

AUDITORIA OPERACIONAL NO LICENCIAMENTO DE OBRAS PRESTADO PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS

MAIO A OUTUBRO/2013

RELATOR

WILSON ROGÉRIO WAN-DALL

EQUIPE DE AUDITORIA

MONIQUE PORTELLA

TATIANA MAGGIO



TRIBUNAL
DE CONTAS
DE SANTA
CATARINA

2017



TRIBUNAL
DE CONTAS
DE SANTA
CATARINA

CONSELHEIROS

Luiz Eduardo Cherm — Presidente

Adircélio de Moraes Ferreira Júnior — Vice-Presidente

Wilson Rogério Wan-Dall — Corregedor-Geral

Luiz Roberto Herbst

César Filomeno Fontes

Herneus De Nadal

Julio Garcia

AUDITORES

Gerson dos Santos Sicca

Cleber Muniz Gavi

Sabrina Nunes locken

Tribunal de Contas de Santa Catarina

Assessoria de Comunicação Social

Coordenação de Publicações

SUPERVISÃO	Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior
COORDENAÇÃO EDITORIAL	Assessoria de Comunicação Social – Coordenação de Publicações
TEXTOS	Diretoria de Atividades Especiais
REVISÃO GRAMATICAL	Josa Coelho Irigoite
PROJETO GRÁFICO	Ana Sofia Carreço de Oliveira (DRT/SC 4709)
DIAGRAMAÇÃO	André Gonçalves Martins (DRT/SC 03057 DG)
IMPRESSÃO	Gráfica Coan
TIRAGEM	1.600 exemplares

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S231a	Santa Catarina. Tribunal de Contas Auditoria operacional no licenciamento de obras prestado pela Prefeitura Municipal de Florianópolis: relatório resumido. Florianópolis : TCE/DAE, 2017. 37 p. (Auditoria operacional; 23). Auditoria em: Maio./out. 2013. 1. Auditoria operacional. 2. Obras - Licenciamento. I. Título. II. Tribunal de Contas de Santa Catarina. CDDir 341.3852
-------	--

Ficha catalográfica: Sílvia M. B. Volpato CRB 14/408

PEDIDOS DESTA PUBLICAÇÃO PARA

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL — COORDENAÇÃO DE PUBLICAÇÕES

Rua Bulcão Viana, 90, Centro — CEP 88020-160 — Florianópolis/SC

E-mail: publicacoes@tce.sc.gov.br

Site: www.tce.sc.gov.br

SUMÁRIO

6

APRESENTAÇÃO

8

A SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO URBANO DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS

- 9 O que foi avaliado pelo TCE/SC
- 9 Por que foi avaliado
- 10 Como se desenvolveu o trabalho

11

O QUE O TCE/SC ENCONTROU

- 11 Inexistência de planejamento estratégico da Prefeitura Municipal de Florianópolis para a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano
- 12 Sistema de gerenciamento de licenciamento de obras subutilizado
- 13 Orientação ineficaz ao cidadão requerente do licenciamento de obras quanto à forma de entrega da planta/projeto arquitetônico
- 15 Ausência de transparência dos atos de licenciamento de obras
- 16 Ausência de prazo e responsáveis para as etapas de análise dos processos de licenciamento de obras
- 19 Sistema de geoprocessamento desatualizado, aumentando o tempo de análise do processo de licenciamento
- 21 Ausência de controle do cumprimento da jornada de trabalho dos analistas
- 22 Baixa produção dos analistas em relação à demanda existente de processos de licenciamento de obras

27 Emissão de alvarás com base em Plano Diretor desatualizado

29 Ausência de Lei Municipal que verse sobre Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)

31 O QUE PODE SER FEITO PARA MELHORAR O DESEMPENHO DAS AÇÕES

33 BENEFÍCIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TCE/SC

34 DECISÃO Nº 5.532/2014 – TCE/SC – PLENÁRIO

APRESENTAÇÃO

A auditoria operacional verifica o desempenho de ações de governo, órgãos ou entidades da administração pública direta e indireta. Nesse tipo de inspeção, o Tribunal de Contas determina e recomenda às unidades auditadas a correção dos problemas identificados e o aperfeiçoamento da aplicação dos recursos públicos.

O relatório resumido traz os achados mais relevantes das auditorias operacionais. A publicação contribui para a implantação das ações de correção e melhoria, por facilitar o acesso ao conteúdo da auditoria e favorecer o controle social.

Esta edição apresenta os resultados da auditoria nas ações governamentais de licenciamento de obras realizadas pela Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF), por meio da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano.

O trabalho de fiscalização foi realizado pela Diretoria de Atividades Especiais do Tribunal de Contas de Santa Catarina (DAE-TCE/SC), que constatou a inexistência de planejamento estratégico da Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) para a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano; sistema de gerenciamento de licenciamento de obras subutilizado; ausência de transparência dos atos de licenciamento de obras; ausência de prazo e responsáveis para as etapas de análise dos processos de licenciamento de obras; ausência de controle do cumprimento da jornada de trabalho dos analistas; sistema de geoprocessamento desatualizado; baixa produção dos analistas em relação à demanda existente de processos de licenciamento

de obras; emissão de alvarás com base em Plano Diretor desatualizado; e ausência de Lei Municipal que trate sobre Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

Uma das determinações do TCE/SC à Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SMDU) e à Prefeitura Municipal foi a de respeitar a ordem cronológica de chegada dos processos de licenciamento de obras. Destaca-se, também, a determinação à Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) para regulamentar o procedimento de análise, rejeição e aprovação do Estudo de Impacto de Vizinhança.

Após breve relato sobre o processo de licenciamento de obras realizado pela Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, o leitor vai encontrar nesta publicação informações sobre os motivos que definiram a realização da auditoria, a avaliação, o desenvolvimento do trabalho, os achados e os benefícios da implementação das determinações e recomendações à Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) e à Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, constantes da Decisão nº 5.532/2014 do Pleno do TCE/SC.

LUIZ EDUARDO CHEREM
PRESIDENTE DO TCE/SC

A SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO URBANO (SMDU)

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SMDU) dividia-se em: a) Diretoria de Arquitetura e Urbanismo, com as gerências de fiscalização e licenciamento; b) Secretaria Executiva de Serviços Públicos, vinculada ao Gabinete do Secretário da SMDU. A Fundação Municipal do Meio Ambiente (Floram) e o Instituto de Planejamento Urbano (IPUF), por sua vez, possuíam personalidade jurídica própria, mas eram supervisionados pela SMDU.

Figura 1: Organograma da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano



Fonte: TCE/SC

A Diretoria de Arquitetura e Urbanismo da SMDU possui competência para coordenar os processos de análise, aprovação de projeto, reforma, expedição de alvarás e habite-se na área da construção civil.

À época da auditoria, o setor de análise da Gerência de Licenciamento da

SMDU contava com sete servidores que se dividiam em dois grupos: um para atender obras unifamiliares (casas para moradia de apenas uma família) e outro para multifamiliares (apartamentos, estruturas que abrigam mais de uma família).

O QUE FOI AVALIADO PELO TCE/SC

O objetivo geral da auditoria foi verificar se a gestão exercida sobre a Atividade de Licenciamento de Obras realizada pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano de Florianópolis possibilitava a otimização da sua capacidade operacional, com a metodologia prevista em lei, de forma a atender a demanda existente.

Para atingir o objetivo geral dessa auditoria operacional, foram elaboradas três questões, conforme demonstrado a seguir:

- 1ª – A gestão exercida sobre a atividade de licenciamento de obras se baseia em metas e objetivos de forma a otimizar o processo de licenciamento?
- 2ª – Os analistas atuantes são suficientes, capacitados e contam com a estrutura adequada para o atendimento da demanda existente?
- 3ª – A legislação vigente, pertinente ao processo de licenciamento de obras, atende às necessidades atuais da cidade?

POR QUE FOI AVALIADO

“Meio Ambiente” foi definido como um dos Temas de Maior Relevância (TMR) no Programa de Fiscalização do TCE/SC nos anos de 2013 e 2014.

As questões que contribuíram para a escolha do objeto da auditoria foram: o fato de Florianópolis vir crescendo nos últimos anos com base no Plano Diretor de 1997, desatualizado e em desacordo com a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); e o crescimento populacional acima da média brasileira, conforme apontado pelo Censo do IBGE (2010).

Além disso, a Câmara de Vereadores havia instaurado, em abril de 2013, Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar a tramitação da concessão de alvarás de construção emitidos pelo Poder Executivo Municipal.

A suspensão da emissão de alvarás pela Prefeitura no início de 2013,

para análise, por representantes da nova gestão municipal, dos licenciamentos concedidos no último semestre de 2012, também foi um ponto considerado para definição do assunto abordado.

Escolhido o tema e o objeto, iniciaram-se estudos a fim de verificar o assunto com maior representatividade. Para isso, primeiramente fez-se pesquisa em notícias veiculadas na mídia, em um segundo momento iniciou-se o acompanhamento da CPI dos alvarás, avaliaram-se ainda as denúncias recebidas pelo TCE/SC e se constatou a necessidade de realizar auditoria na SMDU, mais precisamente na área de Licenciamento de Obras.

Florianópolis cresceu nos últimos anos com base no Plano Diretor de 1997, desatualizado e em desacordo com o Estatuto da Cidade.

COMO SE DESENVOLVEU O TRABALHO

A auditoria operacional iniciou-se formalmente em 27 de maio de 2013, com a apresentação da equipe de auditoria e solicitação de documentos e informações. Ainda, realizou-se reunião com a presença do Prefeito de Florianópolis, Vice-Prefeito e representante do Secretário da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU).

Alguns representantes da sociedade foram entrevistados, por serem considerados usuários do serviço de licenciamento de obras prestado pela SMDU, tais como: Conselho Regional dos Engenheiros de Santa Catarina – CREA-SC –, Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura – ASBEA –, Conselho de Arquitetos e Urbanistas – CAU-SC –, Sindicato das Indústrias e do Comércio – Sinduscom – e, por fim, um empresário do ramo da construção. Todas as entrevistas foram realizadas com o intuito de obter uma visão mais próxima possível da realidade do licenciamento de obras do município e da necessidade de melhorias para o serviço prestado.

A seguir, serão apresentados os principais achados com a descrição dos critérios de auditoria e das situações encontradas, as análises, as evidências e as determinações e recomendações aos gestores.

O QUE O TCE/SC ENCONTROU

Inexistência de planejamento estratégico da Prefeitura Municipal de Florianópolis para a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SMDU), conforme seu Regimento Interno, tem como atribuições coordenar e gerir o processo relativo ao Planejamento e Desenvolvimento Urbano, Meio Ambiente e Serviços Públicos da cidade de Florianópolis, por meio de ações e estratégias que visem soluções integradas para o desenvolvimento sustentável da região, em conso-

nância com as diretrizes de planejamento urbano estadual e federal, além de propor e adotar medidas que objetivem a racionalização de métodos de gestão pública de resultados do Governo Municipal.

A Prefeitura de Florianópolis e a SMDU devem ter ferramentas de planejamento, controle e gestão conforme previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios tem o dever de assegurar a eficiência dos seus serviços.

O controle e a gestão da Administração Municipal de Florianópolis estão previstos também no art. 2º da Lei Complementar (municipal) nº 465/2013, o qual descreve que a Administração deve ser responsável, transparente e eficiente, podendo, assim, traçar caminhos gerenciais legalmente definidos.

Dentre os efeitos da ausência de planejamento estratégico destaca-se a impossibilidade de mensuração das metas, a descontinuidade da gestão e a morosidade dos processos de licenciamento.

No entanto, por meio de análise documental, bem como de pesquisas no *site* da Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) e da SMDU, foi possível confirmar a ausência de planejamento estratégico.

Como a Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) não conta com um planejamento estratégico, essas ferramentas acabavam não existindo também na SMDU, já que aquela deveria desenvolver e implementar diretrizes e metas de forma integrada aos órgãos vinculados e ao Governo Municipal.

Dentre os efeitos da ausência de planejamento estratégico destaca-se a impossibilidade de mensuração das metas, a descontinuidade da gestão e a morosidade dos processos de licenciamento.

Sistema de gerenciamento de licenciamento de obras subutilizado

O princípio da eficiência expresso no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, preconiza que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios tem o dever de assegurar a eficiência dos seus serviços.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p. 84), o princípio da eficiência “[...] apresenta na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação de agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível asuas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público”.

Para efetivar o controle dos processos da SMDU e obter uma maior eficiência, a Prefeitura de Florianópolis assinou o contrato nº 0352/SMR/2008 com a empresa Poligraph Sistemas e Representações Ltda. para prestação

Verificou-se a ausência de controle dos processos encaminhados pelo sistema de rastreamento aos analistas, com a priorização do processo recebido por meio físico, não seguindo a ordem cronológica de chegada.

de serviços de consultoria especializada em sistema de gestão dos processos e documentos no Centro de Atendimento ao Cidadão (Pró-Cidadão), denominado Sistema de Rastreabilidade. Tal *software* possibilita acompanhar o processo desde sua entrada (Pró-Cidadão) até a emissão do alvará na SMDU, abrangendo tramitação, documentação anexa ao processo e análise e extração de indicadores (produtividade, tempo médio de atendimento, entre outros). Esse *software* buscava, também, integração com outros sistemas existentes, instalação, treinamento, implantação e prestação de serviços durante a vigência do contrato.

Por meio de observação direta, constatou-se que os analistas da SMDU não utilizavam todas as funcionalidades do sistema de rastreabilidade. Como exemplo, verificou-se a ausência de controle dos processos encaminhados pelo sistema aos analistas, com a priorização do processo recebido por meio físico, não seguindo a ordem cronológica de chegada, conforme demonstrado na tramitação de processos fornecida pelo Pró-Cidadão. Observou-se, também, a existência de processos já encaminhados ao Pró-Cidadão fisicamente, com alvarás emitidos, conforme observado nas visitas *in loco*.

As listagens dos treinamentos para uso do sistema de rastreabilidade fornecidas pela Gestão de Modernização de Processos da Prefeitura Municipal de Florianópolis no dia 16/10/2013 demonstraram que os analistas pouco participavam dos treinamentos oferecidos, além de não receberem atualizações frequentes para a utilização do sistema.

Constatou-se, durante as visitas à SMDU para acompanhamento das tarefas diárias dos analistas, resistência à utilização do sistema por parte dos analistas e colaboradores da SMDU. Sendo assim, o sistema não era usado na sua totalidade e, por não haver base de dados confiável, impossibilitava a criação de indicadores, tais como: tempo de análise do processo, quantidade de processos analisados por técnico etc.

Orientação ineficaz ao cidadão requerente de licenciamento de obras quanto à forma de entrega da planta/projeto arquitetônico

O cidadão tinha que apresentar cópias da planta/projeto arquitetônico à Prefeitura, além de outros documentos, para obtenção do alvará de licença de

obras, conforme estabelecido no art. 31, II, da Lei Complementar (municipal) nº 060/2000 (Código de Obras).

Em 12/03/2012 foi publicada a portaria conjunta nº 001/2012, elaborada pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano – SMDU –, Secretaria Municipal da Receita – SMR –, Instituto de Planejamento Urbano – IPUF –, Secretaria Municipal de Obras – SMO – e Secretaria do Continente – SMC –, que estabelecia:

Art 1º. Quando da abertura do processo em uma das Unidades do Pró-Cidadão, as plantas/projetos referidos no artigo 25 da Lei Complementar 060/2000, deverão ser apresentados em mídia digital, no formato “.PDF”, em conjunto com os demais documentos necessários à abertura do processo eletrônico – Aprovação de Projetos com Alvará. (...)

Art. 2º. Quando da abertura do processo pelo Portal da PMF, o arquivo digital das plantas/projetos em mídia digital, no formato “.PDF” deverá ser anexado, em conjunto com os demais documentos solicitados, seguindo as especificações contidas no artigo 25 da Lei Complementar 060/2000.

§ 1º. Os servidores responsáveis pela avaliação dos projetos utilizarão, preferencialmente, as plantas/projetos no formato digital, para emissão do parecer;

§2º. Quando necessário, para melhor prestação do serviço público requisitado, os avaliadores poderão solicitar ao requerente que apresente a impressão física do material entregue no formato digital. (grifou-se)

No entanto, por meio de observação direta, evidenciou-se que, apesar de o Pró-Cidadão exigir as plantas e os projetos em arquivo digital “PDF”, conforme está no art. 2º da portaria conjunta nº 001/2012, esse formato não era aceito e nem utilizado pela SMDU, que exigia a planta física para iniciar a tramitação do processo de licenciamento. Além disso, a SMDU não fazia qualquer tipo de manifestação formal para a modificação da norma ou informação destinada aos cidadãos a respeito da exigência da planta/projeto em meio físico.

O procedimento previsto na supra-citada Portaria Conjunta mostrava-se inadequado para as necessidades dos envolvidos no processo de licenciamento de obras (requerentes, analistas, fiscais de obras etc.).

Com essas constatações, percebeu-se que havia morosidade no processo de licenciamento e insatisfação por parte do requerente, conforme informado em entrevista com o responsável pelo Pró-Cidadão, já que, em alguns casos, o requerente não ficava sabendo que havia necessidade de entregar a planta/projeto físico na SMDU, o que deixava o processo parado.

Concluiu-se que não há isonomia de condições, pois aqueles que sabiam da necessidade da entrega da planta física tinham seu licenciamento iniciado mais cedo, contrariando o princípio da isonomia de condições entre os agentes privados e públicos na promoção de empreendimentos, previsto no Estatuto das Cidades – Lei (federal) nº 10.257/2001, art. 2º, inciso XVI.

Apesar de o Pró-Cidadão exigir as plantas e os projetos em arquivo digital “PDF”, conforme está no art. 2º da portaria conjunta nº 001/2012, esse formato não era aceito e nem utilizado pela SMDU, que exigia a planta física para iniciar a tramitação do processo de licenciamento.

Ausência de transparência dos atos de licenciamento de obras

A SMDU tem dentre suas funções a coordenação do processo de licenciamento de obras, como a análise, a aprovação de projeto, a reforma, a expedição de alvarás e o habite-se na área da construção civil e dos serviços públicos, e ainda, como todo órgão da administração pública direta e indireta, ela tem o dever de assegurar o princípio da publicidade e eficiência dos seus atos, conforme art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

No parágrafo 3º, II, do art. 37 da Constituição Federal de 1988, está prevista a criação de lei que disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública e regulará o acesso dos mesmos às informações sobre atos do governo.

Já o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal (CF) de 1988 determina que todo cidadão tem o direito pleno ao acesso da informação pública e garantia do exercício pleno do direito de acesso.

Constatou-se que não foi colocada à disposição do cidadão consulta aos processos de licenciamento de obras.

A Lei Federal nº 12.527/2011, que regulamenta o previsto no inciso XXXIII do art. 5º da CF, instituiu como princípio fundamental o acesso à informação pública como regra. Para garantir o exercício pleno do direito de acesso previsto na Constituição Federal, essa Lei define os mecanismos, os prazos e os procedimentos para a entrega das informações solicitadas à administração pública pelos cidadãos. Além disso, a Lei determina que os órgãos e as entidades públicas deverão divulgar um rol mínimo de informações proativamente em *sites* oficiais na *internet*.

Por meio de consultas ao *site* da Prefeitura Municipal de Florianópolis, constatou-se que não foi colocada à disposição do cidadão consulta aos processos de licenciamento de obras. Além disso, a partir da análise documental de uma amostra dos alvarás emitidos no último semestre de 2012, selecionada para avaliação da tramitação dos processos, constatou-se a não obediência à ordem cronológica de entrada dos processos de licenciamento de obras, a tramitação/documentação fora de um padrão e a não consideração dos pareceres de órgãos consultivos.

Ausência de prazo e responsáveis para as etapas de análise dos processos de licenciamento de obras

Por meio do fluxograma encaminhado pela SMDU, foi possível obter o conhecimento das etapas necessárias para o licenciamento de um projeto junto a essa Secretaria.

Os cidadãos protocolavam a documentação juntamente com o pedido de licenciamento no Pró-cidadão, que abria os processos e encaminhava para a SMDU, onde, inicialmente, seriam recebidos pelo Setor de Fiscalização.

O fiscal deslocava-se até o local da obra, com o intuito de verificar se o projeto estava de acordo com o terreno. Depois o processo era encami-

nhado para o Setor do Plano Diretor, que se manifestava quanto à consulta de viabilidade.

Na sequência, o processo era encaminhado para o Setor de Análise, responsável por emitir ou não o Parecer de Deferimento quanto à emissão do licenciamento/alvará. Após essa etapa, o processo era tramitado para o setor de registro, a fim de realizar a autenticação das plantas e a emissão de guias de pagamento das taxas. Com as taxas pagas, o cidadão entregava as guias pagas no Pró-cidadão, que encaminhava à SMDU, e, por fim, o Secretário ou o Diretor de Arquitetura e Urbanismo assinava o processo de licenciamento/alvará.

Com base na análise da legislação e doutrina, e a partir da conceituação de atividades, funções, carreiras e cargos, definiram-se os responsáveis pela emissão dos pareceres e pelo licenciamento das obras.

Definiu-se que a análise técnica dos processos de licenciamento de obras, por ser atividade de fiscalização considerada típica de Estado, deve ser realizada “somente” pelos analistas do corpo técnico da SMDU.

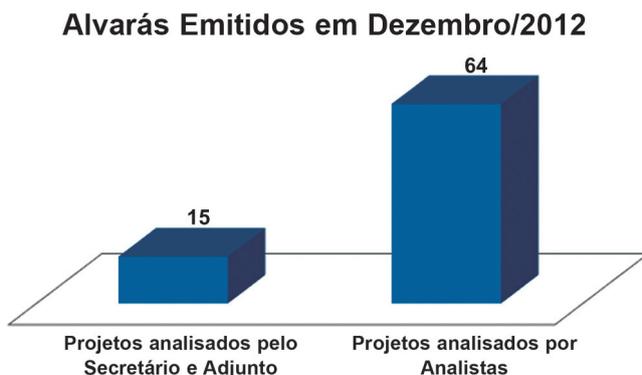
Por outro lado, de acordo com o inciso I do artigo 82 da Lei Orgânica do Município de Florianópolis, cabe aos Secretários Municipais subscrever atos e regulamentos referentes aos seus órgãos, restringindo sua atribuição à assinatura do alvará ao final de todas as etapas do licenciamento de obras.

Quanto à distribuição dos processos e aos prazos de cada uma das etapas do licenciamento, esses não foram fixados pelo Código de Obras e pelo Plano Diretor. Por meio de observação direta e entrevista com os analistas dos processos de licenciamento de obras, houve a ratificação da informação de ausência de prazo para cada uma das etapas dos processos.

Dessa forma, buscou-se a comprovação das informações obtidas por meio de análise dos processos licenciados em dezembro de 2012. O estudo dos auditores da Diretoria de Atividades Especiais do TCE/SC verificou se a análise dos processos obedecia à ordem cronológica ou se houve algum tipo de favorecimento e se os procedimentos informados no fluxograma foram seguidos.

Tendo como base a listagem dos processos que tiveram seu alvará concedido em dezembro de 2012, cuja solicitação de aprovação de projeto se deu simultaneamente, cheggou-se a uma amostra de 79 processos analisados.

Gráfico 1: Alvarás emitidos pelo Secretário e Adjunto x emitidos por analistas



Fonte: Listagem de alvarás concedidos em 2012

A partir da análise, constatou-se que, dos 79 alvarás concedidos em dezembro de 2012, 15 não foram analisados pelo corpo técnico e tiveram os respectivos alvarás emitidos pelo Secretário ou pelo Secretário Adjunto da administração anterior, ou seja, 19% dos processos com alvarás concedidos em dezembro de 2012 não tiveram análise técnica. Ressalta-se que a incumbência de analisar o projeto e emitir ou não o alvará era responsabilidade dos servidores de carreira.

Os 15 projetos de licenciamento de obras e emissões de alvarás citados foram concedidos por agentes políticos, de forma irregular, contrariando os princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade, previstos no art. 37 da Constituição Federal, e a ordem cronológica de entrada dos processos.

19% dos processos com alvarás concedidos em dezembro de 2012 não tiveram análise técnica

Além disso, desses processos analisados pelo Secretário ou Secretário Adjunto, em dezembro de 2012, os de números 45884/12, 40393/12 e 49053/12 trazem evidências de que a ordem cronológica da análise dos processos não foi respeitada na época da auditoria. O Processo nº 45884/12, por exemplo, teve alvará emitido em 13 dias. O Processo nº 49053/12 teve

entrada em 18/12/2012, e o alvará foi assinado em 21/12/2012, resultando em três dias de análise.

Ante o exposto, restou evidenciada a não obediência à ordem cronológica, a ausência de critérios para distribuição dos processos, a ausência da definição da responsabilidade pela análise do processo, acarretando em morosidade na análise dos processos que não são priorizados.

Processos analisados pelo Secretário ou Secretário Adjunto, em dezembro de 2012, trazem evidências de que a ordem cronológica da análise dos processos não foi respeitada na época da auditoria.

Sistema de geoprocessamento desatualizado, aumentando o tempo de análise do processo de licenciamento

O geoprocessamento “[...] é o processamento informatizado de dados georreferenciados. Utiliza programas de computador que permitem o uso de informações cartográficas (mapas, cartas topográficas e plantas) e informações a que se possa associar coordenadas desses mapas, cartas ou plantas.”¹

Segundo o *site* da Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF), “[...] o geoprocessamento foi desenvolvido para assessorar a administração pública através de informações confiáveis e de fácil acesso, o geoprocessamento corporativo é um *software* que disponibiliza para seu usuário informações que podem ser acessadas de qualquer lugar onde exista uma conexão internet, com informações de uma base cartográfica precisa, validada por um banco de dados atualizado diariamente.”²

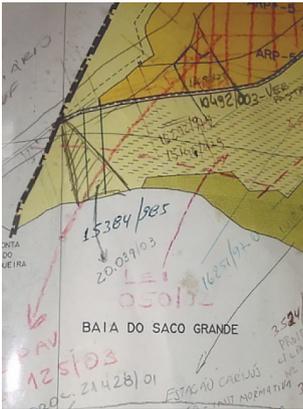
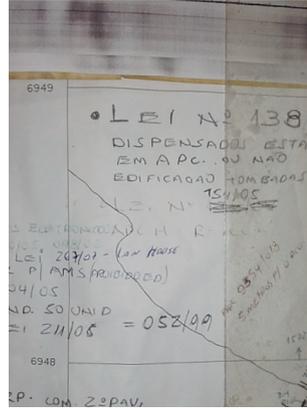
O fundamental desse *software* é que ele seja atualizado constantemente para não prejudicar os serviços que necessitem de seu acesso diariamente.

Como o *software* estava desatualizado, os analistas utilizavam o material cartográfico disponível para a SMDU, conforme demonstrado por meio das fotos a seguir:

¹ WIKIPEDIA. **Geoprocessamento**. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Geoprocessamento>>. Acesso em: 16 set. 2016.

² PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. **Tutorial do Geoprocessamento Corporativo**. Disponível em: <<http://geo.pmf.sc.gov.br/download/tutorial.php#1>>. Acesso: 08 nov. 2013.

Quadro 1: Fotos do material cartográfico disponibilizado à SMDU



Crédito: DAE – TCE/SC

Para mudar tal cenário, a gestão da PMF realizou o contrato de prestação de serviço 699/SMCTDES/2012, de 18/09/2012, com o objetivo de atualização tecnológica do sistema geoprocessamento corporativo, conforme cláusula primeira. No entanto, até o final da execução da auditoria (agosto/2013), o *software* estava desatualizado.

Ausência de controle do cumprimento da jornada de trabalho dos analistas

O artigo 41 da Lei Complementar (LC) nº 063/2003 do Município de Florianópolis instituiu a obrigatoriedade do cumprimento de 30 horas semanais por parte dos funcionários municipais. O artigo 43 da mesma Lei estabelece que o cumprimento da jornada de trabalho deve ser obrigatório e controlado por meio do registro do ponto mecânico ou eletrônico.

Com base no registro de ponto, é possível verificar a comprovação da prestação da jornada pelo servidor e sua regular liquidação da despesa, preconizada nos arts. 62 e 63, § 1º, incisos I, II e III, da Lei federal nº 4320/64.

Além disso, para o bom desempenho da administração pública ou da prestação do serviço ao cidadão, o servidor deve cumprir sua jornada de trabalho e seus deveres diários, conforme o princípio da eficiência do art. 37 da Constituição Federal.

Por meio de observação direta, verificou-se que os analistas não registravam o ponto no relógio instalado na Secretária Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, conforme foto a seguir.

Figura 2: Relógio ponto instalado na SMDU



Crédito: DAE-TCE/SC

O controle do registro de ponto ocorria por meio de assinatura em folha de frequência e havia evidências de que os superiores não controlavam o ponto de seus subordinados, e, ainda, não havia barreiras físicas e monitoramento eletrônico.

As evidências expostas davam conta da possibilidade de subutilização da capacidade operacional da SMDU, visto que havia controle formal ineficaz da prestação do serviço.

Baixa produção dos analistas em relação à demanda existente de processos de licenciamento de obras

A morosidade no processo de licenciamento de obras, relatada no período levantado pela auditoria (junho a dezembro/2012) por usuários dos serviços da SMDU e por órgãos que possuíam contato direto com usuários – CREA, ASBEA, CAU, empresários do ramo da construção –, foi fator determinante para escolha do objeto deste trabalho.

A causa alegada para tal morosidade, na maioria das vezes, era a falta de profissionais analistas para atendimento da demanda existente.

No entanto, o servidor público deve desempenhar suas atribuições em consonância com o dever administrativo de eficiência, para que não haja morosidade do serviço público e que seja atendido o interesse coletivo.

Assim, a fim de se avaliar a eficiência do serviço prestado pelos analistas, apresenta-se abaixo a demanda de processos de licenciamento de obras e a relação com a produção dos analistas da SMDU. No entanto, os dados utilizados para o cálculo da demanda e produtividade não eram fidedignos com a realidade, pois eram extraídos do Sistema de Rastreabilidade, sistema de gerenciamento que era subutilizado. Nem todos os processos foram analisados pelo sistema, sendo trabalhados apenas no processo físico.

Não se conhecia a demanda existente, impossibilitando a determinação de metas e objetivos para os analistas, tampouco a verificação se o quantitativo de pessoal era ou não adequado à demanda.

■ DEMANDA EXISTENTE

Buscou-se verificar primeiramente a demanda existente. No entanto, em entrevista com o diretor e por meio de análise documental, restou evidenciado que não se conhecia a demanda existente, impossibilitando a determinação de metas e objetivos para os analistas, tampouco a verificação se o quantitativo de pessoal era ou não adequado à demanda.

■ PRODUTIVIDADE DOS ANALISTAS

Em relação à produtividade na SMDU, no período da auditoria, a Secretaria contava com o trabalho de sete analistas, todos com carga horária de seis horas diárias, totalizando 30 horas semanais. Esses analistas estavam divididos em dois setores:

- análise de projetos unifamiliar e desmembramento – composto por três analistas;
- análise de projetos multifamiliar, comercial e loteamento – composto por quatro analistas.

Importante ressaltar que não foi localizado nenhum processo de loteamento na amostra analisada, por esse motivo, embora se saiba seu tempo médio de análise, esse não foi considerado nos cálculos.

Conforme informado pela SMDU, tinha-se o tempo necessário para análise dos processos por tipo de obra e por porte da mesma:

Quadro 2: Horas para análise dos processos, por tipo de obra

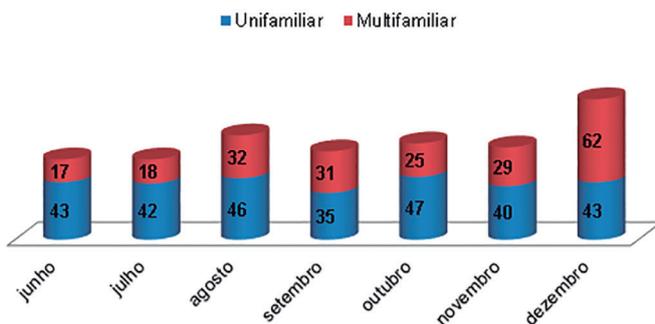
Tipo de Obra	Pequeno Porte (horas)	Grande Porte (horas)	Tempo Médio de Análise (TMA)
Unifamiliar	2	3	2,5
Multifamiliar	6	12	9
Comercial	6	12	9
Desmembramento	2	3	2,5

Fonte: Ofício 260/SMDU/GAF/DA/2013 (fl. 05)

Com o objetivo de calcular a capacidade operacional dos analistas em exercício, ou seja, a quantidade de processos que podiam ser analisados ao mês por analista, e com base nas informações fornecidas no decorrer desse item, fez-se a análise a seguir.

Considerou-se a listagem de 510 processos, registrados no Sistema de Rastreabilidade, com alvarás concedidos entre junho e dezembro de 2012, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 3: Quantitativo de alvarás concedidos entre junho e dezembro/2012



Fonte: Listagem de alvarás concedidos entre junho e dezembro/2012 (fls. 37-67)

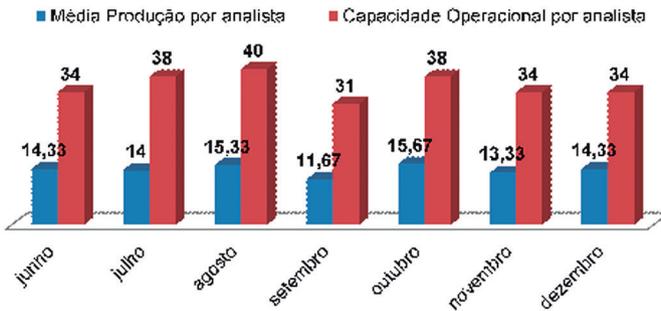
Considerou-se que o tempo médio de análise (TMA) para obras unifamiliares e desmembramentos era em média 2,5 horas (média aritmética do pequeno e grande porte), que cada analista possuía uma carga horária de seis horas úteis por dia, com média de 30 minutos de pausa diária, atendimento ao público (plantão) em dois dias no mês (12 horas mensais), 21 dias úteis de férias ao ano e mais aproximadamente sete dias por ano não produtivos por conta de recesso, capacitação, entre outros. Assim, chegou-se ao cálculo a seguir:

Disponibilidade do analista = ((6 horas ao dia - 0,5 horas ao dia de pausa) x dias trabalhados (dias úteis ao mês - 2,33 dias de férias, recesso, capacitação, entre outros, ao mês) - 12 horas de plantão = horas de trabalho ao mês.

Capacidade operacional por analista = horas de trabalho ao mês / 2,5 horas de análise = número de processos.

Capacidade operacional do setor unifamiliar ao mês = número de processos x 3 analistas = processos para analisar ao mês.

Gráfico 4: Setor unifamiliar – produção real (ao mês) x capacidade operacional (ao mês)

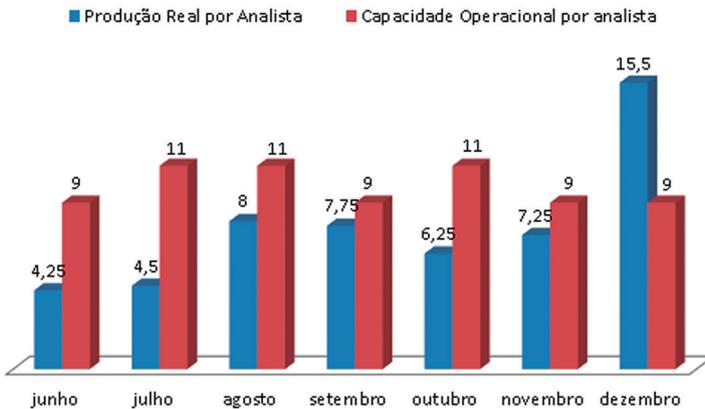


Fonte: Listagem de alvarás concedidos entre junho e dezembro/2012 (fls. 37-67)

Para o setor de unifamiliar, visto que contava com três analistas, chegou-se à média de pouco mais de 14 licenciamentos ao mês por analista, e se estimou uma capacidade operacional média do setor de 35 processos ao mês, ou seja, quanto o setor poderia produzir – considerando o TMA informado pela SMDU.

No caso do setor multifamiliar, visto que havia quatro analistas disponíveis para esse tipo de análise, chegou-se à média de pouco mais de sete licenciamentos ao mês por analista, tendo como base a produção real. Quanto à capacidade operacional, ou seja, quanto poderiam produzir, chegou-se a 10 processos ao mês, conforme demonstrado a seguir.

Gráfico 5: Setor multifamiliar – produção real (a.m.) x capacidade operacional (a.m.)



Fonte: Listagem de alvarás concedidos entre junho e dezembro/2012 (fls. 37-67)

O confronto entre a produção efetiva e a capacidade operacional constata que a produção dos analistas estava baixa, visto que, nas análises unifamiliares, chegou-se ao máximo de 42% de produtividade frente à capacidade operacional nos meses de junho e dezembro. Importante ressaltar que, na produção efetiva do setor, estavam considerados também os licenciamentos concedidos pelo Secretário e Secretário Adjunto.

Adotou-se o mesmo procedimento para avaliar a produção do setor de análises de obras multifamiliares. Chegou-se a uma realidade diferente do setor unifamiliar, visto que, em todos os meses, o percentual foi igual ou maior a 42%, e em dezembro, último mês de governo da gestão passada, superou-se os 100% (capacidade máxima).

Quadro 4: Setor multifamiliar – Quantitativo de alvarás concedidos entre junho e dezembro/2012

Mês	Produção Real Multi	Dias Úteis	TMA Multi	Horas de Trabalho	Capacidade Operacional (a.m. por analista)	Capacidade Operacional (a.m. por setor)	Produção Real - Capacidade Operacional	% da Produção Real Frente a Ideal
junho	17	20	9	85,18	9	38	-21	45%
julho	18	22	9	96,16	11	43	-25	42%
agosto	32	23	9	101,687	11	45	-13	71%
setembro	31	19	9	79,68	9	35	-4	88%
outubro	25	22	9	96,18	11	43	-18	58%
novembro	29	20	9	85,18	9	38	-9	77%
dezembro	62	20	9	85,18	9	38	24	164%

Fonte: Listagem de alvarás concedidos entre junho e dezembro/2012 (fls. 37-67)

Tendo como base o exposto, e lembrando que os dados utilizados para a base de cálculo não refletiam com fidedignidade a realidade, identificou-se que a produção dos analistas estava baixa, tendo como exceção o mês de dezembro de 2012, último mês de mandato da gestão anterior, em que foi superada a capacidade operacional máxima em 64% no caso das análises de empreendimentos multifamiliares.

Como causas identificadas da baixa produti-

Constatou-se a não existência de uniformidade na metodologia de trabalho dos analistas. Cada um desenvolvia seus próprios mecanismos.

vidade, constatou-se a não existência de uniformidade na metodologia de trabalho dos analistas. Cada um desenvolvia seus próprios mecanismos. Apenas dois dos analistas desenvolveram *checklist* que fornecia a listagem das pendências que seriam encaminhadas ao requerente, o que poderia ser visto como uma boa prática a ser disseminada.

Outro fator que contribuiu para a baixa produtividade era a ausência de metas e objetivos traçados para os analistas, mais precisamente ao setor de análises.

Não havia também norma que determinasse prazo máximo e responsável para cada uma das etapas do licenciamento. Dessa forma, tendo como base os processos analisados em 2012 (listagem fornecida pela SMDU), verificou-se que existiam processos que levavam até nove anos para obter o licenciamento (processo 60861). Se os prazos e os responsáveis fossem normatizados, estaria garantida a razoabilidade na duração do processo, proporcionando a celeridade do serviço prestado.

Não havia também norma que determinasse prazo máximo e responsável para cada uma das etapas do licenciamento.

Emissão de alvarás com base em plano diretor desatualizado

De acordo com a CF/88, o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, sendo obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes. A competência para a sua proposição é do Poder Público Municipal, que deve remeter à Câmara Municipal para a sua aprovação.

Os artigos 182 e 183 da CF/88 foram regulamentados pela Lei (federal) nº 10.257/01, e, conforme o art. 1º, parágrafo único, o Estatuto da Cidade estabelece “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.

De acordo com o art. 40 do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é parte integrante do planejamento municipal e deve ser revisto, pelo menos, a cada 10 anos, e, no seu processo de elaboração, é necessária a participação popular, por meio da promoção de audiências públicas e debates com a presença do ci-

dadão e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

No município de Florianópolis, os Planos Diretores vigentes e utilizados como base para a emissão dos alvarás eram: a Lei (municipal) nº 2.193/85, de 03/01/85, para os Balneários, e a Lei Complementar (municipal) nº 01/97, de 03/10/97.

Os respectivos Planos sofreram várias alterações legais (emendas) até a data da realização da auditoria, em 2013, no entanto, não foram revistos na forma do art. 40, § 3º do Estatuto da Cidade. Por tal motivo, constatou-se que a SMDU utilizava Plano Diretor desatualizado para a emissão de alvarás.

De acordo com o Estatuto da Cidade, os municípios tiveram, inicialmente, o prazo de cinco anos para apresentarem os planos diretores com a participação da população na sua concepção. Em decorrência de muitos municípios, como Florianópolis, não terem cumprido o prazo, esse foi estendido para a data de 30 de junho de 2008, por meio da lei (federal) nº 11.673/08, que deu nova redação ao art. 50 do Estatuto da Cidade.

No caso de Florianópolis, somente em 2006, por meio do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, iniciou-se a elaboração do Plano Diretor Participativo, não sendo concluído até 2013.

O Poder Executivo Municipal de Florianópolis encaminhou à Câmara Municipal de Florianópolis o Projeto de Lei Complementar (PLC) para instituir o Plano Diretor de Urbanismo do município de Florianópolis. Tal projeto foi protocolado no dia 18/10/2013 e lido no expediente do Plenário do dia 21/10/2013, sob o nº PLC/01292/2013.

Após a execução da auditoria, em 17 de janeiro de 2014, o referido projeto tornou-se a Lei Complementar nº 482/2014. No entanto, o Plano Diretor de 2014 foi questionado pelo Ministério Público Federal, por meio da Ação Civil Pública nº 502165398.2013.404.7200/SC. O Juiz Federal, por meio de sentença, condenou a Prefeitura a elaborar novo Plano Diretor, com observância da participação popular. Tal processo judicial encontrava-se em grau de recurso no Poder Judiciário no mês de setembro de 2016.

Enquanto a aludida Ação Civil Pública estiver em tramitação, o juiz de primeira instância permitiu a utilização do Plano Diretor de 2014³ até a Prefeitura aprovar novo Plano Diretor na Câmara de Vereadores.

³ UNIÃO. Justiça Federal. Execução Provisória de Sentença nº 502529948.2015.4.04.7200/SC. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=50252994820154047200&selOrigem=SC&chkMostrarBaixados=&todasases=S&selForma=NU&todaspartes=&hdnRefId=68cf9209cd531e2bcb989d810623c70&txtPalaavraGerada=udVz&txtChave=>>. Acesso em: 19 set. 2016.

Ausência de lei municipal que verse sobre estudo de impacto de vizinhança (EIV), conforme arts. 36 e 37 da lei (federal) nº 10.257/01

Com a regulamentação dos arts. 182 e 183 da Constituição, por meio do Estatuto da Cidade, foram apresentados instrumentos para a proteção da cidade, de seus habitantes e do meio ambiente.

Dentre eles, destaca-se o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV –, que objetiva avaliar os impactos positivos e negativos que o estabelecimento de determinados empreendimentos ou atividades causarão à comunidade e à cidade, a pertinência da sua implanta-

ção, bem como as formas de atenuação dos impactos negativos no local em que o empreendimento ou atividade se instalará.

Tudo isso deriva de uma mudança no direito urbano-ambiental, em que o direito de propriedade é separado do direito de construir, de forma que a propriedade deve cumprir com a sua função social (art. 182 da CF/88).

Considerando-se a importância da avaliação dos impactos da construção na cidade, tem-se que a análise da licença para construir ultrapassa a verificação do cumprimento das normas do plano urbanístico, do zoneamento e de outras tradicionais normas urbanísticas.

Isso demonstra que o empreendimento a ser autorizado está intrinsecamente relacionado com a cidade, da mesma forma que a cidade está ligada ao empreendimento.

O Estudo de Impacto de Vizinhança está previsto nos arts. 36 a 37 da Lei (federal) nº 10.257/01 – do Estatuto da Cidade –, dependendo da norma legal municipal para a sua utilização. Quer dizer, é preciso que haja a definição, por meio de Lei Municipal, dos empreendimentos e atividades que precisam da elaboração do estudo para que o Município o exija na análise dos processos de licenciamento.

Em Florianópolis, em 2013, não havia Lei Municipal que dispusesse sobre a

A ausência de regulamentação do Estudo de Impacto de Vizinhança teve como consequência a concessão de licenças de construção baseadas na legislação à época da auditoria, que não previa os impactos das obras na cidade.

regulamentação do EIV. Em 2008, por meio do Projeto de Lei PLC/00952/2008, a matéria tramitou na Câmara de Vereadores, que não a acolheu, e foi arquivada após ter sido rejeitada em Plenário.

A ausência de regulamentação do Estudo de Impacto de Vizinhança teve como consequência a concessão de licenças de construção baseadas na legislação à época da auditoria, que não previa os impactos das obras na cidade.

O QUE PODE SER FEITO PARA MELHORAR O DESEMPENHO DA AÇÃO

Com a finalidade de aprimorar a atividade de licenciamento de obras na Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SMDU) da Prefeitura Municipal de Florianópolis, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) recomendou e determinou a adoção de diversas medidas referentes às constatações, com base nas oportunidades de melhorias verificadas.

No que se refere ao andamento dos processos, o TCE/SC determinou à Prefeitura Municipal de Florianópolis e à SMDU atenderem a ordem cronológica de chegada dos processos de licenciamento de obras, cujas exceções deviam ser devidamente motivadas; executarem os licenciamentos de acordo com o Plano Diretor, em respeito ao artigo 40 do Estatuto das Cidades, e exigirem o estudo prévio dos impactos de vizinhança (EIV) relativos a aspectos urbanísticos como requisito para obtenção do licenciamento de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos e atividades, públicos ou privados, potencialmente causadores de impactos. Ainda sobre o impacto de vizinhança, restou determinado à Prefeitura de Florianópolis regulamentar o procedimento de análise, rejeição e aprovação do EIV e do Estudo Específico de Localização, estudos que até o momento da auditoria não eram realizados, conforme preconiza o Estatuto das Cidades.

Além disso, o Tribunal de Contas determinou que Prefeitura e SMDU exigissem a utilização do sistema de ponto instalado para o controle efetivo da jornada de trabalho ou outro mecanismo eficaz de controle de frequência, visando regular liquidação da despesa.

Em relação à publicidade dos processos de licenciamento de obras, a Corte de Contas determinou à Prefeitura de Municipal de Florianópolis que fosse disponibilizada lista das solicitações e concessões de licenciamento de obras, com a respectiva data, objeto, requerente, proprietário, unidade de abertura do processo, local do empreendimento/obra.

No sentido de racionalizar a administração pública, o TCE/SC recomendou à Prefeitura Municipal de Florianópolis e à SMDU que elaborassem e executassem o planejamento estratégico para a melhoria do processo de licenciamento de obras; uniformizassem o processo de licenciamento quanto ao formato de entrega da planta/projeto para emissão do parecer; consolidassem a legislação e estabelecessem prazos, responsáveis e a forma de distribuição em cada etapa do processo de licenciamento de obras; normatizassem as atribuições dos cargos dos envolvidos no processo de licenciamento de obras; e atualizassem o *software* do geoprocessamento, para dar condições de trabalho aos analistas da SMDU.

Por fim, foi recomendado à SMDU que normatizasse e executasse a utilização do sistema de rastreabilidade, com o intuito de que todas as análises fossem realizadas por meio dele; utilizasse o Sistema de Rastreabilidade para fazer o controle efetivo das análises; capacitasse todos os profissionais envolvidos no processo de licenciamento de obras sobre o sistema; e definisse metas e objetivos aos analistas, monitorando-os por meio do sistema de rastreabilidade e possibilitando a criação de indicadores.

BENEFÍCIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TCE/SC

O TCE/SC espera da Prefeitura Municipal de Florianópolis e da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SMDU) que a implementação das medidas para atender às recomendações e determinações gere melhora na qualidade da atividade de licenciamento de obras, maior transparência nesses processos, respeito à ordem cronológica de análise em tais processos, redução no tempo de tramitação e promoção do controle social nesse serviço público.

O estabelecimento de metas e objetivos aos analistas propiciará o aumento da sua produtividade, ao passo que o controle efetivo da jornada de trabalho garantirá a comprovação do pagamento de acordo com a efetiva prestação do serviço.

No tocante ao *software* geoprocessamento corporativo, espera-se que, a partir da sua atualização, a capacidade operacional da SMDU seja otimizada com a possibilidade de oferecer um menor tempo de resposta dos serviços prestados ao cidadão.

Almeja-se uma cidade mais justa com um novo Plano Diretor, em que se garanta a preservação do meio ambiente e a condição urbana da cidade, bem como a minimização dos impactos negativos, visando evitar comprometer todo o futuro da cidade e a qualidade de vida de seus cidadãos.

Por fim, objetiva-se com o Estudo de Impacto de Vizinhança a minimização dos impactos urbanísticos negativos, decorrentes da implantação de empreendimentos e atividades sobre determinada área de influência, definindo medidas mitigadoras e compensatórias, sempre que não for possível a eliminação integral dos impactos negativos.

DECISÃO Nº 5532/2014

1. Processo nº RLA 13/00476513
2. Assunto: Auditoria Operacional para avaliar a atividade de licenciamento de obras prestada pela Prefeitura Municipal
3. Responsável: Dário Elias Berger
4. Unidade Gestora: Prefeitura Municipal de Florianópolis
5. Unidade Técnica: DAE
6. Decisão nº 5532/2014

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro no art. 59 c/c o art. 113 da Constituição do Estado e no art. 1º da Lei Complementar nº 202/2000, decide:

6.1. Conhecer da Auditoria Operacional realizada na Prefeitura Municipal de Florianópolis, para avaliar a atividade de licenciamento de obras prestada por meio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano – SMDU.

6.2. Conceder à Prefeitura Municipal de Florianópolis e à Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano de Florianópolis o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data da publicação desta Deliberação no Diário Oficial Eletrônico – DOTC-e –, com fulcro no inciso III do art. 5º da Resolução nº TC-079/2013, de 06 de maio de 2013, para que apresente a este Tribunal de Contas Plano de Ação estabelecendo prazos para a adoção de providências visando ao atendimento das seguintes determinações:

6.2.1. Determinar à Prefeitura Municipal de Florianópolis e à Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano de Florianópolis que:

6.2.1.1. Atenda a ordem cronológica de chegada dos processos de licenciamento de obras, cujas exceções devem ser devidamente motivadas, atendido o interesse público, em atendimento aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, na forma do *caput* do art. 37 da Constituição Federal (item 2.6 do Relatório DAE nº 15/2014);

6.2.1.2. Exija a utilização do sistema de ponto instalado para o controle efetivo da jornada de trabalho ou outro mecanismo eficaz de controle de ponto,

visando a regular liquidação da despesa, observando o princípio da eficiência previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, c/c arts. 62 e 63 da Lei (federal) nº 4.320/1964 e art. 43 da Lei Complementar (municipal) nº 063/2003 (item 2.7 do Relatório DAE nº 15/2014);

6.2.1.3. Execute os licenciamentos de acordo com o Plano Diretor, conforme o previsto no art. 40 do Estatuto da Cidade e no art. 182 da Constituição Federal (item 2.10 do Relatório DAE nº 15/2014);

6.2.1.4. Exija o estudo prévio dos impactos de vizinhança relativos a aspectos urbanísticos como requisito para obtenção do licenciamento de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos e atividades, públicos ou privados, potencialmente causadores de impactos, conforme arts. 36 e 37 da Lei (federal) nº 10.257/01 c/c arts. 265 a 283 da Lei Complementar (municipal) nº 482/14 (item 2.11 do Relatório DAE nº 15/2014).

6.3. Determinar à Prefeitura Municipal de Florianópolis que:

6.3.1. Disponibilize no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Florianópolis listagem das solicitações e concessões de licenciamento de obras, contendo no mínimo: data de entrada do processo no Pró-Cidadão, status atualizado com a respectiva data, objeto, requerente, proprietário, unidade de abertura do processo e local do empreendimento/obra, observando o princípio da publicidade previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal c/c art. 8º, inciso V e §2º e 3º da Lei (federal) nº 12.527/2011 e art. 2º, incisos I e II, da Lei Complementar (municipal) nº 465/2013 SMDU (item 2.5 do Relatório DAE nº 15/2014);

6.3.2. Regule o procedimento de análise, rejeição e aprovação do EIV e o estudo específico de localização, no que couber, conforme previsto na Lei Complementar (municipal) nº 482/14 (item 2.11 do Relatório DAE nº 15/2014).

6.4. Recomendar à Prefeitura Municipal de Florianópolis e à Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano de Florianópolis que:

6.4.1. Realize e execute o planejamento estratégico, para a melhoria do processo de licenciamento de obras (item 2.1 do Relatório DAE nº 15/2014);

6.4.2. Uniformize o processo de licenciamento quanto à forma de apresentação da planta/projeto para emissão do parecer, observando a isonomia de condições na promoção da ocupação do solo (item 2.4 do Relatório DAE nº 15/2014);

6.4.3. Consolide a legislação, estabeleça prazos, responsáveis e forma de distribuição em cada etapa do processo de licenciamento de obras (item 2.6 e

2.10 do Relatório DAE nº 15/2014);

6.4.4. Normatize as atribuições dos cargos dos envolvidos no processo de licenciamento de obras (item 2.6 do Relatório DAE nº 15/2014);

6.4.5. Atualize o *software* do geoprocessamento para dar condições de trabalho aos analistas da SMDU, a fim de garantir melhor eficiência do serviço prestado (item 2.8 do Relatório DAE).

6.5. Recomendar à Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano de Florianópolis que:

6.5.1. Normatize e faça cumprir a utilização do sistema de rastreabilidade, com o intuito de que todas as análises sejam realizadas por meio dele, bem como utilize o sistema de rastreabilidade para fazer o controle efetivo das análises, por meio da geração de relatórios gerenciais que possibilitem a criação de indicadores e capacite todos os profissionais envolvidos no processo de licenciamento de obras a fim de utilizar todas as funcionalidades desse sistema SMDU (item 2.3 do Relatório DAE nº 15/2014);

6.5.2. Defina metas e objetivos aos analistas, monitorando-os por meio do sistema de rastreabilidade, possibilitando a criação de indicadores (item 2.9.2 do Relatório DAE nº 15/2014).

6.6. Determinar à Secretaria-Geral – SEG –, deste Tribunal, a formação de autos apartados, específicos para cada item abaixo citado, para o exame das seguintes matérias:

6.6.1. Aprovação e/ou emissão de alvará em 15 (quinze) projetos sem prévia análise do corpo técnico de analistas da SMDU, conforme os processos de nº 40579/12-0, nº 31203/12-0, nº 49053/12-0, nº 42883/12-0, nº 45884/12-0, nº 25074/12-0, nº 18432/12-0, nº 17210/12-0, nº 33925/12-0, nº 08487/12-0, nº 34003/12-0, nº 40393/12-0, nº 46494/12-0, nº 136738/11-0 e nº 13472/12-0, situação que denota graves indícios de afronta aos princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, contidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal (fundamentação do voto do Relator).

6.3.2. Ausência de liquidação da despesa referente ao Contrato nº 699/SMC-TDES/2012, no valor de R\$ 3.764.720,00 (três milhões, setecentos e sessenta e quatro mil, setecentos e vinte reais), em que não teria sido demonstrada a contraprestação do serviço de atualização tecnológica do sistema de geoprocessamento da Prefeitura Municipal de Florianópolis, em contrariedade aos arts. 62 e 63 da Lei (federal) nº 4.320/64 (fundamentação do voto do Relator).

6.4. Dar conhecimento do item 2.6 do Relatório DAE nº 015/2014, bem como do Relatório e Voto do Relator ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina, por meio da 12ª Promotoria de Justiça de Florianópolis.

6.5. Dar ciência desta Decisão, do Relatório e Voto do Relator que a fundamentam, bem como do Relatório DAE nº 015/2014, aos Srs. César Souza Júnior – Prefeito Municipal de Florianópolis –, Dalmo Vieira Filho – Secretário de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano de Florianópolis –, e aos Srs. Dário Elias Berger – ex-Prefeito Municipal de Florianópolis – e José Carlos Ferreira Rauen – ex-Secretário de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano de Florianópolis.

7. Ata nº 83/2014

8. Data da Sessão: 15/12/2014 - Ordinária

9. Especificação do quorum:

9.1. Conselheiros presentes: Julio Garcia (Presidente), Luiz Roberto Herbst, Cesar Filomeno Fontes, Wilson Rogério Wan-Dall, Herneus de Nadal, Adircélio de Moraes Ferreira Junior e Luiz Eduardo Cherem

10. Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas: Aderson Flores

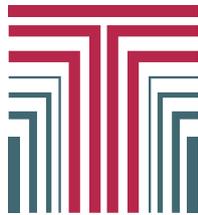
11. Auditores presentes: Gerson dos Santos Sicca (Relator), Cleber Muniz Gavi e Sabrina Nunes locken

JULIO GARCIA
Presidente

LUIZ ROBERTO HERBST
Relator (art. 91, II, da LC nº 202/2000)

Fui presente: ADERSON FLORES
Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCE/SC

Decisão publicada na edição nº 1623 do
Diário Oficial Eletrônico do TCE/SC, de 08/01/2015.



TRIBUNAL
DE CONTAS
DE SANTA
CATARINA