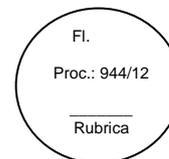




**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

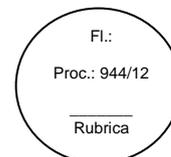


## **RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA**

**Auditoria de regularidade nas Administrações Regionais, Secretaria de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano – SEDHAB, Agência de Fiscalização do Distrito Federal – AGEFIS e Coordenadoria das Cidades, órgão integrante da Casa Civil, com o propósito de verificar a aplicação da Lei Distrital nº 4.257/2008, que estabelece critérios de utilização de áreas públicas do Distrito Federal por mobiliários urbanos do tipo quiosque e *trailer* para o exercício de atividades econômicas. (Fiscalização nº: 1.3004.12)**

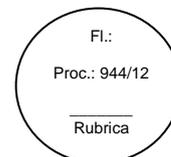


**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
TERCEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



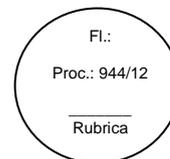
## RESUMO

A presente auditoria foi realizada no âmbito das Administrações Regionais, Secretaria de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano – SEDHAB, Coordenadoria das Cidades e Agência de Fiscalização do DF - AGEFIS, prevista no Plano Geral de Ação para o exercício de 2012. Foram aplicadas as técnicas de auditoria: pesquisa documental, por meio da visita *in loco* às Regiões Administrativas, SEDHAB, Coordenadoria das Cidades e AGEFIS, para consultas à documentação daquelas seções inerentes ao objeto da auditoria; análise da legislação aplicável ao tema; registros fotográficos; entrevistas e reuniões com servidores; além da indagação escrita, pela utilização de notas de auditorias, para obtenção de informações junto às jurisdicionadas e conferência dos dados obtidos. Dos trabalhos desenvolvidos decorreu a identificação de situações e procedimentos que cumprem os objetivos dos órgãos, bem como outros que demandam intervenções, os quais compõem os achados deste relatório, quais sejam: 1) Ausência de fiscalização adequada dos projetos pela AGEFIS; 2) Ausência de Plano de Ocupação completo elaborado pelas Administrações Regionais; 3) Quiosques e *trailers* em funcionamento sem a devida licença; 4) Emissão de Termos de Permissão de Uso não qualificada sem o cumprimento das exigências legais; 5) Permissionários exercendo atividades sem o respectivo pagamento regular do preço público e 6) Emissão de Termos de Permissão de Uso pela Coordenadoria das Cidades em desacordo com o Plano de Ocupação.

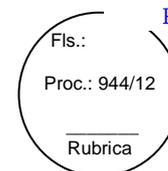


## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
1.1 – Apresentação .....	1
1.2 – Identificação do Objeto .....	1
1.3 – Contextualização .....	2
1.4 – Objetivos.....	4
1.4.1 – Objetivo Geral.....	4
1.4.2 – Objetivos Específicos.....	4
1.5 – Escopo.....	5
1.6 – Metodologia .....	5
1.7 – Critérios de Auditoria .....	5
1.8 – Avaliação do Controle Interno .....	6
<b>2. RESULTADOS DA AUDITORIA .....</b>	<b>6</b>
2.1 – QA 1 - “Há projeto-padrão de arquitetura definido e seu cumprimento é fiscalizado?”.....	8
2.1.1 - Achado 1 - Ausência de fiscalização adequada dos projetos pela AGEFIS.....	10
2.2 – QA 2 - “Existe projeto urbanístico aprovado e registrado no cartório de imóveis, ou projeto paisagístico aprovado, ou constante no Plano de Ocupação, quando da instalação de quiosques e <i>trailers</i> ?” .....	21
2.3 – QA 3 – “Há Plano de Ocupação elaborado pelas Administrações Regionais ?” .....	22
2.3.1 Achado 2 – Ausência de Plano de Ocupação completo elaborado pelas Administrações Regionais. ....	22
2.4 QA 4 - “Após a edição da Lei nº 4.257/2008, a utilização de área pública por quiosques e <i>trailers</i> foi precedida de licitação pública nos termos de seu Artigo 10?” .....	26
2.5 QA 5 - “Os quiosques e <i>trailers</i> em funcionamento possuem Alvará de Localização e Funcionamento emitidos pelas Administrações Regionais?” .....	26
2.5.1 Achado 3 - Quiosques e <i>trailers</i> em funcionamento sem a devida licença... ..	27
2.6 QA 6 - “Consoante o estabelecido no Artigo 28 da referida Lei e 2º do Decreto nº 30.090/2009 (considerando suas alterações posteriores), aqueles que exerciam atividades econômicas em quiosques e <i>trailers</i> até o início da vigência da Lei nº 4.257/2/ 008 requereram ao Poder Executivo Permissão de Uso Não Qualificada? Estavam adimplentes com as obrigações referentes ao preço público e aos demais encargos relativos à ocupação?” .....	31
2.6.1 Achado 4 – Emissão de Termos de Permissão de Uso não qualificada sem o cumprimento das exigências legais .....	34
2.7 QA 7 - “Atualmente, os ocupantes estão pagando mensalmente o preço público referente à área ocupada?” .....	36
2.7.1 Achado 5 – Permissionários exercendo atividades sem o respectivo pagamento regular do preço público.....	36
2.8 QA 8 - “A Coordenadoria das Cidades possui cadastro único dos permissionários de ocupação de área pública por mobiliário urbano do tipo quiosque e <i>trailer</i> ?” .....	42
2.9 Outros Achados.....	44
2.9.1 Achado 6 – Emissão de Termos de Permissão de Uso pela Coordenadoria	



das Cidades em desacordo com o Plano de Ocupação.....	44
<b>3. CONCLUSÕES.....</b>	<b>46</b>
<b>4. PROPOSIÇÕES.....</b>	<b>48</b>
<b>ANEXO I - PLANO DE AÇÃO .....</b>	<b>51</b>
<b>ANEXO II - PLANO DE AÇÃO .....</b>	<b>52</b>



## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 – Apresentação

1. Os trabalhos de auditoria foram levados a efeito visando obter respostas às questões elencadas na Matriz de Planejamento da Auditoria (fls. 184/186 – Volume I), objetivando alcançar resultados efetivos no que se refere à execução do determinado no item III da Decisão nº 5.393/2009 (fls. 01)<sup>1</sup>.
2. Para dar andamento aos trabalhos de auditoria, foram designados os Auditores de Controle Externo Luciana de Albuquerque Mello Seixas, Vagner Modesto Silveira e Túllio Herberth Teixeira Moraes (fls. 198). Os trabalhos foram realizados envolvendo a verificação da regularidade na aplicação da Lei Distrital nº 4.257/2008 (fls. 166/177 – Volume I), que estabelece critérios de utilização de áreas públicas do Distrito Federal por mobiliários urbanos do tipo quiosque, *trailer* e similares<sup>2</sup> para o exercício de atividades.
3. A execução da presente Auditoria, na elaboração do Relatório Prévio, compreendeu o período de 13/09 a 27/11/2012.

### 1.2 – Identificação do Objeto

4. O objeto desta Auditoria é verificar se as Administrações Regionais e a Coordenadoria das Cidades estão aplicando a Lei Distrital nº 4.257/2008, no que se refere ao controle e fiscalização da utilização de áreas públicas do Distrito Federal por mobiliários urbanos do tipo quiosque, *trailer* e similares.
5. A fiscalização em tela decorreu da determinação contida na Decisão nº 5.393/2009, nos seguintes termos:

*“O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, com o qual concorda a Revisora, Conselheira ANILCÉIA MACHADO, no seu voto de vista, datado de 17.08.09, decidiu: I. tomar conhecimento dos estudos realizados pela CICE; II. determinar o arquivamento dos processos mencionados no parágrafo 3º da instrução de fls. 178/185; III. autorizar a verificação, em futuras fiscalizações nas Administrações Regionais, da aplicação da Lei nº 4.257/2008; IV. dar ciência desta decisão ao Sr. Governador do Distrito Federal e ao Sr. Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V. determinar o*

<sup>1</sup> “III. autorizar a verificação, em futuras fiscalizações nas Administrações Regionais, da aplicação da Lei nº 4.257/2008;”

<sup>2</sup> **Art. 2º** Para os efeitos desta Lei, consideram-se as seguintes definições:

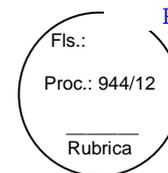
(...)

IV – Plano de Ocupação: documento resultante do procedimento que definirá os espaços destinados à instalação dos mobiliários urbanos do tipo quiosque e *trailer*;

V – quiosque: pequena construção edificada em área pública, destinada ao exercício de atividade econômica;

VI – trailer: bem móvel acoplado a um veículo automotor, ou o próprio veículo adaptado destinado à comercialização de produtos e à prestação de serviços;

VII – similar a quiosque e trailer: carrinhos de suco e lanches rápidos; estufas; churrasqueiras a carvão vegetal e a gás para o preparo de assados em geral; caixas térmicas para a venda de bebidas em eventos ou temporadas culturais, artísticas, turísticas, esportivas, educativas ou de negócios, bem como outros móveis e equipamentos utilizados na atividade comercial, desde que totalmente retirados após o horário autorizado para o funcionamento.



*retorno dos autos à CICE, para adoção das providências pertinentes e posterior arquivamento.”*

### 1.3 – Contextualização

6. A Constituição Federal, Art. 32, veda a divisão do DF em municípios. Dessa feita, o Distrito Federal encontra-se dividido em 31 regiões administrativas. A principal é a Região Administrativa de Brasília, onde fica a sede do Governo do Distrito Federal. As regiões administrativas foram, no passado, chamadas de cidades-satélites. A ideia de cidade está intimamente ligada à de sede de município. Porém, no Distrito Federal, são chamados de "cidades" os diversos núcleos urbanos sedes das regiões administrativas.

7. A Coordenadoria das Cidades, órgão da Secretaria de Governo, desde o advento do Decreto nº 27.982/07, passou a ser responsável por coordenar e planejar as ações articuladas envolvendo as Administrações Regionais, além de ações de desenvolvimento a elas relacionadas.

8. Em sua estrutura organizacional encontra-se atualmente a Diretoria de Serviços Públicos – DSERP, responsável pela *“coordenação, fiscalização, estudos e propostas de criação e/ou alteração na legislação pertinente, dos assuntos relacionados aos serviços públicos de quiosques, bancas de jornal e revistas, feiras, ocupação de próprios<sup>3</sup>, áreas e logradouros públicos por comércio de ambulantes de eventos, shoppings-feiras e engenhos publicitários”<sup>4</sup>*. Quando há a referência a “quiosques” subentende-se que estão incluídos os *trailers* e similares. O principal objetivo da Diretoria é regularizar através de concessões os serviços públicos citados.

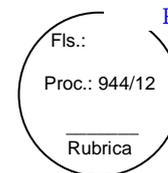
9. O Decreto nº 33.201/11 (fls. 470/474–Volume III) promoveu a reestruturação da Coordenadoria das Cidades, modificando sua estrutura administrativa e a composição dos cargos em comissão e de natureza especial. Ainda, em março do corrente, foi editado o Decreto nº 33.583/11 (fls. 475/482–Volume III), pelo qual a Coordenadoria das Cidades passou a integrar a estrutura da Casa Civil, da Governadoria do Distrito Federal, com a seguinte composição: Assessorias, Diretoria de Planejamento e Gestão, Diretoria de Orientação Normativa, Diretoria de Gestão de Projetos, Diretoria de Orçamento Participativo e Diretoria de Serviços Públicos.

10. Nos termos do Decreto nº 30.090/09, as competências quanto à regularização, controle e fiscalização dos quiosques e *trailers* estão definidas da seguinte forma:

- AGEFIS – fiscalização (art. 27) e controle do pagamento e arrecadação do preço público (art. 23);
- Coordenadoria das Cidades – Cadastro único dos permissionários (art. 28) e emissão do Termo de Permissão de Uso (art. 17);

<sup>3</sup> O termo “próprios” refere-se a peças publicitárias instaladas em terrenos particulares, porém com impacto visual, como por exemplo, *out-doors*.

<sup>4</sup> [www.cidades.df.gov.br](http://www.cidades.df.gov.br)



- Administrações Regionais - emissão dos Alvarás de Localização e Funcionamento<sup>5</sup> (art. 17, inciso IV)

11. Diversos artigos foram publicados na imprensa a respeito de quiosques e *trailers*, entre os quais os de fls. 576/586 – Volume III, onde noticia-se que existem cerca de 14 mil quiosques e *trailers* e similares no Distrito Federal. Porém, conforme informação da Diretoria de Serviços Públicos - DSERP/Coordenadoria das Cidades, a estimativa seria de 6 mil quiosques e *trailers* (fls. 298–Volume II). Infere-se que a diferença possa corresponder à computação ou não daqueles que são considerados similares.

12. Existem, atualmente, segundo informações da Diretoria de Serviços Públicos, 5.116 (cinco mil, cento e dezesseis) processos de regularização de quiosques, *trailers* e similares no Distrito Federal e, destes, apenas 1.007 (mil e sete) possuem Termo de Permissão, consoante a legislação vigente (fls. 298–Volume II).

13. Ainda tendo em conta o Art. 9º da Lei Distrital 4.257/2008<sup>6</sup> (fls. 169) os Planos de Ocupação, elaborados pelas Administrações Regionais, devem ser aprovados pela Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano– SEDHAB e, considerando o Art. 23 do Decreto Distrital nº 30.090/2009 (fls. 181), compete à Agência de Fiscalização do Distrito Federal - AGEFIS o controle de pagamento e arrecadação de preço público. Em razão disso, estes órgãos integraram os trabalhos fiscalizatórios desta auditoria.

14. Consta à fls. 165 fluxograma que demonstra os procedimentos necessários à elaboração e aprovação do plano de ocupação de quiosques e *trailers*, elaborado pela SEDHAB.

15. Ressalte-se que foi julgada procedente, com eficácia *erga omnes* e efeitos *ex nunc*, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2009002011901-8 (fls. 483/495 – Anexo III), em relação ao Art. 28 e seu parágrafo único da Lei Distrital nº 4.257/2008<sup>7</sup>, que se encontra em andamento no Supremo Tribunal Federal – STF em face de Recurso Extraordinário interposto pelo Governador do Distrito Federal contra os termos da referida decisão (REX 2009 00 2 011901-8).

16. Em outras palavras, o TJDFT decidiu pela inconstitucionalidade dos dispositivos citados, porém modulou os seus efeitos, ao permitir que as situações consolidadas até a publicação da Lei nº 4.257/08 (04.12.08) fossem preservadas.

<sup>5</sup> O termo “alvará de localização e funcionamento”, foi alterado para “licença de funcionamento” pela Lei nº 4.457/09.

<sup>6</sup> **Art. 9º** O Plano de Ocupação será elaborado pela Administração Regional e aprovado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente no prazo máximo de um ano, a partir da publicação da regulamentação desta Lei.

<sup>7</sup> **Art. 28.** Aqueles que exerçam atividades econômicas em quiosques e trailers até o início da vigência desta Lei podem, no prazo máximo de noventa dias, requerer ao Poder Executivo Permissão de Uso não qualificada, desde que o ocupante: (Artigo declarado inconstitucional: ADI nº 2009 00 2 011901-8 – TJDFT, Diário de Justiça, de 16/6/2010.)

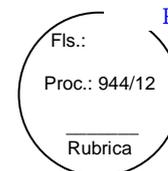
I – esteja adimplente com as obrigações referentes ao preço público e aos demais encargos relativos à ocupação;

II – se permissionário, concessionário ou autoritário de mais de uma área pública, opte por apenas uma delas;

III – não seja servidor público e empregado público ativo da Administração Pública Direta e Indireta federal, estadual, distrital ou municipal;

IV – não seja empresário, ou sócio de sociedade empresária ou de sociedade simples, salvo aqueles que exerçam suas atividades exclusivamente em quiosque ou trailer.

**Parágrafo único.** Fica assegurado aos antigos ocupantes de espaços públicos que já exerciam, comprovadamente, as atividades de que trata esta Lei e foram removidos em data posterior a 1º de janeiro de 2007 o direito a novas áreas em condições semelhantes àquelas objeto da remoção, exceto os removidos por abandono ou por envolvimento em atividades ilegais.



Aqueles que não atenderem a essas condições, não poderão regularizar os estabelecimentos, devendo passar por licitação.

## **1.4 – Objetivos**

### **1.4.1 – Objetivo Geral**

17. Verificar a legalidade dos atos das Administrações Regionais e da Coordenadoria das Cidades na aplicação da Lei nº 4.257/2008, no que se refere ao controle e à fiscalização da utilização de áreas públicas do Distrito Federal por mobiliários urbanos do tipo quiosque, *trailer* e similares.

### **1.4.2 – Objetivos Específicos**

18. Quanto à ocupação de área pública por mobiliários urbanos do tipo quiosque, *trailer* e similares, responder às seguintes questões de auditoria:

1) Há projeto-padrão de arquitetura definido nos termos do Artigo 3º da Lei 4.257/2008?

a) foi elaborado e aprovado pelo Poder Executivo?

b) foi submetido à anuência do órgão local de preservação do patrimônio cultural?

2) Existe projeto urbanístico aprovado e registrado no cartório de imóveis, ou projeto paisagístico aprovado, ou constante no Plano de Ocupação, quando da instalação de quiosque e *trailers* nos termos do Artigo 5º da Lei nº 4.257/2008?

a) foi elaborado e aprovado pelos órgãos ou entidades de planejamento urbano?

b) foi submetido à anuência do órgão local de preservação do patrimônio cultural?

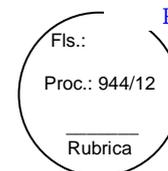
3) Há Plano de Ocupação elaborado pelas Administrações Regionais nos termos dos Artigos 7º e 9º da Lei nº 4.257/2008?

a) foi aprovado pela Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano – SEDHAB no prazo máximo de um ano, a partir da publicação da regulamentação da Lei nº 4.257/2008?

b) foi precedida de consulta às concessionárias de serviços públicos, a fim de preservar a infraestrutura existente?

4) Após a edição da Lei nº 4.257/2008, a utilização de área pública por quiosques e *trailers* foi precedida de licitação pública nos termos de seu Artigo 10?

5) Os quiosques e *trailers* em funcionamento possuem Alvará de Localização e Funcionamento emitidos pelas Administrações Regionais nos termos do Artigo 15 da Lei nº 4.257/2008?



6) Consoante o estabelecido no Artigo 28 da referida Lei e 2º do Decreto nº 30.090/2009 (considerando suas alterações posteriores), aqueles que exerciam atividades econômicas em quiosques e *trailers* até o início da vigência da Lei nº 4.257/2008 requereram ao Poder Executivo Permissão de Uso Não Qualificada? Estavam adimplentes com as obrigações referentes ao preço público e aos demais encargos relativos à ocupação?

7) Atualmente, os ocupantes estão pagando mensalmente o preço público referente à área ocupada nos termos do Artigo 18 do Decreto nº 30.090/2009?

8) A Coordenadoria das Cidades possui cadastro único dos permissionários de ocupação de área pública por mobiliário urbano do tipo quiosque e *trailer* conforme previsto no Artigo 28 do Decreto nº 30.090/2009?

### **1.5 – Escopo**

19. Constituíram escopo da auditoria para fins de verificação, tendo em vista que o período em exame compreendeu os exercícios de 2008 a 2011:

a) os procedimentos adotados na aplicação da Lei nº 4.257/2008 no que se refere ao controle e fiscalização da utilização de áreas públicas do Distrito Federal por mobiliários urbanos do tipo quiosque, *trailer* e similares; e

b) a existência de Projeto-Padrão, Plano de Ocupação, Alvará de Localização e Alvará de Funcionamento.

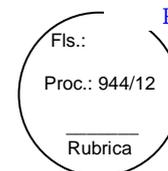
### **1.6 – Metodologia**

20. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento de fls. 184/186, merecendo destaque: pesquisa documental, por meio da visita *in loco*, onde foram realizadas consultas à documentação inerente ao objeto da auditoria; análise da legislação aplicável ao tema; registros fotográficos, entrevistas e reuniões com servidores; além da indagação escrita, pela utilização de notas de auditorias para obtenção de informações junto à jurisdicionada e conferência dos dados obtidos.

21. A análise documental foi focada nas peças fornecidas pelas Administrações Regionais, Secretaria de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano – SEDHAB, Coordenadoria das Cidades e Agência de Fiscalização do DF - AGEFIS em resposta às notas de auditorias e obtidas nas inspeções realizadas e nos processos análogos em trâmite nesta Corte.

### **1.7 – Critérios de Auditoria**

22. Durante a execução dos trabalhos, foi verificada a aderência dos procedimentos aos dispositivos das seguintes normas e legislação aplicáveis:



- Constituição Federal de 1988;
- Lei Orgânica do Distrito Federal;
- Lei Federal nº 8.666/93, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal ao instituir normas para licitações e contratos da Administração Pública;
- Lei Distrital nº 4.257/2008, que estabelece critérios de utilização de áreas públicas do Distrito Federal por mobiliários urbanos do tipo quiosque e *trailer* para o exercício de atividades econômicas;
- Lei Distrital nº 4.486/2010, que altera a Lei Distrital nº 4.257/2008;
- Decreto Distrital nº 30.090/2009, que regulamenta o Capítulo VII da Lei Distrital nº 4.257/2008;

### **1.8 – Avaliação do Controle Interno**

23. Os trabalhos realizados evidenciaram falhas nos sistemas de controle interno, conforme será relatado nos parágrafos posteriores. A notória carência de servidores efetivos impacta diretamente na prestação dos serviços das Administrações Regionais, posto que as jurisdicionadas utilizam, para praticamente todo o desenvolvimento de suas atividades, servidores comissionados. A rotatividade dos ocupantes desses cargos afeta diretamente os serviços desenvolvidos pelo órgão, ocasionando, frequentemente, quebra na continuidade dos serviços e nas rotinas de trabalho. O mesmo ocorreu na Coordenadoria das Cidades.

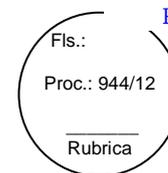
24. Na forma evidenciada no achado 1 – item 2.1.1, constatamos, ainda, falhas na execução das fiscalizações a cargo da AGEFIS, bem como falhas de controle na Coordenadoria das Cidades (achado 5 – item 2.7.1).

## **2. RESULTADOS DA AUDITORIA**

25. A unidade técnica, tendo em vista a necessidade de acesso a informações imprescindíveis à instrução dos autos, formulou as Notas de Auditoria nº 05 a 36 – 944/12 (fls. 199/295 e 337/339 – Volume II). Os questionamentos foram respondidos mediante os documentos constantes do Anexo I e Ofícios nº 293/2012 – DSERP (fls. 297/298 – Volume II), 842/2012– GAB/SEDHAB (fls. 307/336 – Volume II) e nº 309/2012 – DSERP (fls. 340/461 – Volume II).

26. Após análise da documentação acostada aos autos, buscou-se verificar a aderência aos ditames legais dos procedimentos adotados pela jurisdicionada, com o objetivo de responder às questões de auditoria formuladas no planejamento inicial, efetuando um levantamento de achados, conforme se apresenta neste relatório.

27. O exame das respostas apresentadas, das informações obtidas diretamente com os funcionários das Administrações, bem como dos exames documentais realizados e demais procedimentos de auditoria aplicados pela equipe, possibilitaram a formação das conclusões a seguir enumeradas, consoante às



questões elencadas na Matriz de Planejamento desta auditoria (fls. 184/186).

28. O Coordenador de Serviços Público - CSP, consoante o Decreto nº 30.042/09 (fls. 462 – Volume III) tinha a competência para firmar termos de uso de áreas públicas no Distrito Federal por quiosques e *trailers*. Todavia, em maio de 2010, a CSP foi extinta por intermédio do Decreto nº 31.725/10, de 25 de maio de 2010 (fls. 463 – Volume III), e criada a Unidade de Serviços Públicos na estrutura da Coordenadoria das Cidades, sem aumento de despesas (Decreto nº 31.721/10 – fls. 464).

29. Não se tem notícia do motivo dessa extinção, mas, em pesquisa na *internet* (fls. 466/468 – Volume III), constatou-se que quem estava à frente da CSP era a Sra. Elizabeth Guilherme Raimundo, exonerada em 05 de maio de 2010 (fls. 465 – Volume III), presa em novembro do mesmo ano pela venda irregular de boxes no Shopping Popular e multada por esta Corte em vista de irregularidades cometidas quando Administradora Regional do SCIA/Estrutural – Processo nº 11.929/09 - TCDF. Verificou-se também, mediante reportagem de fls. 469, que os antigos funcionários da CSP não puderam nem retirar seus pertences, porém não localizamos nenhum procedimento de apuração dos fatos por parte do Governo do Distrito Federal.

30. A Unidade de Serviços Públicos, hoje Diretoria de Serviços Públicos - DSERP, segundo informações colhidas com seus servidores, teve suas atividades iniciadas sem nenhum registro da quantidade de processos existentes, tabela de temporalidade, tipologia documental, organização e métodos de controle documental, identificação para busca dos processos, isto é, existia apenas uma grande quantidade de caixas e processos.

31. Diante disso, foi criado um modelo de inventário e um sistema de busca de processos desenvolvido pela DSERP, pois, utilizando o SICOP, não se conseguia encontrar os processos na forma adequada. Desse modo, foi realizada a implantação do modelo de gestão documental, por meio do qual se objetivou o controle dos pedidos, entrega e devolução dos processos via registro eletrônico.

32. Convém ressaltar que este trabalho se aterá ao exame da situação dos quiosques e *trailers*, pois os similares (carrinhos de suco e lanches rápidos; estufas; churrasqueiras a carvão vegetal e a gás para o preparo de assados em geral; caixas térmicas para a venda de bebidas em eventos ou temporadas culturais), devido a sua mobilidade e inconstância, não afetariam os resultados da auditoria.

33. Também se encontra apenso a estes autos o Processo nº 843/2003 – TCDF, que trata de Representação formulada pela Prefeitura Comunitária da Península Norte, questionando a utilização de área pública, sem licitação, objeto da Autorização de Uso nº 25/2002, sobrestado pela Decisão nº 4.177/10<sup>8</sup>, para análise em conjunto com a auditoria realizada no presente Processo. Em virtude das conclusões, expostas a seguir, em especial pela ausência de Plano de Ocupação para a Administração do Lago Norte, entendemos pertinente a manutenção do

<sup>8</sup> O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I – sobrestar o exame de mérito do recurso de fls. 277/280; II – determinar a apensação dos autos em exame àqueles a serem autuados em face do item III da Decisão nº 5393/2009, para análise em conjunto com as fiscalizações ali autorizadas; III – restituir os autos à 1ª ICE, para as providências de sua alçada.



sobrestamento dos autos até o deslinde da questão.

34. Após as considerações expostas por algumas das jurisdicionadas envolvidas, elaboramos o presente Relatório Final, sendo incluídos os tópicos referentes aos benefícios esperados e proposições, bem como algumas revisões concernentes aos achados apresentados.

## 2.1 – QA 1 - “Há projeto-padrão de arquitetura definido e seu cumprimento é fiscalizado?”

*Há projeto-padrão elaborado e disponibilizado pela SEDHAB, porém, a fiscalização é deficiente.*

35. Este quesito objetiva verificar se houve elaboração de projeto-padrão para quiosques pela SEDHAB ou Administrações Regionais (Poder Executivo), com aprovação dessa Secretaria, e se os mesmos obtiveram a anuência do órgão local de preservação do patrimônio cultural, nos termos do Artigo 3º da Lei nº 4.257/2008<sup>9</sup>.

36. As Administrações Regionais deveriam elaborar seus projetos-padrão de arquitetura para quiosques, porém apenas as Administrações de Brazlândia e Ceilândia apresentaram as suas propostas até a conclusão do relatório prévio. Ainda, o da Ceilândia não foi aprovado pela referida Secretaria, em virtude de não estar adequado ao disposto na Decisão nº 131/03 - TCDF<sup>10</sup> e com o inciso III do Art. 2º da Lei nº 4.257/08<sup>11</sup>.

37. A Administração Regional de Samambaia informou (fl. 824 – Volume V) após o recebimento do relatório prévio que “*elaborou seu projeto padrão de arquitetura, por meio dos autos de nº 390.000.199/2010, enviando sua proposta à Coordenadoria de Cidades que remeteu à SEDHAB, estando os autos na DITEC/RAXII para considerações e providências*”.

38. Já a Administração Regional do Núcleo Bandeirante (fl. 754 – Volume IV) informou ter adotado um projeto individual de madeira mas que ainda não foi

<sup>9</sup> **Art. 3º** A instalação dos quiosques deve obedecer ao projeto-padrão de arquitetura que será elaborado e aprovado pelo Poder Executivo, obedecendo, no mínimo, aos seguintes parâmetros construtivos:

(...)

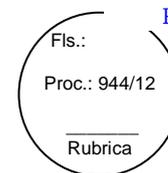
§ 2º O projeto-padrão dos quiosques localizados no Conjunto Urbanístico de Brasília deve ser submetido à anuência do órgão local de preservação do patrimônio cultural.

<sup>10</sup> 1.6) o instrumento da permissão de uso não qualificada mostra-se compatível, no Distrito Federal, com a ocupação de espaços públicos por feiras livres, bancas de jornais e revistas, e a exploração de atividade econômica em *trailers*, quiosques e similares, desde que os equipamentos a serem utilizados pelos particulares na ocupação de área pública sejam removíveis e transportáveis, sendo que a precariedade do instrumento de permissão de uso possibilita, nesses casos, a remoção dos permissionários pela Administração sempre que o interesse público o exigir, sem a necessidade de indenização; o instituto é também adequado à outorga de uso de imóveis da União cedidos ao Distrito Federal, desde que a este a União tenha repassado tal competência e o imóvel se destine à realização de eventos de curta duração, conforme disposto no art. 22, § 2º, da Lei nº 9636/98;

<sup>11</sup> **Art. 2º** Para os efeitos desta Lei, consideram-se as seguintes definições:

(...)

III – mobiliário urbano: objetos, elementos e pequenas construções integrantes da paisagem, complementares às funções urbanas, cujas dimensões e materiais são compatíveis com a possibilidade de remoção, implantados em espaços públicos, podendo ser fixo ou móvel;



aprovado oficialmente.

39. A SEDHAB, por sua vez, disponibilizou um modelo padrão que foi utilizado pelas Administrações de Brasília, Águas Claras e Lago Sul (fls. 40 a 129 – Volume I e 334 – Volume II).

40. A Lei nº 4.257/08 dispõe que os projetos-padrão dos quiosques situados no Conjunto Urbanístico de Brasília devem ser submetidos à anuência do órgão local de preservação do patrimônio cultural, no caso a Diretoria de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília – DIPRE da SEDHAB. Entenda-se por Conjunto Urbanístico de Brasília a área abarcada pelo tombamento, estabelecida no art. 1º, § 2º, da Portaria nº 314 do Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural – IBPC, atual Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, de 8 de outubro de 1992.

41. Sendo Brasília uma cidade tombada, consoante o Decreto-Lei nº 25/1937, que estabelece a proteção do entorno dos bens tombados, isto é da paisagem/ambiente urbano em redor, deve-se buscar a anuência para a intervenção no seu conjunto urbanístico, inclusive nas vizinhanças. Para ratificar o fato, em fevereiro do corrente o IPHAN editou a Portaria nº 68/12 (fls. 497/503 – Volume III), criando uma zona de proteção à área tombada, garantindo sua visibilidade e delimitando um entorno de Brasília que deve ter anuência do órgão de preservação para as interferências.

42. Nesse contexto, todo projeto-padrão que estiver delimitado pelo eixo da rodovia DF-001, de acordo com a Portaria mencionada, deve ter aprovação do órgão de preservação local. Isto inclui, além da Região Administrativa de Brasília, as do Lago Norte, Cruzeiro, Sudoeste/Octogonal, Setor de Indústria e Abastecimento, Guará, Águas Claras, Vicente pires, Riacho Fundo I e II, Núcleo Bandeirante, Candangolândia, Park Way, Gama, Jardim Botânico, Lago sul e Paranoá.

43. Por fim, mesmo considerando a insuficiência de recursos humanos, materiais e técnicos, que dificultam a realização de projeto-padrão pelas Administrações Regionais, a SEDHAB, órgão integrante do Poder Executivo, elaborou e disponibilizou projeto acessível a todas elas. Assim, compreendemos que não há achados para o que se refere à existência de projeto-padrão.

44. Em visita aos quiosques do Setor Comercial Sul, indagamos aos permissionários acerca das instalações. A resposta foi que estavam satisfeitos, só tinham restrições quanto aos toldos retráteis, que não são compatíveis com o período chuvoso; e com o preço dos mesmos, pois suas receitas não comportam o custo (o preço de instalação de um quiosque de 15m<sup>2</sup>, por exemplo, é de R\$ 25.000,00). Todavia, ressaltamos que foge ao escopo da presente auditoria se este projeto de arquitetura é adequado à realidade de cada Região Administrativa e ao nível sócio-econômico dos permissionários. O escopo restringe-se à verificação dos procedimentos adotados na aplicação da Lei nº 4.257/2008 no que se refere ao controle e fiscalização da utilização de áreas públicas do Distrito Federal por mobiliários urbanos do tipo quiosque, *trailer* e similares, e à existência de Projeto-Padrão, Plano de Ocupação e Licença de Funcionamento.

45. Por fim, estando o Setor Comercial Sul - SCS, o lago Veredinha em Brazlândia e parte de Águas Claras com seus planos de ocupação e projetos-padrão



definidos, deveriam estar sendo fiscalizados pela AGEFIS, no que se refere ao enquadramento dos quiosques e *trailers* no projeto padrão e plano de ocupação, nos termos do art. 25 da Lei nº 4.257/08<sup>12</sup>.

### **2.1.1 - Achado 1 - Ausência de fiscalização adequada dos projetos pela AGEFIS.**

#### **Critério**

46. Artigo 25 da Lei nº 4.257/2008.

#### **Análises e Evidências**

#### **Quiosques fora dos padrões**

47. Em inspeção no SCS observamos a existência de quiosques fora dos padrões e localização estabelecida no Plano de Ocupação, como se pode constatar pelas fotos a seguir.



Setor Comercial Sul

<sup>12</sup> **Art. 25.** A apreensão de materiais ou equipamentos provenientes de instalação e funcionamento de quiosque ou *trailer* irregular será efetuada pela fiscalização, que providenciará a remoção para depósito público ou para o local determinado pelo órgão ou pela entidade competente.



Setor Comercial Sul



Setor Comercial Sul



Setor Comercial Sul

48. Em Brazlândia constatamos a invasão de área com a colocação de toldos além do permitido no Plano de Ocupação.



Brazlândia



Brazlândia



Brazlândia



Brazlândia

49. Por sua vez, em Águas Claras averiguamos que existem diversos quiosques não padronizados e ocupando área maior que a prevista no Plano de Ocupação ou ocupando áreas não aprovadas pela SEDHAB.



Av. Castanheiras – Águas Claras



Av. Castanheiras – Águas Claras



Av. Boulevard – Águas Claras

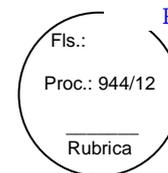


Águas Claras



Águas Claras

50. Dessa feita, evidenciamos que a AGEFIS não vem cumprindo com rigor sua competência de implementar e de executar as políticas de fiscalização de atividades urbanas do Distrito Federal, no tocante a quiosques e *trailers*.



## Denúncia

51. Posteriormente à elaboração do Relatório Prévio, o Tribunal apreciou denúncia formulada por cidadão acerca de possíveis irregularidades decorrentes da instalação de quiosques no Setor Hospitalar Sul (fls. 871/873). Por meio da Decisão nº 67/2013 (Processo 25.519/13), determinou a análise, na presente auditoria, da situação apresentada (fls. 880).

52. A denúncia versa sobre possível irregularidade quanto aos termos da Lei nº 4.257/2008, relatando a existência de diversos quiosques fora dos padrões estipulados pelo normativo. O denunciante juntou fotos de trailer instalado no Setor Hospitalar Sul, portando a logomarca da Coca-Cola (fls. 871/873).

53. Comprovando o contido na denúncia, realizamos vistoria no setor indicado (SMHS), constatando que, de fato, diversos quiosques instalados no local possuem sinalização visual semelhante, com os dizeres Coca-Cola (fls. 916/919).

54. Em resposta às Notas de Auditorias encaminhadas (fls. 897/904 e 905/920), recebemos, respectivamente, da Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano e da Administração Regional de Brasília, os seguintes esclarecimentos:

### **SEDHAB** (fls. 921/937)

“Até o presente momento foram aprovados apenas quatro Planos de Ocupação de quiosques e Trailers – POQT, quais sejam:

- RA I – Plano Piloto (apenas Setor Comercial Sul);
- RA XX – Águas Claras;
- RA IV – Brazlândia (apenas Lago Veredinha) e
- RA XXII – Setor Sudoeste/Octogonal (primeira parte).

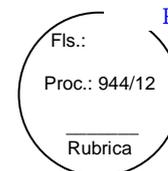
Assim sendo, nos setores denunciados, Setor Comercial Norte e Setor Hospitalar Sul, não existe POQT aprovado. No entanto, pode ser que os quiosques denunciados tenham recebido o Termo de Permissão de Uso Não Qualificado, porém essa informação deveria ser checada na Coordenadoria das Cidades.

A Sedhab não tem por atribuição licenciar ou fiscalizar os quiosques. Essas atribuições são, respectivamente, da Coordenadoria das Cidades e da Agefis. A atribuição da Sedhab é tão somente aprovar o POQT.

No caso em questão, a Sedhab não teve conhecimento da forma como ocorreu a reforma dos quiosques e se algum órgão emitiu qualquer autorização. **De fato, considerando o estado dos quiosques fotografados, aparentemente esses foram reformados recentemente, contrariando o que dispõe a lei e sujeitando o permissionário a multa, nos termos do art. 19, inciso V da lei.** No entanto, essa suspeita deve ser comprovado para que seja possível aplicação de penalidade.

...

Em relação aos quiosques apresentados nas fotografias, podemos verificar que esses não poderão se localizados nos POQT com a mesma localização, uma vez que estão obstruindo a passagem de pedestres. **A ocupação com mesas,**



**cadeiras e toldos, por exemplo, pode ser imediatamente proibida. Também é necessário verificar se a área máxima de ocupação permitida na RA I, de 15 m<sup>2</sup>, bem como os demais requisitos exigidos na lei estão sendo respeitados.”** grifamos (fls. 933/935)

### **Administração Regional de Brasília (fls. 939/1006)**

“Informamos que:

#### a.1) Lei 4.247/2008

- Art. 29: **Se houve construção de novos quiosques e/ou reformas dos existentes há ferimento do art. 29 da Lei nº 4.257/2008.**
- Art. 36, § 1º: **Para o Plano Piloto existem projetos de quiosques padrão que foram aprovados pelo IPHAN** (projetos em anexo), que apresentam definições dos locais e suas medidas para os engenhos publicitários vinculados aos quiosques. Os quiosques referenciados nessa Nota não estão de acordo com o projeto padrão.

#### a.2) **Nos casos apresentados nessa Nota há o ferimento da Lei nº 3.035/2002.**

**b) Não compete à Administração Regional de Brasília a fiscalização de quiosques e trailers, e sim à AGEFIS**, sendo assim não é possível responder se houve reforma ou remodelação visual dos mesmos.

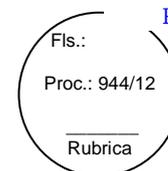
c) Não há participação da Administração Regional de Brasília em relação a esta padronização e remodelação desses estabelecimentos constantes das fotos. Esta Administração não tem conhecimento de nenhum órgão que tenha participação nesta iniciativa.

d) Assim como já foi respondido no item c, como não é de competência dessa Administração a fiscalização desses quiosques, esta Administração não tem conhecimento de datas de remodelação visual dos referidos quiosques.

Além disso, informamos que no momento estão sendo realizados somente os Planos de Ocupação de Quiosques dos Setores SBN, SAUN, SCN, SMHN, SRTVN, SHN, SBS, SAUS, SMHS, SRTVS e SHS. Tendo isso em vista, estamos encaminhado, em anexo, o relatório realizado em setembro desse ano sobre o Plano de Ocupação da área central de Brasília.” Grifamos (fls. 939)

55. Nota-se que a situação apresentada na denúncia em apreço evidencia o presente achado.

56. Embora o local vistoriado (Setor Médico Hospitalar Sul – SMHS) não possua, ainda, plano de ocupação aprovado, os quiosques instalados no Plano Piloto devem observar o Projeto Padrão estabelecido pelo IPHAN (fls. 941/973). Conforme informado, tanto pela Sedhab, quanto pela Administração Regional de Brasília, os quiosques instalados no SHMS, objeto da denúncia, encontram-se em situação irregular.



### **Causas**

57. Inércia e falta de priorização da AGEFIS.

### **Efeitos**

58. Impactos: na infraestrutura existente, na visibilidade em intersecções viárias, na circulação no entorno dos quiosques e *trailers*, no fluxo de segurança de pedestres e veículos, na harmonia das relações entre quiosques, *trailers* e demais estabelecimentos comerciais, no perímetro de segurança escolar e na paisagem urbana da cidade e nas visuais dos conjuntos arquitetônicos, dentre outros.

### **Considerações do auditado**

59. Por meio do Ofício nº 1051/2013 – GAB/AGEFIS (fls. 828/829 – Volume V), a AGEFIS informou:

*“Reporto-me ao Ofício nº 3492/2013-GP, que encaminha a Decisão 1803/2013 e anexa cópia do Relatório de Auditoria nº 1.3004.12 que analisou o cumprimento da Lei Distrital nº 4.257/08 que versa sobre os critérios de utilização de áreas públicas do DF por mobiliários urbanos tipo quiosques.*

*Esclareço que nossa competência se restringe à fiscalização de quiosques, trailers e similares, com relação à verificação da obtenção, pelo ocupante, do Termo de Permissão de Uso e da Licença de Funcionamento, no que se refere, respectivamente, à ocupação da área pública e ao exercício da atividade econômica.*

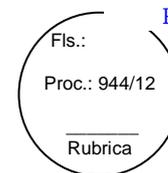
...

*De modo a exemplificar a atuação desta AGEFIS na área em questão, faço anexar planilha que consolida nossas operações em 2012. Foram realizadas um total de 1.496 ações fiscais em quiosques, sendo: 447 Autos de Notificação, 113 autos de Infração, 98 Autos de Interdição, 28 Autos de Apreensão, 24 Remoções, 676 Relatórios Fiscais e 110 vistorias visando a emissão de Termo de Permissão de Uso pela Coordenadoria das Cidades em todo o Distrito Federal”.*

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

60. Na resposta apresentada pela AGEFIS, depreende-se que a agência exime-se da responsabilidade pela fiscalização dos quiosques no que concerne à padronização dos projetos, ressaltando que sua competência restringe-se ao Termo de Permissão de Uso e Licença de Funcionamento, bem como à ocupação da área e exercício da atividade econômica.

61. Todavia, de forma diversa do alegado, entendemos que a Lei nº 4.257/2008, ao estabelecer os critérios de utilização de áreas públicas do Distrito Federal por mobiliários urbanos do tipo quiosque e trailer, atribui competência total à AGEFIS para fiscalizar o cumprimento da norma, conforme destacado nos arts 16,



17 e 25 abaixo transcritos:

“Art. 16. **O permissionário que descumprir as normas desta Lei, bem como deixar de cumprir as obrigações do Termo de Permissão de Uso**, total ou parcialmente, está sujeito às seguintes sanções, aplicadas isolada ou cumulativamente:

I – advertência;

II – multa;

III – interdição;

IV – apreensão de mercadorias, equipamentos, quiosque, trailer;

V – cassação do Termo de Permissão de Uso;

VI – cassação do Alvará de Localização e Funcionamento;

VII – determinação de retirada do quiosque ou trailer;

VIII – demolição das instalações do quiosque.

Art. 17. **As sanções previstas no art. 16 serão aplicadas pelo órgão ou entidade de fiscalização**, constando do auto de infração o prazo para correção da infração.

...

Art. 25. A apreensão de materiais ou equipamentos provenientes de instalação e funcionamento de quiosque ou trailer irregular **será efetuada pela fiscalização**, que providenciará a remoção para depósito público ou para o local determinado pelo órgão ou pela entidade competente.” (grifos nossos).

62. No mesmo sentido, o Regimento Interno da Agência de Fiscalização<sup>13</sup>, assim estabelece:

“SEÇÃO VIII

DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS

Art. 16 - À Diretoria de Fiscalização de Atividades Econômicas - DFAE, unidade orgânica diretamente

subordinada à Diretoria-Geral da AGEFIS, compete:

I. Propor, supervisionar e acompanhar as atividades de fiscalização de Atividades Econômicas;

...

VII. **Fiscalizar estabelecimentos, áreas e logradouros públicos, bem como equipamentos urbanos destinados ao público, verificando a adequação deles às normas vigentes e adotando as medidas cabíveis;**

...

**XI. Remover instalações irregulares em áreas públicas ou privadas;**

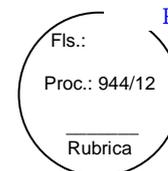
**XII. Fiscalizar a ocupação de áreas públicas;”** (grifamos)

63. Destacamos, ainda, que em resposta às Notas de Auditoria encaminhadas por esta Divisão (fls. 897/911 – Volume V), tanto a Secretaria de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano (fls. 933 – Volume V), quanto a Administração Regional de Brasília (fls. 939 – Volume V) ressaltam que as atribuições de fiscalização competem à AGEFIS<sup>14</sup>.

64. Nesse sentido, não restam dúvidas quanto à atribuição da AGEFIS para fiscalizar o cumprimento, onde houver Plano de Ocupação, dos critérios de

<sup>13</sup> INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 001, DE 13 DE JUNHO DE 2008 (DODF de 16.06.2008 – SUPLEMENTO)

<sup>14</sup> Sedhab – fls . 933 e RA I – fls. 939



ocupação e padronização.

65. Em relação a sua atuação, a agência informou que vem desenvolvendo suas atribuições, relatando que “*foram realizadas um total de 1.496 ações fiscais em quiosques*”. Todavia, em que pese o total de trabalho realizado, os achados apresentados no presente Relatório de Auditoria demonstram que a fiscalização exercida não vem atuando de forma satisfatória.

66. Constatamos, ainda, a procedência da denúncia apresentada. Portanto, considerando a necessidade de pronta resposta à população, entendemos que, sem prejuízo das demais determinações constantes do presente Relatório de Auditoria, esta Corte deve determinar à AGEFIS a imediata fiscalização nos quiosques e trailers instalados no Setor Médico Hospitalar Sul – SMHS, Setor Comercial Norte – SCN, Setor Comercial Sul – SCS e eventuais áreas em que sejam encontradas situações semelhantes.

### **Proposições**

67. Determinar à AGEFIS que proceda à fiscalização dos quiosques em áreas com plano de ocupação aprovado, providenciando o enquadramento dos quiosques e trailers no projeto padrão e plano de ocupação, nos termos do art. 25 da Lei nº 4.257/08, priorizando, com imediata fiscalização, os instalados no Setor Médico Hospitalar Sul – SMHS, Setor Comercial Norte – SCN, Setor Comercial Sul – SCS.

### **Benefícios Esperados**

68. Minimização dos impactos na infraestrutura existente, melhoria da visibilidade em intersecções viárias, na circulação no entorno dos quiosques e trailers, no fluxo e na segurança de pedestres e veículos, na harmonia das relações entre quiosques, trailers e demais estabelecimentos comerciais, no perímetro de segurança escolar e na paisagem urbana da cidade, dentre outros.

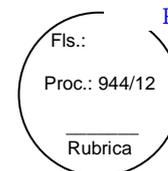
## **2.2 – QA 2 - “Existe projeto urbanístico aprovado e registrado no cartório de imóveis, ou projeto paisagístico aprovado, ou constante no Plano de Ocupação, quando da instalação de quiosques e trailers?”**

*Não há projeto urbanístico aprovado e registrado no cartório de imóveis, ou projeto paisagístico aprovado, ou constante no Plano de Ocupação, quando da instalação de quiosques e trailers.*

69. Esta questão procurou identificar se os quiosques e trailers atualmente instalados estão previstos nos projetos urbanísticos, projetos paisagísticos ou constantes no Plano de Ocupação e, ainda, se foram ratificados pelo órgão local de preservação do patrimônio cultural nos termos do Artigo 5º da Lei nº 4.257/2008<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Art. 5º A instalação de quiosques e trailers no Distrito Federal é permitida somente se previstos em projeto urbanístico aprovado e registrado no cartório de registro de imóveis, ou em projeto paisagístico aprovado, ou constante no Plano de



70. Considerando que a Lei nº 4.257 foi promulgada no ano de 2008 e os quiosques e *trailers* existentes já se encontravam instalados nas Administrações Regionais; que após sua edição, como veremos na Questão de Auditoria nº 4, não houve licitação para instalação de novos quiosques e *trailers* e que, como constataremos na Questão de Auditoria a seguir, nenhuma das Administrações possui Plano de Ocupação completo, não é pertinente que se cobre dessas projeto urbanístico ou paisagístico na atual conjuntura.

71. Assim sendo, não obtivemos nenhum achado para esta questão.

### **2.3 – QA 3 – “Há Plano de Ocupação elaborado pelas Administrações Regionais ?”**

*Não há Plano de Ocupação completo elaborado pelas Administrações Regionais.*

72. Esta questão visou à verificação da existência ou não de Plano de Ocupação e sua conformidade aos artigos 7º<sup>16</sup> e 9º<sup>17</sup> da Lei nº 4.257/2008.

#### **2.3.1 Achado 2 – Ausência de Plano de Ocupação completo elaborado pelas Administrações Regionais.**

##### ***Critério***

73. Artigos 7º e 9º da Lei nº 4.257/2008.

##### ***Análises e Evidências***

74. Consoante os Documentos de Auditoria I e II (fls. 656/665 – Volume IV) e

Ocupação.

§ 1º Os documentos descritos no *caput* devem ser aprovados pelos órgãos ou entidades de planejamento urbano.

§ 2º No Conjunto Urbanístico de Brasília, os documentos descritos no *caput* devem ter, também, a anuência do órgão ou entidade local de preservação do patrimônio cultural.

§ 3º Os quiosques e *trailers* localizados em Unidades de Conservação ficam condicionados à prévia anuência do respectivo órgão ou entidade gestor.

<sup>16</sup> **Art. 7º** A definição dos locais no Plano de Ocupação deve:

I – ser precedida de consulta às concessionárias de serviços públicos, a fim de preservar a infra-estrutura existente;

II – observar o cone de visibilidade em intersecções viárias;

III – garantir as condições de acessibilidade, de acordo com a legislação vigente;

IV – manter uma faixa livre de circulação no entorno dos quiosques e *trailers* tratados nesta Lei, com largura mínima de dois metros livres de qualquer barreira arquitetônica;

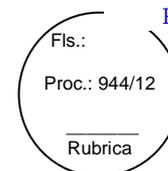
V – harmonizar, quando necessário, as relações entre quiosques, *trailers* e demais estabelecimentos comerciais;

VI – respeitar o estabelecido em legislação específica referente ao Perímetro de Segurança Escolar;

VII – manter afastamento de no mínimo dez metros do acostamento em relação aos *trailers*, quando localizados na faixa de domínio das rodovias do Sistema Rodoviário do Distrito Federal.

<sup>17</sup> **Art. 9º** O Plano de Ocupação será elaborado pela Administração Regional e aprovado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente no prazo máximo de um ano, a partir da publicação da regulamentação desta Lei.

Parágrafo único. O Plano de Ocupação será revisto sempre que necessário, visando adequar a exploração das atividades econômicas à dinâmica do crescimento urbano da localidade.



considerando as informações prestadas pelas Administrações Regionais (Anexo I), verificamos que das 31 Administrações apenas as de Brasília (RA I), Águas Claras (RA XX) e Brazlândia (RA IV) confeccionaram seus Planos de Ocupação e os tiveram aprovados pela SEDHAB por meio das Portarias nºs 110/09 (fls. 41 – Volume I), 115/09 (fls. 60 – Volume I), 56/10 (fls. 131 – Volume I), respectivamente, e, mesmo assim, parciais: Águas Claras teve apenas parte de seu Plano de Ocupação aprovado, Brasília fez só o Plano do Setor Comercial Sul, Brazlândia concluiu o Plano de Ocupação apenas da região na beira do Lago Veredinha e Sudoeste/Octogonal concluiu a primeira etapa do Plano. Durante a elaboração deste relatório final, recebemos nova manifestação da SEDHAB (fls. 831/870 – Volume V), dando conta de que a primeira parte do Plano de Ocupação do Sudoeste/Octogonal (RA XXII) foi aprovado pela Portaria nº 26/13 (fls. 895/896).

75. Em síntese, constatou-se, no que se refere às Administrações Regionais:
- 15 (quinze) não encaminharam seus planos – 48,40%;
  - 4 (três) encaminharam seus planos parciais – 12,90%;
  - 9 (nove) tiveram seus planos devolvidos para ajustes desde 2010 – 29,03 %;
  - e
  - 3 (três) estão com seus planos na SUPLAN/SEDHAB para análise desde 2010 – 9,67%.
76. Deve-se considerar que as Administrações de Itapuã, Vicente Pires e Fercal ainda estão em processo de regularização de parcelamento urbano, não sendo pertinente a elaboração de Plano de Ocupação na presente situação. Destaque-se também que a Administração da Fercal ainda nem está em funcionamento.
77. Quatro anos após a edição da Lei nº 4.257/08, temos que somente cerca de metade das Administrações tentaram confeccionar seus planos de ocupação e que nenhuma delas o possui em sua totalidade.
78. Em que pese a falta de recursos humanos especializado, materiais e técnicos, a “falta de memória”, além da alta rotatividade de servidores nas Administrações Regionais, a SEDHAB elaborou um “Roteiro para Elaboração de Plano de Ocupação de Quiosques e Trailers” (fls. 145/165 – Volume I), realizou reuniões de orientação conjuntas e individuais junto às Administrações e disponibilizou estação de trabalho em suas instalações para aquelas que não tinham equipamentos adequados ou necessitassem de supervisão específica. Dessa forma, apesar dos recursos oferecidos, as Administrações persistiram no não encaminhamento dos Planos de Ocupação ou no seu envio sem os requisitos mínimos.
79. No que tange à “falta de memória” nas Administrações, em virtude da rotatividade dos administradores e, conseqüentemente dos servidores, destaca-se a ausência de controle e segurança das informações acerca dos atos administrativos por elas realizados. Cite-se como exemplo que as Administrações de Santa Maria, São Sebastião, Candangolândia, Riacho Fundo II e Varjão informaram que não haviam produzido o Plano de Ocupação, ao tempo em que a SEDHAB informa que estes foram encaminhados e devolvidos para ajustes (fls. 315/321 – Volume II).



80. Em síntese, nenhuma das Administrações possui seu Plano de Ocupação elaborado em sua totalidade. Contudo, tendo em vista que a Lei nº 4.257/08, em seu art. 9º, que trata da elaboração e aprovação do Plano de Ocupação, dispõe que “O Plano de Ocupação será elaborado pela Administração Regional e aprovado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente no prazo máximo de um ano, **a partir da publicação da regulamentação desta Lei**” (grifo nosso). Isso significa que o prazo para apresentação dos mesmos ainda não se iniciou por ausência de regulamentação do normativo.

81. Convém mencionar que o Decreto nº 30.090/09 apenas regulamentou o Capítulo VII da Lei nº 4.257/08, que trata unicamente das disposições transitórias atinentes ao Termo de Permissão de Uso, aos requerimentos, aos procedimentos administrativos e ao preço público.

82. Ainda observamos que se encontravam parados desde 2010 na Superintendência de Planejamento – SUPLAN da SEDHAB os Processos nº 390.000.483/10, 390.000.484/10, 390.000.485/10, 390.000.486/10, 390.000.887/10, 390.000.023/10, 390.000.199/10, 390.000.157/10 e 302.000.421/09 (fls. 315/321 – Volume II). A SEDHAB, entretanto, justificou a demora na análise pelo fato de seus esforços estarem voltados para os estudos referentes à Lei de Ocupação e Uso do Solo.

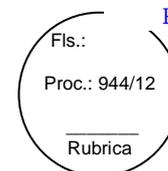
83. Mediante consulta ao SICOP – Sistema Integrado de Controle de Processos, em 02.09.13, verificamos que quase todos os processos citados foram movimentados, sendo as localizações identificadas as seguintes:

Processo	Interessado	Plano de Ocupação (área)	Órgão atual	Divisão
390.000.483/2010	Coordenadoria das Cidades	Setor Beira Lago - RA I	Brasília RA I	GEUPAC/DIRURP
390.000.484/2010	Coordenadoria das Cidades	Comércio Local Sul - RA I	Brasília RA I	GEUPAC/DIRURP
390.000.485/2010	Coordenadoria das Cidades	Praça dos orixás - RA I	Brasília RA I	GEUPAC/DIRURP
390.000.486/2010	Coordenadoria das Cidades	Comércio Local Norte - RA I	Brasília RA I	GEUPAC/DIRURP
390.000.887/2010	Adm. Reg. de Brasília	Setor SAAN	Brasília RA I	GEUPAC/DIRURP
390.000.023/2010	Adm. Reg. de Sobradinho	Sobradinho	Sobradinho RA V	GEPOT/DIAPRO
390.000.199/2010	Adm. Reg. de Samambaia	Samambaia	Samambaia RA XII	DISERV
390.000.157/2010	Adm. Reg. do Lago Sul	Lago Sul	SEDHAB	GELAG/DILUL I
302.000.421/2009	Adm. Reg. do Sudoeste/Octogonal	Sudoeste/Octogonal	Sudoeste/Octogonal RA XXII	DIROB

84. A Administração Regional de São Sebastião – RA XIV destacou (fl. 769 – Volume IV) a inviabilidade de se obter a aprovação do plano de ocupação daquela cidade, em razão da demora das concessionárias (CEB, CAESB, Novacap, Detran, Oi) em encaminharem as respostas às consultas. Afirma que não se consegue juntar em tempo hábil todas as respostas, devido ao vencimento do prazo de validade das que já haviam chegado antes. Esse é um ponto importante que demanda melhorias.

### **Causas**

85. Inércia do Governo do Distrito Federal no sentido de promover a regulamentação do Capítulo III da Lei nº 4.257/2008, que trata do Plano de Ocupação.



86. Ausência de servidores efetivos e rotatividade dos ocupantes de cargos comissionados, gerando uma “falta de memória” e de controle e segurança das informações acerca dos atos administrativos atinentes à elaboração dos planos de ocupação.

87. Falta de priorização dos órgãos distritais em relação à elaboração dos planos e das concessionárias públicas acerca das informações solicitadas.

### **Efeitos**

88. A ausência de Plano de Ocupação, pela falta de regulamentação, dificulta o gerenciamento e fiscalização dos quiosques e *trailers* já existentes, deixando áreas públicas suscetíveis a invasões e sujeitas à utilização indevida.

### **Considerações do auditado**

89. A SEDHAB não encaminhou nenhuma manifestação a respeito do relatório prévio, recebido em 09.05.13 (fl. 719).

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

90. Mantemos o mesmo entendimento já exposto, de que a inexistência de decreto regulamentador do Capítulo III da Lei nº 4.257/2008, em função da inércia do Governo do Distrito Federal, bem como a falta de priorização dos órgãos distritais em relação à elaboração dos planos e das concessionárias públicas acerca das informações solicitadas, provocam os efeitos indesejáveis mencionados.

### **Proposições**

91. Recomendar à SEDHAB que envie esforços, em conjunto com o Governador do Distrito Federal, no sentido de regulamentar o Capítulo III da Lei nº 4.257/2008 e às Administrações Regionais, que priorizem a confecção dos respectivos planos de ocupação de quiosques e *trailers* referentes à sua região administrativa.

### **Benefícios Esperados**

92. Os planos de ocupação devem ser elaborados pelas administrações regionais e aprovados pela SEDHAB no prazo de um ano após a regulamentação da norma. Sem essa regulamentação, não há o início da contagem desse prazo. Espera-se, portanto, que após as providências do Poder Executivo seja possível estabelecer um marco temporal a partir do qual seja possível exigir tanto das administrações regionais quanto da SEDHAB o fiel cumprimento da Lei nº 4.257/2008 no que tange à elaboração e aprovação dos planos de ocupação.

93. Disciplinar a ocupação de áreas públicas por quiosques e *trailers*, exigindo o cumprimento dos planos de ocupação aprovados. Em consequência, espera-se os mesmos benefícios já citados com referência ao achado 1: *“minimização dos impactos na infraestrutura existente, melhoria da visibilidade em intersecções viárias, na circulação no entorno dos quiosques e trailers, no fluxo e na segurança de pedestres e veículos, na harmonia das relações entre quiosques, trailers e demais estabelecimentos comerciais, no perímetro de segurança escolar, e na paisagem urbana da cidade, dentre outros”*.



#### **2.4 QA 4 - “Após a edição da Lei nº 4.257/2008, a utilização de área pública por quiosques e *trailers* foi precedida de licitação pública nos termos de seu Artigo 10<sup>18</sup>?”**

*Não há casos novos de outorga de permissão após a Lei nº 4.257/2008.*

94. O referido artigo estabelece que a ocupação de área pública por quiosques ou *trailers* deve ser antecedida de licitação, com prazo não superior a dez anos e com emissão de Termo de Permissão de Uso.

95. Consoante informação prestada pela Diretoria de Serviços Públicos da Coordenadoria das Cidades, não foi realizado qualquer procedimento licitatório para ocupação de área por quiosques ou *trailers*, tendo em conta que as Administrações Regionais não elaboraram seus Planos de Ocupação. Assim, não houve achados para esta questão.

96. Ressalte-se que o fato de não ter havido licitação até o momento, não exige a administração de realizá-la, pois o art. 10 da Lei nº 4.257/08, c/c a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, dispõem que a utilização de área pública deve ser precedida de licitação pública. Porém, considerando os efeitos *ex nunc* da ADI nº 2009.00.2.011901-8 (fls. 483/495), as situações já consolidadas até a publicação da Lei nº 4.257/08, ou seja, 04.12.08, teriam direito à permissão de uso não qualificada. Assim, a licitação só deverá ser realizada para os futuros permissionários que não forem contemplados pela referida norma.

97. Faz-se necessária a conclusão dos planos de ocupação, para a definição das áreas que podem ser ocupadas pelos permissionários que atenderam às condições da Lei nº 4.257/08, para que sejam viabilizadas futuras licitações das áreas que restarem.

#### **2.5 QA 5 - “Os quiosques e *trailers* em funcionamento possuem Alvará de Localização e Funcionamento emitidos pelas Administrações Regionais?”**

*A maior parte dos quiosques e trailers em funcionamento não possuem Licença de Funcionamento emitida pelas Administrações Regionais*

98. Este quesito objetiva verificar se os quiosques e *trailers*, além do Termo de Permissão de Uso, estão funcionando com suas respectivas licenças de funcionamento emitidas pelas Administrações Regionais, nos termos do Artigo 15 da Lei nº 4.257/2008<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> **Art. 10.** A utilização de área pública por quiosques e *trailers* deve ser precedida de licitação pública, observadas as normas desta Lei e da Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com prazo máximo de dez anos, instrumentalizada por meio de Termo de Permissão de Uso.

<sup>19</sup> **Art. 15.** É permitido o funcionamento da atividade econômica no quiosque ou *trailer* somente após emissão do respectivo Alvará de Localização e Funcionamento, nos termos da legislação vigente, observado o prazo de requerimento disposto no art. 28 desta Lei.



99. Inicialmente pertine esclarecer que o termo “alvará de localização e funcionamento”, decorreu da Lei nº 4.201/2008, que dispunha sobre o licenciamento para o exercício de atividades econômicas e sem fins lucrativos no âmbito do Distrito Federal, revogada pela Lei nº 4.457/09, que alterou sua nomenclatura para “licença de funcionamento”.

### **2.5.1 Achado 3 - Quiosques e *trailers* em funcionamento sem a devida licença** ***Critérios***

100. Artigo 15 da Lei nº 4.257/2008 c/c arts. 17 e 28 do Decreto nº 30.090/09.

#### ***Análises e Evidências***

101. Mediante informações prestadas pelas Administrações Regionais (Anexo I), consolidadas no Documento de Auditoria I (fls. 656/659 – Volume IV), verificamos que não há controle das licenças emitidas por parte das Administrações, pois cerca de 23% (vinte e três por cento) dessas nem sequer responderam ao questionado. Além disso, observou-se que, ainda que as informações estejam incompletas, apenas aproximadamente 17% (dezessete por cento) dos quiosques e *trailers* em funcionamento estão exercendo atividade econômica com a respectiva licença.

102. Nos termos do art. 28 do Decreto nº 30090/09<sup>20</sup>, a Coordenadoria das Cidades é a responsável pela manutenção e controle das informações dos permissionários, por meio do cadastro único e, consoante art. 17 do Decreto nº 30.090/09<sup>21</sup>, emitir o competente Termo de Permissão de Uso Não-Qualificada, devendo enviar cópia à AGEFIS e à Administração Regional competente, para subsidiar a emissão do Alvará de Localização e Funcionamento.

#### ***Causas***

103. Ausência de controle das licenças emitidas por parte da Coordenadoria das Cidades e Administrações Regionais, e falta de fiscalização por parte da AGEFIS.

#### ***Efeitos***

104. Permissionários exercendo indevidamente atividades econômicas, com possibilidade de:

---

20 **Art. 28.** A Coorsep instituirá cadastro único dos permissionários de ocupação de área pública por mobiliário urbano do tipo quiosque e trailer e disponibilizará acesso para consulta aos órgãos e entidades do Governo do Distrito Federal, desde que autorizado pela Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal.

<sup>21</sup> Art. 17. Após edição do Termo de Permissão de Uso Não-Qualificada, a Coorsep deverá:

...  
III – encaminhar cópia do Termo à Agefis;

IV – enviar cópia do Termo à Administração Regional competente para subsidiar a emissão do Alvará de Localização e Funcionamento.



- não manter conservada e limpa a área permitida e a área limite adjacente;
- não manter acondicionado o lixo;
- não usar uniformes e equipamentos apropriados para a comercialização de produtos alimentícios;
- não exercer exclusivamente as atividades previstas no Termo de Permissão de Uso;
- não manter em dia o preço público e demais encargos relativos à ocupação;
- não recolher o *trailer* da área permitida após encerrar as atividades;
- não exercer as atividades somente em dias, horários e local permitidos;
- não obedecer às exigências de padronização;
- não utilizar exclusivamente a área permitida;
- não desenvolver pessoalmente a atividade licenciada;
- vender bebidas alcoólicas nas proximidades de escolas, hospitais e repartições públicas;
- arrendar, ceder ou locar, a qualquer título, a permissão ou seu respectivo espaço físico;
- não cumprir as normas de postura, de saúde pública, de segurança pública, de trânsito, de meio ambiente e outras estipuladas para cada tipo de atividade a ser exercida;
- ocorrerem outras possíveis irregularidades.

### **Considerações do auditado**

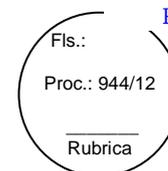
105. A respeito do assunto, a AGEFIS não se pronunciou. Por meio do Ofício nº 1051/2013-GAB/AGEFIS e anexo (fls. 828/830), limitou-se apenas a apresentar as operações realizadas em 2012.

*“De modo a exemplificar a atuação desta AGEFIS na área em questão, faço anexar planilha que consolida nossas operações em 2012. Foram realizadas um total de 1.496 ações fiscais em quiosques, sendo: 447 Autos de Notificação, 113 Autos de Infração, 98 Autos de Interdição, 28 Autos de Apreensão, 24 Remoções, 676 Relatórios Fiscais e 110 vistorias visando a emissão de Termo de Permissão de Uso pela Coordenadoria das Cidades, em todo o Distrito Federal”.*

106. Entre as Administrações Regionais, apenas sete<sup>22</sup> se manifestaram, cujas informações prestadas foram resumidas conforme se segue:

Número	RA	Fls.	Argumentação
--------	----	------	--------------

<sup>22</sup> A Administração de Brasília não se manifestou sobre o Relatório Preliminar. Porém, posteriormente, em resposta à Nota de Auditoria nº 39-944/12, encaminhou as informações acostadas às fls. 938/1006.

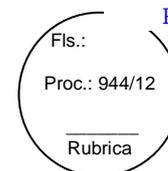


RA I	Brasília	938/1006	Estão sendo realizados somente os Planos de Ocupação da área central de Brasília, compreendendo os setores: SBN, SAUN, SCN, SMHN, SRTVN, SHN, SBS, SAUS/SMHS, SRTVS e SHS. Nesses setores foram identificados um total de 115 quiosques, sendo 95 com Termo de Autorização e 20 sem. (fls. 974)
RA II	Gama	771/772	Informa que o Plano de Ocupação está em fase de elaboração. Que o Gama possui 212 quiosques passíveis de regularização e desses 25 receberam licenças de funcionamento. Diz que o Plano é uma das prioridades e que irá realocar aqueles que não estiverem em local apropriado.
RA VIII	Núcleo Bandeirante	753/767	Informa que o Plano de Ocupação está em andamento. Dos 53 quiosques da RA apenas 12 tem licença de funcionamento.
RA IX	Ceilândia	774/777	Afirma que não houve licitação pública. Deu preferência à manutenção dos quiosqueiros já existentes, sem criação ou cessão de novos quiosques. Não houve a elaboração do Plano de Ocupação por falta de determinação superior. Diz que a Licença de Funcionamento é de caráter voluntário. Alega que a AGEFIS é responsável pela fiscalização das atividades, não cabendo responsabilidade às Administrações Regionais.
RA XII	Samambaia	824/825	Informa que a ocupação está obedecendo os critérios estipulados pela Coordenadoria das Cidades que, após analisar os autos, emite os termos de permissão de uso e que os irregulares estão sujeitos a retomada e futura licitação. Está sendo feito um levantamento e regularização dos adimplentes e inadimplentes. Informa dispor de controle do local de funcionamento, tipo de atividade exercida e regularidade fiscal.
RA XIV	São Sebastião	768/770	Afirma que estão cadastrados 42 quiosques e trailers, dos quais 26 estão em funcionamento, 17 foram derrubados na administração anterior e estão em processo de regularização e já estão respeitando a Lei nº 4.257/08 com o projeto-padrão. Não há projeto urbanístico e plano de ocupação aprovados. Não houve licitação. Dos 26 quiosques em funcionamento, 4 têm a licença de funcionamento e 22 estão em fase de aprovação.
RA XXVIII	Itapoã	826/827	Adianta que a cidade de Itapoã não possui projeto urbanístico e conseqüentemente não tem plano de ocupação, que impossibilita à RA a emissão da licença de funcionamento. A Administração encaminhou à Coordenadoria das Cidades o levantamento de todos os permissionários que estão irregulares até 2012., os quais não estão cadastrados naquela Coordenadoria, devido ao término do cadastramento em 2009. Isso impossibilitou a emissão do Termo de Permissão de Uso Não-qualificado, que a Administração recebe para liberação da licença de funcionamento.

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

107. A ausência de controle dos termos de permissões e licenças emitidas por parte da Coordenadoria das Cidades e das Administrações regionais, e a fiscalização insuficiente por parte da AGEFIS, permitem a existência de quiosques e trailers em funcionamento sem a devida licença de funcionamento, causando os efeitos indesejáveis citados.

108. Por outro lado, como já relatado, o art. 28 da Lei nº 4.257/08, estabeleceu que aqueles que exerciam atividades econômicas em quiosques e *trailers* até o início da vigência da lei, ou seja, 04.12.08, poderiam, no prazo máximo de 90 dias, requerer ao Poder Executivo Permissão de Uso não qualificada, desde que obedecidas as condições estabelecidas nos incisos. A data limite para o



requerimento da permissão, portanto, foi de 04.03.09.

109. Muitos quiosqueiros<sup>23</sup> não se recadastraram dentro do prazo e estão impossibilitados de regularizarem suas situações, visto que tal dispositivo foi declarado inconstitucional pelo TJDF, como já exposto<sup>24</sup>, com modulação dos efeitos (efeito *ex nunc*). A data de 04.03.09, portanto, pode ser considerada como um “divisor de águas”. Somente aqueles que requereram a Permissão de Uso Não-qualificada até aquela data estariam habilitados a receber a licença de funcionamento. Os que não cumpriram esse prazo, porém, estão excluídos dessa possibilidade.

110. Crê-se que determinar a remoção dos quiosqueiros que se encontram na ilegalidade seria uma medida drástica e com efeitos sociais indesejáveis, como o desemprego daqueles trabalhadores e a cessação da prestação de serviços nos locais cujos quiosques fossem removidos. Deve-se, no entanto, envidar esforços para que a Lei nº 4.257/08 seja devidamente regulamentada, para iniciar o marco temporal a partir do qual os planos de ocupação, após um ano, devem ser concluídos. Após essas etapas, os quiosques em situação irregular devem ser realocados ou, na impossibilidade, removidos.

111. No mesmo sentido, nas áreas em que constam planos de ocupação aprovados, entendemos que esses devem ser respeitados, as licenças de funcionamento exigidas e solucionados os casos de quiosques em situação irregular, pois caso contrário todo o esforço despendido para a aprovação dos planos de ocupação teriam sido inócuos.

112. Nesse sentido, a manutenção e controle das informações dos permissionários, por meio do cadastro único, deve ser priorizado pela Coordenadoria das Cidades, devendo proceder ao saneamento das falhas existentes, com posterior comunicação às Administrações Regionais e AGEFIS, para exercício de suas atribuições.

### **Proposições**

113. Determinar à Coordenadoria das Cidades que promova a revisão integral do cadastro único, com vistas a eliminar as falhas ocorridas no cadastramento previsto pelo art. 28 da Lei nº 4.257/2008 e proceda ao posterior cancelamento das Permissões de Uso Não Qualificadas emitidas de forma irregular, informando às Administrações Regionais, para que cassem as licenças de funcionamento fruto das permissões de uso irregulares, e à AGEFIS para o exercício de sua fiscalização.

### **Benefícios Esperados**

- regularização das atividades econômicas dos permissionários;
- prestação de melhores serviços à comunidade, visando à limpeza e conservação da área ocupada e adjacente;
- funcionamento de acordo com a área e atividades previstas no Termo de

<sup>23</sup> O termo “quiosqueiros” será utilizado, doravante, de forma genérica, para designar aqueles que exercem atividades econômicas em quiosques, *trailers* e similares.

<sup>24</sup> Artigo declarado inconstitucional: ADI nº 2009.00.2.011901-8 – TJDF, Diário da Justiça de 16.06.10.



#### Permissão de Uso;

- pagamento em dia do preço público e demais encargos relativos à ocupação;
- recolhimento do *trailer* da área permitida, após o encerramento das atividades;
- respeito às datas e horários permitidos para exercer suas atividades;
- obediência às exigências de padronização, desenvolvimento pessoal da atividade licenciada;
- respeito à proibição de venda de bebidas alcoólicas nas proximidades de escolas, hospitais e repartições públicas;
- não arrendamento, cessão ou locação, a qualquer título, da permissão ou de seu respectivo espaço físico;
- cumprimento das normas de postura, de saúde pública, de segurança pública, de trânsito, de meio ambiente e outras estipuladas para cada tipo de atividade a ser exercida;
- outros possíveis benefícios advindos da prestação adequada e regular do serviço.

**2.6 QA 6 - “Consoante o estabelecido no Artigo 28 da referida Lei<sup>25</sup> e 2º do Decreto nº 30.090/2009<sup>26</sup> (considerando suas alterações posteriores), aqueles que exerciam atividades econômicas em quiosques e *trailers* até o início da vigência da Lei nº 4.257/2/ 008 requereram ao Poder Executivo Permissão de Uso Não Qualificada? Estavam adimplentes com as obrigações referentes ao preço público e aos demais encargos relativos à ocupação?”**

*Nem todos os que exerciam atividades econômicas em quiosques e trailers, até o início da vigência da Lei nº 4.257/2008, requereram ao Poder Executivo Permissão de Uso Não Qualificada e nem todos cumpriram as exigências estabelecidas no artigo 28. Além disso, a Lei nº 4.420/2009 anistiou aqueles que se encontravam em débito com a fazenda pública. Assim, tornou-se inexigível a*

<sup>25</sup>

**Art. 28.** Aqueles que exerçam atividades econômicas em quiosques e *trailers* até o início da vigência desta Lei podem, no prazo máximo de noventa dias, requerer ao Poder Executivo Permissão de Uso não qualificada, desde que o ocupante:

I - esteja adimplente com as obrigações referentes ao preço público e aos demais encargos relativos à ocupação;

II - se permissionário, concessionário ou autorizatário de mais de uma área pública, opte por apenas uma delas;

III - não seja servidor público e empregado público ativo da Administração Pública Direta e Indireta federal, estadual, distrital ou municipal;

IV - não seja empresário, ou sócio de sociedade empresária ou de sociedade simples, salvo aqueles que exerçam suas atividades exclusivamente em quiosque ou trailer.

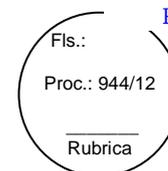
Parágrafo único. Fica assegurado aos antigos ocupantes de espaços públicos que já exerciam, comprovadamente, as atividades de que trata esta Lei e foram removidos em data posterior a 1º de janeiro de 2007 o direito a novas áreas em condições semelhantes àquelas objeto da remoção, exceto os removidos por abandono ou por envolvimento em atividades ilegais.

<sup>26</sup>

**Art. 2º** O ocupante de área pública por mobiliário urbano do tipo quiosque ou trailer poderá requerer Termo de Permissão de Uso Não-Qualificada, até 2 de março de 2009, mediante comprovação de que:

I – exercia atividade econômica nesse tipo de mobiliário no Distrito Federal e tenha sido instalado até 3 de dezembro de 2008 ou;

II – tenha sido removido entre 1º de janeiro de 2007 e 3 de dezembro de 2008.



*comprovação de adimplência anterior à data de publicação da Lei.*

114. O art. 28 da Lei nº 4.257, de 2 de dezembro de 2008, estabeleceu que aqueles que exerciam atividades econômicas em quiosques e *trailers* até o início da vigência da lei, ou seja, 04.12.08, poderiam, no prazo máximo de 90 dias, requerer ao Poder Executivo Permissão de Uso não qualificada, desde que obedecidas as condições estabelecidas nos incisos. A data limite para o requerimento da permissão, portanto, foi de 04.03.09.

115. Às fls. 456/459 – Volume II constam telas do Sistema de Controle de Quiosques e *Trailers*, desenvolvido pela Diretoria de Serviços Públicos da Coordenadoria das Cidades. As condições definidas nos incisos do art. 28 da referida norma foram previstas no sistema, conforme se observa à fls. 456.

116. Foram consultados na Coordenadoria das Cidades, por amostragem, 14 processos referentes aos requerimentos de permissão de uso para os quiosques<sup>27</sup>, objetivando a identificação de possíveis falhas ocorridas no processo de concessão dos termos de permissão de uso. Em todos os processos pesquisados os requerimentos foram feitos até a data limite estabelecida (04.03.09). Porém, relatou-se que muitos quiosqueiros perderam esse prazo e, embora tendo a documentação, não poderiam mais regularizar sua situação, tendo em conta a inconstitucionalidade declarada pelo TJDF, conforme relatado anteriormente, na contextualização.

117. Existem 5.116 processos de quiosqueiros naquela Coordenadoria (conforme resposta às fls. 297/298, de 03.10.12 - – Volume II).

118. O quadro à fls. 298 – Volume II aponta que dos 5.116 processos, 1.007 foram regularizados (19,68%) e 4.109 possuem pendências diversas (80,32%).

119. A Lei nº 4.257/2008, além de estabelecer a data limite para o requerimento de permissão de uso não qualificada para 04.03.09, também proibiu a instalação de novos quiosques e *trailers* (art. 10). No entanto, não constam informações de quantos estavam aptos a solicitarem termo de permissão de uso quando a lei foi publicada.

120. Levantou-se durante a auditoria que possivelmente não houve uma divulgação eficiente para que os quiosqueiros requeressem a permissão de uso não qualificada no tempo devido. Muitos deles perderam o prazo e não têm mais como cumprir o disposto no art. 28 da Lei nº 4.257, de 2 de dezembro de 2008, cabendo-lhes apenas aguardar pela possibilidade de licitação.

121. Considerando essa situação, a Câmara Legislativa aprovou o projeto de lei – PL nº 638/11, de autoria do Deputado Chico Vigilante, que prorroga o prazo previsto no art. 28 da Lei nº 4.257/08 para o dia 31 de dezembro de 2013. Esse PL foi convertido na Lei nº 4.972/12, sancionada pelo Governador e publicada no DODF de 28.11.12 (fls. 505 – Volume III). Entretanto, no mesmo dia, foi veiculada notícia (fls. 648 – Volume IV) no site do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT informando do ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a

<sup>27</sup> Optou-se pela escolha apenas de quiosques, por impactarem de forma mais significativa a paisagem urbana e pelo fato de que aos *trailers* e similares também seria exigível a mesma documentação.



referida Lei.

122. A modulação dos efeitos aprovada pelo TJDFT quando da análise da primeira ação de inconstitucionalidade (ADI nº 2009.00.2.011901-8) permitiu àqueles que exerciam atividades econômicas em quiosques, *trailers* e similares a regularização dentro do prazo estabelecido pelo art. 28 da norma citada, ou seja, 04.03.09. Porém, essa permissão foi uma excepcionalidade, no sentido de preservar as situações já consolidadas antes do advento da lei. No entanto, esse fato não afasta a inconstitucionalidade do artigo, que foi retirado do ordenamento jurídico. No mesmo sentido foram os Pareceres nºs 041/2011<sup>28</sup> (fls. 536/547 – Volume III) e 049/2011 – PROMAI/PGDF<sup>29</sup> (fls. 548/556 – Volume III), em resposta a indagação feita pela Coordenadoria das Cidades. O órgão destacou que:

- a) *o prazo foi fixado pela Lei 4.257/2008, não sendo possível um simples decreto 'reabrir' um prazo legal já esgotado; e*
- b) *o dispositivo legal em comento foi declarado inconstitucional a partir da publicação do Acórdão do TJDFT. Assim, a partir de 16/06/2010 as disposições contidas no art. 28 e seu parágrafo único não têm mais vigência e aplicabilidade, pois foram retiradas do mundo jurídico.*

123. Dessa forma, a publicação da lei ensejou uma situação complexa, devido à criação de uma norma que foi novamente questionada por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI, que obteve êxito. Porém, ao mesmo tempo, produziu efeitos no sentido da expedição de termos de permissão de uso e licenças de funcionamento, que criou certamente grandes expectativas aos quiosqueiros de que suas atividades estariam regularizadas. Porém, subitamente voltaram à ilegalidade, pois a nova ADI foi julgada procedente. Destaca-se, ainda, que continua valendo a proibição da instalação de novos quiosques a partir da data da publicação da Lei nº 4.257/08. A alteração de prazo introduzida pela nova Lei nº 4.972/12, declarada inconstitucional, visou à regularização daqueles que exerciam atividades até 04.12.08, mas que não haviam apresentado a documentação necessária à regularização.

<sup>28</sup> “2) Como proceder no caso do particular possuir toda a documentação pertinente a comprovação da situação consolidada e não houver realizado o requerimento em data tempestiva?

Foi a própria Lei 4.257/08 quem fixou o prazo de noventa dias de sua publicação para que o interessado requeira a assinatura do termo de permissão. Assim, parece-nos não caber à Administração elastecer o prazo fixado legalmente, devendo, tão somente, sua observância e cumprimento.

(...)

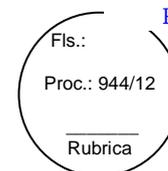
Ao analisar os casos concretos relativos aos Termos de Permissão de Uso Não-Qualificada, consoante as regras do art. 28 da Lei 4.257/2008 e os termos do mencionado Acórdão do TJDFT, a Administração deve ter sempre em mente que a situação de outorga desses Termos, sem licitação, é excepcionalíssima. A proteção dada pelo Tribunal é restrita a um determinado universo de particulares que possam comprovar a ocupação regular desde a data de publicação da lei. As regras estão dispostas na lei e no seu decreto regulamentador e não podem ser elastecidas pela Administração.

<sup>29</sup> “Vê-se, portanto, que a resposta ao presente questionamento já foi devidamente ofertada no opinativo acima referido e continua sendo negativa, isto é, impossível à Administração reabrir um prazo fixado por um dispositivo considerado inconstitucional.

Em primeiro lugar porque o prazo foi fixado pela própria Lei 4.257/2008, não sendo possível, portanto, um simples decreto ‘reabrir’ um prazo legal já esgotado.

Em segundo lugar porque o dispositivo legal em comento foi declarado inconstitucional a partir da publicação do Acórdão do TJDFT. Assim, a partir de 16/06/2010 (data de disponibilização do Acórdão no DJ-e, vide Parecer 062/2010 – PROMAI/PGDF) as disposições contidas no art. 28 e seu parágrafo único não têm mais vigência e aplicabilidade, pois foram retiradas do mundo jurídico.

Desta feita, por mais boa vontade que a Administração possa ter em relação à situação dos particulares que não conseguiram cumprir o prazo legal estipulado, nesse específico caso, não há como prorrogar um prazo legal já caduco e considerado inconstitucional pelo Poder Judiciário”.



124. Ao consultarmos o sítio do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF, verificamos o andamento da ação em questão, ADI 2012.00.2.027894-4, a qual encontra-se arquivada com trânsito em julgado (fls. 881/882 – Volume V). A decisão daquela Corte foi pela inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 4.972/12, por unanimidade com efeitos *ex tunc* (vide fls. 883/894 – Volume V), pelas seguintes razões:

- a) a lei reabre prazo definido no art. 28 da Lei nº 4.257/2008, que já havia sido declarado inconstitucional no julgamento da ADI 2009.00.2.011901-8, em 13.04.10 (publicação do Acórdão em 16.06.10), ou seja, já inexistente no ordenamento jurídico;
- b) a norma invade matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo e não poderia ser de iniciativa de deputado distrital, já que dispõe sobre a administração de espaços públicos e sobre uso e ocupação do solo.

125. Para o requerimento da permissão de uso não qualificada, os quiosqueiros deveriam cumprir as condições do art. 28, já mencionadas. Cabe ressaltar, porém, que a Lei nº 4.420/2009 (fls. 557), entre outros pontos, anistiou<sup>30</sup> aqueles que se encontravam em débito com a fazenda pública, inclusive em relação às multas aplicadas pela AGEFIS<sup>31</sup>. Assim, tornou-se inexigível a comprovação de adimplência anterior à data de publicação da Lei, 05.11.09, o que prejudicou a análise dessa questão.

126. O prazo para requerer a permissão de uso findou em 04.03.09. Porém, houve um grande volume de documentos que deram entrada na Coordenadoria das Cidades após a publicação da Lei nº 4.257/08. Além disso, foram encontradas documentações anteriores, resultantes da migração dos processos oriundos da Coordenadoria de Serviços Públicos – COORSEP após a intervenção e extinção daquela unidade (fato mencionado na contextualização). Em função dessas circunstâncias, diversos processos foram autuados após o prazo previsto no art. 28 da lei. Porém, isso não constitui uma falha.

## 2.6.1 Achado 4 – Emissão de Termos de Permissão de Uso não qualificada sem o cumprimento das exigências legais

### **Critérios**

127. Artigos 28 da Lei nº 4.257/2008 (fls. 166/163) e 2º/4º<sup>32</sup> do Decreto nº 30.090/2009 (fls. 178).

### **Análises e Evidências**

128. A amostragem realizada nos 14 processos consultados identificou falhas

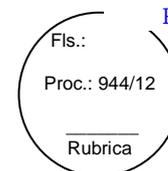
<sup>30</sup> “Art. 1º. Ficam remitidos os débitos relativos à ocupação de área pública por permissionários de feiras, trailers, quiosques e similares, anteriores à data de publicação desta Lei, constituídos ou não, inscritos ou não na dívida ativa, ajuizados ou não”.

<sup>31</sup> “Art. 2º. Ficam anistiados os débitos relativos às multas emitidas pela Agência de Fiscalização do DF – AGEFIS contra os permissionários de feiras, quiosques, A e similares”.

<sup>32</sup> Art. 4º O requerimento deverá:

I – seguir o modelo do Anexo I;

II – ser instruído com a documentação exigida no item 5 do Anexo I.



diversas na emissão de Termos de Permissão de Uso não qualificada. O Documento de Auditoria III (fls. 666) demonstra a falta da documentação legalmente prevista. Às fls. 604/620 constam exemplos de requerimentos de regularização e de termos de ocupação emitidos a permissionários relacionados no Documento de Auditoria citado.

129. A emissão de termos de permissão de uso não qualificada sem o cumprimento das exigências legais constitui um achado. Porém, todas as ocorrências identificadas referem-se à época da existência da Coordenadoria de Serviços Públicos.

130. Atualmente, com o desenvolvimento do Sistema de Controle de Quiosques e *Trailers*, foi criada nova metodologia, com controles que evitam a emissão de termos sem a documentação exigida.

131. Durante a auditoria, no período da gestão atual (a partir de janeiro de 2011), não identificamos a existência de termos de permissão de uso sem o cumprimento das exigências legais.

### **Causas**

132. Ausência de controle prévio à emissão dos termos de permissão de uso, com relação à documentação legal exigível, na época de funcionamento da extinta Coordenadoria de Serviços Públicos – COORSEP.

### **Efeitos**

133. Permissionários exercendo indevidamente atividades econômicas, com possibilidade de não reunirem as condições legais para o funcionamento. Assim, pode haver uma indefinição com relação ao local do funcionamento (devido à ausência de croqui), irregularidade fiscal (pela falta da declaração de imposto de renda), incorreção quanto à área correta do quiosque ou *trailer* para a cobrança do preço público (em função da ausência de vistoria da AGEFIS), entre outros.

### **Considerações do auditado**

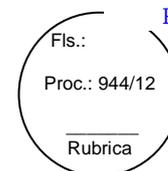
134. A Coordenadoria das Cidades, que passou a desempenhar as atividades exercidas anteriormente pela COORSEP, embora tenha recebido o Ofício nº 3742/2013-GP em 09.05.13 (fl. 752 – Volume IV), não encaminhou resposta a respeito das conclusões constantes do relatório prévio.

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

135. Como a Coordenadoria das Cidades é a responsável pela manutenção e controle das informações dos permissionários, por meio do cadastro único, deve proceder ao saneamento das falhas existentes.

### **Proposições**

136. Entende-se que, no mesmo sentido da proposição apresentada no Achado 3, se deve determinar à Coordenadoria das Cidades que promova a revisão



integral do cadastro único, com vistas a eliminar as falhas ocorridas no recadastramento previsto pelo art. 28 da Lei nº 4.257/2008 e proceda ao posterior cancelamento das Permissões de Uso Não Qualificadas emitidas de forma irregular, informando às Administrações Regionais, para que cassem as licenças de funcionamento fruto das permissões de uso irregulares, e à AGEFIS para o exercício de sua fiscalização.

### ***Benefícios Esperados***

137. Respeito aos dispositivos legais citados no item “Critérios”, como definição correta do local e da área de funcionamento do quiosque o *trailer*, de acordo com o croqui, regularidade fiscal e correção do valor do preço público a ser cobrado (conforme a área definida) pela AGEFIS.

### **2.7 QA 7 - “Atualmente, os ocupantes estão pagando mensalmente o preço público referente à área ocupada?”**

*Parte dos ocupantes não estão pagando mensalmente o preço público referente à área ocupada.*

#### **2.7.1 Achado 5 – Permissionários exercendo atividades sem o respectivo pagamento regular do preço público.**

#### ***Critérios***

138. Decreto nº 30.090/2009 e Lei nº 4.257/08<sup>33</sup>.

#### ***Análises e Evidências***

139. O art. 23 do Decreto nº 30.090/09 (fls. 178/182 – Volume I) define: “*Compete à AGEFIS o controle de pagamento e arrecadação de preço público*”. Em resposta à Nota de Auditoria nº 35-944/12 (fls. 294/295 - – Volume II), a Agência de Fiscalização do Distrito Federal – AGEFIS, por meio do Ofício nº 1.703/2012 GAB/AGEFIS e anexos (fls. 299/306 - – Volume II), apresentou manifestação da Coordenadoria da Receita – COREC/AGEFIS. Vejamos o que dizem tais documentos:

140. NA (Nota de Auditoria): “*a) qual a destinação dos Termos de Permissão de Uso encaminhados pela Coordenadoria das Cidades, consoante o estabelecido no art. 17 do Decreto nº 30.090/2009?*”.

141. Resposta: “*a) a COORSEP (Coordenadoria de Serviços Públicos), órgão responsável pelo licenciamento e expedição do Termo de Permissão de Uso não Qualificado, encaminha, semestralmente, a esta Coordenação de Receita, a relação dos*

<sup>33</sup> Art. 31. O permissionário descrito no art. 28 deve pagar o preço público decorrente do uso da área estabelecida pelo Poder Executivo, considerando-se a localização, as atividades econômicas a ser desenvolvidas e as características da Região Administrativa.



*termos expedidos em planilha Excell, para verificação da regularidade no lançamento e controle de pagamento do Preço Público, no Sistema Tributário desta AGEFIS. A verificação da regularidade do pagamento se dá respeitando-se o período de dispensa de pagamento, referente à ocupação nos 04 (quatro) primeiros meses, a título de fomento, conforme previsto no art. 22, §2º do Decreto 30.090/2009”.*

142. Comentários: Portanto, a data de emissão do Termo de Permissão de Uso não qualificada serve de parâmetro para o início da contagem do prazo de 4 meses de carência estabelecido no art. 22, § 2º do Decreto nº 30.090/09<sup>34</sup>. Após esse período, passa o permissionário a ser obrigado ao pagamento do preço público estipulado, na forma estabelecida no artigo citado ( $PP = A \times V$  – vide nota de rodapé). Os valores dos preços públicos e as faixas das regiões administrativas foram atualizados pelo Decreto nº 30.141, de 06.03.09 (fls. 558/560 – Volume III) e pelo Decreto nº 30.648, de 05.08.09 (fls. 561 – Volume III), que estão vigentes até a presente data.

143. NA: “b) os ocupantes de quiosques e trailers estão pagando o preço público referente à área ocupada (art. 18 do Decreto nº 30.090/2009)?”.

144. Resposta: “b) SIM. Os ocupantes autorizados pela COORSEP através do Termo de Permissão de Uso Não Qualificado estão recolhendo os valores referentes à área pública utilizada. O acesso ao DAR (Documento de Arrecadação) para pagamento das parcelas mensais se dá através do site: [www.agefis.df.gov.br](http://www.agefis.df.gov.br) > Serviços ao Cidadão > Emissão de Boletos e Certidões > CPF ou em um dos postos de atendimento ao público da AGEFIS, nos endereços constantes no site supracitado”.

145. Comentários: O acesso ao DAR para pagamento das parcelas, como citado, foi testado (vide exemplos às fls. 587/592 – Volume III), sem a identificação de falhas. Porém, em visita à AGEFIS por meio do seu *site*<sup>35</sup>, consultamos os sistemas para consulta de diversos exemplos<sup>36</sup> (fls. 587/603 – Volume III), e identificamos a existência de permissionários que não estão recolhendo o preço público, com caso de inadimplência desde 2010 (fls. 587/591 – Volume III), entre outros casos.

146. NA: “c) como se dá o controle de pagamento e arrecadação por essa Agência (art. 23 do Decreto nº 30.090/2009)?”.

147. Resposta: “c) O controle de pagamento e arrecadação do preço público é realizado através do SISAF TRIBUTÁRIO, sistema informatizado de ações fiscais, desenvolvido por esta Agência de Fiscalização e responsável pelo lançamento, controle e arrecadação de todos os tributos de competência da AGEFIS.

148. Comentários: O sistema foi consultado *in loco* na AGEFIS, quando imprimimos diversas telas (fls. 593/594, 597/598, 601/603 – Volume III), sem

<sup>34</sup> **Art. 22.** A cobrança do preço público – PP será feita de acordo com a área ocupada – A e o preço estabelecido por metro quadrado de ocupação – V, com a seguinte fórmula de cálculo:

$PP = A \times V$ , sendo que:

A é área pública ocupada em metros quadrados;

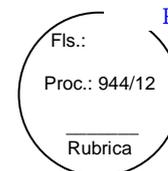
V é o valor a ser cobrado por metro quadrado de área pública ocupada, em função da faixa progressiva de cobrança relativa ao tamanho da área pública ocupada e do padrão da Região Administrativa, conforme as Tabelas 2 e 3 do Anexo II.

§ 1º O padrão da Região Administrativa onde está instalado o quiosque ou *trailer* está definido na Tabela 1 do Anexo II.

§ 2º A dispensa de pagamento dos valores de preço público referentes à ocupação nos quatro primeiros meses, a título de fomento, de que trata o art. 35 da lei, somente será aplicada para os após a assinatura do termo.

<sup>35</sup> [www.agefis.df.gov.br](http://www.agefis.df.gov.br)

<sup>36</sup> Extraídos da amostra constante do Documento de Auditoria III (fls. 666).



identificarmos problemas.

149. NA: “d) quantas notificações para cassação de Termos de Permissão de Uso foram feitas à Coordenadoria das Cidades após a edição do referido Decreto (art. 24, 26 e 27)?

150. Resposta: “Constatada a inadimplência do pagamento do preço público por três meses consecutivos ou intercalados num período de seis meses, esta Agência de Fiscalização notifica a COORSEP através de Ofício, para adoção de medidas legais de competência daquele órgão, conforme dispõe o art. 24 do Decreto 30.090/2009.

Até a presente data esta Coordenação de Receita notificou a Coordenadoria das Cidades – COORSEP/DISERV através do Ofício 032/2011CR/AGEFIS de 19/07/2011 contendo a relação de inadimplentes nos exercícios 2010 e 2011 (até JUNHO), conforme cópia em anexo”.

151. Comentários: Consultamos a Coordenadoria das Cidades a respeito do fato de terem sido ou não cassados os Termos de Permissão de Uso, ao que fomos informados que houve um problema de descontinuidade após a saída de servidor daquele órgão. Não houve providências para se efetuar cassações de termos de permissão de uso referentes a permissionários inadimplentes.

152. Diante do exposto, destacamos as seguintes irregularidades.

### **Atraso no encaminhamento da AGEFIS à Coordenadoria das Cidades das informações sobre permissionários inadimplentes.**

153. O art. 24 do Decreto nº 30.090/09 prescreve:

*“Constatada a inadimplência do preço público por três meses consecutivos ou intercalados num período de seis meses, a Agefis notificará a Coorsep para cassação imediata do termo, que, após adoção das providências administrativas necessárias, informará imediatamente à Administração Regional competente para a cassação do Alvará de Localização e Funcionamento”.*

154. Assim, a determinação legal é de que, em caso de inadimplência, por três meses de atraso consecutivos ou intercalados, num período de seis meses, a AGEFIS notifique a Coordenadoria das Cidades, para cassação imediata do termo. No entanto, a própria resposta da AGEFIS demonstra que foi encaminhada à Coordenadoria das Cidades uma lista dos inadimplentes somente até junho de 2011 (fls. 303/305 – Volume II).

155. Portanto, quando da elaboração do relatório prévio, havia um atraso de cerca de 16 meses (junho de 2011 a outubro de 2012) no cumprimento do dispositivo legal.

### **Ausência de cassação dos termos de permissão de uso dos inadimplentes e comunicação às administrações regionais para cassação das licenças de funcionamento**

156. Em resposta à nota de auditoria, a AGEFIS comunicou (fls. 303/306 – Volume II) que foi encaminhado à Coordenadoria das Cidades o Ofício nº 032/2011-



CR/AGEFIS, de 19.07.11 (fl. 305 – Volume II), contendo anexa uma lista dos inadimplentes até Jun/2011.

157. Verificamos na Coordenadoria das Cidades que a medida necessária, ou seja, a cassação dos termos, não foi levada a efeito, devido a problemas administrativos relacionados à descontinuidade do serviço (desligamento de servidor), e, conseqüentemente, não houve envio às administrações regionais para a conseqüente cassação das licenças de funcionamento.

158. Destacamos que, na época da elaboração do relatório prévio, o ofício citado, juntamente com a lista anexa, foi encontrado (cópia às fls. 621/647– Volume IV), e os servidores da unidade informaram que tomariam as providências necessárias.

### **Início de cobrança de preço público além do prazo de fomento estabelecido (quatro meses).**

159. A partir da amostra constante do Documento de Auditoria III (fls. 666 – Volume IV), foram consultadas as situações de cada permissionário, com relação ao recolhimento do preço público. Constatou-se que, para aqueles listados abaixo, o pagamento iniciou-se além do prazo de fomento de quatro meses, estabelecido no Artigo 35 da Lei nº 4.257/08<sup>37</sup> c/c §2º do artigo 22 do Decreto nº 30.090/09<sup>38</sup>.

Nº	Órgão	Processo	Ano	Interessado	CPF	Data de assinatura do termo	Data prevista para início da cobrança do preço público	Início do pagamento
2	364	3417	2009	DIVINA BARCELAR	193.953.881-53	29.07.09	Nov-09	2011
7	364	4561	2009	ROBERTO CARLOS VAREJÃO DE FREITAS	492.809.961-34	22.10.09	Fev-10	Jan-12
11	364	6173	2009	GÉSIO ALEXANDRINO TEIXEIRA	392.522.051-87	27.05.11	Set-11	Jan-12

160. Destacamos que embora a data limite para requerimento da permissão tenha sido fixada em 90 dias após a publicação da lei, em 04.03.09, os permissionários que, dentro do prazo legal, se recadastraram, só obtiveram o Termo de Permissão de Uso não Qualificado emitido após o cumprimento de todas as condicionantes. Caso do interessado Gésio Alexandrino Teixeira, constante da tabela acima, que obteve o termo, aproximadamente, dois anos após a publicação da lei.

### **Permissionário autorizado sem o respectivo pagamento regular do preço público**

161. Utilizando o mesmo universo amostral, verificou-se o cadastramento e respectivos pagamentos relacionados às ocupações de áreas públicas, ao que foi identificado que o permissionário abaixo, embora esteja de posse do Termo de Permissão de Uso, não foi cadastrado na AGEFIS, tampouco iniciou o pagamento do preço público.

<sup>37</sup> **Art. 35.** O permissionário é dispensado do pagamento dos valores de preço público referentes à ocupação nos quatro primeiros meses, a título de fomento, contados a partir da assinatura do respectivo Termo de Permissão de Uso.

<sup>38</sup> **§ 2º** A dispensa de pagamento dos valores de preço público referentes à ocupação nos quatro primeiros meses, a título de fomento, de que trata o art. 35 da lei, somente será aplicada após a assinatura do termo.



Nº	Órgão	Processo	Ano	Interessado	CPF	Data de assinatura do termo	Data prevista para início da cobrança do preço público	Início do pagamento
6	364	5230	2009	ELIEZIO PINHEIRO FROTA	443.324.751-00	17.10.09	Fev-10	Não cadastrado na AGEFIS

162. Por se tratar de consulta por amostragem, é possível que haja outras ocorrências semelhantes às acima citadas.

### **Causas**

163. Deficiência no controle por parte dos órgãos de fiscalização e controle dos termos e licenças (AGEFIS, Coordenadoria das Cidades e Administrações Regionais).

### **Efeitos**

164. Falta de recolhimento aos cofres públicos de receitas oriundas das permissões e manutenção de quiosques e *trailers* em situação irregular devido à inadimplência, o que pode estimular a disseminação dessa prática.

### **Considerações do auditado**

165. A AGEFIS, por meio do Ofício nº 1051/2013 – GAB/AGEFIS (fls. 828/829 – Volume V), em relação ao recolhimento da taxa, informou que “*vem sendo efetuado mensalmente pelos permissionários o pagamento correspondente*” (fl. 828 – Volume V).

166. Ao manifestar-se sobre o pagamento além do prazo de fomento de quatro meses estabelecido, assim discorreu:

*“No que concerne ao citado no subitem 2.7.3 sobre o início de cobrança do preço público além do prazo de fomento (quatro meses), esclareço que não foi observado o disposto na Lei 4.420/2009 DODF de 05/11/2009, que concede remissão de débitos relativos à ocupação de área pública por permissionários de feiras, trailers, quiosques e similares, anteriores a data de publicação, constituídos ou não, inscritos ou não na dívida ativa, ajuizados ou não.*

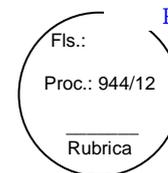
*Portanto, os lançamentos efetuados para os permissionários citados junto ao sistema tributário, respeitaram a remissão concedida”.*

167. A Coordenadorias das Cidades, embora comunicada sobre o teor do relatório prévio (fl. 752 – Volume IV), não encaminhou suas ponderações.

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

168. Conforme exposto, a AGEFIS tem apresentado falhas no controle de adimplência dos permissionários, bem como atraso no envio da lista daqueles que se encontram inadimplentes para a Coordenadoria das Cidades.

169. Mantém-se o entendimento anteriormente tecido. A não cassação dos termos de permissão de uso e das licenças de funcionamento, além de ferir ao disposto na lei, estimula a inadimplência. As falhas devem ser corrigidas com a



maior brevidade possível.

170. A Lei nº 4.420/2009<sup>39</sup> estabeleceu que ficariam remitidos os débitos relativos à ocupação de área pública por permissionários de feiras, *trailers*, quiosques e similares, anteriores à data de sua publicação. Conforme consulta ao *site* da Câmara Legislativa do Distrito Federal, vimos que a norma foi publicada no DODF de 05.11.09. Assim, débitos anteriores a esta data estariam cancelados.

171. Vemos na tabela apresentada que as cobranças relativas aos permissionários listados, por força do art. 35 da já citada Lei nº 4.420/2009, deveriam ser iniciadas, respectivamente, em 29.11.09, 22.02.10 e 27.09.11, datas em que cessam os períodos de quatro meses de fomento estabelecido no §2º do art. 22 do Decreto nº 30.090/09, contados a partir da assinatura dos termos.

172. Como se observa, a remissão de débitos estabelecida pela Lei nº 4.420/2009 não interferiu no direito da fazenda pública à cobrança dos preços públicos na forma apresentada na tabela do § 158 anterior. Dessa forma, cremos que não subsistem as razões expostas pela AGEFIS com relação ao assunto, razão pela qual mantemos o entendimento anteriormente tecido.

### **Proposições**

173. Diante do exposto no presente achado de auditoria, entendemos que o Tribunal deve determinar à AGEFIS que proceda:

- a) à eliminação de casos de inadimplência;
- b) o envio tempestivo da lista de inadimplentes à Coordenadoria das Cidades, em cumprimento do art. 24 do Decreto nº 30.090/2009;
- c) ao saneamento e apuração de permissionários que, embora estejam de posse do Termo de Permissão de Uso, não tenham cadastro na AGEFIS e não estejam regulares com o pagamento do preço público;
- d) à regularização dos débitos cujo início de cobrança foi posterior ao prazo legal de fomento estabelecido no §2º do art. 22 do Decreto nº

---

<sup>39</sup> Art. 1º Ficam remitidos os débitos relativos à ocupação de área pública por permissionários de feiras, *trailers*, quiosques e similares, anteriores à data de publicação desta Lei, constituídos ou não, inscritos ou não na dívida ativa, ajuizados ou não.

§ 1º O disposto nesta Lei aplica-se aos permissionários que tiveram seu estabelecimento demolido por ação da fiscalização e, ainda, por revogação ou vencimento da permissão.

§ 2º A remissão de que trata o caput deste artigo se opera independentemente de requerimento e alcança, inclusive, os estabelecimentos instalados nos terminais rodoviários de propriedade do Distrito Federal ou por ele administrados.

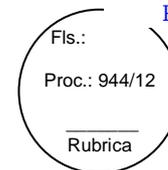
Art. 2º Ficam anistiados os débitos relativos às multas emitidas pela Agência de Fiscalização do DF – AGEFIS contra os permissionários de feiras, quiosques, *trailers* e similares.

Art. 3º O benefício de que trata art. 1º desta Lei não autoriza a restituição ou a compensação de valores eventualmente recolhidos.

Art. 4º Fica concedida remissão dos débitos relativos à Taxa de Rateio devida pelos permissionários de quiosques, *trailers* e similares, inclusive daqueles instalados em terminais rodoviários de propriedade do Distrito Federal ou por ele administrados.

Art. 5º Ficam remitidos os créditos tributários relativos ao regime tributário Simples Candango, instituído pela Lei nº 2.510, de 29 de dezembro de 1999, devidos pelos permissionários de feiras, quiosques, *trailers* e similares, inscritos ou não em dívida ativa, ajuizados ou por ajuizar, existentes anteriormente à data de publicação desta Lei.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na forma do art. 14, incisos I e II do caput e § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.



30.090/09 e apuração da existência de outros casos semelhantes;

e) o aperfeiçoamento das metodologias internas, visando à não reincidência de descumprimento do art. 35 da Lei nº 4.257/08 c/c o §2º do artigo 22 do Decreto nº 30.090/09.

174. A Corte deve determinar, ainda, à Coordenadoria das Cidades que proceda ao saneamento das falhas detectadas, com aperfeiçoamento das metodologias internas visando ao cumprimento do art. 24 do Decreto nº 30.090/09 no que tange à cassação dos Termos de Permissão dos inadimplentes há mais de três meses, com posterior envio à Administração Regional competente para a cassação das Licenças de Funcionamento e à AGEFIS, para posterior atuação da fiscalização.

### ***Benefícios Esperados***

175. Regularização dos quiosques e *trailers* em situação de inadimplência e consequente quitação de débitos com a fazenda pública, bem como a não aceitação de situações de ilegalidade, por meio do envio da lista de permissionários inadimplentes há mais de três meses, para fins de cassação do Termo de Permissão de Uso e da Licença de Funcionamento, respectivamente, pela Coordenadoria das Cidades e Administrações Regionais competentes.

176. A medida evitaria, ainda, a disseminação dessa prática ocasionando estímulo aos permissionários adimplentes à manutenção de seus pagamentos nas datas estipuladas, trazendo benefícios sociais por meio da redução da sonegação e consequente aumento da arrecadação.

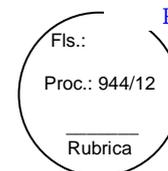
### **2.8 QA 8 - “A Coordenadoria das Cidades possui cadastro único dos permissionários de ocupação de área pública por mobiliário urbano do tipo quiosque e *trailer*?”**

*A Coordenadoria das Cidades possui cadastro único dos permissionários de ocupação de área pública por mobiliário urbano do tipo quiosque e trailer.*

177. O art. 28 do Decreto nº 30.090/09<sup>40</sup> definiu que a COORSEP, atualmente Coordenadoria das Cidades, deveria instituir um cadastro único reunindo as informações sobre os permissionários de ocupação de área pública por quiosques ou *trailers*. Em resposta à Nota de Auditoria nº 03-944/12 (fls. 291/292), a Diretoria de Serviços Públicos – DSERP da Coordenadoria das Cidades, por meio do Ofício nº 293/2012/DSERP (fls. 297/298), apresentou as justificativas que entenderam pertinentes. Os documentos contêm as seguintes informações:

178. NA (Nota de Auditoria): “a) essa Diretoria possui cadastro único dos permissionários de ocupação de áreas públicas por quiosques e *trailers*, nos termos do art.

<sup>40</sup> Art. 28. A Coorsep instituirá cadastro único dos permissionários de ocupação de área pública por mobiliário urbano do tipo quiosque e *trailer* e disponibilizará acesso para consulta aos órgãos e entidades do Governo do Distrito Federal, desde que autorizado pela Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal.



28 do Decreto nº 30.090/2009? Existem diferentes perfis de acesso a esse cadastro (administrador/usuário)? Quais os critérios de segurança? Quais informações são disponibilizadas?”.

179. Resposta: “a) Cadastro único de Quiosque, Trailer e Similares implantado. Quanto aos diferentes perfis de acesso (administrador/usuário) utilizamos a política de acesso do Active Directory Windows Server 2008 que é um serviço de diretório de rede mais utilizado do mundo. Isso significa que é uma maneira de organizar e simplificar o acesso dos recursos da rede centralizando-os; bem como, reforçar a segurança e dar proteção aos objetos da database contra intrusos, ou controlar acessos dos usuários internos da rede por meio da autenticação e permissão de acesso de usuários que podem ser de Administrador/usuário com privilégios de acesso de leitura, listar conteúdo na pasta, ler e executar, modificar, gravar, controle total, permissões especiais e etc.

Além dos critérios de segurança do Active Directory utilizamos também Criptografia para acesso ao banco de dados/ Cadastro Único onde impede que os dados sejam lidos por outras ferramentas e força os usuários a inserirem uma senha e impedir que usuários indesejados abram o banco de dados.

As informações que são disponibilizadas pelo cadastro único se referem ao controle de dados pessoais do requerente, número do processo, endereço da solicitação da área pública, área ocupada por m<sup>2</sup>, preço público, identificação de documentos para regularização, identificação do usuário/servidor que realizou a análise documental, encaminhado à AGEFIS, pendência do plano de ocupação, controle de termos de permissão emitidos e etc”.

180. Comentários: De fato o cadastro único encontra-se implantado. Durante a execução da auditoria, pode-se observar que vem auxiliando sobremaneira os trabalhos da Coordenadoria, pelos seguintes fatos:

- permite a recuperação rápida das informações (como observado com a presença de permissionários no órgão), pelo sistema ou pelo resgate do processo físico;
- possibilita um controle mais efetivo sobre as informações armazenadas, possibilitando identificar as pendências de cada processo, comunicando-as aos permissionários, bem como tomar decisões internas em função da situação específica de cada caso.

181. Além disso, os servidores da Unidade de Serviço Públicos foram treinados a utilizar o sistema eletrônico desenvolvido pela USP, pelo qual os usuários podem obter a informação do processo em poucos segundos e solicitar ao Arquivo o processo fisicamente. Hoje, o prazo de entrega do processo ao usuário solicitante, após o seu pedido, em geral, não passa de 5 minutos.

182. Constataram-se diversos avanços com a implantação de metodologias e sistemas de informação e que a demanda por processos do arquivo é grande. Porém, a unidade conta com apenas um servidor lotado no arquivo. Esse fato pode prejudicar o tempo de entrega do processo ao usuário, além da organização e a aplicação de metodologias e procedimentos necessários para a boa gestão de um arquivo setorial.

183. Hoje a Diretoria de Serviços Públicos da Coordenadoria das Cidades está informatizada e detém vários sistemas e bancos de dados armazenados em seus computadores (servidores). Há atualmente uma grande demanda por informações e



documentos relativos a quiosques, *trailers* e similares, feira livres, feiras permanentes, ambulantes, engenho publicitário, banca de jornal e de revistas.

184. Os outros itens da resposta da Coordenadoria das Cidades já foram comentados neste relatório.

185. Não foram identificados achados referentes a esta questão de auditoria.

## 2.9 Outros Achados

### 2.9.1 Achado 6 – Emissão de Termos de Permissão de Uso pela Coordenadoria das Cidades em desacordo com o Plano de Ocupação.

#### **Critérios**

186. Plano de Ocupação de Águas Claras.

#### **Análises e Evidências**

187. A Lei nº 4.257/2008 estabelece as condições para instalações de quiosques, quanto a área, características, respeito ao projeto urbanístico, projeto padrão e plano de ocupação. No art. 3º e 5º<sup>41</sup>, observa-se regras claras que condicionam a elaboração dos planos de ocupação para a instalação de quiosques e

---

<sup>41</sup> Art. 3º A instalação dos quiosques deve obedecer ao projeto-padrão de arquitetura que será elaborado e aprovado pelo Poder Executivo, obedecendo, no mínimo, aos seguintes parâmetros construtivos:

I – área máxima permitida de projeção da cobertura no solo, computado nessa área o percentual destinado à manipulação de alimentos, aos banheiros e à área de consumo, de:

a) quinze metros quadrados na poligonal da Região Administrativa do Plano Piloto – RA I;

b) sessenta metros quadrados nas demais Regiões Administrativas;

II – altura máxima permitida de três metros e oitenta centímetros, incluídas a cumeeira e a caixa d'água não aparente.

§ 1º O projeto-padrão define o padrão construtivo e estabelece características diferenciadas considerando as atividades a serem desenvolvidas no local e as especificidades de cada Região Administrativa.

§ 2º O projeto-padrão dos quiosques localizados no Conjunto Urbanístico de Brasília deve ser submetido à anuência do órgão local de preservação do patrimônio cultural.

§ 3º Aos ocupantes de quiosques com metragem superior a 60m<sup>2</sup> (sessenta metros quadrados) fica assegurada a permanência das suas instalações de funcionamento da atividade exercida, num período de transição de 18 (dezoito) meses, contados a partir da publicação da presente Lei.

§ 4º Comprovada a necessidade pelos ocupantes dos mobiliários urbanos, poderá o Poder Executivo autorizar a instalação de toldo retrátil nos quiosques, cabendo-lhe a responsabilidade pela definição de seu tamanho e características. (Parágrafo acrescido pela Lei nº 4.486, de 2010.)

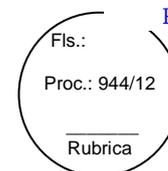
(...)

Art. 5º A instalação de quiosques e trailers no Distrito Federal é permitida somente se previstos em projeto urbanístico aprovado e registrado no cartório de registro de imóveis, ou em projeto paisagístico aprovado, ou constante no Plano de Ocupação.

§ 1º Os documentos descritos no caput devem ser aprovados pelos órgãos ou entidades de planejamento urbano.

§ 2º No Conjunto Urbanístico de Brasília, os documentos descritos no caput devem ter, também, a anuência do órgão ou entidade local de preservação do patrimônio cultural.

§ 3º Os quiosques e trailers localizados em Unidades de Conservação ficam condicionados à prévia anuência do respectivo órgão ou entidade gestor.



*trailers.*

188. Em inspeção aos quiosques e mediante informações prestadas pela Administração de Águas Claras (fls. 649/654) observamos o que se segue:

- a) emissão de Termo de Permissão de Uso para ocupação de área com metragem maior que aquela estabelecida no Plano de Ocupação - Av. das Castanheiras, esquina com Rua das Pitangueiras, ao lado do Lote 1190, em nome de Toshiko Yoshimoto; e
- b) emissão de Termos de Permissão de Uso com destinação diferente daquela estabelecida no Plano de Ocupação - Av. Parque Águas Claras, esquina com Rua Carnaúbas, em nome de Marlene Carvalho de Araújo, e Av. Boulevard, em frente à Rua 5 Sul, em nome de Cláudio Alessandro Pereira Leite.

### **Causas**

189. Deficiência na comunicação entre a Coordenadoria das Cidades e as Administrações Regionais.

### **Efeitos**

190. Desrespeito ao Plano de Ocupação e impactos na infraestrutura existente, na visibilidade em intersecções viárias, na circulação no entorno dos quiosques e *trailers*, no fluxo de segurança de pedestres e veículos, na harmonia das relações entre quiosques, *trailers* e demais estabelecimentos comerciais, no perímetro de segurança escolar e na paisagem urbana da cidade e nas visuais dos conjuntos arquitetônicos, dentre outros.

### **Considerações do auditado**

191. Tanto a Coordenadoria das Cidades quanto a Administração Regional de Águas Claras não se manifestaram a respeito do assunto, embora comunicadas (fls. 752 e 736, respectivamente).

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

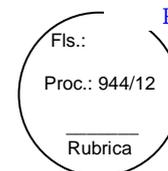
192. As irregularidades apontadas devem ser saneadas, na maior brevidade possível.

### **Proposições**

193. Determinar à Coordenadoria das Cidades que casse os Termos de Permissões de Uso Não Qualificada em desacordo com o Plano de Ocupação de Águas Claras e, caso julgue conveniente, expeça novos termos que estejam em consonância com o referido plano, comunicando à AGEFIS sobre os procedimentos adotados com relação a esses assuntos, para posterior atuação da fiscalização.

### **Benefícios esperados**

194. Regularizar a situação dos quiosques em questão, visando o respeito ao Plano de Ocupação de Águas Claras para evitar os impactos negativos enumerados: na infraestrutura existente, na visibilidade em intersecções viárias, na circulação no entorno dos quiosques e *trailers*, no fluxo de segurança de pedestres e veículos, na harmonia das relações entre quiosques, *trailers* e demais estabelecimentos



comerciais, no perímetro de segurança escolar e na paisagem urbana da cidade e nas visuais dos conjuntos arquitetônicos, dentre outros.

### 3. CONCLUSÕES

195. A presente auditoria foi realizada no âmbito das Administrações Regionais, Secretaria de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano – SEDHAB, Coordenadoria das Cidades e Agência de Fiscalização do DF - AGEFIS, prevista no Plano Geral de Ação para o exercício de 2012. Em cumprimento à Decisão nº 2.283/2012 (fls. 197), que aprovou o Levantamento Preliminar de Auditoria (fls. 187/193), obtivemos respostas às 8 questões de auditoria elencadas na Matriz de Planejamento (fls. 184/186).

196. Sobre a questão 1, verificamos que, embora algumas Administrações Regionais preferiram elaborar projetos próprios, há projeto-padrão elaborado e disponibilizado pela SEDHAB, mas a fiscalização desempenhada pela AGEFIS é deficiente (achado 1 – item 2.1.1), fato corroborado pela denúncia juntada aos autos, que evidenciou a existência de *quiosques* instalados no Setor Médico Hospitalar Sul em desacordo com o projeto. Entendemos que é fundamental a melhoria da fiscalização por parte da AGEFIS, a fim de inibir a existência de quiosques instalados fora dos padrões definidos.

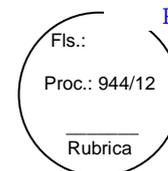
197. Quanto à questão 2, apuramos que não há projeto urbanístico aprovado e registrado no cartório de imóveis, ou projeto paisagístico aprovado, ou constante no Plano de Ocupação, quando da instalação de quiosques e *trailers*.

198. Considerando que a Lei nº 4.257 foi promulgada no ano de 2008 e os quiosques e *trailers* existentes já se encontravam instalados nas Administrações Regionais; que após sua edição, não houve licitação para instalação de novos quiosques e *trailers* e que, nenhuma das Administrações possui Plano de Ocupação completo, não é pertinente que se cobre de tais administrações projeto urbanístico ou paisagístico na atual conjuntura.

199. No que tange à questão 3, constatamos que não há Plano de Ocupação completo elaborado pelas Administrações Regionais. Apenas foram concluídos parte dos planos de ocupação das Administrações de Brasília, Águas Claras e Brazlândia. Cerca da metade das Administrações tentaram confeccionar seus planos de ocupação e nenhuma delas o possui em sua totalidade.

200. Os planos deveriam ser elaborados pelas Administrações no prazo de um ano após a regulamentação da Lei nº 4.257/08, conforme definido no art. 9º. Porém, em vista da não regulamentação dessa parte da lei, o prazo legal não se iniciou e a análise da questão ficou prejudicada. Inclusive, a ausência de regulamentação do Capítulo III da Lei nº 4.257/08 (achado 2 – item 2.3.1) demonstra, ao nosso ver, inércia do Governo do Distrito Federal, o que dificulta o gerenciamento e fiscalização dos quiosques e *trailers*, e possibilita a utilização indevida de áreas públicas e inviabiliza, também, a eventual realização de licitações.

201. Com relação à questão 4, averiguamos que não houve licitação para a utilização de área pública por quiosques e *trailers* após a edição da Lei nº 4.257/2008, em razão da não conclusão dos respectivos planos de ocupação. A



licitação, porém, é necessária, pois o art. 10 da Lei nº 4.257/08 c/c a Lei Federal nº 8.666/93 dispõem que a utilização de área pública deve ser precedida de licitação pública. Considerando os efeitos *ex nunc* da ADI nº 2009.00.2.011901-8, as situações já consolidadas até a publicação da Lei nº 4.257/08, ou seja, 04.12.08, teriam direito à permissão de uso não qualificada.

202. Assim, a licitação só deverá ser realizada para os futuros permissionários que não foram contemplados pela referida norma. Faz-se necessária a conclusão dos planos de ocupação, para a definição das áreas que podem ser ocupadas pelos permissionários que atenderam às condições da Lei nº 4.257/08, para que sejam viabilizadas futuras licitações das áreas que restarem.

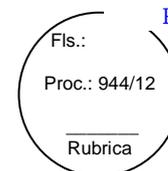
203. Sobre a questão 5, concluímos que a maior parte dos quiosques e trailers em funcionamento não possuem Licença de Funcionamento emitida pelas Administrações Regionais. Estima-se que apenas 17% (dezesete por cento) dos quiosques e trailers em funcionamento estão exercendo suas atividades com a respectiva licença.

204. A ausência de controle dos termos de permissão e das licenças emitidas, por parte da Coordenadoria das Cidades e das Administrações, e a falta de fiscalização por parte da AGEFIS, permitem a existência de quiosques e trailers em funcionamento sem a devida licença de funcionamento (achado 3 – item 2.5.1), causando diversos efeitos indesejáveis. Nesse sentido, a manutenção e controle das informações dos permissionários, por meio do cadastro único, deve ser priorizado pela Coordenadoria das Cidades, devendo proceder ao saneamento das falhas existentes, com posterior comunicação às Administrações Regionais e AGEFIS, para exercício de suas atribuições.

205. A respeito da questão 6, nem todos os que exerciam atividades econômicas em quiosques e *trailers*, até o início da vigência da Lei nº 4.257/2008, requereram ao Poder Executivo Permissão de Uso Não Qualificada e nem todos cumpriram as exigências estabelecidas no artigo 28. Além disso, a Lei nº 4.420/2009 anistiou aqueles que se encontravam em débito com a fazenda pública. Assim, tornou-se inexigível a comprovação de adimplência anterior à data de publicação da Lei, 05.11.09, inclusive quanto a multas aplicadas pela AGEFIS.

206. Foram detectados casos de emissão de Termos de Permissão de Uso não qualificada sem o cumprimento das exigências legais (achado 4 – item 2.6.1). Constatou-se ausência de controle prévio à emissão desses termos, com relação à documentação legal exigível, na época de funcionamento da extinta Coordenadoria de Serviços Públicos – COORSEP. Entende-se que a Coordenadoria das Cidades deve proceder ao saneamento das falhas.

207. Quanto à questão 7, apurou-se que parte dos ocupantes estão exercendo atividades sem o respectivo pagamento regular do preço público referente à área ocupada (achado 5 – item 2.7.1). Verificou-se a ocorrência de atrasos no encaminhamento da AGEFIS à Coordenadoria das Cidades das informações sobre permissionários inadimplentes, que chegava a até 16 meses. Faz-se necessária a correção dessas falhas, ou seja, a eliminação de casos de inadimplência, bem como, na ausência dessa regularização, o envio tempestivo da lista de inadimplentes à Coordenadoria das Cidades, em cumprimento do art. 24 do Decreto



nº 30.090/2009.

208. Verificou-se também a ausência de cassação dos termos de permissão de uso de inadimplentes e falta de comunicação às Administrações Regionais para cassação das licenças de funcionamento. Entende-se que a Coordenadoria das Cidades deve corrigir essas falhas no menor prazo possível, para desestimular a inadimplência e incentivar os permissionários inadimplentes a continuarem honrando seus pagamentos.

209. Detectou-se ainda o início de cobrança de preço público além do prazo de fomento estabelecido, de quatro meses após a assinatura do termo de permissão de uso. O fato demonstra deficiência no controle por parte da AGEFIS, possibilitando exercício da atividade de permissionários inadimplentes. Cremos ser necessário o saneamento das falhas detectadas e apuração da existência de outras semelhantes, para regularização dos débitos cujo início de cobrança foi posterior ao prazo legal, bem como aperfeiçoamento das metodologias internas.

210. Constatou-se, além disso, a existência de permissionário autorizado sem o registro na AGEFIS e sem o respectivo pagamento regular do preço público. O fato aponta para nova deficiência de controle por parte da AGEFIS, que deve ser corrigida.

211. No que diz respeito à questão 8, a Coordenadoria das Cidades possui cadastro único dos permissionários de ocupação de área pública por mobiliário urbano do tipo quiosque e *trailer*. Verificou-se que o cadastro único previsto pelo art. 28 do Decreto nº 30.090/09 encontra-se implantado e reúne as informações necessárias sobre os permissionários. Isso possibilita recuperação rápida de informações e controle mais efetivo sobre elas.

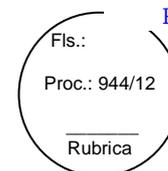
212. Além dos achados relacionados às questões de auditoria abordadas, foi encontrado outro achado (achado 6 – item 2.9.1) que consiste na emissão de dois termos de permissão de uso pela Coordenadoria das Cidades em desacordo com o Plano de Ocupação de Águas Claras. O fato demonstra deficiência na comunicação entre a Coordenadoria das Cidades e as Administrações Regionais. O desrespeito ao plano de ocupação provoca diversos efeitos indesejáveis. As irregularidades devem ser saneadas.

213. Diante das determinações e recomendações apresentadas, entendemos que deve ser elaborado, pelos órgãos responsáveis, um Plano de Ação, a ser encaminhado a esta Corte, constando as medidas a serem adotadas para o cumprimento das proposições ora apresentadas.

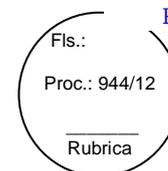
#### 4. PROPOSIÇÕES

214. Ante o exposto, sugerimos à Corte que:

- I. Tome conhecimento:
  - a. do presente Relatório de Auditoria;
  - b. dos documentos acostados às folhas 719/844;



- II. Determine à Agência de Fiscalização do Distrito Federal - AGEFIS que proceda:
- a. à fiscalização dos quiosques em áreas com plano de ocupação aprovado, providenciando o enquadramento dos quiosques e trailers no projeto padrão e plano de ocupação, nos termos do art. 25 da Lei nº 4.257/08, priorizando, com imediata fiscalização, os instalados no Setor Médico Hospitalar Sul – SMHS, Setor Comercial Norte – SCN, Setor Comercial Sul – SCS;
  - b. à eliminação de casos de inadimplência;
  - c. a elaboração de uma rotina de envio periódico e tempestivo da lista de inadimplentes à Coordenadoria das Cidades, em cumprimento do art. 24 do Decreto nº 30.090/2009;
  - d. ao saneamento e apuração de permissionários que, embora estejam de posse do Termo de Permissão de Uso, não tenham cadastro na AGEFIS e não estejam regulares com o pagamento do preço público;
  - e. à regularização dos débitos cujo início de cobrança foi posterior ao prazo legal de fomento estabelecido no §2º do art. 22 do Decreto nº 30.090/09 e apure a existência de outros casos semelhantes;
  - f. ao aperfeiçoamento das metodologias internas, visando à não reincidência de descumprimento do art. 35 da Lei nº 4.257/08 c/c o §2º do artigo 22 do Decreto nº 30.090/09; e
  - g. no prazo de 30 (trinta) dias, a elaboração e encaminhamento ao Tribunal, de um plano de ação, acompanhado de cronograma, para implementação das presentes determinações, conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria;
- III. Determine à Coordenadoria das Cidades que:
- a. promova a revisão integral do cadastro único, com vistas a eliminar as falhas ocorridas no recadastramento previsto pelo art. 28 da Lei nº 4.257/2008 e proceda ao posterior cancelamento das Permissões de Uso Não Qualificadas emitidas de forma irregular, informando às Administrações Regionais, para que cassem as licenças de funcionamento fruto das permissões de uso irregulares, e à AGEFIS para o exercício de sua fiscalização;
  - b. proceda ao saneamento das falhas detectadas (achado 5 – item 2.7.1), com aperfeiçoamento das metodologias internas visando ao cumprimento do art. 24 do Decreto nº 30.090/09 no que tange à cassação das Permissões de Uso Não Qualificadas dos



inadimplentes há mais de três meses, com posterior envio à administração regional competente para a cassação das licenças de funcionamento e à AGEFIS, para atuação da fiscalização;

- c. casse os Termos de Permissões de Uso Não Qualificada em desacordo com o Plano de Ocupação de Águas Claras e, caso julgue conveniente, expeça novos termos que estejam em consonância com o referido plano, comunicando a AGEFIS sobre os procedimentos adotados, para posterior fiscalização; e
- d. no prazo de 30 (trinta) dias, proceda a elaboração e encaminhamento ao Tribunal, de um plano de ação, acompanhado de cronograma, para implementação das presentes determinações, conforme modelo apresentado no Anexo II do presente Relatório de Auditoria;

IV. Recomende:

- a) à Secretaria de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano – SEDHAB que envide esforços, em conjunto com o Governador do Distrito Federal, no sentido de regulamentar o Capítulo III da Lei nº 4.257/2008;
- b) às Administrações Regionais que priorizem a confecção dos respectivos planos de ocupação de quiosques e *trailers* referentes à sua região administrativa;

V. Dê ciência do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da decisão que vier a ser tomada à AGEFIS, Coordenadoria das Cidades, SEDHAB, Administrações Regionais e ao Governador do Distrito Federal;

VI. Dê ciência do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da decisão decorrente, apenas no que couber, ao autor da denúncia objeto do Processo nº 25.519/13;

VII. Autorize o retorno dos autos a esta SEAUD para os fins pertinentes.

Brasília, DF 11 de novembro de 2013.

**Vagner Modesto Silveira**  
Auditor de Controle Externo – 577-1



## ANEXO I - PLANO DE AÇÃO

### AGEFIS

Determinações e Recomendações do TCDF (Itens da Decisão)	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação*
Fiscalização dos quiosques em áreas com plano de ocupação aprovado, providenciando o enquadramento dos quiosques e trailers no projeto padrão e plano de ocupação, nos termos do art. 25 da Lei nº 4.257/08, priorizando, com imediata fiscalização, os instalados no Setor Médico Hospitalar Sul – SMHS, Setor Comercial Norte – SCN, Setor Comercial Sul – SCS.	1)	dd/mm/aaaa
	2)	
	...	
Eliminação de casos de inadimplência.	1)	
	2)	
	...	
Elaboração de uma rotina de envio periódico e tempestivo da lista de inadimplentes à Coordenadoria das Cidades, em cumprimento do art. 24 do Decreto nº 30.090/2009.	1)	
	2)	
	...	
Saneamento e apuração de permissionários que, embora estejam de posse do Termo de Permissão de Uso, não tenham cadastro na AGEFIS e não estejam regulares com o pagamento do preço público.	1)	
	2)	
	...	
Regularização dos débitos cujo início de cobrança foi posterior ao prazo legal de fomento estabelecido no §2º do art. 22 do Decreto nº 30.090/09 e apure a existência de outros casos semelhantes.	1)	
	2)	
	...	
Aperfeiçoamento das metodologias internas, visando à não reincidência de descumprimento do art. 35 da Lei nº 4.257/08 c/c o §2º do artigo 22 do Decreto nº 30.090/09.	1)	
	2)	
	...	

\*Campos a serem preenchidos pelo jurisdicionado.


**ANEXO II - PLANO DE AÇÃO**
**COORDENADORIA DAS CIDADES**

Determinações e Recomendações do TCDF (Itens da Decisão)	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação*
Promova a revisão integral do cadastro único, com vistas a eliminar as falhas ocorridas no recadastramento previsto pelo art. 28 da Lei nº 4.257/2008 e proceda ao posterior cancelamento das Permissões de Uso Não Qualificadas emitidas de forma irregular, informando às Administrações Regionais, para que cassem as licenças de funcionamento fruto das permissões de uso irregulares, e à AGEFIS para o exercício de sua fiscalização.		dd/mm/aaaa
Proceda ao saneamento das falhas detectadas (achado 5 – item 2.7.1), com aperfeiçoamento das metodologias internas visando ao cumprimento do art. 24 do Decreto nº 30.090/09 no que tange à cassação das Permissões de Uso Não Qualificadas dos inadimplentes há mais de três meses, com posterior envio à administração regional competente para a cassação das licenças de funcionamento e à AGEFIS, para atuação da fiscalização.	1) 2) ...	
Casse os Termos de Permissões de Uso Não Qualificada em desacordo com o Plano de Ocupação de Águas Claras e, caso julgue conveniente, expeça novos termos que estejam em consonância com o referido plano, comunicando a AGEFIS sobre os procedimentos adotados, para posterior fiscalização.	1) 2) ...	

\*Campos a serem preenchidos pelo jurisdicionado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

SESSÃO ORDINÁRIA Nº 4668 de 20/02/2014

TCDF/Secretaria das Sessões  
Folha:.....  
Processo: 944/2012  
Rubrica:.....

PROCESSO Nº 944/2012

RELATORA : CONSELHEIRA ANILCÉIA LUZIA MACHADO

EMENTA : Relatório de Auditoria nº 1.3004.12 (fls. 1.013/1066), realizada no âmbito das Administrações Regionais, da Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano - SEDHAB, Coordenadoria das Cidades e Agência de Fiscalização do DF - AGEFIS, com o objetivo de verificar a aplicação da Lei Distrital nº 4.257/08, que estabelece critérios de utilização de áreas públicas do Distrito Federal por mobiliários urbanos do tipo quiosque e *trailer* para o exercício de atividades econômicas.

### **DECISÃO Nº 803/2014**

O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I - tomar conhecimento: a) do Relatório de Auditoria nº 1.3004.12 (fls. 1.013/1066); b) dos documentos acostados às fls. 719/844; II - determinar à Agência de Fiscalização do DF - AGEFIS que proceda: a) à fiscalização dos quiosques em áreas com plano de ocupação aprovado, providenciando o enquadramento dos quiosques e trailers no Projeto Padrão e Plano de Ocupação, nos termos do art. 25 da Lei nº 4.257/08, priorizando os instalados no Setor Médico Hospitalar Sul - SMHS, Setor Comercial Norte - SCN, Setor Comercial Sul - SCS; b) à eliminação de casos de inadimplência; c) à elaboração de uma rotina de envio periódico e tempestivo da lista de inadimplentes à Coordenadoria das Cidades, em cumprimento do art. 24 do Decreto nº 30.090/09; d) ao saneamento e à apuração de permissionários que, embora estejam de posse do Termo de Permissão de Uso, não tenham cadastro na AGEFIS e não estejam regulares com o pagamento do preço público; e) à regularização dos débitos cujo início de cobrança foi posterior ao prazo legal de fomento estabelecido no § 2º do art. 22 do Decreto nº 30.090/09 e apure a existência de outros casos semelhantes; f) ao aperfeiçoamento de metodologias internas, visando à não reincidência de descumprimento do art. 35 da Lei nº 4.257/08, c/c o § 2º do art. 22 do Decreto nº 30.090/09; g) no prazo de 30 (trinta) dias, à elaboração e encaminhamento ao Tribunal de um plano de ação, acompanhado de cronograma, para implementação das presentes determinações, conforme modelo apresentado no Anexo I do mencionado Relatório de Auditoria; III - recomendar: a) à Secretaria de Habitação, Regularização e Desenvolvimento

Urbano - SEDHAB envidar esforços, em conjunto com o Governador do Distrito Federal, no sentido de regulamentar o Capítulo III da Lei nº 4.257/08; b) às Administrações Regionais, priorizar a confecção dos respectivos planos de ocupação de quiosques e trailers referentes à sua região administrativa; IV - dar ciência do Relatório de Auditoria em análise, do relatório/voto da Relatora e desta decisão à AGEFIS, Coordenadoria das Cidades, SEDHAB, Administrações Regionais e ao Governador do Distrito Federal; V - dar ciência do Relatório de Auditoria, do relatório/voto da Relatora e desta decisão, apenas no que couber, ao autor da denúncia objeto do Processo nº 25.519/13; VI - autorizar o retorno dos autos à SEAUD, para os fins pertinentes. Parcialmente vencido o Conselheiro RENATO RAINHA, que votou pelo acolhimento, *in totum*, da instrução.

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

SALA DAS SESSÕES, 20 de Fevereiro de 2014



José Valfrido da Silva  
Secretário das Sessões Substituto



Inácio Magalhães Filho  
Presidente