



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
Controladoria Geral do Distrito Federal
Subsecretaria de Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA ESPECIAL Nº 02 /2015 - DIRAG I/CONAG/SUBCI/CGDF

Processo nº: 480.000.063/2015
Unidade: Administração Regional de Ceilândia
Assunto: AUDITORIA ESPECIAL
Exercício: 2010 a 2014

Senhor Diretor,

Apresentamos o Relatório de Auditoria Especial, que trata dos exames realizados sobre os atos e fatos relacionados à emissão de Alvarás de Construção e de Cartas de Habite-se durante os exercícios de 2010 a 2014, por determinação desta Controladoria Geral, conforme Ordem de Serviço nº 14/2015 – SCI/CGDF, de 30 de janeiro de 2015.

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da Administração Regional de Ceilândia, no período de 06/02/2015 a 10/03/2015, objetivando verificar, por amostragem, os processos administrativos destinados à aprovação de projetos de arquitetura e concessão de Alvarás de Construção e de Cartas de Habite-se autuados e em tramitação.

A execução desta auditoria considerou o seguinte problema focal:

Em que proporção a Administração Regional de Ceilândia aplicou corretamente as normas e recomendações dos órgãos competentes relativas aos procedimentos para obtenção de Alvarás de Construção e de Carta de Habite-se?

Os pontos críticos evidenciados na matriz de risco e as questões de auditoria formuladas para cada um dos pontos críticos considerados na matriz integrada de planejamento e procedimentos de auditoria constam deste relatório.

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

Na sequência serão expostos os resultados das análises realizadas.



O presente Relatório, na fase preliminar, foi encaminhado ao dirigente máximo da Administração Regional da Ceilândia – RA – IX, por meio do Ofício nº 440/2015-GAB/CGDF (fl. 34), porém, até a presente data não obtivemos manifestação da Unidade.

II - CONSIDERAÇÕES SOBRE A UNIDADE AUDITADA

Segundo informações constantes na Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios em Ceilândia – PDAD 2013 realizada pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal – Codeplan, a cidade de Ceilândia surgiu em decorrência da Campanha de Erradicação de Favelas – CEI, que foi o primeiro projeto de erradicação de favelas realizado no Distrito Federal pelo governo local. As remoções para a nova cidade foram iniciadas em 27 de março de 1971, estabelecendo a data de sua fundação a partir da transferência de, aproximadamente, 80.000 moradores das favelas da Vila do IAPI, Vila Tenório, Vila Esperança, Vila Bernardo Sayão e Morro do Querosene.

A chegada constante de novos migrantes ao Distrito Federal e a criação do Programa Habitacional da Sociedade de Habitação de Interesse Social - SHIS levaram o governo a criar outras áreas em Ceilândia. Em 1976, foi criada a QNO (Quadra Norte “O”) e, em 1977, o Núcleo Guariroba, situado na Ceilândia Sul. Surgiram depois os Setores “P” Norte e “P” Sul (1979). Em 1985, foi expandido o Setor “O”, em 1988 ocorreu o acréscimo do Setor “N”, em 1989, o Setor “P” Sul e QNQ e em 1992, o Setor “R”. Inicialmente, ficou estabelecida uma área urbana de 20 km² para conter 17 mil lotes, pertencentes à Região Administrativa de Taguatinga - RA III.

Hoje a Ceilândia possui uma área urbana de 29,10 km² e está subdividida em diversos setores: Ceilândia Centro, Ceilândia Sul, Ceilândia Norte, P Sul, P Norte, Setor O, Expansão do Setor O, QNQ, QNR, Setores de Indústria e de Materiais de Construção e parte do INCRA (área rural da Região Administrativa), Setor Privê, e condomínios que estão em fase de legalização como o Pôr do Sol e Sol Nascente. A Região Administrativa IX está situada a 26 quilômetros da RA I – Brasília.

A RA IX foi criada pela Lei n.º 49/89 e o Decreto n.º 11.921/89, por desmembramento da RA III - Taguatinga.

A população urbana da Ceilândia foi estimada, no ano de 2013, em 449.592 habitantes.

a) **Marco Legal:**

As normas distritais básicas utilizadas no presente relatório encontram-se descritas a seguir:



Leis Distritais:

- Lei Complementar nº 314, de 1º de setembro de 2000, que Aprova o Plano Diretor Local da Região Administrativa de Ceilândia – RA IX;
- Lei Complementar nº 294, de 27 de junho de 2000, que institui a Outorga Onerosa da Alteração de Uso no Distrito Federal;
- Lei Complementar nº 803 de 2009 aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT/DF);
- Lei nº 041/1989 que dispõe sobre a Política Ambiental do Distrito Federal;
- Lei nº 1.170 de 24 de julho de 1996, que institui o instrumento jurídico da outorga onerosa do direito de construir no Distrito Federal.
- Lei nº 2.105 de 1998 que dispõe sobre o Código de Edificações do Distrito Federal; e
- Lei nº 4.671 de 2009 que dispõe sobre a obrigatoriedade da instalação de reservatórios de captação de água para unidades habitacionais do Distrito Federal e dá outras providências.

Decretos Distritais:

- Decreto nº 19.915 de 17 de dezembro de 1998 e alterações, que regulamenta o Código de Edificações do DF - Lei nº 2105/98;
- Decreto nº 19.436, de 16 de julho de 1998 que regulamenta a Lei nº 1.170 de 24 de julho de 1996, que institui o instrumento jurídico da outorga onerosa do direito de construir no Distrito Federal e a Lei nº 1.832, de 14 de janeiro de 1.998, que altera a Lei nº 1.170/96 e dá outras providências;
- Decreto nº 21.361 de 20 de julho de 2000, que aprova o Regulamento de Segurança Contra Incêndio e Pânico do DF;
- Decreto nº 23.776, de 12 de maio de 2003, que regulamenta a Lei Complementar nº 294, de 27 de junho de 2000, que institui a Outorga Onerosa da Alteração de Uso no Distrito Federal;
- Decreto nº 26.048, de 20 de julho de 2005, que dispõe sobre as normas viárias, conceitos gerais e parâmetros para dimensionamento de sistema viário urbano, elaboração e modificação de projetos urbanísticos do Distrito Federal;
- Decreto nº 29.205 de 26 de junho de 2008, que regulamenta o depósito de lixo e outros;
- Decreto nº 30.593, de 20 de julho de 2009, que institui formulário e aprova modelo que especifica e dá outras providências;
- Decreto nº 33.741 de 28 de junho de 2012, que regulamenta a artigo 20 da Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009, no que diz respeito às normas viárias, conceitos gerais parâmetros para dimensionamento de sistema viário urbano para o planejamento, elaboração e modificação de projetos urbanísticos;



- Decreto nº 34.563 de 09 de agosto de 2013, cria Força Tarefa para examinar, aprovar ou visar projetos de arquitetura de obras iniciais ou de modificações de estabelecimento comercial ou institucional e de habitação coletiva, a partir de 3.000 m² (três mil metros quadrados);
- Decreto nº 35.193, de 21 de fevereiro de 2014, que altera o Decreto nº 34.802, de 07 de novembro de 2013, que determina a apuração de fatos e dá outras providências; e
- Decreto nº 36.236, de 1º de janeiro de 2015, que Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Distrito Federal.

b) Glossário de siglas:

- AGEFIS – Agência de Fiscalização do Distrito Federal;
- CAESB – Companhia de Saneamento Ambiental de Brasília;
- CEB – Companhia Energética de Brasília;
- CBMDF – Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal;
- DETRAN – Departamento de Trânsito do Distrito Federal;
- DER – Departamento de Estradas de Rodagem;
- DIAAP – Diretoria de Análise e Aprovação de Projetos da Casa Civil da Governadoria do Distrito Federal;
- EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança;
- IBRAM – Instituto Brasília Ambiental;
- NOVACAP – Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil;
- ODIR – Outorga Onerosa do Direito de Construir;
- ONALT – Outorga Onerosa de Alteração de Uso;
- RIT – Relatório de Impacto no Tráfego;
- SEGETH – Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação;
- SEE – Secretaria de Estado de Educação;
- SES – Secretaria de Estado de Saúde;
- SLU – Serviço de Limpeza Urbana;
- SINESP – Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos;
- TC – Termo de Compromisso;
- TERRACAP – Companhia Imobiliária de Brasília; e
- TEO – Taxa de Execução de Obras.

c) Procedimentos (síntese):

Os procedimentos relativos à aprovação e licenciamento de um empreendimento estão previstos na Lei nº 2.105/1998, regulamentada pelo Decreto nº 19.915/1998 e alterações, que dispõem sobre o Código de Edificações do Distrito Federal.

A sequência da aprovação dos projetos arquitetônicos ao licenciamento se dá, em síntese, na seguinte forma:



1º - aprovação do Projeto de Arquitetura, avaliando a conformidade com as disposições do Plano Diretor Local (Coeficiente de aproveitamento, afastamentos, etc.) e demais normas de uso e ocupação do solo (ODIR, ONALT), interferências no meio urbano a que se insere (EIV, RIT), bem como atendimento às diretrizes do Código de Edificações do DF;

2º - expedição do Alvará de Construção após o recolhimento de todas as taxas (expediente, uso de área pública, etc.), outorgas (ONALT e ODIR) e demais encargos previstos na legislação. O interessado deve ainda anexar escritura do imóvel ou outro documento válido, além de outros documentos complementares previstos em lei; e

3º - expedição da Carta de Habite-se após a vistoria da obra pelo agente de fiscalização (AGEFIS). Este documento é o atestado de que a edificação foi construída em conformidade com o projeto aprovado pela Administração Regional e indica a sua conclusão.

Assim, a adequada conformação dos procedimentos às normas aplicáveis impede que haja expedição de Alvará de Construção sem projeto aprovado e que seja emitida Carta de Habite-se sem a prévia expedição do competente Alvará de Construção.

Cada etapa descrita acima exige dos agentes competentes, a observância dos seguintes aspectos:

1º - ao aprovar o projeto, deve ser emitido documento denominado *Informativo de Aprovação do Projeto*, certificando que o projeto de arquitetura foi submetido à análise e está de acordo com a legislação. Nesse documento constam informações acerca da incidência de outorgas, a natureza da atividade, a descrição sucinta do empreendimento, quadro de áreas e demais informações complementares;

2º - o licenciamento deve observar as informações fornecidas na etapa de aprovação, após o recolhimento das taxas, outorgas, além da observância da exigência da documentação complementar, prevista para a expedição do Alvará de Construção; e

3º - a Carta de Habite-se é expedida pela Administração Regional após o interessado apresentar as *Declarações de Aceite* das concessionárias e prestadoras de serviços públicos, CBMDF, SES e SEE e Vigilância Sanitária, quando aplicável e de eventuais pendências das fases precedentes (pendências no Relatório de Vistoria da AGEFIS, medidas de acessibilidade).



III – DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA

1 - PONTO CRÍTICO DE CONTROLE - Adequação formal dos procedimentos previstos nas normas relativas à obtenção de Alvarás de Construção e de Carta de Habite-se

1.1 - O processo de aprovação de projetos arquitetônicos e licenciamento de obras e edificações tem contemplado uma gestão eficaz incluindo a avaliação de novas normas editadas, integração entre os órgãos internos e externos, além da existência de controles na expedição dos documentos?

1.1.1 - AUSÊNCIA DE INTEGRAÇÃO ENTRE OS ÓRGÃOS DO COMPLEXO ADMINISTRATIVO DO DF NA APROVAÇÃO E LICENCIAMENTO DE NOVOS EMPREENDIMENTOS

Fato

Visando verificar a existência de integração entre os órgãos participantes do processo de obtenção de Alvarás de Construção e Cartas de Habite-se, a Equipe de Auditoria realizou reuniões com servidores da Administração Regional de Ceilândia e demais Unidades Administrativas participantes do processo em questão; sendo que, posteriormente, houve o encaminhamento de Solicitações de Auditorias para obtenção formal das informações apresentadas.

Desta forma e juntamente com as análises realizadas em processos escolhidos por meio de amostragem aleatória obtida mediante sorteio e denúncia constante do Ofício nº 048/2015/ASTE/C/GAB/RA IX, constatamos a inexistência de sistema informatizado, para o controle do processo de obtenção de Alvarás de Construção e de Carta de Habite-se, o qual poderia gerar relatórios gerenciais quanto a prazos, exigências e outras informações necessárias ao bom andamento e transparência das análises efetuadas por servidores das Administrações Regionais e dos demais órgãos integrantes desse processo.

Como exemplo de melhorias a serem alcançadas pela implantação de um sistema integrado, teríamos:

- controle efetivo da emissão de Alvarás de Construção e Cartas de Habite-se pelas Administrações Regionais e em especial pela AGEFIS, Unidade responsável, dentre outros, pelo lançamento da Taxa de Execução de Obras - TEO, cujo controle se apresenta ineficiente devido



a falhas nos trâmites processuais e pela fiscalização periódica das obras em andamento em todo o Distrito Federal, com problemas apresentados em ponto específico neste relatório;

- controle efetivo por parte do Detran/DF ou DER/DF sobre a aprovação de projetos e funcionamento de empreendimentos classificados como Polo Gerador de Tráfego/PGT, que dependem respectivamente da prévia emissão de Parecer Técnico Favorável e do Laudo de Conformidade expedidos por estes órgãos, em conjunto ou isoladamente, conforme o caso (Decreto nº 26.048/2005, Decreto nº 33.740/2012 e Instrução Normativa Conjunta Detran/DF e DER/DF nº 01 de 16/09/2013);
- alcance pelas concessionárias de serviços públicos de informações importantes ao planejamento e tomada de decisões quanto a melhoria e/ou ampliação de suas redes; e
- aumento da fiscalização, controle e monitoramento da gestão urbana, previstos no Programa de Controle Urbano (Decreto nº 29.900, de 26/12/2008); dentre outros.

Ressalte-se, por fim, que análise pormenorizada em relação a este achado, os impactos dele decorrentes, bem como o detalhamento das possíveis soluções para os problemas encontrados estão sendo tratado no bojo do trabalho, objeto da Ordem de Serviço nº 24 - GAB/CONT, de 07/02/2014.

Causas

- ausência de sistema informatizado ou de outro tipo de controle que garanta a transparência dos atos e o acompanhamento efetivo dos processos; em especial quanto ao cumprimento de exigências e controle de prazos;

- ausência *quantitativa e/ou qualitativa* de servidores para efetivação da análise dos documentos apresentados, necessários para a correta liberação da grande demanda por Alvarás de Construção e Cartas de Habite-se, tanto no âmbito da Administração Regional de Ceilândia, como nas demais Unidades Administrativas envolvidas no processo em questão; e

- alta *rotatividade* de servidores nas Administrações Regionais, com consequente não permanência daqueles que, porventura, tenham sido treinados pela Unidade.

Consequências

- ausência de relatórios gerenciais;



- ausência de controle de prazos e andamento dos processos relativos à emissão de Alvarás de Construção e de Carta de Habite-se; e

- ausência de transparência das análises efetuadas por servidores da Administração Regional de Ceilândia e dos demais órgãos integrantes deste processo.

Recomendações

a) reavaliar os controles dos procedimentos relativos à emissão de Cartas de Habite-se, incluindo aqui o estudo de viabilidade de implantação de um sistema informatizado e integrado com as demais Unidades Administrativas atuantes do processo, tendo em vista que a análise, a aprovação e o licenciamento de obras no Distrito Federal passou a ser de responsabilidade da Central de Aprovação de Projetos, subordinada à Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação - SEGETH.

b) proporcionar contínua capacitação de servidores para atuação nos setores responsáveis por receber, protocolar e conferir as peças de cada projeto, antes de encaminhá-lo à central de Aprovação de Projetos.

1.1.2 – FALHAS NOS CONTROLES INTERNOS NA APROVAÇÃO DE PROJETOS E LICENCIAMENTO DE NOVOS EMPREENDIMENTOS

Fato

Como norma geral norteadora dos procedimentos de análise realizados pelas Administrações Regionais do Distrito Federal e pela DIAAP (então Coordenadoria das Cidades/Casa Civil) tem-se o Decreto nº 19.915, de 17/12/1998 - publicado no DODF nº 241 de 21/12/1998 – que regulamenta a Lei nº 2.105, de 08/10/1998, que dispõe sobre o Código de Edificações do Distrito Federal.

Contudo, a referida norma não abarca as diversas regulamentações específicas e de competência exclusiva de algumas Unidades Administrativas do Distrito Federal, que *visam garantir a segurança da população e a sustentabilidade urbanística do Distrito Federal*, as quais impactam diretamente no estudo e classificação dos lotes (conforme suas restrições) e na destinação do uso do solo.

São normas relativas à (ao): a) utilização das redes elétricas, de água e esgoto e de águas pluviais; b) vigilância sanitária; c) normas de trânsito; d) comando da aeronáutica; e) estudos ambientais; f) segurança contra incêndio; g) cobrança de taxas e de preços públicos, dentre outros.



Essas normas estão referenciadas de forma genérica, em textos como: “conforme legislação específica dos órgãos afetos” ou “conforme legislação específica de cada órgão”; citações constantes no Decreto nº 19.915, de 17/12/1998, §1º do art. 34 (Seção III – Do Licenciamento) e inciso III do art. 52 (Seção IV – Dos Certificados de Conclusão), respectivamente.

Assim sendo, é neste contexto que passamos a apontar e analisar os procedimentos adotados pela Administração Regional de Ceilândia para a liberação de Alvarás de Construção e de Cartas de Habite-se no âmbito de sua região.

Inicialmente e por meio de solicitações de auditoria, obtivemos informações sobre a tramitação dos processos autuados com o objetivo de obtenção de Alvarás de Construção e de Cartas de Habite-se situados na Regional. Desta forma e juntamente com as análises realizadas em processos selecionados por meio de denúncia e amostragem aleatória obtida mediante sorteio, extraímos o que consta demonstrado na tabela a seguir.

PROCEDIMENTOS PARA OBTENÇÃO DE ALVARÁS DE CONSTRUÇÃO E CARTAS DE HABITE-SE NO ÂMBITO DO DISTRITO FEDERAL		
Unidade Administrativa Responsável	Documentos Necessários	Falhas Detectadas (Detalhamento constante do Anexo Único)
Alvará de Construção		
Administração Regional: Núcleo de Protocolo	Autuação de Processo.	- x -
	Requerimento Padrão.	
	Escritura ou Certidão de Ônus do Imóvel.	
	Identidade do Proprietário ou do Preposto.	
	Procuração (se for o caso)	
	Taxa de desarquivamento	
Administração Regional: Gerência de Aprovação de Projetos	Informação da existência de Projetos de Arquitetura - Projetos Iniciais e Complementares: Fundação, Estrutural, Hidro-sanitário, Incêndio, Elétrico e Telefônico.	- Inexistência de controle de prazo para apresentação de projetos complementares.
	Informativo: <ul style="list-style-type: none">▪ Caracterização do lote conforme as normas urbanísticas existentes.▪ Cálculo e Pagamento da ONALT.▪ Cálculo e Pagamento da ODIR.	
Administração Regional: Núcleo de Topografia	Comprovante de demarcação e cota de soleira do lote.	- x -
Administração Regional: Núcleo de Licenciamento de Obras (responsável pela comunicação com o solicitante. <i>Analisa o processo para</i>	RRT ou ART de Projetos e de demolição (se for o caso)	- Inconsistências na documentação entregue pelo solicitante.
	Taxa de Execução de Obras (Alvará de Construção).	- Inconsistências na documentação entregue pelo solicitante.
	Taxa de demolição (se for o caso)	



PROCEDIMENTOS PARA OBTENÇÃO DE ALVARÁS DE CONSTRUÇÃO E CARTAS DE HABITE-SE NO ÂMBITO DO DISTRITO FEDERAL		
Unidade Administrativa Responsável	Documentos Necessários	Falhas Detectadas (Detalhamento constante do Anexo Único)
<i>cumprimento das exigências das normas vigentes e do contido no Boletim Informativo, utilizando como base um “check list”.</i>	Informar ao solicitante a necessidade de entrega documentos relativos a consultas prévias obrigatórias.	-x-
Pedidos de Consultas Prévia Obrigatórias (quanto for o caso)		
CEB.	▪ Anuência da CEB.	Ausência da consulta na maior parte dos processos analisados (vide pontos específicos do presente relatório). - Ausência do estudo da capacidade dos sistemas implantados. - Inexistência de avaliação crítica das informações prestadas.
CAESB.	▪ Anuência da CAESB.	
NOVACAP.	▪ Anuência da NOVACAP (se for o caso).	
CBMDF.	▪ Consulta Prévia CBMDF.	- x -
DETRAN Secretaria de Habitação e Urbanismo Secretaria de Obras	▪ Relatório de Impacto de Trânsito e assinatura do Termo de Compromisso (se for o caso)	- Ausente na maior parte da amostra analisada (vide pontos específicos do presente relatório).
Secretaria de Habitação e Urbanismo	▪ Relatório de Impacto de Vizinhança	Sem referência nos processos analisados
IBRAM – Instituto Brasília Ambiental	▪ Licença Ambiental	Sem referência nos processos analisados
Empresa de Telefonia detentora da rede subterrânea de telefonia no local	▪ Anuência da Empresa de Telefonia.	Ausência da consulta prévia na maior parte dos processos analisados (vide pontos específicos do presente relatório).
Secretaria de Estado de Saúde (Vigilância Sanitária).	▪ Anuência da Secretaria de Estado de Saúde - Vigilância Sanitária (se for o caso).	Ausência da consulta prévia em parte dos processos analisados (vide pontos específicos do presente relatório).
Secretaria de Estado de Educação	▪ Anuência da Secretaria de Estado de Educação (se for o caso).	- x -
Comando da Aeronáutica	▪ Anuência do Comando da Aeronáutica (se for o caso).	Ausência da consulta prévia em parte dos processos analisados (vide pontos específicos do presente relatório).
Carta de Habite-se		
Administração de Regional: Núcleo de Protocolo	Processo.	- x -
	Requerimento Padrão.	
	Escritura ou Certidão de Ônus do Imóvel.	
	Identidade do Proprietário e do Preposto.	
	Procuração (se for o caso)	
	Taxa de desarquivamento	



PROCEDIMENTOS PARA OBTENÇÃO DE ALVARÁS DE CONSTRUÇÃO E CARTAS DE HABITE-SE NO ÂMBITO DO DISTRITO FEDERAL		
Unidade Administrativa Responsável	Documentos Necessários	Falhas Detectadas (Detalhamento constante do Anexo Único)
Administração de Regional: Núcleo de Topografia	Laudo da Topografia RA XII.	- x -
AGEFIS	Guia de Controle de Obras - Laudo da AGEFIS.	Ausente em grande parte da amostra analisada (vide pontos específicos do presente relatório).
Administração de Regional: Núcleo de Licenciamento de Obras (responsável pela comunicação com o solicitante. Analisa os documentos existentes no processo e preenche "check list" contendo as exigências para emissão da Carta de Habite-se).	Nada Consta AGEFIS.	- x -
	Taxa de Execução de Obras (Carta de Habite-se).	- Inconsistências na documentação entregue pelo solicitante.
	Fotografia de Obras de Arte para construções acima de 1.000 m ² .	- x -
Aceites de Concessionárias		
CEB.	▪ CEB.	- x -
CAESB.	▪ CAESB.	
NOVACAP.	▪ NOVACAP (se for o caso).	
CBMDF.	▪ CBMDF.	
Secretaria de Estado de Saúde (Vigilância Sanitária).	▪ Secretaria de Estado de Saúde - Vigilância Sanitária (se for o caso).	- x -

Causa

Por meio de exame de documentação e reuniões com servidores da Administração Regional de Ceilândia e demais Unidades integrantes do processo de liberação de Alvará de Construção e emissão de Carta de Habite-se, apontamos algumas causas que culminaram na ocorrência das falhas apresentadas:

- ausência *quantitativa e/ou qualitativa* de servidores para efetivação da análise dos documentos apresentados, necessários para a correta liberação da grande demanda por Alvarás de Construção e Cartas de Habite-se, tanto no âmbito da Administração Regional de Ceilândia, bem como na Vigilância Sanitária, no DETRAN, na AGEFIS e outras Unidades envolvidas no processo em questão;

- alta *rotatividade* de servidores nas Administrações Regionais, com consequente não permanência de servidores que, porventura, tenham sido treinados pela Unidade; e

- constante mudança nas regras que norteiam a liberação de Alvarás de Construção e de Cartas de Habite-se no âmbito de Distrito Federal.



Consequências

- falhas nos controles dos procedimentos relativos à emissão de Alvarás de Construção e Cartas de Habite-se;
- ausência de documentos obrigatórios;
- ausência de acompanhamento e monitoramento quanto ao cumprimento dos prazos legais pela Administração Regional; e
- emissão irregular de Alvarás de Construção e de Cartas de Habite-se passíveis de anulação.

Recomendações

- a) reavaliar os controles dos procedimentos relativos à emissão de Cartas de Habite-se, incluindo aqui o estudo de viabilidade de implantação de um sistema informatizado e integrado com as demais Unidades Administrativas atuantes do processo, tendo em vista que a análise, a aprovação e o licenciamento de obras no Distrito Federal passou a ser de responsabilidade da Central de Aprovação de Projetos, subordinada à Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação - SEGETH; e
- b) proporcionar contínua capacitação de servidores para atuação nos setores responsáveis por receber, protocolar e conferir as peças de cada projeto, antes de encaminhá-lo à central de Aprovação de Projetos.

2 - PONTO CRÍTICO DE CONTROLE - Fluxo do processo de aprovação de projeto de arquitetura nas Administrações Regionais do Distrito Federal

2.1 - A Administração Regional realizou todos os procedimentos previstos nas normas para a aprovação dos projetos arquitetônicos (Consulta prévia às concessionárias de serviços públicos e demais órgãos que deveriam anuir o processo (RIT, EIV, Permeabilidade, incidência de ODIR e ONALT), tudo antes da emissão do informativo de aprovação)?



2.1.1 - FALHAS NOS PROCEDIMENTOS DE AVALIAÇÃO DA INCIDÊNCIA DE ONALT

Fato

Nos processos constantes da amostra foram identificadas inconsistências na avaliação da Administração Regional quanto aos impactos decorrentes do uso do imóvel, o que trouxe reflexos na determinação da Outorga Onerosa de Alteração de Uso - ONALT, de acordo com o que dispõe o art. 116 da Lei Complementar 314/2000:

Art. 116. Será aplicada outorga onerosa de alteração de uso, atendido o disposto nesta Lei Complementar, às atividades disposta a seguir:

I – habitação coletiva, com exceção dos casos previstos no caput do art. 83;

II – posto de abastecimento de combustível, lavagem e lubrificação de veículos;

III - supermercado;

IV – centro comercial.

§1º aplica-se a outorga onerosa de alteração de uso, às atividades acima discriminadas em relação àquelas permitidas pelas Normas de Edificação, Uso e Gabarito – NGB vigentes até a data desta Lei Complementar e discriminada no anexo VI.

Entretanto, a Equipe de Auditoria fez uma correlação dos endereços dos processos constantes na amostra e devidos parâmetros urbanísticos NGB e PDL com o anexo VI, e verificou que não houve a cobrança da alteração de uso Processos nº 138.001.671/1985 e 138.001.017/1985:

Processo	Endereço	NGB	PDL	Uso aprovado	ONALT
138.000.758/2009	QNM 12 Via 12/14 lote 03	Misto	L2	Habitação coletiva	Não há incidência
138.000.068/1989	QNN 11, Via NN lote 02/04	HC	L2	Habitação coletiva	Não há incidência
138.002.043/2008	QNN 12 Via NN12-A Lote 06	HC	L2	Habitação coletiva	Não há incidência
138.001.671/1985	QNN 28 Módulo C e D, área especial.	Institucional	L2	Habitação coletiva	Não localizada a avaliação
138.002.895/2010	QNM 35 Lote D, área especial	Institucional	L2	Habitação coletiva	Parcelas pagas
138.001.921/2008	QNN 11 via NN 11, lote 4	HC	L2	Habitação coletiva	Não há incidência
138.315.458/1973	QNM 33 módulo H e I	Institucional	L2	Habitação coletiva	Parcelas pagas
138.000.832/2008	QNN Quadra 38 bloco 01	Misto/HC	L1	Habitação coletiva	Não há incidência
138.001.905/1999	QNN 27 Lt C	Institucional	L2	Habitação coletiva	Parcelas pagas
138.002.129/2009	QNN 23 Conjunto	HU	L2	Habitação coletiva	Parcelas



	O lote 31				pagas
138.000.482/2000, 138.000.370/2001 (apenso)	QNM 12/A lote 12	HM	L2	Habitação coletiva	Não há incidência
138.001.017/1985	CNN 01 BLOCO L e K	Institucional	L2	Habitação coletiva	Não localizada a avaliação

LEGENDA:

HC – Habitação coletiva;
HU – Habitação unifamiliar;
HM – Habitação multifamiliar;
Institucional – Uso institucional;
Misto – para atividade múltiplas de comércio, serviço e instituições;
L2 – Lote de menor restrição; e
L1 – Lote de média restrição.

Causas

São causas prováveis:

- deficiente qualificação dos servidores responsáveis pela análise (omissão culposa); e
- omissão de servidores, por razões e motivações não identificadas pela Equipe.

Consequência

Possível prejuízo ao erário em face de falhas na avaliação da incidência da outorga onerosa de alteração de uso - ONALT.

Recomendações

a) identificar os empreendimentos sujeitos à incidência de ONALT em sua área de jurisdição, que porventura tenham sido licenciados e cujos pagamentos não tenham sido quitados, promovendo a competente cobrança, nos termos da legislação em vigor, e do Parecer da PGDF nº 0039/2008;

b) doravante, promover consulta à SEGETH e à TERRACAP, considerando previsão contida na Lei Complementar nº 294, de 27 de junho de 2000, que institui a Outorga Onerosa da Alteração de Uso no Distrito Federal, acerca da incidência e do cálculo da ONALT para os empreendimentos submetidos à análise e aprovação em sua área de competência; e

c) instaurar procedimento apuratório visando a verificar a responsabilidade funcional pela emissão de alvarás de construção em desacordo com norma legal, nos termos da Lei Complementar nº 840, de 23/12/11 e, caso fique configurado prejuízo, estimar o valor



e indicar possíveis responsáveis pelo dano, para fins de ressarcimento ao erário, conforme Resolução nº 102, de 15/07/1998, do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF.

2.1.2 - AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES DAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS E ÓRGÃOS PÚBLICOS EM FACE DA APROVAÇÃO E LICENCIAMENTO DE NOVOS EMPREENDIMENTOS.

Fato

A implantação de um novo empreendimento, de maneira geral, impõe sobrecarga na infraestrutura urbana existente. Desse modo, o acréscimo de demanda por serviços públicos deve ser avaliado pelas concessionárias responsáveis pela prestação dos serviços de forma a identificar a viabilidade de atendimento, bem como os impactos dele resultantes, conforme o disposto no art. 15 do Decreto nº 19.915/1998:

Art. 15. Os projetos de instalações prediais e outros projetos complementares ao projeto arquitetônico serão elaborados de acordo com a legislação específica e, quando for o caso, **submetidos à análise ou aprovação dos órgãos afetos, previamente à aprovação do projeto de arquitetura.** (grifo nosso).

O art. 188 do Código de Edificações do Distrito Federal (Lei nº 2.105/1998) estabelece a necessidade de se assegurar às concessionárias de serviços públicos, o livre e desembaraçado acesso a suas redes e componentes situados em áreas públicas e áreas *non aedificandi*. Para tanto, requer-se do interessado a apresentação dos resultados obtidos de consultas às concessionárias de serviços públicos, no tocante a possíveis interferências das obras com suas redes.

O art. 91 da Lei Complementar nº 314/2000 prevê que:

Art. 91. Para a elaboração de projetos arquitetônicos com **mais de dez pavimentos**, a Administração Regional a Administração Regional será consultada quanto a:

I – cones de aproximação de aeronaves;

II – exigência do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

(grifo nosso)

O Código Sanitário do Distrito Federal, Decreto nº 32.568, de 09/12/2010, não revogado até a presente data, tendo em vista a não regulamentação da Lei nº 5.321, de 06 de março de 2014 que instituiu o Código de Saúde do Distrito Federal, prevê no caput do art. 82 que:

Art. 82. Além da exigência de aprovação do projeto pelos órgãos competentes, para efeito de construção ou reforma, **nenhuma piscina**



localizada na área do Distrito Federal, poderá ser utilizada sem prévia aprovação pela Vigilância Sanitária do Distrito Federal. (grifo nosso).

No Processo nº 138.001.671/1885, observamos o não atendimento ao que preceitua o art. 36 da Lei 2.105/98, em que uma modificação de projeto de unidade de saúde foi licenciada sem apresentar o visto da Secretaria de Estado competente:

Art. 36. São objetos de vistos da Administração Regional os projetos de arquitetura de edificações destinadas exclusivamente a atividades coletivas de saúde, educação e serviços sociais.

§ 1º No caso de projetos elaborados por particulares, o visto será concedido após a aprovação do projeto pela Secretaria de Estado competente, respeitada a legislação pertinente e observados os padrões de acessibilidade estabelecidos nesta Lei, em legislação específica e nas normas técnicas brasileiras.

§ 2º No caso de projetos elaborados pelas Secretarias de Estado responsáveis pelas atividades de saúde, educação e segurança, essas assumem inteira responsabilidade pelo fiel cumprimento da legislação pertinente e pela observância dos padrões de acessibilidade estabelecidos nesta Lei, em legislação específica e nas normas técnicas brasileiras..

Contudo, observamos que em quase a totalidade da amostra de processos analisada na Administração Regional de Ceilândia (tabela a seguir), não foram realizadas consultas prévias ou obtidas anuências das concessionárias de serviços públicos e de órgãos públicos afetos.

Processo nº	Anuência – Consulta Prévia							
	CEB	CAESB	SLU	NOVACAP	CBMDF	CINDACTA	VIGILÂNCIA SANITÁRIA	TELEFONIA
138.000.758/2009	<u>Não Localizada.</u>	<u>Não Localizada.</u>	<u>Não Localizada.</u>	<u>Não Localizada.</u>	Carimbo de aprovação em consulta prévia (pranchas fls. 13 a 21, 58 a 68 e 79 a 88)	Sim - Parecer Técnico (fls. 55 a 57)	<u>Não Localizada.</u>	Sim (fl.51)
138.000.068/1989	<u>Não Localizada.</u>	<u>Não Localizada.</u>	<u>Não Localizada.</u>	<u>Não Localizada.</u>	Carimbo de aprovação em consulta prévia (pranchas fls. 238 a 244)	<u>Não Localizada</u>	<u>Não Localizada</u>	<u>Não Localizada.</u>
138.002.043/2008	<u>Não Localizada.</u>	<u>Não Localizada.</u>	<u>Não Localizada.</u>	<u>Não Localizada.</u>	Carimbo de aprovação em consulta prévia (pranchas fls. 448 a 461).	Sim - Parecer Técnico (fls. 73 a 75)	<u>Não Localizada.</u>	<u>Não Localizada.</u>
138.001.671/1985	<u>Não Localizada.</u>	<u>Não Localizada.</u>	<u>Não Localizada.</u>	<u>Não Localizada.</u>	Carimbo de aprovação em consulta prévia (pranchas fls. 508 a 526).	Não Incidência	<u>Não Localizada.</u>	Sim (fl.24)
138.002.895/2010	<u>Não Localizada.</u>	Sim (fl. 26/27)	<u>Não Localizada.</u>	Sim (fl. 30)	Carimbo de aprovação em consulta prévia (pranchas fls.39 a 46)	Sim - Parecer Técnico (fls. 15 a 18)	<u>Não Localizada.</u>	<u>Não Localizada.</u>



Processo nº	Anuência – Consulta Prévia							
	CEB	CAESB	SLU	NOVACAP	CBMDF	CINDACTA	VIGILÂNCIA SANTÁRIA	TELEFONIA
138.001.921/2008	<u>Não Localizada.</u>	Sim (fl.95/96)	<u>Não Localizada.</u>	Sim (fl. 92)	Carimbo de aprovação em consulta prévia (pranchas fls. 64 a 86) - Projeto de Modificação (carimbo nas pranchas fls.208 a 215)	Sim - Parecer Técnico (fls. 101 a 103)	<u>Não Incidência</u>	<u>Não Localizada.</u>
138.315.458/1973	<u>Não Localizada.</u>	<u>Não Localizada.</u>	<u>Não Localizada.</u>	<u>Não Localizada.</u>	Carimbo de aprovação em consulta prévia (pranchas fls. 178 a 196 e 350 a 369).	<u>Não Localizada</u>	<u>Não Localizada</u>	<u>Não Localizada.</u>
138.000.832/2008	<u>Não Localizada</u>	<u>Não Localizada</u>	<u>Não Localizada.</u>	<u>Não Localizada</u>	Carimbo de aprovação em consulta prévia (pranchas fls.13 a 20; 24 a 31; 114 a 121; 268 a 277).	<u>Não Incidência</u>	<u>Não Localizada</u>	<u>Não Localizada</u>
138.001.905/1999	<u>Não Localizada.</u>	<u>Não Localizada.</u>	<u>Não Localizada.</u>	<u>Não Localizada.</u>	Carimbo de aprovação em consulta prévia (pranchas fls. 32 a 62 e 212 a 245).	Sim - Parecer Técnico (fls. 26 a 28)	<u>Não Localizada</u>	Sim (fl.25)
138.002.129/2009	<u>Não Localizada.</u>	<u>Não Localizada.</u>	<u>Não Localizada.</u>	<u>Não Localizada.</u>	Carimbo de aprovação em consulta prévia (pranchas fls.03 a 26; 151 a 157).	<u>Não Incidência</u>	<u>Não Localizada.</u>	Sim (fl. 130)
138.000.482/2000, 138.000.370/2001 (apenso)	<u>Não Localizada.</u>	<u>Não Localizada.</u>	<u>Não Localizada.</u>	<u>Não Localizada.</u>	Carimbo de aprovação em consulta prévia (pranchas fls.159 a 171; 285 a 287).	<u>Não Incidência</u>	<u>Não Incidência</u>	Sim (fl. 279)
138.001.017/1985	<u>Não Localizada.</u>	<u>Não Localizada.</u>	<u>Não Localizada.</u>	<u>Não Localizada.</u>	Carimbo de aprovação em consulta prévia (pranchas fls. 115 a 117)	<u>Não Incidência</u>	<u>Não Incidência</u>	Sim (fl. 180)

Em análise aos processos constantes da amostra verificou-se que os poucos documentos localizados, relativos às consultas dirigidas pelos empreendedores às concessionárias de serviços públicos, não contemplaram respostas relativas à viabilidade de atendimento do empreendimento, pelos sistemas já implantados.

Interpretando o art. 27 do Decreto nº 19.915/1998, conclui-se que incumbia à Administração Regional avaliar a compatibilidade dos projetos apresentados em face das características da ocupação e suas interferências no meio em que se inserem.

Causa

Ausência de informação e de avaliação crítica pela área responsável pela aprovação de projetos da Administração Regional, das consultas encaminhadas pelos



empreendedores, formuladas às concessionárias de serviços públicos, acerca da viabilidade de atendimento, em face da potencial expansão demográfica decorrente da construção de novos empreendimentos.

Consequências

- sobrecarga nos sistemas e na prestação dos serviços mantidos pelas concessionárias de serviços públicos; e
- expedição irregular de Alvarás de Construção e de Cartas de Habite-se, sujeitando-os à anulação.

Recomendações

- a) exigir das concessionárias de serviços públicos manifestação conclusiva acerca da viabilidade de atendimento pelos sistemas implantados ou em implantação; e
- b) doravante, promover avaliação crítica das informações, exigindo do empreendedor os esclarecimentos necessários à avaliação dos impactos decorrentes da implantação de novos empreendimentos.

3 - PONTO CRÍTICO DE CONTROLE - Existência de controles na expedição de Alvarás de Construção e Carta de Habite-se.

3.1 - A Administração Regional realizou todos os procedimentos previstos nas normas relativas à obtenção de Alvarás de Construção (Pagamento de ODIR e ONALT, juntada de outros documentos e projetos complementares)?

3.1.1 - AUSÊNCIA DE PROJETOS COMPLEMENTARES NO LICENCIAMENTO DE OBRAS

Fato

Ainda em análise aos requisitos legais de concessão de Alvarás de Construção no âmbito da Administração Regional de Ceilândia, constatamos que os processos abaixo amostrados não continham projetos complementares relacionados aos empreendimentos examinados, em desacordo com as disposições contidas no § 2º do art. 34, do Decreto nº 19.915/1998 e alterações (Código de Edificações), conforme demonstrado na tabela a seguir:

Processo nº	Projetos Complementares					
	Fundação	Estrutural	Hidro-sanitário	Incêndio	Elétrico	Telefônico
138.000.758/2009	Sim (fl. 124) fl. (170)	Não Localizado.	Água Fria (fls. 249/256). Sanitário Não Localizado	Sim (fls. 232/237)	Sim (fls. 238/248)	Sim (fls. 257/258)



Processo nº	Projetos Complementares					
	Fundação	Estrutural	Hidro-sanitário	Incêndio	Elétrico	Telefônico
138.000.832/2008	Sim (fl. 87)	Sim (fl. 212/228), (fl. 231/234) e (fl. 240/245), (fl. 248/262)	Sim (fl. 132/136), (fl. 192/209), (fl. 235/239)	Sim (fl. 268/277)	(fl. 278/279) Vol. 07, (fl. 282/290) Vol. 08	<u>Não Localizado</u>
138.002.129/2009	Sim (fl. 44)	<u>Não Localizado</u>	Sim (fl. 219/221))	Sim (fl. 154/157)	Sim (fl. 136/140)	Sim (fl. 148)
138.000.482/2000, 138.000.370/2001 (apenso)	Sim (fl. 45)	Sim (fl. 10)	Sim (fl. 291/298)	Sim (fl. 285/287), (289/290)	Sim (fl. 46), (fl. 288)	<u>Não Localizado</u>

A Equipe de Auditoria ressalta ainda que a Unidade não documentou nos autos analisados a data de recebimento de eventuais projetos complementares, de modo a permitir a verificação do cumprimento do prazo de apresentação previsto no § 2º do art. 34, do Decreto nº 19.915/1998 (60 dias, a partir da aprovação do projeto de arquitetura), bem como da hipótese de aplicação de eventuais sanções administrativas, nos termos do Decreto nº 25.856/2008.

Causa

Manutenção da concessão de Alvarás concedidos sem a devida juntada de projetos complementares previstos em norma legal (Decretos nº 19.915/1998 e 25.856/2008).

Consequência

Licenciamento irregular de obra.

Recomendação

Proporcionar contínua capacitação de servidores para atuação nos setores responsáveis por receber, protocolar e conferir as peças de cada projeto, antes de encaminhá-lo à central de Aprovação de Projetos.

3.1.2 - AUSÊNCIA DE ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE DE PROFISSIONAL (ART) EM PROJETOS COMPLEMENTARES DE ENGENHARIA - LEI FEDERAL Nº 6.496/1977

Fato

Relativamente à verificação de responsabilidade técnica no âmbito dos empreendimentos examinados durante os trabalhos de campo, a Equipe de Auditoria constatou que a Unidade não evidenciou nos autos dos processos relacionados na tabela abaixo, a anotação de responsabilidade técnica do profissional (ART) conexa à realização de atividades ou elaboração de projetos complementares de engenharia, nos termos do art. 1º da



Lei Federal nº 6.496/77 e incisos VI e VII, do art. 34, Seção III - Do Licenciamento, do Decreto nº 19.915/98 e alterações:

Processo nº	ART							
	Arquitetura	Execução	Fundação	Estrutural	Hidro-sanitário	Incêndio	Elétrico	Telefônico
138.002.043/2008	Sim (fl. 448/461)	Sim (fl. 85)	Sim (108)	Sim (fl. 99)	Não localizada	Sim (87)	Sim (87)	Não localizada
138.001.671/1985	Sim (fl. 508/526)	Sim (fl. 485)	Sim (fl. 487)	(fl. 492)	(fl. 492)	Não localizada	(fl. 492)	(fl. 492)
138.002.895/2010	Sim (fl. 47)	Sim (fl.113)	Sim (fl.114)	Não localizada	Sim (fl. 123)	Sim (fl. 123)	Sim (fl.129)	Sim (fl.129)

Observamos ainda, que em todos os processos analisados não localizamos as ARTs relativas a projetos elaborados para emissão do Relatório de Impacto de Trânsito, mesmo porque em quase a totalidade da amostra verificada não houve a elaboração ou encaminhamento deste estudo ao Detran/DF e/ou DER/DF, conforme será apresentado em ponto específico.

Causa

Inação administrativa visando à comprovação de existência de responsável técnico na execução de obra ou elaboração de projeto.

Consequência

Impossibilidade de identificação formal de responsável técnico, obstando, inclusive, sua responsabilização nas hipóteses previstas em Lei.

Recomendação

Observar o art. 1º da Lei Federal nº 6.496/1977, que prevê necessidade da existência de responsável técnico de execução de obra ou elaboração de projeto.

3.2 - A Administração Regional realizou todos os procedimentos previstos nas normas relativas à obtenção de Carta de Habite-se (Aceite de concessionárias e demais órgãos, cumprimento de demais condicionantes quando da aprovação dos projetos – TC (RIT, EIV), acompanhamento das obras e vistoria da AGEFIS)?



3.2.1 - INOBSERVÂNCIA DAS NORMAS VIÁRIAS E URBANÍSTICAS NA CERTIFICAÇÃO DE CONCLUSÃO DE OBRAS (CARTAS DE HABITE-SE) NOS PROCESSOS Nº 138.001.921/2008 e 138.315.458/1973

Fato

Ao observar o quadro disposto abaixo, verificamos que as Cartas de Habite-se, dos Processos nº 138.001.921/2008 e 138.315.458/1973 foram emitidas irregularmente, visto que não tiveram o Relatório de Impacto no Tráfego localizado, em desacordo com o Decreto nº 26.048/2005 e Decreto nº 33.259/2011.

Processo nº	Carta de Habite-se	RIT
138.001.921/2008	nº 80/2014	Não Localizado
138.315.453/1973	Bloco 1 nº 120/2010 Bloco 2 nº 160/2010 Bloco 3 nº 019/2011 Bloco 4 nº 64/2011	Não Localizado

Quanto ao Processo nº 138.001.921/2008, consta nos autos o Ofício nº 0608/2014 - 3ª PROURB (fl. 412) em 21/04/2014, solicitando à Administração a apresentação do RIT e assinatura de Termo de Compromisso com a Secretaria de Obras.

Em 06 de junho de 2014, a Administração fez uma consulta à então Diretoria de Orientação Normativa - DIRON/Coordenadoria das Cidades, acerca da necessidade de apresentação do RIT (fl.795) e obteve como resposta que a edificação proposta possuía 208 unidades habitacionais, portanto, considerada Polo Gerador de Tráfego, tornando-se necessária a apresentação de RIT (fl. 795, despacho no verso).

Verificamos nos autos (fl. 803) o Ofício nº 2011/GAB/DETRAN, de 18 de julho de 2014, em resposta à consulta da 3ª PROURB, que, até o momento, o empreendedor não apresentou qualquer estudo técnico referente ao RIT.

O Memo nº 269/2014/ASTEC/RA IX (fl. 832), de 20 de outubro de 2014, para a GEAPRO, informa o recebimento do Mandato de Segurança MS 2014.01.1.156740-7, referente ao Alvará de Construção da Sociedade Incorporadora West Side Ltda..

Tal documento informa que foi concedida liminar parcial para o empreendimento, para que se seguissem os tramites normais de análise, sem que haja exigência de apresentação do RIT e do laudo de conformidade. Ficaria, contudo, a eficácia da Carta de Habite-se quando expedida, condicionada à decisão ulterior, ou até o transito em julgado da decisão final.



A Administração emitiu a Carta de Habite-se nº 74/2014 (fl. 952), em 14 de novembro de 2014, com a ressalva de que o empreendimento está sobre liminar e para sua eficácia é necessário decisão judicial. Em Decisão Interlocutória (fls. 954/955), de 21 de novembro de 2014, transcrevemos: “firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que a ausência do Relatório de Impacto de Tráfego não é impedimento para expedição de Carta de Habite-se”.

Diante da Decisão, a Administração Regional anulou a Carta de Habite-se nº 74/2014, que continha a ressalva, e expediu nova Carta de Habite-se nº 80/2014 (fl. 963), em 25 de novembro de 2014. Sendo assim, reiteramos a necessidade de encaminhamento à Procuradoria Geral do Distrito Federal - PGDF de todos os processos que necessitem de análise e parecer jurídico no âmbito da administração direta do Governo do Distrito Federal, em especial as Cartas de Habite-se expedidas por força de Decisão Interlocutória.

Causas

- inobservância da legislação vigente;
- falta de integração entre os órgãos, DETRAN/DER, Secretaria de Estado de Obras e Administração Regional, quanto à elaboração de relatório de impacto de tráfego, emissão de laudo de conformidade e celebração de termo de compromisso; e
- ausência de capacitação de pessoal para a análise dos documentos apresentados pelos empreendedores; e
- ausência de Parecer da Procuradoria Geral do Distrito Federal quanto à viabilidade da emissão da Carta de Habite-se.

Consequência

- emissão irregular de Carta de Habite-se sem observar a legislação, especialmente quanto às questões viárias e urbanísticas do Distrito Federal, implicando possível nulidade das Cartas de Habite-se emitidas.

Recomendações

- a) capacitar os servidores quanto à atualização da legislação;
- b) solicitar parecer jurídico da Procuradoria-Geral do Distrito Federal nos processos que necessitem de análise e parecer jurídico no âmbito da administração direta do Governo do Distrito Federal;



c) articular-se com os órgãos competentes visando ao desenvolvimento de sistema informatizado de integração e certificação para a emissão de Alvarás de Construção e Cartas de Habite-se; e

d) providenciar o saneamento das impropriedades consignadas na amostra e estender aos demais empreendimentos licenciados.

3.2.2 - IRREGULARIDADES NA CERTIFICAÇÃO DE CONCLUSÃO DE OBRA PARA EMISSÃO DE CARTA DE HABITE-SE

Fato

A Equipe de Auditoria verificou o descumprimento das exigências para emissão do Certificado de Conclusão de Obra, em desacordo com o art. 52 do Decreto nº 19.915/1998, que exige o comprovante da taxa de fiscalização e a anexação da guia de controle de fiscalização de obras e de declaração de aceite de concessionárias.

As taxas de fiscalização não foram localizadas, tampouco a comprovação acerca de pagamentos, ano a ano, previstos no Decreto nº 30.036/2009, que regulamenta a Lei Complementar nº 73/2008.

As guias de controle e fiscalização de obras nos processos auditados, ora não foram localizadas, ora estavam em branco ou com preenchimento de apenas uma ou algumas etapas da obra. Verificamos a ausência do aceite da vigilância sanitária quanto aos empreendimentos que possuíam piscina e também em uma modificação de projeto de obra hospitalar.

Constatou-se na documentação constante dos processos, a presença de relatórios da AGEFIS, atestando a conformidade da obra com o projeto aprovado e as condições de acessibilidade. Entretanto, não constavam dos autos as Guias de Controle e Fiscalização de Obras preenchidas de forma completa.

Processo nº	Carta de Habite-se	Taxa de Execução de Obras *	Aceite das Concessionárias	Guia de Controle e Fiscalização de Obras
138.000.758/2009	nº 24/2013	TEO (fls. 103, 104, 227,337)	CEB (fl. 260) CAESB (fl.261) NOVACAP(fl.228) CBDF (fl.259) V. SANIT - não localizada	Não localizada
138.000.068/1989	nº 88/2011	TEO (fls.190, 275, 277,390)	CEB (fl. 316) CAESB (fl.317/318) NOVACAP (fl.319) CBDF (fl.381) V. SANIT - não incide	Não localizada
138.002.043/2008	nº 035/2012	TEO (fls. 98,367,500)	CEB (fl.376) CAESB (fl.375) NOVACAP (fl 229) CBDF - (fl.381). V. SANIT- não incide	Sim (fl. 384), porém incompleta



Processo nº	Carta de Habite-se	Taxa de Execução de Obras *	Aceite das Concessionárias	Guia de Controle e Fiscalização de Obras
138.001.671/1985	nº 05/2010	Não localizada	CEB (fls. 440, 719) CAESB (fls. 439,720) NOVACAP (fl.592) CBDF- (fls. 451,589) V. SANIT - não localizada	Não localizada
138.002.895/2010	nº 49/2014	TEO (fls.121 e 520)	CEB (fl.252) CAESB (fl.253) NOVACAP (fl.239) CBDF (fl.240) V. SANIT - não localizada	Sim (fl. 254), porém incompleta
138.001.921/2008	nº 80/2014	TEO (fls.177, 470)	CEB (fl. 418) CAESB (fl.419) NOVACAP(fl415) CBDF (fl.416) V. SANIT - não incide	Em branco (fls. 877/878)
138.315.458/1973	nº 120/2010 bloco 01 nº 160/2010 bloco 03 nº 019/2011 bloco 02 nº 064/2011 bloco 04	TEO (fls. 219, 220, 683 e 688)	CEB (fl.675) Bloco 01 CAESB (fl.698- bloco 1, 722 bloco3, 725 bloco 2, e 731 bloco 4) NOVACAP - (fl. 677) CBMDF (fl. 697, bloco 1, 723, bloco 3, 726, bloco 2 e 733, bloco 4) V. SANIT- não incide	Não localizada
138.000.832/2008	nº 17/2013	TEO (fls. 305/308)	CEB (fl.327) CAESB (fl.326) NOVACAP (fl.191) CBDF (fl.186) V. SANIT- não incide	CEB (fl.252) CAESB (fl.253) NOVACAP (fl.239) CBDF (fl.240) V. SANIT - não localizada
138.001.905/1999	nº 18/2013 – bloco C e D nº 38/2013 – bloco E e F nº 41/2013 – bloco G e H nº 67/2013 – bloco I nº 57/2014 – bloco J e K nº 72/2014 – total A a L	TEO (fls. 373 a 375)	CEB (fl. 387) bloco B, (fl. 388) bloco A, (fls. 1464/1465) blocos C e D, (fl. 1659) bloco E, (fl. 1662) bloco F, (fls. 1723/1724) blocos G e H, (fls 1751/1752) blocos I e J, (fl. 1953) bloco L,) CAESB (fls. 1327/1328) blocos A e B, (fls. 1462/1463) blocos C e D, (fl. 1660) bloco E, (fl. 1661) bloco F, (fls. 1731/1732) blocos G e H, (fls. 1747/1749) blocos I e J, (fl. 1952) bloco L) NOVACAP (fls. 386) de todos os blocos CBDF (fl. 560/561) bloco A e B, (fl. 1493) bloco C, (fl. 1505) bloco D, (fl. 1658) bloco E, (fl. 1668) bloco F, (fls. 1721/1722) blocos G e H V. SANIT- não localizada	Sim (fl. 420), porém em branco
138.002.129/2009	nº 56/2014	TEO (fls.42, 43, 166, 167 e 206)	CEB(fl. 127) CAESB (fl.128) NOVACAP(fl.129) CBDF (fl.130) V. SANIT- não incide	Não localizada
138.000.482/2000 138.000.370/2001 (apenso)	nº 73/2012	TEO (fl. 246)	CEB (fl.299) CAESB (fl.281) NOVACAP (fl.169) CBDF (fl.173) V. SANIT-Não incide	Não localizada
138.001.017/1985	nº 13/2010	Não localizada.	CEB(fl.147) CAESB (fl.168) NOVACAP (fl.169) CBDF (fl.173) V. SANIT-Não incide	Não localizada

* Presença nos autos de documento referente à TEO (último comprovante de pagamento ou CND emitida pela AGEFIS).

Causas

- inobservância da legislação vigente;
- falhas de integração entre a AGEFIS e a Administração Regional, quanto ao acompanhamento e preenchimento da guia de controle e fiscalização de obra; e



- ausência de capacitação de servidores para a análise dos documentos apresentados pelos empreendedores.

Consequência

Emissão irregular de Carta de Habite-se, especialmente quanto aos aspectos de conformidade de projetos com a execução das obras.

Recomendações

a) doravante, solicitar ao empreendedor que apresente, no requerimento de solicitação de Carta de Habite-se, cópia autenticada da Guia de Controle e Fiscalização de Obras, observando o art. 22, §3º, da Lei nº 9.784/1999, recepcionada no Distrito Federal pela Lei nº 2.834/2001;

b) proceder à capacitação de servidores, quanto à atualização da legislação;

c) articular-se com os órgãos competentes visando ao desenvolvimento de sistema informatizado de integração e certificação para a emissão de Alvarás de Construção e Cartas de Habite-se; e

d) providenciar o saneamento das impropriedades consignadas na amostra e estender aos demais empreendimentos licenciados e, quando for o caso, proceder à anulação das Cartas de Habite-se emitidas sem amparo na legislação de regência, garantido o direito ao contraditório e à ampla defesa, nos termos dos art. 2º, art. 27 e art. 50, III da Lei nº 9.784/1999, recepcionada no Distrito Federal pela Lei nº 2.834/2001.

3.2.3 - IRREGULARIDADES NOS PROCESSOS Nº 138.177.411/1974, 138.000.851/1993, 138.192.718/1975 E 138.002.178/2009. EMISSÃO DE ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO E CARTA DE HABITE-SE COM INDÍCIOS DE FRAUDE – OFÍCIO Nº 048/2015/ASTEC/GAB/RA IX

Fato

Atendendo a requisição contida no Ofício nº 48/2015 - ASTEC/GAB/RA IX, a Equipe de Auditoria avaliou a instrução dos Processos nº 138.177.411/1974, 138.000.851/1993, 138.192.718/1975 e 138.002.178/2009, no tocante ao atendimento das exigências contidas no Decreto nº 19.915/1998 e legislação correlata.

Quanto à solicitação de vistas ao Processo nº 138.002.178/2009, a Unidade respondeu por meio do Memorando nº 07/2015/NULAE/GELIC/ RA IX, que existem apenas algumas cópias de documentos como:



- formulário contendo as exigências solicitadas pela AGEFIS, em 29 de setembro de 2014;
- notificação da GEAPRO para aprovação de projetos, em 25 de novembro de 2014;
- Alvará de Construção nº 239/2011, em 24 de outubro de 2011; e
- Carta de Habite-se nº 93/2014, em 17 de novembro de 2014.

A Equipe de Auditoria não conseguiu examinar a integralidade dos autos deste processo devido a sua não localização por parte da Administração. Entretanto, ao verificar apenas as cópias disponibilizadas, pudemos observar uma incompatibilidade de documentos entre a notificação da GEAPRO que solicitava: requerimento para aprovação de modificação com acréscimo de área; ART ou RRT para projeto com modificação de áreas; Relatório de Impacto de Transito; revisão de quadro de áreas; inclinação das rampas e revisão ou complementação dos cortes e fachadas, datada de 25 de novembro de 2014, com a expedição da Carta de Habite-se nº 93/2014 em data anterior, de 17 de novembro de 2014.

Fizemos uma visita externa a este imóvel, que aparenta ser obra concluída recentemente conforme fotos apresentadas abaixo:



Em análise aos autos dos Processos nº 138.177.411/1974, 138.000.851/1993, 138.192.718/1975, foram localizadas apenas as consultas prévias à CEB e CBMDF. As demais, CAESB, SLU, NOVACAP e empresas de Telefonia não foram localizadas, restando prejudicada na análise dos projetos apresentados, o possível acréscimo de demanda que deveria ser avaliado de forma a se verificar a viabilidade de atendimento, bem como os impactos dele resultantes, conforme o disposto no art. 15 do Decreto nº 19.915/1998.



Nestes Processos não foram localizados os projetos complementares, os laudos de vistoria da AGEFIS, as Guias de Controle e Fiscalização de Obra, as Cartas de Aceite das Concessionárias de Serviços Públicos e Laudos de Conformidade do CBMDF, em desconformidade Decreto nº 19.915/1998 e legislação correlata, para emissão de Carta de Habite-se. Esta afirmação da ausência de documentos foi corroborada na resposta da Unidade à Solicitação de Auditoria nº 06, Memorando nº 002/2015 - NULIO/RA IX.

Quanto à cobrança dos preços públicos ONALT E ODIR, a Equipe de Auditoria verificou que foram pagos os valores referentes à ODIR, porém em relação à ONALT referente ao Processo nº 138.192.718/195, conforme Decisão Colegiada da TERRACAP (fl. 176), no valor de R\$ 62.000,00, não foi localizado o registro do pagamento.

A Equipe de Auditoria observou o detalhamento da tramitação destes processos:

O Processo nº 138.177.411/1974 trata-se de uma habitação familiar residencial, 59.50m², com Alvará de Construção, datado de 15 de abril de 1974. Em 13/05/2013, houve um requerimento para consulta prévia de aprovação de projeto de modificação. Entretanto, não localizamos os projetos nos autos. Encontramos um pedido de arquivamento em 02/09/2013 (fl.91).

Ao observamos a folha final, (fl. 91, verso), há um pedido de desarquivamento em 25/06/2014, um Despacho, em 02/07/2014, do Diretor de Serviços, matrícula nº 1.559.332-4, que é proprietário deste imóvel, para providências à GEAPRO. Verificamos, também, um pedido de desarquivamento em 08/12/2014, uma tramitação para o Gabinete em 30/12/2014, e um carimbo de encaminhamento ao NULIO em 31/12/2014, pelo Administrador Substituto, matrícula 1.660.771-1. Em seguida, constatamos um carimbo de recebimento de Carta de Habite-se, datada de 17/11/2014, assinada pelo Diretor de Serviços, matrícula 1.559.332-4 e nesta data, o Processo estava arquivado. Não encontramos, nos autos, a Carta de Habite-se.

Fizemos uma visita externa a este imóvel, que aparenta não ter tido intervenção física recente, conforme fotos a seguir.



O Processo nº 138.000.851/1993, trata de uma escola de condutores e autoescola. Estava arquivado desde 30/07/2013 e foi desarquivado em 30/12/2014 para o Gabinete, a pedido do Administrador Substituto, matrícula nº 1.660.771-1.

Em 31/12/2014, a tramitação seguiu o seguinte rito: NULIO/GELIC/ARQUIVO. Consta nos autos a Carta de Habite-se nº 90/2014, emitida em 17/11/2014. Nesta data, o Processo estava arquivado.

Fizemos uma visita externa a este imóvel, que aparenta não haver tido intervenção física recente.



O Processo nº 138.192.718/1975 trata de uma habitação multifamiliar mista. Localizamos nos autos, o Ofício nº 3.383/2014 - GEAPRO/DISERV/GAB/RA IX, de 03/09/2014, informando que a então DIRON/Coordenadoria das Cidades notificou a empresa para informar a obrigatoriedade de vagas no interior do lote, em função da atividade a ser



desenvolvida (comercial/residencial - quitinete) que teria como consequência a anulação da aprovação do projeto. Não localizamos nenhuma defesa da empresa a esta notificação.

Em 26/09/2014, o Processo foi desarquivado e ficou aguardando análise. Em 30/12/2014 o processo foi tramitado para o Gabinete.

Em 31/12/2014, a tramitação seguiu o seguinte rito: NULIO/GELIC/ARQUIVO. Consta nos autos a Carta de Habite-se nº 92/2014, em 17/11/2014. Fizemos uma visita externa a este imóvel, que aparenta ser obra concluída recentemente.



Em suma, observamos que as Cartas de Habite-se de números 90, 92 e 93 foram expedidas numa mesma data, 17 de novembro de 2014, data anterior à data de tramitação final destes processos, Cartas de Habite-se assinadas pelo então Diretor de Serviços, matrícula nº 1.559.332-4 e pelo então Administrador Regional, matrícula nº 1.650.822-X.

Causas

- inobservância da legislação vigente;
- ausência de sistema informatizado ou de outro tipo de controle que garanta a transparência dos atos e o acompanhamento efetivo dos processos; em especial quanto ao cumprimento de exigências e controle de prazos;



- deficiente qualificação dos servidores responsáveis pela análise (omissão culposa);
- omissão de servidores, por razões e motivações não identificadas pela Equipe;
- descumprimento da legislação que obriga manifestação do órgão de planejamento urbano acerca dos impactos decorrentes da implantação de novos empreendimentos, baseados na alteração de uso e acréscimo de potencial construtivo e dos órgãos de trânsito acerca dos impactos trazidos pela construção de novos empreendimentos.

Consequências

- expedição irregular de Alvarás de Construção e de Cartas de Habite-se, sujeitando-os à anulação;
- omissão de informações referentes às características de uso e ocupação do solo do empreendimento, incidência e cômputo de outorgas onerosas e fundamentação legal no contexto do processo de aprovação dos processos amostrados; e
- sobrecarga na infraestrutura urbana, com prejuízos à qualidade de vida da população.

Recomendações

- a) doravante, promover avaliação crítica das informações, exigindo do empreendedor os esclarecimentos necessários à avaliação dos impactos decorrentes da implantação de novos empreendimentos;
- b) abster-se de aprovar projetos de novos empreendimentos sem que haja a avaliação prévia conclusiva pelos órgãos de trânsito, inclusive com a assinatura de Termo de Compromisso pelo empreendedor, acerca das medidas mitigadoras, junto à Secretaria de Estado de Obras;
- c) exigir das concessionárias de serviços públicos manifestação conclusiva acerca da viabilidade de atendimento pelos sistemas implantados ou em implantação;
- d) identificar os empreendimentos sujeitos à incidência de ODIR em sua área de jurisdição que tenham sido licenciados e cujos pagamentos não tenham sido quitados, promovendo a competente cobrança por via administrativa, garantido o direito ao contraditório e à ampla defesa, nos termos dos art. 2º, art. 27 e art. 50, III da Lei nº 9.784/1999, recepcionada no Distrito Federal pela Lei nº 2.834/2001 e do Parecer da Procuradoria Geral do Distrito Federal - PGDF nº 0039/2008 e, caso não logre êxito no



procedimento de cobrança, oficiar a Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação - SEGETH para que aquela Secretaria promova gestões junto à PGDF para instruir procedimentos de cobrança judicial ou inscrição em dívida ativa, nos termos do Parecer Normativo nº 39/2008 - PROMAI/PGDF;

e) providenciar o saneamento das impropriedades consignadas e, quando for o caso, proceder à anulação da Carta de Habite-se emitida sem amparo na legislação de regência, garantido o direito ao contraditório e à ampla defesa, nos termos dos art. 2º, art. 27 parágrafo único e art. 50, III da Lei nº 9.784/1999, recepcionada no Distrito Federal pela Lei nº 2.834/2001;

f) doravante, solicitar ao empreendedor que apresente, no requerimento de solicitação de Carta de Habite-se, cópia autenticada da Guia de Controle e Fiscalização de Obras, observando o art. 22 §3º da Lei nº 9.784/1999, recepcionada no Distrito Federal pela Lei nº 2.834/2001; e

g) instaurar procedimento apuratório visando a verificar a responsabilidade funcional pela emissão de alvarás de construção/cartas de habite-se em desacordo com norma legal, nos termos da Lei Complementar nº 840, de 23/12/11 e, caso fique configurado prejuízo, estimar o valor e indicar possíveis responsáveis pelo dano, para fins de ressarcimento ao erário, conforme Resolução nº 102, de 15/07/1998, do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF.

3.2.4 – DESAPARECIMENTO DE PROCESSOS DE LICENCIAMENTO DE OBRAS - ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO E CARTA DE HABITE-SE

Fato

Dentre os processos solicitados por meio da Solicitação de Auditoria nº 01, de 06/02/2015, não nos foram apresentados os Processos de números 138.000.393/1993 e 138.000.075/2008.

Por meio do MEMORANDO nº 013/2015/NUPA/RA-IX, a Unidade informou que embora tais processos tenham sido tramitados para o arquivo, não foram efetivamente encaminhados, motivo pelo qual não consta o recebimento no Sistema de Controle de Processo – SICOP.

A Unidade informou, ainda, que os setores NUGEST e a antiga GEAEPRO, responsáveis pela tramitação, não localizaram tais processos.

Segundo o Manual de Gestão de Documentos do Distrito Federal, aprovado pelo Decreto nº 31.017, de 06 de novembro de 2009, a tramitação consiste na movimentação



de processo entre os setores de um mesmo órgão ou deste para outros órgãos do GDF, ou ainda para outros órgãos públicos que não pertençam à estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal.

Prevê também que a tramitação dos processos deverá ser realizada sob estrito controle e conhecimento dos Órgãos que compõem o Sistema de Documentação e Comunicação Administrativa do Distrito Federal e deverá ocorrer por meio do sistema informatizado de gestão documental em uso no GDF.

Diz ainda que o processo deverá ter tratamento imediato em todos os setores e órgãos pelos quais tramitar para sua completa instrução e decisão.

Quanto ao desaparecimento ou extravio de processo, o Manual de Gestão de Documentos do Distrito Federal, prescreve, em seu item 2.13 o seguinte:

2.13. DA RECONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

Havendo o desaparecimento ou extravio de processo, o servidor que primeiro tiver conhecimento do fato comunicará, à sua chefia, o ocorrido.

A autoridade competente que tiver ciência do fato promoverá a sua apuração imediata. Quando necessário, a autoridade competente poderá solicitar a reconstituição do processo.

Na reconstituição do processo, serão observados os seguintes procedimentos: Certificar se existem cópias dos documentos que integravam o processo. Caso existam, essas serão inseridas posteriormente como folhas do processo reconstituído.

Ordenar as folhas para que sejam autuadas.

Elaborar um documento para registrar o desaparecimento ou extravio. Este deverá ser a 1ª (primeira) folha do processo reconstituído.

Autuar um novo processo, utilizando-se sequência de numeração atual do órgão de autuação.

Se no decorrer do trâmite processual for encontrado o processo extraviado ou desaparecido, poderá ser realizada a juntada por anexação.

Causa

Ausência de controle efetivo na documentação.

Consequência

Descumprimento ao que prescreve o Manual de Gestão de Documentos do Distrito Federal.



Recomendação

- a) cumprir fielmente o item 2.13 do Manual de Gestão de Documentos do Distrito Federal; e
- b) apurar responsabilidade disciplinar, nos termos da Lei Complementar nº 840/2011.

V - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, foram constatados:

1. ausência de integração entre os órgãos do complexo administrativo do DF na aprovação e licenciamento de novos empreendimentos;
2. ausência de segregação de funções e de controles internos na aprovação de projetos e licenciamento de novos empreendimentos;
3. falhas nos procedimentos de avaliação da incidência de ONALT e ODIR;
4. ausência de informações prestadas das concessionárias de serviços públicos e órgãos públicos em face da aprovação e licenciamento de novos empreendimentos;
5. aprovação de projetos de arquitetura sem a avaliação dos impactos no trânsito gerados pela implantação de novos empreendimentos;
6. ausência de projetos complementares no licenciamento de obras;
7. ausência de Anotação de Responsabilidade de Técnica (ART) do profissional em projetos complementares de engenharia, Lei nº 6.496/1977;
8. inobservância das normas viárias e urbanísticas na certificação de conclusão de obras (Cartas de Habite-se);
9. irregularidades na certificação de conclusão de obra para emissão de Cartas de Habite-se;
10. irregularidades nos Processos nº 138.177.411/1974, 138.000.851/1993, 138.192.718/1975 e 138.002.178/2009. Emissão de Alvará e Carta de Habite-se com indícios de fraude – Ofício nº 048/2015/ASTEC/GAB/RA IX; e
11. Desaparecimento de processos de licenciamento de obras: Alvará de Construção e Carta de Habite-se.



Diante das falhas apontadas, recomendamos que a Administração Regional de Ceilândia promova diligências nos Processos relativos à concessão de Alvarás de Construção e de Cartas de Habite-se, buscando o saneamento das inconsistências verificadas.

Cumpramos ressaltar a necessidade de que sejam observadas, ponto a ponto, as recomendações lançadas nas análises anteriores, de modo a tornar efetivas as medidas saneadoras a serem adotadas pela Administração Regional de Ceilândia.

Recomendamos o encaminhamento do presente relatório à Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação para conhecimento e providências de sua alçada.

Informa-se, ainda, que os processos deverão permanecer à disposição dos órgãos de controle interno e externo, para análise das medidas adotadas em futuras auditorias e/ou inspeções, oportunidade em que se verificará o cumprimento das recomendações.

Brasília, 15 de junho de 2015.

CONTROLADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL