



Governo do Distrito Federal
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL **Nº 02/2021 - DAPPG/CODAG/SUBCI/CGDF**

Processo nº: 00480-00002599/2020-02
Assunto: Auditoria Operacional nos Objetivos O126 e O127 do Programa 6208 - Territórios, Cidades e Comunidades Sustentáveis.
Ordem de Serviço: 59/2020-SUBCI/CGDF de 07/04/2020 e 130/2020-SUBCI/CGDF de 03/08/2020.
Nº SAEWEB: 0000021827

1. INTRODUÇÃO

A auditoria foi realizada durante o período de 20/04/2020 a 14/09/2020, com o objetivo de avaliar o estágio de revisão do novo Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF - PDOT e da implantação do licenciamento integrado no DF.

A execução deste trabalho considerou o seguinte problema focal: Eficácia no alcance das metas estabelecidas na revisão de 2009 do PDOT e tempestividade na aprovação da Lei Complementar de revisão do documento; situação quanto à implantação do licenciamento integrado no DF.

A auditoria tem natureza operacional, sendo determinada pela Ordem de Serviço Interna nº 59/2020-SUBCI/CGDF, prorrogada pela Ordem de Serviço Interna nº 130/2020-SUBCI/CGDF, estando prevista no Programa Operacional das Ações de Controle para 2020 (POAC/2020). O resultado da auditoria deverá subsidiar, no que couber, a elaboração do Relatório sobre o cumprimento das diretrizes, objetivos e metas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos, com avaliação dos resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão governamental, para compor a Prestação de Contas Anual do Governador do Distrito Federal, relativa ao exercício de 2020.

Como parte do procedimento de auditoria, o Relatório Preliminar, consubstanciado no Informativo de Ação de Controle – IAC nº 02/2020 - DAPPG/CODAG /SUBCI/CGDF (Documento SEI 52219242), foi submetido aos gestores das áreas auditadas, que manifestaram seus posicionamentos por meio dos seguintes documentos: Ofício nº 46/2020 - TERRACAP/CONAD/AUDIT (Documento SEI 53332787); Ofício nº 105/2021 - SEDUH/GAB

(Documento SEI 54000698); Ofício nº 66/2021 - IBRAM/PRESI (Documento SEI 54435892); Ofício nº 112/2021 - CODHAB/PRESI/SECEX (Documento SEI 54706458).

As manifestações dos gestores foram analisadas e acolhidas em parte, resultando em ajustes e atualizações realizados nos itens 3.1.1, 3.1.2, 3.1.4, 3.2.1 e 3.2.3 do presente Relatório Final. Nos demais itens, entende-se que as manifestações dos gestores, em essência, não confrontam o teor das constatações apresentadas no Relatório Preliminar, permanecendo inalteradas no presente Relatório Final.

1.1 Objeto

O objeto da auditoria compreendeu os objetivos O126 e O127 do Programa Temático 6208, Território, Cidades e Comunidades Sustentáveis, que integra a estrutura do Plano Plurianual 2020/2023, e está inserido no Eixo Temático Gestão e Estratégia, do Plano Estratégico do DF 2019/2060. O objetivo O126 é assim definido no PPA 2020/2023:

O126 - Cidades vivas, seguras, sustentáveis e saudáveis. Promover a transformação das cidades, em cidades vivas, seguras, sustentáveis e saudáveis. Planejamento das cidades e dos espaços públicos considerando a dimensão humana para que a população se aproprie desses espaços como lugares de convivência, de bem estar e de permanência, de experiência e de informação. Neste contexto, o ordenamento territorial cumpre uma função estratégica na promoção de um ambiente justo para a sociedade, na medida que estabelece os instrumentos institucionais capazes de lidar com as dinâmicas da sociedade, sejam elas sociais, econômicas, ambientais e políticas. tendo como meta a redução da desigualdade social, os instrumentos de planejamento devem ser capazes de, sistematicamente, incluir e integrar as diversas dimensões, com foco na ampliação da capacidade de resiliência da sociedade, não somente de forma individual, como sistêmica.

O objetivo O127 é assim definido no PPA 2020/2023:

O127 - Habitação cidadã e regularização consciente. A articulação das políticas de planejamento territorial e urbano, habitação e de regularização é necessária para que se promova o aumento da oferta de moradia para população de faixas de renda mais vulneráveis, para coibir a grilagem de terras e desestimular a gentrificação. A junção das estratégias dessas políticas não deve ser vista isoladamente, mas no contexto geral do planejamento urbano, vinculada a outras estratégias e políticas públicas para agregar qualidade de vida às populações com menor renda e garantir o direito à cidade para todos, construindo um distrito federal mais justo, sustentável e resiliente.

A Unidade Responsável por ambos os objetivos é a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal - SEDUH.

1.2 Legislação Aplicável (Critérios e Fontes)

Os critérios e as fontes de informações aplicáveis ao objeto da auditoria foram extraídos, em especial, dos seguintes normativos:

Tabela 1 - Legislação Aplicável ao Objeto da Auditoria

| Base Normativa | Origem | Ementa ou Assunto |
|--|--------|---|
| Lei Orgânica do DF - art. 316 | DF | Dispõe sobre políticas de ordenamento territorial e de expansão e desenvolvimento urbanos |
| Lei complementar Distrital nº 803/2009 | DF | PDOT |
| Lei nº 11.445/2007 | União | Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico |
| Lei nº 6.490-2020 | DF | Plano Plurianual 2020-2023 |
| Lei nº 12.305/2010 | União | Institui a política Nacional de Resíduos Sólidos |
| Lei nº 10.257/2001 | União | Estatuto da Cidade |
| Lei Complementar nº 854/2012 | DF | Aprova a revisão do PDOT 2009 |
| Decreto nº 40.088/2019 | DF | Institui Grupo de Trabalho Interinstitucional para o processo de revisão do PDOT |
| Decreto nº 41.004/2020 | DF | Institui a Estrutura de governança e gestão participativa do processo de revisão do PDOT |
| Lei Complementar nº 951/2019 | DF | Altera o art. 135 e anexos da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009. |

Fonte: Elaboração Própria

1.3 Contextualização

Objetivo O126 e a Ação Não Orçamentária AN 10274

O Objetivo O126 contempla em sua estrutura a Ação Não Orçamentária AN 10274 - Elaboração de projeto de Lei Complementar para revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial.

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT é o instrumento básico da política urbana e da orientação dos agentes públicos e privados que atuam no território do Distrito Federal.

Dispõe o art. 15, inciso X, da Lei Orgânica do DF (LODF).

Art. 15. Compete privativamente ao Distrito Federal:

[...]

X – elaborar e executar o Plano Diretor de Ordenamento Territorial, a Lei de Uso e Ocupação do Solo e os Planos de Desenvolvimento Local, para promover adequado ordenamento territorial, integrado aos valores ambientais, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano;

Segundo o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve ser revisto em até 10 anos, conforme o art. 40, §3º da Lei nº 10.257/2001 dispõe:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

[...]

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

Até a conclusão dos trabalhos de campo da presente auditoria (setembro de 2020), ainda estava em vigor o PDOT aprovado por meio da Lei Complementar nº 803, de 25/04/2009, com alterações decorrentes da Lei Complementar nº 854, de 15/10/2012. Essa correção aconteceu por conta da supressão de partes da lei de 2009, após o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2009.000.2.017552-9 - TJDF) publicado no Diário da Justiça em 31/05/2010. Tal fato gerou entendimentos divergentes sobre qual data deveria ser adotada como referência para a nova revisão, como será abordado em item específico deste relatório.

Em sua estrutura, o PDOT apresenta, em seu capítulo IV, um conjunto de intervenções de estruturação do território. Estas intervenções estão materializadas nas seguintes estratégias de ordenamento territorial:

Art. 105. As intervenções estão materializadas nas seguintes estratégias de ordenamento territorial:

I – a dinamização de espaços urbanos;

II – a revitalização de conjuntos urbanos;

III – a estruturação viária;

IV – a regularização fundiária;

V – a oferta de áreas habitacionais;

VI – a implantação de polos multifuncionais;

VII – a integração ambiental do território.

Dentro do escopo da presente auditoria foram avaliados aspectos relativos à implementação das estratégias V e VI.

No tocante à estratégia V, o art. 134 do PDOT apresenta os propósitos buscados pela oferta de áreas habitacionais:

Art. 134. A estratégia de oferta de áreas habitacionais tem o objetivo de atender à demanda habitacional a partir de projetos e programas de iniciativa pública voltados a diferentes faixas de renda, buscando:

I – a oferta de áreas em diferentes partes do território;

II – a proximidade com núcleos urbanos consolidados onde haja oferta de serviços, comércios e equipamentos comunitários;

III – a proximidade com os principais corredores de transporte;

IV – o respeito à capacidade de suporte do território, no que se refere ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem de águas pluviais.

Parágrafo único. A oferta de áreas habitacionais deverá ser promovida mediante a urbanização de novos núcleos ou mediante a otimização de localidades urbanas com infraestrutura subutilizada, com vazios residuais ou com áreas obsoletas.

No art. 135 está enumerado um total de 48 áreas do Distrito Federal integrantes desta estratégia, sendo que nove dessas áreas foram incorporadas ao citado artigo por meio da Lei Complementar nº 951/2019.

Quanto à estratégia VI, o PDOT dispõe em seus arts. 138 e 140:

Art. 138. A estratégia de implantação de Polos Multifuncionais tem o objetivo de fomentar o desenvolvimento de subcentralidades no território vinculadas à acessibilidade decorrente da Rede Estrutural de Transporte Coletivo.

§ 1º Os Polos Multifuncionais serão implantados em um raio de 600m (seiscentos metros) dos terminais de integração da Rede Estrutural de Transporte Coletivo, conforme indicado no Anexo II, Mapa 3 e Tabela 3B, desta Lei Complementar.

§ 2º Os Polos Multifuncionais deverão abrigar espaços para oferta de emprego, comércio e serviços, lazer, esporte, cultura e moradia para diferentes faixas de renda.

§ 3º A implantação dos Polos Multifuncionais está condicionada à implantação prévia da Rede Estrutural de Transporte Coletivo.

[...]

Art. 140. A implantação de Polos Multifuncionais deverá ser adotada nas seguintes áreas:

I – Polo Multifuncional Catetinho (PM 1);

II – Polo Multifuncional Taguatinga (PM 2);

III – Polo Multifuncional Grande Colorado (PM 3);

IV – Polo Multifuncional Metropolitana (PM 4);

V – Polo Multifuncional Planaltina (PM 5);

VI – Polo Multifuncional Samambaia (PM 6);

VII – Polo Multifuncional São Sebastião (PM 7);

VIII – Polo Multifuncional Sul (PM 8);

IX – Polo Multifuncional Torto (PM 9).

Parágrafo único. Todos os Polos Multifuncionais poderão ser objeto de implantação de equipamentos regionais conforme ações definidas nesta Lei Complementar.

Segundo o Documento Técnico do PDOT/2009 apresentado no sítio da SEDUH na internet (http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/09/documento_tecnico_pdot12042017.pdf), em sua página 286:

A criação de Polos Multifuncionais constitui uma tentativa de ofertar atividades comerciais de bens e serviços, de lazer, cultura e habitação ligados à rede estrutural de transporte coletivo. Esta oferta de diferentes subcentralidades em torno dos terminais de integração da rede de transporte público coletivo permite reduzir os deslocamentos da população para as áreas centrais consolidadas e saturadas do território do Distrito Federal.

O processo de planejamento e gestão do desenvolvimento territorial se dará por meio do Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – SISPLAN, estruturado em órgãos e colegiados institucionais (art. 213 do PDOT).

Dentre outras funções, cabem ao SISPLAN (art. 214 do PDOT):

I – elaboração, acompanhamento permanente e fiscalização do PDOT, da Lei de Uso e Ocupação do Solo, do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília e dos Planos de Desenvolvimento Locais;

[...]

III – garantia da compatibilidade entre os instrumentos que compõem o planejamento governamental – o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento Anual, o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social – e as diretrizes fixadas pelo PDOT, pelos Planos de Desenvolvimento Locais e pelo Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília;

[...]

O sucesso na implementação do PDOT depende da atuação eficaz do SISPLAN, o mesmo com relação à compatibilidade dos instrumentos de Planejamento com o PDOT.

Além do art. 214, que trata das atribuições do SISPLAN, o art. 5º do PDOT dispõe que os instrumentos que compõem o planejamento governamental – o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento Anual, o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social e o PDOT – deverão guardar compatibilidade entre si.

Assim, para a implementação do PDOT, as diversas áreas para habitação, e os Polos Multifuncionais, deveriam ser previstos no PPA, LDO e LOA.

Trabalhos anteriores do Controle Externo

O Tribunal de Contas do DF realizou auditoria operacional no tema Ordenamento Territorial do Distrito Federal, sob os aspectos do planejamento da ocupação e da regularização

fundiária (Processo nº 29.491/2015), no período de 15/01/2016 à 30/05/2016. Apresenta-se a seguir alguns dos achados informados pelo Tribunal na versão final do Relatório de Auditoria, datado de 06/12/2017:

A presente auditoria identificou que o atual PDOT foi promulgado com desrespeito ao prazo estabelecido na legislação, havendo, ainda, a convocação de participação popular em desacordo com a determinação legal e inclusão de áreas de regularização e áreas habitacionais com restrições ambientais, ocasionando a manutenção de moradores em área de risco ou ambientalmente sensíveis.

Em relação à atualização do Plano Diretor, que deveria ocorrer em 2019, identificou-se que, até o presente momento, não há comissão designada para conduzir a elaboração do projeto de lei de revisão, não havendo, também, equipe de trabalho formada, nem cronograma estabelecido, estando previstos os inícios do trabalho para o exercício de 2018. Do mesmo modo, os estudos prévios necessários para embasar a proposta de planejamento territorial ainda não foram iniciados, nem sequer planejados, o que ocasionará um possível atraso no PDOT 2019, não havendo tempo hábil para o adequado embasamento do Instrumento de Planejamento, representando risco à qualidade do planejamento urbanístico, ambiental e socioeconômico.

Quanto à implementação do plano ora vigente, nota-se que ficou aquém do desejado e do necessário para atender às demandas da população do DF, com uma oferta e alienação de lotes abaixo do esperado, notadamente nas áreas de interesse social, insuficiente para solucionar os atuais problemas de ocupação territorial e déficit habitacional. Foram implementadas, apenas, 9,2% das áreas previstas, em contraponto a um déficit habitacional atual de 120.000 (cento e vinte mil) moradias e mais de 500.000 pessoas vivendo em moradias irregulares. Além disso, continuam pendentes de elaboração os principais instrumentos de planejamento, que dão suporte à adequada implementação do PDOT.

Objetivo O127 e a Ação Não Orçamentária AN 10364

O Objetivo O127 contempla em sua estrutura a Ação Não Orçamentária AN 10364 - Integração do licenciamento urbanístico e ambiental. A referida ação objetiva estabelecer fluxo mais célere, integrando o licenciamento urbanístico e ambiental nos processos de parcelamento do solo. Nesse sentido, faz-se necessária, nessa fase, a publicação de portaria conjunta, meta essa para 2020.

Qualquer conjunto habitacional ou polos multifuncionais, para serem implantados, necessitam de licenciamento urbanístico e ambiental. Geralmente esse processo é extremamente moroso, considerando que não raro é encontrar processos de licenciamento com mais de 10 anos em análise.

O planejamento estratégico da então Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação - SEGETH, no PPA 2016-2019, previa, até fevereiro de 2017, a execução do projeto “Integração dos Processos de Licenciamento Ambiental e Urbanístico - Portal Único”. Tal projeto trazia como entregas a elaboração de fluxos dos processos urbanístico e ambiental, e a integração destes fluxos. No entanto, esse projeto foi suspenso em 06/02/2017, para reformulação da equipe, e não foi introduzido, para o exercício de 2017, nenhum projeto relacionado ao redesenho dos processos de licenciamento urbanístico.

1.4 Objetivo

O objetivo geral da presente auditoria foi avaliar o estágio atual de revisão do Plano de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT e da implantação da integração entre licenciamento urbanístico e ambiental no DF.

Os objetivos específicos estão traduzidos nas questões de auditoria apresentadas no Tópico 2 do presente relatório.

1.5 Escopo

Esta auditoria abrangeu a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDUH, o Instituto Brasília Ambiental - IBRAM, a Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF - CODHAB. Os trabalhos de campo foram majoritariamente focados na SEDUH, sendo as demais Unidades consultadas para complementação das informações necessárias à caracterização dos pontos de auditoria.

Foram abordados os seguintes aspectos para a avaliação da eficácia das ações:

- a) Implementação da estratégia de oferta de áreas habitacionais conforme metas previstas nos artigos 134 e 135 do PDOT 2009, para atender à demanda habitacional no DF;
- b) Implementação dos polos multifuncionais, conforme metas previstas nos artigos 138 e 140 do PDOT 2009;
- c) Implementação do Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do DF – SISPLAN, conforme estratégia prevista nos artigos 214 a 217 do PDOT 2009.
- d) Publicação da portaria conjunta SEDUH/IBRAM para atender à Ação Não Orçamentária AN 10364, “Integração do Licenciamento Urbanístico e Ambiental”.

Foram abordados os seguintes aspectos para a avaliação da eficiência:

- e) Implantação de estratégias que viabilizem a participação popular na elaboração do novo PDOT em cenário de pandemia;
- f) Estruturação e atualização de base normativa necessária para subsidiar a revisão do PDOT;
- g) Coordenação dos recursos necessários à revisão do PDOT, de maneira a assegurar tempestividade à aprovação do novo documento;
- h) Ganho efetivo de eficiência na integração do Licenciamento Urbanístico e Ambiental com a implantação das soluções previstas na portaria conjunta SEDUH/IBRAM, referente à Ação Não Orçamentária AN 10364.

O escopo contemplou prioritariamente ações realizadas de janeiro à agosto de 2020, tendo sido incluídos elementos de exercícios anteriores nos casos em se fez necessário à melhor caracterização do fato ou de suas causas.

1.6 Montante Fiscalizado

Na Lei Orçamentária Anual de 2020, não foi incluído programa de trabalho específico que englobe as despesas atinentes à coordenação da elaboração do projeto de Lei Complementar para revisão do PDOT. Também não foi incluída, na LOA/2020, ação orçamentária especificamente voltada para a integração do licenciamento urbanístico e ambiental. Ambos os temas estão tratados de forma explícita em ações não orçamentárias: AN10274 - Elaboração de projeto de lei complementar para revisão do plano diretor de ordenamento territorial e AN10364 - Integração do licenciamento urbanístico e ambiental.

Dessa forma, não é factível atribuir, com grau aceitável de exatidão, se parcela dos recursos do Programa 6208 correspondem a gastos relacionados com os tratamentos aqui fiscalizados. Tendo em vista os fatos expostos e as particularidades do objeto auditado, não se apresentará no presente Relatório de Auditoria o montante fiscalizado.

2. ABRANGÊNCIA E METODOLOGIA

A abrangência das ações auditadas limitou-se ao exercício de 2020, mas dados referentes a outros exercícios também foram trazidos para o relatório, quando necessários para caracterizar séries históricas ou causas identificadas.

Como técnicas de coleta de dados, foram expedidas Solicitações de Informações - SIs, bem como foram realizadas coleta de dados do Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGo, de demais sistemas institucionais do GDF e do Sistema Eletrônico de Informações – SEI. Além disto, também foram coletadas informações por meio de reuniões via teleconferência, posteriormente oficializadas por Solicitações de Informações. A auditoria operacional realizada pelo TCDF - Processo nº 29.491/2015 constituiu uma das fontes de informação utilizadas no trabalho, como mencionado no item *Contextualização*, do presente relatório.

Por conta da situação de pandemia instalada no Brasil e no mundo, provocada pelo coronavírus - COVID 19, e atendendo à determinação do Decreto nº 40.546 de 20/03/2020, que dispõe sobre o teletrabalho, em caráter excepcional e provisório, para os órgãos da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional do Distrito Federal, a partir de 23 de março de 2020, não foram realizadas visitas presenciais nas Unidades. Desta forma, a extensão dada aos pontos avaliados esbarrou em eventuais limitações que o contexto instalado determinou.

Os trabalhos de auditoria foram desenvolvidos na SEDUH, TERRACAP, CODHAB e IBRAM. A SEDUH foi selecionada por ser responsável pela implementação e revisão do PDOT, além de ser responsável pela integração do licenciamento urbanístico e ambiental. A TERRACAP foi selecionada por ser responsável por gerir o patrimônio imobiliário do Distrito Federal, a CODHAB por promover a democratização da habitação por meio de seu acesso à população de menor renda; e o IBRAM, por ser responsável pelo licenciamento ambiental, objeto da integração com o licenciamento urbanístico.

2.1. Questões de Auditoria

Para direcionar a condução dos trabalhos foram elaboradas as seguintes questões de auditoria, agrupadas por dimensão da análise.

1. Eficácia

1.1. Houve eficácia na implementação da estratégia de oferta de áreas habitacionais conforme metas previstas nos artigos 134 e 135 do PDOT 2009, para atender à demanda habitacional no DF?

1.2. Houve eficácia na estratégia de implementação dos polos multifuncionais, conforme metas previstas nos artigos 138 e 140 do PDOT 2009?

1.3. O Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do DF– SISPLAN, foi implementado conforme estratégia prevista nos artigos 214 a 217 do PDOT 2009?

1.4. Houve eficácia na realização da entrega prevista na Ação Não Orçamentária AN 10364 “Integração do Licenciamento Urbanístico e Ambiental”, referente à publicação da portaria conjunta SEDUH/IBRAM?

2. Eficiência

2.1. Foram definidas estratégias que viabilizem a participação popular na elaboração do novo PDOT em cenário de pandemia?

2.2. A base normativa necessária para subsidiar a revisão do PDOT encontra-se estruturada e atualizada de forma a assegurar a aprovação de um documento efetivamente atualizado?

2.3. Os recursos necessários à revisão do PDOT estão sendo coordenados de maneira a assegurar tempestividade à aprovação do novo documento?

2.4. A implantação das soluções previstas na portaria conjunta SEDUH/IBRAM, referente à Ação Não Orçamentária AN 10364, representará ganho efetivo de eficiência na integração do Licenciamento Urbanístico e Ambiental?

3. RESULTADOS E ANÁLISES

Neste tópico serão apresentadas as respostas às questões de auditoria apresentadas no subtópico 2.1.

3.1. Eficácia

3.1.1. Houve eficácia na implementação da estratégia de oferta de áreas habitacionais conforme metas previstas nos artigos 134 e 135 do PDOT 2009, para atender à demanda habitacional no DF?

Parcialmente. Das 48 áreas informadas no PDOT como integrantes da estratégia de oferta de áreas habitacionais, obteve-se informações da situação atual de apenas 31 áreas, por motivos diversos, entre eles, divergência da titularidade da área, entre CODHAB e TERRACAP, informações incompletas ou por pertencerem à União. Dessas 31 áreas, 12 atenderam ao propósito definido no PDOT para a criação de áreas habitacionais.

O art. 135 do PDOT atualizado pela Lei Complementar nº 951/2019 apresenta a listagem das 48 áreas integrantes da estratégia de oferta habitacional. O objetivo desta estratégia está previsto no art.134 do PDOT, onde também estão apresentados os critérios a serem atendidos na oferta destas áreas:

Art. 134. A estratégia de oferta de áreas habitacionais tem o objetivo de atender à demanda habitacional a partir de projetos e programas de iniciativa pública voltados a diferentes faixas de renda, buscando:

I – a oferta de áreas em diferentes partes do território;

II – a proximidade com núcleos urbanos consolidados onde haja oferta de serviços, comércios e equipamentos comunitários;

III – a proximidade com os principais corredores de transporte;

IV – o respeito à capacidade de suporte do território, no que se refere ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem de águas pluviais.

Parágrafo único. A oferta de áreas habitacionais deverá ser promovida mediante a urbanização de novos núcleos ou mediante a otimização de localidades urbanas com infraestrutura subutilizada, com vazios residuais ou com áreas obsoletas.

Para desenvolvimento da presente questão, foi considerada “área utilizada para fins habitacionais” aquela em que há parcelamento urbano novo (ou seja, área desabitada) ou, caso a área esteja ocupada de forma irregular, aquela que já tenha sido regularizada.

Enquanto atores nesse processo, tanto de regularização fundiária quanto de criação de parcelamento urbano novo, cabe à SEDUH o licenciamento urbanístico e ao IBRAM o licenciamento ambiental. À TERRACAP e à CODHAB cabem solicitar os respectivos licenciamentos.

A TERRACAP é responsável pela regularização fundiária e criação de parcelamento urbano em áreas de interesse específico e a CODHAB, em áreas de interesse social. São consideradas áreas de interesse social aquelas destinadas à baixa renda, e de interesse específico, as demais áreas. Nos incisos do art. 135 do PDOT estão presentes ambas as áreas. Na tabela a seguir apresenta-se a descrição das 48 áreas, e seu respectivo inciso no art. 135 do PDOT:

Tabela 2 - Áreas Previstas no art. 135 do PDOT, dentro da estratégia de oferta habitacional:

| Descrição da Área e respectivo Inciso | | | | |
|---|--|--|---|---|
| I – Setor Habitacional Noroeste, na Região Administrativa do Plano Piloto | XI – Subcentro Oeste, na Região Administrativa de Samambaia | XXIII – Setor Crixá, na Região Administrativa de São Sebastião | *XXXIV – Área do DER na Região Administrativa de Sobradinho | *XLVII - Quadras 18, 19 e 20, na Região Administrativa de Sobradinho |
| II - Etapa I, trechos 2 e 3, e Etapa II do Setor Habitacional Taquari, na Região Administrativa do Lago Norte | XII – ADE Oeste, na Região Administrativa de Samambaia | XXIV – Setor Meireles, na Região Administrativa de Santa Maria | *XXXV – Quadras 9, 11, 13 e 15 da Região Administrativa do Riacho Fundo I | XLVIII - Residencial Sobradinho, na Região Administrativa de Sobradinho |
| III – áreas livres no Setor Habitacional Dom Bosco, na Região Administrativa do Lago Sul | *XIII – áreas livres nas extremidades e entre os conjuntos das Quadras QNJ, na Região Administrativa de Taguatinga | XXVI – Expansão do Setor Mangueiral, na Região Administrativa de São Sebastião; | XXXVI – QNR 06, na Região Administrativa de Ceilândia | *XLIX - Residencial Grotão, na Região Administrativa de Planaltina |
| IV – Setor Jôquei Clube, na Região Administrativa do Guará | *XIV – as laterais da Avenida MN3, na Região Administrativa de Ceilândia | XXVII – Expansão do Itapoã na Região Administrativa de Itapoã | XXXVII – Quadras 117 e 118 na Região Administrativa do Recanto das Emas | *L - Residencial Pipiripau, na Região Administrativa de Planaltina |
| *V – QE 48 a 58, na Região Administrativa do Guará | XVII – Setor Residencial Leste, quadras 21A e 22A, na Região Administrativa de Planaltina | *XXVIII – adensamento da área urbana de Sobradinho, na Região Administrativa de Sobradinho | *XLI – áreas livres no interior do Setor Habitacional Nova Colina | LI - Residencial Bonsucesso, na Região Administrativa de São Sebastião |
| | | *XXIX – adensamento | | |

| Descrição da Área e respectivo Inciso | | | | |
|--|--|---|---|---|
| VI – área adjacente ao Bairro Águas Claras, na Região Administrativa de Águas Claras | XVIII – Setor Residencial Oeste, Quadras I, J, K, na Região Administrativa de Planaltina | da área urbana do Gama, na Região Administrativa do Gama | *XLII – áreas livres no interior do Setor Habitacional Água Quente | LII - Centro Urbano, na Região Administrativa do Recanto das Emas |
| VII – Etapa 2 do Riacho Fundo II, na Região Administrativa do Riacho Fundo II | XIX – Expansão do Paranoá, na Região Administrativa do Paranoá | XXX – Quadra QE 60 do Guará II (antiga área da TASA), na Região Administrativa do Guará | *XLIII – áreas livres no interior do Setor Habitacional Mestre d' Armas | LIII - Subcentro Urbano 400/600, na Região Administrativa do Recanto das Emas |
| VIII – Etapas 3 e 4 do Riacho Fundo II, na Região Administrativa do Riacho Fundo II | XX – Etapa 3 do Jardim Botânico, na Região Administrativa de São Sebastião; | XXXI – Vargem da Bênção, na Região Administrativa do Recanto das Emas | *XLIV – Cana do Reino – Área 1 | *LIV - Residencial Tamanduá, na Região Administrativa do Recanto das Emas |
| IX – Subcentro Leste (Complexo de Furnas), na Região Administrativa de Samambaia | XXI – Setor Mangueiral, na Região Administrativa de São Sebastião | XXXII – áreas livres no Setor Habitacional Região dos Lagos | *XLV – Cana do Reino – Área 2 | |
| X – Quadras 100 (QR 103 a 115 e 121 a 127), na Região Administrativa de Samambaia | XXII – Setor Nacional, na Região Administrativa de São Sebastião | XXXIII – áreas livres no Setor Habitacional São Bartolomeu | *XLVI - Quadras QNL 1, 3, 5, 9, 11, 13 e 15, na Região Administrativa de Taguatinga | |

Fonte: Elaboração própria, a partir do artigo 135 do PDOT 2009 e documentos SEI 45152767, 45480997, 45121393, 45132984, 53329037

*Áreas que não tiveram informações disponibilizadas.

Das 48 áreas destinadas à habitação, Recanto das Emas, São Sebastião e Sobradinho representam, cada uma, 12,5% das citadas áreas, seguidas por Planaltina com 10,4% e Guará com 6,2%, o que demonstra que as áreas habitacionais estão distribuídas de forma difusa no DF, privilegiando áreas periféricas. Foram disponibilizadas, pelas Unidades responsáveis, informações para 31 áreas (SEI 45152767, 45480997, 45121393, 45132984, 53329037). Não foram disponibilizadas informações para as áreas referentes aos incisos V, XIII, XIV, XXVIII, XXIX, XXXIV, XXXV, XLI, XLII, XLIII, XLIV, XLV, XLVI, XLVII, XLIX, L e LIV, sendo que 4 dessas áreas pertencem à União, que não foi consultada (XXXV, XLI, XLIV e XLV).

A criação de áreas habitacionais pode ser dada de duas formas – regularização de área já ocupada ou criação de parcelamento novo. Ambas necessitam de licenciamento ambiental e urbanístico, aprovação do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal - CONPLAN, decreto de criação da nova área e seu registro em cartório.

Na tabela a seguir apresenta-se quadro resumo da situação das áreas indicadas no art. 135, com base nas respostas da TERRACAP e CODHAB, quanto ao atendimento da

demanda habitacional, seja por meio de regularização, seja por meio de parcelamento urbano, e quanto ao atendimento ao art. 134:

Tabela 3 - Situação das áreas de oferta habitacional quanto à regularização, parcelamento e estratégia de oferta.

| Áreas não regularizadas (A) | Áreas regularizadas ou parcialmente regularizadas (B) | Parcelamento não implantado (C) | Áreas com parcelamento urbano implantado ou parcialmente implantado (D) | Atende, mesmo que parcialmente, às estratégias de oferta do art. 134 (E) |
|--|---|--|---|--|
| Inc. VII, XVIII, XXII, XXXI, XXXII, XXXIII | Inc. XII, XVII, XX | Inc. II, III, IV, V, VI, IX, X, XI, XXIV, XXVI, XXX, XXXI, XXXVI, XXXVII, XLVIII | Inc. I, VIII, XIX, XXI, XXIII, LII, LIII | Inc. I, VII, VIII, XII, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXIII, LII, LIII |
| Total 6 | Total 3 | Total 15 | Total 7 | Total 12 |

Fonte: Elaboração própria, a partir dos documentos SEI 45152767, 45480997 (CODHAB), 45121393, 45132984, 53329037 (TERRACAP)

Nota-se, portanto, conforme informações da TERRACAP/CODHAB, que 12 áreas atenderam às estratégias de ofertas estabelecidas no art. 134 do PDOT (coluna E). No entanto, quando somadas as áreas regularizadas com as áreas com parcelamentos urbanos implantados (B +D), resultam em 10 áreas habitacionais.

Essa divergência é decorrente, segundo informações da TERRACAP/CODHAB, do acréscimo das áreas correspondentes aos incisos VII e XVIII, conforme detalhamento a seguir:

- A área correspondente ao Inciso VII - “Etapa 2 do Riacho Fundo II”, resultante de ocupação irregular, teve seu projeto urbanístico para regularização aprovado pela SEDUH, e apenas está aguardando a aprovação do CONPLAN para posterior publicação do Decreto de criação. Por isso, a CODHAB já informou que atendeu ao art. 134 do PDOT, a despeito de ainda faltarem etapas para seu enquadramento ao citado artigo.
- A área correspondente ao inciso XVIII – “Setor Residencial Oeste, Quadras I, J, K, na Região Administrativa de Planaltina”, embora, ainda não regularizada por falta de licença ambiental, também foi enquadrada pela CODHAB dentro dos quesitos do art. 134.

Apresenta-se a seguir os principais óbices identificados pela CODHAB /TERRACAP que inviabilizaram a criação das áreas habitacionais previstas no art. 135:

Tabela 4 - Áreas e seus óbices para a criação de áreas habitacionais:

| Óbices à criação de áreas habitacionais | | | |
|---|--|---|--|
| Áreas | Óbices | Áreas | Óbices |
| II - Etapa I, trechos 2 e 3, e Etapa II do Setor Habitacional Taquari, na Região Administrativa do Lago Norte | Renovação de licença ambiental em análise para Etapa I Trecho 2 e licença ambiental em análise para etapa I Trecho 3 e licença ambiental em análise para a etapa II. | XXII – Setor Nacional, na Região Administrativa de São Sebastião | Necessita revisão do estudo ambiental, e dificuldade em abastecimento de água. |
| III – Áreas livres no Setor Habitacional Dom Bosco, na Região Administrativa do Lago Sul | Falta diretrizes urbanísticas e licenciamento ambiental. | XXIV – Setor Meireles, na Região Administrativa de Santa Maria | Projeto não inserido no Planejamento Estratégico 2020 - 2024 da TERRACAP |
| IV – Setor Jóquei Clube, na Região Administrativa do Guará | Licença Ambiental em análise. | XXVI – Expansão do Setor Mangueiral, na Região Administrativa de São Sebastião; | Não foi definida estratégia de implantação de empreendimento para localidade pela CODHAB. |
| V – QE 48 a 58, na Região Administrativa do Guará | Licença Ambiental em análise. | XXX – Quadra QE 60 do Guará II (antiga área da TASA), na Região Administrativa do Guará | Em análise o Licenciamento Ambiental junto ao IBRAM e em fase de contratação de Estudo de Impacto de Vizinhança. |
| VI – Área adjacente ao Bairro Águas Claras, na Região Administrativa de Águas Claras | Licença Ambiental em análise no IBRAM e o projeto encontra-se em fase de revisão do Plano de Uso e Ocupação do Solo, na Terracap, e de finalização da modelagem jurídica e econômico financeiro, sob responsabilidade da Secretaria de Estado de Projetos Especiais -SEPE e da Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade -SEMOB. | XXXI – Vargem da Bênção, na Região Administrativa do Recanto das Emas | Projeto urbanístico em fase avançada de desenvolvimento. |
| VII – Etapa 2 do Riacho Fundo II, na Região Administrativa do Riacho Fundo II | Projeto urbanístico aguardando aprovação do CONPLAN | XXXII – Áreas livres no Setor Habitacional Região dos Lagos | A proposta de ocupação encontra-se desatualizada aos normativos legais, necessitando de novos projetos. |
| IX – Subcentro Leste (Complexo de Furnas), na Região Administrativa de | Projeto encontra-se em fase de revisão do Plano de Uso e Ocupação do Solo, na TERRACAP, e de finalização da modelagem jurídica e econômico | XXXVI – QNR 06, na Região Administrativa de Ceilândia | Projeto urbanístico em desenvolvimento pela CODHAB. |

| | | | |
|--|---|---|---|
| Samambaia | financeiro, sob responsabilidade da SEPE e da SEMOB. | | |
| X – Quadras 100 (QR 103 a 115 e 121 a 127), na Região Administrativa de Samambaia | Necessita concluir os projetos básicos de infraestrutura. | XXXVII – Quadras 117 e 118 na Região Administrativa do Recanto das Emas | Parte das unidades habitacionais em fase de contratação pelo Programa Minha Casa Minha Vida junto a CAIXA e outra parte está em fase de revisão de projeto arquitetônico. |
| XI – Subcentro Oeste, na Região Administrativa de Samambaia | Necessita concluir os projetos básicos de infraestrutura. | XLII – Áreas livres no interior do Setor Habitacional Água Quente. | Falta de definição da área da TERRACAP, visto que a área foi desapropriada em comum. |
| XVIII – Setor Residencial Oeste, Quadras I, J, K, na Região Administrativa de Planaltina | Ausência de licenciamento ambiental. | XLVIII - Residencial Sobradinho, na Região Administrativa de Sobradinho | Parcelamento ainda não foi registrado nem implantado e aguarda licença ambiental. |

Fonte: Elaboração própria, a partir do artigo 135 do PDOT 2009 e documentos SEI 45152767, 45480997, 45121393, 45132984, 43654990, 43647652.

Em resposta ao Relatório Preliminar da CGDF (Documento SEI 52219242), TERRACAP e CODHAB atualizaram a situação de suas áreas de domínio em relação à questão ambiental (SEI 53329037, 54674943):

Tabela 5 - Situação do Licenciamento Ambiental das áreas pertencentes à TERRACAP e CODHAB

| Áreas | Situação do licenciamento ambiental | Áreas | Situação do licenciamento ambiental |
|---|--|--|---|
| I – Setor Habitacional Noroeste, na Região Administrativa do Plano Piloto | Licença de Operação nº 23 /2018 válida até 26/12/21 | XXIII – Setor Crixá, na Região Administrativa de São Sebastião | Processo de Licenciamento Ambiental 00391-00000148/2020-11 e 00391-00017603/2017-12, no qual, a Licença de Operação - Retificação SEI-GDF n.º 31/2020 foi emitida com prazo de validade até 25/05/2030, esta Licença ambiental autoriza a operação das quadras 1 a 5 do parcelamento de solo denominado Bairro Crixá. |
| II - Etapa I, trechos 2 e 3, e Etapa II do Setor Habitacional Taquari, | Licença de Instalação nº 59 /2014 vencida, foi solicitada renovação de licença ambiental que se encontra em análise para Etapa I Trecho 2, cujo processo de licenciamento ambiental está em análise. Para etapa I Trecho 3 e para a etapa II as licenças | XXVI – Expansão do Setor Mangueiral, na Região Administrativa de São Sebastião | Empreendimento não licenciado pela TERRACAP e sim pela CODHAB |

| | | | |
|--|--|--|--|
| na Região Administrativa do Lago Norte | ambientais foram solicitadas e o processo de licenciamento está em análise . | | |
| III – Áreas livres no Setor Habitacional Dom Bosco, na Região Administrativa do Lago Sul | Licença de Instalação nº 090 /2006 - SEMARH vencida, foi solicitada nova licença ambiental. | XXVII – Setor Residencial Leste, quadras 21A e 22A, na Região Administrativa de Planaltina | Processo de licenciamento ambiental em andamento |
| IV – Setor Jóquei Clube, na Região Administrativa do Guará | Foi solicitada licença ambiental. Processo de licença ambiental se encontra em análise. | XXVIII – Adensamento da área urbana de Sobradinho, na Região Administrativa de Sobradinho | Foi solicitada ao IBRAM licença ambiental pelo ofício nº 820 /2019. Processo de licenciamento ambiental está em análise |
| V – QE 48 a 58, na Região Administrativa do Guará | Licença de Instalação nº 004 /2009 - IBRAM vencida. Nova licença ambiental foi requerida | XXIX – Adensamento da área urbana do Gama, na Região Administrativa do Gama | Foi solicitada ao IBRAM licença ambiental, Processo de licenciamento ambiental se encontra em análise |
| VI – Área adjacente ao Bairro Águas Claras, na Região Administrativa de Águas Claras | Foi solicitada ao IBRAM licença ambiental. Processo de licença ambiental se encontra em análise. | XXX – Quadra QE 60 do Guará II (antiga área da TASA), na Região Administrativa do Guará | Solicitado ao IBRAM a licença ambiental. Processos de licenciamento ambiental em análise |
| VII – Etapa 2 do Riacho Fundo II, na Região Administrativa do Riacho Fundo II | Possui Licença de Instalação nº 007/2013 | XXXIII – Áreas livres no Setor Habitacional São Bartolomeu | Ocupação irregular situada em área indicada no Setor habitacional São Bartolomeu não pode ser regularizada. Já para o Trecho II do Setor, este possui Licença de Instalação nº 056 /2014 - IBRAM vencida. Processo em que solicita nova licença está em análise pelo IBRAM |
| IX – Subcentro Leste (Complexo de Furnas), na Região Administrativa de Samambaia | Foi solicitada ao IBRAM licença ambiental. Processo de licença ambiental se encontra em análise. | XXXVI – QNR 06, na Região Administrativa de Ceilândia | Processo de Licenciamento Ambiental 00391-00002750/2019-41 em andamento, no qual, após envio da complementação do estudo em atendimento à Informação Técnica 27 (39367791), o mesmo encontra-se aguardando análise e manifestação do IBRAM.. |
| | Possui Licença Prévia nº 009 /2017 | XXXVII – Quadras 117 e 118 na Região Administrativa do | Processo de Licenciamento Ambiental 00391-00013790/2017-57, no qual, a Licença Ambiental Simplificada nº 06 /2018 foi emitida com prazo de validade de 6 anos, esta Licença autoriza a instalação e operação do |

| | | | |
|---|---|---|---|
| XI – Subcentro Oeste, na Região Administrativa de Samambaia | | Recanto das Emas | parcelamento de solo de interesse social denominado Quadras 117 e 118, do Recanto das Emas |
| XIII – áreas livres nas extremidades e entre os conjuntos das Quadras QNJ, na Região Administrativa de Taguatinga | Processo de Licenciamento Ambiental 00391-00009014 /2019-14, no qual, a Declaração (29051559) e a Declaração (29970605) dispensam de licenciamento ambiental a Quadra QNJ 14 e QNJ 49, de Taguatinga. | XLI – áreas livres no interior do Setor Habitacional Nova Colina | Processo de Licenciamento Ambiental 00391-00003110/2019-59, no qual, o Parecer Técnico 163/2020 (37981614), aprova o estudo e o pedido de Licença de Instalação Corretiva, do Setor Habitacional Nova Colina. |
| XIV – As laterais da Avenida NM 3, na Região Administrativa de Ceilândia | Possui Licença Prévia nº 009 /2019 | LII - Centro Urbano, na Região Administrativa do Recanto das Emas | Possui Licença de Instalação nº 017 /2018 |
| XVIII – Setor Residencial Oeste, Quadras I, J, K, na Região Administrativa de Planaltina | Processo de Licenciamento Ambiental 00391-00013007 /2017-55 em andamento. | LIII - Subcentro Urbano 400/600, na Região Administrativa do Recanto das Emas | Possui Licença de Instalação nº 018 /2018 |
| XX – Etapa 3 do Jardim Botânico, na Região Administrativa de São Sebastião | Possui Licença de Operação nº 001/2017 | | |

Fonte: SEI 53329037, 54674943

A CODHAB ainda esclareceu (SEI 53602428):

Conforme informado nos Memorandos Nº 114/2020 - CODHAB/PRESI/DIPRO/GEPLAN (45152767) e 94/2020 - CODHAB/PRESI/DIPRO/GEPLAN (43703615) do Processo 00480-00002862/2020-55, compete à Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB coordenar e executar as ações relativas à Política de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal em áreas públicas delimitadas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT definidas como Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, voltadas à formulação de programas/projetos de habitação social em áreas e terrenos públicos estabelecidos nas estratégias de oferta de áreas habitacionais e de regularização fundiária.

Ressaltamos ainda que a produção habitacional é diretamente relacionada a diversos órgãos do complexo administrativo do Governo, entre eles a TERRACAP, CEB, CAESB, NOVACAP, SEDUH, IBRAM, ADASA, DF-LEGAL, CBMDF, Secretaria de Economia, Secretarias Setoriais, TCDF, Administrações Regionais, onde a morosidade no atendimento às demandas da CODHAB interfere em todo o planejamento de implantação de novos empreendimentos.

No que diz respeito às áreas de oferta habitacional estabelecidas no PDOT como ZEIS, é condição básica as devidas providências da TERRACAP e da SPU tocante à doação das áreas de interesse social para planejamento da política habitacional do DF.

Qualquer dos órgãos mencionados que não tenham a política habitacional de interesse social como uma de suas prioridades e que venham a tornar o processo de atendimento às demandas da CODHAB moroso, contribui diretamente para o aumento do déficit habitacional, tornando mais difícil à CODHAB atender o direito à moradia, implicando diretamente no planejamento que a todo tempo necessita ser alterado ou revisto para tentar dar celeridade no procedimento de implantação de novos empreendimentos.

Ao se fazer um paralelo entre déficit habitacional e a eficácia da estratégia prevista para as áreas estabelecidas no art. 135 do PDOT, a serem utilizadas para habitação, é necessário compreender o conceito de déficit habitacional.

Segundo informações da SEDUH (SEI 43371854):

O déficit habitacional é indicador que mede a necessidade habitacional de uma população levando em consideração diversos aspectos. Tais aspectos estão refletidos nos componentes que integram o indicador, são eles: Precariedade, Coabitação, Ônus excessivo com aluguel e Adensamento excessivo.

A precariedade faz referência às condições dos materiais constituintes do domicílio; já a coabitação indica a situação onde mais de uma família convive em um mesmo domicílio. O ônus excessivo acontece quando famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos despendem mais de 30% dessa renda com valor do aluguel. Considera-se adensamento excessivo quando a média de moradores do domicílio passa de 3 por dormitório.

A instituição Fundação João Pinheiro (FJP), usando como fonte principal o Censo Demográfico e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), ambos produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), elaboram dados periódicos referentes ao déficit habitacional anual.

A tabela abaixo revela os números totais do déficit habitacional e seus componentes entre os anos de 2007 e 2018 publicados pela FJP. Para 2018, foi utilizada base de dados local, a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD), para calcular, por essa SEDUH em parceria com a CODEPLAN, valores mais atualizados do indicador. Com distinção nas metodologias, os valores apresentados pelas duas fontes não podem ser estatisticamente comparados.

As vantagens de utilização da PDAD frente às bases de dados nacionais para tal cálculo é a regionalização da pesquisa, já que é feita com base nas Regiões Administrativas facilitando, assim, uma leitura territorial mais real e desenhos de políticas melhor direcionadas.

A seguir está reproduzida a tabela apresentada pela SEDUH no documento SEI 43371854. Nota-se que para o período 2007/2015, onde os dados seguem a metodologia do PNAD, houve um incremento substancial no déficit habitacional, que partiu de 102.426 domicílios em 2007 para 131.537 domicílios em 2015. Dentro do período em que o PDOT 2009 já estava vigente, 2009 a 2015, o déficit subiu de 115.563 domicílios para 131.537 domicílios.

Tabela 6 - Déficit Habitacional no Distrito Federal – Total de Domicílios

| DÉFICIT HABITACIONAL URBANO NO DF (domicílios) | | | | | |
|--|---------|--------------|------------|--------|-------------|
| ANO | TOTAL | PRECARIEDADE | COABITAÇÃO | ÔNUS | ADENSAMENTO |
| 2007 | 102.426 | 3.534 | 42.604 | 50.106 | 6.182 |
| 2008 | 102.548 | 7.645 | 35.987 | 55.095 | 3.821 |
| 2009 | 115.563 | 3.141 | 43.532 | 60.588 | 8.302 |
| 2010 | 126.169 | 10.013 | 56.715 | 50.659 | 8.782 |
| 2011 | 118.069 | 2.761 | 53.978 | 53.359 | 7.971 |
| 2012 | 118.683 | 11.700 | 38.581 | 63.725 | 4.677 |
| 2013 | 109.195 | 2.692 | 29.624 | 70.600 | 6.279 |
| 2014 | 114.966 | 7.015 | 25.917 | 73.496 | 8.538 |
| 2015 | 131.537 | 2.599 | 35.788 | 87.307 | 5.843 |
| 2018 | 108.495 | 29.071 | 10.999 | 56.625 | 11.800 |

Fonte: Fundação João Pinheiro. Período de 2007/2015 – Base de dados do PNAD; 2018 – Base de dados do PDAD (Documento SEI – 43371854).

No trabalho desenvolvido pela SEDUH, por meio da sua Diretoria de Monitoramento (DIMOT/SUPLAN/SEDUH), em conjunto com a CODEPLAN (SEI 43371854), foram levantadas relações entre o déficit habitacional e as características socioeconômicas das regiões. Com base no conceito de Unidade de Planejamento Territorial (UPT), os dados de 2018 apontam que a UPT Oeste, composta pelas RAs de Taguatinga, Ceilândia, Samambaia e Brazlândia, é a Unidade que mais contribui para o déficit no DF, significando 34,60% do valor total. A UPT Sul, onde estão inseridas as RAs Recanto das Emas, Riacho Fundo II, Gama e Santa Maria, fica na segunda posição de representatividade do déficit com 16,80% do total. Logo após vêm UPT Central Adjacente 2 com 14,53%; Norte com 14,08%; e Leste com 11,78%, Central com 5,99% e ADJ1 com 2,21%.

Ainda conforme o referido trabalho, cujos dados são de 2018, também foram levantadas relações do déficit habitacional por Região Administrativa. As Regiões Administrativas de maior déficit relativo, ou seja, com maior número de domicílios em déficit de acordo com seu número total de domicílios, são, em ordem decrescente: SCIA/Estrutural com 34,32%, Varjão com 32,11%, SIA com 25,13%, São Sebastião com 20,57% e Núcleo Bandeirante com 18,06%. Dessas cinco localidades, três delas, SCIA/Estrutural, SIA e Núcleo Bandeirante, estão na UPT Central Adjacente 2, que ainda é composta por Riacho Fundo I, sétima RA com maior déficit relativo; Guará; Águas Claras e Vicente Pires. Dados de 2018.

O TCDF na auditoria operacional realizada em 2016, no tema Ordenamento Territorial, (Processo 29.491/2015), alertou para a baixa criação de áreas habitacionais:

Nota-se uma tímida criação de novos setores ou ofertas habitacionais, insuficiente para atender a crescente demanda e o atual déficit habitacional do Distrito Federal, o que evitaria com que a população viesse a fazer uso da invasão de terras públicas ou de compra de terrenos vendidos de forma irregular.

[...]

Como já destacado no achado nº 3, a meta prevista para a Terracap no PPA 2012/15 para a criação de parcelamentos urbanos sustentáveis, visando suprir a demanda por imóveis de todos os segmentos da sociedade, ficou muito aquém do previsto.

Da mesma forma, as ações implementadas pela CODHAB não foram suficientes para a implantação de novos setores e políticas habitacionais destinadas a diminuir o déficit habitacional do DF.

Causa

Companhia Imobiliária de Brasília e Companhia de Desenvolvimento Habitacional:

Em 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020:

O tratamento dado ao assunto durante o período de 2009/2020 não apresentou a eficiência necessária para solucionar os entraves intrínsecos à execução da meta, que em 2020 ainda esbarra nas seguintes pendências, dentre outras: necessidade de obtenção das licenças ambientais; necessidade de concluir projetos de infraestrutura; projeto de urbanismo em atualização ou em desenvolvimento; áreas não pertencentes ao DF; desapropriação em comum.

3.1.2. Houve eficácia na estratégia de implementação dos polos multifuncionais, conforme metas previstas nos artigos 138 e 140 do PDOT 2009?

Não. Os nove Polos Multifuncionais previstos no art. 140 do PDOT não foram implantados. O único com algum desenvolvimento observado até 2020 foi o da Metropolitana, também chamado de Park Way. Para esse Polo, foi realizado estudo de viabilidade consubstanciado no documento técnico “Avaliação técnica e financeira para implantação do polo multifuncional metropolitana”, com data de 06/06/2012 (SEI 47044721).

Segundo a SEDUH (SEI 43251803):

Nenhum dos Polos chegou a ser implantado. Foi feita uma tentativa de implantação do polo Multifuncional Metropolitana, um estudo de viabilidade e negociações com a SEMOB. No entanto, já havia um projeto de arquitetura aprovado para o Terminal de Integração do BRT e recursos aprovados na área federal que não contemplavam a concepção na forma de Polo Multifuncional. No entanto, alguns desses polos que foram

previstos junto às vias arteriais não possuem hoje uma ocupação urbana e populacional que justifique sua implantação. Há necessidade de se estudar aqueles que ainda tem potencial para serem implantados. Os localizados junto às rodovias apresentam maior potencial, inclusive de articulação com os automóveis. Há de se atualizar que novos grandes projetos estão previstos para essas áreas por outros órgãos setoriais. Essas avaliações e uma nova proposição será feita no âmbito da revisão do PDOT.

É da competência da SEDUH, conforme seu Regimento Interno (Decreto nº 38.824, de 25/01/2018), a implantação, o monitoramento, a avaliação e a elaboração das estratégias do PDOT. No entanto, apenas a partir do exercício de 2016 a então SEGETH (atual SEDUH) colocou no PPA 2016/2019 a meta de implantação dos polos multifuncionais, o que fez com que os Planos Plurianuais anteriores ao de 2016/2019 não guardassem compatibilidade com o Plano Diretor no sentido de prever especificamente recursos que viabilizassem sua implantação, fato este que infringe o art. 5º do PDOT (SEI 47069202).

A SEDUH justificou a não inclusão dos polos multifuncionais nos PPAs anteriores (SEI 47069202):

[...]. Possivelmente, isso se deveu em razão da ADIN que o PDOT2009 sofreu, que resultou na atualização do PDOT pela Lei Complementar Nº 854, de 15 de outubro de 2012. O fato de o Plano Diretor (PDOT2009) ser alvo de discussão na justiça não deu margem à implementação do mesmo. [...]

Em que pese a justificativa apresentada observa-se que nenhum artigo da Seção VI – “Da Estratégia de Implantação de Polos Multifuncionais” foi objeto da ADIN, ou seja, a então SEGETH poderia ter incluído previsão para implantação dos polos em PPAs anteriores, e iniciado sua implementação.

Segundo a SEDUH (SEI 47069202), o único Polo Multifuncional que apresentou algum avanço foi o da Metropolitana, tendo sido feita a avaliação técnica e financeira para a sua implementação (SEI 47044721). A implantação, entretanto, não ocorreu, porque a vinculação dos Polos Multifuncionais com os recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC Federal, delimitou o escopo das intervenções em infraestrutura de transporte público nos municípios, o que inviabilizou a execução do Polo nos moldes definidos pelo PDOT. A principal justificativa do Polo Multifuncional não ter sido implantado foi a incompatibilidade entre a estratégia definida pelo PDOT e o projeto do sistema de transporte público, elaborado dentro da urgência imposta pelo PAC.

O polo do Park Way está localizado à margem do BRT do Eixo Sul, cujo projeto de transporte indicava um potencial de integração com estratégia de ordenamento. O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, contudo, impôs uma urgência aos municípios, em razão da necessidade de haver um projeto pronto de infraestrutura, para ser aprovado na Caixa

Econômica Federal e no Ministério das Cidades, visando à obtenção de recursos e posterior execução. O projeto de infraestrutura de transporte não continha o projeto de parcelamento e de desenvolvimento urbano, e essa compatibilização entre a infraestrutura de transporte e o parcelamento e desenvolvimento urbano é a lógica fundamental de um polo Multifuncional.

Segundo minuta de memorando elaborado pela Diretoria de Planejamento Urbano da então SEDHAB, de 25/05/2012 (arquivo em PDF sem assinatura – Doc SEI 47049609), constou a informação de que o próprio consórcio que estava encarregado de implantar o BRT (Bus Rapid Transit) teria elaborado o projeto de Estação de Transferência para a área prevista para a implantação do Terminal de Integração Park Way, tendo em vista a falta de definição do Governo à época com relação ao Terminal. Nessa mesma minuta também constou a informação de que a SEDHAB propôs a implantação do Terminal a aproximadamente um quil da área definida no Programa de Transporte Urbano – PTU/ST, mais próxima à linha férrea, de forma a possibilitar a ocorrência do Polo Multifuncional Metropolitana, previsto no PDOT. Tal localidade possibilitaria a criação de lotes comerciais, de atividades e de serviços, além de permitir a ligação entre as vias marginais como forma de integrar os setores.

A articulação entre órgãos e entidades do GDF é fundamental para a execução bem-sucedida de projetos cujas entregas dependam de vários atores. A SEDUH considera como *implantação* dos Polos Multifuncionais, a construção gradativa, a partir de um estudo de viabilidade, na forma e local aproximado ao indicado no PDOT, dos nove Polos Multifuncionais, ou daqueles que se mostrassem mais viáveis, em articulação com a Secretaria de Estado de Mobilidade – SEMOB, Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, Secretaria de Estado Obras – SO e demais órgãos envolvidos (SEI 43251803).

O Regimento Interno da SEDUH assinala sua competência para promover a articulação institucional com órgãos das esferas federal e distrital, por meio de acordos, convênios, termos de cooperação técnica e outros instrumentos que se fizerem necessários. No que se refere à implantação dos Polos Multifuncionais, conforme estratégia prevista no PDOT 2009, tal articulação não ficou demonstrada nas minutas de documentos acostados aos autos (Estudo de Viabilidade – SEI 47044721, Memorando nº 570.000.014/2012 – DIPLU –SEI 47049609, Ata de reunião –SEI 47049421 e Cronograma – SEI 470574478), considerando, inclusive, a informalidade dos mesmos, pela ausência de assinaturas dos respectivos responsáveis.

Causa

Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação:

Em 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018:

Falta de planejamento das ações referentes à implantação dos Polos, pela ausência de previsão das iniciativas nos instrumentos de planejamento distrital (PPA, LDO, LOA).

Em 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020:

Articulação ineficaz entre a SEDUH e os demais órgãos/entidades responsáveis por ações necessárias à implementação dos polos multifuncionais.

3.1.3. O Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do DF– SISPLAN, foi implementado conforme estratégia prevista nos artigos 214 a 217 do PDOT 2009?

Parcialmente. Existem lacunas relativas à criação de órgãos colegiados regionais e locais e regulamentação da participação destes órgãos no SISPLAN. Parte das atribuições previstas para o Sistema ainda encontra realização incipiente, e, na opinião da SEDUH, o nível de atuação do SISPLAN caracteriza um funcionamento parcial.

Os artigos 216 e 217 do PDOT definem a composição do SISPLAN em termos de seus órgãos colegiados e sistemas. O SISPLAN é composto por órgãos colegiados superiores, órgãos colegiados regionais e locais, órgãos executivos centrais, órgãos executivos setoriais e órgãos executivos locais; e, integram o SISPLAN, o Sistema de Informação Territorial e Urbana do Distrito Federal – SITURB, o Sistema Cartográfico do Distrito Federal – SICAD e o Sistema de Informações sobre os Recursos Hídricos do Distrito Federal – SIRH.

Fazem parte dos órgãos colegiados regionais e locais, dentre outros, os Conselhos das Unidades de Planejamento Territorial – CUP e os Conselhos Locais de Planejamento Territorial e Urbano – CLP. Segundo a SEDUH, os CUPs não chegaram a ser implantados, e quanto aos CLPs, poucos foram implantados, ambos de responsabilidade das Administrações Regionais. A SEDUH, informou (SEI 43251803):

[...]

No entanto, merece revisão a concepção dos Conselhos Locais de Planejamento Territorial e Urbano – CLP, reavaliando as referências construídas e consolidadas em torno desses conselhos, uma vez que poucos foram implantados e funcionaram,

passados mais de 10 anos. Foram também estabelecidos como órgãos colegiados que compõem o SISPLAN os Conselhos das Unidades de Planejamento - CUP, representando uma instância de participação intermediária entre a escala local, representada nos CLP e a escala superior do CONPLAN. Os CUP não chegaram a ser implantados, ambos de responsabilidade das Administrações Regionais.

[...]

Também integram os órgãos colegiados regionais e locais, os Comitês de Bacias Hidrográficas. O IBRAM, quando questionado em relação à atuação destes comitês, informou (SEI 43963431):

Informo que não há atuação dos Comitês no SISPLAN, considerando que a regulamentação definida no parágrafo 1º do Art. 216 da Lei Complementar 803/2009 não foi estabelecida. Por esse motivo, o questionamento deve ser direcionado à SEDUH, que exerce a função de Secretaria Executiva do CONPLAN, que é o órgão colegiado superior do SISPLAN.

O questionamento foi levado à SEDUH (SEI 47069202). Segundo a Secretaria “*Não houve necessidade de regulamentação. Os conselhos, de certa forma, são autônomos e apresentam suas regulamentações em legislação ou normas específicas*”. E completou que não caberia à ela, SEDUH, tal regulamentação, uma vez que a execução é compartilhada com outros órgãos executivos centrais, conforme pressupõe o art. 216 do PDOT.

A divergência de posicionamento no tocante às responsabilidades previstas no PDOT aponta para a necessidade de desdobramento das estratégias previstas no Plano Diretor em planos de ações de caráter operacional, com indicação clara de responsáveis por estas ações.

Nos arts. 214 e 215 do PDOT estão previstas as atribuições e níveis de atuação do SISPLAN:

Art. 214. O SISPLAN, em consonância com o disposto na Lei Orgânica do Distrito Federal, tem por finalidade básica a promoção do desenvolvimento do território com vistas à melhoria da qualidade de vida da população e ao equilíbrio ecológico do Distrito Federal, mediante a promoção de ações voltadas para:

I – elaboração, acompanhamento permanente e fiscalização do PDOT, da Lei de Uso e Ocupação do Solo, do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília e dos Planos de Desenvolvimento Locais;

II – permanente articulação e compatibilização entre as diversas políticas setoriais e o ordenamento territorial;

III – garantia da compatibilidade entre os instrumentos que compõem o planejamento governamental – o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento Anual, o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social – e as diretrizes fixadas pelo PDOT, pelos Planos de Desenvolvimento Locais e pelo Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília;

IV – cooperação e articulação das ações públicas e privadas no território do Distrito Federal e seus municípios limítrofes;

V – aperfeiçoamento e modernização do instrumental técnico e legal e dos procedimentos administrativos, objetivando-se maior eficácia na execução da política de ordenamento territorial, urbano e ambiental;

VI – articulação e cooperação entre o Distrito Federal e os Estados de Goiás e Minas Gerais para o encaminhamento de ações integradas com os municípios limítrofes do Distrito Federal, no que se refere às questões de ordenamento territorial;

VII – fiscalização e acompanhamento da ocupação territorial e da gestão no Distrito Federal, de forma permanente, contínua e integrada;

VIII – garantia da aplicação dos instrumentos de política urbana;

IX – promoção da participação da sociedade por meio de organizações representativas no ordenamento e na gestão territorial.

Art. 215. O SISPLAN atuará nos seguintes níveis:

I – formulação de políticas, estratégias, programas e ações coordenadas;

II – gerenciamento e atualização dos instrumentos que o compõem;

III – fiscalização, controle e monitoramento do uso e da ocupação do parcelamento do solo e da aplicação da legislação urbanística no território do Distrito Federal;

IV – promoção do controle, monitoramento, avaliação e aperfeiçoamento da gestão urbana, realizada por meio do licenciamento urbanístico e ambiental e da fiscalização exercida pelos órgãos competentes.

Em síntese, a SEDUH avalia que ainda são incipientes as ações orientadas a manter uma permanente articulação entre as diversas políticas setoriais, a compatibilização entre instrumentos de planejamento governamentais e a cooperação com municípios limítrofes (art. 214) e que o SISPLAN está em funcionamento parcial no que diz respeito ao seu nível de atuação (art. 215) (SEI 43251803):

No que tange ao art. 214, temos uma avaliação positiva quanto ao funcionamento e aplicação dos incisos I, V, VIII e IX. Exceção recai sobre o inciso II -referente a manter uma permanente articulação e compatibilização entre as diversas políticas setoriais e o ordenamento territorial e o inciso III - sobre garantia da compatibilidade entre os instrumentos que compõem o planejamento governamental. Esses são os maiores desafios da gestão pública de qualquer ente federado e, no caso do DF, carece de aperfeiçoamento e ação por parte de uma unidade da estrutura superior de governo.

Os incisos IV e VI tem também avaliação negativa, já que o Distrito Federal não tem tradicionalmente uma atuação destacada na cooperação e articulação das ações públicas e privadas no território do Distrito Federal com seus municípios limítrofes. O inciso VII, no que tange ao acompanhamento da ocupação territorial e da gestão territorial no Distrito Federal, de forma permanente, contínua e integrada, é realizado pela SEDUH por meio de ferramentas como o Geoportal e o Observatório Imobiliário e por meio das áreas técnicas das Subsecretarias. Principalmente, na edição de normas e leis de amplo alcance territorial, como o realizado pela Subsecretaria de Políticas e Planejamento Urbano - SUPLAN, inclusive tendo uma Diretoria de Monitoramento-DIMOT, e pela Subsecretaria de Parcelamentos e Regularização Fundiária – SUPAR. No entanto, carece de maior integração das ações entre essas duas subsecretarias, muitas vezes pelo reduzido quadro de funcionários frente à demanda e diante da atribuição finalística de cada área técnica.

No que tange ao art. 215 acreditamos que o SISPLAN está em funcionamento parcial, uma vez que cabe maior articulação intersetorial para a formulação de políticas e ações

coordenadas de governo; e uma maior efetividade na fiscalização, controle e monitoramento do parcelamento do solo, a serem exercidas pelos órgãos competentes.

O art. 217 do PDOT dispõe que o SISPLAN é integrado pelo Sistema de Informação Territorial e Urbana do Distrito Federal – SITURB, pelo Sistema Cartográfico do Distrito Federal – SICAD e pelo Sistema de Informações sobre os Recursos Hídricos do Distrito Federal – SIRH-DF. Para o caso específico do SIRH-DF, esse sistema não foi avaliado, visto que é de responsabilidade da ADASA, e essa Unidade não fez parte do escopo da presente auditoria.

A SEDUH informou (SEI 43251803):

O Sistema de Informações Territoriais e Urbanas – SITURB conta hoje com 173 camadas de informações de diversos órgãos do Distrito Federal aos quais podemos citar a Agência Reguladora de Águas e Saneamento do DF (ADASA), Departamento de Estradas de Rodagem do DF (DER), Instituto de Previdência dos Servidores do DF (IPREV), Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (IBRAM), Metrô-DF, Companhia Energética de Brasília (CEB), Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, Secretaria de Estado de Educação, Secretaria de Estado De Economia, Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, Secretaria de Estado De Justiça, Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura, Secretaria de Estado de Saúde, Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade, tem encaminhado informações para compor o banco de dados do SITURB.

O SITURB vem disponibilizando essas informações por meio do Geoportal conforme previsto no Decreto Nº 37.612, de 09 de setembro de 2016, que dispõe sobre a instituição da Infraestrutura de Dados Espaciais do Distrito Federal - IDE/DF e que em seu artigo Art. 8º expressa que: “o compartilhamento e disponibilização das geoinformações e seus metadados na IDE/DF é obrigatório para todos os órgãos e entidades do Distrito Federal e para as entidades prestadoras e concessionárias privadas que fornecem serviços públicos.”

É importante salientar que, conforme prevê o decreto que instituiu a IDE/DF, algumas Secretarias e Entidades (CAESB, IBRAM, SEMA, DETRANDF, SEMOB, TERRACAP, ADASA) já disponibilizam as informações diretamente de seus bancos de dados no Geoportal, sem a necessidade de replicação dessas informações na Base de Dados do SITURB. Desta forma, as informações disponibilizadas por esses órgãos são atualizadas em tempo real, favorecendo a uniformidade das informações divulgadas por órgão oficiais.

Quanto ao SICAD, é a base cartográfica de referência obrigatória para todos os trabalhos de topografia, cartografia, demarcação, estudos, anteprojetos, projetos, implantação e acompanhamento de obras de engenharia em geral, bem como para controle do uso do solo no Distrito Federal. Foi instituído pelo Decreto nº 4.008, de 26 de dezembro de 1977, e tem como objetivo a utilização de uma base cartográfica única para todo o DF. Compete à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDUH, coordenar e disseminar as atividades e informações do Sistema Cartográfico do Distrito Federal – SICAD-DF.

No ano de 2009 foi realizado o mapeamento aerofotogramétrico, para cadastro de ocupações e certificação de áreas rurais junto ao INCRA, sendo considerada a base mais atual do SICAD, tendo como produto final 244 folhas planialtimétricas (ortofotocartas) na escala de 1:10.000, correspondente ao DF e adjacências.

Nos anos de 2013, 2014 e 2015 houve a atualização das fotografias aéreas na escala 1:5.000 obtidas por recobrimentos aerofotogramétricos.

Em 2016 foi realizado recobrimento aerofotogramétrico de áreas urbanas e urbanizáveis do Distrito Federal com a finalidade de elaboração da base cartográfica de precisão por meio de restituição digital, constando de 3.729 folhas planialtimétricas na escala de 1:1.000, apesar dessa base já estar subsidiando vários projetos de interesse do governo.

As Fotos aéreas, mapas e demais produtos do SICAD encontram-se disponíveis na plataforma do Geoportal, na aba GeoServiços e Cartografia.

O Sistema de Informações sobre os Recursos Hídricos do Distrito Federal – SIRH-DF foi implementado pela Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA, que em seu sítio eletrônico (<http://www.adasa.df.gov.br/795-adasa-lanca-sistema-de-informacoes-sobre-recursos-hidricos-do-df>) informa:

O SIRH-DF é um sistema unificado com registros de outorgas de captação de águas superficiais e subterrâneas e fiscalização; imagens de monitoramento aéreo; informações de monitoramento remoto e in loco de vazão de córregos e rios, volume dos reservatórios e qualidade da água; mapas; documentos diversos; e boletins. Além de integrar as atividades desenvolvidas pelas superintendências da Agência, o SIRH-DF permitirá consultas online de pesquisadores, agentes públicos e público em geral.

[...]

O SIRH-DF reúne dados coletados pela própria Agência e dados obtidos pela interação com sistemas de informações de mais de dez instituições como Agência Nacional de Águas (ANA), Serviço Florestal Brasileiro (SFB), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação (SEGETH), Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA), Companhia de Saneamento Ambiental do DF (CAESB), Instituto Brasília Ambiental (IBRAM), Instituto Nacional de Meteorologia (INMET), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

Ressalta-se que o TCDF, na auditoria operacional realizada no exercício de 2016 no tema Ordenamento Territorial do DF, já havia destacado o funcionamento parcial do SISPLAN: *“No geral, é possível concluir que o SISPLAN se encontra parcialmente ativo, restando ainda a instituição de alguns órgãos colegiados regionais e locais, bem como o efetivo funcionamento dos mecanismos de controle, em especial, o SITURB”*.

A SEDUH considera necessária a revisão do modelo do SISPLAN estabelecido no PDOT 2009 durante os trabalhos de revisão do PDOT (SEI 43251803):

No âmbito da revisão do PDOT, em curso, será avaliado se o sistema concebido em 2009 está adequado à nova realidade do DF. Pressupõe-se que sofrerá alterações, conforme previsto no item 2.5 Governança e Gestão Participativa do documento disponível na página da SEDUH - Metodologia do PDOT 2020-2030.

As lacunas na implementação de diversas ações previstas no PDOT, como a implantação dos polos multifuncionais e o baixo índice de atendimento da demanda habitacional podem, em parte, ser creditadas ao funcionamento parcial do SISPLAN. A própria SEDUH (SEI 43251803) destaca a causa para a não implantação integral do SISPLAN:

Todos esses problemas e muitos outros são desafios para a revisão do plano diretor, mas sem efetividade nas soluções caso inexista um sistema central de governo que coordene a implantação do Plano. No entanto, não se trata mais de implantar o SISPLAN, na forma que foi tratado pelo PDOT 2009, mas sim de readequá-lo a partir das discussões entre governo e sociedade durante o processo de revisão.

Causa

Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação:

Em 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020:

Ausência de uma coordenação central efetiva que atue no sentido de prover tanto as estratégias e diretrizes previstas no PDOT quanto a necessária articulação entre as diversas políticas setoriais, de forma a compatibilizar os instrumentos de planejamento.

3.1.4. Houve eficácia na realização da entrega prevista na Ação Não Orçamentária AN 10364 “Integração do Licenciamento Urbanístico e Ambiental”, referente à publicação da portaria conjunta SEDUH/IBRAM?

Não. Apesar de a SEDUH informar que a Portaria Conjunta teria como data prevista de publicação no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF o limite de 30/06/2020, não ocorreu a publicação até o encerramento dos trabalhos de campo da presente auditoria (14/09/2020). Entretanto, foram informados desenvolvimentos nas etapas previstas para elaboração do documento.

Está prevista no PPA 2020/2023 a Ação Não Orçamentária AN 10364 – Integração do Licenciamento urbanístico e ambiental. A referida ação objetiva estabelecer fluxo que dê maior efetividade e celeridade ao licenciamento de parcelamentos do solo urbano, por meio da integração entre licenciamento urbanístico e ambiental nos processos respectivos. Nesse sentido, faz-se necessária, como passo inicial, a publicação de portaria conjunta, a ser subscrita pelo titular da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDUH

e o titular do Instituto Brasília Ambiental – IBRAM, de modo a estabelecer os procedimentos para o licenciamento integrado que deverão ocorrer de forma concomitante nos dois órgãos subscritores da portaria (SEI 40904571).

Para a finalidade indicada, as atividades previstas para essa Ação no ano de 2020 são: levantamento dos pontos a serem regulamentados por portaria conjunta, elaboração da minuta de portaria conjunta, verificação da proposta pelas unidades internas da SEDUH e pelo IBRAM, análise jurídica da minuta, assinatura e publicação da portaria conjunta, prevista para publicação no DODF até o dia 30 de junho de 2020 (SEI 40904571).

Houve atraso na publicação da portaria conjunta em relação à data prevista. A SEDUH informou, por meio de despacho (SEI 40904571), que a referida portaria estaria publicada até a data de 30/06/2020. Indagada a respeito desse atraso, a Secretaria, por meio de despacho assinado em 31/08/2020, informou (SEI 46229892):

[...] que a data inicialmente indicada naquele despacho para a publicação da portaria conjunta tratava-se de uma estimativa. Importante consignar que se trata de matéria extremamente complexa, considerando as questões técnicas que envolvem os dois órgãos subscritores da pretendida portaria conjunta, uma vez que se objetiva unificar o procedimento de dois órgãos, razão pela qual se preza pela qualidade do trabalho final, em detrimento da velocidade, que poderia culminar em um resultado incompleto, o que ensejou a necessidade de aprimoramento da minuta, a fim de melhor atingir o objetivo proposto, razão pela qual ainda não houve a publicação da portaria em questão.

Por fim, destaque-se que não foram identificadas dificuldades no andamento dos trabalhos, mas tão somente preocupação com a entrega de um resultado de qualidade que possa atender plenamente aos anseios da sociedade diretamente atingida e dos órgãos públicos envolvidos, de maneira a otimizar o fluxo processual e o tempo de resposta dos requerimentos relacionados à matéria.

A tabela a seguir apresenta as metas da SEDUH para 2020, no que tange à Ação Não Orçamentária AN 10364 – Integração do Licenciamento urbanístico e ambiental, e seus respectivos percentuais de realização, até a data de 31/08/2020.

Tabela 7 - Metas e percentuais de realização para publicação da portaria conjunta SEDUH/IBRAM

| Metas Para Publicação da Portaria Conjunta para 2020 | Percentual de Realização |
|--|--------------------------|
| Levantamento dos pontos a serem regulamentados por portaria conjunta | 100% |
| Elaboração da minuta de portaria conjunta | 95% |
| Verificação da proposta pelas unidades desta Subsecretaria | 100% |
| Verificação da proposta pelo Brasília Ambiental | 95% |
| Análise jurídica da minuta | 0% |
| Assinatura | 0% |

| | |
|---------------------------------|----|
| Publicação da portaria conjunta | 0% |
|---------------------------------|----|

Fonte: Documento SEI 46229892

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº02/2020 DAPPG/CODAG /SUBCI/CGDF (52219242), a SEDUH atualizou informações referentes a Projeto de Lei Complementar que visa dispor sobre a Regularização Fundiária Urbana – Reurb no Distrito Federal e que traz em seu bojo previsão de "*procedimento simplificado específico de licenciamento ambiental*", com possível impacto nos termos da portaria conjunta a ser editada (SEI 53566632):

[...] encontra-se em trâmite, no Processo nº 00390-00006769/2020-29, Projeto de Lei Complementar, que visa dispor sobre a Regularização Fundiária Urbana – Reurb no Distrito Federal, alterar a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, e dar outras providências, já aprovado pelo Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal - Conplan (Decisão nº 33/2020 - 51705159), e atualmente em fase de apreciação pela Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal. O citado PLC traz em seu bojo previsão de "*procedimento simplificado específico de licenciamento ambiental*" para os casos previstos no projeto, cujas diretrizes deverão ser emitidas pelo órgão de licenciamento ambiental, consoante se observa:

Art. 17. Fica autorizada a adoção de procedimento simplificado específico de licenciamento ambiental para os casos previstos nesta Lei Complementar, a ser regulamentado pelo Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal – CONAM.

Art. 18. O órgão de licenciamento ambiental deve emitir, em até cento e oitenta dias a partir da vigência dessa norma, Diretrizes Ambientais para as áreas em regularização, que devem balizar a elaboração do projeto da REURB, tornando desnecessária a aprovação de estudos ambientais preliminares à concepção do projeto.

Nesse sentido, observa-se que o procedimento simplificado de licenciamento ambiental a ser futuramente estabelecido pelo órgão responsável, em caso de aprovação dos termos tratados no PLC de Reurb, seriam de relevante importância no âmbito das tratativas do licenciamento urbanístico e ambiental integrado, considerando que tal integração visaria estabelecer um fluxo mais célere no trato da matéria.

Assim, ressalvado melhor entendimento, a autorização da adoção de procedimento simplificado prevista no PLC, e consequente estabelecimento de diretrizes pelo órgão de licenciamento ambiental, propiciariam melhor análise quanto aos termos da portaria conjunta a ser editada.

[...]

Por sua vez, em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº02/2020, o IBRAM destacou que os esforços atuais estão voltados para que os fluxos de processos entre os envolvidos no licenciamento ambiental possam se comunicar e colaborar entre si, mantendo-se, entretanto, a emissão de dois documentos, um para a parte ambiental e a outro para a urbanística (SEI 54393104):

No que tange a participação do Instituto Brasília Ambiental (IBRAM) na modalidade de licenciamento integrado, não faz parte do Plano Plurianual Participativo (PPA) do IBRAM essa metodologia de trabalho. Até o presente momento não consta dentro do nosso planejamento essa questão. Todavia, este Instituto reconhece a importância da sua

participação nas discussões que envolvam esse pleito. Nós reconhecemos que as discussões fazem parte do planejamento governamental, por conseguinte envolvem o IBRAM.

Outro ponto que vale ser ressaltado é que o licenciamento ambiental e urbanístico, são assuntos de alta complexidade que envolvem o Brasília Ambiental, à Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal (SEMA) e à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH), além de outras concessionárias e outros órgãos do GDF. Dentro desse contexto, essa pauta tem sido tratada de acordo com a reverente complexidade que a envolve. A priori, não se pretende laborar para a construção de um licenciamento integrado, no que diz respeito ao rito de licenciamento urbanístico e ambiental. O que se pretende e já estamos nos esmerando sobre o tema, é para que os fluxos de processos entre os envolvidos no licenciamento ambiental possam se comunicar e colaborarem entre si. Contudo, não quer dizer que ao fim do processo de licenciamento será emitido um documento único, mas sim serão emitidos documentos em separado, um que aborda a seara do licenciamento urbanístico e outro que aborda o licenciamento ambiental.

Vale ressaltar que no último ano tivemos avanços significativos nas discussões entre IBRAM, SEDUH, SEMA, Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF (CODHAB) e a Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP), e ficou definido em acordo comum entre as partes que qualquer norma que aborde a temática de licenciamento ambiental, será discutida no âmbito do Conselho do Meio Ambiente do Distrito Federal (CONAM). Temos trabalhado para que essa pauta seja apreciada no primeiro semestre do ano pelo colegiado daquele conselho. Entretanto, não sabemos quando esse assunto será encerrado e suas discussões concluídas, devido a pauta estar sendo discutida a nível de um conselho multidisciplinar, e que o conselho tem o seu tempo próprio e necessário para evoluir no debate do assunto. Durante todo esse período o IBRAM estará subsidiando o conselho, para a construção das soluções propostas pelo CONAM.

Portanto, o intuito dessas discussões entre todos os envolvidos citados em epígrafe é fazer com que os procedimentos de licenciamento não somente de parcelamento de solo, mas o licenciamento como um todo possua um rito mais eficiente para todos.

Causa

Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação e Instituto Brasília Ambiental:

Em 2020:

Intempestividade na adoção das ações necessárias para a publicação da Portaria Conjunta, em decorrência da complexidade dos procedimentos envolvidos.

3.2. Eficiência

3.2.1. Foram definidas estratégias que viabilizem a participação popular na elaboração do novo PDOT em cenário de pandemia?

Parcialmente. Até a conclusão dos trabalhos de auditoria, a participação popular no processo de elaboração do novo PDOT estava suspensa devido à pandemia provocada pelo coronavírus (situação verificada em agosto de 2020), e ainda não havia sido definida a estratégia para esta participação. Por meio do Ofício Nº 105/2021 - SEDUH/GAB (SEI 54000698), em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 02/2020 – DAPPG/CODAG/SUBCI/CGDF, a SEDUH informou que, após o encerramento dos trabalhos de campo da auditoria, tratativas foram adotadas por meio da alteração do Edital de Chamamento Público nº 02/2020, permitindo que mais 5 ciclos de credenciamento de entidades fossem mantidos no período de setembro de 2020 até fevereiro de 2021, para posterior escolha das entidades em reunião pública virtual. Será contratada consultoria para elaborar estratégia de mobilização social.

Não há, no âmbito da legislação aplicada, definição quanto à quantidade ou percentual mínimo de participação popular na revisão do PDOT. Existe uma recomendação sobre o processo participativo definida pela Resolução nº 25/2005, do Conselho das Cidades, *publicada no DOU de 30/03/2005, seção 1, edição nº 60, pág.102*. Contudo, esta recomendação não define objetivamente percentuais, indicadores ou metas para o processo de participação (SEI 47069202).

A citada Resolução estabelece a participação da população nas audiências públicas, mas estabelece que essa população se faça representar durante o processo de elaboração do Plano Diretor:

Art.7º No processo participativo de elaboração do plano diretor a promoção das ações de sensibilização, mobilização e capacitação, devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais.

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

Segundo a SEDUH (SEI 44391456):

Não existe norma que estabeleça o formato da participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor. Existe uma recomendação do antigo Ministério das Cidades no que diz respeito à uma Metodologia Geral de Elaboração de Planos Diretores municipais, que teve como norma balizadora o Estatuto da Cidade (MINISTÉRIO DAS CIDADES. “Plano Diretor Participativo - guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos”. Brasília, 2004).

A metodologia nacional de elaboração de planos diretores está sofrendo adaptações por parte da equipe do Ministério de Desenvolvimento Regional – MDR, que hoje desempenha as funções do antigo Ministério das Cidades, consubstanciado no "Guia para Elaboração e Revisão de Planos Diretores" (disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/368/titulo/guia-para-elaboracao-e-revisao-de-planos-diretores>).

Na medida do possível, e dado o prazo para conclusão do PDOT, a metodologia do Plano Diretor do DF deverá buscar convergência com a nova metodologia nacional.

De acordo com a SEDUH (SEI 47069202) a participação da população em geral se dará de distintas formas, previstas na metodologia elaborada, que levou em consideração as recomendações da Resolução nº 25/2005 do Conselho das Cidades. A metodologia prevê tanto a participação por meio das reuniões e de audiência pública (reuniões livres, reuniões específicas, nas audiências públicas, oficinas nas Regiões Administrativas, nas Unidades de Planejamento Territorial, nas oficinas temáticas), como também se fará representar pelo Comitê de Gestão Participativa – CGP, previsto no Decreto nº 41.004, de 20/07/2020 (detalhados em parágrafo posterior desta questão).

O Decreto nº 41.004/2020 instituiu a Estrutura de Governança e Gestão Participativa do processo de revisão da Lei Complementar nº 803/2009, de 25/04/2009, que aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT. Em seu §3º do art. 2º, o Decreto regulamenta que não haverá oneração dos cofres públicos, ao informar que as atividades desenvolvidas pelos membros titulares e suplentes participantes da Estrutura de Governança e Gestão Participativa são consideradas prestação de serviço público relevante, não ensejam qualquer tipo de remuneração. O Decreto estabelece a participação de representantes da sociedade civil. Esses representantes comporão o Comitê de Gestão Participativa – CGP, cujas competências estão apresentadas no art. 16:

Art. 16. Compete ao Comitê de Gestão Participativa – CGP:

I - aprovar calendário de reuniões ordinárias proposto pela SEDUH;

- II - realizar reuniões extraordinárias sempre que deliberado como necessário;
- III - contribuir na consolidação da metodologia geral e demais documentos;
- IV - acompanhar todas as etapas de revisão do PDOT, aprovado pela Lei Complementar nº 803, de 2009;
- V - apoiar e acompanhar a implantação da metodologia de participação e as etapas de mobilização e participação social visando garantir a participação da sociedade civil em todas as etapas do processo de revisão do PDOT, aprovado pela Lei Complementar nº 803, de 2009;
- VI - contribuir para a mobilização da sociedade de forma a viabilizar a colaboração e a participação em todo o processo de revisão do PDOT, aprovado pela Lei Complementar nº 803, de 2009, especialmente por meio de validação das ações de sensibilização, divulgação, informação, capacitação e organização da participação social;
- VII - acompanhar as atividades dos Grupos Temáticos do Grupo de Trabalho Interinstitucional – GTI, por meio dos representantes indicados conforme § 5º do art. 15;
- VIII - contribuir na consolidação dos produtos desenvolvidos pelo GTI, bem como da minuta de Lei Complementar de revisão do PDOT, aprovado pela Lei Complementar nº 803, de 2009, a ser enviada ao CONPLAN;
- IX - participar, com no mínimo dois representantes, das oficinas nas Regiões Administrativas e Unidades de Planejamento Territorial, das oficinas temáticas, das audiências públicas e outras reuniões previstas, conforme cronograma; e
- X - participar das reuniões específicas que são parte da leitura comunitária no processo de revisão do PDOT, aprovado pela Lei Complementar nº 803, de 2009, conforme deliberação em reuniões do Comitê de Gestão Participativa – CGP.

Em 05/08/2020 foi publicado no DODF nº 146, seção III, pág. 40, Edital de Chamamento Público, visando à seleção de entidades para representarem a sociedade civil junto ao Comitê de Gestão Participativa no âmbito da Estrutura de Governança e Gestão participativa do processo de revisão da Lei Complementar nº 803/ 2009, que aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT.

A justificativa do Chamamento Público é garantir a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade no planejamento e gestão da política urbana do Distrito Federal. Houve prorrogação do credenciamento das entidades. O prazo inicialmente previsto, de 5 a 21 de agosto de 2020 (publicado no DODF nº 147 de 05/08/2020, pág. 42), foi prorrogado para 5 de agosto a 20 de setembro de 2020 (publicado no DODF nº 160 de 24/08/2020, pág. 61). A alteração do prazo é uma demanda da própria sociedade civil, que solicitou mais tempo para reunir a documentação necessária. A previsão inicial era de que até 03/11/2020 seria divulgada a relação final de entidades credenciadas para participar do processo de escolha dos representantes da sociedade civil que integrarão o Comitê de Gestão Participativa em reunião pública. Por meio do Ofício nº 105/2021 - SEDUH/GAB (Documento SEI 54000698), em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 02/2020 – DAPPG/CODAG/SUBCI/CGDF, a SEDUH atualizou informações referentes ao chamamento público:

[...]

Em setembro de 2020 a sociedade civil organizada por meio do Fórum #QuemParticipaDF (47415527), nos apresentou uma série de solicitações para que, dentro da estrutura de Governança e Gestão Participativa do novo PDOT/DF, fosse respeitada a situação de pandemia e estruturada uma proposta para que a participação popular fosse viabilizada e iniciado o diálogo com a população.

A ação da SEDUH foi retificar o edital de chamamento público Nº 02/2020 que trata da composição do Comitê de Gestão Participativa - CGP, criando mais 5 ciclos de inscrição e habilitação de entidades. Na retificação, o Edital se manteve aberto com várias fases de inscrição e habilitação de entidades, sendo que estas, na medida em que tiveram suas inscrições habilitadas, passaram a fazer parte de uma composição preliminar do CGP até a data da eleição pré definida no cronograma B (tabela 2).

Assim, apesar do primeiro ciclo ter se encerrado no dia 20 de setembro, imediatamente foi iniciado o segundo ciclo e, assim, sucessivamente, conforme prazos indicados no edital retificado [...]

De acordo com o Edital de Chamamento, a escolha das entidades que comporão o Comitê de Gestão Participativa se dará mediante voto aberto em reunião pública online. A reunião pública para escolha das entidades que integrarão a composição do CGP, em face da atual situação de pandemia, será realizada via videoconferência, por meio da plataforma do Cisco Webex, no link: https://gdfvirtual.webex.com/meet/ASCOL_SEDUH, com expectativa de realização no primeiro quadrimestre de 2021 (conforme documento SEI 53980959).

Segundo a SEDUH (SEI 44391456), para a elaboração do PDOT, a proposta é de que a incorporação dos atores no processo de participação seja construída de dentro do governo para fora. Parte-se da equipe técnica da própria Secretaria, organizada na coordenação e em grupos de trabalho por eixo temático, com a participação de técnicos de outros órgãos do governo e representantes de conselhos, cujas atividades desenvolvidas serão acompanhadas pelos membros da sociedade civil organizada, por meio do Comitê de Gestão Participativa. Haverá também a participação da sociedade civil em geral.

A Metodologia do Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT 2020-2030 (http://www.pdot.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/Metodologia_vers%C3%A3o_Janeiro_2020_SEDUH.pdf, pág. 26) informa:

O Comitê de Gestão Participativa – CGP é um órgão colegiado temporário formado pelos indicados por segmentos da sociedade civil, para consulta, proposição e validação dos produtos e acompanhamento de todas etapas. Visa também apoiar e acompanhar a implantação da metodologia de participação e contribuir para a mobilização da sociedade, especialmente por meio de validação das ações de sensibilização, divulgação, informação, capacitação e organização da participação social, cooperando nos debates e nas diversas oficinas, reuniões e audiências públicas que envolvam a população em geral.

Além da participação de representantes da sociedade civil, há a participação da população em geral para a revisão desse documento:

As reuniões e oficinas para participação da população em geral previstas para a revisão do PDOT podem ser agrupadas em 4 tipos: (a) reuniões livres e específicas, são para grupos menores de participantes e de caráter mais informal para debate de questões específicas; (b) oficinas, são em geral para grupos maiores, realizadas com metodologia e dinâmica planejadas para os fins pretendidos; (c) audiências públicas, abertas à participação da comunidade em geral, com a finalidade de apresentação de etapas sistematizadas de elaboração do plano e pactuação com a população; (d) reuniões da estrutura de governança e gestão participativa, compreende todas as reuniões das instâncias que compõem a estrutura participativa.

As formas de participação são acionadas em cada uma das etapas de elaboração do Plano Diretor, de maneira a criar canais de participação adequados para a elaboração do diagnóstico e das propostas. São previstas as seguintes reuniões e oficinas:

Reuniões Livres (RL) - Formato livre de encontros, de iniciativa de grupos da sociedade, sem a necessária participação da equipe técnica, com encaminhamento de propostas pelo site;

Reuniões específicas (RE) – Encontros, por demanda da Secretaria ou da sociedade, da equipe técnica com grupos específicos da sociedade, por tema ou localidade;

Oficinas por Região Administrativa (OR) – Evento aberto à participação da sociedade, a ser realizado em cada Região Administrativa, com metodologia que propicie análise, discussão e complementação de informações sobre a localidade, compondo o processo de Leitura Comunitária na etapa do Diagnóstico;

Oficinas Temáticas (OT) - Evento aberto à participação da sociedade, com metodologia própria para análise, discussão e complementação de informações referentes a cada um dos eixos temáticos, compondo o processo de Leitura Comunitária na etapa do Prognóstico;

Oficinas por Unidades de Planejamento Territorial/UPT (OU) - Evento aberto à participação da sociedade, a ser realizado nas Unidades de Planejamento Territorial – UPT, com metodologia própria para análise, discussão e complementação de informações que compõem a proposta: mapas, zoneamentos e proposições gerais de todos os temas;

Reuniões da Estrutura de Governança e Gestão Participativa (CP) – compreende as reuniões do CGP, da CGO e do GTI para construção de propostas e validação de documentos das etapas ou reuniões.

Audiências Públicas (AU) – Reuniões de participação ampla da sociedade, seguem um rito legal e visam validar os documentos consolidados de cada uma das etapas.

Estão previstas a realização de pelo menos três audiências públicas: 1ª na etapa do Prognóstico, 2ª na etapa da Proposta e 3ª na etapa da Consolidação.

Além das instâncias de participação presencial acima relacionadas, prevê-se o uso do site próprio do PDOT - para divulgação, mobilização e recepção de propostas, dentre outras formas.

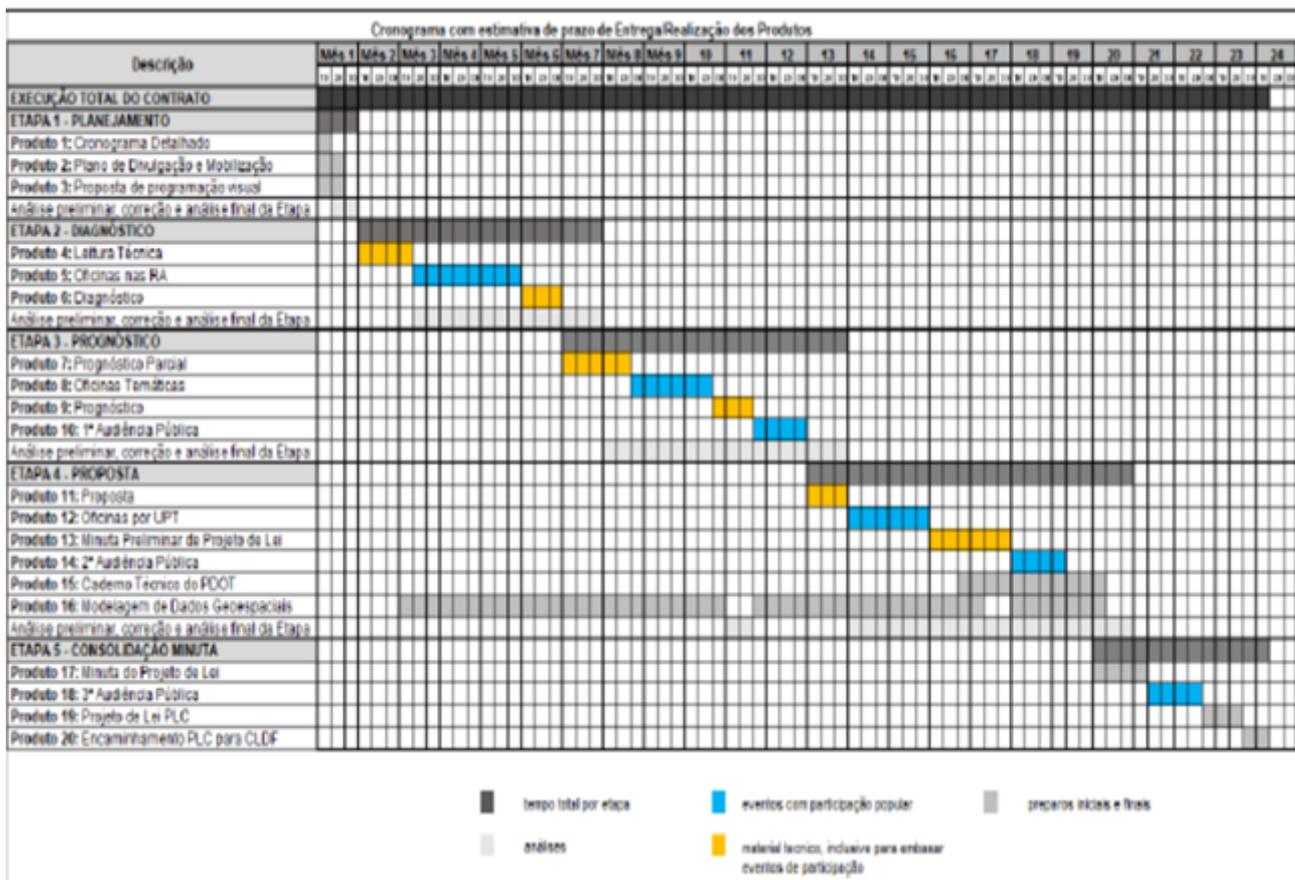
As reuniões e Audiências Públicas quando forem realizadas deverão ser publicadas em Jornais de grande circulação, mídias digitais e Diário Oficial (SEI 44391456),

conforme determina a Lei Distrital nº 5.081/2013, que disciplina os procedimentos para a realização de audiências públicas relativas à apreciação de matérias urbanísticas e ambientais no Distrito Federal.

Outra forma de participação popular na revisão do PDOT é por meio do canal de comunicação “Fale Conosco” no portal do PDOT - <http://www.pdot.seduh.df.gov.br/>. Desde que foi ativado, em 8 de maio de 2020, até o início de setembro, o canal “Fale Conosco” recebeu 18 mensagens (SEI 47069202).

A SEDUH apresentou cronograma definindo as etapas que compõem o processo de revisão do PDOT (SEI 47057478), conforme a figura a seguir. Segundo o cronograma, a elaboração do novo PDOT está dividida nas seguintes etapas: Planejamento, Diagnóstico Prognóstico, Proposta e Consolidação da Minuta. A estimativa inicial previa 24 meses para o desenvolvimento destas etapas, que se fariam por meio da entrega de 20 produtos.

Figura 1 - Cronograma com estimativa de prazo/entrega de produtos – Revisão PDOT



Fonte: SEDUH (SEI 47057478)

Com a situação de emergência em saúde, devido à Covid-19, medidas como quarentena, distanciamento social e restrições ao transporte geraram impacto no andamento dos trabalhos da SEDUH e dos órgãos em que há servidores envolvidos no processo de “Leitura Técnica”, produto 4 da etapa de “Diagnóstico”, conforme cronograma apresentado para elaboração do PDOT, e também nas marcações das reuniões públicas, sejam elas reuniões específicas, oficinas ou audiências públicas presentes em todas as etapas de elaboração do PDOT.

O cronograma definido está sendo avaliado conforme o aumento da pandemia, e será repactuado com a sociedade no âmbito do CGP (SEI 47069202). A previsão, quando do início dos trabalhos, em 2019, era que fossem realizadas reuniões para Leitura Comunitária (onde há a participação da população), por meio das Oficinas por Região Administrativa, no começo de 2020, o que restou prejudicado.

Pela previsão inicial, caso não houvesse a situação de pandemia, os trabalhos estariam na fase de consolidação da etapa de Prognóstico. Entretanto, até setembro de 2020, não havia sido iniciada a participação da população no PDOT. Os profissionais encarregados do PDOT estavam desenvolvendo, até esse período, o componente técnico da Etapa de Diagnóstico – a Leitura Técnica, produto 4, que está praticamente finalizado com a consolidação em relatórios finais. Assim, como informa a Unidade, pode-se considerar, até o mês de setembro de 2020, um atraso médio de um ano da expectativa inicial da coordenação técnica do Plano Diretor (Documento SEI 47069202, item 5.1).

Ainda não há definição de como se fará a leitura comunitária, mas a SEDUH considera a possibilidade de utilização de plataformas virtuais, e assim, viabilizar a conclusão da etapa de Diagnóstico do PDOT. A Secretaria está buscando alternativas para dar continuidade aos trabalhos conforme a metodologia já estabelecida, não sendo cogitada a redução ou o estabelecimento de limites de participantes nos eventos destinados à população em geral. Note-se que, segundo o cronograma apresentado na figura anterior, há estimativa de eventos com participação popular nos meses 3 a 5, 8 a 10, 11, 12, 14,15, 18, 19 21 e 22, dos 24 meses do cronograma. Ou seja, a participação popular permeia todo o processo de elaboração do novo PDOT, o que aumenta a urgência na definição de estratégias que permitam esta participação popular de forma segura, sob o risco de acumular atrasos sucessivos na aprovação do novo documento.

Quanto à divulgação e conscientização da população para a necessidade de participação na revisão do PDOT, a SEDUH fará contratação de entidade visando elaborar estratégia de divulgação. A contratação sofreu atraso devido à pandemia (SEI 44391456):

Faz parte de uma contratação, que também foi atrasada por conta da pandemia.

O Produto 2 dessa contratação corresponde ao "Plano de Mobilização e Divulgação", onde a Contratada deverá elaborar Plano de Mobilização e Divulgação, com o objetivo de promover a maior participação social possível para todo o processo de elaboração e revisão do PDOT, pela identificação de atores, divulgação e mobilização da sociedade para os eventos de participação. Deve indicar formas de promover a sensibilização e conscientização da sociedade quanto à relevância e conteúdo do Plano Diretor; em especial das comunidades vulneráveis, mais afetadas pelos conflitos territoriais e socioambientais agravados por este momento em razão da pandemia.

A Secretaria já produziu uma série de vídeos que trazem definições e explicam o processo desde o início, os eixos temáticos e os momentos de participação. Esses vídeos estão disponíveis nas redes sociais da SEDUH e no portal do PDOT 2020-2030.

Há uma discussão ampla na busca de alternativas para a participação da comunidade e da sociedade civil organizada, como fator definidor do sucesso na elaboração e aprovação do PDOT, desde consultas feitas pelo Portal do PDOT, Redes Sociais da SEDUH, por meio de consultas públicas abrangentes, que expressem a opinião das diferentes regiões e da sociedade como um todo.

Segundo a SEDUH (SEI 47069202), a contratação da empresa acima citada não tinha sido licitada, e, em agosto de 2020, estava sendo finalizado o seu Termo de Referência – TR (Processo SEI- 00390-00006953/2019-35), pois foram necessárias modificações em razão da pandemia da COVID-19. O prazo previsto do contrato, segundo o TR, é de 24 meses, com expectativa de valor aproximado de R\$ 1.200.000,00. Cabe esclarecer que a referida contratação não é apenas do plano de mobilização individualmente, e sim, de consultoria para auxiliar ao longo de todo o processo de revisão na sistematização da informação e no suporte metodológico conceitual em relação aos temas do Plano Diretor e na parte da sistematização das reuniões locais, realizando medições, degravações, sistematização de documentos e encaminhamentos à equipe técnica, para análise.

Para atingir a maior participação possível da população de todas as regiões administrativas do DF (maior capilaridade no processo de revisão), com o menor custo, a SEDUH irá adotar as estratégias de participação definidas na metodologia, tais como as reuniões livres, que são realizadas pela sociedade, e outras formas virtuais de consulta pública, a serem definidas em conjunto com a empresa de consultoria a ser contratada. A SEDUH avalia, ainda, a utilização de propostas virtuais para consulta pública, tais como o canal “Fale Conosco”, SEI e reuniões públicas virtuais.

A SEDUH informou como se deu a participação comunitária para elaboração do PDOT 2009 (SEI 44391456):

A participação nesta revisão se deu por meio de leitura comunitária a partir de Reuniões Locais de Mobilizações e Reuniões Locais de Operacionalização realizadas por temas de análises, Audiências Regionais, num total de 162 computando com 12.692 participantes e três Audiências Públicas computando 2.186 participantes, num total geral de 14.878 participantes.

Segundo dados do IBGE, a população do DF no ano de 2006 (segundo o sítio do IBGE - <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579#resultado>) era de 2.383.784 habitantes, o que representa uma participação na elaboração do PDOT de apenas 0,64% da população. A SEDUH considera que esse índice foi suficiente para elaboração do PDOT 2009, tendo sido aprovado por meio da LC nº 803/2009 e pela LC nº 854/2012. Informou, ainda, que não existe indicador ou meta a serem atingidos quanto ao índice de participação para a revisão atual (SEI 47069202).

Causa

Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação:

Em 2020:

Processo de chamamento público das entidades que representarão a sociedade civil na estrutura do Comitê de Gestão Participativa em andamento;

Licitação da empresa de consultoria que dará apoio na elaboração das estratégias de mobilização popular em andamento.

3.2.2. A base normativa necessária para subsidiar a revisão do PDOT encontra-se estruturada e atualizada de forma a assegurar a aprovação de um documento efetivamente atualizado?

Parcialmente. Estão desatualizados o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal - PDTU, e o Plano de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos - PGIRH. Estão atualizados o Zoneamento Ecológico Econômico do DF - ZEE, o Plano Diretor de Transporte sobre Trilhos - PDTT, o Plano Distrital de Saneamento Básico – PDSB e o Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PDGIRS. Embora o PGIRH esteja desatualizado, o Plano de Gestão da Bacia do Paranaíba, que abrange a maior parte do DF, está atualizado e pode ser usado em substituição ao PGIRH, por se tratar de balanço hídrico e disponibilidade hídrica, informações essenciais ao PDOT. Caso sejam necessários outros estudos complementares, esses serão objeto de parceria com a Companhia de Planejamento do Distrito Federal - CODEPLAN e/ou a Fundação de Apoio à Pesquisa do DF – FAP/DF.

São os seguintes os marcos legais para a revisão do PDOT: Lei Orgânica do Distrito Federal, especialmente o capítulo II - Da Política Urbana, do Título VII, com alterações

dadas pela Emenda nº 49/2007; e o Estatuto da Cidade - Lei federal nº 10.257, de 10/07/2001. Outros documentos devem ser analisados para a revisão do PDOT, por se tratarem de documentos vinculados ao desenvolvimento territorial: PDTU, PDTT, ZEE, PDTT, PDSB, PDGIRS, PGIRH (SEI 43813326 e 47069202). A atualização desses Planos, segundo a SEDUH, não depende da existência de um novo PDOT, podendo cada Unidade responsável promover essa atualização (SEI 43813326 e 47069202).

Compondo a política de ordenamento territorial, e como parte integrante do processo contínuo de planejamento urbano, além do PDOT, estão previstos na LODF, documentos complementares. Estes documentos são os Planos de Desenvolvimento Local – PDLs e a Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS.

O art. 316 da LODF estabelece:

Art. 316. O Distrito Federal terá, como instrumento básico das políticas de ordenamento territorial e de expansão e desenvolvimento urbanos, o plano diretor de ordenamento territorial do Distrito Federal e, como instrumentos complementares, a lei de uso e ocupação do solo e os planos de desenvolvimento local.

A LODF também define no § 1º do art. 316 que o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília – PPCUB é, ao mesmo tempo, o Plano de Preservação e o Plano de Desenvolvimento Local do conjunto tombado como Patrimônio da Humanidade pela UNESCO.

Após a revisão do PDOT, os planos complementares terão que ser revistos conforme prazos descritos a seguir:

§ 3º do Art. 318 da LODF: estabelece que a lei de uso e ocupação do solo deverá ser encaminhada à Câmara Legislativa do Distrito Federal pelo Poder Executivo, no prazo máximo de 2 anos, a partir da vigência do plano diretor de ordenamento territorial.

§ 2º do Art. 319 da LODF: estabelece que os planos de desenvolvimento local serão elaborados e encaminhados à Câmara Legislativa do Distrito Federal pelo Poder Executivo, no prazo máximo de 3 anos, a partir da data de vigência do plano diretor de ordenamento territorial.

Trata-se, portanto, de normas que devem ser atualizadas em função da atualização do PDOT. Ao contrário dos marcos legais citados inicialmente, que se constituem em insumos para uma melhor atualização do PDOT, os documentos complementares são por ele orientados. Questionou-se à SEDUH quanto aos possíveis impactos do atraso na revisão do PDOT para a elaboração destes planos complementares. A Unidade informou que não há impacto porque esses planos, com exceção do PPCUB, já estão em vigor, elaborados com base no PDOT/2009 (SEI 47069202).

Ao contrário dos documentos complementares, vários documentos se articulam com o PDOT, e a atualização destes documentos contribui para a qualidade da informação do Plano de Ordenamento Territorial. Segundo a SEDUH (SEI 43813326):

Dada a importância da articulação intersetorial, a Metodologia do PDOT previu a participação dos órgãos de governo que tem políticas setoriais que se articulam ao ordenamento territorial. Foram instituídos Grupos de Trabalho Interinstitucionais - GTI em oito temas ou Eixos Temáticos. Com a indicação dos técnicos, procederam-se, desde junho de 2019, às reuniões para levantamento de dados e análises que compusessem a Leitura Técnica, parte do Diagnóstico - primeira etapa do Plano Diretor.

Os planos e políticas setoriais (concluídos ou em elaboração) estão sendo discutidos, compatibilizados e os dados compartilhados entre os órgãos. Aqueles que estão nesse momento iniciando a revisão de seus planos, como é o caso do PDTU, estão tendo a oportunidade de fazer o debate, compartilhar os dados e alinhar os dois instrumentos (SEI 43813326).

A revisão do PDTU (Lei nº 4.566, de 04/05/2011) encontra-se em fase de contratação pela SEMOB (processo SEI 00090-00009991/2019-89). No entanto, o Plano de Desenvolvimento de Transportes sobre Trilhos – PDTT, que foi desenvolvido no período de 2015/2018, tem dados atualizados, e está sendo compatibilizado ao PDOT, que se utiliza de seus dados e pesquisas, como a Pesquisa de Origem e Destino.

O PGIRH-DF, aprovado por meio da Resolução nº 01/2012, publicada no DODF de 28/06/2012, seção I, pag. 13, está desatualizado e é de responsabilidade da ADASA. Entretanto, o Plano de Gestão da Bacia do Paranaíba, onde encontra-se a maior parte do território do DF, foi elaborado em 2013, tendo sido atualizada grande parte das informações relativas a balanço hídrico e disponibilidade hídrica, informações essenciais ao PDOT (SEI 43813326).

O PDGIRS foi aprovado e instituído pelo Decreto nº 38.903/2018, publicado no DODF nº 45, de 07/04/2018. Seu objetivo é garantir a universalização do acesso aos serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos com qualidade, equidade e continuidade e proporcionar a gestão integrada dos resíduos sólidos no Distrito Federal, a partir das diretrizes de manejo desses resíduos que priorizem a não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento e disposição final.

O PDSB/DF foi instituído pela Lei nº 6.454/2019, publicada no DODF nº 246, de 27/12/2019, seção I, pag. 10. No entanto, a ADASA elaborou o citado Plano em 2017 trazendo informações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. A Lei Federal nº 11.445/2007, atualizada pela Lei nº 14.026/2020, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Em seu Inc. V, §4º do Art. 19, define: “Os planos de saneamento básico serão revistos

periodicamente, em prazo não superior a 10 (dez) anos. Assim o PDSB pode ser considerado atual.

O objetivo do PDSB é:

- Garantir a universalização do acesso aos serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos com qualidade, equidade e continuidade, por meio de metas definidas em um processo participativo, e, dessa forma, atender às exigências estabelecidas em normas e na legislação vigente.
- Proporcionar a gestão integrada dos resíduos sólidos no Distrito Federal a partir das diretrizes de manejo desses resíduos que priorizem a não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento e disposição final.

Assim, destaca-se dentre os planos que se articulam com o PDOT, o atraso na atualização do PDTU, aprovado em 2011. Há previsão de que sua revisão ocorra de forma concomitante à revisão do PDOT, o que é visto pela SEDUH como uma oportunidade de articulação entre os instrumentos, devendo, entretanto, ter sua revisão finalizada posteriormente à do plano diretor territorial (SEI 43813326).

Apenas como destaque, importante e recente referência normativa à revisão do PDOT é o Zoneamento Ecológico Econômico do DF - ZEE, publicado por meio da Lei nº 6.269 /2019 no DODF nº 21, Suplemento B, seção 1 de 30/01/2019. A ZEE é um instrumento estratégico de planejamento e gestão territorial, cujas diretrizes e critérios passam a orientar as políticas públicas distritais voltadas ao desenvolvimento socioeconômico sustentável e à melhoria da qualidade de vida da população.

O Distrito Federal possui uma base de informações disponíveis no Geoportal /SEDUH (<https://www.geoportal.seduh.df.gov.br/mapa/>). Caso sejam necessários outros estudos complementares, esses serão objeto de parceria, com a CODEPLAN e a Fundação de Apoio à Pesquisa do DF.

Causa

Não aplicável.

3.2.3. Os recursos necessários à revisão do PDOT estão sendo coordenados de maneira a assegurar tempestividade à aprovação do novo documento?

Parcialmente. A SEDUH dispõe de recursos tecnológicos e materiais e coordena os trabalhos de revisão do PDOT. No entanto, observou-se um atraso no desenvolvimento dos trabalhos de revisão, que em 2020 tiveram seu andamento impactado pela pandemia provocada pelo coronavírus.

Segundo o PDOT, é competência da atual SEDUH (antiga SEDHAB) propor a política de ordenamento territorial e coordenar a elaboração e as revisões do Plano Diretor, nos termos do seu art. 226:

Art. 226. Compete à SEDHAB, como órgão central do SISPLAN:

I – propor a política de ordenamento territorial e urbano do Distrito Federal;

II – coordenar a elaboração e as revisões do PDOT, do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília, da Lei de Uso e Ocupação do Solo, dos Planos de Desenvolvimento Locais e demais legislação urbanística;

[...]

O Decreto nº 41.004, de 20/07/2020, em seu art. 3º, incisos de I a VII, estabelece as competências da SEDUH no processo de revisão do PDOT:

Art. 3º Compete ao Secretário de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal:

I - supervisionar os trabalhos de toda a estrutura de governança e gestão participativa do processo de revisão do PDOT, aprovado pela Lei Complementar nº 803, de 2009;

II - assegurar o alinhamento com os órgãos do Distrito Federal e a articulação política para boa consecução dos trabalhos de revisão do PDOT, aprovado pela Lei Complementar nº 803, de 2009;

III - conduzir as discussões da Comissão de Governança – CGO;

IV - promover e supervisionar a execução das estratégias de mobilização definidas na metodologia geral denominada Metodologia do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT 2020-2030;

V - conduzir ou delegar as estratégias para divulgação e comunicação dos princípios e diretrizes que norteiam o processo de revisão;

VI - realizar Acordos de Cooperação e contratações necessárias ao desenvolvimento e à complementação dos trabalhos do Grupo de Trabalho Interinstitucional – GTI; e

VII - conduzir o processo de discussão da minuta de projeto de Lei Complementar na Câmara Legislativa do Distrito Federal.

E em seu Art. 4º e § único dispõe:

Art. 4º Fica instituída a Coordenação Técnica do processo de revisão do PDOT, aprovado pela Lei Complementar nº 803, de 2009, composta por, no mínimo, um servidor ou empregado do quadro de pessoal efetivo da SEDUH.

Parágrafo único. O Secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal designará por ato próprio os técnicos que comporão a Coordenação Técnica.

O Art. 40 da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), e seu § 1º, define o plano diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e parte integrante do processo de planejamento municipal. Para a elaboração do PDOT são necessários diversos recursos, sendo um dos principais, a existência de base de dados do território. Para isto, a SEDUH utiliza o Sistema de Informação Territorial e Urbana do Distrito Federal – SITURB. Segundo os arts. 231 e 233 do PDOT:

Art. 231. O SITURB tratará das informações referentes aos aspectos regionais, microrregionais, físico-naturais, socioeconômicos e ao uso e à ocupação do solo, conforme o disposto na Lei Orgânica do Distrito Federal.

[...]

Art. 233. O SITURB tem por objetivos:

I – produzir, coletar, organizar e disseminar informações sobre o território e sua população;

[...]

Quanto à capacidade de geração de dados, necessários para a revisão do PDOT, a SEDUH informou (SEI 44661083):

A SEDUH vem, sistematicamente, realizando investimentos na área da geoinformação, sendo o SITURB um importante instrumento para viabilizar a elaboração do PDOT. O SITURB trata das informações referentes aos aspectos regionais, microrregionais, físico-naturais, socioeconômicos e ao uso e à ocupação do solo, segundo a Lei Complementar No. 803, de 2009. Uma das suas funcionalidades, o Geoportal (disponível em: www.geoportal.seduh.df.gov.br), consiste em uma ferramenta de análise que vem sendo empregada diretamente por todos os grupos temáticos do Plano Diretor.

Além do SITURB, cabe destacar o Observatório Territorial (disponível em: <http://www.observatorioterritorial.seduh.df.gov.br>) – plataforma de indicadores que tem como objetivo fomentar o planejamento, gestão e pesquisa do território do Distrito Federal.

No âmbito da SEDUH, existe capacidade institucional da geração de dados e informação e no desenvolvimento de pesquisas aplicadas. Contudo, para ampliar o esforço para o Plano Diretor, foi realizada um ACT com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, cujo escopo é estruturar uma metodologia de análise para enquadramento de núcleos urbanos informais no território (Processo SEI-GDF 00390-00008846/2019-41). Além deste, cabe destacar a parceria com a Codeplan (Processo SEI-GDF 00390-00006308/2019-12), que tem como escopo o desenvolvimento de estudos de apoio ao PDOT, como o índice de vulnerabilidade social para o Distrito Federal, dentro outros temas que venham a ser constituídos via Plano de Trabalho.

O Decreto nº 41.004/2020 instituiu a estrutura de governança e gestão participativa do processo de revisão da Lei Complementar nº 803, de 25/04/2009, que aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT. A instituição desse Decreto permitiu articular não somente o ambiente interno ao governo, no âmbito do Grupo de Trabalho Interinstitucional criado em seu bojo, como também trouxe a possibilidade de outros agentes externos ao governo, integrantes da sociedade, participarem da elaboração enquanto equipe técnica do PDOT.

Quanto aos recursos humanos, necessários para a revisão do PDOT, a SEDUH informou (SEI 44661083):

O Plano Diretor está sendo desenvolvido por equipe técnica qualificada da Seduh que constitui de Arquitetos Urbanistas, Geógrafos, Gestores Ambientais, Geólogos, juntamente com a participação institucional de diversos setores do GDF, relacionados no Decreto 41.004, de 20 de julho de 2020, ligados às áreas de: planejamento físico-territorial, planejamento turístico, meio ambiente, economia, infraestrutura e serviços públicos, direito urbanístico, direito ambiental e outras áreas do conhecimento necessárias à leitura territorial, constituindo assim uma equipe multidisciplinar, com experiências amplas, realidades variadas e trajetórias profissionais específicas e conhecimento técnico distintos.

Ressalte-se que pela própria dinâmica decorrente do processo, uma equipe multidisciplinar é necessária na evolução do planejamento na tomada de decisão e na corresponsabilidade do processo, pois o território é um agente vivo e de mútua responsabilidade dos Entes Distritais.

Quando da necessidade de especialistas não afetos ao quadro da SEDUH e não contemplados no Decreto referido acima, é facultado ao Secretário de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal convidar representantes de outros órgãos ou entidades cuja colaboração seja necessária ao cumprimento das atribuições dos Grupos de Trabalho do PDOT, ou por meio de consultoria licitada caso necessário.

Em resposta ao IAC nº 02/2020 - DAPPG/CODAG/SUBCI/CGDF, a SEDUH informou que se encontrava em fase de licitação a contratação de consultoria especializada na elaboração e revisão de planos diretores, com a finalidade de conduzir o processo de participação social e dar apoio técnico à elaboração do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, a mesma consultoria que elaborará o “Plano de Mobilização e Divulgação” mencionado em questão anterior do presente relatório.

Em relação aos bens materiais necessários ao bom andamento dos trabalhos, a secretaria conta com recursos próprios como computadores, hardwares, softwares, estrutura de TI, estrutura de geoprocessamento e mobiliário para as equipes, salas de reuniões que atendam aos Eixos Temáticos e Coordenação, dentre outros (SEI 44661083).

Quanto à tempestividade com a qual a revisão do PDOT está sendo conduzida, no que diz respeito ao seu marco inicial, existem divergências de entendimento. O §3º do Art. 40 do Estatuto das Cidades estabelece que a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. Também, o § 5º do art. 317 da LODF informa que “*O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal terá vigência de 10 (dez) anos, passível de revisão a cada 5 (cinco) anos, observado o disposto no art. 320 desta Lei Orgânica.*”.

No caso do PDOT do DF, a LC nº 803 foi publicada no ano de 2009, tendo sofrido uma primeira revisão em 2012, para adequação por conta de ADIs impetradas. Para os Técnicos da SEDUH, o marco inicial é o ano de 2012, pelos seguintes fatos (SEI 44661083):

A ADI nº 2009 00 2 017552-9 – TJDF, Diário de Justiça de 31/5/2010, abrangeu vários dispositivos da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, mas não a sua totalidade, o que causou lacuna normativa provocando insegurança jurídica decorrente da retirada de diversos dispositivos do texto legal. Nesse sentido, de acordo com o Parecer nº 0051/2010 – PROMAI/PGDF, emitido nos autos do processo nº 390.000.434/2010, foi manifestado:

“(…) em razão dos fatos elencados no relatório e das considerações contidas na fundamentação, s.m.j., conclui-se que os dispositivos do atual PDOT, declarados contrários à LODF pelo e. TJDF, perderam sua eficácia. Não há possibilidade, todavia, de atribuir efeito repristinatório aos dispositivos correlatos contidos no PDOT de 1997. Fica evidente, portanto, a ocorrência de lacuna normativa em referência às regiões, setores habitacionais e situações afetadas pelo julgamento e retiradas do texto do PDOT atual. Tal situação somente poderá ser corrigida mediante o envio de novo projeto de lei complementar ao Poder Legislativo.”

Assim, o PDOT apenas teve seu conteúdo técnico integralmente abordado quando o vácuo legal, decorrente da Ação Direta de Inconstitucionalidade foi sanado pela Lei Complementar No. 854/2012. Pode-se entender, portanto, que o Plano Diretor passou a vigorar plenamente apenas quando as questões que causavam insegurança jurídica foram eliminadas com a edição da Lei Complementar 854/2012, sendo este o marco a ser considerado para revisão.

A despeito de os técnicos da SEDUH considerarem o marco inicial para a contagem do prazo de 10 anos como o ano de 2012, os documentos normativos que tratam da revisão do PDOT citam a norma de 2009 e não a de 2012. Por exemplo, a Portaria nº 28/2018, que criou o Grupo de Trabalho para revisão da Lei Complementar nº 803/2009, e o Decreto nº 41.004/2020, que instituiu a estrutura de governança e gestão participativa do processo de revisão dessa Lei Complementar.

A revisão de 2012 foi realizada para suprir lacunas normativas surgidas em decorrência da declaração de inconstitucionalidade de diversos dispositivos inicialmente aprovados, por ter o Poder Legislativo invadido a competência do Poder Executivo no texto original.

O TCDF, no processo nº 29.491/2015, em relatório de auditoria operacional, págs. 56 e 57, considerou como marco inicial de contagem para a próxima revisão o ano de 2009:

Assim, dado que o último Plano Diretor foi aprovado em 2009, o próximo deve estar pronto para **entrar em vigor em 2019**. Nesse ponto, cabe fazer uma analogia entre o processo de elaboração do Plano Diretor anterior e do próximo.

Para que o último fosse aprovado tempestivamente, **os trabalhos tiveram início cerca de 4 anos antes**, conforme Decreto nº 25.766, de 25 de abril de 2005, que instituiu a Comissão de Articulação Institucional para revisão do Plano de Ordenamento Territorial. Esse prazo foi o necessário para garantir que houvesse tempo hábil para realização dos estudos prévios, das discussões com organismos técnicos e das audiências públicas, resultando em um processo constituído por 5 etapas, conforme explicitado no Achado 1.

Traçando-se um paralelo com a necessidade de aprovação de um novo Plano Diretor em 2019, conclui-se que os trabalhos e estudos para elaboração do projeto de lei já deveriam estar em andamento, de modo a assegurar a tempestividade e qualidade do próximo instrumento de planejamento.

[...]

(Grifou-se)

Os trabalhos coordenados pela SEDUH para revisão do PDOT foram iniciados em 2018, com a publicação da Portaria nº 28/2018 - SEGETH, atual SEDUH. No entanto, o próprio TCDF, como evidenciado no processo nº 29.491/2015, alertou que os trabalhos de revisão deveriam ter sido iniciados no ano de 2015, dada a complexidade para o seu desenvolvimento (SEI 44661083).

A situação de emergência em saúde gerada pelo coronavírus - COVID-19, trouxe impactos no andamento dos trabalhos de leitura técnica e nas marcações das reuniões públicas, que fazem parte da 1ª fase da revisão do PDOT – o Diagnóstico. (SEI 44391456). Em 05/08/2020 foi publicado chamamento público visando a seleção de entidades para representarem a sociedade civil junto ao Comitê de Gestão Participativa - CGP no âmbito da estrutura de governança e gestão participativa do processo de revisão da Lei Complementar nº 803/2009.

Até a data de encerramento dos trabalhos de campo, a fase de Diagnóstico ainda não tinha sido concluída, por falta de participação de membros da comunidade, e ainda não tinha sido feita a leitura comunitária, em razão da pandemia, já mencionada em questão anterior do presente relatório. Enquanto durar a pandemia, permanece o risco do processo de revisão do PDOT não conseguir cumprir prazos de maneira a assegurar tempestividade à aprovação do novo documento.

As informações prestadas pela SEDUH apontam para a existência de recursos tecnológicos e materiais disponíveis para a revisão do PDOT, e há coordenação dos trabalhos de revisão pela Secretaria. No entanto, a pandemia do COVID-19 veio agravar a entrega da nova revisão, que apresenta atrasos.

Causa**Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação:****Em 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020:**

Intempestividade na adoção dos procedimentos de revisão do PDOT, independente da divergência quanto ao marco inicial;

Em 2020:

Impacto da pandemia por COVID-19 nos cronogramas previstos.

3.2.4. A implantação das soluções previstas na portaria conjunta SEDUH/IBRAM, referente à Ação Não Orçamentária AN 10364, representará ganho efetivo de eficiência na integração do Licenciamento Urbanístico e Ambiental?

Não foi possível responder. Como informado no subitem 3.1.4, a despeito de a SEDUH informar que a Portaria Conjunta prevista como entrega da **Ação Não Orçamentária AN 10364** teria como data estimada de publicação o limite de 30/06/2020, não houve publicação até o encerramento dos trabalhos de campo da presente auditoria (14/09/2020). Em que pese as informações recebidas da Secretaria que apontam para desenvolvimentos nas etapas previstas para elaboração do documento, uma análise detalhada do ganho efetivo que o normativo trará para a eficiência na integração do Licenciamento Urbanístico com o Ambiental só pode ser estabelecida mediante a análise da portaria conjunta em sua concepção oficial, devidamente publicado e validado pelos titulares das Unidades responsáveis pela implantação.

Conforme entendimento apresentado pela SEDUH, a integração em questão trata de estabelecer fluxo mais célere, integrando o licenciamento urbanístico e ambiental nos processos de parcelamento do solo. A integração dos licenciamentos consiste na adoção de procedimentos de forma conjunta, entre a SEDUH e IBRAM, de forma integrada e concomitante pelos dois órgãos

Em linhas gerais, o desenho apresentado pela SEDUH para o fluxo a ser implantado prevê a otimização de pontos que são gargalos reconhecidos dentro do processo. A título de ilustração, estes pontos estão apresentados nos parágrafos seguintes, conforme descritos no documento SEI 43889536:

Com o fluxo a ser estabelecido pela portaria conjunta, o procedimento para o licenciamento urbanístico e ambiental para novos parcelamentos de solo ocorrerá de forma concomitante, sendo as análises de responsabilidade do órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal e do Brasília Ambiental, respectivamente.

O requerimento será apresentado de forma única no órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal, conforme modelo a ser definido no normativo, com as informações necessárias para dar início às análises nos dois órgãos.

Pretende-se que após a emissão das diretrizes urbanísticas, o órgão gestor do desenvolvimento urbano e territorial envie o processo ao Brasília Ambiental para consulta, acompanhamento e adoção das providências necessárias ao licenciamento ambiental, contendo informações mínimas.

As etapas para o licenciamento urbanístico são as mesmas. No entanto, o interessado irá apresentar protocolo único, havendo, ainda, a comunicação entre os próprios órgãos envolvidos, dando celeridade ao tramite processual, adiantando as etapas necessárias ao licenciamento ambiental e permitindo que o interessado apresente a documentação em um único órgão, tornando, ainda, mais eficiente a comunicação.

E complementa (SEI 40904571):

Os procedimentos necessários para o licenciamento urbanístico permanecem os mesmos. No entanto, a portaria conjunta estabelece fluxo de comunicação entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação e o Brasília Ambiental.

Nesse caso, o interessado apresentará requerimento único na Seduh, com as informações necessárias para dar início às análises nos dois órgãos.

Caso, na análise documental, verifique-se que será necessária a elaboração de termo de referência, por exemplo, para o Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA, a própria Secretaria realizará o encaminhamento ao Brasília Ambiental para conhecimento e adoção das providências de sua alçada.

Assim, o Brasília Ambiental, se for o caso, notificará, por correio eletrônico, o interessado para complementação de documentação, caso necessário.

A norma proposta objetiva, assim, tornar a Seduh o órgão central para recebimento da documentação necessária para o licenciamento urbanístico e ambiental, facilitando a comunicação entre os órgãos, inclusive no que se refere às análises necessárias por cada área, diminuindo a necessidade de o interessado procurar cada órgão de forma separada.

Destaca-se, assim, que portaria conjunta tornará mais célere a tramitação dos processos, facilitando a comunicação e o fluxo interno de procedimento para as ações necessárias para o licenciamento urbanístico e ambiental, bem como permitindo que as análises urbanísticas e ambientais possam ir ocorrendo de forma concomitante, conforme cada etapa e em cada órgão. (grifou-se)

Vale destacar que a implantação do fluxo previsto pela Portaria Conjunta se fará por meio das funcionalidades hoje disponibilizadas no Sistema SEI. Mas, a SEDUH reconhece que o aperfeiçoamento da integração dos licenciamentos passa pelo desenvolvimento de sistemas específicos, que possam, inclusive, contemplar a participação do cidadão interessado (SEI 43889536):

No que se refere à Integração dos Licenciamentos Ambiental e Urbanístico, ressalta-se a necessidade de alteração normativa e, especialmente, de desenvolvimento de sistemas, a fim de permitir a efetiva implementação da integração. Assim, a existência de um sistema que permitisse a integração de informações de órgãos do Governo, a ser alimentada, também, pelo interessado com sua documentação para resposta imediata, traria uma efetiva integração dos licenciamentos.

Nesse caso, o sistema teria o condão de permitir, por exemplo, a existência de mapa interativo que demonstrasse informações baseadas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT, as diretrizes urbanísticas, e demais informações do território, além de como mencionado, o protocolo online de documentação que permitisse as consultas necessárias pelo próprio interessado. Nesse caso, as respostas ao interessado poderiam incluir não só a Seduh e o Brasília Ambiental como, também, as concessionárias de serviços públicos.

Não obstante, com vistas à promover avanços independentes de inovações legislativas e do sistema mencionado, está em desenvolvimento, conforme destacado, minuta de portaria conjunta.

Nesse sentido, a portaria conjunta objetiva estabelecer fluxo mais célere integrando o licenciamento urbanístico e ambiental. Os fluxos e procedimentos previstos na norma em elaboração serão realizados pelo Sistema Eletrônico de Informações - SEI, de amplo acesso aos dois órgãos e à população.

Tal medida permitirá verificar eventuais procedimentos adicionais que se façam necessários para conferir maior agilidade à integração pretendida, de modo que, posteriormente, se for o caso, a depender da demanda verificada, será necessário o desenvolvimento específico de sistema que, por ora, não há na Secretaria.

[...]

Como mencionado anteriormente neste relatório, o planejamento estratégico da SEGETH, atual SEDUH, no PPA 2016-2019, previa, até fevereiro de 2017, a execução do projeto “Integração dos Processos de Licenciamento Ambiental e Urbanístico - Portal Único”. Tal projeto trazia como entregas a elaboração de fluxos dos processos urbanístico e ambiental, e a integração destes fluxos. No entanto, tal projeto foi suspenso em 06/02/2017. Esse assunto foi abordado no Relatório de Auditoria nº 03/2018–DAPPG/CODAG/COGEA/SUBCI/CGDF.

Segundo a SEDUH, para a edição da portaria, foram realizadas análises dos documentos, processos e legislação aplicáveis ao tema, verificando as principais dificuldades identificadas no procedimento, com a finalidade de integrar os procedimentos urbanísticos e ambientais para o parcelamento do solo e regularização fundiária. Não foi disponibilizado, para a equipe de auditoria, diagnóstico documentado consolidando estas informações, nem a minuta da Portaria Conjunta que estava em fase de elaboração durante os trabalhos de auditoria (SEI 43889536):

Conforme destacado no item 3, a minuta de portaria conjunta está em fase final de ajustes entre os dois órgãos. Nesse sentido, tão logo sejam finalizadas as tratativas e ajustes necessários será autuado processo SEI específico para a tramitação necessária.

Causa**Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação e Instituto Brasília Ambiental:****Em 2020:**

Indisponibilidade da informação, considerando a intempestividade da publicação da Portaria Conjunta SEDUH/IBRAM, prevista inicialmente para 30/06/2020.

4. CONCLUSÃO**Objetivo 0126:**

Tomando por base as questões de auditoria propostas, avalia-se que o Objetivo 0126 apresentou eficácia abaixo do previsto e eficiência abaixo do desejável (posição até o encerramento dos trabalhos de campo, setembro de 2020.)

A baixa implantação das áreas com finalidade habitacional, motivada, em especial, pelas dificuldades associadas ao licenciamento ambiental, e a ausência de implantação dos polos multifuncionais, que só foram previstos no planejamento governamental a partir do PPA 2016/2019, impactaram negativamente na eficácia do objetivo, conforme avaliação realizada. Além disto, as lacunas existentes na implantação do SISPLAN, tanto em termos de criação de estruturas como em termos de realização de atribuições, comprometeram direta ou indiretamente a implementação das diretrizes previstas no PDOT, o que aponta para a necessidade de atenção especial aos mecanismos de gestão do próximo Plano de Ordenamento Territorial.

A base normativa necessária para subsidiar a revisão do PDOT encontra-se parcialmente atualizada. Vale, entretanto, ressaltar em relação ao PDTU, importante documento estratégico que até o momento não teve sua revisão implementada. É importante que a revisão de ambos os planos seja coordenada de forma a assegurar a articulação necessária entre eles, minimizando os riscos de futuros conflitos para implantação das diretrizes por eles previstas.

Em relação ao trabalho de revisão do PDOT 2009, as alternativas que viabilizam a participação popular no cenário de pandemia ainda estão em construção, o que pode trazer riscos

associados, tanto no sentido de uma menor expressividade desta participação quanto em maiores atrasos no cronograma de implantação do novo PDOT.

Sobre a revisão em andamento, a SEDUH informa que possui recursos tecnológicos e materiais, e coordena o processo de revisão. No entanto, há divergência quanto ao marco inicial do processo de revisão do PDOT. Independente do marco inicial, a revisão já apresenta atrasos em decorrência da situação de pandemia, o que torna urgente a definição de soluções de contingência que viabilizem a aprovação do novo documento, com a qualidade necessária.

Objetivo 0127:

Até a conclusão dos trabalhos de campo, não houve a publicação da Portaria Conjunta SEDUH/IBRAM, inicialmente prevista para 30/06/2020, impactando negativamente a eficácia da entrega da Ação NA 10364, referente à integração do licenciamento urbanístico e ambiental.

Em consequência, não foi possível avaliar a eficiência que as entregas previstas na referida Ação trarão após sua efetiva implantação. Quanto ao tema propriamente, vale o destaque de que não faltam exemplos de empreendimentos impactados pelos gargalos associados aos processos de licenciamento no DF, inclusive citados no presente relatório, quando abordada a questão da implantação das áreas habitacionais previstas no PDOT 2009, ratificando a importância de soluções que contemplem revisões de fluxos, desenvolvimento de processos, e investimentos tecnológicos.

5. ORIENTAÇÕES

Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação:

- O.1) [Subtópico 3.1.2] Dentro do escopo de elaboração do novo Plano Diretor, reavaliar, de forma fundamentada, a viabilidade técnica/econômica e o custo/benefício relacionados à implantação dos polos multifuncionais da forma como prevista no artigo 140 do PDOT 2009.
- O.2) [Subtópico 3.1.3] Coordenar a avaliação, dentro do escopo da elaboração do novo PDOT, do modelo e escopo de atuação a serem adotados para o SISPLAN, definindo competências e ações para cada órgão que comporá a estrutura do Sistema e criando mecanismos que assegurem uma articulação mais eficiente entre as diversas políticas

setoriais, a compatibilização entre instrumentos de planejamento governamentais e a cooperação com municípios limítrofes.

6. RECOMENDAÇÕES

Companhia Imobiliária de Brasília e Companhia de Desenvolvimento Habitacional:

R.1) [Subtópico 3.1.1] Considerando mantida a previsão do artigo 135 do PDOT 2009 no novo Plano Diretor em elaboração, incluir nos instrumentos de planejamento institucionalizados da Unidade (PPA e Plano Estratégico Institucional), previsão expressa de metas associadas ao atendimento da demanda habitacional das áreas definidas no PDOT.

Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação:

R.2) [Subtópico 3.1.1] Considerando mantida a previsão do artigo 135 do PDOT 2009 no novo Plano Diretor em elaboração, instituir grupo de trabalho matricial, que inclua os principais órgãos do Complexo Administrativo do GDF que atuam na produção habitacional, para definir, de forma conjunta, responsáveis e prazos visando sanar os óbices identificados na criação de áreas habitacionais no período de vigência do PDOT 2009, e outros que venham a surgir no período de vigência do novo PDOT, viabilizando o alcance gradual das metas pactuadas na recomendação R.1 e, desta forma, definindo como coletiva a responsabilidade pela implantação das estratégias do Plano Diretor.

R.3) [Subtópico 3.1.2] Considerando mantida a previsão do artigo 140 do PDOT no novo Plano Diretor em elaboração, incluir nos instrumentos de planejamento institucionalizados da Unidade (PPA e Plano Estratégico Institucional), previsão expressa de metas associadas à implantação dos polos multifuncionais.

R.4) [Subtópico 3.1.2] Considerando mantida a previsão do artigo 140 do PDOT no novo Plano Diretor em elaboração, instituir grupo de trabalho matricial, que inclua os órgãos e entidades do Complexo Administrativo do GDF, para definir, de forma conjunta, responsáveis e prazos visando sanar os óbices observados na criação dos polos multifuncionais no período de vigência do PDOT 2009, e outros que venham a surgir no período de vigência do novo PDOT, viabilizando o alcance gradual das metas pactuadas na recomendação R.3 e, desta forma, definindo como coletiva a responsabilidade pela implantação das estratégias do Plano Diretor.

- R.5) [Subtópico 3.2.1] e [Subtópico 3.2.3] Em consonância com os normativos legais aplicáveis, priorizar esforços no sentido de adotar os procedimentos necessários à contratação da empresa de consultoria que dará apoio na elaboração das estratégias de mobilização popular para a elaboração do novo PDOT.
- R.6) [Subtópico 3.2.1] e [Subtópico 3.2.3] Elaborar e adotar estratégias que permitam efetiva e expressiva participação popular na elaboração do novo PDOT, mesmo diante das incertezas trazidas pelo cenário de pandemia em 2021.

Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação e Instituto Brasília Ambiental:

- R.7) [Subtópico 3.1.4] Reavaliar as metas inicialmente previstas para a publicação da portaria conjunta SEDUH/IBRAM (tabela 7), definindo, para o exercício de 2021, uma agenda de trabalho conjunta SEDUH/IBRAM, onde estejam identificadas as etapas e prioridades a serem seguidas pelas duas Unidades.
- R.8) [Subtópico 3.1.4] Com base na reavaliação de etapas proposta na recomendação R.7, definir cronograma previsto, entregas associadas e respectivos responsáveis, de maneira a manter os esforços das Unidades orientados, evitando assim que a complexidade das etapas relacionadas a estas entregas comprometa o alcance do resultado final.

Brasília, 24/02/2021.

Diretoria de Auditoria dos Planos e Programas de Governo -DAPPG



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 01/03/2021, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <https://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **2B93F902.E20B067C.32B8B27A.B6549BC3**