



## **Auditoria Integrada**

### **Relatório Final**

**Atividades de planejamento das fiscalizações e de aplicação de multas na  
Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal –  
DF LEGAL.**

**(Processo nº 00600-00000088/2020-43)**



Brasília 2022



## **RESUMO EXECUTIVO**

A presente auditoria integrada foi realizada no âmbito da Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal – DF Legal, tendo como objeto as atividades de planejamento das fiscalizações e de aplicação de multas.

O objeto desta Auditoria Integrada foram as atividades de planejamento das fiscalizações e de aplicação de multas na Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal – DF LEGAL.

As atividades de planejamento das fiscalizações foram analisadas em face da legislação vigente bem como da doutrina relacionada. Quanto à aplicação das multas analisou-se se foram medidas eficazes na atuação do órgão.

Desde a última fiscalização realizada no órgão, verificou-se a necessidade de se avaliar os efeitos da mudança de Administração Indireta para Direta, com a extinção da Autarquia, então Agência de Fiscalização do Distrito Federal – AGEFIS, para a atual DF Legal.

### **O que o Tribunal buscou avaliar?**

Se o processo de planejamento e execução das fiscalizações estão sendo realizados conforme as normas, procedimentos e rotinas de trabalho, bem como a doutrina relativa ao planejamento. Também buscou-se avaliar a eficácia da atribuição sancionatória da DF Legal, no que respeita às multas por ela aplicadas.

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

1. As fiscalizações da DF Legal são executadas de acordo com planejamento baseado em critérios técnicos e objetivos, em conformidade com as normas?
2. A aplicação de multas pela DF Legal é medida eficaz no combate a irregularidades sujeitas a sua competência?



## **O que o Tribunal constatou?**

No que respeita ao planejamento do órgão, bem como à execução da sua estratégia, a equipe de auditoria verificou que a DF Legal observou parcialmente as normas regentes e a metodologia adotada (Balanced Scorecard – BSC). Não foram fixadas as metas estratégicas para os exercícios de 2018 a 2020, sendo o período de vigência do plano estratégico compreendido de 2017 a 2020.

Quanto à aderência das fiscalizações ao planejamento, a DF Legal abandonou a estratégia traçada anteriormente sem que se apresentassem os estudos ou justificativas para a alteração do plano estratégico do órgão. O Planejamento passou a ser centralizado na Secretaria de Estado de Economia com a utilização das metodologias Must Win Battles – MWB e Objective Key Results – OKR.

Foi constatado que as Programações Fiscais Táticas (PFTs) da entidade não se constituem em ferramentas de planejamento tático, mas são, na verdade, manuais de procedimento para orientar as operações, sem, contudo, fixar metas ou indicadores de desempenho que possibilitem ao gestor medir o desempenho da Secretaria.

Também, quanto às operações de fiscalização, observou-se a ausência de uniformidade na construção das Programações Fiscais Operacionais PFOs (no caso da DF Legal, assemelham-se a Ordens de Serviço, dizendo quem, o que e onde irá fiscalizar) e se pode concluir que os objetivos estratégicos (seus vários projetos e atividades) não estavam contemplados, em sua totalidade, nas ações fiscais levadas a efeito pela entidade no exercício de 2019.

A situação atual da DF Legal resulta em impossibilidade de quantificar, verificar o comprometimento com o planejamento e medir a atuação do órgão no longo prazo diante da ausência das metas e indicadores estratégicos, tendo em conta o Plano Estratégico elaborado para vigor de 2020 a 2060. Ainda, tem-se o comprometimento do alcance dos objetivos definidos no planejamento e incertezas para os principais stakeholders e colaboradores internos.

A análise das multas concentrou-se na área de fiscalização de obras tendo em vista a disponibilidade de dados. Identificou-se a redução da aplicação de multas, tendo como causa a redução da ação fiscalizatória relatada na questão 01. Com base nos critérios adotados, considerou-se que a multa não está sendo um meio



eficaz para impedir as infrações ao código de obras, tendo em vista irregularidades em sua plena e correta aplicação.

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

Entre as proposições formuladas à DF Legal, destacam-se:

- I. determinar à DF Legal que:
  - a) estabeleça procedimentos padronizados para acompanhamento das infrações, de modo a dar a devida eficácia ao dispositivo de recidiva de multas, em atendimento ao art. 128 da Lei nº 6138/2018 (no caso de obras) e à legislação correlata (no caso das outras especialidades) **(achado 2.2)**;
  - b) estabeleça instância de controle que realize a conciliação dos lançamentos do SISAF no SISLANCA e apure mensalmente o déficit de lançamentos entre sistemas **(achado 2.3)**;
  - c) automatize os cálculos dos valores devidos nas multas, bem como os respectivos juros de mora e correção monetária **(achado 2.3)**;
  - d) conclua a implantação do talonário eletrônico, previsto no PDTI 2019-2020, para prover 100% dos fiscais com a referida tecnologia, bem como indicar o prazo e o responsável pela implantação **(achado 2.3)**;
  - e) implante mecanismo de controle interno no sistema SISAF referente ao registro/alteração/exclusão de multas por ocasião da automação e integração entre os sistemas **(achado 2.3)**;
  - f) automatize o lançamento das multas registradas no SISAF para o SISLANCA de modo a melhorar a eficácia do dispositivo tratado no art. 4º da Portaria n. 01/2019-DF Legal **(achado 2.3)**;
  - g) proceda à apuração e controle das multas não pagas ou que foram extintas por outros motivos (e.g. prescrição, anulada por decisão judicial etc.), com base nos códigos de situação das multas lançadas no SISLANCA, bem como o tempo levado desde a lavra do auto de infração até a sua cobrança, devendo esses dados comporem relatório gerencial do órgão sobre multas **(outro achado 1)**;
  - h) acompanhe o lançamento das multas dentro do sistema SISAF, em



- cumprimento ao art. 4º da Portaria n. 01/2019-DF Legal, designando os responsáveis por tal controle **(outro achado 1)**;
- II. recomendar à DF Legal que:
- a) no processo de elaboração ou revisão do seu planejamento estratégico, qualquer que seja a metodologia, sempre que essa demandar, faça constar do seu Mapa Estratégico, ou ferramenta similar, as metas estratégicas para a totalidade do período de vigência do Plano em questão, bem como as executem até a aprovação de sua respectiva estratégia substituta por ocasião de mudança de legislação ou de mandato executivo **(achado 1.1)**;
  - b) avalie a possibilidade da assinatura, entre os gestores responsáveis, de acordos de resultados nos moldes do ocorrido em 2018 no âmbito da então Agefis **(achado 1.1)**;
  - c) avalie os resultados do planejamento estratégico institucional, mesmo com a perspectiva de mudança de gestão, utilizando-se, no mínimo, dos dados disponíveis dos sistemas informatizados do órgão, em confronto com os objetivos e metas estipulados **(achado 1.2)**;
  - d) promova as fiscalizações de modo aderente ao Planejamento Estratégico **(achado 2.1)**;
  - e) faça um diagnóstico dos recursos humanos, materiais e tecnológicos da Secretaria, e apresente um plano de medidas com vistas a aumentar a eficácia das ações de fiscalização, adotando boas práticas administrativas, identificando responsáveis e prazos de execução **(achado 2.1)**;
  - f) monitore o valor total de multas a ser cobrado, bem como o valor das correções por índices de juros e correção monetária para compor relatório gerencial do órgão **(outro achado 1)**;

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

Espera-se que, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, os administradores da Secretaria promovam o acompanhamento fidedigno das metas estratégicas no curso da execução do planejamento, melhor informem os processos



de revisão e ajuste do planejamento que se fizerem necessários e possam alinhar a alta administração e as equipes de trabalho para a consecução da estratégia organizacional, garantindo a continuidade das ações da administração ao longo dos exercícios, em prol da qualidade dos serviços prestados à população.

Ainda, em se efetuando as recomendações relativas às multas, espera-se um aumento da eficácia no combate às infrações fiscalizadas pelo órgão.



## Sumário

1	Introdução .....	8
1.1	Apresentação .....	8
1.2	Identificação do Objeto .....	8
1.3	Contextualização .....	8
1.4	Objetivos .....	11
1.4.1	Objetivo Geral.....	11
1.4.2	Objetivos Específicos .....	11
1.5	Escopo .....	12
1.6	Montante Fiscalizado .....	12
1.7	Metodologia .....	12
1.8	Critérios de Auditoria.....	13
1.9	Avaliação de Risco Inerente e de Controle Interno .....	13
2	Resultados da Auditoria .....	16
2.1	QA 1 – As fiscalizações da DF Legal são executadas de acordo com o planejamento baseado em critérios técnicos e objetivos, em conformidade com as normas legais? .....	16
2.1.1	Achado 1.1 – A DF Legal deixou de observar o que preconiza a Metodologia BSC e o disposto no artigo 6º, inciso VI, do Decreto nº 37239/2016, ao não fixar as metas estratégicas para o período integral de vigência do Plano Estratégico 2017/2020.....	16
2.1.2	Achado 1.2 – Não aderência das fiscalizações ao planejamento com o abandono da Estratégia constante do Plano Estratégico 2017/2020. ....	25
2.2	QA 2 – A aplicação de multas pela DF Legal é medida eficaz no combate a irregularidades sujeitas a sua competência?.....	35
2.2.1	Achado 2.1 – Evidências de descumprimento da legislação vigente relativa à aplicação de multas.....	36
2.2.2	Achado 2.2 - Evidências de não aplicação de multas nos casos de infração continuada. ....	46
2.2.3	Achado 2.3 – Evidências de não lançamento de multas no SISLANCA. ....	54
2.3	Outros Achados .....	59
2.3.1	Outro Achado 1 – Providências inadequadas em situações de não pagamento de multas .....	59
3	Conclusão .....	64
4	Considerações Finais .....	65
5	Proposições .....	65



## **1 Introdução**

### **1.1 Apresentação**

Trata-se de Auditoria integrada realizada na Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal – DF Legal, consoante o previsto no Plano Geral de Ação de 2020, aprovado pela Decisão Administrativa nº 22/2020<sup>1</sup>.

2. A execução da presente auditoria compreendeu o período de 24.08.2020 (entrega do RLPA) a 13.11.2020 (data da última resposta da jurisdicionada consignada no processo de barramento nº 5452/20-61, vide DA\_PT\_24).

### **1.2 Identificação do Objeto**

3. O objeto desta Auditoria Integrada foram as atividades de planejamento das fiscalizações e de aplicação de multas na Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal – DF LEGAL.

### **1.3 Contextualização**

4. A DF Legal desempenha importante papel na estrutura administrativa do GDF, recaindo sobre aquela a responsabilidade de programar e instituir a Política de Preservação e Desenvolvimento da Ordem Urbanística do Distrito Federal.

5. As fiscalizações<sup>2</sup> devem verificar se: **a.** as edificações, uso e ocupação do solo, bem como o acompanhamento de obras, estão adequados às normas estabelecidas no Código de Edificação do Distrito Federal e no Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT; **b.** estabelecimentos, áreas e logradouros públicos, bem como equipamentos urbanos destinados ao público, estão adequados às normas vigentes; **c.** os estabelecimentos, áreas e logradouros públicos, bem como equipamentos urbanos destinados ao público, estão devidamente higienizados conforme legislação em vigor.

6. A Secretaria deve coibir as ocupações irregulares, vez que estas, além dos prejuízos diretos, como não recolhimento de impostos, causam outros tipos de danos, como, por exemplo, ambientais (degradação de áreas, poluição de

---

<sup>1</sup> Processo n. 27225/2019-e

<sup>2</sup> Regimento Interno, aprovado pela Portaria nº 30, de 16/4/2020, publicado link no DODF de 28/4/2020. Disponível em: <<http://www.dflegal.df.gov.br/regimento-interno-do-dflegal/>>. Acesso em 08 jul. 2020.



nascentes, assoreamento de córregos e rios, eliminação de mata ciliar e de galeria).

7. Sua atuação também visa coibir a realização de atividades econômicas irregulares, ou inadequadas, bem como a má gestão de resíduos de qualquer natureza (por exemplo, o descarte e o acondicionamento), de forma a minimizar ou afastar riscos ambientais e transtornos à população.

8. O Tribunal tem empenhado esforços em manter as atividades de fiscalização de Controle Externo com foco nesta jurisdicionada e suas atividades principais. Das fiscalizações, à conta do TCDF, cabe destacar a auditoria operacional levada a efeito no Processo nº 17006/2014. Como exposto a seguir, este trabalho criou as condições necessárias à realização da fiscalização com o presente escopo.

9. Naquela oportunidade, o TCDF constatou que as ações de fiscalização executadas pela então Agefis não atendiam plenamente ao definido nas normas. Entendeu-se que, no tocante ao uso e ocupação irregular do solo, sua atuação era insuficiente.

10. Também se constatou, à época, a inexistência de um planejamento administrativo e operacional eficiente que contemplasse as ações fiscais a serem executadas, prejudicando o alcance dos objetivos da entidade, o que poderia resultar em danos ao patrimônio público e ao meio ambiente, bem como comprometer a qualidade de vida da população.

11. A auditoria demonstrou que a precariedade da execução e do controle das ações de fiscalização decorria, em parte, da falta de meios para aferir a efetividade destas, dificultando a comprovação de cumprimento da missão institucional da jurisdicionada. O descompasso entre o planejamento e a execução das operações de grande porte refletia na manutenção de situações de irregularidade no uso e ocupação do solo, em face da não realização das operações programadas. Por fim, verificaram-se deficiências na área de Tecnologia da Informação, mostrando que a estrutura organizacional e de recursos disponíveis não propiciavam a atuação estratégica do setor, havendo risco de perda de dados e de danos ao patrimônio, comprometimento da manutenção e do desenvolvimento dos sistemas e aumento do tempo de execução das atividades de fiscalização.

12. A atuação da Corte de Contas resultou em diversas determinações ao órgão, no bojo da Decisão nº 5827/2015, entre outras: a implantação de modelo de



monitoramento da atividade de fiscalização; a reavaliação do sistema de divisão dos trechos de fiscalização e dos critérios para distribuição dos agentes; a implementação do planejamento operacional das ações fiscalizatórias; o melhoramento da capacidade gerencial dos sistemas informatizados; a capacitação de servidores quanto à utilização dos sistemas informatizados; a publicação do novo Regimento Interno; o controle dos prazos de execução das tarefas e dos monitoramentos; a dotação de recursos materiais necessários à fiscalização; a implantação do Plano-Diretor de Tecnologia da Informação.

13. Essa fiscalização foi seguida de monitoramento realizado no Processo nº 21953/2017-e, para verificar o efetivo atendimento das recomendações e determinações inseridas na Decisão n. 5827/2015, avaliando as ações e os resultados alcançados pela jurisdicionada desde o exercício de 2016. O Relatório de Monitoramento (eDoc 352FF7DC) documentou o cumprimento quase integral (92%) da deliberação do Tribunal, resultando em significativa melhora da atuação do órgão.

14. Conforme evidenciado, a entidade adotou medidas para implementar o planejamento operacional das ações fiscalizatórias, com base em critérios técnicos, diretrizes e metas, proporcionando a avaliação dos resultados a serem alcançados, bem como novos mecanismos de monitoramento e controle do território, com a participação dos demais órgãos do Distrito Federal. No que concerne à execução das operações planejadas, observou-se significativa melhora nos resultados alcançados, significativa redução nos cancelamentos decorrentes de falta de efetivo policial, construção de um novo Sistema Informatizado de Serviços e Ações Fiscais (SISAF), entre outras ações segundo as recomendações do órgão de controle externo.

15. Examinando os trabalhos técnicos realizados, o TCDF prolatou a Decisão nº 233/2018, considerou cumprida a Decisão n. 5827/2015 e determinou o arquivamento dos autos.

16. Transcorridos dois anos do encerramento da fiscalização aludida, tendo em vista a extinção da Agefis e sua reestruturação, operadas por meio da Lei n. 6302/2019, realizou-se esta auditoria, a fim de verificar a atual situação da capacidade de planejamento do órgão e a eficácia de sua função sancionatória, questão esta que fugira ao escopo dos trabalhos anteriores.

17. Ressalte-se que a presente auditoria foi afetada pela situação



emergencial desencadeada pela pandemia causada pelo vírus COVID-19. A equipe de auditoria teve limitações para realização de reuniões, sendo que boa parte foram realizadas de modo remoto. Também não se visitaram locais para comprovação de determinadas irregularidades. Como alternativa, optou-se pelo acesso a fotografias do sistema Google Earth para se colher as amostras necessárias.

18. Esta equipe foi amparada pela Resolução n. 333/2020, inciso IV, art. 3º, o qual permitiu o planejamento e a execução remota da fiscalização, diante da impossibilidade do comparecimento ao órgão fiscalizado.

19. Outro fato que deve ser frisado é que, de modo coincidente, o Órgão fiscalizado – no caso, a DF Legal –, esteve à frente da fiscalização das medidas de enfrentamento da emergência causada pela pandemia, sendo amparado pelo art. 7º, caput do Decreto n. 40939/2020. Tal fato atrasou consideravelmente os envios das respostas às Notas de Auditoria, uma vez que toda força de trabalho da Pasta estava nas ruas fiscalizando a cidade.

20. Também, para complementar as análises, utilizaram-se como fontes secundárias as informações de processos que já trataram de temas correlatos, como os processos n. 9630/2018<sup>3</sup> e n. 32956/2015<sup>4</sup>.

## **1.4 Objetivos**

### **1.4.1 Objetivo Geral**

21. O objetivo da presente auditoria foi a verificação do planejamento e execução das fiscalizações e da eficácia da atribuição sancionatória da DF Legal, no que respeita às multas por ela aplicadas.

### **1.4.2 Objetivos Específicos**

22. Na presente fiscalização, as questões de auditoria assim foram definidas:

#### **QA 1: As fiscalizações da DF Legal são executadas de acordo**

---

<sup>3</sup> Tratou de possíveis irregularidades no licenciamento de empresas que ocupam imóveis em Vicente Pires, bem como irregularidades relativas ao cumprimento do Código de Obras.

<sup>4</sup> Tratou, dentre outras irregularidades, do acúmulo de processos nas instâncias recursais da então Autarquia, de indícios de prescrição de créditos tributários e de falha no sistema informatizado – SISAF TRIBUTÁRIO –, o qual deixou de acrescer às multas e aos preços públicos de sua competência atualização monetária, multa e juros de mora devidos.



com o planejamento baseado em critérios técnicos e objetivos, em conformidade com as normas legais?

**QA 2:** A aplicação de multas pela DF Legal é medida eficaz no combate a irregularidades sujeitas a sua competência?

### **1.5 Escopo**

23. Auditaram-se as Subsecretarias responsáveis pelas atividades de fiscalização (Subsecretaria de Fiscalização de Atividades Econômicas – SUFAE, Subsecretaria de Fiscalização de Obras – SUOB e Subsecretaria de Fiscalização de Resíduos – SUFIR) e a Unidade de Instrução e Análise de Recursos – UNIAR.

24. O período analisado compreende os exercícios de 2017 a maio de 2020. Escolheu-se esse período, pois tínhamos dois anos relativos à gestão passada, e mais um ano e meio (até maio/2020) da gestão atual. Em que pese este escopo, a jurisdicionada apresentou dados praticamente só dos anos de 2019 e 2020, conforme DA\_18.

### **1.6 Montante Fiscalizado**

25. Tendo em conta a natureza do trabalho proposto, que englobou o órgão como um todo em uma perspectiva operacional, este campo não foi aplicado aos presentes trabalhos.

### **1.7 Metodologia**

26. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento, merecendo destaque o confronto do planejamento adotado com as normas vigentes bem como a técnica Balanced Scorecard – BSC. Também merece destaque a seleção de Autos de Infração para aferição da reincidência de multas, adoção de medidas mais gravosas e recursos administrativos.

27. Com relação à questão de auditoria nº 1, visitaram-se a Assessoria de Planejamento – ASSPLAN e a Unidade de Geoprocessamento e Monitoramento – UGMON. Também se realizaram videoconferência com as três Subsecretarias (SUOB, SUFAE e SUFIR). Com relação à questão de auditoria nº 2, visitaram-se a Unidade de Tecnologia da Informação – UTEC, a Unidade de Instrução e Análise de



Recursos – UNIAR e a Unidade de Análise e Distribuição de Demandas e Orientação ao Cidadão – UNIDOC (vide DA\_PT\_22).

28. Para o cálculo do quantitativo de repetição das multas, solicitaram-se os autos de infração, cujos respectivos infratores receberam nova multa em um período de até um ano contado da primeira multa. Nessa categoria se encontram as reincidências e as infrações continuadas, dispositivos previstos na legislação das três subsecretarias e, em específico, no art. 128 do Código de Obras (Lei nº 6138/2018). Para apuração do controle feito pelo órgão também se solicitaram os lançamentos das multas nos sistemas SISAF e SISLANCA.

### **1.8 Critérios de Auditoria**

29. Optou-se pela verificação do planejamento, pois não houve fiscalização do órgão depois que houve a transformação para administração direta. Com isso, aferiram-se os critérios de planejamento com o disposto no Decreto nº 37239/2016, referente à Política de Fiscalização de Atividades Urbanas do DF. Nesse normativo encontram-se, entre outros, princípios de fiscalização e parâmetros e instrumentos de planejamento. Também se aferiu o resultado da execução das fiscalizações com a programação fiscal, verificando-se a taxa de execução do planejamento.

30. Como parâmetro doutrinário do planejamento, utilizou-se a obra dos autores Robert Kaplan e David Norton, que expõe a metodologia do Balanced Scorecard (Indicadores Balanceados de Desempenho – tradução livre), tendo em vista que já vinha sendo utilizado pelo órgão na gestão anterior.

31. No âmbito do poder punitivo, a auditoria passada, tratada no Processo nº 17006/2014, não abordou de modo específico o tema multas. Nessa auditoria verificou-se a repetição de uma amostra de autos de infração (multas) para um mesmo CPF/CNPJ, bem como os lançamentos nos sistemas SISAF e SISLANCA.

### **1.9 Avaliação de Risco Inerente e de Controle Interno**

32. A Avaliação de Riscos (vide DA\_PT 07) objetiva delimitar a natureza, extensão e profundidade dos testes a serem realizados na auditoria.

33. Tendo em vista as limitações impostas pela pandemia da Covid-19, optou-se por uma avaliação fundamentalmente documental, por meio do exame da



resposta da jurisdicionada à nota de auditoria NA01, bem como de pesquisa na internet.

34. Verificaram-se o Risco Inerente e a estrutura básica de controles internos, conforme a seguinte definição:

QUADRO 1 – Graduação do Risco Inerente e da Avaliação de Controles Internos

Risco Inerente	Avaliação de Controles Internos
Elevado $\geq 66\%$	Forte $\geq 66\%$
$33\% \leq$ Moderado $< 66\%$	$33\% \leq$ Adequado $< 66\%$
Baixo $< 33\%$	Fraco $< 33\%$

FONTE: Manual de Auditoria TCDF.

35. Para aferir o **Risco Inerente** ao objeto de auditoria, consideraram-se as seguintes variáveis: gravidade, urgência, tendência, complexidade e relevância, relativas ao jurisdicionado e à matéria a ser auditada, conforme detalhado no DA\_PT\_07. O Risco Inerente foi inicialmente avaliado como moderado, estimando-se em 60%.

QUADRO 2 – Risco Inerente

	DF Legal	Matéria auditada
Gravidade	Alta	Alta
Urgência	Média	Média
Tendência	Baixa	Baixa
Complexidade	Alta	Alta
Relevância	Alta	Alta
Materialidade		Baixa
TOTAL		
Média		
Risco inerente (percentual)	60%	

Legenda:  
● Baixa  
● Média  
● Alta  
● N/A

36. No tocante à Avaliação de Controles Internos, como referido, preencheu-se *checklist* tratando de sua estrutura básica no âmbito do jurisdicionado,



estimando-se os controles como **Fortes (Controle Interno foi avaliado em 100%)**<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> DA\_PT 07.



## 2 Resultados da Auditoria

### 2.1 QA 1 – As fiscalizações da DF Legal são executadas de acordo com o planejamento baseado em critérios técnicos e objetivos, em conformidade com as normas legais?

*Parcialmente. Ao elaborar o Plano Estratégico para viger de 2017 a 2020, a DF Legal não fixou as Metas Estratégicas para os exercícios de 2018 a 2020. A estratégia concebida em 2017 foi abandonada no exercício de 2019. Deixou-se de acompanhar os objetivos estratégicos constantes do Mapa Estratégico da então Agefis, elaborado com a metodologia Balanced Scorecard. Por fim, não foi realizado o Feedback da estratégia concebida em 2017, tudo isso contrário à técnica e objetividade do modelo de planejamento concebido e à norma que regulamenta o tema.*

#### 2.1.1 Achado 1.1 – A DF Legal deixou de observar o que preconiza a Metodologia BSC e o disposto no artigo 6º, inciso VI, do Decreto nº 37239/2016, ao não fixar as metas estratégicas para o período integral de vigência do Plano Estratégico 2017/2020.

##### **Critério**

37. Critérios de planejamento do Órgão são extraídos do Decreto nº 37.239/2016, art. 6º, inciso VI, *in verbis*:

*Decreto nº 37.239/2016<sup>6</sup>*

*Art. 6º O plano estratégico é fundamentado no processo de avaliação institucional, estabelece objetivos e padrões de ação, com vigência de 4 anos, tendo como conteúdo mínimo:*

*[...]*

*VI - objetivos e metas,*

*[...]*

1.

---

<sup>6</sup> Regulamenta o §1º do Art. 2º, referente à Política de Fiscalização de Atividades Urbanas do Distrito Federal, da Lei nº 4.150/2008, que dispõe sobre a criação da Agência de Fiscalização do Distrito Federal. (DA\_05-Normativos Aplicáveis, fls. 119/122).



### **Análises e Evidências**

38. A auditoria examinou a documentação relativa ao planejamento estratégico da DF Legal, encaminhada em atenção à Nota de Auditoria nº 09. Tais documentos foram juntados na forma do DA\_17, e a respectiva análise consta do DA\_PT\_26.

39. No planejamento em questão, observou-se a ausência das metas estratégicas da DF Legal, para os exercícios de 2018 a 2020. Embora tenham sido desenhados os objetivos estratégicos referentes a este período, consoante o Mapa Estratégico da Instituição (DA\_16, fl. 14), foram estabelecidas metas estratégicas apenas para o exercício de 2017, em afronta ao disposto no inciso VI do artigo 6º do Decreto nº 37239/2016.

40. A capacidade de gerenciar está diretamente ligada à possibilidade de medir corretamente o que se deseja gerir. Logo, o efetivo sucesso da estratégia implantada demanda um rigoroso acompanhamento da execução das metas e indicadores elaborados. Para tanto, referidas metas devem ser fixadas para todo o período de vigência do plano estratégico elaborado.

41. Mediante a configuração de objetivos, metas e indicadores para o longo prazo, arranja-se um conjunto de ferramentas capazes de orientar o gestor com a segurança necessária para o enfrentamento de mudanças nos cenários internos e externos.

42. Ressalte-se que o processo de Planejamento Estratégico, levado a efeito no âmbito da então Agefis, foi baseado na metodologia do Balanced Scorecard – BSC, consagrada tanto na esfera privada quanto na pública.

43. O BSC é um método de gestão estratégica, criado nos anos 90 pelos norte-americanos Robert KAPLAN e David NORTON, que mede o desempenho organizacional em perspectivas, dispostas em um documento nominado Mapa Estratégico, com os seus respectivos objetivos estratégicos, evidenciando a rede de causalidade existente entre eles<sup>7</sup>.

44. A elaboração de uma estratégia, com fundamento na metodologia BSC, compreende as etapas de Alinhamento Estratégico, Análise de Ambiente,

---

<sup>7</sup> Para melhor conhecimento do tema sugere-se a leitura da bibliografia a respeito indicada.



Identidade Institucional, Mapa Estratégico, Objetivos, Indicadores e Metas Estratégicas.

45. Como a maioria das metodologias de gerenciamento, que envolvem uma estratégia, o BSC também preconiza uma fase de avaliação e revisão. No caso do DF Legal, as etapas subsequentes, de definição do Monitoramento da Execução e da Avaliação dos resultados, foram deixadas para momento posterior. Todavia, a partir da análise dos documentos encaminhados pela entidade, verificou-se que, até o momento, tais etapas não foram executadas, embora tenha sido elaborado documento com a avaliação da estratégia para o exercício de 2018 (DA\_17, fl. 51).

46. No caso em exame, destaque-se que a entidade auditada buscou, ainda, o Alinhamento Estratégico com o Governo do Distrito Federal. O Planejamento Estratégico da então Agefis (2017-2020) ocorreu em consonância com o Planejamento Estratégico do Governo do Distrito Federal, que, em 2016, instituiu o Modelo de Gestão para Resultados e o Sistema Gestão DF, por meio do Decreto nº 37.573, de 25 de agosto de 2016.

47. Em decorrência desse alinhamento, em 13/02/2017, a AGEFIS pactuou um Acordo de Resultados com o GDF, com a interveniência da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal - SEPLAG, contemplando 04 projetos e 11 Indicadores Estratégicos prioritários para o Governo.

48. Cabe destacar, quanto à aplicação do BSC pela então Agefis, durante a elaboração do Plano Estratégico 2017/2020, que a entidade observou com rigor o que prescreve a metodologia. A exceção se aplica à vigência de metas estratégicas e, posteriormente, à fase de reavaliação da estratégia. Isso porque, como já comentado, fixaram-se metas somente para um ano de vigência do Mapa e não consta dos documentos examinados relatórios de reavaliação da estratégia, mas apenas os relatórios de desempenho relativos a 2017/2018. Sobre os demais passos ou etapas da elaboração da estratégia em exame, constatou-se a presença de uma análise ambiental da entidade, mediante a elaboração de uma Matriz SWOT de diagnóstico institucional, sopesando as Forças e Fraquezas da Instituição e as Oportunidades e Ameaças do ambiente externo. Também, a Identidade Institucional definiu a Missão, a Visão e os Valores da então AGEFIS.

49. A meta de longo prazo foi prejudicada por causa da mudança de



governo e conseqüente abandono do Planejamento Estratégico Institucional – PEI anterior. O que pode se observar foi que, até a aprovação do novo PEI, a estratégia anterior foi negligenciada e, portanto, não foi objeto de avaliação, como foi feito em relação aos anos de 2017 e 2018.

50. Recomenda-se, enquanto não aprovado um novo PEI, que seja seguido o antigo até a aprovação do novo, tendo em conta as alterações administrativas que ocorrem na troca de governos. Isso garantirá que o órgão tenha estratégia fixada para o primeiro ano do novo mandato do chefe do executivo, como acontece na elaboração do Plano Plurianual do orçamento do DF.

51. O Mapa Estratégico (DA\_16, fl. 28) concentrou os principais componentes do Planejamento Estratégico – Missão, Visão, Valores, Perspectivas e Objetivos Estratégicos, que norteiam a definição das prioridades, a execução das ações, o monitoramento e avaliação dos resultados. Os Objetivos definiram a pauta de ação da AGEFIS, aglutinando os projetos e indicadores estratégicos afins. No Item Indicadores e Metas Estratégicas, são detalhados os parâmetros que regulam a execução e a aferição das ações.

52. A par de a DF Legal utilizar uma metodologia consagrada e eficaz para o planejamento estratégico, a auditoria observou a já mencionada ocorrência da ausência das metas estratégicas nos exercícios de 2018 a 2020, quando da elaboração da estratégia e confecção do respectivo mapa.

53. Segundo os criadores da metodologia BSC, “*O Balanced Scorecard produz maior impacto ao ser utilizado para induzir a mudança organizacional. Os altos executivos deverão estabelecer metas para os objetivos do scorecard, com três a cinco anos de antecedência, que, se alcançadas, transformarão a empresa.*”<sup>8</sup> .

54. E, ainda, segundo estes mesmos autores:

*“O Processo gerencial de planejamento e estabelecimento de metas permite que a empresa:*

*Quantifique os resultados pretendidos a longo prazo.*

*Identifique mecanismos e forneça recursos para que os resultados sejam alcançados.*

---

<sup>8</sup> A estratégia em Ação: Balanced Scorecard. Robert S. Kaplan, David P. Norton, Rio de Janeiro, Campus 1997, p. 14.



*Estabeleça referenciais de curto prazo para as medidas financeiras e não financeiras do scorecard”.*

55. Aponte-se que o referencial de curto prazo foi devidamente observado na ocasião da assinatura dos Acordos de Cooperação entre a Presidência do órgão e suas Superintendências (DA 16, fls.45/56 e 119/121), ocasião em que as metas para o exercício de 2018 foram fixadas. Acordos de cooperação similares não foram celebrados em 2019 e 2020.

### **Causas**

56. Aponta-se como causas para a ausência das metas de longo prazo no Mapa Estratégico da então Agefis:

- a) a inexperiência na utilização do método de planejamento estratégico;
- b) possível dificuldade do gestor de comprometer-se com metas de longo prazo;
- c) a incerteza resultante do processo eleitoral ocorrido em 2018.

### **Efeitos**

57. Impossibilidade de quantificar, comprometer e medir a atuação do órgão no longo prazo diante da ausência das metas e indicadores estratégicos. Comprometimento do alcance dos objetivos definidos no planejamento. Incertezas para os principais stakeholders e colaboradores internos.

### **Considerações do Auditado**

58. Nos termos do Ofício nº 5/2022-DF-LEGAL/GAB/DIACI (peça 73) a jurisdicionada se manifestou, quanto ao achado 1.1, com o seguinte entendimento, ora sintetizado:

- A auditoria ora realizada teve por foco interstício que envolveu 02 (duas) gestões governamentais (2017 a 2020), cumprindo destacar que a atual gestão assumiu o Governo do Distrito Federal no início do exercício de 2019.
- No processo de transição e de mudança de governo, o primeiro ato governamental foi a edição de Decreto exonerando todos os cargos de confiança existentes no âmbito da administração direta, indireta e fundacional do GDF, com vistas a recompor a estrutura dos órgãos, estando a então Agência de Fiscalização



do DF - AGEFIS inserida neste contexto, sem significar, neste cenário, a descontinuidade dos serviços, mas em mudança/readequação de procedimentos sempre com vistas a dotar a estrutura de governo de maior eficiência e eficácia na execução de sua atividade finalística.

- Ato contínuo a fim de implementação de mudança estratégica na política governamental, foram promovidas a extinção da AGEFIS e a criação da Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal – DF LEGAL, por intermédio da Lei nº 6.302, de 16/05/2019.
- A Lei nº 6302/2019, art. 15, revogou expressamente a Lei nº 4.150/2008, fazendo-se cessar os efeitos do Decreto nº 37.239/2016, então mencionado no presente Achado 1.1, o qual cuidava da regulamentação de dispositivo da referida Lei nº 4.150/2008, isto é, sob a égide dos artigos 5º e 6º, daquele Decreto nº 37239/2016, a extinta AGEFIS tinha a obrigação legal de instrumentalizar e operacionalizar sua política de fiscalização, mediante a implantação de Plano Estratégico, obrigação esta que não foi incorporada à realidade da nova Pasta, qual seja a Secretaria DF LEGAL, seja em seu ato de criação ou seja em qualquer outro normativo publicado posteriormente pelo Poder Executivo Distrital.
- O Plano Estratégico do Distrito Federal - PEDF - para o período 2019 - 2060, está segmentado em oito eixos temáticos: Gestão e Estratégia, Segurança, Saúde, Educação, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, sendo as "batalhas, objetivos e resultados-chave" da DF LEGAL diretamente vinculados aos eixos: Gestão e Estratégia e Desenvolvimento Territorial, conforme se observa do Planejamento Estratégico Institucional da DF Legal (78347982).
- Outro ponto importante a ser destacado é que o PEDF abandonou a metodologia BSC, pela fusão de 02 (duas) outras metodologias, quais sejam a MUST WIN BATTLES – MWB e OBJECTIVE KEY RESULTS – OKR:
  - – **Must Win Battles (MWB)**: batalhas que precisam ser vencidas, define as aspirações de médio e curto prazos.
  - – **Objectives and Key Results (OKR)**: Objetivos e Resultados-Chave, metas de fácil entendimento dentro e fora do governo,



de abordagem versátil, que permite correção de rumo caso ocorram mudanças no contexto da organização.

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

59. Aponte-se, em primeiro lugar, a ocorrência da mudança de metodologia empregada na confecção do Planejamento Estratégico, bem como da responsabilidade para a condução e orientação metodológica para elaboração dos planos, que passa agora para o âmbito da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, obedecendo à centralização ocorrida com o advento da Lei nº 6.302/2019 e, em consequência, desobriga a entidade da observação dos termos constantes do Decreto nº 37.239/2016, em função de sua revogação. O momento atual exime a DF Legal da elaboração independente de seu planejamento estratégico, que passa a ser parte integrante de um todo no âmbito do GDF e, no que respeita à metodologia, conduzido pela SEEC/DF.

60. No que tange à mudança metodológica para a elaboração do planejamento, o advento no âmbito do GDF das ferramentas MUST WIN BATTLES – MWB<sup>9</sup> e OBJECTIVE KEY RESULTS<sup>10</sup>, *a priori*, não acarreta prejuízos ou perda de eficiência em relação à utilização da ferramenta BSC.

61. Na realidade, a ferramenta MWB desenvolveu-se com foco no curto e médio prazo, conceitos que devem ser definidos pelo gestor tendo em conta o mercado em que opera e as próprias condições ambientais levantadas em uma matriz SWOT.

62. O que se poderia arguir é sobre uma possível perda da autonomia enfrentada pela atual DF Legal para validação de suas políticas de fiscalização, transladada que foi a responsabilidade de planejamento para um modo centralizado, no caso, sob o telhado da Secretaria de Estado de Economia.

63. Consoante a pasta mencionou (peça 70, fls. 09), a Unidade de Gestão da Estratégia e Informação da Secretaria de Estado de Economia - UGEI/SEEC possui a competência regimental de promover o desdobramento da estratégia de governo por meio do apoio técnico e metodológico aos órgãos governamentais, na

---

<sup>9</sup> A metodologia MWB surge na obra de Peter Killinge e Thomas Malnight, publicada em 2006, intitulada *Must-Win Battles: how to win them, again and again*.

<sup>10</sup> Metodologia bastante popular usada pela Google, Amazon, Spotify, LinkedIn, Microsoft, entre outras.



elaboração do seu planejamento estratégico.

64. Verifica-se que este apoio é quanto ao aspecto metodológico, ressaltando-se que cabe ao dirigente da Unidade responsável pelo planejamento no âmbito da DF Legal e ao Dirigente Maior da Pasta a validação dos planos elaborados.

65. Isso é adequado, pois afasta um grande risco que poderia ocorrer ao se descartar a expertise dos servidores que laboraram na confecção dos planos estratégicos e operacionais no âmbito da antiga Agefis. É salutar a efetiva participação dos indivíduos qualificados e treinados nas ações fiscalizatórias à conta daquela entidade na elaboração dos futuros planejamentos.

66. Entretanto, a mudança de metodologia e centralização das atividades de planejamento não justificam a ausência das metas estratégicas para os exercícios de 2018 a 2020. Isto porque deveriam estar presentes desde a elaboração do Plano em 2017 de forma a garantir uma visão de longo prazo para o gestor.

67. De todo modo, caso se houvessem fixadas tais metas estas seriam importantes para a avaliação da gestão que assumiu com o novo governo eleito, principalmente para a elaboração de sua nova estratégia. Todavia, o que se verificou foi a concepção de um novo planejamento, acarretando mudanças significativas nos objetivos estratégicos da DF Legal sem que se houvesse concluído uma fase importante do planejamento que é a sua revisão, com a apuração dos objetivos realizados ou não bem como o alcance das metas estratégicas. Não foi realizado o Feedback da estratégia concebida em 2017, tudo isso contrário à técnica e objetividade do modelo de planejamento concebido e à norma que regulamenta o tema. Ou seja, não houve avaliação das metas passadas (2017/2018) e não houve a fixação de metas estratégicas para 2019 e 2020.

68. Outro ponto que merece destaque, como já fora mencionado em sede do Relatório Prévio de Auditoria, reside no fato de que a ausência de métrica de longo prazo implica a impossibilidade de quantificar, comprometer e medir a atuação do órgão no longo prazo diante da ausência das metas e indicadores estratégicos. Criou-se, com isto, o comprometimento do alcance dos objetivos definidos no planejamento e incertezas para os principais stakeholders e colaboradores internos.

69. Nesse sentido a determinação constante do Relatório Prévio deverá ser ajustada, nos termos constantes do item a seguir, para incluir os novos atores que



passam a fazer parte do processo de planejamento da DF Legal. A opinião pelos ajustes das anteriores determinações, agora para constarem como recomendações, se deve ao fato de serem boas práticas de administração e planejamento, salutares em qualquer ambiente, seja público ou privado, cuja gestão envolva a programação tanto no curto quanto no médio e longo prazo.

70. Opinamos, ainda, pela manutenção, como recomendação, da ação com vistas ao engajamento dos atores (gestores) na consecução do plano mediante a assinatura de acordos de cooperação, consoante o descrito em Relatório Prévio.

71. Pisamos, nossas recomendações se fazem ainda necessárias, principalmente pelo fato de vigor no âmbito do GDF um Plano estratégico com abrangência temporal larguíssima (2029 a 2060)<sup>11</sup>, posto que, considerando-se que se trata de uma unidade da federação, sua gestão está submetida a um processo democrático onde o chefe do executivo é escolhido pelas urnas a cada 4 anos. Sendo assim, uma visão de longo prazo é salutar se for acompanhada de planos e metas de médio prazo (4 anos) que se alinhem à visão e à missão institucional.

72. Fundamentamos nossa opinião, ainda, em aspectos estritamente legais, pois nos termos do Decreto nº 39.736/2019, fica instituída a Política de Governança Pública e *Compliance* no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal (artigo 1º). E, de acordo com o artigo 4º, III, do referido Decreto:

*Art. 4º São diretrizes da governança pública:*

*(...)*

*III – monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas públicas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas.*

*(...)*

73. Essas recomendações poderão ser objeto de verificação mediante monitoramento à cargo da Segem, em momento oportuno.

---

<sup>11</sup> <https://www.economia.df.gov.br/gestao-estrategica/>



### **Proposições**

74. Diante do exposto, sugere-se ao egrégio Plenário as seguintes proposições:

- I. recomendar à DF Legal que:
  - a) no processo de elaboração ou revisão do seu planejamento estratégico, qualquer que seja a metodologia, sempre que essa demandar, faça constar do seu Mapa Estratégico, ou ferramenta similar, as metas estratégicas para a totalidade do período de vigência do Plano em questão, ou para os quatro anos de gestão, bem com as executem até a aprovação de sua respectiva estratégia substituta por ocasião de mudança de legislação ou de mandato executivo;
  - b) avalie a possibilidade da assinatura, entre os gestores responsáveis, de acordos de resultados nos moldes do ocorrido em 2018 no âmbito da então Agefis.

### **Benefícios Esperados**

75. Proporcionar ao gestor o acompanhamento fidedigno das metas estratégicas no curso da execução do planejamento, bem como melhor informar os processos de revisão e ajuste do planejamento que se fizerem necessários. Manter o órgão funcionando com base em metas estratégicas em períodos de transição administrativa. Alinhar a alta administração e as equipes de trabalho para a consecução da estratégia organizacional.

### **2.1.2 Achado 1.2 – Não aderência das fiscalizações ao planejamento com o abandono da Estratégia constante do Plano Estratégico 2017/2020.**

#### **Critério**

Artigos 6º e 11 do Decreto nº 37.239/2016, *in verbis*:

*Art. 6º O plano estratégico é fundamentado no processo de avaliação institucional, estabelece objetivos e padrões de ação, com vigência de 4 anos, tendo como conteúdo mínimo:*

*[...]*



*Art. 11. Os planos previstos nesta seção devem ser monitorados durante a execução e avaliados após a efetivação.*

[...]

### **Análises e Evidências**

76. Como comentado no Achado 1.1, o processo de Planejamento Estratégico, levado a efeito no âmbito da DF Legal, foi baseado na metodologia do Balanced Scorecard – BSC. Também, de acordo com a previsão legal constante do artigo 6º supratranscrito, a vigência legal da Estratégia será de 4 anos.

77. Observou-se, contudo, que a partir do exercício de 2019 a DF Legal deixou de acompanhar a execução dos objetivos estratégicos fixados para vigor até 2020 (DA\_PT\_26 e DA\_PT\_22, fl. 6). Evidenciou-se, assim, o abandono da estratégia firmada para ser executada nos exercícios de 2017 a 2020, colocando a perder todo o trabalho efetuado pelos servidores e gestores que se debruçaram sobre a metodologia escolhida e laboraram nos seus passos para conceberem, baseados na técnica e na ciência, o que seria a estratégia do órgão para o período em questão.

78. Tem-se que o abandono da Estratégia prematuramente, sem justificativa, bem como ausência da revisão da estratégia anteriormente escolhida, não encontra amparo nas boas técnicas ou na ciência administrativa.

79. Entre as principais vantagens da metodologia BSC, destacam-se as seguintes:

[...]

- *Esclarecer e obter consenso em relação à estratégia.*
- *Comunicar a estratégia a toda a empresa.*
- *Alinhar as metas departamentais e pessoais à estratégia.*
- *Associar os objetivos estratégicos com metas de longo prazo e orçamentos anuais.*
- *Identificar e alinhar as iniciativas estratégicas.*
- *Realizar revisões estratégicas periódicas e sistemáticas.*
- *Obter feedback para aprofundar o conhecimento da estratégia e aperfeiçoá-la.<sup>12</sup>*

---

<sup>12</sup> A estratégia em Ação: Balanced Scorecard. Robert S. Kaplan, David P. Norton, Rio de Janeiro, Campus 1997, fls. 20.



[...]

80. Tal abandono chama a atenção especialmente em função dos resultados positivos obtidos, na medição de 2018, quanto à execução dos projetos e atividades elaborados e fixados no Mapa Estratégico da Instituição (DA\_PT 26, fls. 11), conforme sintetizado abaixo:

QUADRO 3 – Resultados DF Legal 2018

Status das Metas	Quantidade	%
Cancelado	2	2
Sem prontidão	4	5
Suspenso	9	11
Não concluído/Alcançado	6	7
Concluído	61	74
<b>Total</b>	<b>82</b>	<b>100</b>
% de alcance do Acordo de Resultados 2018		74%

FONTE: Elaboração própria.

81. Segundo os idealizadores do BSC, uma entidade que alcança mais de 70% do estabelecido em sua estratégia pode ser considerada uma entidade de excelência no planejamento.

82. Portanto, ao abandonar a estratégia no exercício de 2019, colocou-se em risco a boa experiência verificada em 2018 e, conseqüentemente, a qualidade dos serviços públicos prestados à população.

83. Também, durante a entrevista já mencionada, além da confirmação do achado, pôde se constatar, ainda, que a entidade apenas preocupou-se com a realização e mensuração da estratégia constante do PPA. Nesse sentido, a estratégia elaborada para vigor até 2020 foi abandonada sem que tenha sido documentada qualquer proposta de revisão ou melhoria na estratégia em comento.

84. Ocorre que as estratégias constantes do PPA e a elaborada no Planejamento Estratégico 2017/2020 não são de modo algum idênticas, sendo que a



segunda é bastante específica e mais abrangente, como pode se ver nos objetivos de uma e de outra estratégia (DA\_17, peças 05 e 06 (PPA) e peça 09 (DF Legal)).

85. No Planejamento Estratégico 2017/2020 (DA\_16, fls. 39/44), consta a perspectiva “7.3 Resultado Institucional”, na qual estão incluídos os objetivos estratégicos relacionados ao objeto desta auditoria.

#### QUADRO 4 – Objetivos e números de Projetos/Atividades

<b>Objetivos</b>	<b>Nº de Projetos/Atividades</b>
16 - Zelar pelo Uso e Ocupação Ordenada do Território.	10
17 - Preservar a integridade do patrimônio cultural e ambiental.	1
18 - Exercer o controle urbanístico e edílico do território, visando a sustentabilidade.	2
19 - Propiciar o controle e o monitoramento integrado, sistemático e contínuo do território do Distrito Federal.	23
20 - Buscar a eficiência, eficácia e a efetividade da Fiscalização de Atividades Urbanas e Ambientais.	9
21 - Promover ações de educação para fiscalização e acessibilidade.	6
22 - Promover o planejamento, ordenamento e regularização territorial de forma integrada e sustentável.	Não menciona

FONTE: Elaboração própria.

86. Já os objetivos estratégicos pactuados no PPA 2016/2019 e alterados por força da Lei de Revisão do PPA nº. 6061, de 29/12/2017 são os seguintes (DA\_17, fls. 09/19):

#### QUADRO 5 - Objetivos, nº Projetos/Atividades

<b>Objetivos</b>	<b>Nº de Projetos/Atividades</b>
004 - Pacto pela fiscalização integrada e governança do Território.	6

FONTE: Elaboração própria

87. Verificou-se que, na elaboração do Plano Estratégico da DF Legal, à época Agefis, ocorreu a mobilização de todos os setores da entidade e a utilização de uma metodologia que consagra a importância da comunicação da estratégia por toda a entidade e a busca da sinergia entre colaboradores e stakeholders.



88. A auditoria verificou então a ausência dos planos operacionais aprovados com vinculação à estratégia anteriormente desenhada. Ao abandonar o acompanhamento da execução da Estratégia do Planejamento Estratégico 2017/2020, no exercício de 2019, a Administração da DF Legal descartou sumariamente o trabalho anterior, em ofensa ao Princípio da Continuidade Administrativa. No caso em análise, a interrupção foi em relação à continuidade do Plano Estratégico Institucional anterior, até a edição do novo plano que se deu somente em 2021.

89. Constatou-se, ainda, que os documentos que se prestariam a compor o planejamento tático, nominados como PFTs (Programações Fiscais Táticas) constituem manuais de procedimentos a serem observados durante as fiscalizações (Operações Fiscais). Estes documentos não fixam metas a serem alcançadas, tampouco indicadores de desempenho para mensuração das fiscalizações.

90. Observou-se, também, a ausência de uniformidade na construção das Programações Fiscais Operacionais PFOs (no caso da DF Legal, assemelham-se a Ordens de Serviço, dizendo quem, o que e onde irá fiscalizar) e se pode concluir que os objetivos estratégicos (seus vários projetos e atividades) não estavam contemplados, em sua totalidade, nas ações fiscais levadas a efeito pela entidade no exercício de 2019 (DA\_PT 21).

91. No que tange às PFOs, observou-se uma significativa redução da realização da estratégia, com a redução da realização das programações.

92. A partir das informações constantes do DA\_16, fls. 57/118 e 122/124, podemos identificar para cada Superintendência a redução ocorrida em relação aos exercícios de 2018 e 2019:

**QUADRO 6 – Redução da realização da estratégia.**

<b>Superintendência</b>	<b>2018</b>		<b>2019</b>		<b>Observações</b>
SUFIR	14 PFT	150 PFO	13 PFT	35 PFO	Embora o quantitativo de PFTs tenha se mantido muito próximo, as PFOs tiveram redução da ordem de 77%.
SUFAE	21 PFT	119 PFO	20 PFT	39 PFO	Idem ao item acima.
SUOP	-	590 PFO	-	473PFO	Redução de 20% das PFPs.
SUOB	11 PFT	41 PFO	10 PFT	26 PFO	Redução de 47% das PFOs.

FONTE: Elaboração própria.



93. Há que tomar em conta que a redução no quantitativo das PFOs não implica necessariamente redução da fiscalização, vez que dentro de uma PFO poderão estar abrangidas mais de uma fiscalização.

94. Paralelo a esse fato, observou-se a redução do quantitativo de servidores e da estrutura da Unidade responsável pelo planejamento da entidade. No momento da auditoria verificou-se que o organograma da empresa previa uma unidade nominada ASSPLAN (Assessoria de Planejamento), (DA\_05, fls. 151). A lotação atual da ASSPLAN é de dois assessores, segundo informação de Assessor daquela unidade<sup>13</sup>.

95. Essa situação é bastante diferente daquela em que foi elaborada a estratégia 2017/2020. Naquele tempo a unidade responsável pelo planejamento era a Superintendência de Gestão e Planejamento – SUGEP com a seguinte configuração (DA\_25, fls. 230):

*SUPERINTENDÊNCIA DE GESTÃO E PLANEJAMENTO –  
SUGEP<sup>1</sup>*

*Assessoria Administrativa – ASSEA*

*Unidade de Captação de Recursos – UNCAR*

*Diretoria de Planejamento – DPLAN*

*Diretoria de Capacitação e Educação – DICAÉ*

*Diretoria de Normas e Procedimentos – DINOP*

*Diretoria Técnica e de Acessibilidade – DITAC*

*Diretoria de Programações Fiscais – DPROF*

*Unidade de Monitoramento da Gestão para Resultados –  
UMOGER*

**Causas**

96. Mudanças estruturais na área de planejamento.

97. Descontinuidade administrativa, materializada, por exemplo, pela rotatividade de Secretários (foram três mudanças, desde o início de 2019), bem como cargos comissionados da área-meio. Em que pese a descontinuidade citada gerar efeitos negativos no desempenho do órgão, não há sugestão, tendo em vista serem

---

<sup>13</sup> Informação conseguida em entrevista com o Assessor de Planejamento.



de livre nomeação e exoneração (fato gerado por ser órgão e ter poderes limitados em relação a outras estruturas administrativas).

### **Efeitos**

98. Perda da capacidade gerencial da estratégia concebida. Redução das fiscalizações empreendidas. Prejuízo na prestação dos serviços públicos à comunidade e na preservação e fiscalização do patrimônio público do Distrito Federal.

### **Considerações do Auditado**

99. A auditada se posicionou quanto ao tema em questão nos termos constantes do Ofício nº 5/2022-DF-LEGAL/GAB/DIACI (peça 73), ora sintetizado:

- Não houve abandono da execução estratégica, pois a fundamentação jurídica alicerçadas na Lei nº 4150/2008 e no Decreto nº 37239/2016, que legitimavam o citado Planejamento Estratégico 2017/2020, foram revogados, restando substituído pelo Plano Estratégico do Distrito Federal - PEDF - para o período 2019 - 2060, o qual está segmentado em oito eixos temáticos: Gestão e Estratégia, Segurança, Saúde, Educação, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, sendo as "batalhas, objetivos e resultados-chave" da DF LEGAL diretamente vinculados aos eixos: Gestão e Estratégia e Desenvolvimento Territorial.
- Não houve ofensa ao Princípio da Continuidade. Não ocorreu, ocorreu interrupção e/ou suspensão, sequer parcial, dos serviços ou atividades desempenhadas com vistas a cumprir a atividade finalística da Secretaria de Proteção da Ordem Urbanística – DF Legal, conforme se verifica no quadro abaixo:

<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
<b>Ações Fiscais – SUOB* (SISAF)</b>	<b>6.797</b>	<b>7.824</b>	<b>6.725</b>	<b>7.601</b>
<b>Ações Fiscais – SUFAE* (SISAF)</b>	<b>4.819</b>	<b>4.298</b>	<b>5.889</b>	<b>5.084</b>
<b>Ações Fiscais – SUFIR* (SISAF)</b>	<b>3.881</b>	<b>4.884</b>	<b>7.066</b>	<b>12.424</b>
<b>Ações SUOP (quantidade de operações)</b>	<b>368</b>	<b>362</b>	<b>553</b>	<b>594</b>



\*Autos de Notificação, de Infração, Embargos, Interdições, Apreensões, Informações Demolitórias, Vistorias de Habite-se.

Fonte: <https://www.dflegal.df.gov.br/paineis-de-resultados/>

- As nomenclaturas tais como Programação Fiscal Tática (PFT) e Programação Fiscal Operacional (PFO) são decorrentes de convenções adotadas pelos gestores, e que podem abranger um grupo pequeno de ações semelhantes (específica) ou um grande número de ações semelhantes. Desta forma, é forçoso concluir que o número destas programações não serve efetivamente para quantificar a quantidade de ações ou operações realizadas e nem a eficácia ou eficiência desta Secretaria.
- Tratando sucintamente da finalidade pensada para cada especificidade de Programação Fiscal à época, tem-se que a PF Tática explica o “que” e o “como” e a PF Operacional especifica “onde”, “quem” e “quando”.
- Não merece prosperar o entendimento de que a redução em seu quantitativo no decorrer dos exercícios repercutiu na redução da realização da estratégia do órgão, conforme “Quadro 6”, mormente pelo fato de que o quantitativo de PFTs e/ou PFOs não é reflexo de eficiência, eficácia ou mesmo de maior volume/quantidade real de ações fiscais em campo.
- Quanto a uma suposta redução no quantitativo de servidores e da estrutura da unidade responsável pelo planejamento da entidade, em 17 de maio de 2019, com a publicação da Lei nº 6.302, de 16 de maio de 2019, que extinguiu a Agência de Fiscalização do Distrito Federal - AGEFIS, autarquia sob regime especial, e criou a Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal - DF LEGAL, órgão da Administração Direta do DF –, foi necessária a reestruturação administrativa desta Pasta, que se concretizou com a edição, no DODF nº 112, de 14 de junho de 2019, do Decreto nº 39.895, de 13 de junho de 2019.
- No aludido Decreto de reestruturação constava a Assessoria de Planejamento - ASSPLAN como unidade administrativa diretamente subordinada ao Gabinete da DF LEGAL, com a competência para tratar do assunto em pauta, de modo que não houve interstício ou descontinuidade na execução deste serviço quando da transferência da AGEFIS para a DF LEGAL.
- Em 29 de janeiro de 2021 foi publicado o Decreto nº 41.479, de 28 de janeiro de 2021, extinguindo a ASSPLAN e transferindo suas competências e atribuições para a Diretoria de Planejamento, Modernização e Valorização do Servidor – DIMOV, unidade administrativa diretamente subordinada à Subsecretaria de Administração Geral – SUAG, onde com a mesma eficiência anterior permanece até a presente data.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE  
3ª DIGEM

- Tomando por base a estrutura da extinta SUGEP/AGEFIS, a ASSPLAN/DF LEGAL, assim como posteriormente a DIMOV/SUAG/DF LEGAL, vieram por assumir as competências, exclusivamente, da então Diretoria de Planejamento – DPLAN/SUGEP/AGEFIS, sendo as demais competências das demais unidades que compunham aquela DPLAN simplesmente realocadas, da seguinte forma, sem qualquer prejuízo ao seu funcionamento ou à sua eficácia/eficiência:

### SUPERINTENDÊNCIA DE GESTÃO E PLANEJAMENTO – SUGEP

Assessoria Administrativa – ASSEA - cuidava tão somente do administrativo da SUGEP, sem necessidade de realocação

Unidade de Captação de Recursos – UNCAR – A captação de recursos hoje é uma batalha diretamente tratada no âmbito do Gabinete da Secretaria, a exemplo da instituição do Fundo de Modernização, Manutenção e Reparelhamento dos Órgãos de Auditoria de Atividades Urbanas e de Fiscalização e Inspeção de Atividades Urbanas – FUNDFAU

Diretoria de Planejamento – DPLAN – realocada para Assessoria de Planejamento - ASSPLAN e posteriormente para Diretoria de Planejamento, Modernização e Valorização do Servidor – DIMOV/SUAG/DF LEGAL

Diretoria de Capacitação e Educação – DICAÉ – realocada para Diretoria de Planejamento, Modernização e Valorização do Servidor – DIMOV/SUAG/DF LEGAL

Diretoria de Normas e Procedimentos – DINOP - realocada para Assessoria de Normas e Procedimentos – ASSNOP/DF LEGAL

Diretoria Técnica e de Acessibilidade – DITAC – realocada para Diretoria de Acessibilidade e Habite-se – DIACCESS/SUOB/DF LEGAL

Diretoria de Programações Fiscais – DPROF – as Programações Fiscais se encontram sob responsabilidade das respectivas Subsecretarias – área fim

Unidade de Monitoramento da Gestão para Resultados – UMOGER – realocada para Unidade de Controle de Resultados – UCR/DF LEGAL

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

100. A revogação da Lei nº 4150/2008 e do Decreto nº 37239/2016, que legitimavam o Planejamento Estratégico 2017/2020, é apresentada pela DF Legal como argumento de que a estratégia não foi abandonada, mas substituída, no caso pelo Plano Estratégico do Distrito Federal - PEDF - para o período 2019 – 2060.



101. Como apontou a auditoria em Relatório Prévio, a entidade, no exercício de 2019, apenas preocupou-se com a realização e mensuração da estratégia constante do PPA. A motivação para tanto agora fica clara, tendo em conta que nesse exercício de 2019 o GDF levou a efeito medidas para implantar a nova metodologia de planejamento, de forma centralizada, como já comentamos nesse Relatório.

102. Resta afirmar que a estratégia elaborada para vigor até 2020, ao ser substituída, o foi sem que tenha sido documentada qualquer proposta de revisão ou melhoria na estratégia em comento, indicando-se o alcance de metas e resultados avaliados naquele ano.

103. Isso deixou uma lacuna no processo de planejamento, no que tange à fase de revisão da estratégia, simplesmente trocando-se o planejamento anterior pelo novo sem qualquer avaliação documentada.

104. A jurisdicionada informa sobre Autos de Notificação, de Infração, Embargos, Interdições, Apreensões, Informações Demolíticas, Vistorias de Habite-se emitidos nos exercícios de 2018 a 2021 (Quadro do parágrafo 65) para dizer que não houve interrupções na atividade fim da pasta.

105. Podem também ser acolhidas as informações a respeito das Programações Fiscais apresentadas. De fato, não se pode fazer uma correlação de que de que a redução em seu quantitativo no decorrer dos exercícios repercutiu na redução da realização da estratégia do órgão. Correta a DF Legal ao afirmar que o quantitativo de PFTs e/ou PFOs não é reflexo de eficiência, eficácia ou mesmo de maior volume/quantidade real de ações fiscais em campo. Isso porque, como foi dito, é possível que sejam emitidas diversas PFOs versando sobre o mesmo assunto/tema, inclusive sendo por vezes aditadas.

106. No que respeita ao quantitativo de servidores lotados na área de planejamento, a Administração ao informar sobre a mudança na metodologia aplicada ao planejamento, justifica em parte, pois minimiza os efeitos da drástica redução observada. De fato, uma vez que os aspectos metodológicos e de coordenação do planejamento passam a ser incumbência de outro órgão, não se vislumbra a necessidade de manutenção da lotação anterior na Unidade de Planejamento da então Agefis.



107. A Posição da equipe de auditoria, tendo em conta as informações carreadas aos autos pela DF Legal, é pela retirada das recomendações efetuadas em sede de Relatório Prévio.

108. Isso porque, no item anterior, já foram apresentadas as recomendações para a DF Legal, relativas aos procedimentos de planejamento em sua fase de revisão, o que poderá ser verificado em fase de monitoramento futuro.

109. Entende-se que o monitoramento futuro (momento a ser definido pela Segem) do assunto tratado nesta auditoria se faz necessário a fim de avaliar a vinculação do planejamento elaborado para vigor a partir de 2020 com as ações fiscalizatórias da DF Legal.

### ***Proposições***

110. Diante do exposto, sugere-se ao egrégio Plenário as seguintes proposições:

- I. recomendar à DF Legal que:
  - a) avalie os resultados do planejamento estratégico institucional, mesmo com a perspectiva de mudança de gestão, utilizando-se, no mínimo, dos dados disponíveis dos sistemas informatizados do órgão, em confronto com os objetivos e metas estipulados.

### ***Benefícios Esperados***

111. Proporcionar ao gestor o acompanhamento fidedigno das metas estratégicas no curso da execução do planejamento, bem como melhor informar os processos de revisão e ajuste do planejamento que se fizerem necessários. Manter o órgão funcionando com base em metas estratégicas em períodos de transição administrativa. Alinhar a alta administração e as equipes de trabalho para a consecução da estratégia organizacional.

## **2.2 QA 2 – A aplicação de multas pela DF Legal é medida eficaz no combate a irregularidades sujeitas a sua competência?**

*Parcialmente. Verifica-se que, a forma como o órgão vem aplicando suas multas não tem se mostrado eficaz, tendo em vista que, no âmbito de obras, não impede o crescimento do número de ocupações e obras ilegais, bem como outras*



*irregularidades correlatas. Todavia, em relação às irregularidades relativas a resíduos sólidos e a atividade econômica, não foi possível aferir essa informação, tampouco verificar o efeito da atuação das citadas áreas de fiscalização devido a limitações ocorridas na auditoria<sup>14</sup>.*

### **2.2.1 Achado 2.1 – Evidências de descumprimento da legislação vigente relativa à aplicação de multas.**

#### **Critério**

112. Atendimento dos dispositivos legais que se referem a aplicação de multa, no contexto das três áreas de fiscalização, conforme estabelece a Legislação<sup>15</sup>.

#### **Análises e Evidências**

113. Nesta questão 2<sup>16</sup> analisamos a eficácia das multas. Dentre as sanções disponíveis considerou-se a multa como o instrumento com maior possibilidade de barrar a ação ilegal, uma vez que, se corretamente aplicada, possui vantagens, como aplicação pouco complexa e exigência de poucos recursos para sua execução, — em oposição a uma demolição, por exemplo. Também pode ser implementada de forma ágil — e tem um efeito real — em oposição à interdição ou ao embargo, pois afeta diretamente o financeiro do infrator.

114. A multa é aplicada por meio do documento chamado de Auto de Infração. Conforme DA\_PT\_28, que tratou da legislação relativa a multas, ela é uma das sanções possíveis de serem aplicadas pelo órgão. Ressalte-se que qualquer ação fiscalizatória deve estar prevista em um documento chamado de Programação Fiscal e deve ser precedida de uma Ordem de serviço<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Vide §125.

<sup>15</sup> Vide DA\_PT\_28 (Análise e Legislação de Multas).

<sup>16</sup> Observação: com vista a responder à QA 2, planejou-se a elaboração de índices com vista a aferir a eficácia da aplicação de multas, a partir de informações referentes a pagamentos de multas, interposição e provimento de recursos e necessidade de adoção de medidas mais gravosas. Ocorre que os dados encaminhados são incompletos ou não foram encaminhados (vide DA\_PT\_33), sob a justificativa de que não há dados ou são de difícil apuração. Desse modo, abandonou-se a elaboração dos índices. Contudo, foi possível aproveitar os dados apresentados, cruzando-os com consulta direta ao sistema SISAF, o que permitiu o embasamento das conclusões relativas à questão em análise.

<sup>17</sup> Regimento Interno da DF Legal. Art. 1º, §3º:

§ 3º As ações de fiscalização de atividades urbanas e de inspeção de atividades urbanas serão precedidas de Programação Fiscal e Ordem de Serviço.



### ***Da Eficácia***

115. Com base em apurações preliminares feitas no DA\_PT\_30<sup>18</sup>, verificou-se que, entre outros aspectos, as infrações relativas a **obras** têm um peso grande no contexto de multas aplicadas pela DF Legal. Isso sinalizou para a elaboração do DA\_PT\_32 (Adensamento). Esse documento analisa a eficácia<sup>19</sup> das multas no contexto de obras. Ocorre que os achados relativos à área de obra são extensíveis para as demais áreas de fiscalização, tendo em vista que os processos de aplicação de multas são comuns às três áreas.

116. Por meio do DA\_PT\_32 (Adensamento) procurou-se registrar o aumento da ocupação de áreas irregulares e da grilagem vertical, que é a construção de pavimentos de forma ilegal. Para essa tarefa, colheu-se uma amostra das invasões “horizontais” e “verticais” no DF ao longo de 20 anos, bem como estudou-se o caso de Vicente Pires. Para escolha da amostra, utilizou-se o Mapa de invasões utilizado pela DF Legal (p. 51, DA\_27), bem como a relação de regiões prioritárias, cuja incumbência de compilar esses dados é da Unidade de Geoprocessamento e Monitoramento – UGMON, de modo principal, em conjunto com outras unidades da DF Legal e as subsecretarias.

117. Vicente Pires, segundo registrado no DA\_PT\_32, é uma área em que houve o parcelamento ilegal de terra e, portanto, um grande adensamento populacional desordenado. Como é sabido, as construções no local não tiveram autorização do poder público, tendo em vista ser uma área ocupada originalmente por chácaras. Nesse sentido, houve o descumprimento do dispositivo do Código de Obras, o qual condiciona o início da obra à obtenção da licença de obras<sup>20</sup>. Atualmente a cidade hoje conta com aproximadamente 80 mil habitantes. Sabe-se que a atuação da DF Legal passa pela aplicação de multas para coerção de ilegalidades como a relatada, mas que, de alguma forma, não está funcionando.

118. A ocupação e invasão de terras continua acontecendo ao longo dos anos no Distrito Federal em que pese a fiscalização de atividades urbanas ser

---

<sup>18</sup> Informação presente na Tabela 2 do DA\_PT\_30, reproduzida na Tabela 5 desse relatório.

<sup>19</sup> A definição de eficácia, segundo o dicionário Michaelis, é o atributo ou qualidade do que é eficaz. Outra definição é a qualidade do que produz resultado esperado. Disponível em <<https://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=&t=&palavra=efic%C3%A1cia>>. Acesso em 1º mar. 2021.

<sup>20</sup> Art. 23 c/c 50 da Lei nº 6138/2018.



exercida desde 1999, por meio das Administrações Regionais e, de forma mais consolidada, desde 2002, com a promulgação do Decreto nº 22.994/2002, que implantou a Secretaria Extraordinária de Fiscalização de Atividades Urbanas do DF, que seria o início da atual estrutura da DF Legal.

119. Por meio de fotos de satélite coletadas no sistema Google Earth e documentadas no DA\_PT\_32, ficam evidentes três macro irregularidades: ocupação de novas áreas (grilagem), aumento da densidade de áreas já ocupadas irregularmente e crescimento vertical desordenado (grilagem vertical).

120. A seguir destacam-se fotos relativas a Vicente Pires. Tem-se ocupação e parcelamento irregular, exemplo de grilagem vertical (construção de prédios), e consequências para população (desabamentos de prédios, inundações, falta de acessibilidade etc.)

FOTO 1 – Ocupação e Parcelamento Irregular. Vicente Pires (1985-2020).





FOTO 2 – Grilagem vertical (Vicente Pires)



FONTE: Google Earth.

121. As consequências são visíveis. A seguir, temos as inundações que acontecem todos os anos em Vicente Pires:

FOTO 3: Inundação de ruas (08/02/2021).



FONTE: Correio Braziliense<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> <<https://www.correio braziliense.com.br/cidades-df/2021/02/4905401-forte-chuva-causa-alagamento-e-queda-de-energia-no-df.html>>

122. Em Vicente Pires temos, também, exemplos de estruturas desabando, como a do **prédio que abrigaria uma faculdade**, matando um homem, conforme segue:

FOTO 4: Desabamento de prédio (20/10/2017)



FONTE: Site<sup>22</sup> do G1.

123. Também o desabamento de uma estrutura de caixa d'água, caindo em cima de casas e carros, conforme foto seguinte:

FOTO 5: Desabamento de caixa d'água (15/11/2020).



FONTE: Site<sup>23</sup> G1.

<sup>22</sup> <<https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/bombeiros-do-df-fazem-buscas-em-predio-que-desabou-em-vicente-pires.ghtml>>

<sup>23</sup> <<https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/bombeiros-do-df-fazem-buscas-em-predio-que-desabou-em-vicente-pires.ghtml>>



124. Segundo informações da imprensa, prédios irregulares, como o que desabou, existem outros 500 — somente em Vicente Pires<sup>24</sup>. Outros exemplos também foram coletados e documentados no DA\_PT\_32.

125. Em que pese a complexidade do tema, citada no DA\_PT\_32 (Adensamento), este documento serve de ponto de partida para a discussão e análise dos dados apresentados pela jurisdicionada. Ressalte-se que, em virtude da natureza das infrações relativas às áreas de Resíduos e Atividades Econômicas – que, em geral, são situações de flagrante delito –, não foi possível avaliar o efeito da ação do órgão nessas áreas da mesma maneira como foi para a área de obras. Outro fator limitador para esta aferição foram as medidas de combate à Covid-19.

126. O que chama a atenção para as infrações no campo de obras é que essas infrações sofrem um efeito chamado **consolidação**. Quando a ocupação chega nesse ponto, como é o caso de Vicente Pires, praticamente não é possível fazer mais nada, pois o custo para desapropriar é muito alto. A única opção que resta para a Administração é convalidar, ou seja, regularizar a ocupação irregular, incluindo suas edificações. E assim tem acontecido em Vicente Pires, Cidade Estrutural, Sol Nascente, Pólo JK, Setor Habitacional São Bartolomeu, Jardim Botânico etc.

### ***Da aplicação das multas***

127. Na p. 05 do DA\_PT\_30 (Recidiva) foi possível verificar redução da aplicação de multas pelo órgão<sup>25</sup>. O fato que chama a atenção é a redução de aplicação de multas do ano de 2018 e 2019. As multas aplicadas em 2018 foram 4698, ao passo que as multas aplicadas em 2019, ou seja, no primeiro ano da nova gestão ficou na casa dos 2064. Segue a tabela:

TABELA 1 - Número de multas aplicadas por subsecretaria por ano (dados fornecidos até 31/5/2020)

---

<sup>24</sup> <<https://www.metropoles.com/distrito-federal/vicente-pires-tem-500-predios-irregulares-e-moradores-correm-riscos>>

<sup>25</sup> Descartamos o ano de 2017, pois foi o ano em que se iniciou o registro no novo SISAF. Como visto na peça 03 do DA\_PT\_34, os dados começaram a ser incluídos somente a partir do 2º semestre de 2017. Caso consideremos que a quantidade de multas aplicadas no 2º semestre seja a mesma do 1º de 2017, isso totalizaria 5756 multas em 2017. Isso reforça a tendência de redução da aplicação das multas.



Ano	SUOB	SUFAE	SUFIR	Total(ano)
2017	0	0	0	0
2018	3277	712	709	4698
2019	739	521	804	2064
2020	381	227	256	864

\*Período: 1/1/2018 a 31/5/2020.  
\*Dados fornecidos pela UTEC (pç51, DA\_18).

FONTE: Peça 3, DA\_PT\_34.

128. Tendo em vista que o ano de 2020 foi atípico, por conta da pandemia, bem como os dados retratam até a data de 31/5/2020, as multas aplicadas nesse ano não foram consideradas na análise. Todavia, utilizando-se os dados apurados diretamente no SISAF é possível verificar que em 2020 a aplicação de multas permaneceu praticamente igual ao ano de 2019<sup>26</sup>. Considerando isso, verifica-se que a atuação do órgão ficou prejudicada em 2020, pois as equipes foram divididas entre as fiscalizações de rotina e as referentes ao descumprimento do Decreto nº 40.939/2020<sup>27</sup>, que trata das medidas de enfrentamento da pandemia.

### **Causas**

129. Como causa, verifica-se que houve o abandono do Planejamento Estratégico 2017-2020 a partir do exercício de 2019.

130. Frisa-se, em adição, outro aspecto da descontinuidade administrativa (vide seção 2.1.2), ou seja, a rotatividade de Secretários (foram três mudanças, desde o início de 2019) e de cargos comissionados da área-meio durante a transição. Em que pese a descontinuidade citada gerar efeitos negativos no desempenho do órgão, não há sugestão, tendo em vista serem cargos de livre nomeação e exoneração (fato gerado por ser órgão e ter poderes limitados em relação a outras estruturas administrativas).

131. Outra causa apresentada pela jurisdicionada é a redução de pessoal em função de aposentadorias, conforme apontado na resposta ao achado 2.1.

<sup>26</sup> Foram apuradas diretamente no SISAF 2303 multas em 2020 até o dia 27.11.2020 – vide tabela\_alfa da planilha Cnslta\_Analise, na peça 03 do DA\_PT\_34).

<sup>27</sup> DECRETO Nº 40.939, de 02.07.2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus e dá outras providências.



### **Efeitos**

132. O efeito da diminuição da aplicação das multas é a redução do impacto fiscalizatório do órgão, possibilitando a ocorrência de toda forma de irregularidade, como as apontadas no DA\_PT\_32 (Adensamento).

### **Considerações do Auditado**

133. Quanto à eficácia da aplicação de multas no combate às irregularidades, segundo a jurisdicionada, outras medidas também são eficazes, como a demolição de construções e apreensões de materiais e equipamentos, que também afetariam as finanças do infrator, pois gerariam a cobrança de custos operacionais e diárias de depósito, além da perda dos materiais e equipamentos utilizados, entre outros, nas edificações e parcelamentos irregulares.

134. Quanto ao estudo desenvolvido por esta equipe de auditoria no DA\_PT\_32 (Adensamento), a jurisdicionada esclareceu que 1/3 de Vicente Pires já está regularizada, sendo que o restante da área está em fase final de regularização por meio da Terracap (venda direta).

135. Sobre a diferença de multas observada na área de obras, esclareceu que isso foi decorrente de ação pontual em Vicente Pires no ano de 2018. Isso pode ter gerado uma falsa redução em anos posteriores. Para comprovar essa ação, encaminhou a planilha constante na peça 71. Lá constam os autos de infração aplicados na localidade de Vicente Pires no ano de 2018, que totalizaram 2573.

136. Em adição, também disponibilizou quadro contendo as ações empreendidas nos anos de 2018 a 2021, conforme segue:

**FIGURA 1 – Número de autuações da DF Legal entre os anos de 2018 e 2021**

DESCRIÇÃO	2018	2019	2020	2021
Ações Fiscais - SUOB* (SISAF)	6.797	7.824	6.725	7.601
Ações Fiscais - SUFAE* (SISAF)	4.819	4.298	5.889	5.084
Ações Fiscais - SUFIR* (SISAF)	3.881	4.884	7.066	12.424
Ações SUOP (quantidade de operações)	368	362	553	594

\*Autos de Notificação, de Infração, Embargos, Interdições, Apreensões, Intimações Demolitórias, Vistorias de Habite-se.

FONTE: Ofício n. 5/2022-DF Legal (peça 73)

137. Destaca a criação de frentes de trabalho denominadas “Pronto Emprego”, normatizadas pela Portaria n. 83/2020-DFLegal, de 02.12.20. De acordo com a DF Legal essas equipes são mais ágeis, pois a atuação seria orientada por



denúncias de invasões em áreas públicas, gerando maior efetividade e eficiência e a otimização dos resultados alcançados.

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

138. No presente processo verificou-se o processo de aplicação da multa, que é uma das formas que a DF Legal pode utilizar no desempenho de suas funções. Para que esse instrumento atinja sua finalidade, deve seguir o caminho desde a autuação até sua cobrança.

139. Estudou-se o caso de Vicente Pires para exemplificar um dos parcelamentos ilegais de terras que se formaram no DF durante a existência do órgão. Ressalte-se que existem dezenas de outras invasões, conforme apontado no DA\_PT\_32 (adensamento).

140. Foi levantado que a atuação do órgão não impediu, entre outras irregularidades, a progressão dos parcelamentos e ocupações ilegais. E uma vez que a situação se instala, ela se torna irreversível. O caso de Vicente Pires é o exemplo em que a situação não pode ser revertida pela Administração, cabendo apenas convalidar as ocupações e as respectivas edificações para que se tenha um mínimo de legalidade naquela ocupação desordenada. Conforme trazido aos autos pela jurisdicionada, 1/3 de Vicente Pires já está regularizado e o restante está em vias de ser regularizado.

141. Sabe-se também que a questão é complexa. Primeiramente porque as operações não dependem apenas da DF Legal, em que pese ter a competência legal para manter a ordem urbanística. Foi apontado na auditoria operacional tratada no Processo n. 17006/2014 que mais de 44% das operações sobrestadas tiveram como motivo a não disponibilidade da polícia militar em acompanhar a execução dos trabalhos e outros 20% das operações não ocorreram pela ausência de auditores e equipamentos. Também foram apontados outros fatores, no Processo n. 9630/2018, como a falta de técnica e de equipamentos específicos para o desfazimento de prédios já construídos, semelhantes aos de Vicente Pires.

142. Conforme informado pela jurisdicionada, outras medidas são mais eficazes que as multas, tais como demolição de construções e apreensões de materiais e equipamentos. Esses métodos possuem um efeito imediato de fácil



mensuração. Ressalte-se, contudo, que essas operações demandam vários recursos, como trator com pá mecânica, rompedor hidráulico, caminhões basculantes, numeroso apoio operacional, conselho tutelar (se tiver menor envolvido), CEB, CBMDF, PM, disponibilidade de espaço (depósito) para colocar produtos apreendidos etc. E como já foi identificado por esta Corte de Contas no Processo n. 17006/2014, esses recursos são escassos ou difíceis de serem reunidos pelo órgão.

143. Ao contrário, a aplicação de multas demanda menos recursos, podendo ser operada por uma equipe reduzida, com a vantagem de cobrir uma grande área em menor tempo. Desse modo, a multa, se corretamente aplicada, tem grande potencial de barrar a ação ilegal.

144. Segundo informado pela jurisdicionada, a diferença de multas observadas na área de obras foi influenciada por operação da DF Legal na cidade de Vicente Pires em 2018. A resposta fornecida pelo órgão não explica a diminuição do número de multas do ano de 2018 para 2019, pois as irregularidades identificadas no ano de 2018 não foram sanadas com a mesma velocidade da queda do número de multas observado. Conforme citado no §124, somente em Vicente Pires, no ano de 2019 foram registrados 500 prédios irregulares, bem como o surgimento de novos. Os números apresentados pela jurisdicionada não condizem com número de irregularidades na amostra selecionada.

145. Ressalte-se que a hipótese de descumprimento da legislação relativa a multas também foi corroborada com o achado 1.1. Conforme se observou, os anos de 2019 e 2020 ficaram sem metas estratégicas estabelecidas e não foram avaliados aqueles resultados. O novo Planejamento Estratégico Institucional, segundo informado pelo órgão, foi aprovado no final de 2020 (peça 69) com vigência a partir de 2021. O órgão permaneceu um período de 2 anos sem metas estratégicas, bem como não se compararam os resultados obtidos da gestão passada com as metas estabelecidas até 2018.

146. Um motivo apresentado pela DF Legal que tem impacto na capacidade fiscalizatória do órgão é a falta de pessoal. Esse argumento foi apresentado pela jurisdicionada na resposta do achado 2.2, e pode ser aproveitado para o presente achado. Segundo informado, o último concurso teria sido realizado em 1994 e a vacância de fiscais já beira os 70% da força de trabalho prevista na



legislação. Não há dúvidas que desde 1994 a cidade cresceu várias vezes e o número de fiscais diminuiu. Esse déficit de servidores acarreta prejuízos para a atuação do órgão. Ressalte-se que, segundo esclarecido, o processo SEI-GDF nº 0110-000386/2016 de contratação de novos servidores, instaurado há 6 anos, ainda não foi concluído.

147. Quanto às recomendações sobre o planejamento, omite-se, nesta seção, tendo em vista que as indicadas no achado 2.1 são suficientes.

### ***Proposições***

148. Diante do exposto, sugere-se ao egrégio Tribunal a seguinte proposição:

- I. recomendar à DF Legal que:
  - a) promova as fiscalizações de modo aderente ao Planejamento Estratégico;
  - b) faça um diagnóstico dos recursos humanos, materiais e tecnológicos da Secretaria, e apresente um plano de medidas com vistas a aumentar a eficácia das ações de fiscalização, adotando boas práticas administrativas, identificando responsáveis e prazos de execução.

### ***Benefícios Esperados***

149. Proteção do Patrimônio Público e segurança da coletividade.

## **2.2.2 Achado 2.2 - Evidências de não aplicação de multas nos casos de infração continuada.**

### ***Critério***

150. De acordo com o art. 128 da Lei 6138/2018, uma infração é considerada reincidente se for cometida no período de 12 meses contados da decisão administrativa definitiva, em caso de recurso. Para uniformização, esse critério foi utilizado para as três Subsecretarias, tendo em vista que há dispositivo semelhante para Subsecretaria de Fiscalização de Atividades Econômicas (Lei n. 5547/15<sup>28</sup>) e

---

<sup>28</sup> Art. 37 da Lei 5547/15 – “É considerado infrator reincidente aquele que comete a mesma infração no período de 12 meses, tendo como termo inicial a data da decisão administrativa definitiva sobre eventual impugnação.”



para a Subsecretaria de Fiscalização de Resíduos Sólidos (Lei n. 5610/2016).

### **Análises e Evidências**

151. No DA\_PT\_30 (Recidiva<sup>29</sup>) analisaram-se os dados relativos à aplicação de multa a uma mesma pessoa física ou jurídica. Estudou-se a recidiva de multas, por meio da aplicação do art. 128 da Lei n. 6138/2018 que trata da aplicação periódica da multa (diária ou mensal) diante da permanência da situação ilegal. Tendo em vista que a multa é aplicada após a violação da lei, quanto menos multas, melhor, indicando que ela está sendo cumprida. Porém, o que se constata é a diminuição do número de multas e o aumento das infrações.

152. A principal fonte de dados para a análise feita no DA\_PT\_30 foi a peça 53 do DA\_18. Esse documento apresenta o caso de repetição de multas — no caso, pessoas que receberam mais de uma multa —, segmentadas por ano (de 2018 a maio de 2020).

153. Inicialmente verificamos a representatividade das recidivas em relação ao total de multas por ano. A tabela seguinte apresenta a relação citada:

TABELA 2 - Recidiva x Multas<sup>30</sup>

Ano	Multas	Reincidência	%
2018	4698	2887	61%
2019	2064	410	20%
2020	864	164	19%

FONTE: Dados fornecidos pela UTEC (peça 51, DA\_18) tratados na peça 3, DA\_PT\_34.

154. Observa-se da tabela anterior que em 2018, as multas recidivas correspondiam a 61% do total de multas. A partir de 2019 (nova gestão) houve uma grande redução das recidivas alcançando um terço da representatividade anterior. Aponta-se que a diminuição da fiscalização foi causa relevante para essa redução.

155. Em adição, conforme metodologia expressa no DA\_PT\_30, consultaram-se 120 registros dos 656 encaminhados. Verificou-se, de início, que mais

<sup>29</sup> Utilizou-se o termo “recidiva” como gênero de duas espécies de infração, quais sejam reincidência e infração continuada, tendo em vista que a legislação faz a diferenciação entre estes dois termos para efeito de dosimetria da pena.

<sup>30</sup> Corresponde à tabela 9 do DA\_PT\_30.



da metade foram cometidos na área de fiscalização de obras (53%). As áreas de fiscalização de atividade econômica e resíduos ficaram responsáveis por aproximadamente 32% e 15%, respectivamente. A tabela seguinte apresenta o número de pessoas que reincidiram nas infrações:

TABELA 3 – Infratores reincidentes por localidade/área fiscalizada

Localidade	n. de PFs/PJs	Localidade	n. de PFs/PJs	Localidade	n. de PFs/PJs
Águas Claras	19	Brasília	1	Águas Claras	2
Brasília	6	Candangolândia	1	Brasília	4
Guará	2	Ceilândia	4	Ceilândia	2
Park Way	2	Guará	2	Jardim Botânico	2
Recanto das Emas	2	Lago Norte	1	Lago Norte	2
Riacho Fundo II	1	Lago Sul	2	Riacho Fundo	7
Samambaia	1	Riacho Fundo II	1	Riacho Fundo II	1
Santa Maria	1	SIA	1	Sobradinho II	1
SIA	2	sobradinho	1	Taguatinga	1
sobradinho	2	Taguatinga	2	Vicente Pires	42
<b>Total AEU</b>	<b>38</b>	<b>Total FAU</b>	<b>16</b>	<b>Total OEU</b>	<b>64</b>

FONTE: Apuração direta no SISAF (peça 02, DA\_PT\_34) de 120 registros fornecidos pela UTEC (peça 53, DA\_18).

LEGENDA: - AEU (especialidade Atividades Econômicas);  
- FAU (especialidade Resíduos);  
- OEU (especialidade Obras).

156. Se compararmos, contudo, o número de multas por especialidade, verifica-se uma representatividade bem maior para a área de fiscalização de obras, conforme se extrai da próxima tabela.

TABELA 4 – Multas (recidivas) por especialidade.

Tipo de Infração	Subsecretaria		
	AEU	FAU	OEU
Atividade econômica em desacordo com alvará de construção	18	-	-
Descarte irregular de resíduos	-	4	-
Descarte irregular de resíduos de obra	-	13	-
Geradores de resíduos sólidos	-	13	-
Lote sem cerca, calçada e sem limpeza	-	5	-
Obra desacordo projeto	-	-	6
Obra não enquadrada na legislação vigente	-	-	6
Obra sem licenciamento	-	-	2518
Propaganda irregular	5	65	-
Sem licença funcionamento	5	-	-
Taxa de execução de obra	-	-	7
Taxa de funcionamento de estabelecimento	147	-	-
Uso de área pública sem licenciamento	15	-	-
<b>Total</b>	<b>190</b>	<b>100</b>	<b>2537</b>



FONTE: Peça 2, DA\_PT\_34.

157. Da tabela anterior, verifica-se que, do total de 2827 (190+100+2537) multas aplicadas à amostra analisada (120 pessoas), quase 90% (2537/2827≈0,897) das multas foram aplicadas às infrações relacionadas à fiscalização de obras.

158. Desse modo, fica evidente que a fiscalização de obras, além de ter o maior número de casos (53%) ilegais, são os que permanecem por maior tempo na situação irregular, gerando grande acúmulo de multas (90%).

159. Do levantamento das multas no contexto da fiscalização de atividades econômicas e de resíduos observa-se que as reincidências também são significativas, apesar de serem em menor número.

160. Em complemento, também é possível verificar a redução da participação da SUOB nos autos de infração, conforme tabela seguinte:

TABELA 5 – Participação da SUOB  
nos autos de infração

Ano	SUOB	SUFAE	SUFIR
2017	74%	14%	13%
2018	70%	15%	15%
2019	35%	25%	40%
2020	42%	28%	30%
média (2017-18)	72%	14%	14%
média (2019-20)	38%	27%	35%

FONTE: Peça 3, DA\_PT\_34.

161. Da tabela anterior é possível verificar que a média de participação da SUOB na geração de multas diminuiu, considerando o total, comparando-se os dois últimos anos da gestão passada (2017/2018) e os dois primeiros anos da nova gestão (2019/2020).

162. Tal fato causa preocupação, em especial considerando o crescimento das irregularidades no campo de fiscalização de obras.

163. Com base na evidência da tabela 2, averiguou-se o caso da Antena de ERB<sup>31</sup> — conforme apurado no DA\_PT\_30. Constatou-se que há uma divergência

<sup>31</sup> Antena – ERB (estação rádio-base), da operadora Claro, instalada na Avenida da Paineiras, Quadra 10, Conjunto A, Lote 06, do Setor Habitacional Jardim Botânico III (SHJB3), cujo lote é destinado para edificação de residência unifamiliar.



nos números de autos lançados no SISAF (4 lançamentos), no SISLANCA (2 lançamentos) e os lançamentos que deveriam ter sido autuados (42 lançamentos) em função do art. 128, Lei nº 6138/2018.

### ***Causas***

164. A causa é a falta de procedimentos padronizados no acompanhamento, pelo órgão, das infrações ao longo do tempo, com o adequado lançamento de multas no caso de reincidências.

### ***Efeitos***

165. O efeito da diminuição das multas é a redução do impacto fiscalizatório do órgão, possibilitando a ocorrência de irregularidades, como as apontadas no DA\_PT\_32 (Adensamento).

### ***Considerações do Auditado***

166. Sobre as recidivas, a jurisdicionada informou que o número de multas atribuídas a um mesmo CPF ou CNPJ não significa necessariamente uma situação de recidiva. As multas atribuídas podem ter origem na permanência da irregularidade apontada, mas também no descumprimento de diferentes dispositivos legais.

167. Exemplificou com a operação realizada no setor habitacional Vicente Pires em que, em razão de obras na fase inicial e antes do processo de regularização fundiária, foram aplicadas multas diárias a infratores reincidentes, conforme peça 71, o que justificaria a diferença do número de aplicação entre as subsecretarias.

168. A respeito do caso da Antena ERB citado no §163, esclareceu que foi aprovada a Lei Complementar n. 971/2020, de 10.07.2020, que definiu critérios urbanísticos para implantação de infraestrutura de telecomunicações no DF e, suspende a aplicação de sanções administrativas pelo prazo de 2 anos, contados a partir da publicação da respectiva regulamentação, no caso o Decreto n. 41446/2020, de 10.11.2020. Argumenta, desse modo, que o levantamento feito por esta equipe de auditoria – de que deveriam ter sido lançados 42 autos, tendo em vista o lapso temporal entre a data da primeira autuação e a última imagem registrada da infração – não é consistente.

169. Esclarece que a simples automação do dispositivo de recidiva de multas é inviável, pois depende que o fiscal verifique, no local da ocorrência da



infração, se está havendo desobediência ou descumprimento de auto lavrado anteriormente.

170. Salaria que não se sustenta o ponto, levantado nesta auditoria, sobre possível redução da ação fiscalizatória do órgão diante dos números apresentados. Em adição, esclarece que, apesar da redução de servidores por aposentadorias e a falta de concurso público desde 1994, o órgão mantém a qualidade dos serviços prestados. Para comprovar, colaciona quadro atualizado contendo a compilação dos dados da peça 73 com quantidade de servidores ativos e servidores previstos na legislação, conforme segue:

FIGURA 2 – Quantidade de servidores DF Legal em 2021.

QUANTIDADE SERVIDORES ATIVIDADE FIM - DF LEGAL - Exercício 2021			
	Total Legislação	Vacância	Nº Atual
Aud. Ativ. Urbana	198	137	61
Aud. Fiscal Ativ. Urbana (obras)	340	237	103
Aud. Fiscal Ativ. Urbana (ativ. econômicas)	423	303	120
Inspetor Fiscal	330	106	224

Fonte: Planilha da Diretoria de Gestão de Pessoas (78981906).

FONTE: peça 72

171. Relata que há uma vacância de 68,97% de servidores da atividade-fim da Secretaria em relação ao total de cargos aprovados pela Lei n. 5226/2013. O último concurso para suprir esses cargos foi realizado em 1994. A iniciativa para suprir a citada vacância está sendo tratada no Processo n. 0110-0000386/2016.

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

172. A permanência da situação infracional atrai a aplicação dos dispositivos de recidiva, que são a reincidência e a infração continuada, ambas do art. 128 da Lei n. 6138/2018. Conforme estudado no DA\_PT\_28 (Multas Legis), existem dispositivos análogos para as outras duas especialidades (Resíduos e Atividades Econômicas).

173. A jurisdicionada afirmou que o número de multas atribuído a um mesmo CPF ou CNPJ pode ser decorrência dos dispositivos relacionados à recidiva, (vide DA\_PT\_30), a exemplo do art. 128 da Lei n. 6138/2018, mas também por estar relacionado a infrações cometidas em outros imóveis do mesmo proprietário.



174. Por certo, esta equipe de auditoria verificou o mesmo fato que o afirmado pela DF Legal, de que as multas que compõem determinado CPF/CNPJ podem possuir mais de uma fonte. Todavia, essa informação apenas reforça a constatação da não aplicação ou da aplicação parcial do dispositivo relativo a recidivas, pois diminui o número de multas atribuídas a apenas um só imóvel pela permanência da situação irregular.

175. Em adição, a análise das reincidências se baseou não somente no acúmulo total de multas de um determinado infrator, mas também na ausência de multas no caso da permanência da infração.

176. O caso da antena de ERB (informações detalhadas no DA\_PT\_30) foi um estudo sobre a aplicação do dispositivo do art. 128, §3º, inciso I da Lei n. 6138/2018, sobre infração continuada, baseado no questionamento da 3ª Procuradoria do Ministério Público junto ao TCDF (e-Doc 4D17DE63). Os argumentos apresentados pela jurisdicionada não afastam a aplicação do dispositivo.

177. Inicialmente, verifica-se que a Lei Complementar n. 971/2020 entrou em vigor em 10.07.2020, definindo critérios para implantação de infraestrutura de telecomunicações no DF. A matéria foi regulamentada apenas no final do ano de 2020 por meio do Decreto n. 41446/2020, de 10.11.2020.

178. A pesquisa realizada por esta equipe ocorreu antes da publicação do referido Decreto e foi constatado que não havia a aplicação do art. 128 da Lei n. 6138/2018. Fazendo os devidos ajustes e recalculando-se o período entre a data da expedição do auto de intimação demolitória n. D063986-OEU e a data da publicação do Decreto n. 41446/2020 (de 27.04.2018 a 10.11.2020), obteve-se um total de 30 meses. Nesse caso, estamos aplicando o princípio *Tempus Regit Actum*, o qual prescreve a aplicação da legislação em vigor à época dos fatos. Diante disso, caso fosse aplicado o dispositivo do art. 128, deveriam ter sido aplicadas 30 multas.

179. Note-se que o art. 128 da Lei n. 6138/2018 não limitou a aplicação das multas à visitação do agente público, ou seja, o número de multas não é o mesmo que o número de visitas do fiscal. Existindo um período entre visitas que seja maior que o estipulado para a repetição da multa, deve ser calculado o número de meses ou dias, conforme o caso, e multiplicar pelo valor da multa.

180. Também é possível verificar que não é justificável a alegação sobre a



diferença de reincidências relativas a 2018. As irregularidades não teriam cessado exatamente na virada do ano de 2018 para 2019, quando se verificou grande queda no número de aplicação das multas com base no art. 128 da Lei n. 6138/2018 (recidivas).

181. Toma-se por base a informação divulgada na imprensa, conforme apontado no DA\_PT\_30 (recidiva), de que há 500 prédios sem alvará de construção. Se considerássemos que cada um desses prédios recebessem uma multa por mês no ano de 2019, apenas a localidade de Vicente Pires contribuiria para a aplicação de 6000 multas relativas à aplicação do art. 128 da Lei n. 6138/2018. Caso incluíssemos outras localidades, o número somente de multas seria muito maior.

182. Verifica-se que o número total de multas é baixo considerando a quantidade de irregulares identificadas e de imóveis que permanecem irregulares (recidivas). A impossibilidade de se automatizar o lançamento de multas com base no art. 128 da Lei n. 6138/2018 não é razão para impedir que o órgão dê a devida eficácia.

183. Do exposto, a solução sugerida é o estabelecimento de procedimentos para acompanhamento das infrações, no sentido de dar eficácia ao dispositivo de recidiva de multas.

### ***Proposições***

184. Diante do exposto, sugere-se ao egrégio Tribunal a seguinte proposição:

- I. Determinar à DF Legal que:
  - a) estabeleça procedimentos padronizados para acompanhamento das infrações, de modo a dar a devida eficácia ao dispositivo de recidiva de multas, em atendimento ao art. 128 da Lei nº 6138/2018 (no caso de obras) e à legislação correlata (no caso das outras especialidades).

### ***Benefícios Esperados***

185. Melhora da eficácia das multas e a consequente proteção do Patrimônio Público.



### **2.2.3 Achado 2.3 – Evidências de não lançamento de multas no SISLANCA.**

#### ***Critério***

186. O critério utilizado é o Decreto nº 38.097/2017 (peça 26, DA\_PT\_28), que instituiu o SISLANCA – sistema para lançamento de créditos de competência do DF combinado com a Portaria nº 01, de 18.06.2019, da DF Legal (DA\_27), que determina o lançamento de todos os documentos oriundos de ações fiscais nos sistemas informatizados até o primeiro dia subsequente de sua emissão.

#### ***Análises e Evidências***

187. Conforme citado, de acordo com a Portaria nº 01 citada, o órgão tem a obrigação de lançar o Auto de Infração nos sistemas SISAF e SISLANCA.

188. Para se aferir esse critério, cruzaram-se os dados de recidiva e os lançamentos do SISLANCA que foram tratados na peça 09, DA\_PT\_34.

189. Encontrou-se que, dos 656 registros de CPF e CNPJ encaminhados (Recidivas), 57 não constavam lançados dentro do SISLANCA. Dentro da amostra, isso corresponde a um percentual de aproximadamente 10%.

190. Outra informação importante é que do total de 4074 multas (geradas pelos 656 registros) não foram lançadas 2366 multas ( $\approx 58,1\%$ ), ou seja, aproximadamente dois terços não se encontravam lançadas no sistema SISLANCA.

191. A composição das 2366 multas que não foram lançadas é a seguinte: 1068 multas ( $\approx 45,1\%$ ) tem sua origem nas multas dos registros que não tiveram nenhum lançamento no sistema e 1298 multas ( $\approx 54,9\%$ ) foram lançadas a menor (calculado na peça 02, DA\_PT\_34 – Análise5).

192. Também se confeccionou outra tabela (peça 02, DA\_PT\_34), mais específica, de alguns “super reincidentes” (infrações ao art. 128, Lei nº 6138/2018), apontados na peça 53, DA\_18. Segue a tabela:



TABELA 6 – Comparativo de multas reincidentes e os respectivos lançamentos no SISLANCA

CPF/CNPJ	Multas	Lançamentos SISLANCA	Composição (por cód de situação)
658***661-87	201	65	30(00)+34(23)+1(34)= 65
891***801-87	157	22	13(00)+9(23)=22
461***081-15	134	57	52(00)+5(34)=57
197***711-61	118	1	1(23)=1
417***401-30	110	2	2(37)=2

FONTE: Peça 02, DA\_PT\_34.

193. Da Tabela 6 observa-se da terceira coluna que poucas multas estão lançadas no SISLANCA. Observa-se da quarta coluna que nenhuma multa foi paga, tendo em vista a ausência do código 01 (código de multa paga). A maioria se encontra como não paga (código 00) ou suspensa administrativamente (código 23).

194. Verifica-se, desse modo, que o lançamento de multas no SISLANCA carece de aperfeiçoamento, tendo em vista a diferença entre multas autuadas no SISAF e multas lançadas no SISLANCA.

### **Causas**

195. Tendo em vista que o lançamento dos documentos no sistema é manual, uma vez que os sistemas não são integrados, isso permite que haja divergência entre os números, além da defasagem intrínseca, citada nas considerações do outro achado 1 (§§221 a 223). Caso os processos fossem automatizados, bastaria lançar o auto de infração no SISAF e automaticamente o SISLANCA seria alimentado.

### **Efeitos**

196. O efeito foi a redução da eficácia das multas e a redução da eficácia da ação fiscalizatória do órgão, possibilitando a ocorrência de toda forma de irregularidade, como as apontadas no DA\_PT\_32 (Adensamento).

### **Considerações do Auditado**

197. A DF Legal ressalta que, conforme o art. 4º da Portaria n. 01/2019, de 18.06.2019, os fiscais do órgão são obrigados a lançarem todos os documentos oriundos de ações de fiscalização nos sistemas informatizados, em uso na Secretaria,



até o primeiro dia subsequente de sua emissão. Caso não estejam sendo lançados, comprometeu-se que irá averiguar e adotar providências.

198. Esclarece que a integração do SISLANCA com o sistema SISAF-DF LEGAL trata-se de uma demanda complexa, a qual está sendo sanada em um esforço conjunto com a Unidade de Tecnologia – UTEC e demais unidades da Secretaria. A nova proposta contempla uma interface com as cobranças pecuniárias de competência do órgão. Informa que:

*“está sendo buscada a integração dos sistemas das duas Secretarias, por meio de web service, mediante estudo que está realizado neste Órgão visando à contratação de 02 (duas) fábricas de software, uma delas voltada ao controle sistemático de ações fiscais e a outra destinada ao lançamento e controle de autuações/multas de responsabilidade desta Secretaria, v.g. taxas, multas, preço público, custos operacionais, diárias de depósito, entre outros, objeto dos autos do Processo SEI nº 04017-00005670/2021-17.”.*

199. Por outro lado, verificou-se que o SISLANCA não realiza operações de cálculo dos valores devidos, sendo que essas operações devem ser obrigatoriamente realizadas em sistemas próprios do órgão para somente depois serem inseridos de forma manual no SISLANCA.

200. Visando cumprir os termos do Decreto n. 38097/2017 (que instituiu o SISLANCA) a pasta tem adotado as seguintes providências:

- *Cadastro direto de todos os Autos de Infração (multas) lavrados a partir de 01/08/2017 no SISLANCA, em até um dia após a sua lavratura, pelos agentes fiscais autuantes ou por suas respectivas chefias imediatas e/ou assessorias administrativas das unidades em que estão lotados (PORTARIA Nº 01, DE 18 DE JUNHO DE 2019);*
- *Cadastro/Lançamento/Migração dos autos de infração anexados aos processos administrativos no SISLANCA, lavrados antes do marco legal (01/08/2017), pelos gestores e assessorias administrativas das unidades onde os processos administrativos se encontravam tramitando;*
- *Parcelamentos de débitos, a partir de 01/08/2017, integralmente via SISLANCA;*
- *Iniciado em 2020 e concluído em 2021, o desenvolvimento de módulo*



*no âmbito do SISAF (originalmente denominado SISAF GEO) com integração via web service junto ao SISLANCA, para fins de lançamento dos Preços Públicos. Foi homologada, e está em produção, parceria junto às 33 Administrações Regionais para fins de uso como sistema único de cadastro de preços públicos, via SISAF, e a concomitante migração/lançamento no SISLANÇA, visando otimizar e aumentar expressivamente a arrecadação e a adimplência de preços públicos;*

- *Migração/lançamento, em lotes, para o SISLANCA, das taxas de fiscalização de competência desta Secretaria DF LEGAL, quais sejam, Taxa de Funcionamento de Estabelecimento – TFE e Taxa de Execução de Obras – TEO, não adimplidas, referentes aos exercícios de 2016 a 2020, conforme recomendação da SEEC, com objetivo de assegurar o bom trânsito de dados e reduzir o risco de perda de conexão de rede.*

201. Também coaduna com o entendimento de que há a necessidade de integração de sistemas, meta que está consignada no Planejamento Estratégico da DF Legal, a fim de promover integração do parque tecnológico, comportando os sistemas SISAF, Bloco Digital (talonário eletrônico de autuações), SISLANCA e SEI.

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

202. A jurisdicionada informa que estão em andamento algumas iniciativas de automatização de processos como o parcelamento de débitos (via SISLANCA), bem como o lançamento de preços públicos e taxas de fiscalização diretamente do SISAF para SISLANCA. Também informou sobre a migração para o SISLANCA (autos de infração) de dados que foram registrados antes de sua implantação.

203. Quanto às taxas de fiscalização de competência do órgão, em que pese não ter sido objeto desse trabalho, verifica-se que já está em avançado estágio de automação.

204. A integração entre sistemas já está sendo tratada no Processo SEI n. 04017-00005670/2021-17, segundo informado. Isso é positivo, demonstrando que o órgão reconhece a importância e está se esforçando.

205. Quanto ao talonário eletrônico, citado pela jurisdicionada e previsto no



PDTI 2019-2020 (vide DA\_27), verificou-se que a implantação da solução ainda não foi concluída, tendo em vista a presença de autuações sendo feitas ainda em talonário de papel. Este recurso é essencial para controle das autuações, bem como promoverá agilidade, transparência e eficácia nas ações fiscais, em especial às multas.

206. Todavia, enquanto o projeto não for finalizado, o órgão não pode deixar de acompanhar *pari passu* os lançamentos dos autos no SISAF e os lançamentos do SISAF para o SISLANCA. Conforme já discutido, é fundamental que haja celeridade na cobrança das multas. Nesse sentido os instrumentos de sanção da DF Legal devem funcionar de modo pleno.

207. Outro ponto importante. Em 20.05.2022<sup>32</sup>, ação coordenada pela Delegacia de Repressão à Corrupção – Drcor da Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF prendeu auditores fiscais da DF Legal, suspeitos de fraudar fiscalização de terrenos e imóveis do Distrito Federal. As provas indicam que os investigados receberiam ou cobriam vantagens indevidas para: *“não fiscalizar determinados imóveis e pessoas; emitir indevidamente autorizações diversas, como alvarás de construção e cartas de Habite-se; reduzir ou extinguir, ilicitamente, débitos e taxas; cancelar, irregularmente, autos de infrações, embargos e interdições; repassar informações sigilosas sobre data e local de ações fiscalizatórias; entre outros”*.

208. Diante dos fatos citados, verifica-se a necessidade da implantação de mecanismos mais eficazes de controle interno no sistema SISAF referente ao registro/alteração/exclusão de multas por ocasião da automação e integração entre os sistemas, de modo a coibir a ação ilegal como a observada na citada operação policial.

### **Proposições**

209. Diante do exposto, sugere-se ao egrégio Tribunal as seguintes proposições:

- I. Determinar à DF Legal que:
  - a) estabeleça instância de controle que realize a conciliação dos lançamentos do SISAF no SISLANCA e apure

---

<sup>32</sup> Disponível em: <<https://www.metropoles.com/distrito-federal/na-mira/suspeitos-de-corrupcao-auditores-do-df-legal-sao-presos-em-operacao>>. Acesso em: 26 Mai 2022.



- mensalmente o déficit de lançamentos entre sistemas;
- b) automatize os cálculos dos valores devidos nas multas bem como os respectivos juros de mora e correção monetária;
  - c) conclua a implantação do talonário eletrônico, previsto no PDTI 2019-2020, para prover 100% dos fiscais com a referida tecnologia, bem como indicar o prazo e o responsável pela implantação;
  - d) implante mecanismo de controle interno no sistema SISAF referente ao registro/alteração/exclusão de multas por ocasião da automação e integração entre os sistemas;
  - e) automatize o lançamento das multas registradas no SISAF para o SISLANCA de modo a melhorar a eficácia do dispositivo tratado na Portaria n. 01/2019-DFLegal.

### ***Benefícios Esperados***

210. Melhora da eficácia das multas e a consequente proteção do Patrimônio Público.

## **2.3 Outros Achados**

### **2.3.1 Outro Achado 1 – Providências inadequadas em situações de não pagamento de multas**

#### ***Critério***

211. Art. 142, parágrafo único da Lei nº 6138/2018<sup>33</sup> e legislação relativa a multas (vide DA\_PT\_28).

#### ***Análises e Evidências***

212. A DF Legal possui obrigação de lançar no SISLANCA o crédito referente às multas, conforme discutido no DA\_PT\_33 (Índice Multas). Depois de lançadas no sistema, é incumbência da Secretaria de Economia a cobrança

---

<sup>33</sup> Art. 142, Parágrafo único, Lei nº 6138/2018:

[...] Art. 142. Os valores previstos nesta Lei devem ser atualizados anualmente pelo mesmo índice que atualize os valores expressos em moeda corrente na legislação do Distrito Federal.

Parágrafo único. **O não pagamento dos valores referentes a taxas, multas e serviços é inscrito em dívida ativa.** [...]



administrativa e o lançamento em dívida ativa, e da Procuradoria Geral do DF fazer a cobrança extrajudicial.

213. Por meio da NA 12 solicitaram-se, no item g, as reincidências e seus respectivos valores, contudo não foram apresentados os valores das multas. Reputa-se, desse modo, que o órgão não controla o valor das multas não pagas, sugerindo-se que se proceda também ao controle dos valores das multas para efeitos gerenciais.

214. De acordo com o DA\_PT\_30 (Recidiva), verificaram-se as seguintes informações da tabela seguinte:

TABELA 7 – Situação das multas lançadas no SISLANCA

Ano	Código da Situação										
	0	1	3	4	23	24	34	37	39	49	50
2018	1041	427	0	44	420	1	59	150	70	4	45
2019	996	293	0	0	519	3	46	82	82	6	20
2020	807	166	1	0	547	0	25	4	20	0	6
<b>Totais</b>	<b>2844</b>	<b>886</b>	<b>1</b>	<b>44</b>	<b>1486</b>	<b>4</b>	<b>130</b>	<b>236</b>	<b>172</b>	<b>10</b>	<b>71</b>

FONTE: Peça 04, DA\_PT\_34.

215. O total de multas fornecidos pela Secretaria é 5884 (soma da linha 'totais' da tabela anterior). Desse total, apenas 15% (886/5884) corresponde às multas pagas (código 01<sup>34</sup>). Contudo, não se sabe o valor/representatividade, uma vez que foi fornecido apenas o quantitativo de multas. Outro fato a ser lembrado é que as multas variam muito de valor, ou seja, muito provavelmente as multas pagas referem-

<sup>34</sup> Códigos de situação das multas (SISLANCA):

Cód_Sit	Desc
00	não pago
01	pago
03	pago a menor
04	pago a maior
23	suspenso administrativamente (recurso para avaliar)
24	suspenso judicialmente
34	cancelado (erro material)
37	inscrito em Dívida Ativa
39	parcelado (reconhecimento do débito)
49	pago em dívida ativa
50	parcelamento quitado

Fonte: Tabela 6, DA\_PT\_29.



se aos menores montantes, que são as mais fáceis de serem pagas.

216. A coluna referente ao código 00 (multas não pagas) corresponde a 48% do total de multas da amostra. Nesse caso, elas foram lançadas no sistema e estão para serem inscritas em dívida ativa e seguir o rito para cobrança judicial.

217. Ocorre que, somente as multas não pagas (código 00) referentes ao ano de 2018, correspondem a 46% (1041/2261) das multas daquele ano. Também referente ao ano de 2018, aproximadamente 19% ainda se encontram suspensas por recursos administrativos (420/2261). É bom lembrar que as multas prescrevem em 5 anos a contar da sua constituição definitiva (lançamento no SISLANCA com código 00 – não pago).

218. O montante de multas não pagas pode ser muito maior, considerando os números relativos à prescrição de multas, o que tem impacto direto na eficácia.

### ***Causas***

219. Falhas na gestão e acompanhamento das multas aplicadas.

### ***Efeitos***

220. Não arrecadação de receita do órgão e deficiência de dados para corretamente informar ao gestor sobre a eficácia das multas.



### **Considerações do Auditado**

221. A DF Legal informou que, após a instituição do SISLANCA, por meio do Decreto n. 38097/2017, os autos de infração emitidos devem ser lançados no sistema até o primeiro dia subsequente de sua emissão, conforme Portaria n. 01/2019, de 18.06.2019. A única exceção seria no caso em que o autuado não recebe o auto de infração no ato de sua lavratura, sendo necessário cumprir os trâmites de tentativa de entrega por via postal ou edital publicado no DODF, pois o sistema exige a data de ciência do autuado como campo obrigatório, com vistas a contagem de prazos.

222. Esclareceu que, *“ainda que o auto ainda não tenha sido entregue ao autuado ou publicado em DODF para sua ciência, todas as ações fiscais realizadas são cadastradas/lançadas no SISAF-DF LEGAL, dando a impressão temporária de déficit de lançamentos entre o SISLANCA e SISAF.”*

223. Outro motivo apresentado que pode causar divergência entre os dois sistemas acontece nos casos em que a dupla de agentes, que atua numa mesma ação, lança o mesmo auto no SISAF, mas somente um deles pode lançar no SISLANCA, para não haver duplicidade de autuação ou de multa.

224. Aduziu que após efetuado o lançamento no SISLANCA, a cobrança administrativa, mediante a inscrição em dívida ativa, é de competência da Secretaria de Economia e da Procuradoria Geral do DF, não havendo responsabilidade da DF Legal sobre a prescrição dos referidos créditos.

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

225. O estudo desenvolvido por esta equipe sobre os lançamentos no sistema SISLANCA apontou que das multas lançadas no período 01.01.2018 a 21.10.2020 acumularam-se 48% de multas não pagas e 25% de multas suspensas por recurso administrativo.

226. Depois que a cobrança das multas foi centralizada na Secretaria de Estado de Economia do DF – SEEC e na Procuradoria Geral do DF – PGDF, a jurisdição passou a compartilhar o processo de multas com essas entidades. Isso, de certa forma faz com que não seja mais possível verificar o arremate de todo o esforço fiscalizatório, cujo veículo de atuação tenha sido a multa.

227. Em que pese o órgão não ser responsável pela cobrança de multas, tampouco pela prescrição delas, o desfecho da cobrança, ou seja, o sucesso ou



fracasso, são dados que devem compor a avaliação das multas, tendo em vista ser a finalização do processo fiscalizatório. Nesse ponto é importante que a jurisdicionada traga essa informação para dentro dos relatórios gerenciais informando a percentagem de multas bem-sucedidas a as multas que, por algum motivo, não chegaram a ser cobradas, pagas ou inscritas em dívida ativa.

228. O problema relacionado ao controle de multas não se resume à parte do processo que é realizado fora da DF Legal, conforme discutido nesse achado. Determinadas partes do processo que, por não serem automatizadas (e.g. lançamento das multas no SISAF, lançamento do endereço nos autos de infração, cálculo de juros etc.) ou por dependerem de reexame (análise de órgãos recursais) podem atrasar ou impedir que a multa produza o efeito desejado. E, conforme foi visto, tempo é essencial para a eficácia da ação do órgão, tendo em vista o fenômeno da consolidação (no caso de obras).

229. Por isso, serão sugeridos controles para dotar o órgão de informação gerencial sobre multas.

### ***Proposições***

230. Diante do exposto, sugere-se ao egrégio Tribunal as seguintes proposições:

- I. determinar à DF Legal que:
  - a) proceda à apuração e controle das multas não pagas ou que foram extintas por outros motivos (e.g. prescrição, anulada por decisão judicial etc.), com base nos códigos de situação das multas lançadas no SISLANCA, bem como o tempo levado desde a lavra do auto de infração até a sua cobrança, devendo esses dados comporem relatório gerencial do órgão sobre multas;
  - b) acompanhe o lançamento das multas dentro do sistema SISAF, em cumprimento ao art. 4º da Portaria n. 01/2019-DF Legal, designando os responsáveis por tal controle;
- II. recomendar à DF Legal que monitore o valor total de multas a ser cobrado, bem como o valor das correções por índices de juros e correção monetária para compor relatório gerencial do órgão.



### ***Benefícios Esperados***

231. Melhora da eficácia das multas e a consequente proteção do Patrimônio Público.

### **3 Conclusão**

232. A presente auditoria visou verificar o planejamento e execução das fiscalizações e da eficácia da atribuição sancionatória da DF Legal, no que respeita às multas por ela aplicadas, havendo o trabalho se desdobrado em duas questões de auditoria.

233. Na primeira questão, entendeu-se que o órgão executou de modo parcial as fiscalizações, pois ao elaborar o Plano Estratégico de 2017 a 2020, a DF Legal não fixou Metas Estratégicas para os exercícios de 2018 a 2020, deixando de acompanhar os objetivos estabelecidos, bem como não realizando a avaliação da estratégia concebida em 2017.

234. Em relação à segunda questão, verificou-se que a forma como o órgão vem aplicando suas multas não tem se mostrado eficaz, tendo em vista que não impede o crescimento do número de ocupações e obras ilegais bem como outras irregularidades correlatas, uma vez que se identificaram as seguintes evidências: descumprimento da legislação relativa a multas; não aplicação de multas nos casos de infração continuada; não lançamento de multas no sistema SISLANCA; e providências inadequadas em situações de não pagamento de multas.

235. Foi constatado que não há, no órgão, um controle integrado de multas, ou seja, uma avaliação de todas as instâncias do processo confrontado com dados da atividade-fim. Frisa-se que o instrumento sancionatório das multas não pode ser considerado de modo absoluto, sendo importante a comparação com outros parâmetros para melhor compreensão da realidade e da eficácia da ação fiscalizatória. Portanto, informações tais como, taxa de ocupação nas áreas irregulares/invasas ou área invadida devem, obrigatoriamente, ser confrontadas com os dados relativos às multas (e.g. número de multas, valores, multas aplicadas a um mesmo infrator etc.).

236. Do que foi exposto, verificou-se que o planejamento e execução das fiscalizações, bem como o processo relativo a multas desde a aplicação até o controle



do pagamento merecem correções para melhoria do processo global. Todas as recomendações feitas às multas são extensíveis, no que couber, às outras formas de sanção utilizadas pelo órgão.

#### **4 Considerações Finais**

237. Devido ao escopo da auditoria, que focalizou no instrumento de sanção multa, não foram avaliados os outros instrumentos, como advertências, embargos etc., o que permitiria uma análise mais abrangente para efeitos de avaliação mais acurada da eficácia dos meios sancionatórios do órgão.

238. Um ponto que pode ser incluído em futura auditoria, é a fiscalização junto aos órgãos responsáveis pela cobrança administrativa, extrajudicial e inscrição em dívida ativa, quais sejam a Secretaria de Estado de Economia do DF e a Procuradoria Geral do DF, de modo verificar os respectivos controles e as resoluções dadas às multas oriundas dos diversos órgãos e entidades da Administração, para efeitos de avaliação da eficácia também desses órgãos na condução do processo de multas.

#### **5 Proposições**

239. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:

I. tomar conhecimento:

- a) do presente Relatório de Auditoria;
- b) do Ofício n. 5/2022 (peça 73) e Anexos (peças 46 a 72).

II. determinar à DF Legal que:

- a) estabeleça procedimentos padronizados para acompanhamento das infrações, de modo a dar a devida eficácia ao dispositivo de recidiva de multas, em atendimento ao art. 128 da Lei nº 6138/2018 (no caso de obras) e à legislação correlata (no caso das outras especialidades) (**achado 2.2**);
- b) estabeleça instância de controle que realize a conciliação dos lançamentos do SISAF no SISLANCA e apure mensalmente o déficit de lançamentos entre sistemas



- (achado 2.3);**
- c) automatize os cálculos dos valores devidos nas multas, bem como os respectivos juros de mora e correção monetária **(achado 2.3);**
  - d) conclua a implantação do talonário eletrônico, previsto no PDTI 2019-2020, para prover 100% dos fiscais com a referida tecnologia, bem como indicar o prazo e o responsável pela implantação **(achado 2.3);**
  - e) implante mecanismo de controle interno no sistema SISAF referente ao registro/alteração/exclusão de multas por ocasião da automação e integração entre os sistemas **(achado 2.3);**
  - f) automatize o lançamento das multas registradas no SISAF para o SISLANCA de modo a melhorar a eficácia do dispositivo tratado no art. 4º da Portaria n. 01/2019-DF Legal **(achado 2.3);**
  - g) proceda à apuração e controle das multas não pagas ou que foram extintas por outros motivos (e.g. prescrição, anulada por decisão judicial etc.), com base nos códigos de situação das multas lançadas no SISLANCA, bem como o tempo levado desde a lavra do auto de infração até a sua cobrança, devendo esses dados comporem relatório gerencial do órgão sobre multas **(outro achado 1);**
  - h) acompanhe o lançamento das multas dentro do sistema SISAF, em cumprimento ao art. 4º da Portaria n. 01/2019-DF Legal, designando os responsáveis por tal controle **(outro achado 1);**
- III. recomendar à DF Legal que:
- a) no processo de elaboração ou revisão do seu planejamento estratégico, qualquer que seja a metodologia, sempre que essa demandar, faça constar do seu Mapa Estratégico, ou ferramenta similar, as metas



- estratégicas para a totalidade do período de vigência do Plano em questão, bem como as executem até a aprovação de sua respectiva estratégia substituta por ocasião de mudança de legislação ou de mandato executivo **(achado 1.1)**;
- b) avalie a possibilidade da assinatura, entre os gestores responsáveis, de acordos de resultados nos moldes do ocorrido em 2018 no âmbito da então Agefis **(achado 1.1)**;
- c) avalie os resultados do planejamento estratégico institucional, mesmo com a perspectiva de mudança de gestão, utilizando-se, no mínimo, dos dados disponíveis dos sistemas informatizados do órgão, em confronto com os objetivos e metas estipulados **(achado 1.2)**;
- d) promova as fiscalizações de modo aderente ao Planejamento Estratégico **(achado 2.1)**;
- e) faça um diagnóstico dos recursos humanos, materiais e tecnológicos da Secretaria, e apresente um plano de medidas com vistas a aumentar a eficácia das ações de fiscalização, adotando boas práticas administrativas, identificando responsáveis e prazos de execução **(achado 2.1)**;
- f) monitore o valor total de multas a ser cobrado, bem como o valor das correções por índices de juros e correção monetária para compor relatório gerencial do órgão **(outro achado 1)**;
- IV. determinar à DF Legal que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, informe a esta Corte as medidas adotadas com vistas a dar cumprimento às determinações e recomendações retro;
- V. dar ciência do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada à Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do DF – DF Legal;



VI. autorizar o retorno dos autos à SEGEM para as providências pertinentes.

Brasília-DF, 16 de maio de 2022.

**Cezar Villarinho**  
Auditor de Controle Externo – 475-8

**Barry J. G. Xavier**  
Auditor de Controle Externo – 1443-5



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 5315, de 21/09/2022

TCDF/Secretaria das Sessões  
Folha:.....  
Processo:  
00600-00000088/2020-43-e  
Rubrica:.....

PROCESSO Nº 00600-00000088/2020-43-e

RELATOR : CONSELHEIRO MANOEL PAULO DE ANDRADE NETO

EMENTA : Auditoria integrada realizada no âmbito da Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal - DF LEGAL, tendo como objeto as atividades de planejamento das fiscalizações e de aplicação de multas pela jurisdicionada.

### **DECISÃO Nº 3989/2022**

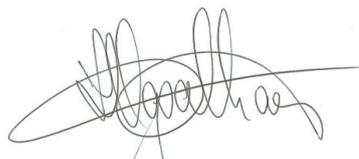
O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento: a) do Relatório de Auditoria em exame; b) do Ofício nº 5/2022 (Peça nº 73) e Anexos (Peças nºs 46 a 72); II - determinar à DF Legal que: a) estabeleça procedimentos padronizados para acompanhamento das infrações, de modo a dar a devida eficácia ao dispositivo de recidiva de multas, em atendimento ao art. 128 da Lei nº 6138/2018 (no caso de obras) e à legislação correlata (no caso das outras especialidades) (achado 2.2); b) estabeleça instância de controle que realize a conciliação dos lançamentos do SISAF no SISLANCA e apure mensalmente o déficit de lançamentos entre sistemas (achado 2.3); c) automatize os cálculos dos valores devidos nas multas, bem como os respectivos juros de mora e correção monetária (achado 2.3); d) conclua a implantação do talonário eletrônico, previsto no PDTI 2019-2020, para prover 100% dos fiscais com a referida tecnologia, bem como indique o prazo e o responsável pela implantação (achado 2.3); e) implante mecanismo de controle interno no sistema SISAF referente ao registro/alteração/exclusão de multas por ocasião da automação e integração entre os sistemas (achado 2.3); f) automatize o lançamento das multas registradas no SISAF para o SISLANCA de modo a melhorar a eficácia do dispositivo tratado no art. 4º da Portaria nº 01/2019-DF Legal (achado 2.3); g) proceda à apuração e controle das multas não pagas ou que foram extintas por outros motivos (e.g. prescrição, anulada por decisão judicial etc.), com base nos códigos de situação das multas lançadas no SISLANCA, bem como o tempo levado desde a lavra do auto de infração até a sua cobrança, devendo esses dados comporem relatório gerencial do órgão sobre multas (outro achado 1); h) acompanhe o lançamento das multas dentro do sistema SISAF, em cumprimento ao art. 4º da Portaria n. 01/2019- DF Legal, designando os responsáveis por tal controle (outro achado 1); III - recomendar à DF Legal que: a) no processo de elaboração ou revisão do seu planejamento estratégico, qualquer que seja a metodologia, sempre que essa demandar, faça constar do seu Mapa Estratégico, ou ferramenta similar, as metas estratégicas para a totalidade do período de vigência do Plano em questão, bem como as executem até a aprovação de sua respectiva estratégia substituta por ocasião de mudança de legislação ou de mandato executivo (achado 1.1); b) avalie a possibilidade da firtatura, entre os gestores responsáveis, de acordos de resultados nos moldes do ocorrido em 2018 no âmbito da então Agefis (achado 1.1); c) avalie os resultados do planejamento estratégico institucional, mesmo com a perspectiva de mudança de gestão, utilizando-se, no mínimo, dos dados disponíveis dos sistemas informatizados do órgão, em confronto com os objetivos e metas estipulados (achado 1.2); d) promova as fiscalizações de modo aderente ao Planejamento Estratégico (achado 2.1); e) faça um diagnóstico dos recursos humanos, materiais e tecnológicos da Secretaria, e apresente um plano de medidas com vistas a aumentar a eficácia das ações de fiscalização, adotando boas práticas

administrativas, identificando responsáveis e prazos de execução (achado 2.1); f) monitore o valor total de multas a ser cobrado, bem como o valor das correções por índices de juros e correção monetária para compor relatório gerencial do órgão (outro achado 1); IV - determinar à DF Legal que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, informe a esta Corte as medidas adotadas com vistas a dar cumprimento às determinações e recomendações retro; V - dar ciência do Relatório de Auditoria em análise, do relatório/voto do Relator e desta decisão à Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal - DF Legal; VI - autorizar o retorno dos autos à SEGEM, para as providências pertinentes.

Presidiu a sessão, durante o julgamento deste processo, o Vice-Presidente, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, MÁRCIO MICHEL e ANDRÉ CLEMENTE. Participou o representante do MPJTCDF, Procurador-Geral MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA. Ausentes o Presidente, Conselheiro PAULO TADEU, e a Conselheira ANILCÉIA MACHADO.

SALA DAS SESSÕES, 21 de Setembro de 2022

  
João Batista Pereira De Souza  
Secretário das Sessões

  
Inácio Magalhães Filho  
Vice-Presidente