XVII	620	1993	15.514	1994		16.245/94	35.268	6,00	Comércio



RA	Nº	Lei Criação		Lei/Decreto Poligonal **		PDL	RI Decreto	População *	Renda Domiciliar - SM	Vocação Principal
		Lei nº	Ano	Nº	Ano					
Lago Norte	XVIII	641	1994	15.516	1994	LC 626/02	16.244/94	33.526	25,84	Comércio
Candangolândia	XIX	658	1994	17.357	1997	LC 97/98	16.244/94	15.953	7,46	Comércio
Águas Claras	XX	3.153	2003			LC 90/98		109.935	14,64	Comércio
Riacho Fundo II	XXI	3.153	2003					37.051	3,96	Comércio
Sudoeste/Octogonal	XXII	3.153	2003	11.433	1989			51.565	21,95	Comércio
Varjão	XXIII	3.153	2003					9.021	2,89	Comércio
Park Way	XXIV	3.255	2003					19.648	23,50	Condomínios
Setor de Indústria e Abastecimento – SIA	XXIX	3.618	2005					2.448	5,02	Comércio
Setor Complementar de Indústria e Abastecimento – SCIA	XXV	3.314	2004					32.148	2,32	Comércio
Sobradinho II	XXVI	3.315	2004					94.279	8,92	Serviços Gerais
Jardim Botânico	XXVII	3.435	2004					23.856	21,68	Condomínios
Itapoã	XXVIII	3.527	2005					56.360	2,49	Comércio
Vicente Pires	XXX	4.327	2009					67.783	11,61	Funcionalismo Público
Fercal	XXXI	4.745	2012					***29.000		Indústria

\* Site Codeplan PDAD 2011

\*\* Dados extraídos do site da SEDHAB

\*\*\* Estimativa

**SM:** Salário Mínimo Mensal

11. A expansão da área urbana nas diversas Regiões Administrativas do DF vem causando aumento considerável na população das cidades, com impacto na infraestrutura atualmente oferecida. Ainda, os escassos investimentos em transporte público fazem com que cada vez mais moradores optem pelo uso do automóvel particular em seus deslocamentos. A consequência natural desse quadro é o aumento da ocorrência de engarrafamentos nos acessos e saídas da cidade, que se tornaram um dos grandes problemas enfrentados atualmente pelas comunidades locais, além do impacto ambiental, do aumento de despesas não previstas e a ocorrência de uma distribuição não equitativa dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.



12. Dessa feita, a presente Auditoria visou identificar a eficácia dos procedimentos no que se refere aos pagamentos da Outorga Onerosa de Alteração de Uso – ONALT e da Outorga Onerosa do Direito de Construir – ODIR, nos lotes que sofreram alterações de uso e/ou de potencial construtivo em decorrência de PDOT, PDLs das respectivas Regiões Administrativas ou Leis específicas, além da estrutura alocada a essa atividade, com vistas ao ordenamento das funções sociais da cidade e da propriedade.

13. A ODIR foi instituída no Distrito Federal com a edição da Lei nº 1.170/1996, regulamentada pelo Decreto nº 19.436/1998, e a ONALT teve como marco jurídico o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT de 1997, Lei nº 17/1997, que passou a permitir sua aplicação nas Regiões Administrativas que dispusessem de Plano Diretor Local – PDL, à exceção dos casos em que a alteração de uso fosse aprovada por meio de lei complementar e dos casos tratados por projetos de lei em tramitação no Legislativo<sup>3</sup>.

14. Todavia, com o advento da Lei nº 294/2000, regulamentada pelos Decretos nºs 22.121/2001 e 23.776/2003, a ONALT foi instituída para todo o Distrito Federal.

15. Para um melhor entendimento da outorga onerosa, deve-se ter em mente que a função social da propriedade urbana e as funções sociais da cidade orientam as diretrizes e instrumentos de política urbana. O princípio da função social, a criação dos planos e a aplicação dos instrumentos de intervenção urbana visam assegurar que a propriedade atenda não somente aos interesses do proprietário, mas, também, aos interesses sociais, como a redução de desigualdades, a promoção de justiça social e a melhoria da qualidade de vida.

16. Os investimentos e atos do Poder Público numa cidade geram impactos diretos na valorização da propriedade imobiliária urbana. Essa valorização é denominada de mais-valia fundiária. Assim, a ODIR e a ONALT são instrumentos que materializam a concepção de que, ao atribuir diferentes aproveitamentos e usos aos terrenos urbanos, o Estado confere a essas propriedades vantagens, o que torna as ações administrativas ligadas à concessão desses benefícios um objeto de interesse da política urbana. Dessa forma, os investimentos públicos, necessários ao processo de urbanização, configuram patrimônio público e, nessa condição, não podem ser graciosamente transferidos ao domínio privado.

17. O Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001), regulamentador dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal, disciplinou o conceito da função social da propriedade, voltado ao desenvolvimento social das cidades e à redução das

---

<sup>3</sup> Art. 49. O Poder Executivo, mediante lei específica, poderá outorgar de forma onerosa a alteração de uso.

(...)

Art. 52. Os Planos Diretores Locais ou leis específicas determinarão os usos permitidos e as áreas nas quais será aplicado o instrumento da outorga onerosa da alteração de uso.



desigualdades, por meio das diretrizes estabelecidas no seu art. 2º <sup>4</sup>. Além disso, o

<sup>4</sup> Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

*I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;*

*II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;*

*III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;*

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

*V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;*

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

*a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;*

*b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;*

*c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;*

*d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;*

*e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;*

*f) a deterioração das áreas urbanizadas;*

*g) a poluição e a degradação ambiental;*

*h) a exposição da população a riscos de desastres naturais;*

*VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;*

*VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;*

*IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;*

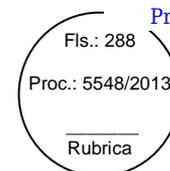
*X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;*

*XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;*

*XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;*

*XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;*

*XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;*



Estatuto mencionou as outorgas ODIR e ONALT em seus arts. 28 e 29<sup>5</sup>.

18. A Procuradoria do Meio Ambiente, Patrimônio Urbanístico e Imobiliário – PROMAI, da Procuradoria Geral do Distrito Federal – PRG, em vista da uniformização das orientações jurídicas sobre ODIR e ONALT, emitiu o Parecer Normativo nº 039/2008, onde constam as seguintes principais conclusões:

*“1) no caso da ODIR e da ONALT, a condição para o exercício de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, assim como para a edificação ou funcionamento de atividade econômica em uso diverso do inicialmente previsto (alteração de uso) é a contrapartida (art. 28, caput do EC), o que se justifica pelo princípio da função social da propriedade;*

*2) a instituição de ODIR e de ONALT no âmbito do planejamento urbanístico visa atender, simultaneamente, aos interesses particulares e coletivos, induzindo o uso da propriedade de acordo com a sua função social;*

*3) é necessário compreender os institutos ODIR e ONALT como instrumentos de planejamento urbano, isto é, destinados a operar transformações na realidade do tecido urbano;*

*4) a ODIR e a ONALT também têm como escopo realizar a justa distribuição dos benefícios e encargos do processo de urbanização;*

*5) a criação de solo e a alteração de uso implicam o “consumo” de infra-estrutura urbana, com a qual o proprietário não colaborou para o financiamento;*

*6) a exigência de contrapartida imposta ao beneficiário da outorga do direito de alteração de uso e de potencial construtivo é decorrência necessária do princípio urbanístico da justa distribuição dos*

---

*XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;*

*XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.*

<sup>5</sup> Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.



*benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;*

*7) o caráter compensatório e a noção de recuperação de mais-valia urbanística não são conceitos excludentes ou incompatíveis. Muito pelo contrário, são conceitos relacionados e decorrentes do princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização;*

*8) o conceito de recuperação de mais-valia urbanística é da própria essência do princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização e a função compensatória é consequência da aplicação desse princípio jurídico;*

*9) as outorgas onerosas urbanísticas são instrumentos de planejamento urbano com a finalidade de induzir o cumprimento da função social da propriedade e, simultaneamente, mecanismos de recuperação das mais-valias urbanísticas;*

*10) o plano diretor é o documento técnico apto a definir as áreas em que a infra-estrutura urbana é subutilizada e sobre-utilizada e, por consequência, nas quais a aplicação dos institutos da ODIR e da ONALT, efetivamente, funcionam como instrumentos reguladores do processo de urbanização;*

*11) o pagamento de contrapartida pelas outorgas urbanísticas não é compulsório, mas é ônus imposto ao beneficiário para a aquisição de direito, isto é, o beneficiário pode ou não adquirir o direito ao acréscimo de potencial construtivo ou à alteração de uso. Trata-se de ato voluntário do beneficiário;*

*12) a natureza jurídica da contraprestação pela outorga onerosa do direito à alteração de uso e do potencial construtivo é de preço público;*

*13) o cumprimento do ônus urbanístico mediante contrapartida tem como finalidade recuperar a mais-valia urbanística e, simultaneamente, redistribuir a coletividade na forma de infra-estrutura urbana, ou seja, compensar a coletividade pela sobrecarga na infra-estrutura urbana gerada pelo acréscimo de potencial construtivo e pela alteração de uso;*

*14) os recursos oriundos da ONALT e da ODIR são de titularidade do Distrito Federal e não da TERRACAP;*

*(...)*

*16) a instituição da outorga onerosa de alteração de uso no âmbito do Distrito Federal por meio da Lei Complementar nº 17/97 estabeleceu uma transformação do modo como os índices urbanísticos e usos eram atribuídos ao proprietário. Se, até aquele momento, prevalecia a regra da gratuidade; com o PDOT, passou a valer a regra da onerosidade;*

*17) o marco temporal para se verificar se a alteração de uso reveste-*



*se de caráter oneroso é o PDOT, como já restou pacificado no PN nº 4/2001;*

*18) a Lei Complementar nº 294/2000 tem apenas, no prisma civilista, efeitos de operar a liquidação de uma dívida já existente, ou, sob a ótica publicista, de regulamentar o PDOT, cuja eficácia estava sob condição suspensiva;*

*19) o silêncio da lei não implica que a alteração de uso não tenha caráter oneroso. Muito pelo contrário, se a regra é a da onerosidade, no silêncio da lei, prevalece a regra e não a exceção;*

*20) a alteração de uso e o solo criado operados no plano normativo devem se realizar no plano dos fatos mediante a utilização do solo urbano de acordo com o uso urbanístico alterado ou a utilização do solo criado, o que somente ocorre por meio do cumprimento de um ônus urbanístico no momento do alvará de construção ou do alvará de funcionamento;*

*21) a fim de se obter uma justa distribuição dos benefícios das alterações de uso, as formas de cálculo da contraprestação devida nos casos da ONALT e da ODIR devem considerar também a valorização imobiliária entre o tempo da alteração de uso no plano normativo e a sua concretização no momento do alvará de construção ou de funcionamento;*

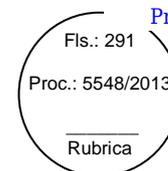
*22) a contrapartida da ONALT é, em regra, exigível no momento do requerimento de alvará de construção, sendo apenas exigível no momento do requerimento de alvará de funcionamento quando já exista no lote edificação apta a acomodar o novo uso;*

*23) em se tratando de ODIR, obviamente, a exigência da contrapartida é imprescindível e indispensável sempre no momento da concessão de alvará de construção;*

*24) uma vez que a contraprestação das outorgas urbanísticas tem a natureza jurídica de preço e não de tributo, conforme já definido no próprio Supremo Tribunal Federal, o cancelamento de alvará de construção ou de funcionamento pelo não-pagamento de contraprestação pela alteração de uso e o retorno do imóvel ao status quo ante, instituído no inciso III do art. 8º da Lei Complementar nº 294/2000, não deve ser compreendido como penalidade, mas como condição resolutiva imprópria de eficácia de ato administrativo por meio do qual se concedeu ao interessado o direito de edificar ou funcionar.”*

### **1.3 Contextualização**

19. A auditoria, constante do Plano Geral de Ação, aprovado pela Decisão nº 96/12 – ADM, para verificar a arrecadação de valores relativos às Outorgas Onerosas do Direito de Construir – ODIR e de Alteração de Uso – ONALT, foi determinada na Decisão nº 4.815/12 (fl. 2), *in verbis*:



*II – autorizar a inclusão, no próximo Plano Geral de Auditoria, do acompanhamento da arrecadação de valores relativos à ODIR e ONALT, bem assim do cumprimento, pelas Administrações Regionais, do Parecer Normativo da douta PGDF, e a execução, cobrança e recebimento dos valores devidos;*

20. Isso se deu em decorrência do solicitado no Parecer nº 936/2012-CF (Processo nº 2.000/03), nos seguintes termos:

*No mesmo sentido, é o parecer, com o acréscimo no sentido de que a Corte inclua em seu próximo Plano Geral de Auditoria, pela relevância, o acompanhamento da arrecadação de valores relativos à ODIR e ONALT, bem assim, o cumprimento e aderência, pelas Administrações Regionais, do Parecer Normativo da douta PGDF, e a execução, cobrança e recebimento dos valores devidos. Pelo menos em uma RA, de Águas Claras, há denúncia de que se verifica a suposta ausência de cobrança de ODIR e ONALT, em atitude que feriria os princípios constitucionais da isonomia, economicidade e eficiência administrativa (processos nos 35868/11 e 37076/10, por exemplo). Considerando que é bem possível que em outras Regionais a situação se repita, a Auditoria será de todo conveniente e, certamente, virá em contribuição para a gestão e finanças públicas, além de maximizar a eficácia do controle externo.*

21. Em que pese a presente auditoria ter sido definida na modalidade regularidade, optou-se por uma análise mais operacional com vistas à proposição de melhorias nos procedimentos ora adotados, em especial nas Administrações Regionais (ARs), no que se refere à cobrança de ODIR e ONALT, atendendo à função pedagógica desta Corte e ampliando a efetividade de sua atuação.

22. Tal alteração justificou-se pelo fato de a maioria das RAs sequer ter poligonal definida, inviabilizando a elaboração de seus PDLs e, por consequência, apenas 8 das 31 Regiões Administrativas apresentam o referido plano, que é o instrumento de regulamentação da cobrança das outorgas em cada Região.

23. Naquelas RAs cujos PDL não foram confeccionados, a legislação urbanística é estabelecida por meio de decretos que aprovam projetos de urbanismo para os seus diversos setores. Cada um desses projetos remete a Normas de Edificação, Uso e Gabarito (NGBs) aplicáveis, a depender do uso e localização dos lotes (PT 3 – fls. 77/81).



**Tabela 2 - Quantidade de decretos de Projetos Urbanísticos por Região Administrativa**

<b>RA</b>	<b>Nº</b>	<b>TOTAL DE PROJETOS URBANÍSTICOS</b>
Brasília	I	41
Gama	II	10
Taguatinga	III	19
Brazlândia	IV	5
Sobradinho	V	30
Planaltina	VI	18
Paranoá	VII	12
Núcleo Bandeirante	VIII	14
Ceilândia	IX	29
Guará	X	22
Cruzeiro	XI	8
Samambaia	XII	18
Santa Maria	XIII	39
São Sebastião	XIV	30
Recanto das Emas	XV	30
Lago Sul	XVI	12
Riacho Fundo I	XVII	13
Lago Norte	XVIII	5
Candangolândia	XIX	17
Águas Claras	XX	3
Riacho Fundo II	XXI	7
Sudoeste/ Octogonal	XXII	4
Varjão	XXIII	1
Park Way	XXIV	1
Setor Complementar de Indústria e Abastecimento – SCIA	XXV	1
Sobradinho II	XXVI	1
Jardim Botânico	XXVII	1
Itapoã	XXVIII	1
Setor de Indústria e Abastecimento – SIA	XXIX	2
Vicente Pires	XXX	0
Fercal	XXXI	0
		<b>394</b>



24. Avaliando a Tabela 2 - Quantidade de decretos de Projetos Urbanísticos por Região Administrativa observou-se que os decretos que tratam de Projetos Urbanísticos totalizam 394 unidades. Tomando como exemplo o Decreto nº 33.794/2012, que aprovou o projeto do Setor de Habitações Coletivas Noroeste (SHCNW) da RA I, verifica-se a aplicação de 13 NGBs distintas para imóveis localizados em determinadas quadras.

25. Se o referido decreto fosse admitido como média a ser aplicada às demais RAs, seria necessária a análise de aproximadamente **5.122** normas urbanísticas, tornando inviável a auditoria de regularidade proposta inicialmente.

26. Cabe registrar que o art. 230 do PDOT prevê a instituição de um Sistema de Informação Territorial e Urbana do DF (SITURB), que seria instrumento facilitador desta auditoria. Porém, por meio da Nota Técnica Conjunta nº 01/2013 – SUPLAN/SUCON/SIURB/UGF-SEDHAB (fls. 1/13 – Anexo I), em resposta à Nota de Auditoria nº 01-5.548/13 (fls. 08/09), informou-se que o sistema ainda não está em pleno funcionamento, encontrando-se pendentes, por exemplo, as informações previstas no art. 262 do PDOT/2009<sup>6</sup>, uma vez que não há o levantamento dos imóveis em que deveriam ser aplicadas as outorgas onerosas.

27. A SEDHAB informou, ainda, que tal levantamento encontra-se condicionado à aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB) em tramitação na Câmara Legislativa. Essas normas serão definidoras dos usos e índices para o controle urbanístico.

28. Dessa feita, entendeu-se oportuna a atuação desta Corte por meio de uma auditoria com um viés mais operacional como forma de contribuir para uma maior efetividade na edição das referidas normas, além daquelas que revisarão a legislação de cobrança de ODIR e ONALT, consoante o estabelecido no art. 266<sup>7</sup> do

<sup>6</sup> Art. 262. Serão constituídas, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias após a publicação desta Lei Complementar, comissões compostas por representantes do órgão responsável pelo planejamento territorial e urbano do Distrito Federal, das Administrações Regionais, da Coordenadoria das Cidades, da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP e do órgão gestor da fiscalização, com as seguintes atribuições:

I – realizar o levantamento dos imóveis que se enquadrarem nas condições de não edificação, subutilização e não utilização;

II – realizar o levantamento dos imóveis em que deverá ser aplicada a outorga onerosa do direito de construir;

III – realizar o levantamento dos imóveis em que deverá ser aplicada a outorga onerosa de alteração de uso;

IV – realizar o levantamento dos imóveis em que deverá ser aplicada a transferência do direito de construir.

<sup>7</sup> Art. 266. As leis específicas que regulamentarão a outorga onerosa do direito de construir, a outorga onerosa de alteração de uso e o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios serão elaboradas pelo Poder Executivo, sob coordenação do órgão gestor do planejamento urbano e territorial do Distrito Federal, no prazo máximo de 1 (um) ano após a aprovação desta Lei Complementar.

Parágrafo único. Até a aprovação das leis específicas indicadas no caput, prevalece a legislação em vigor.



PDOT/2009. Ressalte-se que já foi criado Grupo de Trabalho para a revisão da legislação de ODIR e ONALT, mediante Decreto nº 33.943/2012.

29. Tem-se, também, que esta Corte por intermédio do item II-b da Decisão nº 3.179/2010, no Processo nº 7.145/2010, determinou *“a todas as Administrações Regionais que, no prazo de 30 (trinta) dias, informem se houve alteração de uso de imóveis em decorrência do novo PDOT ou de PDL específico para a área e se foi autorizada a construção ou a mudança de destinação sem a cobrança de ONALT ou ODIR”*, com vistas à realização de auditoria especial.

30. Em virtude da urgência solicitada nos autos de nº 7.145/2010 e das alterações decorrentes do Plano Diretor da Região Administrativa do Guará (LC nº 733/06) que permitiu a construção de prédios mais altos e fora do centro do Guará II, além da criação de novas quadras residenciais em áreas limítrofes com a Candangolândia e o Núcleo Bandeirante, foi realizada prioritariamente auditoria na Administração Regional do Guará, ficando pendente a diligência estabelecida no item II-b da Decisão nº 3.179/2010 e a consequente auditoria.

31. Entendemos que os objetos do presente processo e do nº 7.145/2010 se confundem. Foi sugerido, por isso, que este último fosse apensado a estes autos, não sem antes ouvir o correspondente Relator.

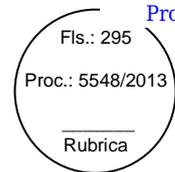
32. Aliás, o escopo da presente auditoria abrangeu a avaliação das pendências existentes no Processo 7145/2010, pois nela foram verificados os procedimentos adotados pelas Administrações Regionais no controle e na fiscalização das construções nos lotes que sofreram alterações de uso e/ou de potencial construtivo em decorrência de PDOT, PDLs das respectivas Regiões Administrativas ou Leis específicas.

33. Convém salientar que a auditoria realizada na Administração Regional do Guará (Processo nº 30.712/2012), mesmo havendo tratado da cobrança das outorgas onerosas também objeto da auditoria, não adentrou na avaliação dos procedimentos adotados por essa Administração. Dessa sorte, destaque-se que não se trata de reavaliação daquela Regional, mas de nova abordagem à conduta adotada nessas cobranças.

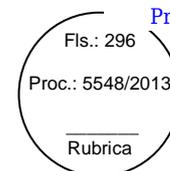
34. Nesses termos, conforme proposto na etapa de planejamento, a execução da presente auditoria foi aprovada pelo Plenário, na Decisão nº 3484/2013.

### **1.3.1 Legislação e Normas Aplicáveis**

- Constituição Federal de 1988.
- Lei Orgânica do Distrito Federal.
- Lei Federal nº 10.257/2001 que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.



- Lei Complementar nº 803/2009 que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências.
- Lei Complementar nº 56/1997 que dispõe sobre o Plano Diretor Local de Sobradinho, Região Administrativa V.
- Lei Complementar nº 90/1998 que aprova o Plano Diretor Local da Região Administrativa de Taguatinga – RA III, conforme o disposto no art. 316 da Lei Orgânica do DF.
- Lei Complementar nº 97/1998 que aprova o Plano Diretor Local da Candangolândia, Região Administrativa XIX, em conformidade com o disposto no art. 316 da Lei Orgânica do DF.
- Lei Complementar nº 314/2000 que aprova o Plano Diretor Local da Região Administrativa de Ceilândia – RA IX, conforme o disposto no art. 316 da Lei Orgânica do DF.
- Lei Complementar nº 370/2001 que aprova o Plano Diretor Local da Região Administrativa de Samambaia – RA XII, conforme o disposto no art. 316 da Lei Orgânica do DF.
- Lei Complementar nº 626/2002 que estabelece normas gerais de ocupação e uso do solo para o Setor de Habitação Individual Norte \_SHIN, até a aprovação do Plano Diretor Local para o SHIN, Região Administrativa do Lago Norte – RA XVIII.
- Lei Complementar nº 728/2006 que aprova o Plano Diretor Local da Região Administrativa do Gama – RA II, conforme o disposto no art. 316 da Lei Orgânica do DF.
- Lei Complementar nº 294/2000 que institui a outorga onerosa de alteração de uso no Distrito Federal.
- Lei Distrital nº 1.172/1996 que institui procedimentos para obtenção do alvará de construção e da carta habite-se de edificações no Distrito Federal e dá outras providências.
- Lei Distrital nº 1.170/1996 que institui a outorga onerosa do direito de construir no Distrito Federal.
- Decreto Distrital nº 23.776/2003 que regulamenta a LC nº 294/2000.
- Decreto Distrital nº 19.436/1998 que regulamenta a Lei nº 1.170/1996.
- Decreto Distrital nº 32.142/2010 que altera o Decreto Distrital nº 23.776/2003.
- Decreto Distrital nº 32.143/2010 que altera o Decreto Distrital nº 19.436/1998.



- Decretos listados no PT 3 (fls. 77/81).
- Parecer nº 039/2008 da Procuradoria do Meio Ambiente, Patrimônio Urbanístico e Imobiliário da PGDF.

## **1.4 Objetivos**

### **1.4.1 Objetivo Geral**

35. Verificar os procedimentos e a estrutura empregada na autorização das construções em lotes que sofreram alterações de uso e/ou de potencial construtivo em decorrência de Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF (PDOT), dos Planos Diretores Locais (PDL) das respectivas Regiões Administrativas ou Leis específicas.

### **1.4.2 Objetivos Específicos**

36. Responder às seguintes questões de auditoria:
- a) os recursos materiais e humanos são adequados ao atendimento das necessidades das Administrações Regionais, no que tange às atividades de emissão de alvarás de construção e cobrança das respectivas outorgas?
  - b) os procedimentos para concessão de alvarás de construção são adequados e atendem os requisitos legais?

## **1.5 Escopo**

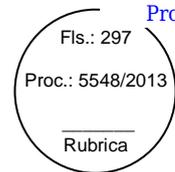
37. Constituiu escopo da presente auditoria a análise de processos de concessão dos alvarás de construção para habitação multifamiliar emitidos no período de 2009 a 2012 nas 31 Administrações Regionais existentes, abordando critérios operacionais e de legalidade, de forma à propositura de melhorias com vistas a uniformizar os procedimentos adotados pelas diversas Regionais.

38. Os processos foram selecionados de forma suficiente à definição de uma visão geral dos procedimentos atualmente adotados pelas Administrações.

39. Para isso o checklist presente às folhas 87/89 (PT 7) foi aplicado em todas as RAs nos processos de concessão dos alvarás de construção para habitação multifamiliar, avaliando a estrutura da Administração, seus procedimentos e aderência às normas legais. Nas RAs em que não havia habitações multifamiliares, foram examinados processos de emissão de alvarás residenciais ou comerciais para verificar os procedimentos adotados.

## **1.6 Montante Fiscalizado**

40. Por se tratar de auditoria nos procedimentos de concessão de alvarás de construção, em que podem não ter sido calculadas e cobradas as Outorgas Onerosas da Alteração de Uso (ONALT) e as Outorgas Onerosas do Direito de Construir (ODIR) e da extensão da análise, não é possível mensurá-lo.



## 1.7 Metodologia

41. De acordo com o exposto nos §§ 21 a 32, a opção por dar um viés mais operacional ao estudo requereu a adoção de metodologia própria das auditorias de desempenho.

42. Nesse sentido foi elaborado checklist (PT 7 – fls. 87/89)<sup>8</sup> para levantamento das informações quanto à estrutura, procedimentos e aderência às normas legais relativas à concessão dos alvarás de construção para habitação multifamiliar e a consequente cobrança das outorgas onerosas aplicáveis.

43. Dessa forma, todas as Administrações Regionais foram avaliadas por meio da delimitação de amostras de processos de concessão de alvarás emitidos no período de 2009 a 2012. A quantidade de processos analisados em cada Administração Regional variou de 2 a 8, dependendo da presença de alteração de uso e de direito de construir na Regional e também da emissão de alvarás para habitações multifamiliares.

Tabela 3 - Número de Processos Analisados

ADMINISTRAÇÃO REGIONAL	Nº	Nº DE PROCESSOS ANALISADOS
Brasília	I	8
Gama	II	4
Taguatinga	III	8
Brazlândia	IV	4
Sobradinho I	V	6
Planaltina	VI	4
Paranoá	VII	4
Núcleo Bandeirante	VIII	3
Ceilândia	IX	8
Guará	X	7
Cruzeiro	XI	4
Samambaia	XII	6
Santa Maria	XIII	2
São Sebastião <sup>9</sup>	XIV	0
Recanto das Emas	XV	4
Lago Sul	XVI	4
Riacho Fundo I	XVII	6
Lago Norte	XVIII	4
Candangolândia	XIX	3
Águas Claras	XX	8
Riacho Fundo II	XXI	4

<sup>8</sup> Uma versão atualizada do PT 7 pode ser encontrada às fls. 126/128 do Anexo XVIII e as alterações em relação ao checklist original, no PT 25, fls. 124/125 do Anexo XVIII.

<sup>9</sup> As RAs XIV – São Sebastião, XXVIII – Itapoã, XXX – Vicente Pires e XXXI – Fercal não emitem alvarás de construção, logo, nenhum processo foi analisado.



ADMINISTRAÇÃO REGIONAL	Nº	Nº DE PROCESSOS ANALISADOS
Sudoeste/ Octogonal	XXII	0
Varjão	XXIII	4
Park Way	XXIV	4
Setor Complementar de Indústria e Abastecimento – SCIA	XXV	4
Sobradinho II	XXVI	5
Jardim Botânico	XXVII	4
Itapoã <sup>9</sup>	XXVIII	0
Setor de Indústria e Abastecimento – SIA	XXIX	2
Vicente Pires <sup>9</sup>	XXX	0
Fercal <sup>9</sup>	XXXI	0
		<b>124</b>

44. A definição do marco temporal em 2009 se deu em razão da edição do PDOT em 25 de abril de 2009, que promoveu alterações na legislação de cobrança de ODIR e ONALT.

45. Optou-se também pela seleção dos processos de habitação multifamiliar. Registre-se que a análise sobre o procedimento adotado é aplicável a qualquer tipo de uso dos lotes, sejam eles de habitação coletiva ou não.

46. Informa-se, ainda, que foi realizada, antes da execução da auditoria, uma aplicação piloto do checklist na Administração Regional de Águas Claras com o objetivo de testá-lo, verificando a eventual necessidade de ajustes para a execução da auditoria e a viabilidade de sua aplicação.

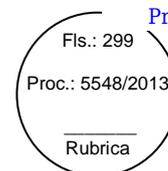
### 1.8 Critérios de auditoria

47. Os critérios de auditoria constam na Matriz de Planejamento, PT 1 fls. 71/1973, destacando-se como fonte a LC 803/2009, as Leis 1.170/1996, 2.105/1998 e 294/2000 e os Decretos Distritais 19.436/1998, 23.776/2003, 30.593/2009, 32.142/2010 e 32.143/2010.

### 1.9 Avaliação de Controle Interno

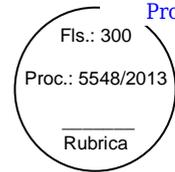
48. A avaliação dos controles internos existentes em um órgão a ser auditado é providência importante para que se possa definir o escopo da auditoria. Com efeito, para precisar os alvos da auditoria há que se aferir o ambiente de controle existente em cada órgão, bem como o gerenciamento de riscos e a qualidade da comunicação em níveis horizontal e vertical, além de inúmeras outras variáveis que caracterizam a eficácia dos controles internos.

49. Pelos trabalhos já realizados por esta Secretaria, ficaram evidenciadas falhas nos sistemas de controle interno das Administrações Regionais. A notória carência de servidores efetivos impacta diretamente na prestação dos



serviços das Administrações, posto que as jurisdicionadas utilizam servidores sem vínculo com a Administração em praticamente todas as atividades desenvolvidas. A rotatividade dos ocupantes desses cargos afeta diretamente os serviços desenvolvidos pelos órgãos, ocasionando, frequentemente, quebra na continuidade dos serviços e nas rotinas de trabalho.

50. Ressalte-se que aspectos do controle interno estão no escopo da 2ª Questão de Auditoria, na qual foi avaliado se há processo formal, documentação e controle de suas etapas.



## 2 Resultados da Auditoria

### 2.1 QA 1 – Os recursos materiais e humanos são adequados ao atendimento das necessidades das Administrações Regionais, no que tange às atividades de emissão de alvarás de construção e cobrança das respectivas outorgas?

*Não. Existe alta rotatividade nos setores responsáveis pela emissão de alvarás, há um grande quantitativo de servidores sem vínculo com a Administração e o quadro de pessoal não é compatível com a demanda, o que compromete a qualidade da prestação dos serviços, bem como a continuidade de um bom nível técnico de atendimento ao longo do tempo. A estrutura física de algumas Administrações Regionais é precária e é necessário ampliar os recursos materiais e tecnológicos para a realização das atividades.*

#### 2.1.1 Achado 1 – Inadequação do quadro de pessoal das Administrações Regionais.

##### **Critérios**

51. A rotatividade de servidores deve ser baixa o suficiente para não afetar o bom andamento dos serviços. Nas Regionais, o quadro de pessoal alocado na atividade de expedição de alvarás deve ser compatível com a demanda.

##### **Análises e Evidências**

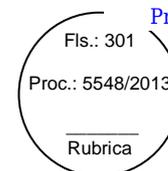
52. A avaliação dos recursos humanos das Administrações Regionais baseou-se nos itens 1 a 14 do Checklist (PT 7-a, fls. 126/128 do Anexo XVIII). Em resumo, a pesquisa permitiu concluir que:

- a. o quadro comparativo de pessoal entre as Administrações não é proporcional ao número de alvarás de construção emitidos;
- b. a maioria dos servidores (71%) não possui vínculo com a Administração;
- c. 45% dos servidores estão no cargo há menos de dois anos;
- d. não há treinamento regular e específico para o desempenho da função.

53. Além da análise do Checklist, observou-se que as Administrações Regionais (ARs) têm graus diferentes de maturidade. Os processos analisados também contribuíram para firmar o posicionamento a respeito da desigualdade entre as ARs. Há assimetria nos quadros de pessoal, no conhecimento da legislação e no seguimento de normas, por exemplo.

54. Em relação ao item 'a', pode-se constatar a desproporcionalidade entre as equipes das diversas Regionais. Aquelas que emitem mais alvarás não são, necessariamente, as que possuem equipes maiores.

55. Para ilustrar, será feita uma comparação entre algumas equipes que analisam os projetos de arquitetura (Tabela 4). A análise das plantas deve ser feita



necessariamente por técnico competente (arquiteto ou engenheiro) e é a primeira etapa não administrativa para emissão do alvará de construção.

Tabela 4 - Desigualdade entre as equipes das Administrações Regionais

ADMINISTRAÇÃO REGIONAL	ALVARÁS EMI-TIDOS EM 2013	ENG./ARQ. NA GEAEPRO	LOTAÇÃO ATUAL <sup>10</sup>	LOTAÇÃO ATUAL <sup>11</sup>
CEILÂNDIA	257	2	9	19
LAGO NORTE	73	4	7	16
LAGO SUL	125	3	7	13
SAMAMBAIA	310	2	6	12
TAGUATINGA	228	1	6	14

56. Tome-se como exemplo, as Administrações do Lago Sul e Lago Norte, que emitiram, respectivamente, 125 e 73 alvarás de construção em 2013. As duas possuem pelo menos três arquitetas concursadas no quadro de pessoal da GEAEPRO – Gerência de Aprovação e Elaboração de Projetos. Em ambas, a GEAEPRO possui sete servidores.

57. Situação diversa pode ser encontrada em Taguatinga, Ceilândia e Samambaia, que emitiram 228, 257 e 310 alvarás em 2013. Em Taguatinga há apenas uma arquiteta, concursada, que é gerente da GEAEPRO há menos de um ano. Além das atividades de gerenciamento e atendimento ao público, a servidora acumula a responsabilidade pela aprovação de todos os projetos, uma vez que não há engenheiros no setor.

58. Em Ceilândia e Samambaia, as situações são semelhantes. Além da gerente da GEAEPRO, há apenas um engenheiro ou arquiteto que aprova projetos. Nesses casos, a gerente também realiza as atividades de gerenciamento e de atendimento ao público<sup>12</sup>. Vê-se, portanto, a desigualdade das equipes das Administrações Regionais.

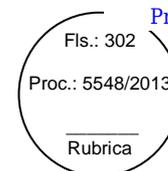
59. Quanto ao item 'b', a taxa elevada de servidores sem vínculo com a Administração impacta a rotina das Regionais. Inclusive, verificamos que alguns servidores sem vínculo com a Administração sequer exerciam atividades de direção, chefia ou assessoramento (ver tópico 3 – Outras Considerações).

60. Em 29 das 31 Administrações Regionais pesquisadas, mais de 50% dos servidores ligados à emissão de alvarás não possui vínculo com a

<sup>10</sup> Lotação atual na Gerência de Aprovação e Elaboração de Projetos (GEAEPRO).

<sup>11</sup> Lotação de todos os setores envolvidos na emissão de alvarás (servidores da Gerência de Licenciamento (GELIC), Gerência de Aprovação de Projetos (GEAEPRO), Núcleo de Licenciamento de Obras (NULIO) e Diretor de Obras ou de Serviços).

<sup>12</sup> Em diversas Administrações Regionais, os Gerentes de Aprovação de Projeto reservam dias e horários específicos para atender aos requerentes (engenheiros, arquitetos ou proprietários das obras), esclarecendo acerca de dúvidas que possam existir nos projetos arquitetônicos.



administração. No total, dos 283 servidores, 202 (71%) estão nessa condição (vide PT 25 – Checklist consolidado - Resumo, fl. 145, Anexo XVIII). O predomínio de servidores sem vínculo aumenta a propensão à rotatividade.

61. Os itens 'b', 'c' e 'd' se inter-relacionam, uma vez que a falta de vínculo com a Administração favorece a rotatividade que, por sua vez, traz impacto no planejamento e resultado dos treinamentos. Temos aqui como ponto central a alta rotatividade, que prejudica a gestão das atividades.

62. O grau de rotatividade dos servidores envolvidos com os trabalhos de emissão de alvarás foi avaliado por meio de entrevistas, indagando se o tempo de permanência de cada servidor (efetivo ou comissionado) na Administração Regional era superior a dois anos.

63. A partir dos dados consolidados no PT 25 – Checklist Consolidado - Resumo (fl. 145, Anexo XVIII), verificou-se que, dos 283 servidores envolvidos diretamente com a emissão de alvarás de construção, 127 encontravam-se nos setores há menos de 2 anos, ou seja, 45%, uma medida indireta da rotatividade nesses setores.

64. Ao considerarmos que as indagações foram realizadas no período de janeiro a março de 2014, vemos que a rotatividade demonstrada, de 45%, ocorreu dentro do mesmo governo, que assumiu o Distrito Federal no início de 2011.

65. Assim, apesar de não ter ocorrido troca de governo, ocasião em que são feitas muitas alterações de postos de trabalho em função de escolhas políticas, houve uma grande rotatividade.

66. Com relação ao índice de rotatividade de pessoal, Chiavenato<sup>13</sup> explica (fl. 5 – Anexo XVIII):

*“Obviamente, um índice de rotatividade de pessoal equivalente a zero não ocorre na prática e nem seria desejável, pois denotaria um estado de total rigidez e esclerosamento da organização. Por outro lado, um índice de rotatividade de pessoal muito elevado também não seria desejável, pois refletiria um estado de fluidez e entropia da organização, que não conseguiria fixar e assimilar adequadamente seus recursos humanos. O índice de rotatividade ideal seria aquele que permitisse à organização reter seu pessoal de boa qualidade, substituindo aquelas pessoas que apresentam distorções de desempenho difíceis de ser corrigidas dentro de um programa exequível e econômico. Assim, cada organização teria sua rotatividade ideal no sentido de que esta permitisse a potencialização máxima da qualidade de seus recursos humanos, sem afetar a quantidade dos recursos disponíveis.”*

---

<sup>13</sup> CHIAVENATO, Idalberto. *Recursos Humanos. Edição Compacta. São Paulo: Atlas, 2002. 7ª edição. Parte III – Subsistema de provisão de recursos humanos. p. 178-190.*



67. Todavia, o que foi observado durante a execução da auditoria é que a rotatividade existente impacta a qualidade dos serviços prestados pelas Administrações Regionais (ARs) comprometendo, inclusive, a busca por eficácia.

68. A alta rotatividade dificulta a formação de boas equipes, interfere no aproveitamento dos treinamentos e pode impactar inclusive o trabalho dos órgãos que orientam o trabalho das ARs, como Coordenadoria das Cidades e SEDHAB.

69. Ocorre que, das 31 Administrações pesquisadas, 29 apresentam mais de 50% da quantidade de servidores ligados à emissão de alvarás sem vínculo com a administração. Observam-se os seguintes dados, extraídos do PT 25 – Checklist Consolidado – Resumo (fl. 145, Anexo XVIII):

Tabela 5 - Percentual de servidores sem vínculo com a Administração

SERVIDORES* SEM VÍNCULO NAS ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS (ARs)	Nº DE ARs	% DO TOTAL
Todos os servidores	7	22,58%
>= 75% e < 100% dos servidores	9	29,03%
> 50% e < 75% dos servidores	13	41,94%
>= 0% e <= 50% dos servidores	2	6,45%
<b>TOTAL</b>	<b>31</b>	<b>100%</b>

\* Foram considerados apenas servidores envolvidos com o processo de emissão dos alvarás de construção.

70. O alto número de servidores sem vínculo ocupantes de cargos comissionados é uma das principais causas para a grande rotatividade constatada.

#### Dificuldade na formação de equipes

71. Quando a rotatividade é alta, não se cria memória das funções executadas no setor. Como, no contexto em questão, os treinamentos são raros e não se tem acesso a um manual padronizado das atividades realizadas, os procedimentos são passados de servidor para servidor ou então aprendidos no dia-a-dia. Quando há uma mudança na gestão e a equipe é trocada, a nova equipe precisa aprender do zero.

72. Vale mencionar o caso da equipe de Riacho Fundo II. Vários deles chegaram à RA sem conhecimento específico dos procedimentos que deveriam ser adotados e passaram por um período difícil até se familiarizarem.

73. Naquela Administração Regional, dos oito servidores que participam da emissão dos alvarás há dois engenheiros e um arquiteto, todos sem vínculo com a Administração. Os três exercem função de chefia (DIROB, GEAEPRO e GELIC) em cargos comissionados. Se houver uma alteração da gestão da Administração – e isso é perfeitamente factível – essa Regional pode perder sua equipe técnica.

74. A troca constante de servidores prejudica o andamento dos processos. Esse problema é mais crítico quando se trata de cargos técnicos, mas também impacta cargos de apoio.



75. Como exemplo, pode-se citar o caso do Lago Sul. Ali, como em várias outras Administrações, o procedimento para emissão do alvará de construção tem início no protocolo, onde o processo é instaurado. Todavia, o protocolo não consegue, sem ajuda da Gerência de Aprovação de Projetos – GEAEPRO, fazer a triagem dos documentos apresentados para instauração do processo.

76. De acordo com a equipe da GEAEPRO, o procedimento seria mais produtivo se a triagem fosse feita sem a interferência da gerência de aprovação, mas a expectativa de alcançar esse padrão é baixa porque a rotatividade de pessoal no protocolo é alta.

#### Treinamento e retrabalho dos órgãos de apoio

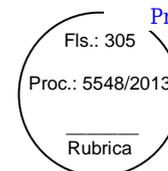
77. Em tese, a realização de treinamentos pode uniformizar os procedimentos realizados pelas Administrações Regionais (ARs), esclarecer dúvidas quanto a rotinas de trabalho e especializar os servidores. Todavia, o quadro de alta rotatividade dos servidores nas ARs torna inócuos os treinamentos oferecidos.

78. Se o servidor capacitado não permanece na Administração Regional (AR) para aplicar o conhecimento apreendido, acaba-se por desestimular o oferecimento de cursos. Em reunião com a SEDHAB, essa questão foi apontada com muita ênfase. Os servidores do órgão reconheceram que falta treinamento para as ARs, mas afirmaram que os já oferecidos não produziram o êxito esperado em consequência da elevada rotatividade dos servidores.

79. **Ainda na SEDHAB, foi mencionado um caso em que, no prazo de um ano, foram orientadas cinco equipes diferentes de uma Administração Regional sobre o mesmo assunto.** Segundo eles, é alta a necessidade de capacitação técnica, mas a SEDHAB não tem pessoal suficiente para atender a todas as solicitações feitas.

80. A Diretoria de Orientação Normativa – DIRON, da Coordenadoria das Cidades, também sofre o impacto das muitas solicitações feitas pelas Administrações Regionais (ARs). Reconhece que os treinamentos poderiam diminuir a demanda, mas seu próprio quadro reduzido impacta a oferta de capacitação às ARs.

*71% dos servidores das Administrações Regionais envolvidos no processo de emissão de alvarás não possui vínculo com a Administração, o que contribui sobremaneira com a alta rotatividade funcional.*



### **Causas**

81. Grande número de servidores sem vínculo com a Administração; ausência de arquitetos/engenheiros do quadro nos setores de emissão de alvarás; falta de critérios que permitam a determinação objetiva da lotação adequada nos quadros de pessoal; e alta rotatividade nas Administrações Regionais.

### **Efeitos**

82. Dificuldade para formação e manutenção de equipes; desestímulo para promoção de treinamentos e mau aproveitamento das capacitações oferecidas; impacto negativo no trabalho dos órgãos que orientam as Administrações e comprometimento no exame dos processos, resultando na incidência de falhas nos procedimentos de emissão de alvarás de construção, em especial na cobrança das respectivas outorgas.

### **Considerações do Auditado**

83. Em razão da competência para solução da situação exposta neste achado, apenas a **Secretaria de Estado de Administração Pública (SEAP)** foi convidada a apresentar suas considerações<sup>14</sup>, cuja síntese se segue<sup>15</sup>:

84. Inicialmente destaca a situação encontrada no início do atual governo (Anexo XIX - fls. 9):

*“(...) É importante não perder de vista a situação encontrada no início deste Governo no tocante à gestão de pessoas, marcada pela desmotivação dos servidores, defasagem nos quadros das diversas carreiras, ausência de uma política de recomposição salarial e elevado número de cargos comissionados.”*

85. Posteriormente elencou uma série de ações voltadas à recomposição dos quadros de servidores do GDF, com a edição de diversas leis (Anexo XIX - fls. 10/13) que reestruturam diferentes carreiras do complexo administrativo distrital, sendo que a de interesse para o presente trabalho é tratada na Lei nº 5.190:

*“(...) Em 25.09.2013 foi editada a Lei nº 5.190, que reestruturou a Carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal.” (Anexo XIX - fls. 11)*

86. Tal dispositivo trata da reestruturação dos cargos do chamado “Carreirão”, que atende diversos órgãos distritais, em que se incluem as Administrações Regionais.

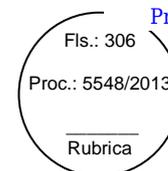
*“Lei nº 5.190, Art. 8º Compete ao órgão central de gestão de pessoas do Governo do Distrito Federal a gestão da carreira de que trata esta Lei.*

*§ 1º Os servidores que integram a carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal **podem ter mobilidade para qualquer***

<sup>14</sup> Ofício Circular nº 11/2014-GP (fls. 268)

<sup>15</sup> Ofício nº 3181/2014-GAB/SEAP (Anexo XIX - fls.9/16)


**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

 SECRETARIA DE AUDITORIA  
 TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA


*dos órgãos da Administração Direta, relativamente autônomos, especializados, fundações públicas e autarquias, inclusive de regime especial.” (grifo nosso)*

87. No tocante à realização de concursos públicos, a SEAP informou que, de 2011 a 2014 (outubro), foram realizados 40 concursos, dos quais 26 foram homologados. Informou ainda que, no mesmo período (Anexo XIX - fl.13):

*“(...) foram nomeados 35.414 novos servidores, assim distribuídos:*

<i>Secretaria de Saúde .....</i>	<i>15.805</i>
<i>Secretaria de Educação .....</i>	<i>8.269</i>
<i>Secretaria de Segurança Pública .....</i>	<i>4.184</i>
<i>Demais Órgãos .....</i>	<i>7.156.”</i>

88. Apesar disso, não foi apresentada nenhuma informação acerca da nomeação de servidores para o chamado “Carreirão”, o qual prevê 11 mil cargos reservados a profissionais da área de Políticas Públicas e Gestão Governamental.

89. Portanto, não obstante tenha havido reestruturação da carreira<sup>16</sup>, com a previsão de milhares de cargos, para atender inclusive as Administrações Regionais, não se pode concluir que houve realização de concurso especificamente com o objetivo de provê-los.

90. Em relação ao Relatório Prévio de Auditoria, especificamente sobre o Achado 1, a SEAP afirmou que (Anexo XIX - fl. 14):

*“(...) será dado conhecimento à Casa Civil da Governadoria do Distrito Federal do inteiro teor do Despacho Singular nº 548/2014 - GC/PT, propondo a realização de estudos técnicos visando o dimensionamento das necessidades de pessoal das Administrações Regionais (AR) com vistas ao planejamento de medidas saneadoras.” (grifo nosso)*

91. Assim, mesmo que tivesse havido o provimento dos cargos da carreira de Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal, é provável que tivesse sido feito sem um criterioso estudo acerca da real necessidade de pessoal dos órgãos a serem atendidos, dentre eles, as Administrações Regionais, posto que tal diagnóstico ainda inexistia e apenas agora, com a intervenção desta Corte, será solicitado.

92. A respeito da capacitação dos servidores (Anexo XIX - fls. 14):

*“(...) Também, como parte das medidas saneadoras, a Escola de Governo poderá realizar, em conjunto com a Coordenação das Cidades, levantamento das necessidades de capacitação dos atuais servidores das Administrações Regionais de forma a tê-los em condições de prestar um melhor serviço à população.*

93. Desta forma, resta clara a inexistência de treinamento regular e

<sup>16</sup> Lei nº 5.190, Art. 3º A carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental do Distrito Federal passa a ser composta (...), nos quantitativos descritos abaixo:

I – Gestor em Políticas Públicas e Gestão Governamental: dois mil e trezentos cargos;

II – Analista em Políticas Públicas e Gestão Governamental: quatro mil e cem cargos;

III – Assistente em Políticas Públicas e Gestão Governamental: três mil cargos;

IV – Técnico em Políticas Públicas e Gestão Governamental: mil e seiscientos cargos.



específico para o desempenho das funções características das Administrações Regionais, posto que a Escola de Governo nem mesmo tem ciência de tais necessidades.

94. Adicionalmente, a **Administração Regional da Ceilândia** manifestou-se<sup>17</sup> a respeito da deficiência em seu quadro de pessoal, corroborando as evidências levantadas pela equipe de auditoria, quando da execução da fiscalização:

*“(...) atualmente só a Gerente de Aprovação é Arquiteta e essa realiza todas as atividades mencionadas no Relatório, além de participar de Comissão de Licitação de Obras;*

*Esclarecemos ainda, que para os setores da GEAEPRO, incluindo Núcleo de Licenciamento de Obras, além da prejudicial rotatividade de servidores e falta de treinamento dos sistemas utilizados pelo GDF, há necessidade de treinamentos específicos sobre o Código de Edificações, por exemplo.”*

95. No mesmo sentido, manifestou-se a **Administração Regional de Santa Maria**, que afirmou concordar<sup>18</sup> com as deficiências apontadas pela equipe de auditoria:

*“(...) manifestar dizendo que **não discorda dos achados, critérios, evidências, causas, efeitos, propostas de correção e melhorias e dos benefícios esperados**, consoante Relatório de Auditoria mencionado, (...)” (grifo nosso).*

96. Por fim, depois de esgotado o prazo fixado para apresentar considerações, desrespeitando a Resolução nº 271/2014, manifestaram-se a Administração Regional de Águas Claras<sup>19</sup> e a Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano (SEDHAB)<sup>20</sup>.

97. A **Administração Regional de Águas Claras**, corroborando as análises e evidências apresentadas, informou que 93% dos cargos em comissão do seu quadro são ocupados por servidores sem vínculo com o GDF (Anexo XIX - fls. 51v), embora no anexo apresentado (Anexo XIX - fls. 53/55) conste que a ocupação de cargos em comissão por servidores sem vínculo é de 84%.

98. Já a SEDHAB informou que:

*“(...) diremos o óbvio: **é urgente a realização de concurso público** para arquitetos e engenheiros, com o posterior treinamento dos aprovados, para a realização das tarefas de exame, aprovação e licenciamento de edificações e atividades das Administrações Regionais (Anexo XIX - fls. 140).*

<sup>17</sup> Ofício Nº 136/2014-GEAEPRO/DISERV-RA IX (Anexo XIX - fls. 1/7)

<sup>18</sup> Ofício Nº 904/2014-GAB/RA XIII (Anexo XIX - fls. 47/49)

<sup>19</sup> Ofício Nº 874/2014/GAB/RA XX (Anexo XIX - fls 50/70) de 14/11/2014 – prazo esgotado em 19/10/2014.

<sup>20</sup> Ofício Nº 310.002.054/2014/GAB/SEDHAB (Anexo XIX - fls. 71/219) - 17/11/2014 – prazo esgotado em 19/10/2014.



(...) *A alternância constante nos quadros das Regiões Administrativas **dificulta a internalização do conhecimento** no quadro técnico, (...). Essa situação gera um volume de demandas **grande de reuniões para esclarecimentos** ao corpo técnico dessas RAs, bem como a **tramitação desnecessária de projetos** entre as Administrações Regionais, Coordenadoria das Cidades e SEDHAB, acarretando um **ônus administrativo** que poderia ser evitado (Anexo XIX - fls. 147).” (grifo nosso)*

99. Portanto, não obstante esse achado não tenha conexão direta com as competências da SEDHAB, esta achou por bem manifestar-se posto que a inadequação do quadro de pessoal das Administrações Regionais gera impacto direto em suas atividades.

### **Posicionamento da Equipe de Auditoria**

100. Diante das considerações apresentadas, ratificamos a constatação de que não há previsão de curto prazo para atendimento das necessidades de pessoal das Administrações Regionais, até mesmo em razão da ausência de conhecimento de tais necessidades por parte da Secretaria de Administração Pública.

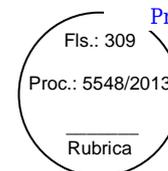
101. Mesma conclusão a respeito da capacitação dos servidores lotados naqueles órgãos, cuja necessidade sequer é de conhecimento da Escola de Governo, uma vez que agora será proposto levantamento para esse fim.

102. Concluímos então que as análises, evidências, causas e efeitos apontados neste achado permanecem válidos e fortalecidos pela ausência de argumentação contrária.

### **Proposições**

103. Determinar à Secretaria de Estado de Administração Pública que:
- realize diagnóstico para identificar as carências do quadro de pessoal das ARs;
  - defina critérios objetivos<sup>21</sup> para distribuição e alocação de pessoal nas Administrações Regionais (ARs);
  - promova a adequação do quadro de pessoal das ARs, conforme critérios estabelecidos, a fim de torná-lo compatível com a demanda, seja por meio da realização de concurso, seja por remanejamento de pessoal;
  - estruture um Plano de Capacitação Continuada do quadro de pessoal das ARs, contemplando, entre outros aspectos, levantamento das necessidades e frequência de treinamento;
  - no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação das determinações constantes dos itens “a” a “d”, contendo cronograma completo de ações, bem como a

<sup>21</sup> Como, por exemplo, população atendida, quantidade de alvarás emitidos e produtividade média esperada de um servidor.



sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria

### **Benefícios Esperados**

104. Estabilidade do quadro de servidores; maior eficiência dos treinamentos ministrados; e, conseqüentemente, menor número de falhas nos procedimentos executados para emissão do alvará de construção.

### **2.1.2 Achado 2 – Precariedade da estrutura física de algumas Administrações Regionais e insuficiência de recursos materiais/tecnológicos para a realização das atividades.**

#### **Critério**

105. A Administração deve dispor de estrutura física e tecnológica adequada para a satisfatória prestação do serviço público à população.

#### **Análises e Evidências**

106. Com o objetivo de conhecer a estrutura física, recursos materiais e tecnológicos disponíveis nas 31 Administrações Regionais (ARs), realizamos vistorias, *in loco*, e entrevistamos servidores – em especial os Diretores de Obras, Gerentes de Aprovação de Projetos e Gerentes de Licenciamento – de cada AR.

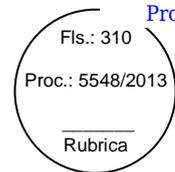
107. Verificamos que as Administrações apresentam realidades distintas para a execução de suas atividades, como sintetizado no PT 10 (fl. 111 – Anexo XVIII), em que se assinalam as diversas carências de cada AR quanto aos recursos tecnológicos e materiais<sup>22</sup> e no PT 11 (fls. 112/114 – Anexo XVIII), em que foram resumidas as necessidades/carências do setor.

108. A título de ilustração, quanto aos recursos tecnológicos, os servidores informaram da ausência do aplicativo AUTOCAD<sup>23</sup> (ou similar) em praticamente todas as Administrações Regionais. A presença do software traria celeridade à análise da aprovação dos projetos<sup>24</sup>. A carência de impressoras<sup>25</sup>,

<sup>22</sup> Ressaltamos que os campos que não foram assinalados (com 'x') no PT 10 podem decorrer da ausência de manifestação das necessidades/carências por parte dos servidores das diversas unidades, o que não nos leva a concluir que não exista o respectivo problema.

<sup>23</sup> AUTOCAD é um software do tipo CAD — computer aided design ou desenho auxiliado por computador - criado e comercializado pela Autodesk, Inc. desde 1982. É utilizado principalmente para a elaboração de peças de desenho técnico em duas dimensões (2D) e para criação de modelos tridimensionais (3D). Além dos desenhos técnicos, o software vem disponibilizando, em suas versões mais recentes, vários recursos para visualização em diversos formatos. É amplamente utilizado em arquitetura, design de interiores, engenharia civil, engenharia mecânica, engenharia geográfica, engenharia elétrica e em vários outros ramos da indústria. Fonte: Wikipedia.

<sup>24</sup> Conforme exposto em reunião na Coordenadoria das Cidades, a utilização do AUTOCAD torna o cálculo de áreas dos diversos ambientes do projeto arquitetônico mais rápido, aumentando a celeridade de análise dos processos.



lentidão e/ou instabilidade no acesso à INTERNET<sup>26</sup> e a ausência de impressora tipo PLOTTER<sup>27</sup> também foram reclamações recorrentes e, por vezes, os servidores utilizam recursos próprios, dada a insuficiência de materiais.

Tabela 6 - Problemas recorrentes quanto a recursos tecnológicos nas RAs

PROBLEMA	Nº DA REGIÃO ADMINISTRATIVA <sup>28</sup>	%
Carência de impressoras	2, 13, 19, 20, 24 e 29	19,35
Instabilidade da INTERNET	2, 6, 11, 13, 15 e 21	19,35
Ausência de AUTOCAD	2, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30 e 31	83,87
Ausência de impressora tipo PLOTTER	2, 5, 8, 9, 11, 12, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 25, 26, 28, 29, 30 e 31	61,29

109. Em reunião na Coordenadoria das Cidades fomos informados da existência de tratativas<sup>29</sup> no sentido de aquisição de softwares para uso de sua Diretoria de Orientação Normativa-DIRON e também de licenças Autodesk-AUTOCAD para serem distribuídas nas diversas Administrações Regionais (ARs). Já foi feito o levantamento das necessidades de cada AR (fls. 27/29 – Anexo XVII).

110. Seja por reclamação dos servidores das diversas Administrações Regionais ou por constatação feita *in loco* pelos auditores, verificou-se que o ambiente físico inadequado para o desenvolvimento das atividades (espaço físico reduzido, vidros quebrados das janelas, temperatura interna elevada devido à falta de ventilação, etc.) foi um dos problemas verificados (Tabela 7).

Tabela 7 - Problemas recorrentes quanto à estrutura ou a recursos materiais

PROBLEMA	Nº DA REGIÃO ADMINISTRATIVA <sup>30</sup>	%
Espaço físico inadequado	2, 3, 6, 9, 10, 13, 14, 15, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29 e 31	61,29
Mobiliário inadequado/ insuficiente/ antigo	2, 9, 10, 11, 12, 13, 17, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 29 e 31	48,39
Ausência de recursos materiais para os servidores	2, 12, 17 e 20	12,90

<sup>25</sup> Conforme informado nas Administrações Regionais das RAs nºs 2, 13, 19, 20 e 29.

<sup>26</sup> Conforme informado nas Administrações Regionais das RAs nºs 2, 6, 11, 13, 15 e 21.

<sup>27</sup> Uma **plotter** ou **lutther** é uma impressora destinada a imprimir desenhos em grandes dimensões, com elevada qualidade e rigor, como por exemplo mapas cartográficos, projectos de engenharia e grafismo (fonte <http://pt.wikipedia.org/wiki/Plotter>). A ausência de PLOTTER foi informada nas Administrações Regionais das RAs nºs 2, 5, 8, 9, 11, 12, 14, 15, 17, 18 a 21, 25, 26, 28, 30 e 31.

<sup>28</sup> Consta às fls. 96/97 o número e a descrição correspondente de cada Região Administrativa.

<sup>29</sup> Processo 002.000.526/2012.

<sup>30</sup> Consta às fls. 96/97 o número e a descrição correspondente de cada Região Administrativa.



111. Seja pela precária estrutura física ou pela ausência de recursos materiais e/ou tecnológicos, vale ressaltar a situação de algumas Administrações Regionais<sup>31</sup>: Recanto das Emas, Fercal, Gama, Santa Maria, Sudoeste/Octogonal e São Sebastião.

#### Administração Regional do Recanto das Emas

112. A Administração Regional fica em área afastada, como uma chácara. Segundo os servidores, quando chove, a Administração fica alagada e é necessário desligar os computadores devido à falta de para-raios. A internet é lenta e a conexão cai com frequência. Faltam notebooks e são usados laptops pessoais devido à insuficiência de computadores.

#### Administração Regional da Fercal

113. A visita à Administração Regional da Fercal assinalou a precariedade do ambiente de trabalho e o espaço físico reduzido, como se observa nas fotos a seguir.

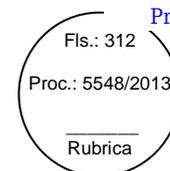


Figura 1 - Ambiente de trabalho: Administração Regional da Fercal



Figura 2 - Infiltrações na Administração Regional da Fercal

<sup>31</sup> Somente nas mencionadas RAs, em resposta ao item 15 do PT 7-a (fls. 126/128 do Anexo XVIII), assinalou-se com um 'x', a opção 'não' ao questionamento acerca da existência de condições físicas e materiais.



### Administração Regional do Gama

114. Registramos que o Corpo de Bombeiros Militar notificou a Administração Regional do Gama, em virtude de irregularidades constatadas em vistoria realizada em março de 2011 (Notificação nº 326/2011-NH), onde se observou a necessidade de cumprimento de diversas exigências relativas à documentação<sup>32</sup>, sinalização de emergência, iluminação de emergência, proteção por extintores, saídas de emergência, proteção por hidrantes, sistema de proteção contra descarga atmosférica (para-raios) e reforma nas instalações elétricas (fls. 15/16 – Anexo XVII).

115. Dois anos após, a Notificação nº 0560/2013 NH-DESEG do Corpo de Bombeiros Militar (fls. 18/19 – Anexo XVII) praticamente repetiu as exigências feitas anteriormente na Notificação nº 326/2011-NH.

116. Em janeiro de 2014, o Memorando nº 003/2014-GESS/RA II, encaminhado pela Gerência de Segurança e Saúde à Diretoria Social (DIRSO) alertou acerca da situação precária do prédio (fl. 182):

*“(...) Ciente da realidade financeira e da dificuldade em se obter recursos para um projeto amplo de reforma e adequação dos próprios citados, esta Gerência não pode se furtar ao dever de sugerir e cobrar a contratação imediata de empresa especializada na elaboração de projeto de incêndio, bem como de dispositivos de segurança (Sinalizações, Iluminação de emergência, instalação de extintores, corrimão, hidrantes, para-raios e sistemas de alarme) listados nas exigências apontadas no documento do Comando Geral do CBMDF (em anexo), fls 06/06, e as notificações emitidas por aquele órgão e constante no processo 131.000324/2013. (...)”.*

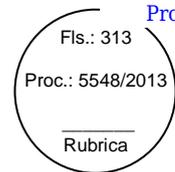
117. Assim, em março de 2014, o Sr. Edio Limeira Quirino encaminhou Despacho à GEAD para a adoção das providências necessárias para sanear a situação (fl. 22 – Anexo XVII).

118. Por fim, por intermédio do Auto de Infração nº 109/2014 (fl. 24 – Anexo XVII), aplicou-se multa à Administração Regional do Gama por descumprimento do Termo de Notificação nº 560/2013.

119. Em visita ao local, fizemos as seguintes anotações a partir de relato de servidores ou constatação física:

- Parte da Gerência de Aprovação de Projetos molha quando chove forte. No momento em que o ar condicionado é ligado, ocorre interrupção no fornecimento de energia;

<sup>32</sup> Projeto de incêndio para verificação de sistemas de proteção contra incêndio e pânico; ART-Anotação de Responsabilidade Técnica de execução de sistemas de proteção contra incêndio e de Laudo de Teste de Aterramento do Sistema de Proteção contra Descargas Atmosféricas; etc.



- Na Diretoria de Serviços, não há ar condicionado, o ambiente é quente e não se pode abrir a janela porque a esquadria está empenada. O espaço físico é inadequado, com uma mesa para dois funcionários que se revezam no uso;
- Na Gerência de Licenciamento há infiltrações no teto e parede e a esquadria está empenada. No setor de atendimento, há goteiras quando chove forte; papéis são colocados na janela para proteger do sol.

120. As fotos abaixo (Figuras 3 a 7) evidenciam os problemas físicos da Administração Regional do Gama.



**Figuras 3 e 4 - Precariedade da instalação elétrica na Administração Regional do Gama**



**Figuras 5 e 6 - Ambiente físico inadequado para a guarda de documentos**



Figura 7 - Ambiente físico inadequado

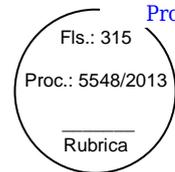
### Administração Regional de Santa Maria

121. Em outubro de 2012, a Administração Regional de Santa Maria foi notificada pelo Corpo de Bombeiros Militar (Notificação nº 0650/2012) para o cumprimento de exigências relativas à apresentação de diversos documentos e para a instalação de sistemas de sinalização e iluminação de emergência, extintores e hidrantes de parede (fl. 12 – Anexo XVII).

122. Um ano após, a Diretoria de Obras encaminhou à DAG, o memorando nº 114/2013-DIROB (fls. 9/11 – Anexo XVII) informando:

*“Considerando que todas as instalações elétricas e eletrônicas, instalações hidrosanitárias, instalações de prevenção e combate a incêndio, instalações mecânicas, **não foram projetadas para tal fim, e que não consta documentação** do tipo- projeto de arquitetura, projetos elétricos e eletrônicos, projeto hidro sanitário (...), pode ser concluído:*

- *Devido a estas características, tudo o que se implantou na Administração até o momento, foi na base do improvisado, não levando em consideração as Normas técnicas da ABNT;*
- *A instalação elétrica e eletrônica que hora sustenta o funcionamento da Administração é precária e comprometedor, tanto referente à segurança e a eficiência, estas características negativas contribui para ocorrências de acidentes (...).”*



123. Além de apontar a precariedade das instalações, sugeriu-se no citado memorando a realização de licitação para a reforma do prédio (fl. 10 – Anexo XVII).

124. A visita realizada à Administração Regional de Santa Maria foi feita em dia de forte chuva e constatamos a existência de goteiras diversas, paredes umedecidas e a utilização de lixeiras como baldes. Segundo os servidores, havia uma semana que a INTERNET não funcionava. Na Assessoria de Planejamento e Ordenamento Territorial (ASPOT), verificamos a existência de goteiras sobre a documentação.

125. Constatamos, ainda, que os armários para a guarda dos processos, além de insuficientes, estão com as portas danificadas. O espaço físico é inadequado; o local é adaptado, pois era o galpão da feira central de Santa Maria.

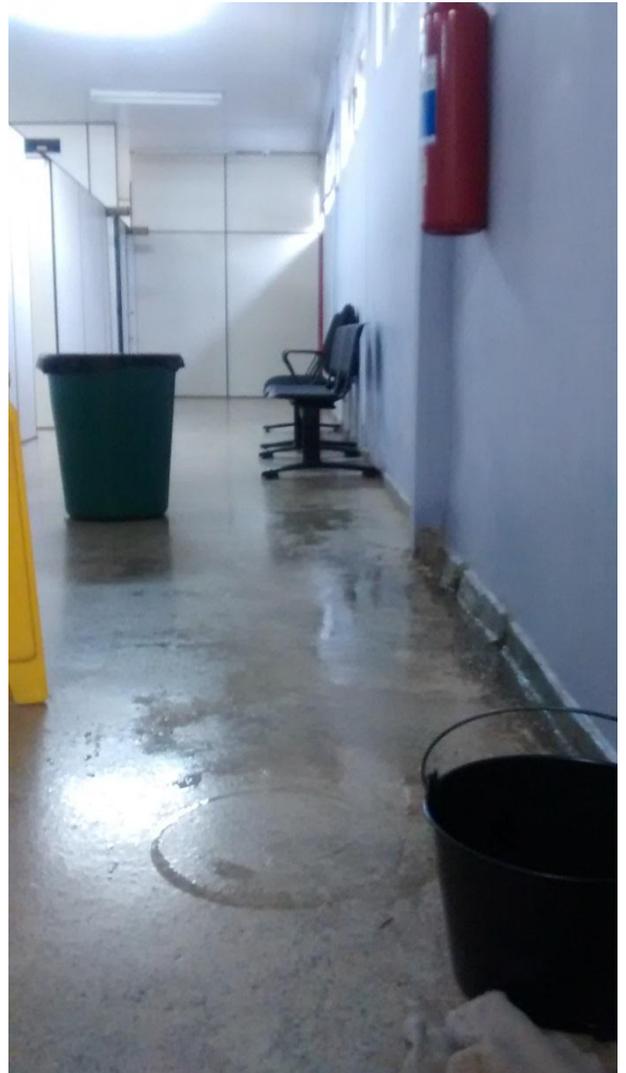
126. As fotos abaixo (Figuras 8 a 14) demonstram a precariedade das instalações.



**Figura 8 - Ambiente interno da Diretoria de Obras**



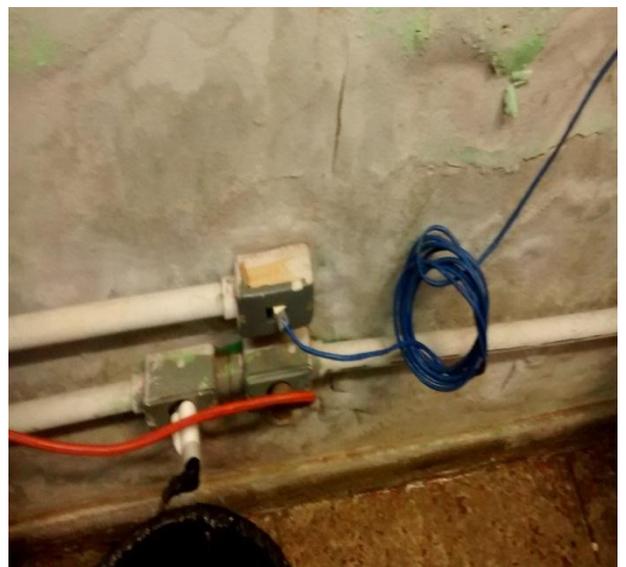
**Figura 9 - Goteiras na ASPOT durante a visita**



**Figura 10 - Lixeiras utilizadas como baldes para conter as goteiras**



**Figura 11 - Setor de informática**



**Figura 12 - Instalação elétrica junto à infiltração na parede**



**Figura 13 - Marcas d'água da chuva**



**Figura 14 - Marcas d'água da chuva**

**Administração Regional do Sudoeste/Octogonal**

127. Em visita à Administração Regional do Sudoeste/Octogonal, constatamos haver vigas rachadas no prédio da administração, sendo que uma delas estava escorada com uma madeira, o que assinala a precariedade das



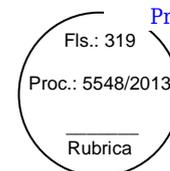
instalações (Figuras 15 e 16):



**Figura 15 - Viga (escorada com madeira) com rachadura central**



**Figura 16 - Viga escorada provisoriamente com madeira**



128. Com o objetivo de colher maiores informações a respeito das condições reais do edifício-sede da Administração, encaminhamos a Nota de Auditoria nº 93-5548/13 (fl. 79 – Anexo XVII), solicitando laudo de Corpo de Bombeiros Militar e/ou Defesa Civil do DF atestando a segurança do local.

129. Em resposta, o administrador regional manifestou que (fl. 80 – Anexo XVII):

*“(...) esta Administração Regional vem constantemente tomando medidas a fim de sanar os problemas estruturais existentes.*

*Primeiramente, buscamos realizar uma reforma no prédio da atual sede, porém não logramos êxito pelo fato de o prédio não ser um bem “próprio” da Administração Pública, tratando-se de um antigo canteiro de obras de uma empresa de engenharia, edificado à época do início do Sudoeste.*

*(...) autuamos processo para locação de imóvel... porém, mais uma vez não obtivemos sucesso, haja vista não obtermos os recursos orçamentários suficientes para atender a despesa.*

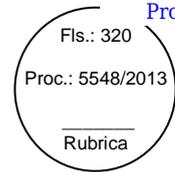
*Todavia, diante da manifestação deste ilustre Tribunal de Contas, encaminhamos à Secretaria de Estado de Planejamento cópia da Nota de Auditoria Nº 93, juntamente com a solicitação de descentralização de crédito orçamentário para esta Unidade a fim de realizarmos a locação de imóvel para atender as necessidades da Regional e conseqüentemente os anseios da comunidade com conforto e segurança, Isto posto, aquela Secretaria autorizou a realização de Nota de Crédito Adicional (2014NA0001), no valor de R\$ 600.000,00 para atender o referido pleito.”*

#### Administração Regional do São Sebastião

130. Em janeiro de 2014, a Administração Regional de São Sebastião também foi notificada pelo Corpo de Bombeiros Militar, Notificação Nº 00095/2014 (fls. 76/77 - Anexo XVII) para o cumprimento de diversas exigências (apresentação de documentos, sinalização de segurança, iluminação de emergência, extintores de incêndio, saída de emergência).

131. Inicialmente, por intermédio do Ofício nº 148/2014/GAB/RA XIV (fl. 75 – Anexo XVII), de 18/03/2014, o Administrador Regional, Sr. Antônio Jucélio Gomes Moreno, informou que foi dado encaminhamento para o cumprimento das exigências da Notificação nº 0095/2014 do Corpo de Bombeiros Militar do DF.

132. Posteriormente, por meio do Ofício nº 225/2014-GAB/RA XIV, de 07/04/2014, o referido Administrador informou que não havia recursos para a adequação da sede da Administração Regional (fl. 78 – Anexo XVII).



Análise Geral das Administrações Regionais (ARs)

133. Os orçamentos autorizados para cada Administração Regional para os Programas de Trabalho “REFORMA DE PRÉDIOS E PRÓPRIOS” (PT 17, fls. 1/108 do Anexo XV) evidenciam que não há, em alguns casos, sequer previsão orçamentária ou, se existente, a despesa não foi autorizada, conforme se sintetiza a seguir<sup>33</sup>:

Tabela 8 – Orçamento previsto e realizado das RAs: Reforma de Prédios e Próprios (2013)

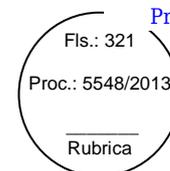
PROGRAMA DE TRABALHO: REFORMA DE PRÉDIOS E PRÓPRIOS		%
RAs que não têm previsão orçamentária (2013)	Brasília, Lago Norte, Águas Claras, SCIA, Sudoeste/Octogonal, Park Way, Sobradinho II, Jardim Botânico, SIA, Vicente Pires e Fercal	35,49
RAs com despesa autorizada no orçamento, mas não liquidada (2013)	Sobradinho I, Planaltina	6,45
RAs com previsão orçamentária, mas cuja despesa não foi autorizada	Ceilândia, Lago Sul, Riacho Fundo I e Santa Maria	12,90
RAs com despesa prevista em orçamento, cuja despesa foi liquidada	Gama, Taguatinga, Brazlândia, Paranoá, Núcleo Bandeirante, Guará, Cruzeiro, Samambaia, São Sebastião, Recanto das Emas, Candangolândia, Riacho Fundo II, Varjão e Itapoã	45,16

134. Na tabela a seguir, constam os valores previstos na LOA-2013, a despesa autorizada e a liquidada para aquelas Administrações Regionais em que se evidenciou, de forma mais grave, a precariedade de sua estrutura: Fercal, Gama, Santa Maria, Sudoeste/Octogonal, São Sebastião e Recanto das Emas.

Tabela 9 - Orçamentos do Programa de Trabalho: Reforma de Prédios e Próprios (2013)

ADMINISTRAÇÃO REGIONAL	LOA 2013 (R\$)	DESPESA AUTORIZADA (R\$)	DESPESA LIQUIDADADA (R\$)
FERCAL	0,00	0,00	0,00
GAMA	110.000,00	135.699,00	127.313,86
SANTA MARIA	150.000,00	0,00	0,00
SUDOESTE/OCTOGONAL	0,00	0,00	0,00
SÃO SEBASTIÃO	50.000,00	160.647,00	160.646,14
RECANTO DAS EMAS	110.000,00	47.756,00	47.755,41

<sup>33</sup> Dois documentos de auditoria apresentam os valores orçados e realizados com respeito aos Programas de Trabalho Reforma de Prédios e Próprios (PT 13, fl. 117 – Anexo XVIII) e Modernização do Sistema de Informação (PT 12, fls. 116 – Anexo XVIII).



135. Observa-se que, na Administração Regional do Gama, em 2013, a despesa relativa à reforma de prédios totalizou R\$ 127.313,86, o que se demonstrou insuficiente para a melhoria das condições daquela regional, conforme ilustram as figuras 3 a 7. Na Administração Regional de Santa Maria, embora o orçamento tenha sido aprovado no valor de R\$ 150.000,00, não foi autorizada despesa.

136. Ressaltamos que embora não tenha havido inicialmente previsão orçamentária para a reforma do prédio na Administração Regional do Sudoeste/Octogonal, em 2014, ao longo da presente auditoria, conseguiram-se os recursos para aluguel de novo espaço (fl. 81 – Anexo XVII).

137. Passemos, neste ensejo, ao exame dos recursos tecnológicos disponíveis nas Administrações Regionais. A indisponibilidade ou lentidão da Internet foi apontada como problema em diversas administrações regionais: Gama, Planaltina, Cruzeiro, Santa Maria, Recanto das Emas e Riacho Fundo II.

138. Conforme informado por servidores das Administrações Regionais, a dificuldade de acesso à internet prejudica o trabalho relativo ao processo de emissão de alvarás de construção. Eventualmente é feita a consulta à INTERNET para verificar pagamento do registro de responsabilidade técnica da obra (RRT) e, sendo assim, o processo fica paralisado na gerência de licenciamento.

139. Pode-se mencionar ainda a consulta e envio de documentação (normas gerais de gabarito, por exemplo), por e-mail, aos interessados, que fica prejudicada.

140. A Administração Regional do Riacho Fundo II (RA XXI), em 12/02/2014, encaminhou à Coordenadoria das Cidades o Ofício nº 94/2014/GAB-RAXXI informando acerca de diversos problemas decorrentes da baixa velocidade da Internet:

*“Ocorre que, com a chegada do Posto Avançado da **CODHAB**, responsável pelo cadastro visando à regularização de toda a Cidade, bem como dos Postos Avançados do **DFTRANS** e da **Defesa Civil**, o sinal da internet praticamente deixou de existir, prejudicando sobremaneira o andamento dos serviços, na medida em que o atendimento deixou de ser célere e eficaz, pois a população do Riacho Fundo II que utiliza estes serviços reclama, com toda a razão, da constante queda dos links ante a baixa qualidade do sinal da internet via rádio.*

*É de se mencionar, que a localidade comporta a **Divisão de Obras e Serviços**, o **Núcleo de Assistência Social** e a **Biblioteca Pública do Riacho Fundo II.**”*

141. Em 26/02/2014, via Ofício nº 038/2014-DAG/RAXXI encaminhado à Subsecretaria de Administração Geral da Casa Civil da Governadoria do DF, registrou-se reclamação acerca da precariedade do acesso à internet (fl. 8 – Anexo XVII), o que estaria gerando protestos dos usuários do serviço. Sobre essas



queixas, registrou-se que “são frequentes e por algumas vezes foram motivos de notícias na rede de televisão local”.

142. Quanto aos problemas verificados nas visitas às Administrações Regionais (ARs), relativos à insuficiência de recursos tecnológicos (softwares, computadores, internet, etc.), em cerca de 84% das ARs não há previsão orçamentária ou a despesa não foi autorizada em 2013:

Tabela 10 - Orçamento previsto e realizado das RAs: Modernização do Sistema de Informação (2013)

PROGRAMA DE TRABALHO: MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO		%
RAs que não têm previsão orçamentária (2013)	Brasília, Gama, Paranoá, Samambaia, Recanto das Emas, Riacho Fundo I, Lago Norte, Candangolândia, Varjão, SCIA e Jardim Botânico	35,50
RAs com previsão orçamentária, mas cuja despesa não foi autorizada.	Taguatinga, Brazlândia, Sobradinho I, Planaltina, Núcleo Bandeirante, Guará, Santa Maria, São Sebastião, Lago Sul, Águas Claras, Sudoeste/Octogonal, Park Way, SIA, Vicente Pires e Fercal	48,38

143. Os valores efetivamente utilizados na modernização dos sistemas de informação das diversas RAs são, em sua maioria, baixos em relação ao previsto:

Tabela 11 - Orçamentos do Programa de Trabalho: Modernização do Sistema de Informação

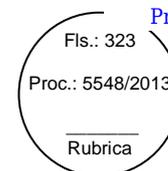
ADMINISTRAÇÃO REGIONAL	LOA 2013 (R\$)	DESPESA AUTORIZADA (R\$)	DESPESA LIQUIDADADA (R\$)
CEILÂNDIA	220.000,00	475,00	475,00
CRUZEIRO	50.000,00	4.740,00	4.740,00
RIACHO FUNDO II	34.820,00	851,00	850,65
ITAPOÃ	20.000,00	5.648,00	5.647,28
SOBRADINHO II	13.616,00	23.173,00	15.281,97

144. Quanto ao espaço físico e mobiliário dos setores envolvidos com a emissão de alvarás de construção, em especial nas gerências de aprovação de projeto e licenciamento, seja através de relatos de servidores ou por constatação da equipe de auditores, temos a seguinte situação<sup>34</sup>:

Tabela 12 - Opinião das RAs quanto ao mobiliário e espaço físico

	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL	%
Espaço físico inadequado	2, 3, 6, 9, 10, 13, 14, 15, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29 e 31	61,29
Mobiliário insuficiente/ antigo	2, 9, 10, 11, 12, 13, 17, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 29 e 31	48,39

<sup>34</sup> PTs 10 e 11, fls. 111/114 – Anexo XVIII.



145. Por vezes, faltam mesas adequadas para o exame das diversas plantas arquitetônicas e inexistente espaço para a guarda dos documentos.

146. Como vemos, apesar de muitas Administrações Regionais (ARs) enfrentarem sérios problemas de estrutura física precária e escassez de recursos materiais e tecnológicos, pouco tem sido investido em soluções. Parte das ARs sequer incluem as necessidades no orçamento. Também, falta priorização governamental no sentido de atender a demanda daqueles que se manifestam.

*A precariedade da estrutura física ou a ausência de recursos materiais e/ou tecnológicos observadas em diversas Administrações Regionais dificulta a execução dos trabalhos provocando perdas na qualidade dos serviços prestados aos usuários.*

### **Causas**

147. Falta de providências de parte das Administrações Regionais no sentido de requisitar os recursos orçamentários necessários e de priorização governamental em atender a demanda daquelas que solicitaram.

### **Efeitos**

148. Maior lentidão no exame dos processos, provocando perda na qualidade dos serviços prestados aos usuários. Riscos à saúde de servidores e usuários.

### **Considerações do Auditado**

149. Em que pese a Coordenadoria das Cidades e todas as Administrações Regionais terem sido convidadas a se manifestar<sup>35</sup>, apenas as Administrações Regionais de Santa Maria (RA XIII)<sup>36</sup>, de Águas Claras (RA XX)<sup>37</sup> apresentaram suas considerações acerca do presente achado.

150. A **Administração Regional de Santa Maria** manifestou-se tempestivamente, informando que não discorda dos achados, critérios, evidências, causas, efeitos, propostas de correção e melhorias e benefícios esperados constantes no Relatório Prévio de Auditoria.

151. Relativamente à estrutura e aos equipamentos, a **Administração Regional de Santa Maria** demonstrou preocupação em reverter a falha apontada como causa do achado e tomou providências no sentido de requisitar os recursos orçamentários necessários a melhoria da infraestrutura.

<sup>35</sup> Ofício Circular nº 11/2014-GP (fls. 237/267 e 270)

<sup>36</sup> Ofício Nº 904/2014 – GAB/RA-XIII (Anexo XIX - fls. 47/49)

<sup>37</sup> Ofício Nº 874/2014 – GAB/RA-XX (Anexo XIX - fls. 50/70)



*“(...) foi incluído no planejamento anual, encaminhado à Secretaria de estado de Planejamento, a **solicitação de dotação orçamentária para o exercício de 2015**, nos programas de Trabalho “CONSTRUÇÃO DE PRÉDIOS E PRÓPRIOS, REFORMA DE PRÉDIOS E PRÓPRIOS E MANUTENÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS”, com vistas tanto na estruturação dos próprios quanto na aquisição de recursos materiais e tecnológicos para os fins colimados.” (grifo nosso)*

152. Já a **Administração Regional de Águas Claras**, embora tenha se manifestado intempestivamente, afirmou possuir plano de contratação de bens de uso geral (Anexo XIX - fls. 56/63), incluídos os recursos materiais e tecnológicos mínimos necessários ao atendimento das necessidades da Administração Regional.

153. Quanto à estrutura física, a **Administração Regional de Águas Claras**, corroborando com as análises e evidências apresentadas, afirmou que (Anexo XIX - fls. 51v/52):

*“Atualmente a Sede da DISERV<sup>38</sup> é locada junto à Administração Regional em prédio alugado, em sala única que abriga funcionários e armazenam equipamentos e pequenos materiais e, não conta com pátio que comporte os equipamentos de grande porte.”*

154. Informou ainda que, apesar de no momento ter suas atividades desenvolvidas nesse edifício alugado, houve conclusão da Sede da Diretoria de Serviços da Administração Regional de Águas Claras com espaço físico que comporta os funcionários da DISERV, além de um pátio de serviços para armazenamento de máquinas, equipamentos e materiais. No momento, a Administração Regional aguarda processo licitatório e recursos financeiros necessários para iniciar as atividades na nova sede.

### **Posicionamento da Equipe de Auditoria**

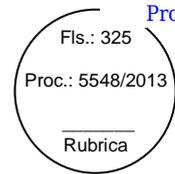
155. Diante da manifestação das Administrações Regionais de Santa Maria e Águas Claras<sup>39</sup> e dada a ausência de manifestação por parte das demais Administrações Regionais e da Coordenadoria das Cidades, ratificamos a constatação de precariedade da estrutura física das Administrações Regionais, bem como a insuficiência de recursos materiais e tecnológicos para a realização de suas atividades.

156. Quanto à Administração Regional de Santa Maria, há de se reconhecer seu esforço em reverter o achado, haja vista que solicitou dotação orçamentária para o ano de 2015, a ser investida na melhoria de sua infraestrutura e na aquisição de recursos materiais e tecnológicos para a adequada prestação de serviços. Resta observar se haverá priorização governamental em atender a solicitação.

157. O mesmo pode-se dizer da Administração Regional de Águas

<sup>38</sup> DISERV - Diretoria de Serviços.

<sup>39</sup> Que se manifestaram no mesmo sentido das análises e evidências apresentadas.



Claras, que apresentou plano de contratações de bens de uso específico para o exercício de 2015, a fim de garantir os recursos materiais e tecnológicos necessários à realização de suas atividades, bem como aguarda licitação e liberação de recursos para que possa ocupar sua nova sede, esta sim com estrutura física adequada, conforme afirma o Administrador Regional.

### **Proposições**

158. Alertar as Administrações Regionais para adoção de providências administrativas relativas à solicitação de recursos orçamentários para a realização de reformas necessárias nos prédios das Administrações, assim como para a obtenção de recursos materiais/tecnológicos.

159. Determinar à Coordenadoria das Cidades que:

- a) implemente ações, com base no diagnóstico realizado pelo Tribunal<sup>40</sup>, a fim de prover as Administrações Regionais de estrutura física e material adequadas;
- b) programe ações para garantir a manutenção da qualidade da estrutura física e material das Administrações Regionais;
- c) no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação das determinações constantes dos itens “a” e “b”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria.

### **Benefícios Esperados**

160. Maior celeridade e qualidade no exame dos processos; diminuição dos riscos de dano à integridade física dos servidores e usuários.

## **2.2 QA 2 – Os procedimentos para concessão de alvarás de construção são adequados e atendem aos requisitos legais?**

*Não. Verificamos que, em alguns casos, os valores de ODIR e ONALT não foram pagos e, mesmo assim, os alvarás de construção foram emitidos. Falta, ainda, o acompanhamento por parte das Administrações Regionais dos valores arrecadados.*

### **2.2.1 Achado 3 – Falta de mecanismos de controle da cobrança de ODIR e/ou ONALT.**

#### **Critério**

161. É dever do Administrador Público perseguir o adimplemento das obrigações do particular para com a Administração.

---

<sup>40</sup> Conforme análises e evidências do achado 2 e informações constantes nos seguintes papéis de trabalho: PT 10 (Anexo XVIII, fls. 111), PT 11 (Anexo XVIII, fls. 112/114), PT 12 (Anexo XVIII, fls. 116), PT 13 (Anexo XVIII, fls. 117), PT 18-A (e-DOC 5857604E) e PT 25 (Anexo XVIII, fls. 136/145).



### **Análises e Evidências**

162. Quando há incidência de ODIR – Outorga Onerosa do Direito de Construir e/ou ONALT – Outorga Onerosa de Alteração de Uso, a legislação urbanística do Distrito Federal condiciona a expedição do Alvará de Construção ao pagamento das devidas outorgas.

163. No caso da ODIR, o pagamento deve ser feito em parcela única (desde a publicação do Decreto nº 32.143, em 31/08/2010). No caso da ONALT, o pagamento pode ser parcelado em até 12 vezes e para a emissão do alvará exige-se o pagamento da 1ª parcela (e de todas as que vencerem antes da emissão do alvará).

164. A análise da Administração Regional sobre a ocorrência de ODIR e ONALT é feita na gerência de análise de projetos. Depois de identificada a exigibilidade, segue-se o cálculo e a cobrança da outorga.

165. O cálculo da ODIR é realizado na própria Administração Regional, também responsável pela cobrança. Quanto à ONALT, o cálculo é feito pela TERRACAP e a cobrança, pela GEPAD/DIRON (Gerência de Parcelamento de Débitos da Diretoria de Orientação Normativa da Coordenadoria das Cidades) se o pagamento for parcelado ou na própria Administração Regional se o pagamento for à vista.

166. Nas Administrações Regionais em que há incidência de ODIR e/ou ONALT, as etapas mencionadas são conhecidas. Isso foi identificado por meio de entrevistas com os responsáveis pela emissão dos alvarás.

167. Adicionalmente às entrevistas, foram analisados 124 processos de todas as Administrações Regionais, referentes a alvarás de construção concedidos de 2009 a 2012. A análise se restringiu a itens específicos do checklist, privilegiando o controle sobre a cobrança e pagamento da ODIR e ONALT<sup>41</sup> (Tabela 3).

168. Durante a auditoria foram observados diversos casos em que o alvará de construção foi emitido sem o pagamento das outorgas onerosas. Em outros casos, a expedição do alvará foi regular, mas as Administrações Regionais não se preocuparam com a cobrança das outorgas não quitadas.

169. Além disso, não foi encontrado um procedimento de controle ou prestação de contas que permitisse a identificação das falhas na cobrança das outorgas.

170. Das 31 Administrações Regionais visitadas, foram encontrados casos de incidência de ODIR e/ou ONALT nas seguintes: Gama, Taguatinga,

---

<sup>41</sup> A equipe de auditoria procurou, sempre que possível, analisar processos em que o alvará foi emitido para habitações multifamiliares com incidência de ODIR e/ou ONALT. Todavia, outros processos sem essas características foram analisados, pois em várias Administrações Regionais não há habitações coletivas ou incidência das outorgas onerosas.



Sobradinho I, Paranoá, Ceilândia, Guará, Samambaia, Riacho Fundo I, Lago Norte, Candangolândia e Águas Claras.

171. Dos 124 processos analisados, foram encontrados 62 com incidência de ODIR. Desses, em 54 (87%), a outorga foi paga. Os 13% restantes representam oito processos nos quais não há comprovação de pagamento nem de inscrição em dívida ativa.

Tabela 13 - Processos sem comprovação do pagamento da ODIR

	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL	PROCESSO	ODIR CALCULADA?	SITUAÇÃO ODIR	DÍVIDA ATIVA	ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO
1	TAGUATINGA	132.001.230/2007	Sim	1ª parcela paga	Não inscrito	06/02/2009
2	CEILÂNDIA	138.001.921/2008	Sim	Maior parte paga	Não inscrito	16/12/2009
3	GUARÁ	137.000.798/2009	Sim	1ª parcela paga	Não inscrito	01/10/2009
4	SAMAMBAIA	142.000.894/2008	Sim	1ª parcela paga	Não inscrito	18/05/2010
5	LAGO NORTE <sup>42</sup>	149.000.510/2002	Sim	Não paga	Não inscrito	10/11/2010
6	RIACHO FUNDO I	148.001.306/1998	Não	Não paga	Não inscrito	30/12/2010
7	RIACHO FUNDO II	148.000.130/2005	Sim	Não paga	Não inscrito	10/08/2010
8	ÁGUAS CLARAS	300.000.633/2009	Sim	Não paga	Não inscrito	11/02/2010

172. Nos processos de 1 a 4, a ODIR foi parcelada e a 1ª parcela paga (isto é, a concessão do alvará foi regular). Vale ressaltar que, apesar da falta de comprovação do pagamento das demais prestações, isso não implica em que a outorga não foi completamente paga. Pode ser que a ODIR tenha sido quitada, embora os comprovantes não tenham sido enviados à Administração Regional e nem cobrados pela mesma. Entretanto, a falta de mecanismos de controle não permite a verificação sem o contato com o interessado<sup>43</sup>.

173. Nos processos de 5 a 8, a emissão do alvará estava condicionada ao pagamento integral da ODIR, mas essa exigência e o não pagamento da outorga não foram suficientes para evitar a emissão do alvará de construção.

174. Nesses dois conjuntos de processos podem ser apontadas duas falhas: ausência de cobrança da ODIR não quitada (processos 1 a 8) e emissão do alvará de construção sem o pagamento da outorga (processos 5 a 8).

175. Antes de apresentar os resultados da análise dos processos com incidência de ONALT, cabe ressaltar que, no período analisado (2009 a 2012), havia uma controvérsia quanto à exigibilidade de seu pagamento antes da emissão do alvará de construção.

<sup>42</sup> Esse processo teve sua situação regularizada após a manifestação do gestor por oportunidade do Relatório Prévio de Auditoria e será tratado no tópico "Considerações do Auditado".

<sup>43</sup> Com relação a esse problema especificamente, as Administrações lidam com saldo de problemas antigos, uma vez que desde a publicação do Decreto nº 32.143, em 31/08/2010, a ODIR não pode mais ser parcelada. Antes dessa data, a ODIR podia ser parcelada e a emissão do alvará de construção dependia apenas do pagamento da 1ª parcela (e das vencidas até a emissão do alvará). O Decreto mencionado passou a exigir que a ODIR fosse paga em parcela única.



176. Houve várias decisões do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDFT reconhecendo aos interessados o direito de não pagar a ONALT como requisito para emissão do alvará de construção.

177. O TJDFT (contrariamente à PGDF<sup>44</sup>) entendia que a cobrança da ONALT como condição para expedição do alvará de construção feria os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, contrariava a boa-fé administrativa – uma vez que a Administração dispõe de outros meios legais para cobrar seus créditos – e afrontava o princípio constitucional do livre exercício da atividade econômica.

178. Em 2013, após pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, o TJDFT mudou seu posicionamento, entendendo que:

*A exigibilidade do pagamento da ONALT em contrapartida à alteração de uso de atividade não ofende a ordem econômica, uma vez que a função social da propriedade é princípio a ser por ela observado, bem como porque a garantia do livre exercício de atividade econômica pode ser restringida por lei, conforme preconiza o artigo 170 da Constituição Federal, cuja redação encontra-se reproduzida no artigo 158 da Lei Orgânica do Distrito Federal.*

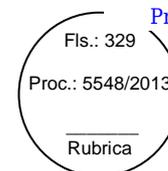
179. Cabe ressaltar que o TJDFT, mesmo antes de 2013, não havia se pronunciado contra o recolhimento da ONALT, e sim a respeito da exigibilidade do pagamento da outorga antes da emissão do alvará de construção.

180. Retomando a análise com respeito à incidência de ONALT, dentre os 124 processos analisados, foram encontrados 32 nessa condição. Em 18 deles (56%), a ONALT foi paga. Os 44% restantes representam 14 processos. Veja tabela abaixo:

Tabela 14 - Processos sem comprovação do pagamento da ONALT

	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL	PROCESSO	ONALT Calculada?	SITUAÇÃO ONALT	DIVIDA ATIVA	DATA DO ALVARÁ
1	TAGUATINGA	132.001.677/2010	Sim	Em processo de pagamento	Não inscrito	09/12/2010
2	CEILÂNDIA	138.385.260/1976	Sim	Parcialmente paga	Em processo de inscrição	22/11/2012
3	SAMAMBAIA	142.000.042/2008	Não	Não paga	Não inscrito	23/10/2009
4	SAMAMBAIA	142.000.894/2008	Sim	Não paga	Inscrito	18/05/2010
5	SAMAMBAIA	142.000.111/2010	Sim	Não paga	Inscrito	07/10/2010
6	TAGUATINGA	132.000.971/2010	Não	Não paga	Não inscrito	29/12/2010
7	TAGUATINGA	132.000.785/2007	Não	Não paga	Não inscrito	10/12/2007
8	TAGUATINGA	132.001.230/2007	Não	Não paga	Não inscrito	06/02/2009
9	TAGUATINGA	132.001.432/2008	Sim	Não paga	Não inscrito	17/08/2009
10	SAMAMBAIA	142.000.469/2010	Não	Não paga	Não inscrito	02/12/2009
11	RIACHO FUNDO 1	148.000.130/2005	Não	Não paga	Não inscrito	10/08/2010
12	RIACHO FUNDO 1	148.000.320/2003	Não	Não paga	Não inscrito	16/02/2009
13	RIACHO FUNDO 1	148.000.249/2000	Não	Não paga	Não inscrito	30/12/2010
14	RIACHO FUNDO 1	148.001.306/1998	Não	Não paga	Não inscrito	30/12/2010

<sup>44</sup> PGDF: Procuradoria Geral do Distrito Federal.



181. Dentre os 14 processos, os cinco primeiros da tabela receberam (ou estão em processo de receber) o devido tratamento.

1. Processo nº 132.001.677/2010: A ONALT está sendo paga; o parcelamento foi feito em dezembro de 2013;
2. Processo nº 138.385.260/1976: Dez parcelas foram pagas; o não pagamento das duas últimas motivou o início do procedimento de inscrição em dívida ativa;
3. Processo nº 142.000.042/2008: O processo foi enviado para a TERRACAP. Procedimento de cobrança iniciado após recomendação do MPDFT;
4. Processo nº 142.000.894/2008: Débito inscrito em dívida ativa;
5. Processo nº 142.000.111/2010: Débito inscrito em dívida ativa.

182. No sexto processo apresentado na tabela foi identificada uma falha na análise de aprovação do projeto. Quando aprovado pela primeira vez, foi identificada alteração de uso. Logo, o processo foi enviado à TERRACAP para o cálculo da ONALT. Todavia, quando estava na TERRACAP, a devolução do processo foi solicitada em caráter de urgência para modificação do projeto de arquitetura. A devolução ocorreu antes da realização do cálculo.

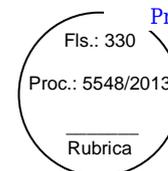
183. Houve então, alteração do projeto e, conseqüentemente, nova aprovação, em que foi omitida a incidência de ONALT, sem a apresentação de justificativas para o entendimento divergente em relação à primeira aprovação.

184. Por meio da Nota de Auditoria nº 91 (fls. 53/54 – Anexo XVII), a equipe de auditoria pediu esclarecimentos sobre os motivos que levaram à isenção da outorga. Em resposta (fls. 57/73 – Anexo XVII), a Administração Regional informou que, de fato, não cabia ONALT porque não havia restrição quanto à finalidade/uso de habitação coletiva no endereço em questão (fl.72 – Anexo XVII).

185. Uma vez que a documentação comprobatória apresentada não estava clara, a equipe entrou em contato com a Administração Regional para confirmar a resposta recebida e foi informada que o caso era provavelmente de ONALT, mas a alteração de uso deveria ser confirmada com uma servidora (efetiva), que poderia esclarecer a questão.

186. Foi, então, encaminhada a Nota de Auditoria nº 98 (fl. 100 – Anexo XVII), que a Administração Regional respondeu às fls. 102/146 (Anexo XVII), confirmando a incidência de ONALT no referido processo (fl. 102 do Anexo XVII).

187. Ocorre que, como na segunda aprovação do projeto não houve identificação de incidência de ONALT, a outorga não foi cobrada. Além da falta de conhecimento técnico que pode existir dentro de uma Administração Regional, essa situação ilustra a ausência de controle no processo de cobrança de outorgas onerosas.



188. Nos oito processos restantes, de 7 a 14, não há indício de cobrança. Em sete deles, a ONALT não foi sequer calculada. Em três deles, de 7 a 9, os interessados impetraram Mandado de Segurança para que o alvará de construção fosse emitido sem o pagamento da outorga. No processo 12, o Mandado foi impetrado para emissão do Habite-se.

189. Nos casos de 7 a 9, é certo que a emissão do alvará não constituiu qualquer irregularidade. Há que se destacar, todavia, que após a emissão do alvará a Administração Regional deveria ter retomado a cobrança da ONALT, e não o fez.

190. Nos demais processos (10 a 14), os alvarás foram emitidos sem o pagamento da ONALT e sem que houvesse decisão judicial dispensando o pagamento da outorga.

191. Três falhas podem, portanto, ser apresentadas: aprovação de projeto equivocada, não tendo sido identificada a incidência de ONALT (processo 6), ausência de cobrança da ONALT não quitada (processos 7 a 14) e emissão do alvará de construção sem o pagamento da ONALT (processos 10 a 14).

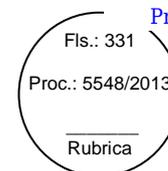
192. As falhas encontradas nas incidências de ODIR e ONALT revelam a falta de mecanismo de controle no procedimento de cobrança das outorgas. No caso da ODIR, não há envolvimento de outro órgão que não a própria Administração Regional no cálculo, cobrança e recebimento da outorga onerosa.

193. No caso da ONALT, apesar do envolvimento de outros órgãos, a falta de controle na Administração Regional é ponto crítico. Na prática, observou-se que nos casos em que o pagamento não é iniciado antes da emissão do alvará de construção (ocorrências amparadas, inclusive, em mandados de segurança), ele é esquecido, por não haver monitoramento posterior. Na maioria das situações sequer houve cálculo, inviabilizando, portanto, a cobrança e a inscrição em dívida ativa.

194. De certa forma, as falhas encontradas refletem a ausência de um procedimento sistematizado e acessível (item 26 do PT 25 – Checklist Consolidado, fl. 144 – Anexo XVIII) e de um manual a ser seguido por todas as Administrações Regionais. Apesar de o método de cobrança ser, a priori, conhecido pelas Administrações Regionais, o volume de outorgas onerosas não cobradas é um alerta para a necessidade da existência de um padrão formal.

195. A implementação de manual de procedimentos pode trazer contribuição relevante até porque, assim que a LUOS for aprovada, algumas Administrações Regionais até então não sujeitas a ODIR e ONALT necessitarão de orientação a respeito do cálculo e cobrança das outorgas onerosas.

196. Vale mencionar o Decreto nº 30.593/2009, que instituiu, para as Administrações Regionais (ARs), o formulário padrão “Informações básicas para aprovação/visto de projeto” e previu o envio semanal à SEDHAB de cópia dos documentos nos casos cuja área construída fosse superior a 5.000 m<sup>2</sup>. Segundo o decreto, as ARs deveriam, ainda, encaminhar à SEDHAB cópias dos comprovantes



de pagamento de ODIR e ONALT.

197. O acesso da SEDHAB aos formulários poderia contribuir para o controle, ainda que eventual, sobre as análises de projetos realizadas nas ARs. Conseqüentemente, aumentaria o controle sobre os alvarás de construção e a concessão das outorgas (através deles poderia ser validada a incidência da ONALT e o cálculo da ODIR, por exemplo).

198. Já o encaminhamento dos comprovantes de pagamento das outorgas poderia aumentar o alerta – da SEDHAB e da própria Administração Regional (AR) – a respeito daquelas não pagas. Apesar da pequena amplitude dessas medidas para controlar a eficiência da cobrança nas ARs, esse esforço adicionaria controle ao processo.

199. Todavia, nem os formulários nem os comprovantes têm sido remetidos de ofício à SEDHAB (item 38 do PT 25 – Checklist Consolidado, fl. 144 – Anexo XVIII)<sup>45</sup>. Para receber os primeiros, a SEDHAB tem feito solicitações oficiais às Administrações Regionais e tem, com dificuldade, recebido as respostas.

200. A respeito do fluxo de informações, cite-se novamente o Decreto nº 30.593/2009 que, tendo instituído formulário de aprovação padrão para as Administrações, definiu que seu preenchimento seria feito por meio eletrônico, via internet, exceto durante o tempo necessário para implantação ou aperfeiçoamento do banco de dados.

201. De acordo com o decreto, os elementos desse formulário integrariam banco de dados com o objetivo de subsidiar as ações relativas ao controle e monitoramento urbano. Todavia, após quase quatro anos da publicação do normativo, ainda não foi implantado.

202. O sistema idealizado no decreto facilitaria o compartilhamento dos dados com órgãos de apoio, como a Coordenadoria das Cidades e a SEDHAB, e possibilitaria maior controle quanto à aprovação de projetos, emissão do alvará de construção e também quanto ao pagamento da ODIR e/ou ONALT.

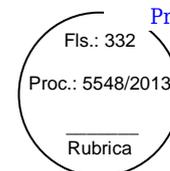
203. Ressalte-se, ainda, o controle social que, se ignorado, impacta negativamente no monitoramento das outorgas onerosas. A LC nº 803/2009<sup>46</sup>, no § único do art. 168, estabeleceu critérios para conferir transparência às outorgas concedidas.

204. De acordo com a LC, o Poder Executivo (não foi mencionado órgão específico) deveria divulgar no DODF e na internet as seguintes informações:

---

<sup>45</sup> Na verdade, apesar do uso obrigatório dos formulários ter sido instituído em 2009, ele ainda não é utilizado em algumas Administrações Regionais (item 32 do PT 25 – Checklist Consolidado, fl. 144 – Anexo XVIII).

<sup>46</sup> PDOT – Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal.



- I – endereço do imóvel urbano beneficiado pela outorga;*
- II – beneficiário da outorga, pessoa física ou jurídica;*
- III – valor despendido pelo beneficiário para pagamento da outorga;*
- IV – aplicação dos recursos auferidos pelas outorgas.*

205. Essa divulgação não é feita pelas Administrações Regionais. Em pesquisa realizada no DODF, foram encontradas diversas publicações de extratos de termos de compromisso para o pagamento de ODIR até 2010<sup>47</sup>. Entretanto, não foram encontradas informações prestadas segundo o modelo prescrito no PDOT.

206. Releve-se que, devido à natureza das informações requeridas, é necessária a conjugação de esforços de outros órgãos, além das Administrações Regionais, para disponibilizar a informação.

207. Conclui-se, portanto, pela falta de controle das Administrações Regionais no acompanhamento da cobrança das outorgas.

208. Por fim, entende-se pertinente mencionar o trabalho de controle realizado pelo MPDFT, especificamente pelas PROURB – Promotorias de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística (fls. 460/463), recomendando a cada Administrador Regional que:

*Condicione a expedição de alvará de construção ou de licença de funcionamento ao pagamento do valor da ONALT, nos termos do estabelecido nos arts. 6º da Lei Complementar nº 294/2000 e art. 20 do Decreto nº 32.142/2010;*

*Realize, no prazo de 60 (sessenta) dias, levantamento, desde o ano de 2000, acerca dos processos administrativos nos quais foram expedidos alvarás de construção ou licença de funcionamento sem o devido recolhimento de ONALT, em razão de decisão (ou omissão) da Administração;*

*Realize, no prazo de 60 (sessenta) dias, levantamento, desde o ano de 2000, acerca dos processos administrativos nos quais foram expedidos alvarás de construção ou licença de funcionamento sem o devido recolhimento de ONALT, em razão de decisão judicial;*

*Envie ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e à Procuradoria do Distrito Federal relatório circunstanciado dos dados obtidos relativamente aos dois levantamentos acima mencionados;*

*Inicie imediato procedimento para cobrança de ONALT nas hipóteses de concessão de alvará de construção e licença de funcionamento sem o respectivo recolhimento dos valores relativos à outorga urbanística, excetuadas aquelas cuja dispensa se deu por decisão*

<sup>47</sup> Aparentemente, o objetivo das publicações era o de conceder eficácia aos termos de compromisso firmados para pagamento de ODIR. De todo modo, tais publicações atenderam a três dos dados requeridos no PDOT (I a III).



*judicial;*

*Ressalte-se que eventual descumprimento da presente Recomendação ensejará a adoção de medidas administrativas, cíveis e penais tendentes a responsabilizar os servidores públicos que derem causa ou contribuírem, ainda que por omissão, com a ilegalidade ou a concretização de danos ao erário.*

209. Observa-se que a intensificação dos problemas envolvendo a emissão de alvarás nas Administrações Regionais provocou a interferência do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Assim, a questão adentra na esfera judicial.

*Observou-se falta de mecanismos de controle no procedimento de cobrança de ODIR/ONALT, o que pode causar perdas na arrecadação de receitas.*

### **Causas**

210. Ausência de um padrão formal de procedimentos (manual) para a cobrança; inexigibilidade de prestação de contas sistematizada quanto às outorgas; descumprimento, pelas equipes das Administrações Regionais, da legislação que prevê monitoramento de suas atividades por outros órgãos e espera injustificada pela aprovação da LUOS (Lei de Uso e Ocupação do Solo) e do PPCUB (Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília) em tramitação na Câmara Legislativa.

### **Efeitos**

211. Perdas na arrecadação de receitas de ODIR e ONALT, fazendo com que o ônus decorrente das alterações no processo de urbanização seja assumido exclusivamente pelo Estado.

### **Considerações do Auditado**

212. Em que pese a Coordenadoria das Cidades, a Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano (SEDHAB) e todas as Administrações Regionais em que foram encontrados casos de ODIR e/ou ONALT<sup>48</sup> terem sido convidadas a se manifestar<sup>49</sup> acerca do presente achado, apenas a SEDHAB<sup>50</sup> e as Administrações Regionais de Ceilândia<sup>51</sup>, Lago Norte<sup>52</sup> e Águas

<sup>48</sup> Conforme Relatório Prévio de Auditoria, fl. 215, §141.

<sup>49</sup> Ofício Circular nº 11/2014-GP (fls. 238/239, 241,243, 245/246, 248, 253/255 e 269/270).

<sup>50</sup> Ofício Nº 310.002.054/2014/GAB/SEDHAB (Anexo XIX - fls. 71/219)

<sup>51</sup> Ofício Nº 3750 2014/GAB/ASTEC/RA IX (Anexo XIX - fls. 1/7).

<sup>52</sup> Ofício Nº 688/2014 – GAB/RA XVIII (Anexo XIX - fls. 21/46).



Claras<sup>53</sup> apresentaram suas considerações.

213. Manifestou-se também a Administração Regional de Itapoã<sup>54</sup>, que, apesar de não constar no rol de Regiões Administrativas com incidência de ODIR e/ou ONALT, achou por bem apresentar suas observações acerca da aplicação das referidas outorgas onerosas.

**Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano - SEDHAB<sup>55</sup>**

214. No que diz respeito ao controle sobre a cobrança de ODIR e ONALT, manifestou que a alta rotatividade de técnicos dificulta a correção de falhas e afirma que tal controle, quando existente, é realizado de forma inadequada (Anexo XIX - fls. 154).

215. Acerca da proposição de cumprimento do Decreto nº 30.593/2009<sup>56</sup> pelas Administrações Regionais, registrou (Anexo XIX - fls. 154):

*“A despeito da determinação legal, poucas são as Administrações Regionais que encaminham as informações, a despeito de reiteradas solicitações da SEDHAB.” (grifo nosso)*

216. Entende ser fato da maior gravidade a não remessa de dados à SEDHAB, pois, desse modo, resta inoperante qualquer sistema de controle proposto, ainda que incipiente (Anexo XIX - fls. 155).

217. Embora não seja de sua responsabilidade, decidiu manifestar-se acerca da proposição para elaboração, pela Coordenadoria das Cidades, de manual de procedimentos para cobrança de ODIR/ONALT (Anexo XIX - fls:155):

*“(...) apesar de um manual poder contribuir significativamente para o aperfeiçoamento das práticas de aprovação e licenciamento de projetos, este não teria eficácia no quadro atual de rotatividade de pessoal, falta de treinamento e capacitação e de um sistema informatizado que condicione os atos dos gestores a informação de dados.*

*(...) Lembramos ainda que o formulário padrão "Informações básicas para aprovação/visto de projetos" instituído pelo Decreto nº 30.593/2009 se aproxima muito do que seria um manual de aprovação.” (grifo nosso)*

218. Por fim, esclareceu que, apesar de o SITURB ainda não estar implantado em sua totalidade, nada impede que as normas sejam consultadas pelas

<sup>53</sup> Ofício Nº 874/2014 – GAB/RA XX (Anexo XIX - fls. 50/70).

<sup>54</sup> OFÍCIO Nº 450/2014/GAB/ASTEC/RA XXVIII (Anexo XIX - fls. 17/20).

<sup>55</sup> Ofício Nº 310.002.054/2014/GAB/SEDHAB (Anexo XIX - fls. 71/219)

<sup>56</sup> Institui o formulário padrão "Informações básicas para aprovação/visto de projetos" a ser encaminhado pelas Administrações Regionais à SEDHAB.



Administrações Regionais, uma vez que todas elas devem possuir cadastro de normas urbanísticas, bem como mantê-lo atualizado (Anexo XIX – fl. 153). Apesar disso, apresentou manifestação nos seguintes termos (Anexo XIX – fl. 160):

*“No entanto, enfatizamos que o SITURB é o instrumento essencial para identificação dos estoques de potencial construtivo e consequentemente das áreas passíveis de aplicação das outorgas.*

*Dessa forma, consideramos imperativa para o bom funcionamento do sistema de definição e cobrança das outorgas, que as normas de uso e ocupação do solo, bem como seu histórico de alterações, estejam corretamente alimentadas no banco de dados do SITURB”.*

#### **Administração Regional da Ceilândia - RA IX<sup>57</sup>**

219. Informou que a ODIR tem sido utilizada por todos os segmentos, tanto comercial quanto residencial, devido à edição da LC nº 314/2000, que aumentou a abrangência de usos dos lotes, prevendo inclusive lotes de uso misto. Por outro lado, afirmou que os casos de ONALT ainda são minoria, principalmente pelo valor da outorga.

220. Com relação ao Processo nº 138.001.921/2008, apontado como pendente de comprovação de pagamento de ODIR, a auditada informou que o Interessado foi notificado e apresentou comprovante de pagamento da época do parcelamento, sem contudo apresentar a devida documentação comprobatória.

#### **Administração Regional do Lago Norte - RA XVIII<sup>58</sup>**

221. Manifestou-se sobre o Processo nº 149.000.510/2002, apontado na Tabela 13 como pendente de comprovação de pagamento da ODIR, informando que não consta débito de ODIR no referido processo, conforme documentos comprobatórios anexos, em especial os comprovantes de pagamento constantes das folhas 295, 299 e 312.

#### **Administração Regional de Águas Claras – RA XX<sup>59</sup>**

222. Informou ter encaminhado à Coordenadoria das Cidades a indicação de uma força tarefa qualificada, com a finalidade de realizar levantamento dos processos administrativos, desde o ano 2000, nos quais foram expedidos alvarás de construção ou licença de funcionamento sem o devido recolhimento de ODIR e/ou ONALT, tendo em vista a falta de servidores técnico-qualificados para atendimento da demanda imposta.

223. Anexo à manifestação (Anexo XIX - fl. 67/70), foi demonstrada ainda a desproporcionalidade entre o número de servidores com qualificação técnica,

<sup>57</sup> OFÍCIO Nº 3750 2014/GAB/ASTEC/RA IX (Anexo XIX - fls. 1/7).

<sup>58</sup> OFÍCIO Nº 688/2014 – GAB/RA XVIII (Anexo XIX - fls. 21/46).

<sup>59</sup> Ofício Nº 874/2014 – GAB/RA XX (Anexo XIX - fls. 50/70).



apenas 2, em relação ao número de processos a serem analisados.

224. Além disso, foram listados os processos cujo valor da ODIR já está calculado, porém pendente de pagamento de uma ou mais parcelas (Anexo XIX - fl. 69). Em três deles<sup>60</sup> o alvará foi concedido sem nenhuma parcela paga, o que fortalece as análises e evidências apresentadas.

### **Administração Regional do Itapoã – RA XXVIII**<sup>61</sup>

225. Apresentou consideração alinhada ao exposto no Relatório Prévio, segundo o qual esta RA não apresenta casos de incidência de ODIR e/ou ONALT.

*“(...) esta administração não emite alvará de construção e não aprova projeto arquitetônico para aumento de potencial construtivo por não possuir Plano Diretor Local – PDL. (Anexo XIX – fls. 18/19)*

*(...)*

*Destaca-se que esta região administrativa está em fase de regularização e em processo de urbanização, ainda não está aplicando a exigência do instituto ODIR e o ONALT(...)(Anexo XIX – fls. 20)*

### **Posicionamento da Equipe de Auditoria**

226. Inicialmente, vale mencionar a manifestação da SEDHAB, que, além de confirmar o presente achado, apresentou importantes considerações sobre o Sistema de Informação Territorial e Urbana do DF (SITURB).

227. Apesar de ter informado que a ausência da implementação do sistema em sua totalidade não impede que as normas sejam consultadas pelas Administrações Regionais (ARs), afirmou que o SITURB é instrumento facilitador para a realização das atividades das ARs, acrescentando ainda que a correta alimentação do banco de dados do SITURB é considerada imperativa para a definição e cobrança das outorgas.

228. Cabe registrar que o sistema ainda não está em pleno funcionamento, sob a justificativa de estar condicionado à aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB), em tramitação na Câmara Legislativa.

229. Entretanto, entendemos que a pendência de aprovação de tais projetos em nada impede que o SITURB estivesse operando em sua totalidade, posto que nada impede que o levantamento dos imóveis em que deveriam ser aplicadas as outorgas onerosas seja feito com base na legislação atual e posteriormente alterado a fim de adequar-se às eventuais modificações promovidas pela LUOS e pelo PPCUB.

<sup>60</sup> Processos nº 132.002.270/2003, 132.003.891/2002, 300.000.024/2003.

<sup>61</sup> OFÍCIO Nº 450/2014/GAB/ASTEC/RA XXVIII (Anexo XIX - fls. 17/20)



230. Importa mencionar que esse levantamento deveria ter sido realizado em 2009<sup>62</sup>, por ocasião da revisão do PDOT (LC nº 803/2009).
231. Dessa forma, conclui-se que a espera pela aprovação dos citados instrumentos legais perpetua o descumprimento da LC nº 803/2009 e agrava a situação da falta de controle dos casos de outorga onerosa.
232. Quanto às considerações das Administrações Regionais, das 10 em que há incidência de outorga onerosa, apenas 3 se manifestaram sobre o presente achado, sendo que nenhuma delas apresentou considerações especificamente sobre a falta de mecanismos de controle na cobrança de ODIR e/ou ONALT.
233. As considerações apresentadas por Ceilândia e Lago Norte restringiram-se em contestar a pendência de pagamento de ODIR em determinados processos.
234. Desta feita, a Administração Regional de Ceilândia afirmou que o Processo nº 138.001.921/2008 não se encontra pendente de comprovação do pagamento de ODIR, entretanto não apresentou comprovante que evidencie essa afirmação. Quanto ao Processo nº 138.385.260/1976, a auditada optou por não se manifestar, motivo pelo qual entendemos permanecer pendente a inscrição em dívida ativa quanto à cobrança de ONALT.
235. A Administração Regional do Lago Norte restringiu-se à demonstração dos comprovantes de quitação do pagamento de ODIR referente ao Processo nº 149.000.510/2002, nada informando acerca de eventuais mecanismos de controle na cobrança das outorgas.
236. Já Águas Claras, que se manifestou fora do prazo concedido, desatendendo a Resolução nº 271/2014, demonstrou seu esforço em tentar reverter o achado, já tendo inclusive solicitado apoio da Coordenadoria das Cidades a fim de realizar uma força tarefa para levantamento dos casos de ODIR acumulados desde o ano 2000. Além disso, apresentou listagem de todos os processos com ODIR já calculada (total de 24), porém pendente de pagamento, o que corrobora o achado.
237. Adicionalmente, não foi apresentado nenhum procedimento específico ou rotina de controle para a cobrança dos respectivos débitos.

---

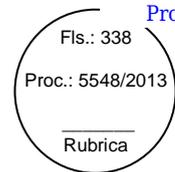
<sup>62</sup> LC Distrital nº 803/2009, art. 262: “Serão constituídas, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias após a publicação desta Lei Complementar, comissões compostas por representantes do órgão responsável pelo planejamento territorial e urbano do Distrito Federal, das Administrações Regionais, da Coordenadoria das Cidades, da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP e do órgão gestor da fiscalização, com as seguintes atribuições:

I – realizar o levantamento dos imóveis que se enquadrarem nas condições de não edificação, subutilização e não utilização;

II – realizar o levantamento dos imóveis em que deverá ser aplicada a outorga onerosa do direito de construir;

III – realizar o levantamento dos imóveis em que deverá ser aplicada a outorga onerosa de alteração de uso;

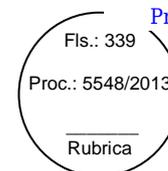
IV – realizar o levantamento dos imóveis em que deverá ser aplicada a transferência do direito de construir.”



238. Diante do exposto e dada a ausência de manifestação da Coordenadoria das Cidades, da SEDHAB e das Administrações Regionais sobre a falta de mecanismos de controle na cobrança de ODIR e/ou ONALT, entendemos que persiste o achado, havendo, portanto, necessidade de se estabelecer procedimentos adequados para a concessão de alvarás de construção, de modo a garantir a efetiva arrecadação da ODIR e da ONALT.

### **Proposições**

239. Determinar à Coordenadoria das Cidades que:
- a) implemente medidas com vistas a padronizar as ações para cobrança de ODIR e ONALT, como, dentre outras, a elaboração de um manual de procedimentos;
  - b) coordene a regularização dos processos constantes da Tabela 14;
  - c) no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação das determinações constantes dos itens “a” e “b”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria.
240. Determinar à SEDHAB que:
- a) Implante mecanismo de prestação de contas mínima pelas Administrações Regionais nos casos em que for identificada a presença das outorgas onerosas;
  - b) promova a conclusão e implementação plena do Sistema de Informação Territorial e Urbana do DF (SITURB);
  - c) no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação das determinações constantes dos itens “a” e “b”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria
241. Determinar às Administrações Regionais de Taguatinga, Ceilândia, Guará, Samambaia, Riacho Fundo I, Riacho Fundo II e Águas Claras que:
- a) adotem medidas corretivas para regularização dos processos constantes da Tabela 13;
  - b) no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação da determinação constante do item VI-a, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria.
242. Alertar as Administrações Regionais quanto à necessidade de cumprimento do art. 4º do Decreto nº 30593/2009.



### **Benefícios Esperados**

243. Controle sobre as outorgas onerosas; cobrança, por parte das Administrações Regionais, nos casos de inadimplemento; maior índice de recebimento dos valores devidos.

## **3 Outras Considerações**

### Ocupação dos cargos em comissão por no mínimo 50% de servidores de carreira

244. Como demonstrado no § 69 desta instrução, das 31 Administrações Regionais pesquisadas, 29 apresentaram mais de 50% da quantidade de servidores ligados à emissão de alvarás sem vínculo com a Administração. Em 16 delas (51,6%) pelo menos 75% desses servidores não possuem vínculo com a Administração.

245. Esses dados apresentados constituem informações a respeito apenas dos servidores responsáveis pela avaliação dos pedidos e emissão de alvarás, mas há indícios de que a irregularidade alcança as Administrações Regionais como um todo<sup>63</sup>. Desse modo, estaria sendo descumprida a Lei Orgânica do Distrito Federal, que definiu, em seu art. 19<sup>64</sup>, inc. V, c/c art. 37, inc. V, da CF/1988, que a ocupação de cargos em comissão por servidores de carreira deve ser de no mínimo 50%<sup>65</sup>.

246. Como exemplo que confirma essa evidência, temos o Ofício nº 1348/2013-GAB/RA-III, da Administração Regional de Taguatinga (fl. 84, Anexo XVIII), encaminhado em resposta à Nota de Auditoria nº 65-5548/13 (fl. 86 do Anexo III), que informa que o órgão não atende o dispositivo legal, por conter servidores sem vínculo com a Administração ou não efetivos em mais de 50% da força de trabalho dos setores técnicos.

247. Para uma contextualização mais precisa, apensamos às fls. 88/96

<sup>63</sup> No Relatório Analítico e Parecer Prévio das Contas de Governo do exercício de 2012, já apreciado pelo Plenário, pode-se observar que todas as 31 Regionais descumpriram a determinação da LODF, com percentuais de ocupação de cargos comissionados por servidores efetivos variando de 80,49% a 96,67% (fls. 88/93 – Anexo XVIII).

<sup>64</sup> “Art. 19. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, transparência das contas públicas, razoabilidade, motivação e interesse público, e também ao seguinte: (...)”

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”.

<sup>65</sup> Há uma disputa no Judiciário a respeito do fundamento para a consideração dos 50%, se por órgão ou pela totalidade do GDF. A Lei nº 4.858/2012 (fls. 6/7 – Anexo XVIII), quando regulamentou que o percentual de 50% deveria ser apurado no GDF como um todo, foi declarada inconstitucional pelo TJDF. O DF interpôs recurso extraordinário na ADI nº 2012.00.2.016845-4 e o tema será apreciado pelo Supremo Tribunal Federal.



do Anexo XVIII excerto do Relatório Analítico e Parecer Prévio das Contas de Governo do exercício de 2012, já apreciado pelo Plenário e disponibilizado no site do TCDF. Podemos observar, portanto, que todas as 31 Administrações Regionais descumpriam a determinação da LODF, com percentuais de ocupação de cargos comissionados por servidores sem vínculo com a Administração variando de 80,49% a 96,67% (fl. 93 – Anexo XVIII).

248. **Nesta Corte, o assunto é tratado no âmbito do Processo nº 20960/2006.** Na última deliberação proferida naqueles autos, de nº 247/2014 (fl. 85 – Anexo XVIII), na Sessão Ordinária nº 4662, de 30/01/2014, o Tribunal decidiu “IV – autorizar: 1) o sobrestamento da análise do feito em exame, até o trânsito em julgado da ADI 2012.00.2.016845-4, em trâmite no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDF, para o juízo de prelibação quanto à admissibilidade do recurso extraordinário interposto contra a decisão que a considerou procedente (Acórdão nº 713958); 2) o retorno dos autos à SEMAG, para fins de acompanhamento e oportuna manifestação a respeito dos pontos levantados no Processo/Apenso nº 38315/10, sem prejuízo de posterior remessa à SEFIPE, para o devido pronunciamento acerca da questão principal travada no processo (limitação de ocupação de cargos comissionados para os servidores sem vínculo efetivo).” **Como o assunto em pauta está sendo devidamente tratado nos autos citados, que abordam especificamente a questão, deixamos de apontar a falha como um achado.**

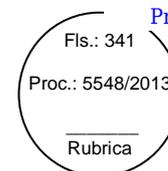
Ocupação de cargos em comissão por servidores que não ocupam atribuições de direção, chefia e assessoramento

249. Com fundamento nas informações obtidas nas entrevistas, verificou-se que há diversas Administrações Regionais que possuem quadro de servidores sem vínculo exercendo funções de natureza técnica, como: secretário administrativo, assistente e encarregado, que não se destinam às atribuições de direção, chefia e assessoramento<sup>66</sup>.

250. Às fls.18/82 do Anexo XVIII, apensamos diversos julgados do TJDF (exemplificativos, não exaustivos), que confirmam jurisprudência no sentido de que os cargos apontados não se enquadram na previsão constitucional, referentes às seguintes Administrações Regionais:

- Samambaia, Brasília, Taguatinga, Planaltina, Sobradinho, Ceilândia, Santa Maria, Lago Norte, Sudoeste/Octogonal e Lago Sul (fls. 18/32, especificamente fl. 29 do Anexo XVIII);
- Sobradinho II, Itapoã e Varjão (fls. 33/50 - Anexo XVIII);

<sup>66</sup> Às fls. 8/17 do Anexo XVIII, consta roteiro do Promotor de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social do MPDFT, Ivaldo Lemos Junior, discorrendo sobre a verificação do adequado preenchimento dos cargos e desempenho das funções dos servidores públicos comissionados nas Administrações Regionais, no qual encontram-se definições mais precisas para os termos: direção, chefia e assessoramento (fls. 16/17 – Anexo XVIII). Já a título ilustrativo, consta artigo do Jornal de Brasília de 17/07/11 a respeito do assunto (fl. 97 – Anexo XVIII).



- Paranoá (fls. 51/65 - Anexo XVIII);
- Park Way, Gama e Jardim Botânico (fls. 66/82 - Anexo XVIII).

251. Todas as decisões consideram inválidas as nomeações para o desempenho de cargos comissionados, sem vínculo com a Administração, que não se destinem ao exercício de atividades de chefia, direção e assessoramento, considerando violação ao ditame estabelecido no art. 37, inc. V, da CF/88.

252. Diante do exposto, levando em consideração que o MPDFT tem liderado discussão sobre o tema desde 2008 e que já há inclusive diversos julgados, entendemos por não incluir o tema como um achado.

#### **4 Conclusões**

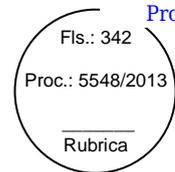
253. A presente auditoria visou verificar os procedimentos e a estrutura empregada na autorização das construções em lotes que sofreram alterações de uso e/ou de potencial construtivo em decorrência de Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF (PDOT), dos Planos Diretores Locais (PDL) das respectivas Regiões Administrativas ou Leis específicas, havendo o trabalho se desdobrado em 2 questões de auditoria:

- a. os recursos materiais e humanos são adequados ao atendimento das necessidades das Administrações Regionais, no que tange às atividades de emissão de alvarás de construção e cobrança das respectivas outorgas?
- b. os procedimentos para concessão de alvarás de construção são adequados e atendem os requisitos legais?

254. Na primeira questão, concluem-se inadequados os recursos humanos e materiais das Administrações Regionais, vez que o quadro de pessoal não é proporcional à demanda, que há alta rotatividade de servidores nos setores responsáveis pela emissão de alvarás, em parte consequência do grande quantitativo de servidores sem vínculo com a Administração, além da precariedade da estrutura física de algumas Administrações Regionais, que necessitam de ampliação de seus recursos materiais e tecnológicos para a realização das atividades.

255. Em relação à segunda questão, verificamos que, em alguns casos, houve emissão dos alvarás de construção sem o devido recolhimento dos valores referentes à ODIR e ONALT, o que demonstra deficiência nos mecanismos de controle das outorgas devidas.

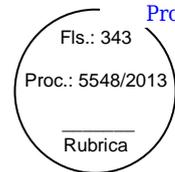
256. Conclui-se, portanto, pela deficiência na estrutura física, tecnológica e de pessoal das Administrações Regionais, prejudicando sobremaneira a prestação dos serviços à população e ocasionando perdas na arrecadação de receitas oriundas da cobrança das outorgas.



## 5 Proposições

257. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:
- I) Tomar conhecimento:
    - a. do presente Relatório de Auditoria, de fls. 276/343;
    - b. dos documentos acostados no Anexo XIX.
  - II) Determinar à Coordenadoria das Cidades que:
    - a. implemente ações, com base no diagnóstico realizado pelo Tribunal<sup>67</sup>, a fim de prover as Administrações Regionais de estrutura física e material adequadas **(achado 2)**;
    - b. programe ações para garantir a manutenção da qualidade da estrutura física e material das Administrações Regionais **(achado 2)**;
    - c. implemente medidas com vistas a padronizar as ações para cobrança de ODIR e ONALT, como, dentre outras, a elaboração de um manual de procedimentos **(achado 3)**;
    - d. coordene a regularização dos processos constantes da Tabela 14 **(achado 3)**.
    - e. no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação das determinações constantes dos itens "II-a" a "II-d", contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria.
  - III) Encaminhar à Coordenadoria das Cidades cópia dos seguintes Papéis de Trabalho a fim de subsidiar o atendimento ao proposto no item II-a: PT 10 (Anexo XVIII, fls. 111), PT 11 (Anexo XVIII, fls. 112/114), PT 12 (Anexo XVIII, fls. 116), PT 13 (Anexo XVIII, fls. 117), PT 18-A (e-DOC 5857604E) e PT 25 (Anexo XVIII, fls. 136/145).
  - IV) Determinar à Secretaria de Estado de Administração Pública que **(achado 1)**:
    - a. realize diagnóstico para identificar as carências do quadro de pessoal das ARs;
    - b. defina critérios objetivos (como população atendida, quantidade de alvarás emitidos e produtividade média esperada de um servidor) para distribuição e alocação de pessoal nas Administrações Regionais (ARs);
    - c. promova a adequação do quadro de pessoal das ARs, conforme critérios estabelecidos, a fim de torná-lo compatível com a

<sup>67</sup> Conforme análises e evidências do achado 2 e informações constantes nos papéis de trabalho enumerados no item III.



demanda, seja por meio da realização de concurso, seja por remanejamento de pessoal;

- d. estructure um Plano de Capacitação Continuada do quadro de pessoal das ARs contemplando, entre outros aspectos, levantamento das necessidades e frequência de treinamento;
- e. no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação das determinações constantes dos itens “IV-a” a “IV-d”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria.

V) Determinar à SEDHAB que **(achado 3)**:

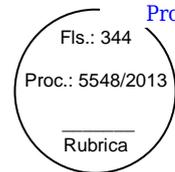
- a. implante mecanismo de prestação de contas mínima pelas Administrações Regionais nos casos em que for identificada a presença das outorgas onerosas;
- b. promova a conclusão e implementação plena do Sistema de Informação Territorial e Urbana do DF (SITURB).
- c. no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação das determinações constantes dos itens V-a e V-b, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria.

VI) Determinar às Administrações Regionais de Taguatinga, Ceilândia, Guará, Samambaia, Riacho Fundo I, Riacho Fundo II e Águas Claras que:

- a. adotem medidas corretivas para regularização dos processos constantes da Tabela 13 **(achado 3)**;
- b. no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação da determinação constante do item VI-a, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria.

VII) Alertar as Administrações Regionais:

- a. para adoção de providências administrativas relativas à solicitação de recursos orçamentários para a realização de reformas necessárias nos prédios das Administrações, assim como para a obtenção de recursos materiais/tecnológicos **(achado 2)**;
- b. quanto à necessidade de cumprimento do art. 4º do Decreto nº



30593/2009 (**achado 3**).

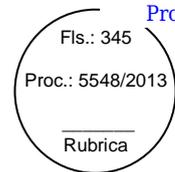
- VIII) Dar ciência do presente Relatório Final de Auditoria, do Parecer do Ministério Público de Contas e da Decisão que vier a ser tomada:
- a. às Administrações Regionais;
  - b. à Coordenadoria das Cidades;
  - c. à Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano (SEDHAB);
  - d. à Secretaria de Estado de Administração Pública (SEAP);
  - e. à Câmara Legislativa do DF; e
  - f. ao Gabinete do Governador do DF.

---

Cinthia Thomazi  
ACE – Mat. 1421-3

---

Janaína Carvalho  
ACE – Mat. 1502-9

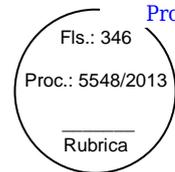


## ANEXO I - PLANO DE AÇÃO

### COORDENADORIA DAS CIDADES

Determinações do TCDF	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)	Unidade/Setor responsável pela implementação*
Implemente ações, com base no diagnóstico realizado pelo Tribunal, a fim de prover as Administrações Regionais de estrutura física e material adequadas. (achado 2)	1)		
	2)		
	...		
Programe ações para garantir a manutenção da qualidade da estrutura física e material das Administrações Regionais. (achado 2)	1)		
	2)		
	...		
Implemente medidas com vistas a padronizar as ações para cobrança de ODIR e ONALT, como, dentre outras, a elaboração de um manual de procedimentos (achado 3)	1)		
	2)		
	...		
Regularize os processos constantes da Tabela 14 (achado 3)	1)		
	2)		
	...		

\*Campos a serem preenchidos pelo jurisdicionado.



## ANEXO I - PLANO DE AÇÃO

### SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Determinações do TCDF	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)	Unidade/Setor responsável pela implementação*
Realize diagnóstico para identificar as carências do quadro de pessoal das ARs	1)		
	2)		
	...		
Defina critérios objetivos (como população atendida, quantidade de alvarás emitidos e produtividade média esperada de um servidor) para distribuição e alocação de pessoal nas (ARs)	1)		
	2)		
	...		
Promova a adequação do quadro de pessoal das ARs, conforme critérios estabelecidos, a fim de torná-lo compatível com a demanda, seja por meio da realização de concurso, seja por remanejamento de pessoal	1)		
	2)		
	...		
Estruture um Plano de Capacitação Continuada do quadro de pessoal das ARs	1)		
	2)		
	...		

\*Campos a serem preenchidos pelo jurisdicionado.

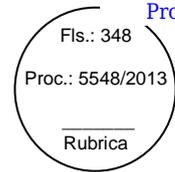


## ANEXO I - PLANO DE AÇÃO

### SECRETARIA DE HABITAÇÃO, REGULARIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO (SEDHAB)

Determinações do TCDF	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)	Unidade/Setor responsável pela implementação*
Implante mecanismo de prestação de contas mínima pelas Administrações Regionais nos casos em que for identificada a presença das outorgas onerosas	1)		
	2)		
	...		
Promova a conclusão e implementação plena do Sistema de Informação Territorial e Urbana do DF (SITURB)	1)		
	2)		
	...		

\*Campos a serem preenchidos pelo jurisdicionado.



## ANEXO I - PLANO DE AÇÃO

### Administrações Regionais de Taguatinga, Ceilândia, Guará, Samambaia, Riacho Fundo I, Riacho Fundo II e Águas Claras

Determinações do TCDF	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)	Unidade/Setor responsável pela implementação*
Adotem medidas corretivas para regularização dos processos constantes da Tabela 13	1)		
	2)		
	...		

\*Campos a serem preenchidos pelo jurisdicionado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

SESSÃO ORDINÁRIA Nº 4765 de 07/04/2015

TCDF/Secretaria das Sessões  
Folha:.....  
Processo: [5548/2013](#)  
Rubrica:.....

PROCESSO Nº [5548/2013](#)

RELATOR : CONSELHEIRO PAULO TADEU VALE DA SILVA

EMENTA : Auditoria integrada realizada no âmbito das Administrações Regionais do Distrito Federal e das então Coordenadoria das Cidades da Casa Civil do Distrito Federal e Secretaria de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal - SEDHAB, com o objetivo de avaliar os procedimentos e a estrutura empregada na autorização das construções em lotes que sofreram alterações de uso e/ou de potencial construtivo em decorrência do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT), dos Planos Diretores Locais (PDLs) das respectivas Regiões Administrativas ou de leis específicas.

### **DECISÃO Nº 1296/2015**

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento: a) do Relatório de Auditoria de fls. 276/343; b) dos documentos acostados no Anexo XIX; II - determinar à Coordenadoria das Cidades que: a) implemente ações, com base no diagnóstico realizado pelo Tribunal, a fim de prover as Administrações Regionais de estrutura física e material adequadas (achado 2); b) programe ações para garantir a manutenção da qualidade da estrutura física e material das Administrações Regionais (achado 2); c) implemente medidas com vistas a padronizar as ações para cobrança de ODIR e ONALT, como, dentre outras, a elaboração de um manual de procedimentos (achado 3); d) coordene a regularização dos processos constantes da Tabela 14 (achado 3); e) no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação das determinações constantes dos itens 'II-a' a 'II-d', contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do citado Relatório de Auditoria; III - encaminhar à Coordenadoria das Cidades cópia dos seguintes Papéis de Trabalho, a fim de subsidiar o atendimento ao proposto no item II-a: PT 10 (Anexo XVIII, fls. 111), PT 11 (Anexo XVIII, fls. 112/114), PT 12 (Anexo XVIII, fls. 116), PT 13 (Anexo XVIII, fls. 117), PT 18-A (e-DOC 5857604E) e PT 25 (Anexo XVIII, fls. 136/145); IV - determinar à Secretaria de Estado de Gestão Administrativa e Desburocratização do Distrito Federal (SEGAD) que (achado 1): a) realize diagnóstico para identificar as carências do quadro de pessoal das ARs; b) defina critérios objetivos (como população atendida, quantidade de alvarás emitidos e produtividade média esperada de um servidor) para distribuição e alocação de pessoal nas Administrações Regionais (ARs); c) promova a adequação do quadro de pessoal das ARs, conforme critérios estabelecidos, a fim de torná-lo compatível com a demanda, seja por meio da realização de concurso, seja por remanejamento de pessoal; d) estruture um Plano de Capacitação Continuada do quadro de pessoal das ARs contemplando, entre outros aspectos, levantamento das necessidades e frequência de treinamento; e) no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação das determinações constantes dos itens 'IV-a' a 'IV-d', contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do mencionado Relatório de Auditoria; V - determinar à Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal (SEGETH) que

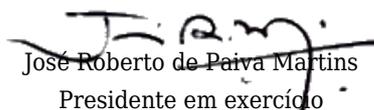
(achado 3): a) implante mecanismo de prestação de contas mínima pelas Administrações Regionais nos casos em que for identificada a presença das outorgas onerosas; b) promova a conclusão e implementação plena do Sistema de Informação Territorial e Urbana do Distrito Federal (SITURB); c) no prazo de 60 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal Plano de Ação para implementação das determinações constantes dos itens V-a e V-b, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do Relatório de Auditoria.; VI - determinar às Administrações Regionais de Taguatinga, Ceilândia, Guará, Samambaia, Riacho Fundo I, Riacho Fundo II e Águas Claras que: a) adotem medidas corretivas para regularização dos processos constantes da Tabela 13 (achado 3); b) no prazo de 60 dias, elaborem e encaminhem ao Tribunal Plano de Ação para implementação da determinação constante do item VI-a, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação, conforme modelo apresentado no Anexo I do Relatório de Auditoria; VII - alertar as Administrações Regionais: a) para adoção de providências administrativas relativas à solicitação de recursos orçamentários para a realização de reformas necessárias nos prédios das Administrações, assim como para a obtenção de recursos materiais/tecnológicos (achado 2); b) quanto à necessidade de cumprimento do art. 4º do Decreto nº 30593/2009 (achado 3); VIII - dar ciência do Relatório Final de Auditoria, do Parecer do Ministério Público junto à Corte e desta decisão: a) às Administrações Regionais; b) à Coordenadoria das Cidades; c) à Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal (SEGETH); d) à Secretaria de Estado de Gestão Administrativa e Desburocratização do Distrito Federal (SEGAD); e) à Câmara Legislativa do Distrito Federal; f) ao Gabinete do Governador do Distrito Federal.

Presidiu a sessão o Presidente em exercício, Conselheiro PAIVA MARTINS. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, ANILCÉIA MACHADO, INÁCIO MAGALHÃES FILHO e PAULO TADEU. Participou o representante do MPJTCDF Procurador-Geral DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE. Ausente o Senhor Presidente, Conselheiro RENATO RAINHA.

SALA DAS SESSÕES, 07 de Abril de 2015



Olavo Medina  
Secretário das Sessões



José Roberto de Paiva Martins  
Presidente em exercício