

PROCESSO Nº:	RLA-18/00189491
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Florianópolis. Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano. Procuradoria Geral do Município. Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. Secretaria Municipal da Fazenda.
RESPONSÁVEL:	Gean Marques Loureiro – Prefeito de Florianópolis. Nelson Gomes Mattos Júnior – Secretário Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano. Ubiraci Farias – Procurador Geral do Município. Ildo Raimundo da Rosa – Superintendente do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. Constâncio Alberto Salles Maciel – Secretário Municipal da Fazenda de Florianópolis.
ASSUNTO:	Auditoria Operacional visando avaliar a gestão da outorga onerosa do direito de construir e da transferência do direito de construir no município de Florianópolis.
RELATÓRIO DE REINSTRUÇÃO:	DAE 23/2019

Sumário

1	INTRODUÇÃO.....	3
1.1.	VISÃO GERAL DO AUDITADO.....	6
1.2.	VISÃO GERAL DA AUDITORIA.....	11
1.2.1	Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).....	11
1.2.2	Transferência do Direito de Construir (TDC).....	17
1.2.3	OODC e TDC em Florianópolis.....	18
1.2.3.1	Art. 64 da Lei Compl. (municipal) nº 482/14 (Plano Diretor de Fpolis).....	20
1.2.4	Outras auditorias realizadas pelo TCE/SC.....	21
1.2.5	Objetivo geral.....	21
1.2.6	Questões de auditoria.....	21
1.2.7	Metodologia utilizada.....	22
1.3	DA REINSTRUÇÃO.....	23
2	ANÁLISE.....	24
2.1	ANÁLISE DOS ACHADOS RELATIVOS À 1ª QUESTÃO DE AUDITORIA.....	24
2.1.1	Controle ineficaz do processo de Outorga Onerosa do Direito de Construir (geral, sem benfeitorias).....	25
2.1.1.1	Comentários dos Gestores.....	36
2.1.1.2	Análise dos comentários dos gestores.....	38
2.1.2	Controle ineficaz do processo de Outorga Onerosa do Direito de Construir (com benfeitorias).....	39
2.1.2.1	Comentários dos Gestores.....	43
2.1.2.2	Análise dos Comentários dos Gestores.....	43
2.1.3	Controle ineficaz do processo referente ao incentivo do art. 64 da Lei Complementar (municipal) nº 482/14 (Plano Diretor de Florianópolis).....	44
2.1.3.1	Comentários dos gestores.....	52
2.1.3.2	Análise dos Comentários dos Gestores.....	52
2.2	ANÁLISE DOS ACHADOS RELATIVOS À 2ª QUESTÃO DE AUDITORIA.....	53
2.2.1	Inexistência de controle do processo de Transferência do Direito de Construir (TDC) desde 2017.....	54
2.2.1.1	Comentários dos Gestores.....	63
2.2.1.2	Análise dos Comentários dos Gestores.....	64
2.3	ANÁLISE DOS ACHADOS RELATIVOS À 3ª QUESTÃO DE AUDITORIA.....	65
2.3.1	Inexistência do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.....	66
2.3.1.1	Comentários dos Gestores.....	68
2.3.1.2	Análise dos comentários dos gestores.....	68
2.3.2	Falta de transparência de informações relativas à OODC, TDC e concessão de índices urbanísticos referente ao art. 64 do Plano Diretor.....	69
2.3.2.1	Comentários dos Gestores.....	72
2.3.2.2	Análise dos comentários dos Gestores.....	73
2.4	ANÁLISE DOS ACHADOS RELATIVOS À 4ª QUESTÃO DE AUDITORIA.....	73
2.4.1	Método de cálculo da OODC em Florianópolis em discordância com o princípio da justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.....	74
2.4.1.1	Comentários dos gestores.....	83
2.4.1.2	Análise dos comentários dos gestores.....	83
3	CONCLUSÃO.....	85



1 INTRODUÇÃO

Trata-se de Auditoria Operacional visando avaliar a gestão da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e da Transferência do Direito de Construir (TDC) no município de Florianópolis. Esta Auditoria foi incluída na programação de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) para os anos de 2017/2018, sob o número 175.

O Estatuto da Cidade [Lei (federal) nº 10.257/01] estabeleceu um importante instrumento urbanístico de gestão territorial, a OODC, que busca promover uma distribuição mais equitativa dos benefícios e custos decorrentes do processo de urbanização. Em Florianópolis, este instrumento foi instituído através da Lei Complementar (municipal) nº 482/14 – Plano Diretor de Florianópolis (Plano Diretor) – e regulamentado pelo Decreto (municipal) nº 13.454/14. Aliado a este instrumento, tem-se, também, no Estatuto da Cidade e no Plano de Diretor de Florianópolis, a TDC como possibilidade de criação de solo artificial e sobre a qual também se aplica a cobrança de OODC.

Esses são instrumentos complexos da política urbana que demandam uma estrutura bem definida, eficaz e integrada da administração pública para atingir os objetivos a que se propõem.

No levantamento desta auditoria, notou-se que a operacionalização desses instrumentos passava pela responsabilidade de pelo menos quatro secretarias e/ou entidades públicas municipais, com atribuições delegadas a diversos departamentos em cada um desses órgãos.

Percebeu-se, *a priori*, um risco elevado em decorrência de falhas ao longo do fluxo dos processos da OODC e da TDC, devido a controles possivelmente deficientes ou inexistentes, além da descontinuidade em alguns pontos do fluxo desses processos antes realizados pelo município. Além disso, ficou clara a inexistência do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e a consequente não vinculação na alocação dos recursos auferidos com a OODC, os quais devem ser utilizados na consecução dos objetivos da política urbana de Florianópolis.

Para apresentar à Administração Municipal o início desta Auditoria, fez-se uma reunião com o Secretário Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (Ofício

TCE/DAE N° 2.297/2018 – fl. 04) e com o chefe de gabinete do Prefeito de Florianópolis (Ofício TCE/DAE N°. 2.297 – Fl. 05).

De modo a delimitar o escopo do trabalho, na fase de levantamento realizaram-se as seguintes entrevistas:

- . 16/02/2018: com o Secretário Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano e a Diretora de Planejamento da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SMDU) (PT-01).
- . 21/02/2018: com um auditor fiscal do Setor de Construção Civil da Secretaria Municipal da Fazenda (SMF) e com o Contador-Geral do município (PT-02). Após esta entrevista, o Contador-Geral do município enviou para esta Equipe de Auditoria, através de e-mail, a Relação de Arrecadações da rubrica 4.1.9.9.0.99.01.19.00 – “Taxa de Solo Criado” – dos anos 2016 e 2017, bem como a Relação de Arrecadações da rubrica 4.1.9.3.2.99.01.02.00.00 – “Dívida Ativa não tributária - Solo Criado” (fls. 11 a 23).
- . 27/02/2018: com o Presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil da Grande Florianópolis (SINDUSCON) (PT-03).
- . 02/03/2018: com o Presidente e analistas do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) (PT-04).
- . 28/02/2018: com o Subprocurador Geral do Sistema Jurídico do Município de Florianópolis, um Procurador do Município e um servidor da Procuradoria Geral do Município (PGM) (PT-05).
- . 07/03/2018: com o Secretário Municipal de Infraestrutura de Florianópolis (SMI) (PT-06).
- . 13/03/2018: com o Gerente de Licenciamento e a Diretora de Planejamento da SMDU (PT-07).
- . 15/03/2018: com o Diretor de Receitas e Tributos e um servidor do Setor de Arrecadação da SMF (PT-08).

Ainda na fase de levantamento, foi enviada à SMDU a requisição de informações (Requisição N° 01 – fls. 06-07) no dia 21/03/2018, a qual foi respondida através do Ofício OE 142/SMDU/GAB/2018 (fl. 08-10).

Encerrado o levantamento, foi elaborada e aprovada internamente (na Diretoria de Atividades Especiais – DAE) a Matriz de Planejamento da Auditoria (fls. 24-37).

Na sequência, para se obter as informações necessárias à realização da auditoria, foram enviadas as seguintes requisições de documentos e/ou informações: i) Requisição 02 –



SMDU (fls. 38-39); ii) Requisição 03 – SMDU (fls. 40-42); Requisição 04 – PGM (fls. 43-45); Requisição 05 – IPUF (fls. 46-48); Requisição 06 – SMF (fls. 49-51).

Por meio de ofício enviado a esta Corte no dia 17/04/18 (fls. 52-53), o Secretário Municipal da Fazenda solicitou prorrogação do prazo para resposta à Requisição 06, com deferimento da Diretora da DAE, através do Ofício N° 5.817/18 (fl. 54).

A SMDU respondeu às Requisições 02 e 03 no dia 13/04/18 (fls. 55-57 e fls. 58-68, respectivamente – e fls. 74 e 76, para referência aos CD-ROMs entregues anexos às respostas). Entretanto, esta Equipe notou o atendimento apenas parcial de alguns itens ou o não envio de resposta quanto a outros itens da requisição. Desta forma, enviou-se à SMDU o Ofício DAE 5.816/18 no dia 18 de abril de 2018 (fls. 69-73), o qual contém uma análise do atendimento ou não dos itens da Requisição 03, além de abrir novo prazo para envio das informações complementares. Na sequência, a SMDU encaminhou o Ofício OE 304/SMDU/GAB/2018, protocolado no TCE/SC no dia 14/05/2018 (fls. 283-287).

No dia 16/04/18, o IPUF protocolou nesta Corte a resposta à Requisição n° 05 (Protocolo n° 12.382/18), através do Ofício OE 23/IPUF/DIPLA/2018 (fls. 78-105), com CD-ROM anexo (fls. 104-105).

No dia 19/04/18, a PGM solicitou a dilatação do prazo de resposta da Requisição 04, através do Ofício n° 194/PGM/GAP/2018 (fls.106-107). Em seguida, no dia 27/04/18, a PGM solicitou nova dilatação de prazo, através do Ofício n° 077/SUBSIJUD/PGM enviado via e-mail (fls. 108-109). Este segundo prazo fora indeferido, em respeito ao §1º da Resolução N. TC-0117/15 do TCE/SC, por se tratar de uma segunda postergação. O Ofício n° 6.734/18, de indeferimento, foi enviado à PGM no dia 03/05/18 (fl. 110). Uma reunião também foi realizada no dia 02/05/18 na PGM entre a Equipe de Auditoria e o Subprocurador-Geral do Sistema Jurídico de Florianópolis para ressaltar a necessidade do envio das informações solicitadas através da Requisição 04. No dia 07/06/2018, a PGM protocolou no TCE/SC (Protocolo n° 19208/18) o Ofício 326/PGM/GAP/2018, o qual responde à Requisição n° 04 (fls. 303-340).

No dia 02/05/18, a SMF protocolou no TCE/SC a resposta à Requisição n° 06 (Protocolo n° 14.926/18), através do Ofício OE 261/SMF/GAB/2018 (fls. 111-273). No entanto, esta Equipe notou o atendimento apenas parcial de alguns itens ou o não envio de resposta quanto a outros itens da requisição. Desta forma, enviou-se à SMF o Ofício DAE n° 7.056, no dia 09/05/2018 (fls. 274-276), o qual contém uma análise do atendimento ou não dos itens da Requisição 06, além de abrir novo prazo para envio das informações complementares. A resposta desta requisição consta no Ofício OE 295/SMS/GAB/2018, protocolado nesta Corte no dia 16/05/2018 (fls. 288-300).



Finalmente, buscando a confirmação de informações necessárias à Auditoria, no dia 08/05/2017 esta Equipe entregou as Requisições nº 07 à SMI (fl. 277-278) e a Requisição nº 08 ao Gabinete do Prefeito (fl. 279-280). A SMI respondeu por meio do Ofício nº 242/SMI/SMHS/2018 protocolado no TCE no dia 16/05/2018 (fls. 281-282), ao passo que o Gabinete do Prefeito respondeu através do Ofício OE nº 0246/GAPRE/CG/2018, também protocolado no TCE/SC no dia 16/05/2018 (fls. 301-302).

Portanto, finalizada a fase de planejamento, definiu-se como objetivo da Auditoria avaliar a eficácia dos controles operacionais e a gestão da OODC e TDC no município de Florianópolis para verificar: a) se a prefeitura realiza o controle do processo de OODC (sem pedido de benfeitoria) de forma eficaz; b) se a prefeitura realiza o controle do processo de OODC (com pedido de benfeitoria) de forma eficaz; c) se o incentivo na forma de índices urbanísticos do art. 64 do Plano Diretor está sendo aplicado com base em critérios e procedimentos regulamentados; d) se a Prefeitura de Florianópolis faz o controle do processo de TDC de forma eficaz; e) se os recursos auferidos com a OODC são destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano; e) se os recursos auferidos com a OODC são aplicados segundo os critérios estabelecidos no Plano Diretor/Estatuto das Cidades; f) se o processo de cobrança da OODC está sendo operacionalizado de forma eficaz; g) se há transparência quanto aos atos praticados em relação aos instrumentos OODC, TDC e art. 64 do Plano Diretor; h) e se o método de cálculo da OODC adotado pela prefeitura de Florianópolis permite a geração de receitas públicas para mitigar o ônus do processo de urbanização no município.

1.1 VISÃO GERAL DO AUDITADO

Foram identificadas três unidades gestoras diretamente responsáveis pela gestão e coordenação dos processos referentes à OODC e TDC no município de Florianópolis. Trata-se da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano, a Procuradoria Geral do Município e o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. Além dessas, com responsabilidades no fluxo geral do processo, tem-se também a Secretaria da Fazenda de Florianópolis.

A Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano – SMDU, Órgão da Administração Municipal Direta, criada pela Lei Complementar (municipal) nº 348, de 27 de janeiro de 2009, tem suas competências definidas no art. 47 da Lei Complementar (municipal) nº 596, de 27 de janeiro de 2017. Abaixo são destacadas algumas dessas atribuições:

- I - coordenar e gerir o processo de planejamento e desenvolvimento urbano, meio ambiente e serviços públicos de Florianópolis, por meio de ações estratégicas que visem soluções integradas para o desenvolvimento sustentável da região;
- II - coordenar a prestação dos serviços municipais aos cidadãos no que se refere à sua área de atuação;
- III - coordenar e executar exclusivamente o processo de análise, aprovação de projeto, reforma, expedição de alvarás e habite-se na área da construção civil e serviços públicos;
- IV - propor políticas e instrumentos de modernização, colaboração e descentralização administrativa, visando a agilização dos procedimentos e processos inerentes à sua área de atuação; [...];
- VIII - desenvolver projetos urbanísticos que visem o desenvolvimento sustentável;
- IX - coordenar as ações referentes à elaboração, alteração e execução do Plano Diretor Municipal;
- X - prestar apoio administrativo e institucional às ações referentes à execução dos serviços públicos municipais e demais atribuições correlatas designadas pelo Prefeito Municipal por meio de decreto do Poder Executivo;
- XI - a execução de pesquisas e levantamento de informações básicas para o planejamento de Florianópolis;
- XII - a elaboração dos planos, programas e projetos, necessários à atualização do Plano Diretor de Florianópolis.

Além disso, encontram-se no Regimento Interno¹ deste órgão os seguintes artigos:

- Art. 3º - A SMDU tem duração indeterminada, sendo responsável pela Coordenação Estratégica das Políticas de:
- [...]
- II- Desenvolvimento e Planejamento Urbano e Sistema Viário, por meio do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF;
- Art. 8º - Da participação Estratégica do Secretário Municipal:
- I – Fazer parte como titular e representar o Prefeito Municipal em sua ausência, nos seguintes órgãos:
- a) - Conselho de Deliberativo do IPUF;
- [...]
- V - Supervisionar as ações coordenadas pelo IPUF no Plano Diretor Participativo;

Também no Regimento Interno² da SMDU encontram-se as atribuições do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), autarquia criada pela Lei (municipal) nº 1.494/77, dentre as quais destacamos:

- a) promover estudos, pesquisas e projetos para o planejamento integrado do município e, mediante convênios ou acordos técnicos, para outras áreas, especialmente, com os municípios da Região Metropolitana de Florianópolis/SC, visando o desenvolvimento integrado e sustentável da região, em consonância com as diretrizes de planejamento urbano estadual e federal;
- b) coordenar as ações do Plano Diretor, exercendo a função de controle e avaliação do uso do solo no município de Florianópolis/SC e a realização de programas setoriais, em consonância com a Lei 3338/89, de 28 Dez 1989;
- c) elaborar anteprojetos de lei e propor medidas administrativas que repercutam no planejamento ou no crescimento ordenado de Florianópolis/SC.
- e) manter Banco de Dados atualizados sobre o planejamento urbano de Florianópolis/SC e da Região Metropolitana, utilizando a tecnologia da informação e comunicação e do geoprocessamento;

¹ Disponível em:

[http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/smdu/index.php?](http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/smdu/index.php?cms=regimento+interno&menu=1&submenuid=sobre)

[cms=regimento+interno&menu=1&submenuid=sobre](http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/smdu/index.php?cms=regimento+interno&menu=1&submenuid=sobre)>. Acesso em: 4 mai 18.

² Ibidem.

Além disso, verificou-se que a Procuradoria-Geral do Município (PGM) desempenha papel de destaque no processo da Transferência do Direito de Construir em Florianópolis, além de atribuições residuais no processo da Outorga Onerosa do Direito de Construir. As competências da PGM também estão definidas na Lei Complementar (municipal) nº 596, de 27 de janeiro de 2017. Abaixo são destacadas algumas dessas atribuições, positivadas no art. 30:

- I - promover a representação judicial do Município e, na área de sua atuação, a representação extrajudicial;
- II - coordenar e controlar a cobrança da dívida ativa na esfera administrativa;**
- III - promover a execução judicial da Dívida Ativa inscrita do Município;
- IV - levar a protesto certidões de dívida ativa emitidas pela Fazenda Pública Municipal e Títulos Executivos Judiciais definitivos, independentemente da natureza e do valor do crédito; [...];
- VI - exercer a função de órgão central de Consultoria Jurídica do Município;
- VII - representar o Prefeito em medidas de ordem jurídica que lhe pareçam necessárias, tendo em vista o interesse público e a legislação em vigor;
- VIII - assessorar o Prefeito Municipal, o Vice-Prefeito, os Secretários Municipais e demais titulares de órgãos do Município, por meio de suas assessorias jurídicas, elaborando, inclusive, as informações em Mandado de Segurança, nos quais as autoridades sejam apontadas como coatoras;**
- IX - velar pela legalidade dos atos da Administração Municipal, representando ao Prefeito quando constatar infrações e propondo medidas que visem à correção de ilegalidades eventualmente encontradas, inclusive a anulação ou revogação de atos e a punição dos responsáveis; [...];
- XI - elaborar parecer aos projetos de lei e atos normativos de competência do Executivo, do Prefeito, assessorando os Secretários Municipais e dirigentes de órgãos autônomos no desempenho da competência para expedição de tais atos. (grifos nossos)**

Tem-se também a Secretaria Municipal da Fazenda (SMF) como parte do fluxo do processo da OODC, com papel executor das funções de arrecadação, cobrança e contabilização dos recursos financeiros mobilizados através deste instrumento. O art. 37 da Lei Complementar (municipal) nº 596, de 27 de janeiro de 2017 estabelece, entre outras, as seguintes competências à SMF:

- [...]
- II - coordenar e controlar o lançamento, cobrança, fiscalização e inscrição do crédito tributário, em conjunto com a Procuradoria Geral do Município; [...];**
- VI - coordenar, compartilhar e avaliar a alocação de recursos orçamentários necessários ao cumprimento dos objetivos e metas governamentais; [...];
- VIII - desenvolver as atividades relacionadas com: a) tributação, arrecadação e fiscalização; b) administração financeira; c) despesa e dívida pública; d) contencioso administrativo-tributário; e e) supervisão, coordenação e acompanhamento do desempenho das entidades financeiras do Município;**
- [...]
- XVIII - exercer outras atividades correlatas designadas pelo Prefeito Municipal ou atribuídas mediante decreto do Poder Executivo. (grifos nossos)

Por fim, destaca-se a atuação do Gabinete do Prefeito, uma vez que devem ser do seu encargo o conhecimento, planejamento e definição de responsabilidades na gestão de

instrumentos jurídicos/urbanísticos/financeiros que envolvem uma série de órgãos e entidades da administração pública de Florianópolis. Por ora, destaca-se da Lei Complementar Municipal nº 596, de 27 de janeiro de 2017, o primeiro item do art. 16:

Art. 16. Compete ao Gabinete do Prefeito:

I - planejar, executar e acompanhar as ações complementares e subsidiárias da gestão municipal;

Essas normas, apresentadas até aqui, fornecem uma visão geral das competências e responsabilidades dos órgãos e entidades relacionados com esta auditoria. As responsabilidades específicas quanto aos instrumentos aqui tratados serão detalhadas nas seções seguintes, ao serem apresentados os achados referentes a cada questão de auditoria. Nesta introdução, no entanto, para esclarecer o papel dos agentes principais na gestão dos instrumentos ora analisados, são apresentados a seguir dois quadros com um resumo dos atos praticados por esses atores. Ressalta-se também que foi desenhado o fluxo completo do processo de OODC (geral, sem benfeitorias) – fls. 650 – e do processo de Habite-se – fls. 652 – Como estavam ocorrendo no momento de execução desta auditoria, o qual foi ratificado pela SMDU (fls. 644-647).

Quadro 1 – Resumo (exemplificativo) dos atos praticados no processo da OODC (com contrapartida financeira)

SMDU	SMF (OODC)	Setor de Habite-se (SMDU)
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Recebe as plantas físicas. ✓ Verifica se o projeto e a documentação estão de acordo com as normas. ✓ Preenche planilha de cálculo da OODC. ✓ Elabora planilha de deferimento. ✓ Gera Alvará de Licença. ✓ Assina Alvará e Plantas Físicas. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lança no sistema o valor da OODC e TLO*. ✓ Emite as guias da TLO e OODC. ✓ Atualiza o cadastro imobiliário do contribuinte. ✓ Inscreve os DAMS** atrasados em dívida ativa. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Receber documentos/abrir processo. ✓ Emite protocolo e taxa. ✓ Busca projeto aprovado na SMDU. ✓ Realiza vistoria. ✓ Se necessário, elabora planilha de pendências. ✓ Se necessário, faz nova vistoria. ✓ Realiza liberação do habite-se. ✓ Realiza expedição da Certidão de Habite-se e do Talão de Habite-se. ✓ Assina expedição da Certidão de Habite-se e do Talão de Habite-se.
	<p style="text-align: center;">SMF (Habite-se)</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Confere os cálculos da obra. ✓ Lança taxa TLO* (habite-se). ✓ Lança os IPTUs. ✓ Emite guia da TLO. 	

*Taxa de Licença de Operação. **Documento de Arrecadação Municipal

Fonte: TCE/SC, a partir das entrevistas (PT-01 a PT-08) e dos mapas de processos (fl. 650 e fl. 652).

Nota-se, a partir do quadro-resumo acima, que a OODC é um instrumento inserido dentro do fluxo regular do Licenciamento de Obras no município de Florianópolis. Além dos atos e atores já mencionados, caso o requerente opte por realizar parte do pagamento da outorga na forma de benfeitorias, conforme permitido no Decreto (municipal) nº 13.454/14, deve-se acrescentar o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) e o Conselho Municipal de Gestão Financeira e de Contrapartida do Fundo Municipal

de Desenvolvimento Urbano, os quais são responsáveis por analisar e aprovar a contrapartida substitutiva.

Além disso, o art. 64 do Plano Diretor permite aos agentes privados solicitar à Administração Pública um incentivo adicional na forma de índices urbanísticos no caso de construção de uso misto mediante uma contraprestação ao município. O órgão responsável pela análise, aprovação e fiscalização deste incentivo é o IPUF, que realiza a análise técnica do pedido, elabora o Parecer Técnico, calcula a contrapartida, elabora o Termo de Compromisso de Compensação, e fiscaliza a realização das compensações. Após os procedimentos realizados pelo IPUF, o processo segue o fluxo do Licenciamento de Obras. Geralmente, a concessão do incentivo do art. 64 do Plano Diretor resulta na construção de pavimento(s) com acréscimo do coeficiente de aproveitamento acima do coeficiente de aproveitamento básico. Isto, por sua vez, enseja a necessidade de pagamento de outorga onerosa pelos metros quadrados obtidos através deste incentivo. Ou seja, acrescenta-se as responsabilidades aqui mencionadas do IPUF e continua existindo os mesmos atos apontados no Quadro 1.

Finalmente, os atos e atores envolvidos na gestão e execução do terceiro instrumento aqui analisado constam do Quadro 2. Trata-se da Transferência do Direito de Construir (TDC), instrumento por meio do qual a Prefeitura pode criar potencial construtivo através de índices urbanísticos cedidos a particulares e estes podem negociar metros quadrados de potencial construtivos entre agentes privados. Por fim, titulares desses índices podem utilizá-los para aumentar o número de pavimentos e, conseqüentemente, o coeficiente de aproveitamento de suas obras. O Quadro 2 é meramente exemplificativo e baseia-se em entrevistas e relatos de como funcionava o fluxo deste instrumento até dezembro de 2016.

Quadro 2 – Resumo (exemplificativo) dos atos praticados no processo da TDC

Criação	Transação	Uso
<p>Prefeitura – Cede uma quantidade de metros de potencial construtivo a um particular em virtude de, por exemplo, uma desapropriação. A forma do ato pode ser um decreto de desapropriação.</p> <p>Serventia Extrajudicial – Particular procura uma serventia (Tabelionato ou Escritania de Paz) para fazer uma escritura pública e, em seguida, a leva ao Cartório de Registro de Imóveis para registro ou averbação.</p> <p>PGM – Registra a escritura e lança no sistema a quantidade de índice em nome do titular.</p>	<p>Serventia Extrajudicial – Particulares procuram uma serventia (Tabelionato ou Escritania de Paz) para fazer uma escritura pública e, em seguida, a levam ao Cartório de Registro de Imóveis para registro ou averbação.</p> <p>PGM – Confere as escrituras de compra e de venda e as assina.</p> <p>PGM – Verifica as informações do vendedor e do comprador e a quantidade de índices urbanísticos (potencial construtivo) em negociação.</p> <p>PGM – Registra os índices no sistema em nome do comprador e faz a baixa no estoque do vendedor.</p>	<p>SMDU – Recebe as plantas físicas (projeto já com especificações considerando os índices adquiridos por TDC).</p> <p>SMDU – Recebe solicitação do particular de utilização de TDC e Escritura Pública da compra de índice.</p> <p>SMDU – Verifica se o projeto e documentação estão de acordo com as normas.</p> <p>SMDU – Preenche planilha de cálculo da OODC (os metros quadrados adquiridos por TDC são computados no cálculo da outorga onerosa).</p> <p>SMDU – Elabora planilha de deferimento.</p> <p>SMDU – Tramita o processo para a PGM.</p> <p>PGM – Efetua a baixa no sistema do direito de construir do proprietário, pelo uso do potencial construtivo naquela obra. Tramita o processo para a SMDU.</p> <p>SMDU – Gera Alvará de Licença.</p> <p>SMDU – Assina Alvará e Plantas Físicas*.</p>

* A partir daí, segue os mesmos atos da SMF e do Setor de Habite-se (SMDU) do Quadro 1.

Fonte: TCE/SC, a partir da entrevista realizada na PGM (PT-05), dos mapas de processos (fl. 650 e fl. 652) e da resposta da PGM à Requisição TCE/DAE 04 (fls. 304-310).

1.1. VISÃO GERAL DA AUDITORIA

Neste tópico são apresentados uma visão geral da OODC e da TDC, o objetivo, as questões de auditoria e a metodologia empregada.

1.3.1 Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)

O instituto da outorga onerosa do direito de construir deve ser entendido no contexto da tendência à concentração populacional nos conglomerados urbanos vis-à-vis a necessidade de infraestrutura para garantir o desenvolvimento equilibrado da cidade. Uma série de instrumentos urbanísticos de gestão territorial é utilizada pelo poder público com esta finalidade, como a regulação do uso do solo, os zoneamentos, a ordenação do sistema viário, entre outros, além destes que aqui serão tratados.

Em particular, no que tange à OODC, o Ministério das Cidades explica que seu funcionamento tem pelo menos quatro motivações:

A utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC pelos municípios tem motivações de ordem política, econômica, social e urbanística. Embora o instrumento da outorga não tenha sido amplamente utilizado pelos municípios, pode-se dizer que parte da motivação política se dá em função da busca por maior equidade nas ações de desenvolvimento urbano, através da realização de uma distribuição mais justa dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, diretriz maior ligada à aplicação da OODC. Uma segunda motivação relacionada à utilização da OODC, de natureza econômica, está vinculada à necessidade atual de buscar meios para ampliar as fontes de recursos municipais para o financiamento do desenvolvimento urbano. Outra importante motivação para a aplicação da OODC, de ordem social, é a de colaborar para a efetivação de melhores condições de acesso à terra urbanizada por todos os cidadãos, por meio da aplicação dos recursos auferidos. Por fim, a implementação da OODC é capaz de proporcionar mais autonomia e liberdade às decisões e ações urbanísticas, uma vez que sua utilização envolve critérios de compensação dos efeitos econômicos dessas decisões e ações³.

A apresentação da OODC fica mais didática quando acompanhada de alguns conceitos iniciais. De maneira simplificada, pode-se pensar que inicialmente o poder público “impõe a divisão do espaço citadino em áreas com destinação prefixada, de modo que restem definidos, exemplificadamente, os espaços reservados a uso residencial, comercial ou industrial, etc”⁴. Trata-se dos zoneamentos urbanos.

3 FURTADO, F.; BIASOTTO, R.; MALERONKA, C. **Outorga Onerosa do Direito de Construir**: Caderno Técnico de Regulamentação. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

4 MENDES BRITO, J. A. **Considerações Introdutórias ao Instituto do “Solo Criado”**. Revista Pensar. Fortaleza, V. 2, N° 2, ago., 1993, p. 164.

Em seguida, “havendo a necessidade de evitar a proliferação descontrolada de construções nesses espaços zoneados, cogitou-se da definição de outro parâmetro urbanístico, denominado de “coeficiente de aproveitamento”⁵. Trata-se de um número, definido no Plano Diretor para cada subárea da cidade que, multiplicado pela área do terreno, indica a quantidade máxima de metros quadrados que podem ser construídos, somadas as áreas de todos os pavimentos.

Por fim, surgiu o conceito de “solo criado”. Ainda de acordo com Mendes Brito, o “solo criado designa a base artificial, distinta, por conseguinte, do solo natural, sob que assenta construção, cuja área total, ultrapassa um determinado coeficiente de aproveitabilidade do solo”⁶. Ou seja, se tal coeficiente for igual a 1 (um), considerar-se-á solo criado a área que ultrapasse, em metros quadrados, o valor equivalente da área do terreno.

No Brasil, as bases teóricas do instituto “solo criado” foram estabelecidas pela Carta de Embu (1976). Segundo Oliveira, este documento estabelece que “toda edificação acima do coeficiente único é considerada solo criado, quer envolva ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo”⁷.

Assim, “para que alguém possa construir a mais do que o admitido pelo coeficiente único de aproveitamento, terá de: i) adquirir direito de criar solo inerente a outro terreno (de propriedade privada ou do poder público) ou ii) adquiri-lo, em dinheiro, do poder público”. (Eros Grau, STF⁸). No primeiro caso, trata-se do instituto da Transferência do Direito de Construir, enquanto o segundo trata do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Com relação especificamente à OODC, uma vez que a construção ultrapasse o coeficiente de aproveitamento básico, o construtor deve pagar à Prefeitura um determinado valor.

Verificado que a criação de solos artificiais, ou seja, a criação de solo acima do coeficiente permitido, implica, inevitavelmente, um acréscimo de demanda por serviços públicos de infraestrutura, cujo custo deve ser distribuído por toda a comunidade, nada mais coerente com o princípio da justiça social que a outorga onerosa do direito de construir⁹.

5 Ibidem. P. 164.

6 Ibidem. P. 164.

7 OLIVEIRA, F. P. **Norma e Aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Florianópolis**. No prelo. 2017 (Artigo e cópia da autorização do autor através de e-mail – fls. 386-400).

8 STF. Acórdão do Julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 387.047-5 Santa Catarina. Item 8 do Voto do Relator, Ministro Eros Grau.

9 DE SOUZA, L. M. C. Natureza Jurídica da Outorga Onerosa do Direito de Construir e de sua Contraprestação como Compensação Urbanística. Revista de Direito da Cidade, vol. 08, nº 1, p. 199, 2016.

Cabe mencionar ainda que outros conceitos e critérios são necessários para o cálculo da área a ser considerada no cálculo da OODC.

Se o coeficiente de aproveitamento de um terreno é igual a 1,0 (um), isto significa que se poderá construir neste terreno uma edificação com área total igual à superfície do terreno. Vale notar que essa edificação poderá conter uma quantidade variável de pisos, dependendo de outros parâmetros urbanísticos como a taxa de ocupação ou a taxa de permeabilidade; entretanto, a soma da área dos diversos pisos da edificação deve ser, neste caso, no máximo igual à área do terreno.

Em segundo lugar, cabe delimitar a abrangência da OODC, que deve sempre estar contida entre dois critérios: o critério do Coeficiente de Aproveitamento - CA básico, que define a utilização autorizada para todos os terrenos urbanos sem o pagamento de contrapartida, e o limite máximo de aproveitamento, que define a maior utilização permitida para o terreno, a partir de critérios urbanísticos.¹⁰ [Todos estes critérios, no caso de Florianópolis, estão definidos na Tabela de Limites de Ocupação – Anexo ao Plano Diretor. Esta Tabela está pensada nesse processo às fls. 364-365]

A justificativa da cobrança da OODC pelo poder público é explicada com clareza por Ricardo Bosquesi em dissertação dedicada ao estudo deste instrumento:

A contrapartida se justifica em relação a dois pontos, que ora se apresentam numa relação conjuntiva, ora numa relação disjuntiva. A primeira justificativa é que a contrapartida atua como mecanismo de indenização ao Poder Público, ou seja, da própria coletividade, quanto ao adensamento proporcionado pelo particular, em virtude do aumento de construção. Portanto, o recurso proveniente da contrapartida age na correção do adensamento urbano, às expensas do causador do “adensamento”. A segunda justificativa prende-se ao princípio da justa distribuição do benefício e encargo da atividade urbanística. Visa-se corrigir as externalidades negativas do mercado imobiliário, evitando que o particular se aproprie das “mais valias” em seu imóvel, resultante de obras públicas ou se beneficie de favor legal, decorrente do plano urbano e outras leis de cunho urbanístico. Neste último caso, nota-se que, por circunstâncias específicas da cidade e por razões técnicas que nortearam a elaboração do Plano Diretor, no âmbito da opção dos instrumentos e índices construtivos disponíveis ao adequado ordenamento da cidade, algumas áreas passam a ganhar maior relevo econômico que outras, valorizando-se em relação às demais. [...] Por isto que o fundamento da contrapartida (e do solo criado, por conseguinte) não pode ficar adstrito, tão somente, como instrumento de solução do adensamento urbano. Esta circunstância caracteriza o ponto disjuntivo das justificativas quanto à imposição da contrapartida. Se em determinadas hipóteses se possa chegar à conclusão acima, ainda assim se justificaria a imposição da contrapartida na aplicação do instituto do solo criado. Neste caso, seu papel seria agir como instrumento de correção, ao menos atenuante, das externalidades negativas do mercado imobiliário, evitando-se, assim, a especulação. Nestes termos, a contrapartida se funda na promoção de isonomia, como instrumento de justa repartição dos encargos e benefícios, que eventualmente possam decorrer da atividade urbanística. Se pelo plano urbano é possível construir além de determinado coeficiente, que elevará o valor do imóvel, deve-se pagar um preço por isto, tanto para que o recurso auferido retorne em obras de infraestruturas ou outras finalidades urbanísticas, bem como para evitar locupletamento do particular decorrente da lei. [...] Visa-se, com isto, evitar que determinadas pessoas se apropriem da valorização imobiliária sem que tenham praticado qualquer esforço por isto, sendo meramente agraciados por favor legal, tal como o planejamento urbano ou de atividade Estatal urbanística, como obras de infraestruturas. Concluindo, a contrapartida atua na correção do mercado imobiliário, no sentido de devolver à coletividade o benefício patrimonial e proporcionar isonomia entre os

¹⁰ FURTADO, F.; BIASOTTO, R.; MALERONKA, C. **Outorga Onerosa do Direito de Construir**: Caderno Técnico de Regulamentação. Brasília: Ministério das Cidades, 2012, p. 13.

diversos proprietários de imóveis urbanos, além de poder, separadamente ou em conjunto, indenizar a coletividade pela perda social advinda do adensamento urbano, já que a construção além de certo coeficiente poderá também acarretar este mal, provocando a saturação dos serviços e equipamentos urbanos¹¹.

Com relação aos aspectos teóricos da OODC, cabe ainda uma referência ao seu caráter de compensação urbanística, não se confundindo com tributo na modalidade taxa e nem preço público, segundo De Souza (2016). De acordo com a autora, a OODC:

é uma limitação ao direito de propriedade para regulação do espaço urbano, fiscalizada pelo poder de polícia do Estado para que a propriedade e o seu exercício se adequem ao atendimento da função social, para o respeito ao condicionamento do uso da propriedade imobiliária a fim de que seja atendida sua função social¹².

[...]

se o legislativo municipal autorizar a outorga para aquela área no Plano Diretor, a concessão da licença para construir, preenchidos os requisitos exigidos do particular, constitui ato administrativo vinculado, com natureza de ato meramente fiscalizatório, em razão do poder de polícia¹³.

[...]

Em função disso, a contraprestação originária da outorga onerosa não pode ser cobrada via taxa, pois esta diz respeito tão somente à concessão da licença mediante a emissão de alvará¹⁴.

[...]

A compensação-contraprestação, por sua vez, não apresenta o caráter retribuído próprio das taxas, por se tratar de uma forma de reparação de danos a que está sujeito o empreendedor e não uma forma de remuneração do Poder Público por atividade por ele exercida, conforme se verá em detalhes mais abaixo. Tampouco exibe natureza jurídica de taxa de serviço público, pois a mesma serve para remunerar um serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição¹⁵.

Além disto, não deve a OODC ser tratada como preço público. Segundo a autora:

Preço público é o valor pago pelo particular ao Poder Público, quando facultativa e espontaneamente adquire bens, aufere vantagens, ou se utiliza de serviços públicos ou de utilidade pública¹⁶.

No caso de a outorga ser considerada contrato, o Poder Público agiria como particular, vendendo um bem seu. Ocorre que o adicional do potencial construtivo não é bem pertencente ao Poder Público; ele continua sendo do particular e, se o Poder Público dele se apossar para venda, deverá pagar uma indenização, pois se trata de expropriação. Se a Administração aliena um bem que a ela não pertence, ocorreu desapropriação de um bem que previamente não lhe pertencia, e, neste caso, deve haver indenização. Ademais, mesmo que se considerasse que o potencial adicional construtivo não pertence ao indivíduo e sim à coletividade, este continuaria a não pertencer a Administração, mas configuraria antes um direito

11 BOSQUESI, R. **Outorga Onerosa do direito de construir**. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006, p. 59-61, Apud De Souza, L. M. Natureza Jurídica da Outorga Onerosa do Direito de Construir e de sua Contraprestação como Compensação Urbanística. Op. cit., 2016.

12 DE SOUZA, L. M. C. Natureza Jurídica da Outorga Onerosa do Direito de Construir e de sua Contraprestação como Compensação Urbanística. Op. Cit. 2016, p. 207.

13 Ibidem, p. 207.

14 Ibidem, p. 207.

15 Ibidem, p. 209.

16 Ibidem, p. 210.

difuso, direito de todos (ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. Rio de Janeiro, 2005. p. 72¹⁷)¹⁸.

Concluindo esta questão sobre a natureza jurídica da OODC, De Souza (2016) ensina que devemos:

compreender a natureza jurídica da contraprestação da outorga onerosa do direito de construir como uma compensação urbanística, ou seja, também obrigação econômica do proprietário em relação aos demais utentes da cidade em razão do acréscimo de investimentos públicos para suportar o adensamento adicional acarretado pelo empreendimento, entendido que todos devem ter o mesmo direito difuso à qualidade de vida na cidade, ao usufruto em igualdade de condições da função social da cidade (grifos da autora)¹⁹.

Em termos de normatização, o Direito Urbanístico brasileiro atual está positivado na Constituição Federal de 1988 (CF/88), mais especificamente, nos arts. 182 e 183, do Capítulo II, “Da Política Urbana”.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. [grifos nossos]

Vê-se, assim, que a União estabelece as diretrizes gerais, ao passo que cabe ao Município executar, propriamente dito, a política de desenvolvimento urbano. Cada município (obrigatório para aqueles com mais de vinte mil habitantes) deve elaborar seu plano diretor, o qual se tornará lei após a aprovação pela Câmara Municipal.

Apenas em 2001 foi sancionada a Lei (federal) nº 10.257 (Estatuto das Cidades - EC), a qual regulamentou os arts. 182 e 183 da CF/88 e estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana no Brasil. No artigo 4º do Estatuto das Cidades, aparecem como institutos jurídicos e políticos instrumentos desta Lei: “n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; e, o) transferência do direito de construir”.

Segundo o Azevedo et al. (2014),

O EC [...] modificou a visão do direito de propriedade vinculado ao direito de construir. A política urbana evoluiu para a separação entre o direito que envolve a propriedade de um bem imóvel e o direito de urbanizar e construir, sendo este

17 ALOCHIO, L. H. A. Do solo criado, outorga onerosa do direito de construir: instrumento de tributação para a ordenação do ambiente urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 72.

18 DE SOUZA, L. M. C. Natureza Jurídica da Outorga Onerosa do Direito de Construir e de sua Contraprestação como Compensação Urbanística. Op. Cit. 2016, p. 210.

19 Ibidem, p. 216.

último delimitado pelas diretrizes de um plano diretor municipal que expressa o interesse comum²⁰.

Em outro estudo do IPEA, Lima Neto, Krause e Balbim (2014) acrescentam:

Entende-se, portanto, que o direito de propriedade não é absoluto, estando limitado a normas urbanísticas e aos instrumentos delas decorrentes. Dessa forma, a possibilidade de construir é decorrente de um instrumento legal, que define as regras para esse fim, como potencial construtivo, alturas máximas, recuos laterais entre os terrenos etc²¹.

Quanto à outorga onerosa do direito de construir, assim estabelece o Estatuto das Cidades.

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1o Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2o O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3o O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei²².

Portanto, segundo a Lei (federal) nº 10.257/01 (EC) o município pode estabelecer coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana e limites máximos de aproveitamento para cada área segundo o impacto urbanístico esperado, de modo que o aproveitamento acima do básico (até o limite máximo) seja feito através do pagamento à Prefeitura de um valor a ser aplicado de acordo com o estabelecido na lei para mitigar possíveis efeitos negativos da urbanização.

20 AZEVEDO, HELOÍSA, et al. Instrumentos urbanísticos, jurídicos, tributários para o desenvolvimento urbano – Um análise da sua implementação no Distrito Federal. Texto para discussão nº 1962. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2014, p. 11.

21 LIMA NETO, VICENTE; KRAUSE, CLEANDRO; BALBIM, RENATO. **Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores: Uma análise a partir de um circuito completo de intervenção.** Texto para discussão nº 1943. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2014, p. 19.

22 Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

I – regularização fundiária;

II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III – constituição de reserva fundiária;

IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

IX – (VETADO)

1.3.2 Transferência do Direito de Construir (TDC)

A Lei (federal) nº 10.257/01 (EC) também traz as normas gerais da Transferência do Direito de Construir (TDC):

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

De modo simplificado, a Lei passou a permitir que a Prefeitura, na realização de certas obras públicas, em processos de desapropriação de imóveis privados ou quando um imóvel for considerado de interesse ambiental, histórico, etc., pudesse realizar a compensação ao detentor da propriedade privada através de “potencial construtivo” não utilizado por aquele proprietário. Este potencial construtivo é calculado como o aproveitamento máximo do solo daquele imóvel de acordo com o coeficiente de aproveitamento máximo para aquela área em relação ao aproveitamento de fato até então realizado pelo imóvel. A diferença entre o máximo e o realizado gerará para o proprietário um direito de “potencial construtivo” de determinada quantidade de metros quadrados.

Esses metros quadrados que a Prefeitura atribuiu, mediante escritura pública, a um proprietário, poderão ser utilizados por este numa obra em outro local. Por outro lado, esses metros quadrados tem um valor financeiro no mercado e podem ser negociados livremente entre particulares. Um particular que adquire este potencial construtivo poderá, quando achar conveniente, utilizá-lo para adicionar um limite extra acima do coeficiente máximo de aproveitamento. Esse potencial adicional acima do coeficiente máximo de aproveitamento, utilizando TDC, também está definido no Plano Diretor – Tabela de Limites de Ocupação – para cada área do município.

Assim, é necessário ter-se claro que a TDC envolve três momentos e situações bastante distintas: i) o momento que a Prefeitura “cria” índices construtivos ao compensar um particular por um ato realizado pela Administração Pública, entre os elencados no art. 35 do

EC, gerando um estoque de índices (isto é, metros quadrados) em posse de pessoas físicas ou jurídicas ; ii) situações em que particulares, pessoas físicas e/ou jurídicas transacionam entre si estes índices (metros quadrados) livremente numa espécie de mercado de balcão de índices construtivos e; iii) situações em que particulares recebem da Prefeitura ou adquirem no mercado índices construtivos para utilizarem em obras cujo aproveitamento construtivo vai além do coeficiente máximo de aproveitamento, e a Tabela de Limites de Ocupação (fl. 364) permite a utilização de índices adicionais através da TDC.

1.3.3 OODC e TDC em Florianópolis

Florianópolis regulamentou os institutos da OODC e TDC em 1989 por meio da Lei (Municipal) nº 3.338/89 que, além de instituir a transferência do direito de construir no município, estabeleceu o índice de aproveitamento igual a 1,0 (um) para toda a cidade e criou uma taxa de remuneração ao município de 1 a 4% sobre o valor do Custo Unitário Básico (CUB) médio, para construções que excedessem o índice de aproveitamento unitário. Posteriormente, a Lei (municipal) nº 3.338/89 foi incorporada no Plano Diretor do Distrito Sede de Florianópolis [Lei Complementar (municipal) nº 001/97], enquanto sua validade foi mantida nos outros Distritos do Município. (Oliveira, 2017²³)

Em 1999, um particular impetrou mandado de segurança contra ato do Prefeito Municipal de Florianópolis e outras autoridades do município objetivando abster-se do pagamento da “parcela do solo criado”. Era alegada no *writ* que havia ali um tributo, imposição inconstitucional, vez que a competência para legislar sobre essa matéria é da União.

A segurança fora denegada, sendo que assim dizia o acórdão da Terceira Câmara Civil do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

A remuneração exigida do interessado como condição para a criação de solo possui natureza indenizatória, motivo pelo qual o solo criado não é um instrumento de arrecadação de fundos, mas o meio de disciplina do ordenamento territorial nas cidades, de modo a adotar a Administração municipal dos serviços básicos para suportar o aumento populacional. (TJSC, 3ª Câm., *apud*. Acórdão RE 387.047-5/STF²⁴).

Após outros recursos também denegados, o tema foi objeto de Recurso Extraordinário (RE 387.047-5). Tal recurso foi julgado pelo Tribunal Pleno do Superior Tribunal Federal, dada a sua extrema relevância, e seu resultado teve como uma de suas consequências maior pacificação do tema em âmbito nacional, mesmo que a publicação do

²³ OLIVEIRA, F. P. Norma e Aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Florianópolis. Op. Cit. 2017.

²⁴ SFT. **Acórdão do Recurso Extraordinário 387.047-5 Santa Catarina**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=524433>>. Acesso em: 10 mai. 18.

acórdão deste julgamento tenha ocorrido somente em 2008, portanto muito à frente da publicação do Estatuto da Cidade.

Logo na ementa de seu voto prevaemente naquele julgamento do STF, o Ministro Eros Grau assim se posicionou:

Não há, na hipótese, obrigação. Não se trata de tributo. Não se trata de imposto. Faculdade atribuível ao proprietário de imóvel, mercê da qual se lhe permite o exercício do direito de construir acima do coeficiente único de aproveitamento adotado em determinada área, desde que satisfeita prestação de dar que consubstancia ônus. Onde não há obrigação não pode haver tributo. Distinção entre ônus, dever e obrigação e entre ato devido e ato necessário²⁵.

E assim fecha o Ministro Eros Grau sua introdução no referido acórdão, dizendo sobre a OODC:

Instrumento próprio à política de desenvolvimento urbano, cuja execução incumbe ao Poder Público municipal, nos termos do disposto no artigo 182 da Constituição do Brasil. Instrumento voltado à correção de distorções que o crescimento urbano desordenado acarreta, à promoção do pleno desenvolvimento das funções da cidade e a dar concreção ao princípio da função social da propriedade (art. 170, III, da CB)²⁶.

Então, com o tema já pacificado após esse julgamento, a Lei (municipal) nº 3.338/89 vigorou em Florianópolis até a aprovação do novo Plano Diretor [Lei Complementar (municipal) nº 482/14]. Este novo Plano Diretor apresenta a OODC e TDC tal como as orientações estabelecidas no Estatuto das Cidades. Adicionalmente, o Prefeito Municipal editou o Decreto (municipal) nº 13.454/14, o qual regulamenta a aplicação da OODC e estabelece seu método de cálculo em Florianópolis.

Por fim, cabe mencionar que o atual Plano Diretor de Florianópolis esteve sob intensa discussão judicial desde o momento de sua formulação. Em novembro de 2013, o Ministério Público Federal (MPF) ajuizou ação civil pública contra o Município de Florianópolis e a União na qual alegava irregularidades na realização das audiências públicas necessárias no processo de elaboração do Plano Diretor. Após uma suspensão do processo de votação do projeto de lei, a Procuradoria Geral do Município conseguiu reverter essa suspensão e o Plano foi aprovado pela Câmara de Vereadores em janeiro de 2014.

Em março de 2014, após pedido do MPF, houve uma suspensão do Plano Diretor pela Justiça Federal em Florianópolis, a qual perdeu seus efeitos no mês seguinte, após a Prefeitura vencer um recurso no Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4). Assim, o Plano teve validade de abril de 2014 até junho de 2015, quanto o próprio TRF-4, em nova

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

decisão, deu ganho ao MPF e, sem informar expressamente que suspendia o Plano, estabeleceu que novas audiências públicas deveriam ser realizadas e o projeto de lei deveria ser reenviado à Câmara de Vereadores (Processo AP 5021653-98.2013.4.04.7200/TRF).

Em agosto de 2017, o STJ, em decisão monocrática do ministro Sérgio Kukina, acolheu recurso da Prefeitura de Florianópolis e revogou a última decisão mencionada acima. Finalmente, em novembro de 2017, a 1ª Turma do STJ decidiu unanimemente anular os efeitos da decisão que obrigava a realização de novas audiências [Recurso Especial nº 1.687.821 – SC (2015/0308903-7)].

Em resumo, a decisão reconheceu ilegitimidade do MPF para ajuizar aquela Ação Civil Pública e, desta forma, extinguiu o processo sem julgamento de mérito. Esta decisão reafirmou a validade do Plano Diretor de Florianópolis, isto é, da Lei Complementar (municipal) nº 482/14.

1.3.3.1 Art. 64 da Lei Complementar (municipal) nº 482/14 (Plano Diretor de Florianópolis)

O Plano Diretor apresentou, em seu art. 64, um outro dispositivo que permite o aumento da área construída em uma obra. Através deste mecanismo, aqueles que desejarem fazer uma obra de uso misto (isto é, por exemplo, um edifício residencial multifamiliar com uso comercial simultâneo), tem o direito de solicitar ao IPUF um incentivo na forma de aumento da taxa de ocupação, do coeficiente de aproveitamento e do número de pavimentos em troca de contrapartidas ao município.

Em geral, este incentivo resulta em pelo menos um pavimento a mais em relação ao permitido pelos parâmetros usuais do Plano Diretor. E, em consequência do aumento do coeficiente de aproveitamento e área construída, há a incidência da outorga onerosa do direito de construir sobre esta área adicional.

Desde já, deve-se mencionar que a regulamentação deste instrumento encontra-se em fase incipiente em Florianópolis. Por exemplo, os critérios para o cálculo da contrapartida pela concessão do incentivo ainda não foram regulamentados.

Assim estabelece o art. 64 dessa Lei:

Art. 64 (PD) A fim de incentivar o uso misto nas Macro Áreas de Usos Urbanos, fica o IPUF autorizado a dar incentivos em forma de índices urbanísticos, mediante estudos específicos, limitados da seguinte forma:

(Regulamentado pelo Decreto Municipal) nº 13.574/14)

I - em qualquer caso, a altura máxima estabelecida para o zoneamento em questão não poderá ser ultrapassado;

II - o incentivo para Taxa de Ocupação ficará limitado em no máximo 20% (T_{Ox1,2}) acima da Taxa de Ocupação estabelecida para o zoneamento em questão;

- III - o incentivo para o número de pavimentos máximo ficará limitado em no máximo 25% (n. de pavimentos x 1,25) do número de pavimentos máximo para o zoneamento em questão; e
- IV - o incentivo para o Coeficiente de Aproveitamento Máximo fica limitado pelos parâmetros estabelecidos nos incisos II e III deste artigo.

A regulamentação mencionada no artigo acima refere-se apenas a algumas questões formais quanto ao processo de solicitação do incentivo ao IPUF:

Art. 13 [Decreto (municipal) nº 13.574/2014] A utilização dos incentivos relacionados no art. 64 da Lei Complementar nº 482, de 2014, deverá ser solicitada pelo requerente ao IPUF.

§ 1º O pedido formal de solicitação deverá ser protocolado no IPUF e deverá incluir o Memorial Objetivo de Inserção de Vizinhança, o tipo e quantidade de incentivo solicitado e a justificativa para tal solicitação.

§ 2º A resposta à solicitação será emitida pelo IPUF e deverá conter a aprovação ou rejeição do incentivo e o tipo e quantidade de incentivo concedido.

1.3.4 Outras auditorias realizadas pelo TCE/SC

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina realizou auditoria de tema semelhante na Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú - RLA-17/00295222. Ressalta-se, no entanto, que se trata de uma Auditoria de Regularidade.

1.3.5 Objetivo geral da auditoria

Avaliar a eficácia dos controles operacionais e a gestão dos instrumentos jurídicos outorga onerosa do direito de construir (**OODC**) e transferência do direito de construir (**TDC**) no município de Florianópolis.

1.3.6 Questões de auditoria

Para atingir o objetivo geral desta auditoria foram elaboradas as seguintes questões:

1ª Questão – Os controles existentes nos órgãos e entidades participantes da gestão e operacionalização da **OODC** em Florianópolis estão estruturados de forma a permitir que os atos praticados na utilização deste instrumento reflitam as regras da legislação aplicável?

2ª Questão – Os controles existentes nos órgãos e entidades participantes da gestão e operacionalização da **TDC** em Florianópolis estão estruturados de forma a permitir que os atos praticados na utilização deste instrumento reflitam as regras da legislação aplicável?

3ª Questão – O processo de cobrança dos recursos referentes à outorga onerosa do direito de construir é realizado de forma eficaz e a aplicação desses recursos é realizada respeitando o §4º do art. 259 do Plano Diretor de Florianópolis [Lei Complementar (municipal) nº 482/14]?

4ª Questão – O método de cálculo da outorga onerosa do direito de construir em Florianópolis, estabelecido no Decreto (municipal) nº 13.454/14, respeita o princípio da justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização?

1.3.7 Metodologia utilizada

Na fase de planejamento, efetuou-se pesquisa documental na *internet*, em livros, manuais, artigos, notícias veiculadas sobre a matéria e na legislação correlata, bem como nos documentos requisitados. Além disso, foram realizadas entrevistas na SMDU, PGM, SMI, SMF e no IPUF.

Outras técnicas de auditoria utilizadas foram a Análise *Stakeholder*²⁷ e Análise *SWOT*²⁸ no intuito de identificar os atores envolvidos, avaliar os pontos fortes e fracos da gestão da OODC, TDC e incentivos através do art. 64 do Plano Diretor em Florianópolis e identificar os principais pontos a serem analisados na execução.

Com as informações levantadas, elaborou-se a Matriz de Planejamento (fls. 24-37).

Na etapa de execução dos trabalhos, coletaram-se evidências para sustentar os achados de auditoria, por meio da análise de documentos, dos processos digitais de licenciamento de obras (aprovação de projeto/aprovação de projeto com alvará/alvará) e dos processos físicos de providências/solicitação ao IPUF referentes ao art. 64 do Plano Diretor.

Os dados obtidos foram analisados e estão resumidamente identificados na Matriz de Achados da auditoria, documento que serviu de base para a elaboração do Relatório DAE 021/2018.

²⁷ A Análise Stakeholder permite identificar a forma apropriada de participação de todas as partes envolvidas em um programa ou projeto.

²⁸ SWOT - técnica de auditoria utilizada para enquadrar aspectos positivos e negativos, oportunidades e ameaças relacionadas a determinado programa de governo ou órgão/entidade (do inglês Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats).

1.4 DA REINSTRUÇÃO

Após a execução da auditoria, a Diretoria de Atividades Especiais – DAE, lavrou o Relatório de instrução nº DAE-021/2018, contendo os achados de auditoria e os respectivos responsáveis. Cumprindo despacho do Relator do processo (fl.812), efetuou-se a audiência dos Gestores, Sr. Gean Marques Loureiro, Prefeito Municipal (fl.813); Sr. Nelson Gomes Mattos Júnior, Secretário Municipal de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano - SMDU (fl.814); Sr. Ubiraci Farias, Procurador Geral do Município (fl.815); Sr. Constâncio Alberto Salles Maciel, Secretário Municipal de Fazenda (fl.816); e Sr. Ildo Raimundo da Rosa, Superintendente do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis - IPUF (fl.817), para apresentarem seus comentários ou justificativas acerca das situações encontradas.

O Sr. Nelson Gomes Mattos Júnior, Secretário da SMDU, solicitou a prorrogação do prazo, tendo sido atendido por despacho do Relator do processo, conforme fls. 833 a 835. O mesmo aconteceu com o Sr. Ildo Raimundo da Rosa, Superintendente do IPUF, conforme fls. 838 a 840.

Esgotado o prazo fixado, constatou-se que o Sr. Gean Marques Loureiro, Prefeito Municipal e o Sr. Constâncio Alberto Salles Maciel, Secretário Municipal de Fazenda, não encaminharam qualquer manifestação ou documento. (Fls.842 e 843).

O Sr. Ubiraci Farias, Procurador Geral do Município, apresentou seus esclarecimentos através do Ofício nº308/PGM/GAB/2019, de 15 de março de 2019. (Fls. 847 a 849).

O Sr. Ildo Raimundo da Rosa, Superintendente do IPUF, trouxe as suas manifestações às fls. 936 e 937 dos autos.

O Sr. Nelson Gomes Mattos Júnior, Secretário da SMDU, apresentou as suas considerações mediante o Ofício 262/SMDU/GAB/2019, de 08 de abril de 2019. (Fls.938 a 944).

Diante das justificativas apresentadas e dos documentos remetidos, passa-se a reexaminar as situações encontradas e proceder às considerações de reinstrução.



2 ANÁLISE

O presente capítulo está organizado em conformidade às questões de auditoria. Os achados de auditoria descritos neste capítulo decorrem dos procedimentos técnicos realizados para responder às mencionadas questões e por isso estão vinculados a elas.

2.1 ANÁLISE DOS ACHADOS RELATIVOS À 1ª QUESTÃO DE AUDITORIA

A primeira questão da auditoria é: **“Os controles existentes nos órgãos e entidades participantes da gestão e operacionalização da OODC em Florianópolis estão estruturados de forma a permitir que os atos praticados na utilização deste instrumento reflitam as regras da legislação aplicável?”**

Para responder a esta questão, foram analisados os documentos, informações e planilhas requisitados por meio de ofícios, bem como realizadas consultas e análises de processos digitais através do sistema Rastreabilidade e a análise de processos físicos nos órgãos auditados.

A investigação levada a cabo a partir desta questão foi subdividida em três análises autônomas, embora relacionadas. Antes, porém, de mencionar as três análises, deve-se apresentar o art. 10 do Decreto (municipal) nº 13.454/14, que regula a OODC em Florianópolis. Este artigo, combinado com seu § 1º, estabelece que até 40% da contrapartida financeira da OODC poderá ser substituída por outra contrapartida que traga vantagem ambiental, econômica ou social ao município. Seu § 2º acrescenta que a contrapartida substitutiva será analisada e aprovada pelo IPUF e por um conselho do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, e deverá constituir em doação de imóvel ao Poder Público municipal ou construção, ampliação ou reforma de equipamentos públicos municipais.

Desta forma, foi realizada uma análise dos controles sobre o processo de OODC geral (com contrapartida apenas financeira) e, no que se diferencia, sobre o processo de OODC com contrapartida também na forma de benfeitorias. Adicionalmente, foi realizada uma análise sobre os controles do processo de análise e aprovação do incentivo na forma de índices urbanísticos do art. 64 do Plano Diretor que, apesar de possuir um fluxo próprio e

uma contrapartida adicional específica, também resulta no aumento de coeficiente de aproveitamento e, conseqüentemente, incidência de OODC.

A análise das informações coletadas e dos procedimentos realizados na fase de execução resultou em três achados de auditoria, o quais serão detalhados a seguir.

Assim, ao responder a esta questão, a equipe de auditoria identificou as seguintes situações:

2.1.1 Controle ineficaz do processo de Outorga Onerosa do Direito de Construir (geral, sem benfeitorias).

Em Florianópolis, a norma geral sobre a OODC é encontrada na Lei Complementar (municipal) nº 482/14 (Plano Diretor). Seu art. 259 estabelece:

Art. 259. A Outorga Onerosa do Direito de Construir é a contrapartida financeira devida ao Município pela aquisição do direito de edificar, de acordo com os limites estabelecidos pela tabela de limites de ocupação, parte integrante desta Lei Complementar, acima do coeficiente de aproveitamento básico igual a um até o limite do coeficiente de aproveitamento máximo com outorga onerosa.

A regulamentação desse instrumento ocorreu através do Decreto (municipal) nº 13.454/14. Nesta auditoria, foram analisados diversos pontos de controle referentes aos dispositivos e mecanismos estabelecidos neste decreto. Inicialmente, cumpre destacar que a OODC surge a partir do pedido de Alvará de Construção à SMDU, determinado no art. 3º desse Decreto:

Art. 3º A outorga onerosa do direito de construir será requerida simultaneamente com o pedido de Alvará de Construção.

Parágrafo Único - O deferimento do pedido da Outorga Onerosa do Direito de Construir se dará ao final do processo de Alvará de Construção perante a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SMDU), seja para edificação de obra nova ou ampliação de edificação já existente.

Solicitou-se o fluxo atual do processo da OODC à SMDU, através da Requisição 03 (fl. 40). No entanto, a SMDU não apresentou o fluxograma do processo com OODC e apenas informou que os processos de aprovação de projeto com alvará e processos de alvará, que se utilizam de OODC, têm o valor financeiro da outorga calculado pelo analista de projetos do Setor de Análise de Projetos (SAP) da SMDU, que preenche a planilha de cálculo correspondente.

Na sequência, defere o processo e remete-o ao Departamento de Registro e Arquivo (DRAP) da SMDU. Em seguida, a Secretaria Municipal da Fazenda (SMF) emite o Documento de Arrecadação Municipal (DAM) e o remete ao Pró-Cidadão para que o requerente faça o pagamento das guias. Após, o processo retorna para o DRAP, que realiza os registros necessários e tramita o processo ao SAP para que o analista assine o alvará e as plantas aprovadas. Finalmente, o processo retorna ao Pró-Cidadão para a entrega dos documentos ao requerente (fl. 60).

Ao ser solicitada acerca da norma que estabelece o fluxo da OODC, a SMDU afirmou que esse instrumento urbanístico foi regulamentado pelo Decreto (municipal) nº 13.454/14. (Fl. 61). Porém, verificou-se que o Decreto (anexado ao processo – fls. 341-345) não estabelece o fluxo da OODC.

A equipe de auditoria desenhou o fluxograma da OODC, de forma a ilustrar as etapas do processo (fl. 650). O fluxo foi apresentado aos servidores da SMDU que auxiliaram na revisão das atividades descritas. Além disso, embasou-se nas respostas encaminhadas pelos auditados às Requisições do TCE/SC. Ao final, solicitou-se ao Secretário da SMDU, por meio do Ofício DAE nº 7.057/2018 (fl. 716), a validação do mapa de processos. Isto ocorreu por meio do Ofício OE 462/SMDU/GAB/2018 (fls. 644-647).

De acordo com esse fluxo, verificou-se que o processo da OODC possui oportunidades de melhoria conforme as observações realizadas abaixo:

- a) A planilha de cálculo da outorga é feita em um arquivo Excel que possui algumas fórmulas pré-definidas. Essa planilha não está parametrizada em nenhum sistema informatizado e, após seu preenchimento inicial, não é revisada em nenhum outro ponto do fluxo, o que é considerada uma fragilidade, em virtude dos altos valores envolvidos. Essa planilha de cálculo encontra-se no CD-ROM (fl. 74) anexado à resposta da Requisição 02 (fls. 55-56). Um exemplo de planilha de cálculo da OODC para um processo foi anexado ao processo, mostrando que apenas o analista responsável pelo preenchimento assina a planilha de cálculo (fl. 346).
- b) A planilha de deferimento também não é revisada. Um exemplo de planilha de deferimento foi anexado ao processo, mostrando que apenas o analista responsável pelo preenchimento assina a planilha de deferimento (fls. 347-348).
- c) Existem diferentes modelos de planilhas de deferimento sendo utilizados pelos analistas. Três exemplos diferentes foram anexados ao processo (fls. 347-350).
- d) Não foi identificado órgão/entidade responsável pela conferência do pagamento integral ou da quitação das parcelas de OODC para fins de concessão do Habite-se. Segundo o parágrafo único do art. 4º do Decreto (municipal) nº 13.454, a

expedição do Habite-se ficará condicionada ao pagamento integral da outorga, da quitação do parcelamento ou conclusão das benfeitorias oferecidas como contrapartida financeira. Quando questionada a respeito dos responsáveis na SMDU por realizar esta conferência para liberação do Habite-se, a SMDU informou que não possui esta atribuição, a qual é exclusiva da SMF (fl. 287). A Gerência do setor de Arrecadação e Cobranças da SMF, por sua vez, afirmou que não emite nenhum tipo de comunicação para a SMDU quanto aos pagamentos de OODC atrasados ou inscritos em dívida ativa (fl. 298). Esta situação foi confirmada pela SMDU (fls. 644-647) ao ratificar o fluxo do processo de concessão de Habite-se desenhado pela equipe de auditoria conforme está ocorrendo atualmente (fl. 652).

- e) Não foi identificado setor responsável por verificar e controlar as guias de OODC atrasadas e seu envio para inscrição em dívida ativa na SMF. Ao ser questionada sobre este fluxo e os respectivos responsáveis, a SMF encaminhou a resposta do setor de Construção Civil, e do setor de Arrecadação e Cobranças (fls. 111-273 e 288-298). O primeiro informou que o Setor de Construção Civil apenas realiza o lançamento no sistema do valor constante na Planilha de Cálculo da OODC, a qual é preenchida na SMDU (fls. 295-296). Já a Gerência de Arrecadação e Cobrança inscreve em dívida ativa somente quando a documentação que dá suporte ao crédito não tributário é enviada ao setor (fls. 297-298). A SMF não enviou dados do responsável pelo controle de OODC atrasada e envio tempestivo para o setor competente fazer a inscrição em dívida ativa.
- f) Atualmente o controle de conferência do pagamento da OODC é realizado pelos usuários do sistema Rastreabilidade, uma vez que este sistema não está configurado de modo a interromper a tramitação dos processos de OODC em caso de não pagamento desta Outorga (fls. 717-719). Esta situação possibilita a concessão de Alvará e de Habite-se sem o devido pagamento da OODC. O Mapa de Processo da OODC (fl. 650) ratificado pela SMDU (fl. 644-647) também evidencia que o sistema Rastreabilidade não está parametrizado para travar a tramitação neste caso.

Adicionalmente, a SMDU informou que não existe sistema informatizado que permita a emissão de relatórios gerenciais para controle da OODC (fl. 61). Existe, nessa Secretaria, apenas um controle realizado desde 2017 em planilha Excel, fora do sistema Rastreabilidade. Em relação aos anos de 2015 e 2016, a SMDU informou que as planilhas ainda não eram produzidas (fl. 56). Logo, não pôde informar quantos metros quadrados de

OODC foram concedidos, para quais obras e qual o valor total a ser arrecadado pela Prefeitura em função desse instrumento, naqueles anos.

Selecionou-se uma amostra (não estatística) de 11 processos (Quadro 3) digitais de licenciamento de obras (aprovação de projeto/aprovação de projeto com alvará/alvará) para análise de pontos de controle, com base nos documentos anexados no fluxo desses processos no sistema Rastreabilidade. Optou-se por selecionar os processos com maior valor de OODC ou com maior metragem de área construída. Foram selecionados 6 processos com base nos Relatórios de Aprovação e Alvarás disponíveis no site da SMDU, a partir de um filtro dos empreendimentos com área total superior a 5.000m², e 5 processos a partir da planilha enviada pela SMDU cujos alvarás foram concedidos em 2017 (fl. 10).

Quadro 3 – Amostra (OODC geral)

#	Número do processo de alvará (Rastreabilidade)	Data de autuação do processo de alvará	#	Número do processo de alvará (Rastreabilidade)	Data de autuação do processo de alvará
1	59942/16-0	16/09/2016	7	40137/2017	11/07/2017
2	59676/16-0	15/09/2016	8	75212/2016	31/10/2016
3	14851/2017	13/03/2017	9	4696/2014	23/01/2014
4	41201/14-0	16/07/2014	10	1699/2016	11/01/2016
5	41210/14-0	16/07/2014	11	52020/2016	10/08/2016
6	85816/16-0	19/12/2016			

Fonte: TCE/SC (PT-09), a partir de consultas aos processos digitais no sistema Rastreabilidade.

A análise dos processos com OODC demonstrou o seguinte (PT-09):

- No processo (4696/2014) não consta assinatura do analista responsável pelo preenchimento da Planilha de Cálculo da OODC (fl. 351).
- Nos processos (59942/16-0 e 14851/2017) não foram localizados os comprovantes de pagamento da OODC anexados ao processo no sistema Rastreabilidade. Há, entretanto, indícios de que foram pagos. Tais indícios foram encontrados na planilha de pagamentos de Solo Criado de 2016 e 2017 enviada pela Contabilidade-Geral do Município. Referente ao processo 59942/16-0, há um pagamento no valor de R\$ 197.518,36, em 14/11/2016 (fl. 14). Referente ao processo 14851/2017, há um pagamento no valor de R\$ 266.387,08, em 04/07/2017 (fl. 18).
- O processo (1699/2016) teve o valor da OODC de R\$1.257.571,08 dividido em 12 parcelas, contrariando o §1º do art. 5º do Decreto (municipal) nº 13.454/14, o qual dispõe que o valor da contrapartida financeira poderá ser dividido em até seis parcelas (720-721). Além disso, no sistema Rastreabilidade há apenas o

comprovante de pagamento da primeira parcela, no valor de R\$104.797,59 (fls. 352-353).

- d) O processo (59676/16-0) teve o valor da OODC calculado em R\$ 564.422,31 (fl. 354) e seu boleto foi gerado e anexado (fl. 355) para pagamento no dia 20/11/2016. No entanto, consta anexado ao processo apenas um comprovante de pagamento de outra guia, no valor de R\$ 51.311,12 com vencimento em 14/11/2016 (fl. 356). Não se sabe se houve parcelamento do montante total, pois não há um Termo de Confissão de Débito e Compromisso de Pagamento anexado. Caso tenha sido parcelado, e mantido o valor da guia com comprovante de pagamento anexado, superará o limite de seis parcelas estabelecido no §1º do art. 5º do Decreto (municipal) nº 13.454/14.
- e) Todos os processos contam com a aprovação da OODC descrita na Planilha de Deferimento. Contudo, tanto os campos de preenchimento nestas planilhas, como a forma de preenchimento realizada pelos analistas não seguem um padrão, o que gera dúvidas e falta de transparência. Dos 11 processos analisados:
- i. 1 processo não continha campo para preenchimento da área do terreno;
 - ii. 3 processos não continham o campo coeficiente de aproveitamento;
 - iii. 10 processos não continham o campo zoneamento;
 - iv. 1 processo não continha a descrição da obra que inclui o número de pavimentos;
 - v. 6 processos não continham o campo para indicar a incidência de TDC;
 - vi. 11 processos não continham o campo para indicação da concessão do incentivo do art. 64 do PD.
 - vii. 1 processo não consta assinatura do analista responsável pelo preenchimento da Planilha de Deferimento.
- f) Para os 11 processos analisados foi feita correlação com a concessão de Habite-se. Notou-se que nenhum dos empreendimentos em questão tiveram, até o momento da execução desta auditoria, o pedido do Habite-se aprovado.

Outra análise realizada nesta auditoria consistiu em solicitar à SMF a relação de DAMs de OODC, vencidos em 28/03/2018, e não inscritos em Dívida Ativa, cuja resposta consta às fls. 115-116. No Quadro 4 são exibidos os processos com os respectivos valores de OODC vendidos.

Quadro 4 – DAMs de OODC vencidos em 28/03/2018 e não inscritos em Dívida Ativa.

Processo	Projeto	Vencimento	Data lançamento	Principal	Multa	Juros	Valor total
31852/2008-0	57.109*	07/05/2009	07/04/2009	20.357,72	1.017,89	22.177,78	43.553,39
15994/2010**	40.692*	21/06/2010	20/05/2010	242,35	12,12	231,36	485,83

Processo	Projeto	Vencimento	Data lançamento	Principal	Multa	Juros	Valor total
*							
124453/2011	60.182*	29/02/2012	07/02/2012	11.390,05	569,50	8.553,51	20.513,06
44007/2012	60.244*	18/01/2013	19/12/2012	629.068,54	31.453,43	405.847,97	1.066.369,94
2.268/2014	62.122	14/04/2014	12/03/2014	375,95	18,80	187,37	582,12
36.713/2009	62.925	29/12/2014	25/11/2014	3.514,48	175,72	1.457,93	5.148,13
76.398/2013	62.740	06/02/2015	06/02/2015	127.496,39	6.374,82	51.259,67	185.130,88
51.261/2010	62.747	25/05/2015	24/04/2015	2.094,96	104,75	766,46	2.966,17
32563/2016	65.179	20/04/2017	20/03/2017	20.326,84	1.016,34	2.406,35	23.749,53
060203/2014	-**	11/09/2017	11/08/2017	47.831,86	2.391,59	3.377,03	53.600,48
042096/2017	64.377	27/09/2017	28/08/2017	22.391,91	1.119,60	1.461,61	24.973,12
40971/2017	65.766	04/12/2017	03/11/2017	7.381,60	369,08	314,68	8.065,36
025024/2016	-**	15/12/2017	03/01/2017	69.354,90	3.467,74	2.702,55	75.525,19
79613/2017	65.505	23/03/2018	22/02/2018	13.679,02	273,58	77,44	14.030,04
-	-	-	Total	975.506,57	48.364,96	500.821,71	1.524.693,24

* Projetos cujo tempo entre a data de vencimento e o dia 28/03/2018 supera 5 (cinco) anos.

** Não informado.

*** Substitui Processo 5221/90-0 (fl.655).

Fonte: TCE/SC, a partir dos dados fornecidos pela SMF (fls. 115-116) e pela SMDU (fls. 654-657).

Para a análise do quadro acima, faz-se mister mencionar a legislação municipal que trata da dívida ativa. Inicialmente, tem-se o art. 37 da Lei Complementar (municipal) nº 574/16, que altera os artigos 188 e 189 da Lei Complementar (municipal) nº 07/97 (Código Tributário Municipal):

Art. 188 Após a inscrição do crédito em dívida ativa e até o ajuizamento da execução fiscal, caberá, conjuntamente, à Secretaria da Fazenda, Planejamento e Orçamento e à Procuradoria-Geral do Município a gestão, coordenação e a realização da cobrança administrativa do débito."

"Art. 189 A cobrança da dívida ativa do Município observará, preferencialmente, o seguinte procedimento:

I - vencido o prazo para o pagamento do crédito, ocorrerá, imediatamente, a sua inscrição em dívida ativa;

II - após a inscrição do crédito em dívida ativa, o contribuinte será intimado, por meio de correspondência, para realizar a quitação do débito mediante a realização de conciliação pré-processual, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa;

III - transcorrida a fase descrita no inciso II deste artigo sem pagamento, parcelamento ou justificativa legal, a certidão de dívida ativa representativa do crédito será remetida a protesto nos termos da legislação de regência;

IV - inexitosas as etapas anteriores, será ajuizada a correspondente execução fiscal.

Nota-se, assim, que a SMF e a PGM são os responsáveis pela gestão, coordenação e cobrança administrativa desses débitos. Além disso, verifica-se a necessidade de inscrição tempestiva dos débitos em dívida ativa para a realização dos procedimentos de cobrança dos débitos atrasados. Por fim, acrescenta-se que a execução fiscal deve ser utilizada tanto para a cobrança da dívida ativa tributária quanto da dívida ativa não-tributária.

A existência de 13 (treze) processos não inscritos em dívida ativa e com data de vencimento desde 2009 até 2017 mostra uma omissão dos órgãos responsáveis pela cobrança

administrativa desses débitos. Se, entretanto, esses valores foram pagos ou a OODC respectiva foi cancelada revela-se uma falha de fluxo no sentido de não ter sido dado baixa nesta lista de débitos presentes no sistema contábil do município.

Não obstante, deve-se atentar também para o art. 36 da Lei Complementar (municipal) nº 574/16, que altera o art. 92 da Lei Complementar (municipal) nº 07/97 (Código Tributário Municipal):

O Art. 92 da Lei Complementar nº 07, de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:
 "Art. 92 A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva.
 Parágrafo único. A prescrição se interrompe:
 I - pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal;
 II - pelo protesto judicial;
 III - por qualquer ato judicial ou extrajudicial que constitua em mora o devedor;
 IV - por qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor; e
 V - pelo protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa."

O art. 92, *caput*, dispõe que a ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva. Conforme já discutido na introdução deste relatório, a OODC trata-se de crédito não tributário. Ainda assim, pode-se citar a Lei (federal) nº 9.873/99, por exemplo, que dispõe no seu art. 1ºA o seguinte:

Art. 1º A. Constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor.

Embora este relatório não seja o espaço para a discussão da incidência da prescrição sobre os créditos de OODC, a existência de pagamentos de OODC com mais de cinco anos de atraso ainda não inscritos em dívida ativa reforça o diagnóstico de que existem falhas na execução do fluxo da OODC.

A partir de uma análise adicional no sistema Rastreabilidade destes processos com DAMs de OODC, vencidos até 28/03/2018, selecionou-se aqueles com prazo de vencimento superior a cinco anos e não inscritos em dívida ativa, conforme informado pela SMF (fl. 114). Verificou-se, por meio do espelho do processo 44007/2012 (Projeto 60.244 – Quadro 4), que a construção referente a este projeto não ocorreu e, portanto, esse solo criado não existe (fls. 458-460). Quanto ao processo 124453/2011 (Projeto 60.182 – Quadro 4), verificou-se um comprovante de pagamento anexado ao processo no valor de R\$ 11.390,05, realizado no dia 29/02/2012 (fls. 461-463). Já os processos 31852/2008-0 (Projeto 57.109 – Quadro 4) e 15.994/2010 (Projeto 40.692 – Quadro 4) são físicos e uma solicitação de desarquivamento

destes foi enviada à SMDU no dia 02/07/2018, através da Requisição 10 (fls. 714-715). A resposta consta às fls. 653-713, porém não foi confirmada, por meio dos documentos citados, o pagamento desses valores vencidos de OODC apontados pela SMF.

Adicionalmente, na Requisição 06 enviada à SMF, item 8 (fl.50), solicitou-se o estoque de DAMs de OODC inscritos em dívida ativa. A resposta foi enviada pela SMF ao TCE/SC através de e-mail (fls. 357-360), mostrando apenas dois débitos de OODC inscritos em dívida ativa no dia 17/04/2018, conforme o Quadro 5.

Quadro 5 – DAMs de OODC inscritos em dívida ativa – Posição de 17/04/2018

Processo	Projeto	Vencimento	Data do lançamento	Principal	Multa	Juros	Valor total
30775/2005	41.748	27/04/2007	12/02/2008	222,54	-	298,56	521,10
51055/2010	58.060	04/01/2011	21/06/2011	56.690,60	-	50.645,62	107.336,22

Fonte: TCE/SC, a partir dos dados fornecidos pela SMF (fls. 357-360).

Este quadro confirma que a SMF ainda não inscreveu os débitos relativos aos valores dos processos demonstrados no Quadro 4 na dívida ativa para a receita não tributária. Os valores do Quadro 4 somados aos valores constantes do Quadro 5 resultam no total de débitos de OODC atrasados até abril de 2018.

De posse desta relação de projetos com pagamentos de OODC atrasados buscou-se verificar junto à área de Habite-se da SMDU se estes projetos obtiveram a aprovação do Habite-se.

O Habite-se, ou permissão para habitar o imóvel, “trata-se de um documento concedido pela prefeitura da cidade onde o empreendimento imobiliário se encontra localizado, após a sua conclusão e posterior fiscalização pelos órgãos municipais competentes”²⁹.

Em Florianópolis, segundo dispõe o parágrafo único do Decreto (municipal) nº 13.454/14, a expedição do Direito de Habitar (habite-se) está condicionada ao pagamento integral da outorga, da quitação do parcelamento ou da conclusão das benfeitorias oferecidas como contrapartida financeira. Entretanto, a verificação dos 16 projetos com débitos de OODC atrasados presentes nos Quadros 4 e 5 mostrou que os seguintes projetos possuem habite-se aprovado:

²⁹ Neto, Francisco Maia. Estado de Minas, 26/09/2016. Disponível em: <https://estadodeminas.lugarcerto.com.br/app/noticia/colunas/francisco-maia-netto/2016/09/26/interna_franciscomaia,49570/o-que-e-e-para-que-serve-o-habite-se.shtml>.



Quadro 6 – DAMs de OODC com pagamento atrasado e habite-se aprovado (abril de 2018)

Processo	Projeto	Venci-mento	Data do lan-çamento	Principal	Multa	Juros	Valor total	Processo de Habite n°:	Habite-se expedido em:
30775/2005	41.748	27/04/2007	12/02/2008	222,54	-	298,56	521,10	30.775	08/03/2007
15994/2010	40.692	21/06/2010	20/05/2010	242,35	12,12	231,36	485,83	131.591	25/05/2012

Fonte: TCE/SC, a partir dos dados fornecidos pela SMF (fls. 361-363).

Observa-se que dois projetos cujo comprovante de pagamento de OODC não foram localizados (até abril de 2018) tiveram Habite-se aprovado na SMDU. O Processo 124453/2011 (Projeto 60.182 – Quadro 4) também tem Habite-se aprovado (fl. 363). Embora conste nos registros da SMF que o pagamento da OODC correspondente está atrasado (fls. 115-116), seu comprovante de pagamento foi localizado no sistema Rastreabilidade (fls. 461-463) e, portanto, este processo não foi incluído no Quadro 6.

Com relação aos Processos 76.398/13 e 51.261/10 (referentes aos projetos 62.740 e 62.747, respectivamente) constantes do Quadro 4, com pagamento de OODC atrasados, foi enviado e-mail à SMDU para confirmação de sua situação quanto ao processo de concessão de Habite-se. Segundo esta Secretaria, os processos de Habite-se já foram aprovados, mas, como ainda não foram pagas as taxas relativas aos mesmos, suas fichas ainda não foram cadastradas (fl. 401). Isto significa que o Habite-se já foi aprovado internamente, mas a sua concessão está condicionada ao pagamento das taxas.

Por fim, com relação aos procedimentos de cobrança de valores atrasados de OODC, a SMF informou que não existe nenhum procedimento desde a cobrança dos débitos em atraso da OODC até a inscrição em dívida ativa. Por outro lado, após a inscrição em dívida ativa, o débito fica sujeito à cobrança por meio dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), protesto ou ação judicial (fl. 298). Adicionalmente, foi solicitado à PGM a relação das dívidas de OODC ajuizadas por este órgão, de 2015 a 2017 (fl. 44). Inicialmente, em entrevista realizada na PGM, no dia 28/02/2018 (PT-05), os presentes não souberam informar se a dívida ativa de solo criado havia sido ajuizada. Buscando confirmar esta situação, foi enviada a Requisição 04 à PGM. Na resposta recebida, no dia 07/06/2018, este órgão informou apenas que tal informação está no domínio da Secretaria Municipal da Fazenda (fl. 309).

As causas identificadas para a ineficácia dos controles da OODC serão elencadas em seguida. Em primeiro lugar, conforme já mencionado, notou-se a inexistência de fluxograma para controle do processo de OODC somente com contrapartida financeira, além da inexistência de norma que estabeleça tal fluxo.

Além disso, o sistema de informações utilizado no processo de licenciamento de obras não possui as ferramentas necessárias para gerar relatórios sobre os processos de OODC. Cita-se, também, a ausência de sistema parametrizado para cálculo da OODC, além da ausência de revisão das Planilhas de Cálculo da OODC e de Deferimento. Observou-se, ainda, a falta de definição do(s) órgão(s)/entidade(s) responsável(is) pela conferência do pagamento integral ou da quitação das parcelas de OODC para fins de concessão do Habite-se. Por fim, não há definição quanto ao setor responsável por verificar e controlar as guias de OODC atrasadas e envio para inscrição em dívida ativa na SMF, além da falta de definição dos procedimentos de cobrança após sua efetiva inscrição.

Os efeitos dessa situação encontrada são a falta de clareza entre os atores quanto a certas atribuições e procedimentos correspondentes aos processos que se utilizem de OODC, a insuficiência de relatórios de gestão acerca dos instrumentos de OODC, o erro nos cálculos para estabelecimento do valor de OODC (principalmente quanto há a presença de TDC e incentivo referente ao art. 64, o que será tratado nos próximos itens), a falta de informações e de transparência no deferimento dos projetos, a concessão de Habite-se sem a devida contraprestação das contrapartidas de OODC por parte do requerente e a não arrecadação do valor de OODC devido.

Diante do exposto, resta à Prefeitura Municipal de Florianópolis:

- **Estabelecer e normatizar procedimentos de controle do pagamento integral da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), da quitação do parcelamento da OODC e da conclusão das benfeitorias oferecidas como contrapartida financeira para fins de concessão do Habite-se, conforme o parágrafo único do art. 4º do Decreto (municipal) nº 13.454/14.**

Ademais, resta à Secretaria Municipal da Fazenda:

- **Realizar levantamento dos débitos de OODC atrasados e não inscritos em dívida ativa, e proceder a sua inscrição, conforme art. 186 da Lei Complementar (municipal) nº 7/97, de modo a evitar o risco de atingir o prazo prescricional estabelecido no art. 1º-A da Lei (federal) nº 9.873/99.**

Por fim, resta a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano:

- **Realizar levantamento dos processos de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) cujo valor da contrapartida financeira**

foi dividido em número superior a seis parcelas, e proceder à regularização, conforme dispõe o § 1º do art. 5º do Decreto (municipal) nº 13.454/14.

No mais, sugere-se, como recomendação, à Secretaria Municipal da Fazenda:

- **Definir em norma e implementar o controle dos Documentos de Arrecadação Municipal (DAMs) de Outorga Onerosa do Direito de Construir atrasados e o seu envio para inscrição em dívida ativa, indicando o setor responsável e a periodicidade destas atividades.**

Além disso, sugere-se à Prefeitura Municipal de Florianópolis, à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano, à Secretaria Municipal da Fazenda, e ao Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis:

- **Atualizar o sistema de informação existente ou implantar novo que possibilite o registro de todos os dados pertinentes aos processos de Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC – (com contrapartida financeira e benfeitorias), de forma a possibilitar, no mínimo:**
 - i) o preenchimento e revisão da Planilha de Cálculo da OODC no sistema informatizado;
 - ii) a parametrização do fluxo do processo de OODC de modo a interromper automaticamente sua tramitação em caso de não pagamento da OODC ou não conclusão das benfeitorias;
 - iii) e a extração de relatórios por mês/ano que indique quais processos utilizaram OODC, a quantidade destes processos licenciados e o volume financeiro de OODC devido e efetivamente pago.
- **Definir, de forma articulada, e normatizar, o fluxograma do processo de Outorga Onerosa do Direito de Construir (contrapartida financeira e contrapartida em benfeitorias), com a definição dos órgãos responsáveis por cada etapa e o estabelecimento das suas responsabilidades, e inserir os fluxos atualizados no Sistema Rastreabilidade.**

Ainda, sugere-se à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano:

- **Estabelecer, em norma, agente público responsável por revisar as Planilhas de Cálculo da Outorga Onerosa do Direito de Construir e as Planilhas de Deferimento e incluir tais revisões na tramitação do processo no sistema Rastreabilidade.**
- **Estabelecer modelo padrão de documento para a Planilha de Deferimento, incluindo, os seguintes fatores utilizados no cálculo da OODC: zoneamento, número de pavimentos, e uma tabela com a quantidade de metros quadrados e coeficiente de aproveitamento para cada componente da área de incidência de Outorga Onerosa do Direito de Construir, separando o que se refere a Transferência do Direito de Construir e índices obtidos através do art. 64 do Plano Diretor.**
- **Normatizar e fazer cumprir a utilização do modelo padrão e do preenchimento das Planilhas de Deferimento do Licenciamento de Obras pelos Analistas de Projetos.**

Por fim, sugere-se à Procuradoria-Geral do Município:

- **Consultar com regularidade os débitos de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) inscritos em dívida ativa pela Secretaria Municipal da Fazenda e realizar o ajuizamento para correspondente execução fiscal.**

Espera-se, com a adoção dessas medidas, que seja estabelecido um fluxograma com as responsabilidades bem definidas, as atribuições de controle do processo de OODC devidamente normatizadas e a adoção de um sistema de informações que gere relatórios acerca da OODC. No todo, as medidas sugeridas devem contribuir para uma gestão mais eficaz do processo de OODC. Também se espera que haja uma maior garantia na arrecadação do valor devido de OODC, além de maior confiabilidade e transparência nos documentos e processos de Licenciamento de Obras. Por fim, espera-se evitar que haja a liberação do Habite-se sem que o requerente tenha feito o pagamento integral da OODC ou concluído as benfeitorias oferecidas como contrapartida.

2.1.1.1 Comentários dos Gestores

O senhor **Ildo Raimundo da Rosa, Superintendente do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF**, em data de 09/04/2019 protocolou as suas manifestações (fls. 935-937) sobre os diversos itens que se reportam àquele Instituto, passando-se a tratar nesta oportunidade dos apontamentos constantes do item 2.1.1 acima.

Sobre a implantação de sistema de informação que aglomere todos os dados envolvendo a Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC, desde contrapartida até as benfeitorias realizadas, informa o Superintendente que aquele Instituto vem trabalhando, juntamente com o Município na confecção de um Termo de Referência visando a contratação via processo licitatório de empresa especializada para a elaboração e gerenciamento de um sistema de solução de software voltado para a gestão territorial e um Geoportal para o Município, sendo que esse sistema terá a capacidade de incluir todos os dados necessários ao controle do fluxo, inclusive das OODC's e Transferências onerosas realizadas no âmbito do Município.

Afirma o dirigente do IPUF que o sistema deverá conter um módulo de cadastramento de licenciamento urbano e ambiental, no qual será possível aferir informações de licenciamento urbano e/ou ambiental de modo que estas estejam vinculadas a parcela territorial. O Superintendente do IPUF acredita que ainda no corrente ano o sistema poderá entrar em funcionamento. Conclui afirmando que o IPUF vem envidando esforços para promover a gestão dos Institutos de forma responsável e totalmente voltada para o interesse da coletividade, colocando-se à disposição da Corte de Contas para esclarecer no que for preciso, ou acatar as recomendações de modo efetivo, dentro das limitações decorrentes dos trâmites administrativos e sobretudo, dentro das normas legais.

O Senhor **Nelson Gomes Mattos Júnior, Titular da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano - SMDU**, por sua vez, em data de 10/04/2019 protocolou as manifestações sobre os apontamentos de sua responsabilidade (fls. 938-946), tratando-se desta feita apenas das questões trazidas no item 2.1.1 do corpo do relatório.

Argumenta o Secretário que é constante o procedimento de atualização do sistema de informações existente, quanto a outros pontos e inclusive no que se refere à Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e da transferência do direito de construir (TDC) no município de Florianópolis, existindo, de certa e pontual forma a possibilidade de inserção de preenchimento de informações e revisões de cálculos e planilhas, parametrização de fluxos e extração e impressão de relatórios.



Ressalta que entende como importantes as recomendações de aprimoramento, que a par de ocorrerem diuturnamente, vão se direcionar fortemente ao todo pontuado pela equipe técnica do TCE. Afirma, por fim, que algumas das recomendações e determinações já restaram atendidas e efetivadas no seio da SMDU; todavia, não listou quais.

Com relação à sugestão à **Procuradoria Geral do Município – PGM**, para consultar com regularidade os débitos de Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC inscritos em dívida ativa pela Secretaria Municipal da Fazenda, bem como realizar o ajuizamento para a correspondente execução fiscal, o Sr. Ubiraci Farias, Procurador Geral do Município protocolou as suas manifestações em data de 27/03/2019 (fls. 846-934), não se manifestando especificamente sobre referida sugestão, tratando apenas de outros apontamentos, os quais serão trazidos ao presente relatório no momento oportuno.

Cabe ressaltar que ao final das manifestações do Procurador Geral do Município consta documento intitulado **“Folha de Rotina”** (fls. 933-934), do **Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF**, datado de 14 de março de 2019 e subscrito por **Felipe Paulo de Oliveira, Engenheiro Civil do IPUF e Mariana Fonseca Claro, Arquiteta e Urbanista do IPUF**, os quais trazem comentários complementares, visando atualizar informações prestadas anteriormente em reunião com os Auditores Fiscais deste Tribunal, sendo que para o presente item, cabe a informação de que a implementação de melhorias e sistemas sugeridos pelo TCE, embora notadamente importantes, ainda não tem prazo para a efetiva implementação.

Sobre os apontamentos constantes do item 2.1.1 do corpo do Relatório DAE 021/2018, foram estas as manifestações trazidas pelos responsáveis.

2.1.1.2 Análise dos comentários dos gestores

A elaboração de termo de referência para contratação de empresa visando a elaboração e gerenciamento de um sistema voltado para a gestão territorial e geoportal para o município, demonstra intenção de atender o apontamento da auditoria. Todavia, considerando que não foram juntados outros documentos que comprovem a efetiva implementação, entende-se que a sugestão de recomendação para **atualizar o sistema de informação existente ou implantar novo que possibilite o registro de todos os dados pertinentes aos processos de Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC – (com contrapartida financeira e benfeitorias), deve permanecer.**

Quanto às manifestações do **Secretário da SMDU**, no que se refere a Planilha de Deferimento remetida nesta oportunidade, constata-se que a mesma não atende a



recomendação da equipe de auditoria, uma vez que não restou comprovado o estabelecimento de modelo padrão a ser utilizado que atenda aos requisitos listados. Relativamente aos demais apontamentos de sua responsabilidade, embora o mesmo entenda como importantes as recomendações, afirmando também que o procedimento de atualização do sistema de informações existente é constante e que algumas das sugestões de recomendações e determinações já foram efetivadas naquela Secretaria, não listou quais e também não juntou documentos suficientes para se considerar atendidos os requisitos afetos àquela Pasta municipal, **os quais permanecem na íntegra como inicialmente apontados.**

Sobre a sugestão de recomendação à Procuradoria Geral do Município para consultar com regularidade a dívida ativa inscrita para o consequente ajuizamento, não houve por parte daquele órgão manifestação específica, devendo a mesma ser mantida na íntegra.

Também foram instados a se manifestar sobre o item 2.1.1 **o Prefeito municipal Gean Marques Loureiro e o Secretário de Fazenda do município, Constâncio Alberto Salles Maciel**, os quais se mantiveram silentes, permanecendo, portanto, as sugestões de recomendações e determinações atribuídas aos mesmos.

2.1.2 **Controle ineficaz do processo de Outorga Onerosa do Direito de Construir (com benfeitorias).**

O pagamento da OODC pode ser financeiro ou na forma de contrapartida em benfeitorias, isto é, neste último caso, na forma de doação de imóvel ou construção, ampliação ou reforma de equipamentos públicos municipais. Esta segunda opção é limitada a 40% do valor da outorga concedida ao empreendimento. O regulamento da OODC com benfeitorias está disposto, em sua maioria, no Decreto (municipal) nº 13.454/14:

Art. 4º Analisado o projeto em face da legislação e estando em condições de aprovação, o interessado será comunicado para efetuar pagamento conforme prazo estabelecido pelo art. 5º deste Decreto, ou oferecer contrapartida em benfeitorias conforme definição constante do art.11 [leia-se 10º] do presente Decreto. [...]

Art. 10 Nos termos do art. 259 da Lei Complementar nº 482, de 2014, à contrapartida financeira da Outorga Onerosa do Direito de Construir poderá ser substituída por outra contrapartida que traga vantagem ambiental, econômica ou social ao Município, segundo os seguintes critérios:

I - equivalência econômica entre o valor da Outorga Onerosa e a contrapartida oferecida, auferida pelo Poder Público Municipal;

II - aprovação da substituição pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF); e

III - estiver a contrapartida contida em um dos itens dispostos no § 2º deste artigo.

§ 1º A contrapartida substitutiva não poderá ser superior a 40% (quarenta por cento) do valor da outorga concedida ao empreendimento.

§ 2º A contrapartida substitutiva, que será analisada e aprovada pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) e pelo Conselho Municipal de

Gestão Financeira e de Contrapartida do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, deverá consistir em:

I - doação de imóvel ao Poder Público municipal; ou II - construção, ampliação ou reforma de equipamentos públicos municipais;

§ 3º Ficam estabelecidas as seguintes cotas mínimas para aplicação dos recursos e contrapartidas financeiras:

I - 50% (cinquenta por cento) no setor urbano em que a outorga for concedida, em ações de urbanização de vizinhança [...].

II - os 50% (cinquenta por cento) remanescentes podem ser redistribuídos em toda a cidade, com preferência para o bairro ou setor urbano da concessão da outorga, nas seguintes cotas:

[...]

§ 5º O Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) listará as prioridades setoriais a serem beneficiadas com os recursos oriundos da outorga onerosa, relacionando iniciativas na área do Meio Ambiente, Habitação Popular, Patrimônio Cultural, Animação Cultural, e Infraestrutura Urbana.

Adicionalmente, a Instrução Normativa nº 19/2016, da SMDU, estabelece normas do fluxo do processo da OODC quando presente a solicitação de pagamento através de benfeitorias:

Art. 1º O requerente interessado em estabelecer a substituição da contrapartida financeira da outorga onerosa do direito de construir por contrapartida que traga vantagem ambiental, econômica ou social ao município deve protocolar na Unidade do Pró Cidadão um processo de providência, discriminando na súmula que trata-se de Contrapartida de Outorga Onerosa e fazê-lo incluindo:

I – Descrição do pedido incluindo justificativa e processo de licenciamento de edificação vinculado;

II – Apresentação do projeto de intervenção urbanística;

III – Orçamento do projeto de intervenção urbanística;

IV – Cronograma de implantação do projeto.

Art. 2º O processo será encaminhado ao IPUF visando verificar a pertinência do projeto apresentado. O IPUF encaminhará o processo à Secretaria de Obras do Município para parecer sobre a correspondência do projeto e dos valores apresentados e a mesma encaminhará o processo à SMDU para a efetiva autorização.

Art. 3º O habite-se das edificações que se valerem da contrapartida ficará condicionado à entrega completa das mesmas com validação dessas pelo setor de habite-se da SMDU.

Além das entrevistas, o conhecimento dos fatos quanto à OODC com benfeitorias se baseou nas Requisições de Documentos e/ou Informações nº 03 (fls. 40-42) e nº 05 (fls. 46-48) enviadas à SMDU ao IPUF, respectivamente, no dia 05/04/2018.

A SMDU informou que desconhece a existência de processos no Rastreabilidade que contenham parte do pagamento de OODC na forma de contrapartida em benfeitorias (fl. 62), e o IPUF mencionou que estes processos não constam em seus arquivos (fl. 81).

Em razão da inexistência dos processos com OODC em benfeitorias, conforme a SMDU e o IPUF, esta análise ficou parcialmente prejudicada. Todavia, a verificação da documentação pertinente demonstrou que tanto SMDU quanto IPUF não se encontram

preparados para gerir os processos de OODC com contrapartida em benfeitorias.

A SMDU afirmou que a OODC foi regulamentada pelo Decreto (municipal) nº 13.454/14 e que o fluxo dos processos de aprovação de projeto com alvará e alvará de construção com OODC na forma de benfeitorias segue a mesma tramitação daqueles que se utilizam de OODC apenas com contrapartida financeira (vide mapa de processo – fl. 650). Contudo, antes de serem enviados ao Departamento de Registro e Arquivo (DRAP), os processos são tramitados ao IPUF para que se avalie as proposições feitas pelo requerente e se estabeleçam os valores das benfeitorias (fl. 60).

Segundo o IPUF, não existe fluxo referente ao processo de OODC com pagamento na forma de benfeitorias, nem norma que o estabeleça (fl. 81). Além disso, informou que inexistente sistema informatizado para controle das contrapartidas em benfeitorias de OODC (81). O Sistema Rastreabilidade é um sistema de tramitação de processos da Prefeitura de Florianópolis e não emite relatórios gerenciais para controle dos processos com OODC.

Da mesma forma, a SMDU informou que inexistente sistema informatizado na Gerência de Licenciamento para controle das contrapartidas de OODC (fl. 61). Acrescentou que a competência de estabelecer as benfeitorias relacionadas à OODC é do IPUF e que não dispõe de servidores para a fiscalização destes tipos de benfeitorias (fl. 62). O IPUF também informou que não há servidores em seu quadro de pessoal designados para a fiscalização das benfeitorias referentes à contrapartida de OODC, porque, até o momento, não houve em seus arquivos processos com esta demanda (fl. 90).

Com relação à atribuição do IPUF, estabelecida no § 5º do art. 10º do Decreto (Municipal) 13.454/14, verificou-se que este Instituto ainda não listou as prioridades setoriais a serem beneficiadas com os recursos oriundos da OODC (fl. 81).

As causas encontradas para a existência de controles ineficazes para o processo de OODC com benfeitorias foram três. Primeiramente, há a ausência de sistema parametrizado para a extração de relatórios gerenciais sobre os processos de OODC (com contrapartida em benfeitoria). Em segundo lugar, não há fluxograma estabelecido para controle do processo de OODC com contrapartida em benfeitorias. Por fim, acrescenta-se a inexistência de norma que estabelece o fluxo do processo de OODC com contrapartida em benfeitorias.

Essa situação encontrada resulta em pouca clareza entre os atores quanto a certas atribuições e procedimentos correspondentes aos processos que se utilizam de OODC. Menciona-se, ainda, a falta de definição das prioridades para realização das benfeitorias e a insuficiência de relatórios de gestão acerca dos instrumentos de OODC.

Diante do exposto, resta ao Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis:

- **Listar as prioridades setoriais a serem beneficiadas com os recursos oriundos da Outorga Onerosa do Direito de Construir conforme estabelece o §5º do art. 10 do Decreto (municipal) nº 13.454/2014.**

Além disso, sugere-se à Prefeitura Municipal de Florianópolis, à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano, à Secretaria Municipal da Fazenda e ao Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis:

- **Atualizar o sistema de informação existente ou implantar novo que possibilite o registro de todos os dados pertinentes aos processos de Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC – (com contrapartida financeira e benfeitorias), de forma a possibilitar, no mínimo:**
 - i) o preenchimento e revisão da Planilha de Cálculo da OODC no sistema informatizado;
 - ii) a parametrização do fluxo do processo de OODC de modo a interromper automaticamente sua tramitação em caso de não pagamento da OODC ou não conclusão das benfeitorias; e
 - iii) a extração de relatórios por mês/ano que indique quais processos utilizaram OODC, a quantidade destes processos licenciados e o volume financeiro de OODC devido e efetivamente pago.
- **Definir, de forma articulada, e normatizar, o fluxograma do processo de Outorga Onerosa do Direito de Construir (contrapartida financeira e contrapartida em benfeitorias), com a definição dos órgãos responsáveis por cada etapa e o estabelecimento das suas responsabilidades, e inserir os fluxos atualizados no Sistema Rastreabilidade.**

Com a adoção dessas medidas, espera-se que haja uma gestão eficaz do processo de OODC (com benfeitorias), incluindo um fluxograma com as responsabilidades bem definidas, as atribuições de controle do processo de OODC (com benfeitorias) normatizadas e um sistema de informações que gere relatórios acerca da OODC. Além disso, a definição das

prioridades de investimento deve orientar a alocação dos recursos de OODC para a realização das finalidades desse instrumento de política urbanística.

2.1.2.1 Comentários dos Gestores

Em relação a lista de prioridades setoriais, o Superintendente **do IPUF** destaca (fl. 937) que os recursos amealhados com as OODC's são recolhidos em conta própria de titularidade do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU, regulamentado no Decreto 18.711/2018. A gestão dos recursos, segundo o titular do IPUF, é matéria a ser analisada ainda em sede de Plano Diretor, o qual se encontra em fase de alterações propostas pelo PLC-1.715/2018, que trata de mudanças significativas nos institutos, mormente no incentivo de uso misto do artigo 64.

O **Secretário da SMDU** (fls. 938-946), por sua vez, remete para este item os argumentos trazidos para o item 2.1.1 anterior, mesmo porque, trata-se de apontamento idêntico. O titular da pasta concorda que de fato há margem para eventual ampliação de planilhas, fluxos e relatórios, cuja inserção de contrapartidas, órgãos responsáveis, responsabilidades, etc., vem sendo estudados e há de ser aprimorado, com implantação em breve espaço de tempo.

Por fim, também foram chamados a se manifestar sobre o presente item o **Prefeito municipal Gean Marques Loureiro e o Secretário municipal de Fazenda do município, Constâncio Alberto Salles Maciel**, os quais não encaminharam qualquer esclarecimento.

2.1.2.2 Análise dos Comentários dos Gestores

Embora o Titular do IPUF argumente que a gestão dos recursos oriundos da OODC é matéria a ser analisada em sede de Plano Diretor, e que o mesmo se encontra em fase de alterações, o Decreto Municipal nº13.454/2014 encontra-se em vigor e é claro quando dispõe que *o IPUF listará as prioridades setoriais a serem beneficiadas com os recursos oriundos da outorga onerosa*. Portanto, entende-se que a **determinação ao IPUF** deve ser mantida, apenas com o acréscimo de que a aludida atividade seja realizada periodicamente. As **recomendações** atribuídas à Prefeitura Municipal, à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano – SMDU, à Secretaria de Fazenda e ao IPUF **também devem ser mantidas na íntegra**, face a ausência de comprovação das ações efetivamente implementadas, além da ausência de manifestação do Prefeito Municipal e do Secretário de Fazenda.

2.1.3 Controle ineficaz do processo referente ao incentivo do art. 64 da Lei Complementar (municipal) nº 482/14 (Plano Diretor de Florianópolis)

A Lei Complementar (municipal) nº 482/14 (Plano Diretor de Florianópolis), a fim de incentivar o uso misto do solo urbano em Florianópolis, permitiu ao IPUF conceder índices urbanísticos para projetos de construção cujas solicitações sejam aprovadas, em troca de contrapartidas ao município. De forma resumida, este incentivo concede ao requerente a possibilidade de aumentar a taxa de ocupação e/ou o número de pavimentos em relação aos parâmetros estabelecidos para cada zoneamento na Tabela de Limites de Ocupação do Plano Diretor.

Logo já se nota o motivo deste incentivo ter entrado no escopo desta auditoria. Ao resultar na possibilidade de construir, em geral, um ou dois pavimentos adicionais, a concessão deste incentivo tende a gerar uma ampliação do coeficiente de aproveitamento da obra. Esta ampliação, quando já excedido o coeficiente de aproveitamento básico, leva à necessidade de pagamento de outorga onerosa do direito de construir.

Inicialmente, deve-se esclarecer o que a legislação municipal se refere ao instituir o incentivo de “uso misto”. Enquanto a definição básica é combinar o uso residencial com comércio e serviços, reproduz-se abaixo a explicação deste conceito e a motivação desta legislação dada pelo IPUF na resposta à Requisição 05 (fls. 79-105).

Dessa forma, o incentivo para uso misto visa promover usos que chamamos de complementares por usarem a infraestrutura em horários diversos. Então a combinação ideal é o uso residencial com comércio e serviços, sendo que a premissa básica é o do nível do incômodo, ou seja, uma atividade não deve gerar incômodo a outra.

Por fim, o conceito da “fachada ativa” também é um requisito, ou seja, a forma como a edificação se relaciona com a rua é parte fundamental na análise e concessão do incentivo. O conceito de fachada ativa surgiu na década de 1960 e se relaciona de forma direta com as premissas de uso misto do planejamento urbano. A fachada determina o cenário urbano, caso seja um muro alto ou áreas ajardinadas com permeabilidade são dois cenários urbanos diferentes que podem ser criados. O incentivo do uso misto trabalha com o conceito de fachada ativa visando a construção de cenários urbanos que proporcionem espaços de convivência social urbanamente qualificados e seguros. (fl. 88)

Em segundo lugar, deve-se esclarecer que a definição legal do incentivo através do art. 64 está estabelecida em relação aos parâmetros da Tabela de Limites de Ocupação (anexada fls. 364-365), anexa ao Plano Diretor. Nesta tabela, estão definidos, por exemplo, o número máximo de pavimentos, a taxa de ocupação máxima e os coeficientes de aproveitamento para cada macro área de uso urbano de Florianópolis. Uma vez conhecida tal tabela, pode-se apresentar o disposto no art. 64 do Plano Diretor.

Art. 64 (PD) A fim de incentivar o uso misto nas Macro Áreas de Usos Urbanos, fica o IPUF autorizado a dar incentivos em forma de índices urbanísticos, mediante estudos específicos, limitados da seguinte forma:

(Regulamentado pelo Decreto nº 13.574/2014)

I - em qualquer caso, a altura máxima estabelecida para o zoneamento em questão não poderá ser ultrapassado;

II - o incentivo para Taxa de Ocupação ficará limitado em no máximo 20% (T_{Ox1,2}) acima da Taxa de Ocupação estabelecida para o zoneamento em questão;

III - o incentivo para o número de pavimentos máximo ficará limitado em no máximo 25% (n. de pavimentos x 1,25) do número de pavimentos máximo para o zoneamento em questão; e

IV - o incentivo para o Coeficiente de Aproveitamento Máximo fica limitado pelos parâmetros estabelecidos nos incisos II e III deste artigo.

Outra especificidade no que se refere ao incentivo concedido através do art. 64 do Plano Diretor é o papel do IPUF. A solicitação do incentivo deve ser feita diretamente ao IPUF, que analisa e, se aprovada, estabelece a quantidade e o tipo de incentivo concedido. Isto está regulamentado pelo Decreto (municipal) nº 13.574/14.

Art. 13 A utilização dos incentivos relacionados no art. 64 da Lei Complementar nº 482, de 2014, deverá ser solicitada pelo requerente ao IPUF.

§ 1º O pedido formal de solicitação deverá ser protocolado no IPUF e deverá incluir o Memorial Objetivo de Inserção de Vizinhança, o tipo e quantidade de incentivo solicitado e a justificativa para tal solicitação.

§ 2º A resposta à solicitação será emitida pelo IPUF e deverá conter a aprovação ou rejeição do incentivo e o tipo e quantidade de incentivo concedido.

Entretanto, esta é também a única regulamentação existente sobre o art. 64 do Plano Diretor. Isto significa que os critérios utilizados pelo IPUF para análise das solicitações e cálculo das compensações, relativas ao incentivo na forma de índices, foram definidos internamente por este Instituto e não estão normatizados, conforme resposta ao item 12 da Requisição 05 (fl. 89).

Os critérios atualmente utilizados foram descritos pelo IPUF na resposta do item 11 da mesma Requisição (fls. 85-89). Ainda assim, tal instrumento jurídico deve ser acompanhado das devidas regulamentações legais, as quais devem dar transparência sobre os critérios de concessão do incentivo, de cálculo das contrapartidas e quanto aos responsáveis pelos atos de execução e de controle.

O mapa de processo apresentado pelo IPUF demonstra como deve ser o fluxo do processo de incentivo na forma de índices urbanísticos no âmbito do IPUF, segundo o art. 64 do Plano Diretor (fl. 85). Entretanto, este fluxo não evidencia como se dá a interface com a SMDU, em termos de prazos e documentação (Parecer Técnico, Termo de Compromisso de Compensação e Recebimento da entrega da Compensação para fins de Habite-se).

Além disso, não existe norma que estabeleça o fluxo das solicitações referentes ao incentivo do art. 64. O IPUF informou que está elaborando uma regulamentação do art. 64 do Plano Diretor e que o fluxo apresentado deverá compor o decreto de regulamentação (fl. 85).

Ao elaborar o mapa de processo da OODC (fl. 650) e o mapa de processo do Habite-se, identificou-se que o Setor de Habite-se da SMDU não faz nenhuma conferência com relação à conclusão/implementação das compensações referentes ao art. 64 para a concessão do Habite-se.

Quanto ao fluxo dos processos de análise do incentivo do art. 64 do Plano Diretor, especialmente no que se refere à inter-relação entre o IPUF e a SMDU, foi informado, em entrevista, que, na prática, ocorrem duas situações. Estas, por sua vez, foram confirmadas através da análise dos processos no sistema Rastreabilidade.

A primeira situação é quando a solicitação de índices do art. 64 é feita pelo requerente em processo de solicitação/providências no Pró-Cidadão, o qual é tramitado diretamente ao IPUF. O parecer do IPUF aprovando ou rejeitando a solicitação deve ser anexado no processo de aprovação de projetos pelo requerente como documentação inicial ou durante a análise do processo, por solicitação do analista da SMDU.

A segunda situação é quando o requerente dá entrada no processo de aprovação de projeto (ou aprovação de projeto com alvará) e anexa o projeto arquitetônico, o qual já é elaborado considerando o recebimento do incentivo do índice do art. 64, sem aprovação prévia do IPUF, ou anexa neste processo uma solicitação de índices do art. 64. O analista de projetos da SMDU, ao analisar a documentação, encaminha o processo ao IPUF. Se a concessão de índices for aprovada, o parecer de aprovação é anexado aos autos pelo IPUF, o processo retorna ao analista da SMDU e continua a sua tramitação normal. Caso não seja aprovado, o IPUF anexa parecer de rejeição ao processo e o analista da SMDU solicita ao requerente que faça os ajustes das plantas e demais providências necessárias.

Enquanto a primeira situação aproxima-se do fluxo descrito pelo IPUF, a existência de processos que se encaixam na segunda situação mostra que o fluxo do processo de concessão do incentivo do art. 64 do Plano Diretor ainda não se encontra bem estabelecido.

Além disso, o IPUF informou que não há sistema informatizado que emita relatórios gerenciais para controle dos processos, aprovados e rejeitados, que envolvam incentivos do art. 64 (fl. 81). Atualmente, o controle é feito através de planilha no Excel, juntamente com o cruzamento de informações do sistema Rastreabilidade.

A propósito desses controles, o IPUF enviou planilhas com os processos que foram aprovados e os que foram rejeitados (fl. 104). Em ambos os casos, o histórico do

controle tem início somente em junho de 2017. O Quadro 7 mostra um resumo dos processos que tiveram o pedido de incentivo aprovado, entre junho de 2017 e abril de 2018.

Quadro 7 – Incentivos referentes ao art. 64 do Plano Diretor aprovados pelo IPUF entre junho de 2017 e abril de 2018

Ano	Processo	Área Incentivo (m2)	Valor da contrapartida [CUB]	Valor da contrapartida abril/2018 [R\$]
2017	8.352	12.507,00	1.745,04	3.069.525,36
2017	13.218	674,00	151,86	267.121,74
2016	42.077	860,00	226,65	398.677,35
2017	69.063	1.962,80	404,06	710.741,54
2017	72.608	516,73	136,18	239.540,62
2016	86.932	800,00	132,04	232.258,36
Total	-	17.320,53	2.795,83	4.917.864,97

Fonte: TCE/SC, a partir dos dados fornecidos pelo IPUF (fl. 104).

A seguir, foi selecionada uma amostra não estatística de nove processos de solicitação do incentivo do art. 64 do Plano Diretor para análises mais detalhadas, segundo os critérios e procedimentos definidos na matriz de planejamento (PT-11). A amostra foi selecionada a partir das listas de processos de solicitação de incentivo aprovadas e rejeitadas pelo IPUF (Anexos 05 e 06 – fl. 104) enviadas ao TCE/SC, em resposta à Requisição 05 (fls. 78-105). Dos nove processos selecionados, cinco foram aprovados e quatro rejeitados pelo IPUF. Os processos da amostra são apresentados no Quadro 8³⁰.

³⁰ Os critérios definidos para seleção da amostra referente aos processos com requerimento para utilização do incentivo do art. 64 do Plano Diretor são descritos a seguir.

Foram selecionados cinco processos nos quais o IPUF aprovou a concessão do incentivo do art. 64, com base na resposta à Requisição 05/AOP/DAE – Anexo 5 (fl. 104): a) três processos de solicitação ao IPUF (8.352/69.063/72.608) selecionados com base no maior valor da contrapartida em abril/2018, para os quais pesquisou-se no sistema Rastreabilidade os correspondentes processos de aprovação de projeto/alvará, e b) dois processos de aprovação de projetos (12.755/86932).

Também, selecionaram-se cinco processos nos quais o IPUF rejeitou a concessão do incentivo do art. 64, a partir da resposta à Requisição 05/AOP/DAE – Anexo 6 (fl. 104): a) três processos de aprovação de projetos (2.640/37.292/39.980) e, aleatoriamente, um processo de solicitação (11.375) e um processo de providências (20.399), para os quais realizou-se pesquisa no sistema Rastreabilidade para localizar os respectivos processos de aprovação de projeto/alvará. Contudo, não foi possível identificar o processo de aprovação de projeto/alvará correspondente ao processo de providências 20.399, o que ocasionou sua retirada da amostra, totalizando nove processos ao final.

Quadro 8 – Processos de aprovação de projeto da amostra com solicitação do incentivo do art. 64 do Plano Diretor de Florianópolis

Número do processo de aprovação de projeto	Número do processo físico de solicitação do art. 64 ao IPUF	Incentivo do art. 64 foi aprovado pelo IPUF?	Há parecer técnico do IPUF?		Termo de Compromisso de Compensação?	
			No processo físico de solicitação?	No processo digital de aprovação de projeto?	No processo físico de solicitação?	No processo digital de aprovação de projeto?
1699/2016	8352/2017	Sim	Sim	Não	Não	Não
12755/2017	13218/2017	Sim	Não	Sim	Não	Não
28086/2018	69063/2017	Sim	Sim	Sim	Não	Processo de aprovação de projeto em andamento
86932/2016	86938/2016	Sim	Sim	Sim	Não	Não
72067/2017	72608/2017	Sim	Não	Processo de aprovação de projeto em andamento	Sim	Processo de aprovação de projeto em andamento
39980/2017	Não há	Não	Não há processo físico	Sim	Não se aplica	Não se aplica
11358/2018	11375/2018	Não	Sim	Processo de aprovação de projeto em andamento	Não se aplica	Não se aplica
37292/2017	Não há	Não	Não há processo físico	Sim	Não se aplica	Não se aplica
2640/2018	Não há	Não	Não há processo físico	Sim	Não se aplica	Não se aplica

Fonte: TCE/SC, a partir dos dados fornecidos pelo IPUF (PT-11).

Passa-se, então, à análise dos processos da amostra.

- a) Verificou-se que, em três processos da amostra (39980/2017, 37292/2017 e 2640/2018) a análise do IPUF ocorreu no processo de aprovação de projetos, o que não é o indicado segundo o fluxo fornecido pelo IPUF (fl. 85). Os seis processos restantes apresentavam solicitação do incentivo ao IPUF, por meio de processo específico (físico).
- b) A análise dos 6 processos físicos de solicitação ao IPUF (1699/16, 12755/17, 28086/18, 86932/16, 72067/17 e 11358/18) demonstrou que 2 processos não tinham Parecer Técnico do IPUF anexado (Processos de aprovação de projeto 12.755/2017 e 72.067/2017); e apenas 1 processo tinha o Termo de Compromisso de Compensação (TCC), embora sem assinatura (Processo de aprovação de projeto 72.067/2017 e processo físico correspondente 72.608/2017– fls. 403-408). De acordo com e-mail enviado pelo IPUF no dia 13/06/2018 (fls. 425-426), este termo estava, nessa data, na assessoria jurídica do IPUF para assinatura. Neste e-mail também foram enviados os TCCs assinados dos processos de aprovação de projeto 1699/2017 - processo físico 8.352/2017- (fls. 409-417) e 12755/2017 – processo físico 13218/2017 - (fls.418-424). Ainda

de acordo com o e-mail do IPUF, os processos 28.086/2018 e 86.932/2018 não tinham TCCs.

- c) Com relação ao processo de aprovação de projeto 1.699/2016, o IPUF informou que aprovou a concessão de índices urbanísticos do art. 64 no processo de Solicitação 8.352/2017, conforme pode se observar na resposta contida no Anexo 5 da resposta do IPUF à Requisição 05 (fl. 101). No entanto, não foi anexado Parecer do IPUF aprovando o incentivo do art. 64 ao processo 1.699/2016, e nem o correspondente Termo de Compensação. Sendo assim, o projeto foi aprovado e o Alvará de Construção concedido sem a comprovação, no processo, da aprovação da concessão dos índices do art. 64 e nem a respectiva compensação. Além do mais, a planilha de deferimento correspondente não menciona a utilização do incentivo do art. 64 (fl. 427). Assim, sem esta informação na planilha de deferimento, não há como saber se o total de metros quadrados de outorga onerosa informado nesta planilha já considera os metros quadrados concedidos através do art. 64. Logo, também não é possível confirmar se a área de incidência de OODC da Planilha de Cálculo da OODC também já considera os metros quadrados concedidos através do art. 64.
- d) Observou-se que a Planilha de Deferimento utilizada pelos analistas não tem padrão estabelecido pela SMDU: tanto o formulário quanto a forma de preenchimento variam de um analista para outro. Isto pode ser verificado nos deferimentos dos processos 1.699/2016 (processo de aprovação de projeto com alvará), deferido em 26/09/17 (fl. 427); e 12.755/2017 (processo de aprovação de projeto), deferido em 18/08/17 (fls. 428-429).
- e) Não foi identificado o Termo de Compensação referente ao art. 64 nos três processos de aprovação de projeto arquivados (1.699/2016, 12.755/2017, e 86.932/2016). Logo, estes projetos foram aprovados sem se verificar a assinatura do requerente no Termo de Compensação. O risco, nesses casos, baseado no que ocorreu no processo 1.699/2016, é a concessão do licenciamento de construção sem esta conferência. Isto significa que o requerente pode ter a permissão para construir pavimento adicional e aumentar a taxa de ocupação e o índice de aproveitamento sem firmar um compromisso para realizar a compensação ao município.
- f) No que tange ao processo de aprovação de projeto 12.755/2017, mesmo a solicitação do incentivo do art. 64 tendo sido feita pelo requerente diretamente ao IPUF (processo de solicitação 13218/2017), o parecer correspondente não foi

anexado ao processo de aprovação de projeto. Foi necessário que o analista da SMDU, posteriormente, tramitasse novamente o processo de aprovação de projeto ao IPUF, para o analista deste órgão anexar o parecer referente ao art. 64 ao processo 12755/2017 (espelho do processo – fls. 430-434).

- g) Quanto ao processo 72067/2017, a solicitação dos índices do art. 64 foi feita diretamente ao IPUF (Processo físico 72608/2017). Porém, não foi anexado parecer do IPUF no processo de aprovação de projeto autorizando a construção do 5º pavimento, na forma prevista no art. 64 da LC 482/14. Foi necessário que o analista da SMDU solicitasse a apresentação da aprovação correspondente pelo IPUF.
- h) No processo 86932/2016, a solicitação dos índices do art. 64 foi feita diretamente ao IPUF (processo 86938/2016). Este Instituto não anexou o parecer técnico no processo de aprovação de projeto, o que obrigou o analista da SMDU a encaminhar o processo para o IPUF solicitando o parecer referente ao art. 64, o qual foi posteriormente anexado.

A causa encontrada da situação de controles ineficazes referentes ao incentivo do art. 64 do Plano Diretor é a ineficiência dos Decretos (municipais) nº 13.574/14 e 13.454/14 em regulamentar o conteúdo normativo do art. 64 do Plano Diretor, de modo a lhe conferir efetiva execução, considerando fatores como o fluxo do processo, os critérios de análise da solicitação, os critérios de cálculo da compensação, os pontos de controle, e a documentação subjacente.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, o regulamento é um “ato geral e (de regra) abstrato, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução de lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública”³¹. No caso em tela, verifica-se uma omissão do Poder Público em especificar, entre outros, os critérios de cálculo da compensação pela concessão do incentivo do art. 64 do Plano Diretor. Este não foi o caso da OODC, a qual teve os critérios de cálculo pormenorizados no Decreto (municipal) nº 13.454/14.

E, novamente, menciona-se a insuficiência de relatórios sobre os processos de OODC (neste caso, os processos com o incentivo do art. 64 do Plano Diretor).

Já as consequências desta situação são: i) a falta de padrão no fluxograma, nos controles e na documentação dos processos referentes ao art. 64 do Plano Diretor; ii) a

31 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 311.



ausência de critérios formais para análise das solicitações e cálculo das compensações relativas ao incentivo na forma de índices do art. 64 do Plano Diretor; e iii) a falta de clareza entre os atores quanto a certas atribuições e procedimentos correspondentes aos processos que se utilizem de OODC, TDC e incentivo do uso misto na forma de concessão de índices urbanísticos do art. 64 do Plano Diretor.

Desse modo, resta à Prefeitura Municipal de Florianópolis:

- **Regulamentar o artigo 64 da Lei Complementar (municipal) nº 482/14 - Plano Diretor de Florianópolis, de forma a incluir, no mínimo, critérios de análise da solicitação, critérios de cálculo da compensação, critérios de fiscalização das compensações, especificação dos documentos gerados ao longo do processo, especificação do fluxograma do processo com a indicação dos atores envolvidos e suas atribuições.**

Além disso, sugere-se à Prefeitura Municipal de Florianópolis, à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano e ao Instituto de Planejamento Urbano:

- **Atualizar sistema de informação existente ou adotar novo sistema que gere relatórios acerca dos processos que utilizaram índices urbanísticos concedidos por meio do art. 64 da Lei Complementar (municipal) nº 482/14 - Plano Diretor de Florianópolis, de modo a incluir, no mínimo:**
 - i) a indicação dos processos com uso do art. 64 do Plano Diretor;
 - ii) a quantificação (em metros quadrados) e o valor financeiro do benefício concedido; e
 - iii) as especificações da compensação devida pelo requerente.
- **Inserir o fluxo atualizado do art. 64 da Lei Complementar (municipal) nº 482/14 - Plano Diretor de Florianópolis no sistema Rastreabilidade.**

Espera-se, com a implementação dessas medidas, que o art. 64 do Plano Diretor seja devidamente regulamentado, de modo a conferir efetiva execução ao estabelecido na Lei Complementar (municipal) nº 482/14. Além disso, almeja-se a definição clara do fluxograma dos processos contendo o incentivo do art. 64 do Plano Diretor, sua normatização e inserção no sistema Rastreabilidade. Por fim, espera-se que o sistema de informação utilizado gere

relatórios acerca desse instrumento. No geral, com essas medidas, espera-se uma gestão mais eficaz do processo de OODC (com incentivo do art. 64 do PD).

2.1.3.1 Comentários dos gestores

O **dirigente maior do IPUF**, Sr. Ildo Raimundo da Rosa, em sua manifestação única para todos os itens (fls. 935-937), não fez menção ao que se pede neste apontamento, além dos argumentos já apresentados e analisados no item 2.1.1.2 deste Relatório, reafirmando, todavia, que aquele Instituto vem envidando esforços para promover a gestão dos Institutos de forma responsável e totalmente voltada para os interesses da coletividade, colocando-se à disposição da Corte de Contas para esclarecer no que for preciso ou acatar as recomendações de modo efetivo, dentro das limitações decorrentes dos trâmites administrativos e sobretudo dentro das normas legais.

O **Secretário da SMDU**, Sr. Nelson Gomes Mattos Júnior, ao tratar do apontamento em tela (fls. 938-946), afirma que é o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF que deverá melhor esclarecer e adequar procedimentos, por deter a competência administrativa para tal. Por fim, o Senhor **Gean Marques Loureiro, Prefeito Municipal**, não juntou qualquer manifestação.

2.1.3.2 Análise dos Comentários dos Gestores

No que se refere ao argumento do **secretário da SMDU**, no sentido de que ao IPUF caberia se manifestar por manter esta a competência administrativa para tal, considerando-se que a recomendação foi atribuída **ao IPUF, a SMDU e a Prefeitura Municipal**, e considerando-se também que os normativos do Município não deixam claro a quem compete especificamente as questões levantadas, entende-se que **a recomendação deva ser mantida nos termos inicialmente apontados**.

Quanto à determinação ao Sr. Prefeito Municipal para Regulamentar o artigo 64 da Lei Complementar nº 482/2014, complementarmente, em consulta a rede mundial de computadores, constatou-se a existência do Decreto Municipal nº 20.494, de 15 de julho de 2019, que **regulamenta o artigo 64 da Lei Complementar Municipal de Florianópolis nº 482/2014**.

Ao analisar o aludido Decreto, constatou-se que estão presentes critérios de análise da solicitação e de cálculo da compensação nos art. 1º a 7º, com exceção do art. 2º. Partindo da premissa de que é competência da Prefeitura Municipal definir os elementos para viabilizar a aplicação do art. 64 da Lei em comento, entende-se que a ausência de critérios de



fiscalização das compensações, especificação dos documentos gerados ao longo do processo, especificação do fluxograma do processo com a indicação dos atores envolvidos e suas atribuições decorre da avaliação da Unidade Gestora quanto aos itens relevantes e necessários para estarem contidos no Decreto de regulamentação.

Assim, apesar de haver espaço para aperfeiçoamentos (com a inclusão dos aspectos mencionados no Decreto Municipal n. 20.494/2019, ou edição de normas técnicas específicas), esta equipe de reinstrução compreende que foi atendida a recomendação de regulamentar o art. 64 da Lei Complementar Municipal de Florianópolis n° 482/2014.

Corroborando, registre-se que o art. 2º do referido decreto especifica que o IPUF é responsável pela resposta à solicitação de concessão de Incentivo de Uso Misto e que tal pedido deve ser requerido previamente ao da solicitação de Aprovação de Projeto. O § 3º do art. 2º do mencionado decreto traz a responsabilidade do IPUF na regulamentação dos parâmetros do estudo específico a ser entregue pelo solicitante.

Ao consultar o site do IPUF, no dia 04/10/2019³², verificou-se que o Instituto disponibilizou página específica para a concessão do art. 64 em que constam:

- a) Documentação a ser apresentada pelo solicitante;
- b) Fluxograma simplificado voltado ao solicitante, mas sem constar as etapas existentes nas Secretarias da Prefeitura ou IPUF; e
- c) Modelo, guia e exemplo de estudo padrão.

Em razão do exposto e também em razão de que se recomenda a atualização do sistema de informação que gere relatórios acerca dos processos que utilizaram índices urbanísticos concedidos por meio do art. 64 da Lei Complementar (municipal) n° 482/14, esta equipe de reinstrução entende desnecessário, também, manter a recomendação de inserir o fluxo atualizado do art. 64 da mesma Lei Complementar, pois a providência está contida na atualização do sistema.

2.2 ANÁLISE DOS ACHADOS RELATIVOS À 2ª QUESTÃO DE AUDITORIA

A segunda questão da auditoria é: “Os controles existentes nos órgãos e entidades participantes da gestão e operacionalização da TDC em Florianópolis estão estruturados de forma a permitir que os atos praticados na utilização deste instrumento reflitam as regras da legislação aplicável?”

³² PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF). Incentivo ao uso misto. Disponível em: <https://ipuf.webflow.io/instrumentos/uso-misto>, acesso em 04 out. 2019.

Para responder a esta questão, foram consideradas as informações recebidas na entrevista ocorrida na PGM no dia 28/02/2018 (PT-05) bem como as entrevistas realizadas nos outros órgãos. Foram analisados os documentos, informações e planilhas requisitados por meio da Requisição 04, de 05/04/2018 (fls. 43-45) e, por fim, foram analisados processos específicos através do sistema Rastreabilidade.

Parte da análise com relação a essa questão de auditoria ficou prejudicada, uma vez que os controles existentes na PGM com relação à TDC foram descontinuados no início de 2017. Isto, por si só, mostra a necessidade de se reestruturar os controles sobre a TDC no município de Florianópolis.

Assim, optou-se por agrupar o resultado da análise das informações coletadas e dos procedimentos realizados na fase de execução em um achado de auditoria: “inexistência de controle do processo de Transferência do Direito de Construir (TDC) desde 2017”.

Portanto, ao responder a esta questão, a equipe de auditoria identificou a seguinte situação:

2.2.1 Inexistência de controle do processo de Transferência do Direito de Construir (TDC) desde 2017.

A TDC, conforme já foi explanado na introdução deste relatório, é um instrumento que está baseado em três fatos jurídicos ou eventos diferentes:

1. Quando a Prefeitura, através de um de seus órgãos, cria índice construtivo, por exemplo ao realizar um processo de desapropriação ou de tombamento de determinada edificação, e decide realizar todo ou parte da compensação devida através da cessão de índices construtivos a um particular. O rol de possibilidades de uso deste mecanismo está definido no Plano Diretor de Florianópolis, Lei Complementar (municipal) nº 482/14, incisos I a V do art. 260. Portanto, através da utilização deste mecanismo, ao longo dos anos, foi sendo criado um estoque de potencial construtivo, em m², que funciona como uma espécie de “título” que permite aos seus detentores ampliar a sua área de construção em áreas permitidas pelo PD. Este potencial construtivo pode ser utilizado pelo seu detentor ou ser vendido a outros particulares.
2. Percebe-se, então, que existe um mercado secundário para tais “títulos”, ou metros quadrados de potencial construtivo, negociados livremente entre particulares. Há, portanto, um fluxo de transação de metros quadrados alterando continuamente a posição de estoque de potencial construtivo gerado pela Prefeitura. Com relação a essas transações, o curso do processo segue com o

registro dessa venda ou aquisição de metros quadrados de potencial construtivo num cartório de registro de imóveis e, posteriormente, apresentação deste registro em um órgão da Prefeitura para controle desse processo, com a liquidação das posições negociadas de índices e a atualização do estoque detido pelos particulares.

3. O fim do processo se dá com o emprego desses índices durante o processo de aprovação de projetos e/ou alvarás de construção. O Plano Diretor, através da Tabela de Limites de Ocupação, regula as áreas onde é possível o acréscimo do coeficiente de aproveitamento e do número de pavimentos através da utilização da TDC, isto é, da aquisição desses índices construtivos no mercado. Em tese, o órgão que calcula o valor a ser pago de OODC e concede o alvará de construção deve checar se o requerente possui um estoque de índice, caso haja requerimento de utilização de TDC. Por outro lado, o órgão da prefeitura que faz o controle da TDC deve estar ciente da utilização daquele índice para realizar a sua baixa no estoque do particular.

Dito isto, por meio de entrevista realizada na PGM no dia 28/02/2018 (PT-05), foi informado que uma parte significativa do controle dos processos de TDC que envolve os eventos descritos acima era realizado, até um passado recente, na PGM. Além disso, manifestações da SMDU, em respostas às requisições de documentos e informações desta Corte, mencionaram a responsabilidade da PGM com relação ao controle da TDC, conforme será visto no decorrer desta exposição.

No entanto, segundo relatado nessa entrevista, todo o controle realizado pela PGM foi descontinuado em março de 2017. A partir de então, de acordo com os presentes, este controle não teria mais ocorrido naquele órgão e, a princípio, em nenhum outro.

Buscou-se confirmar estas informações por meio da Requisição de Documentos nº 4 enviada à PGM no dia 05/04/2018 (fls. 43-45). A resposta foi protocolada em 07/06/2018 (fls. 303-340).

Esta resposta da PGM confirmou que os lançamentos de débitos e créditos da TDC eram realizados, até dezembro de 2016, pela Gerência de Patrimônio Imobiliário – GEPAL/PGM. Tais lançamentos eram feitos em sistema de registro próprio deste órgão (SIGID). No início de 2017, no entanto, houve a descontinuidade destas atividades na PGM (fl. 309).

Ressalta-se que não há uma norma que atribua a responsabilidade pelo controle da TDC à PGM. Esta foi uma decisão gerencial da Prefeitura e seus órgãos. Ao mesmo tempo, não foi identificada uma razão para a cessação destes controles naquele órgão.

A única regulamentação existente hoje no município sobre a TDC é o art. 260 da Lei Complementar (municipal) nº 482/14 (Plano Diretor de Florianópolis). O parágrafo 10 deste artigo estabelece que o município expedirá certidão na qual constará o montante do potencial construtivo que será transferido mediante escritura, devendo ser averbada nas respectivas matrículas imobiliárias. Trata-se do momento da criação de índices. Já o parágrafo 13 estipula que caberá à PGM emitir parecer sobre a regularidade das certidões apresentadas pelos titulares do direito de transferência. Trata-se de atribuição específica da PGM relativa aos eventos de negociação e uso de índices. A norma dispõe que a PGM deve se manifestar quanto a regularidade das certidões, mas não faz menção ao controle do fluxo e estoque de índices no município.

Sabe-se que este controle era feito pela Gerência de Patrimônio Imobiliário – GEPAL, na PGM, até o início de 2017. A PGM justificou afirmando que “no início de 2017 houve a descontinuidade do serviço em função da reforma administrativa e redução do quadro de servidores para adequação ao limite prudencial” (item 11 da resposta à Requisição 04 – fl. 309). Esta, entretanto, não justifica a descontinuidade dos controles sobre esse instrumento no âmbito da Administração Municipal.

Ficou claro, durante a execução desta auditoria, que as responsabilidades entre os órgãos que participam do fluxo desse instrumento não estão bem definidas, assim como não existe uma normatização sobre as atribuições e controles dos processos de TDC, o que é evidenciado nos parágrafos seguintes.

Com relação ao controle da geração do direito de construir, a SMDU afirmou (Ofício nº 304/18) que é efetuado pela SMI (Secretaria Municipal de Infraestrutura), pelo Gabinete do Prefeito e pela PGM. Segundo o Gabinete do Prefeito (Ofício nº 246/18), os dados sobre a quantidade de potencial construtivo concedido pelo Município podem ser concedidos pela SMDU (fl. 302). Já a SMI informou (Ofício nº 242/18) não ter gerência sobre essas informações (fl. 282).

No que tange ao controle das transações de TDC, a SMDU afirmou que é efetuado pela PGM na baixa do direito de construir e anuência nas transações comerciais entre particulares.

No que tange ao uso do potencial construtivo através da TDC, a SMDU utiliza a informação de uso da TDC nos processos de aprovação de projeto com alvará e alvará de construção, além do fato que a TDC deve ser considerada no cálculo da OODC, o que

também é realizado pela SMDU. Em seguida, segundo a SMDU, estes processos que fazem uso da TDC, “durante a análise e antes de seu deferimento, são remetidos à Procuradoria Geral do Município para que seja procedida a baixa no Direito de Construir relativo às áreas que estão sendo utilizadas nos projetos. Após a baixa, o processo retorna à GL/SMDU, para o que o analista possa dar seguimento na tramitação” (SMDU, Requisição 06, Resposta da Questão 04, fl. 285).

Quanto ao controle do uso da TDC, com responsabilidades até então divididas entre a SMDU e PGM, a SMDU afirmou que não existe “norma que estabeleça o fluxo dos processos de Transferência de Direito de Construir – TDC, por parte desta secretaria” (SMDU, Resposta da Questão 05, Requisição 06, fl. 285).

Além disso, informou também que não existe um sistema informatizado que emita relatórios gerenciais para o controle da TDC. Assim, essa secretaria não consegue informar a lista de obras que utilizaram TDC nos anos 2015, 2016 e 2017, nem a quantidade de metros quadrados de potencial construtivo utilizado em cada obra através de TDC (e, conseqüentemente, utilizado no cálculo da OODC). Por fim, a SMDU informou que este controle, hoje, é exercido pela PGM, por meio de sua Gerência de Patrimônio Imobiliário (SMDU, Requisição 06, Resposta da Questão 07, fl. 285, e Resposta da Questão 13, Requisição 06, fls. 62-63 e 286).

Segundo a PGM, não há fluxo de procedimento específico naquele órgão para a TDC e também não há regulamento específico (fl. 308). Na sua visão, “o lançamento dos créditos ou baixa de débitos ocorre no fluxo de outros procedimentos, tais como desapropriações ou aprovações de projetos. Trata-se, pois, de atividades simples, de mera conferência de dados e registro” (item 01 da resposta da Requisição 04 – fl. 308). Quando o fluxo e as competências estiverem bem estabelecidos, esta deveria ser, de fato, uma atividade simples, embora de suma importância para o controle dos estoques de índices construtivos e do seu uso no município de Florianópolis.

Para verificar o controle sobre a criação de índices construtivos neste município, foi solicitado à PGM, no item 11 da Requisição 04 (fl. 44), a quantidade de potencial construtivo concedido pelo Município nos casos estabelecidos no art. 260, I a V, do Plano Diretor, nos anos 2015, 2016 e 2017.

Segundo a PGM, “o sistema não registrava a quantidade de potencial construtivo por período. Na prática, seria necessário pesquisar manualmente cada um dos processos que deram origem ao potencial construtivo” (resposta do item 11 da Requisição 04 – fl. 309). Segundo a resposta deste mesmo item, a PGM apenas realizava os lançamentos de débitos e créditos na Gerência de Patrimônio Imobiliário. Ou seja, não há um controle sobre quanto se

criou de potencial construtivo desde que se começou a utilizar este instrumento, e nem o controle das obras e/ou pessoas que receberam estes índices.

Para verificar o controle sobre o uso de índices construtivos obtidos através da TDC em Florianópolis, foi solicitado à PGM, no item 10 da Requisição 04 (fl. 44), as obras, a quantidade de metros quadrados utilizados através de TDC e os respectivos números dos processos no sistema Rastreabilidade cujo proprietário utilizou-se da TDC nos anos 2015, 2016 e 2017.

Ressalta-se que esta mesma solicitação foi feita à SMDU, no item 13 da Requisição 03 (fl. 41). No entanto, a PGM não dispõe desta informação (resposta do item 10 da Requisição 04 – fl. 309), sendo que a SMDU também não (resposta do item 13 da Requisição 03 – fls. 63 e 286). Assim, não há um controle sobre quais obras e qual a quantidade de índices construtivos foram utilizados através de TDC.

Para verificar o controle sobre as transações de índices construtivos, foi solicitado à PGM, no item 13 da Requisição 04 (fl. 45), os registros de compra e venda de índices, com a quantidade de metros quadrados e a identificação do comprador e vendedor de cada transação. Pela resposta da PGM (resposta do item 13 da Requisição 04 – fl. 310), entende-se que este tipo de controle não existe. O que era feito, conforme pode ser inferido das respostas da Requisição 04, até o início de 2017, era o registro (lançamento) e a baixa de índices nos estoques particulares quando havia recebimento de índice, transação com índices e usos de índices.

Depreende-se que os controles sobre criação, fluxos e usos de índices são importantes pois, entre outros motivos, impactam o estoque de índices de cada pessoa. No item 14 da Requisição 04 (fl. 45), foi solicitado à PGM o estoque de potencial construtivo em 31 de dezembro de 2015, 2016 e 2017, identificando os proprietários e as quantidades de potencial construtivo por proprietário nessas datas.

Em sua resposta, constam apenas os estoques de direito de construir com a posição de outubro de 2016 (fls. 314-340). Segundo o item 13 da resposta da Requisição 04, esta é a última listagem disponível (fl. 310). De acordo com esse relatório, em outubro de 2016 havia um total de 578.995,43 metros quadrados de índices construtivos em posse de agentes particulares. Ademais, notam-se duas posições nessa listagem que totalizam 5.498 metros quadrados de saldo negativo (fls. 334 e 339). Pode-se inferir, desta situação, que se trata de erro ou de eventual utilização de índices através de TDC sem possuí-los previamente. Isto evidencia os riscos e a necessidade de controles bem estabelecidos quanto ao processo da TDC.



Por fim, foi feita uma amostra (não estatística) de processos de aprovação de projeto e/ou aprovação de alvará com sete processos para análises específicas. O Quadro 9 mostra as situações encontradas com relação a estes processos que evidenciam algumas falhas nos seus fluxos.



Quadro 9 – Situações encontradas na amostra de processos que contêm uso de TDC

Número do processo de alvará (Sistema Rastreabilidade)	Ano do Alvará de Licença	Consta nome do analista responsável pelo preenchimento da planilha de cálculo da outorga?	Consta nome do analista responsável pelo preenchimento da planilha de deferimento?	Consta escritura pública da aquisição da TDC anexada ao processo eletrônico?	Processo foi encaminhado à PGM para baixa na TDC?	Houve despacho da PGM confirmando que fez a baixa dos índices no estoque do requerente?
(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)
27779/17	2017	Sim	Sim	Não	Não (fl.440)	Não
66568/16	2016	Sim	Sim	Sim	Não (fl. 443)	Não
15530/17	2017	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
84663/16	2016	Sim	Sim	Sim	Não (fl. 447)	Não
17768/17	2017	Não (fl. 435)	Não (fl. 438)	Sim	Não (fl. 450)	Não
59942/16	2016	Sim	Não (fl. 439)	Não	Sim	Sim
40276/15	2015	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: TCE/SC, a partir da consulta dos processos no sistema Rastreabilidade (PT-13).

A coluna C mostra que houve um processo (17768/17) sem assinatura na planilha de cálculo da OODC, enquanto a coluna D mostra que houve dois processos (17768/17 e 59942/16) sem assinatura na planilha de deferimento. A coluna E mostra que três processos (27779/17, 15530/17 e 59942/16) não contêm a escritura pública que comprove que o requerente fez a aquisição daquele potencial construtivo. As escrituras dos processos que constam na amostra foram anexadas ao processo (fls. 371-382). Além disso, ficou evidenciado que a SMDU não encaminhou quatro processos (27779/17, 66568/16, 84663/16 e 17768/17) à PGM para baixa daqueles índices utilizados no estoque do requerente – coluna F e G.

Além disso, foi realizada uma conferência dos cálculos em relação à OODC com relação aos processos que fizeram uso de potencial construtivo adicional através da TDC. Parte-se do princípio de que todo uso de coeficiente de aproveitamento, além do coeficiente básico, deve dar-se acompanhado de compensação ao município através da OODC. Os resultados dessa análise são apresentados no Quadro 10.

Com relação a este quadro, a coluna C mostra a área do terreno e a coluna D mostra o coeficiente de aproveitamento total da construção (isto é, trata-se do coeficiente de aproveitamento já incluindo eventuais áreas já adquiridas através de TDC). A coluna F mostra o coeficiente de aproveitamento que supera o coeficiente básico. Nos casos dos processos da amostra, todos apresentam coeficiente de aproveitamento básico unitário (coluna E). A coluna G mostra a quantidade de metros quadrados adquiridos através de TDC, conforme constam nas Planilhas de Deferimento correspondentes. A coluna H apresenta a quantidade de metros quadrados de solo criado, isto é, a área adicional ao coeficiente básico sobre a qual incide OODC, enquanto a coluna I apresenta a quantidade de solo criado excluindo a área adquirida

por TDC. A coluna J apresenta a área de incidência informada na Planilha de Deferimento enquanto a coluna K apresenta a área de incidência informada na Planilha de OODC.



Quadro 10 – Outras situações encontradas na amostra de processos que contêm uso de TDC

Número do processo de alvará (Rastreabilidade)	Ano do Alvará de Licença	Área do Terreno (m2) - Planilha de Deferimento	Coef. de Aproveitamento (total) - Planilha de Deferimento	Coef. de Aproveitamento Básico da Área	Coef. de Aproveitamento além do Coef. Básico	Quantidade de TDC aprovada na Planilha de Deferimento (M ²)	Solo Criado (M ²) COM incidência de OODC	Solo Criado SEM uso de TDC (M ²)	OODC informada na Planilha de Deferimento (M ²)	Área de Incidência de OODC (M ²) na Planilha de OODC	M ² de TDC foram cobrados?
(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F = D - E)	(G)	(H = F * C)	(I = H - G)	(J)	(K)	(L)
27779/17	2017	1.058,7	4,4000	1,0	3,4	423,2	3.599,5	3.176,3	4.235,0	4.235,0	Sim
66568/16	2016	1.305,0	2,6400	1,0	1,6 4	183,1	2.140,2	1.957,2	1.957,5	1.957,5	NÃO (100%)
15530/17	2017	1.006,0	2,9600	1,0	2,0	462,6	1.971,8	1.509,2	2.515,0	2.151,0	Sim
84663/16	2016	1.350,0	2,5170	1,0	1,5	634,8	2.048,0	1.413,2	2.025,0	2.025,0	NÃO (Parcial)
17768/17	2017	1.350,0	2,7600	1,0	1,8	350,3	2.376,0	2.025,7	2.025,0	2.025,0	NÃO (100%)
59942/16	2016	3.046,3	3,1746	1,0	2,2	2.342,7	6.624,4	4.281,7	6.714,4	6.714,4	Sim
40276/15	2015	962,3	2,8200	1,0	1,8	552,1	1.751,4	1.199,3	1.443,5	1.443,5	NÃO (Parcial)

Fonte: TCE/SC, a partir da consulta aos processos no sistema Rastreabilidade (PT-13).

Conforme pode ser observado no Quadro 10, o processo 66568/16 (fls. 464-469) teve área de incidência de OODC utilizada na Planilha de Cálculo de OODC de 1.957,5 m² (coluna K). Sua área de solo criado total foi de 2.140,2 m² (coluna H). A diferença, de 183,1 m², representa a quantidade de TDC adquirida (coluna G) que, como visto, não foi incluída no cálculo da OODC e, portanto, não cobrada. O mesmo vale para o processo 17768/17 (fls 470-478). Ele teve área de incidência de OODC utilizada na Planilha de Cálculo de OODC de 2.025,0 m² (coluna K). Sua área de solo criado total foi de 2.376,0 m² (coluna H). A diferença, de 350,3 m², representa a quantidade de TDC adquirida (coluna G) que, como visto, não foi incluída no cálculo da OODC e, portanto, também não cobrada.

Os processos 84663/16 (fls. 479-487) e 40276/15 (fls. 488-494) têm a área de incidência de OODC na Planilha de OODC (coluna K) menor que a área total de solo criado (H), embora a diferença seja um valor inferior ao total aprovado de TDC (G), indicando a cobrança apenas parcial desta. Destaca-se que no processo 15530/17 o valor de incidência de OODC apresenta divergência entre a Planilha de Deferimento (2.515,0 m²) e a Planilha de OODC (2.151,0 m²). Já os processos 27779/17 (fls. 495-497), 15530/17 (fls. 498-501³³) e 59942/16 (fls. 502-505) apresentam área de incidência de OODC na Planilha de OODC (coluna K) superior a área de solo criado calculada na coluna H.

Entre as causas para as situações aqui encontradas destaca-se a falta de regulamentação formal e suficientemente clara sobre as competências e responsabilidades de controle sobre este instrumento no município de Florianópolis. Já a causa da descontinuidade dos controles da TDC realizados, até o início de 2017, não puderam ser identificados.

Há um conjunto de efeitos e riscos potenciais que resultam desta falta de controle. A prefeitura, ao criar índices, emite um título similar a um instrumento financeiro. Este é negociado numa espécie de mercado secundário de balcão, o qual necessita de uma entidade que registre tais negociações e sirva de compensação das posições (ou, conforme comumente chamado em mercados de ativos, *clearing*), isto é, faça a baixa nas posições daqueles detentores de estoque de índice. Este papel, ao que tudo indica, era realizado pela PGM, até março de 2017. Por fim, estes índices são utilizados para o aumentar o potencial construtivo de requerentes que, através apenas da TDC, podem conquistar o direito de construir até quatro andares adicionais (conforme a Tabela de Limites de Ocupação, do Plano Diretor). Por isso, a necessidade de baixa dos estoques já utilizados ou vendidos, para, obviamente, serem utilizados apenas uma vez. Por isso, também, a necessidade de a SMDU comprovar isto antes da aprovação do projeto.

³³ A planilha de OODC anexa à fl. 501, referente ao processo 15530/17, apresenta um erro no número do processo. No cabeçalho foi indicado, erroneamente, o número de processo 16.661/2014.

A partir da análise exposta, resta à Procuradoria-Geral do Município:

- **Cumprir com a sua competência legal de emitir parecer sobre a regularidade das certidões apresentadas pelos titulares do direito de transferência, observando a existência do montante de potencial construtivo e a sua não utilização em outro processo de licenciamento, conforme disposto nos §§ 10 e 13 do art. 260 da Lei Complementar (municipal) nº 482/14 (Plano Diretor de Florianópolis).**

Além disso, sugere-se à Procuradoria-Geral do Município, à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano e à Prefeitura de Florianópolis:

- **Regulamentar o processo da Transferência do Direito de Construir, definindo os atos e os órgãos responsáveis pela execução e controle dos três eventos fundamentais deste processo: geração de índice, transações entre particulares, e utilização e baixa dos índices.**
- **Reestabelecer o processo de controle das transações e da utilização de índice construtivo através da Transferência do Direito de Construir.**
- **Tornar público em sítio eletrônico os estoques de índice construtivo detidos por cada particular no final de cada mês.**
- **Atualizar sistema de informação existente ou adotar novo sistema que permita o registro e a baixa dos índices construtivos criados, negociados e utilizados pelos particulares, e que gere relatórios acerca dos processos que contenham Transferência do Direito de Construir (TDC), de modo a incluir, no mínimo:**
 - i) **a indicação dos processos com o uso de TDC e a metragem utilizada por meio deste instrumento em cada processo;**
 - ii) **a identificação dos proprietários de índices construtivos e a respectiva quantidade de potencial construtivo de cada um; e**
 - iii) **o histórico das transações efetuadas.**

Por fim, sugere-se à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano:

- Estabelecer modelo padrão de documento para a Planilha de Deferimento, incluindo, os seguintes fatores utilizados no cálculo da OODC: zoneamento, número de pavimentos, e uma tabela com a quantidade de metros quadrados e coeficiente de aproveitamento para cada componente da área de incidência de Outorga Onerosa do Direito de Construir, separando o que se refere a Transferência do Direito de Construir e índices obtidos através do art. 64 do Plano Diretor.

Através dessas medidas, espera-se que haja mitigação do risco de não cobrança dos valores devidos de OODC, pelo uso da TDC, bem como de utilização do mesmo índice em mais de uma obra. No geral, almeja-se o restabelecimento dos controles deste instrumento no município de Florianópolis e que sejam eficazes.

2.2.1.1 Comentários dos Gestores

O **Procurador Geral do Município de Florianópolis**, por intermédio do Ofício OE nº308/PGM/GAB/2019 (fls. 847-934), de 15/03/2019, protocolado em 27/03/2019, apresentou os seus esclarecimentos, informando em princípio que a análise sobre a regularidade na transação efetuada por particulares se dá no momento em que o município intervém na qualidade de anuente em todas as escrituras públicas de transferência realizadas, procedimento adotado rotineiramente pela Procuradoria Geral desde que implantado o instrumento urbanístico no município. Argumenta ainda o Procurador Geral que é realizada a conferência do estoque junto ao cadastro de proprietários, debitando-se do total e informando-se o registro do ato cartorial. Na hipótese de o proprietário não possuir estoque suficiente para a transação pretendida ou inexistência de qualquer valor, nega-se a lavratura de escritura. Argumenta o Procurador que o procedimento adotado supre o apontamento.

Com relação aos outros apontamentos, dirigidos também a SMDU e Prefeitura Municipal, o **titular da Procuradoria Geral** informa que os diversos órgãos do município envolvidos no processo estão em entendimentos para definir atribuições conforme a nova estrutura e divisão administrativa estabelecida pela Lei Complementar 655, de 27 de dezembro de 2018, bem como eventuais alterações que ainda se façam necessárias. Informou também que dentre outras modificações, a referida Lei Complementar transferiu a gerência de Patrimônio Imobiliário da Procuradoria Geral para a Secretaria Municipal de Administração, com o objetivo de suprir a quebra de continuidade apontada no relatório de auditoria.

Segundo o Procurador Geral, o sistema informatizado atualmente existente foi concebido ainda na década de 1990. O tempo de desenvolvimento não compromete a integridade das informações, ao contrário, considera-se que há maior segurança, pois não está em rede, insuscetível, portanto a invasões. Todos os dados estão armazenados em servidor central com backup regular. No entanto, em contraponto a vantagem da segurança, o sistema não permite comunicação via WEB para compartilhamento de informações ou divulgação em tempo real. Conclui afirmando que o desenvolvimento e implantação de novo sistema informatizado para o TDC está em debate junto aos Órgãos envolvidos, em especial sua integração com o geoprocessamento corporativo, repositório de informações sobrepostas e pertinentes ao território em ambiente SIG, que se mostra mais pertinente para atender as recomendações e sugestões do Tribunal de Contas, além de outras demandas internas.

O Secretário do Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano – SMDU, ao tratar do presente item (fls. 938-946), argumenta que no melhoramento das rotinas internas e logísticas funcionais, está a buscar o efetivo acatamento relativamente as situações aqui apontadas, regulamentando os roteiros e processos, com definição dos respectivos atos, gerando melhores índices, dados e controles, dentre outros. Informa que transações dos índices atinentes à OODC e TDC e publicação em sítios eletrônicos estão sendo estudados como forma de melhoria das informações e inserções virtuais, com respeito às baixas, respectivos índices, processos, metragens, identificações dos interessados, transações, dentre outros, também com estudos para as devidas publicações. Volta a lembrar também que a planilha e a tabela encaminhadas decantam melhor o ora informado.

O Prefeito Municipal, Gean Marques Loureiro, também chamado a falar sobre este apontamento, novamente não se manifestou.

2.2.1.2 Análise dos Comentários dos Gestores

Embora o Procurador Geral do Município tenha descrito todo o rito seguido por aquele órgão no que concerne as operações/transações que envolvam a TDC, não comprovou a emissão de parecer sobre as certidões. Considerando que o normativo legal é claro ao dispor que a Procuradoria Geral do Município deverá emitir parecer sobre a regularidade das certidões apresentadas pelos titulares do direito de transferência, **entende-se manter a sugestão de determinação à Prefeitura Municipal de Florianópolis que deve ser atendido pela Procuradoria Geral do Município.**

Quanto a Planilha de deferimento remetida nesta oportunidade, constata-se que a mesma não atende a recomendação da equipe de auditoria, uma vez que não restou

comprovado o estabelecimento de modelo padrão a ser utilizado que atenda a todos os requisitos listados. **Portanto, sugere-se manter a recomendação nos mesmos termos já definidos no item 2.1.1 deste relatório.**

Quanto às demais recomendações do presente item, considerando a ausência de ações efetivas, sugere-se que sejam mantidas na íntegra, apenas com a adequação de texto, conforme segue:

- Divulgar em sítio eletrônico:
 - i) os estoques de índice construtivo detidos por cada particular no final de cada mês.

2.3 ANÁLISE DOS ACHADOS RELATIVOS À 3ª QUESTÃO DE AUDITORIA

A terceira questão da auditoria é: “O processo de cobrança dos recursos referentes à outorga onerosa do direito de construir é realizado de forma eficaz e a aplicação desses recursos é realizada respeitando o §4º do art. 259 do Plano Diretor de Florianópolis (LC 482/14)?”

Para responder a esta questão, foram considerados os documentos e informações recebidos nas entrevistas e requisições de documentos.

Ainda na fase de planejamento, optou-se por realizar duas análises. A primeira deveria investigar se os recursos auferidos com a OODC são destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, são aplicados segundo os critérios estabelecidos no Plano Diretor/Estatuto das Cidades e se o processo de cobrança da OODC está sendo operacionalizado de forma eficaz.

Os procedimentos de cobrança foram analisados e relatados na primeira questão (item 2.1 do Relatório), ao tratar do fluxo do processo de OODC. Portanto, optou-se por não o repetir nesta parte do relatório.

A segunda análise trata de investigar se há transparência quanto aos atos praticados em relação aos instrumentos OODC, TDC e art. 64 do Plano Diretor.

Dessa forma, ao responder esta questão, identificaram-se as seguintes situações:

2.3.1 Inexistência do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.

Segundo dispõe o art. 31 da Lei (federal) nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), “os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei”. As destinações possíveis para os recursos auferidos com a OODC são:

- I – regularização fundiária;
- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III – constituição de reserva fundiária;
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;
- IX – (VETADO)

Por sua vez, a Lei Complementar (municipal) nº 482/14 (Plano Diretor de Florianópolis), no art. 259, § 4º, dispõe, igualmente, que “os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir serão aplicadas exclusivamente nas finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 da Lei Federal n. 10257, de 2001”.

O art. 9º do Decreto (municipal) nº 13.454/14, que regulamenta a OODC em Florianópolis (art. 259 do Plano Diretor), dispõe que “os recursos auferidos com a adoção da Outorga Onerosa do Direito de Construir serão revertidos para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e aplicados de acordo com o art. 259 da Lei Complementar nº [482](#), de 2014”.

Nota-se, das normas acima citadas, que os recursos auferidos com a OODC têm destinação vinculada e devem ser aplicados de acordo com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 da Lei (federal) nº 10.257/01. Além disso, um fundo especial deve ser criado para receber esses recursos.

A Lei Complementar (municipal) nº 482/14 (Plano Diretor de Florianópolis), no seu art. 325, cuidou da criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU). O art. 326 dispõe que os recursos do (FMDU) devem ser aplicados na consecução das finalidades previstas no Plano Diretor, especialmente na execução de obras de infraestrutura urbana.

Ocorre que, apesar de criado, o FMDU não foi regulamentado e, por consequência, ainda não é utilizado. A PGM, na resposta ao item 05 da Requisição 04, confirmou que o FMDU não foi regulamentado (fl. 309). A SMDU, na resposta ao item 11 da

Requisição 03, informou que desconhece que haja regulamentação para o FMDU (fl. 286). A SMF, por sua vez, na resposta ao item 01 da Requisição 06, informou que o FMDU ainda não foi regulamentado (fl. 117).

Segundo a SMF, o FMDU constitui-se em unidade orçamentária do IPUF no orçamento do município (fl. 117). Os orçamentos do fundo foram anexados à resposta do item 2 da Requisição 06 (fls. 119-122). O fundo não estava previsto no PPA 2014-2017. E, ainda de acordo com a SMF, como o fundo não foi regulamentado, não houve execução orçamentária. Logo, a contabilidade do fundo resume-se à previsão orçamentária, apenas. (fls. 117-118).

Assim, verificou-se que o FMDU ainda não está sendo utilizado pela Prefeitura de Florianópolis e, conforme se verificou na execução *in loco* na SMF, os recursos auferidos com a OODC têm destinação ordinária, isto é, não é possível comprovar a vinculação da sua utilização com as finalidades dadas pelo Estatuto da Cidade e pelo Plano Diretor.

Ademais, no que tange à aplicação dos recursos auferidos com a OODC, estabelece o § 5º do Decreto (municipal) nº 13.454/14 que o IPUF deve listar as prioridades setoriais a serem beneficiadas com os recursos oriundos da outorga onerosa, relacionando iniciativas na área do Meio Ambiente, Habitação Popular, Patrimônio Cultural, e Infraestrutura Urbana. O IPUF, em resposta ao item 05 da Requisição 05 (fl.81), informou que ainda não há esta lista de prioridades.

Não foi possível identificar as causas para o atraso em se implementar o FMDU, mas o efeito principal é a impossibilidade de se verificar a vinculação da aplicação dos recursos obtidos com OODC às destinações estabelecidas no Estatuto das cidades. Assim, fica também comprometida parte da própria finalidade da criação do instituto da outorga onerosa do direito de construir.

Dessa forma, resta ao Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis:

- **Cumprir com sua competência de listar as prioridades setoriais a serem beneficiadas com os recursos oriundos da Outorga Onerosa do Direito de Construir, conforme estabelece o §5º do art. 10 do Decreto (municipal) nº 13.454/2014.**

Da mesma forma, resta à Prefeitura de Florianópolis:

- **Regulamentar e implementar o Fundo Municipal de Desenvolvimento, observando os artigos 325 e 326 da Lei Complementar (municipal) nº 482/14.**

- **Aplicar os recursos oriundos da Outorga Onerosa do Direito de Construir em consonância com o art. 259, § 4º; e art. 326 da Lei Complementar (municipal) nº 482/14 - Plano Diretor de Florianópolis.**

Com estas medidas, espera-se a efetiva implementação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, a definição de prioridades setoriais do município para aplicação dos recursos oriundos da OODC e a aplicação dos recursos auferidos com a OODC em desenvolvimento urbano.

2.3.1.1 Comentários dos Gestores

Quanto à lista de prioridades setoriais a serem beneficiadas com os recursos oriundos da OODC, (conforme já mencionado no item 2.1.2 deste relatório) o Superintendente do IPUF destaca que os recursos arrecadados com as OODC's são recolhidos em conta própria de titularidade do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano –FMDU, regulamentado no Decreto 18.711/2018. A gestão dos recursos, segundo o titular do IPUF, é matéria a ser analisada ainda em sede de Plano Diretor, o qual se encontra em fase de alterações propostas pelo PLC-1.715/2018, que trata de mudanças significativas nos institutos, mormente no incentivo de uso misto do artigo 64. Com relação às demais determinações atribuídas ao Senhor Prefeito, não houve qualquer manifestação por parte do mandatário municipal.

2.3.1.2 Análise dos comentários dos gestores

Embora o Titular do IPUF argumente que a gestão dos recursos oriundos da OODC é matéria a ser analisada em sede de Plano Diretor, e que o mesmo se encontra em fase de alterações, o Decreto Municipal nº 13.454/2014 encontra-se em vigor e é claro quando dispõe que “*o IPUF listará as prioridades setoriais a serem beneficiadas com os recursos oriundos da outorga onerosa*”. Portanto, entende-se que a **determinação ao IPUF** deve ser mantida, apenas com o acréscimo de que a aludida atividade seja realizada periodicamente.

O Decreto 18.711/2018 citado pelo Gestor do IPUF como norma que regulamentou o Fundo, na verdade, “Designa servidor para responder pelas assinaturas e movimentações financeiras da conta do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.” Complementarmente, em consulta ao Sistema e-sfinge deste Tribunal, constatou-se que o

referido Fundo municipal não foi cadastrado como Unidade Gestora jurisdicionada, o que permite concluir que o Fundo Municipal de Desenvolvimento não foi regulamentado e tampouco implementado.

Considerando o até aqui exposto e considerando também a ausência de manifestação do Sr. Prefeito Municipal, conclui-se pela manutenção do apontamento inicial.

2.3.2 Falta de transparência de informações relativas à OODC, TDC e concessão de índices urbanísticos referente ao art. 64 do Plano Diretor.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) consagrou o princípio da publicidade como um dos princípios basilares da administração pública. A Lei (federal) nº 12.527/11 (Lei da Transparência), no art. 3º, inciso I, elenca como uma de suas diretrizes a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção. Além disso, o art. 8º da Lei (federal) nº 12.527/11 estabelece que é dever dos órgãos e das entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

A SMDU, em resposta ao item 15 da Requisição 03 (fls. 40-42), informou que os dados relativos à OODC e TDC não são divulgados publicamente e que é competência do IPUF a publicidade das informações referentes à concessão de índices do art. 64 do Plano Diretor (fls. 63 e 286).

No site da SMDU são divulgadas, mensalmente, desde janeiro de 2015, as aprovações de projeto e concessões de alvará, contendo data de entrada do processo de aprovação de projeto, número do processo de aprovação de projeto/alvará, data de aprovação do projeto/concessão do alvará, nº do projeto aprovado/alvará, uso e área total da obra, o proprietário e local do empreendimento. Porém, não constam dados referentes à OODC, o incentivo obtido através do art. 64 e a TDC.

O IPUF, em resposta ao item 16 da Requisição 05 (fls. 46-48), informou que o incentivo de uso misto através da concessão de índices urbanísticos, com base no art. 64, assim como as compensações do Estudo de Impacto de Vizinhança são ajustados em termo de compromisso, os quais ficam disponíveis para consulta do público nos dias de atendimento do IPUF (terças e quintas das 14 às 18 horas). Igualmente, afirmou que está sendo desenvolvida placa padrão a ser fixada na frente da obra beneficiada e nos locais onde haverá compensação por meio de obras de engenharia. A placa deverá conter o número do processo de concessão do benefício, o número do termo de compromisso e as compensações que o

empreendimento deverá executar. Apesar das iniciativas informadas e, considerando que nem todas foram implementadas, conclui-se que não há transparência efetiva das informações gerenciadas pelo IPUF (OODC – contrapartida em benfeitoria – e índices do art. 64) (fl. 90).

As causas identificadas são duas: i) não há definição entre os órgãos, ou norma que estabeleça de quem é a responsabilidade por divulgar as informações relativas aos instrumentos de OODC, TDC e concessão de índices urbanísticos referente ao art. 64 do Plano Diretor; e ii) há insuficiência de relatórios, nos órgãos responsáveis, sobre a OODC, a TDC e o incentivo do uso misto na forma de concessão de índices urbanísticos do art. 64 do Plano Diretor.

Por sua vez, entre os efeitos estão a utilização de planilhas Excel consolidadas manualmente, em razão da dificuldade de extração de relatórios dos sistemas atuais, o que demanda mais tempo e gera maior possibilidade de erro, e a falta de informação ao público.

Diante do exposto, resta à Prefeitura Municipal de Florianópolis, à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano, à Procuradoria Geral do Município e ao Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis:

- **Divulgar em sítio eletrônico as informações relativas aos instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir e dos índices urbanísticos concedidos por meio do art. 64 da Lei Complementar (municipal) nº 482/14 - Plano Diretor de Florianópolis, com base no art. 8º, caput, da Lei (federal) nº 12.527/2011 - Lei da Transparência.**

Além disso, recomenda-se à Prefeitura Municipal de Florianópolis:

- **Definir quais os órgãos, as informações sob sua competência, a forma e a periodicidade de divulgação de informações para garantir a transparência da gestão dos instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir (contrapartida financeira e contrapartida em benfeitorias), da Transferência do Direito de Construir (criação, concessão, transação no mercado e baixa), e dos índices urbanísticos concedidos por meio do art. 64 da Lei Complementar (municipal) nº 482/14 - Plano Diretor de Florianópolis.**

No mais, sugere-se à Prefeitura Municipal de Florianópolis, à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano, à Secretaria Municipal da Fazenda, e ao Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis:

- **Atualizar o sistema de informação existente ou implantar novo que possibilite o registro de todos os dados pertinentes aos processos de Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC – (com contrapartida financeira e benfeitorias), de forma a possibilitar, no mínimo:**
 - i) o preenchimento e revisão da Planilha de Cálculo da OODC no sistema informatizado;
 - ii) a parametrização do fluxo do processo de OODC de modo a interromper automaticamente sua tramitação em caso de não pagamento da OODC ou não conclusão das benfeitorias;
 - iii) e a extração de relatórios por mês/ano que indique quais processos utilizaram OODC, a quantidade destes processos licenciados e o volume financeiro de OODC devido e efetivamente pago.

Além disso, recomenda-se à Prefeitura Municipal de Florianópolis, à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano e ao Instituto de Planejamento Urbano:

- **Atualizar sistema de informação existente ou adotar novo sistema que gere relatórios acerca dos processos que utilizaram índices urbanísticos concedidos por meio do art. 64 da Lei Complementar (municipal) nº 482/14 - Plano Diretor de Florianópolis, de modo a incluir, no mínimo:**
 - i) a indicação dos processos com uso do art. 64 do Plano Diretor;
 - ii) a quantificação (em metros quadrados) e o valor financeiro do benefício concedido; e
 - iii) as especificações da compensação devida pelo requerente.

Por fim, sugere-se à Prefeitura Municipal de Florianópolis, à Procuradoria-Geral do Município e à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano:

- **Atualizar sistema de informação existente ou adotar novo sistema que permita o registro e a baixa dos índices construtivos criados, negociados e utilizados pelos particulares, e que gere relatórios**

acerca dos processos que contenham **Transferência do Direito de Construir (TDC)**, de modo a incluir, no mínimo:

- i) a **indicação dos processos com o uso de TDC e a metragem utilizada por meio deste instrumento em cada processo;**
- ii) a **identificação dos proprietários de índices construtivos e a respectiva quantidade de potencial construtivo de cada um; e**
- iii) o **histórico das transações efetuadas.**

Com a implementação dessas medidas, espera-se que os sistemas de informações da Prefeitura gerem relatórios acerca dos instrumentos de OODC, TDC e índices referentes ao art. 64. Espera-se, por fim, uma gestão transparente das informações relativas à OODC, TDC e índices urbanísticos concedidos por meio do art. 64 e a divulgação ao público das informações de OODC, TDC e índices referentes ao art. 64, conforme a atuação de cada ator.

2.3.2.1 Comentários dos Gestores

O **Procurador Geral do Município**, em sua manifestação (fls. 846-934), argumenta que os diversos Órgãos do Município envolvidos no processo estão em entendimento para definir as atribuições conforme a nova estrutura e divisão administrativa estabelecidas pela Lei Complementar 655, de 27 de dezembro de 2018, bem como eventuais alterações que ainda se façam necessárias. Alega também que o sistema informatizado atualmente existente foi concebido na década de 1990. O tempo de desenvolvimento não compromete a integridade das informações, pelo contrário, considera que há maior segurança, pois não está em rede, insuscetível, portanto a invasões. Todos os dados estão armazenados em servidor central com *backup* regular. Concorda, no entanto, que em contraponto à vantagem da segurança, o sistema não permite comunicação via *web* para compartilhamento de informações ou divulgação em tempo real, deficiência apontada pela auditoria. O Procurador Geral conclui informando que o desenvolvimento e implantação de novo sistema informatizado para o TDC está em debate junto aos órgãos envolvidos, em especial sua integração com o geoprocessamento corporativo, repositório de informações sobrepostas e pertinentes ao território em ambiente SIG, que se mostra mais pertinente para atender às recomendações e sugestões do TCE, além de outras demandas internas.

O **Superintendente do IPUF**, também chamado a se manifestar (fls. 935-937), remete a este item os argumentos já trazidos em outros itens deste relatório, segundo o qual, vem trabalhando com outros órgãos municipais na confecção de um termo de referência



visando a contratação via processo licitatório, de empresa especializada para a elaboração e gerenciamento de *software* voltado para a gestão territorial e um geoportal para o Município. O gestor do IPUF acredita que ainda neste ano o sistema poderá entrar em funcionamento.

O senhor **Gean Marques Loureiro**, Prefeito Municipal e o senhor **Constâncio Alberto Salles Maciel**, Secretário Municipal de Fazenda, instados a falar, não apresentaram qualquer manifestação.

2.3.2.2 Análise dos comentários dos Gestores

Os comentários trazidos pelos gestores para este item, mostram que os diversos órgãos do município de Florianópolis estão envidando esforços para atender às recomendações e determinações oriundas da presente auditoria. Exemplo desses esforços é a elaboração de termo de referência para a contratação de empresa visando a elaboração e gerenciamento de software voltado para a gestão territorial. A aprovação da Lei Complementar 655, de 27/12/2018, que altera a LC 596, de 2017, que dispõe sobre a estrutura organizacional da administração pública do poder executivo municipal de Florianópolis, reestruturação de cargos, estabelece princípios e diretrizes de gestão e adota outras providências, também levam a essa conclusão.

A partir das informações prestadas, extrai-se que as sugestões de recomendações do presente item devem ser efetivamente implementadas, o que ainda não restou comprovado.

Todavia, opina-se pela alteração da determinação para “divulgar em sítio eletrônico as informações relativas aos instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir e dos índices urbanísticos concedidos por meio do art. 64 da Lei Complementar (municipal) nº 482/14 - Plano Diretor de Florianópolis, com base no art. 8º, caput, da Lei (federal) nº 12.527/2011 - Lei da Transparência”, em sugestão de recomendação, uma vez que as informações sobre OODC, TDC e art. 64 não se encontram expressamente previstas na lei nacional.

Portanto, as recomendações devem ser mantidas integralmente.

2.4 ANÁLISE DOS ACHADOS RELATIVOS À 4ª QUESTÃO DE AUDITORIA

A quarta questão da auditoria é: “O método de cálculo da outorga onerosa do direito de construir em Florianópolis, estabelecido no Decreto (municipal) nº 13.454/14, respeita o princípio da justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização?”

Para responder a esta questão, foram considerados os documentos e as informações recebidos nas entrevistas e requisições de documentos, além da análise de normas de diferentes municípios.

Basicamente, buscou-se investigar se o método de cálculo da OODC adotado pela prefeitura de Florianópolis permite a geração de receitas públicas para mitigar o ônus do processo de urbanização no município.

Dessa forma, ao responder a esta questão, a equipe de auditoria identificou a seguinte situação:

2.4.1 **Método de cálculo da OODC em Florianópolis em discordância com o princípio da justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.**

O art. 6º do Decreto (municipal) nº 13.454/14 dispõe que o valor da contrapartida financeira correspondente à OODC (CP) será calculado utilizando-se a seguinte fórmula:

$$CP = VM * AIO * IE$$

Onde:

VM é o valor do metro quadrado territorial do imóvel a partir da mesma base de cálculo do IPTU;

AIO é a área de incidência de OODC; e

IE é o Índice de Estímulos e Usos.

Ainda conforme o art. 6º, o Índice de Estímulos e Usos é resultado da multiplicação de três fatores: usos priorizados (com fatores variando entre 0,1 e 1), número de pavimentos (com fatores variando entre 0,5 e 1), e edificações especiais (com fatores variando entre 0,5 e 1).

Ademais, o § 1º do art. 6º do Decreto (municipal) nº 13.454/14 acrescenta que o pagamento da OODC não ultrapassará a banda correspondente à 3% (três por cento) do CUB médio residencial sobre o total da área construída do empreendimento que ultrapasse o coeficiente de aproveitamento 1; e também não poderá ser menor do que 2,1% (dois vírgula um por cento) do CUB médio residencial.

Assim, considerando o valor do CUB/m² residencial médio de maio de 2018 para ser usado em junho, segundo o SINDUSCON, de R\$1.772,27³⁴, tem-se que o valor do metro quadrado de OODC em Florianópolis está restrito a um intervalo de valor mínimo de R\$37,22/m² e valor máximo de R\$53,17/m² com referência ao CUB do período citado.

34 Disponível em: <<http://sinduscon-fpolis.org.br/index.asp?dep=56>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

Conforme já mencionado na introdução deste relatório, a OODC não é considerada um tributo. Pode ser referida como uma compensação urbanística ou uma prestação de dar. Conforme o ex-Ministro Eros Grau, do STF:

A prestação de dar a que corresponde a chamada “parcela do solo criado” consubstancia um vínculo imposto à vontade de proprietário de imóvel, em razão do seu próprio interesse – interesse em construir além do coeficiente único não oneroso de aproveitamento³⁵.

A decisão de construir além do coeficiente único é tomada pelo empreendedor pois este acredita que isto lhe resultará em benefícios. Em um edifício multifamiliar, por exemplo, a OODC resulta na possibilidade da construção de mais pavimentos os quais também têm maior potencial de valorização de mercado. Por outro lado, essa verticalização resultará em um ônus para o município no sentido de que o maior adensamento demandará maior disponibilidade de infraestrutura e serviços públicos naquela região. Assim, a OODC leva à internalização por parte do empreendedor de parte dessa externalidade negativa da permissão ao adensamento. Recorrendo novamente ao ex-Ministro do STF, Eros Grau:

O instituto a que corresponde a chamada “parcela do Solo Criado” envolve a imposição de um ônus ao proprietário de imóvel urbano. É instrumento próprio à política de desenvolvimento urbano. Política cuja execução incumbe ao Poder Público municipal, nos termos do disposto no artigo 182 da Constituição do Brasil, instrumento vocacionado à correção de uma série de distorções que o crescimento urbano desordenado acarreta, adequado à promoção do pleno desenvolvimento das funções da cidade e a dar concreção do princípio da função social da propriedade (art. 170, III, da CB)³⁶.

Continuando, nessa mesma argumentação, os pesquisadores do IPEA assim se manifestaram:

A contrapartida tem expressão econômica, mas sua natureza não é de tributo, uma vez que não se impõe obrigação de cumprir, mas sim um direito que o beneficiário poderá ou não dispor. O pagamento de contrapartida pelas outorgas urbanísticas não é compulsório, mas é ônus imposto ao beneficiário para a aquisição de direito, ou seja, decorre de uma solicitação do particular, que se manifesta voluntariamente acerca do seu interesse em usufruir o direito de construir e/ou alterar o uso, sendo que a obtenção da anuência do poder público demanda a contrapartida prévia do beneficiário com o pagamento de preço público.

Dessa maneira, a exigência de contrapartida imposta ao beneficiário é decorrência do princípio da justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização, disposto no inciso IX, Artigo 2o do EC. (grifos nossos)³⁷.

35 SFT. **Acórdão do Recurso Extraordinário 387.047-5 Santa Catarina**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=524433>>. Acesso em: 7 jun. 2018.

36 Ibidem.

37 AZEVEDO, HELOÍSA, et al. **Instrumentos urbanísticos, jurídicos, tributários para o desenvolvimento urbano – Um análise da sua implementação no Distrito Federal**. Texto para discussão nº 1962. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2014, p. 15.

Buscando compreender melhor a situação de Florianópolis, além do exame da legislação pertinente, foi enviada a Requisição de Documentos e/ou Informações nºs 01 e 02 à SMDU nos dias 19/02/2018 e 05/04/2018, respectivamente (fls. 6-7 e 38-39), solicitando a planilha de controle da OODC com os processos referentes aos anos de 2015, 2016 e 2017, uma vez que foi informado à Equipe de Auditoria que não seria possível selecionar os processos de aprovação de projeto e/ou alvará que continham OODC automaticamente através dos sistemas informatizados da Prefeitura.

Na resposta à Requisição nº 02 (fl. 56), a SMDU afirmou que essa planilha de controle de OODC não era feita nos anos de 2015 e 2016. Na resposta à Requisição 01 (fl. 10), a SMDU enviou os processos de alvarás de 2017 que continham OODC. Após a retirada de cinco processos por erro ou duplicação na tabela originalmente enviada, confirmados com a SMDU (fls. 454-455), restaram 43 processos de aprovação de alvará que tiveram a OODC aprovada pela SMDU em 2017, cuja tabela foi anexa ao processo eletrônico (fl. 456). O valor gerado através da OODC nesse ano totalizou R\$ 3.222.844,21, conforme resumo do Quadro 11.

Quadro 11 – Processos de OODC em 2017

Número de processos de OODC em 2017	43
Número de processos limitados pelo teto	9
Número de processos limitados pelo piso	22
Número de processos sem piso/teto	12
Valor gerado de OODC em 2017	R\$ 3.222.844,21
Valor de OODC em 2017 sem piso/teto	R\$ 6.712.113,04

Fonte: TCE/SC, a partir dos dados fornecidos pela SMDU (PT-14).

Conforme visto, 22 (vinte e dois) processos resultaram em pagamento acima daquele resultante da aplicação da fórmula, ao passo que 9 (nove) processos resultaram em pagamento abaixo daquele resultante da aplicação da fórmula. Outros 12 (doze) tiveram o resultado contido na banda estabelecida no §1º do art. art. 6º do Decreto (municipal) nº 13.454/14.

Observa-se também no Quadro 11 que o valor gerado de OODC em 2017 foi R\$ 3.222.844,21. Caso não existisse a banda que impõe um piso e um teto para o metro quadrado de OODC com base no CUB, e fosse considerado apenas o valor resultante da aplicação da fórmula de cálculo, o valor gerado seria R\$ 6.712.113,04.

A existência do teto na metodologia de cálculo da OODC também resulta no fato de que o valor do metro quadrado de OODC em Florianópolis é um dos menores a partir da

análise comparativa de uma amostra de cidades de Santa Catarina e outras capitais do Brasil. O Quadro 12 mostra a metodologia de cálculo e um exemplo de cálculo do valor do metro quadrado, considerando áreas nesses municípios de valorização imobiliária significativa.

Quadro 12 – Cálculo do metro quadrado de OODC em municípios diversos

Florianópolis/SC

A OODC é regulamentada pelo Decreto (municipal) nº 13.454, de 28 de agosto de 2014. O art. 6º do Decreto (municipal) nº 13.454/14 dispõe que o valor da contrapartida financeira correspondente à OODC (CP) será calculado utilizando-se a seguinte fórmula: $CP = VM * AIO * IE$, onde: VM é o valor do metro quadrado territorial do imóvel a partir da mesma base de cálculo do IPTU; AIO é a área de incidência de OODC e IE é o Índice de Estímulos e Usos. Ainda conforme o art. 6º, o Índice de Estímulos e Usos é resultado da multiplicação de três fatores: usos priorizados (com fatores variando entre 0,1 e 1), número de pavimentos (com fatores variando entre 0,5 e 1) e edificações especiais (com fatores variando entre 0,5 e 1).

Tomando como exemplo O Processo nº 27779/2017 que teve o Alvará de Licença concedido pela SMDU no dia 16/08/2017, cuja localização é a AMR-12.5, os parâmetros constantes da Tabela de Cálculo da OODC deste processo (fl. 457) são: VM = R\$2.128,79; AIO = 4.234,99 m²; IE = 0,20 * 0,50 * 1 = 0,10.

Desta forma, o valor da contrapartida financeira pela OODC neste caso seria, aplicando-se a fórmula: $CP = 2.128,79 * 4.234,99 * 0,10 = 901.540,44$.

Neste caso, em Florianópolis, o valor do metro quadrado em 2017 seria R\$212,88 na região considerada (isto é, $901.540,44 / 4.234,99$).

Contudo, conforme o §1º do art. 6º do Decreto (municipal) nº 13.454/14, o pagamento da OODC não ultrapassará a banda correspondente à 3% (três por cento) do CUB médio residencial sobre o total da área construída do empreendimento que ultrapasse o coeficiente de aproveitamento 1; e também não poderá ser menor do que 2,1% (dois vírgula um por cento) do CUB médio residencial.

Conforme a Tabela de Cálculo da OODC (fl. 457), o CUB do mês de cálculo deste exemplo era R\$1.730,33.

Assim, o cálculo do valor máximo para este caso será: $AIO * CUB * \%Máximo$, isto é, $4.234,99 * 1.730,33 * 0,03 = 219.837,91$.

Como o valor da fórmula supera o valor máximo com o teto de 3% do CUB, o valor efetivamente cobrado de OODC nesse caso foi R\$219.837,91.

Portanto, o valor do metro quadrado efetivamente cobrado foi R\$51,90 (isto é, $219.837,91 / 4.234,99$).

Considerando os valores do CUB/m² residencial médio de maio de 2018 para ser usado em junho, segundo o SINDUSCON, de R\$1.772,27³⁸, tem-se que neste período o valor do metro quadrado de OODC em Florianópolis estava restrito a um intervalo de valor

³⁸ Disponível em: <<http://sinduscon-fpolis.org.br/index.asp?dep=56>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

mínimo de R\$ 37,22/m² e valor máximo de R\$ 53,17/m².

Chapecó/SC

A OODC é regulamentada pela Lei nº 5.679, de 24 de novembro de 2009.

O art. 9º da Lei (municipal) nº 5.679/09 diz que o cálculo da contrapartida financeira relativa à OODC será feito mediante a aplicação de percentuais relativos ao CUB/SC, para cada metro quadrado de construção acrescido.

Segundo o inciso I do art. 9º, para imóveis localizados na Macro área Urbana Central, este percentual é 13% (treze por cento).

De acordo com o SINDUSCON, o CUB/m² residencial médio de maio de 2018 para ser usado em junho foi R\$ 1.772,27³⁹.

Logo, em Chapecó, o valor do metro quadrado de OODC em junho de 2018 era R\$ 230,40 na região considerada.

Blumenau/SC

A OODC é regulamentada pelo Decreto (municipal) nº 9.143, de 29 de março de 2010.

O art. 6º do Decreto (municipal) nº 9.143/10 diz que o valor do terreno (VT) será calculado utilizando-se o valor do terreno lançado no carnê de IPTU do ano do requerimento, segundo a fórmula: $VT = (VVT \cdot BC) / AT$, onde VVT é o valor venal do terreno lançado no carnê de IPTU, BC é a base de cálculo para o valor do terreno e AT é a área do terreno lançado no carnê de IPTU. O inciso I do parágrafo 1º do art. 6º diz que a BC será fixada utilizando-se o valor venal do terreno lançado no carnê de IPTU do ano do requerimento, multiplicando por 20 (vinte), se o imóvel estiver localizado na Região Administrativa 1, 2 e 3.

Para um imóvel localizado nestas regiões, utilizando dados de um exemplo fornecido pela própria Prefeitura de Blumenau⁴⁰, na zona fiscal 1, tem-se: $VT = (236.151,81 \cdot 20) / 700 = 6.747,19$.

O art. 7º do Decreto (municipal) nº 9.143/10 diz que o cálculo da OODC, na hipótese de ser concedida para o coeficiente de aproveitamento, será feito utilizando a seguinte

39 Disponível em: <<http://sinduscon-fpolis.org.br/index.asp?dep=56>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

40 BLUMENAU. Imposto Predial e Territorial Urbano 2018. Slide 10. Disponível em: <<http://www.blumenau.sc.gov.br/downloads/iptu/2018.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

fórmula: $(ACE*VT)/C$, onde ACE é a área construída excedente e C é o coeficiente de aproveitamento. Neste exemplo, considerando uma ACE de 1 (um) metro quadrado e dado que no zoneamento Zona Central 2 o coeficiente de aproveitamento é 3,6 (Anexo IV da Lei Complementar (municipal) nº 751/2010), a fórmula de cálculo fica: $(1*6.747,19)/3,6 = 1.874,22$.

Logo, em Blumenau, o valor do metro quadrado de OODC em 2018 era R\$ 1.874,22 na região considerada.

Criciúma/SC

A OODC é regulamentada pela Lei Complementar (municipal) nº 164, de 9 de dezembro de 2015.

Segundo o §3º do art. 9º da Lei (municipal) nº 164/15, para a aquisição dos índices máximos na Zona ZM 1-16 e ZC 2-16, o adquirente pagará por metro quadrado excedente aos índices básicos da área construída computada, o equivalente a 11% (onze por cento) do valor do CUB/SC vigente no mês da aquisição.

De acordo com o SINDUSCON, o CUB/m² residencial médio de maio de 2018 para ser usado em junho foi R\$1.772,27⁴¹.

Fazendo $0,11*1.772,27$, tem-se 194,95.

Logo, em Criciúma, o valor do metro quadrado de OODC em junho de 2018 era R\$ 194,95 na região considerada.

Balneário Camboriú/SC

A OODC é regulamentada pela Lei (municipal) nº 2.794, de 14 de janeiro de 2008.

De acordo com o inciso 1, item 1, do art. 103 da Lei (municipal) nº 2.794/08, para a Microzona ZACC-I-A, a contrapartida financeira para a Outorga Onerosa de Potencial Construtivo (CF) será calculada da seguinte forma: $CF = (46*CUB)*AC/100$, onde CUB é o Custo Unitário Básico de Edificações Residenciais, Comerciais e Industriais de Santa Catarina - Residencial, Multifamiliar, Alto Padrão; e AC é o adicional construtivo – em m².

De acordo com o SINDUSCON, o CUB/m² padrão alto R-8 de maio de 2018 para ser usado em junho foi R\$ 1.861,93⁴².

41 Disponível em: <<http://sinduscon-fpolis.org.br/index.asp?dep=56>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

42 Disponível em: <<http://sinduscon-fpolis.org.br/index.asp?dep=57>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

Aplicando a fórmula, tem-se: $CF = (46 \times 1.861,93) \times 1/100 = 856,49$.

Logo, em Balneário Camboriú, o valor do metro quadrado de OODC em junho de 2018 era R\$ 856,49 na região considerada.

Itajaí

A OODC é regulamentada pela Lei Complementar (municipal) nº 214, de 31 de dezembro de 2012.

Segundo o art. 4º da Lei Complementar (municipal) nº 214/12, a contrapartida financeira para a OODC (CF) será calculada da seguinte forma: $CF = (F_c \times CUB) \times A_c$, onde F_c é um fator de contribuição em %, CUB é o CUB médio e A_c é o adicional construtivo em m². Conforme o Anexo II desta mesma Lei, o fator de contribuição para a Zona Residencial 1, 1ª Quadra, é 45%.

De acordo com o SINDUSCON, o CUB/m² residencial médio de maio de 2018 para ser usado em junho foi R\$ 1.772,27⁴³.

Aplicando a fórmula, tem-se: $CF = (0,45 \times 1.772,27) \times 1 = 797,52$.

Logo, em Itajaí, o valor do metro quadrado de OODC em junho de 2018 era R\$ 797,52 na região considerada.

Porto Alegre/RS

Porto Alegre trabalha com a formação de estoques de índices a partir de estudos técnicos sobre o adensamento das regiões da cidade e, então, especialmente no que tange a regiões de médio e grande adensamento, a Secretaria Municipal da Fazenda é incumbida da comercialização de solo criado através de leilões de índices.

De acordo com o último Leilão realizado⁴⁴, 7º Leilão - FUNPROMOB, Processo Administrativo 001.007956.16.9, cuja ata foi publicada no dia 22 de novembro de 2016, o lote 5, localizado na Macrozona 1, foi arrematado pelo valor de R\$2.615.030,00, referente a um potencial construtivo de 1.000m².

Tem-se, portanto, um valor de R\$2.615,03 por m² de índice adensável nessa região considerada.

Curitiba/PR

Em Curitiba, as normas mais recentes referentes aos potenciais construtivos existentes naquele município⁴⁵ são os Decretos (municipais) nºs 73 e 74, ambos de janeiro de 2018.

43 Disponível em: <<http://sinduscon-fpolis.org.br/index.asp?dep=56>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

44 Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?p_secao=237>. Acesso em: 06 jun. 2018.

45 Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/legislacao-especifica-smu/457>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

O art. 1º do Decreto (municipal) nº 74 dispõe que o valor de cada cota [de 1,00m² cada uma] de Potencial Construtivo colocado em oferta pública pelo Município de Curitiba terá o valor unitário para fins de comercialização, de R\$ 769,48, valor que será válido enquanto houver cotas disponíveis para aquisição, ou até que seja reajustada.

São Paulo/SP

De acordo com art. 117 da Lei (municipal) nº 16.050, de 31 de junho de 2014, que aprova o Plano Diretor do Município, a contrapartida financeira à outorga onerosa de potencial construtivo adicional será calculada segundo a seguinte equação: $C = (At/Ac) * V * Fs * Fp$, onde:

C - contrapartida financeira relativa a cada m² de potencial construtivo adicional;

At - área de terreno em m²;

Ac - área construída computável total pretendida no empreendimento em m²;

V - valor do m² do terreno constante do Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, conforme Quadro 14 anexo ao Plano Diretor;

Fs - fator de interesse social, entre 0 (zero) e 1 (um), conforme Quadro 5 anexo ao Plano Diretor;

Fp - fator de planejamento entre 0 (zero) e 1,3 (um e três décimos), conforme Quadro 6 anexo ao Plano Diretor.

Como exemplo, pode-se tomar um terreno na Rua Doutor Homem de Melo, no bairro Perdizes. Segundo o Quadro 14 Anexo ao Plano Diretor⁴⁶, neste local, com referência setor 21, quadra 44, cod. log. 088110, o valor do terreno é R\$8.802,00/m². Supondo um terreno (At) de 500 m² com o dobro de área construída computável, isto é Ac = 1000 m². Ademais, supondo habitações com área maior que 70 m², logo de Fs = 1,0 (Quadro 5) e residencial, logo Fp = 0,7 (Quadro 6), tem-se a fórmula:

$$C = (500/1000)*1,0*0,7*8802 = R\$ 3.080,70.$$

Logo, em São Paulo, o valor do metro quadrado de OODC é R\$ 5.721,30 na região considerada.

Fonte: TCE/SC, a partir de consulta ao Sistema Rastreabilidade e às normas municipais citadas.

O Quadro 13 apresenta um resumo dos cálculos dos valores cobrados de OODC por metro quadrado adicional construído. Tratam-se de valores exemplificativos, de áreas diferentes e de municípios distintos. Mas, para os fins deste trabalho, demonstra como o estabelecimento de um teto para o valor do metro quadrado de OODC, conforme existente

⁴⁶ Disponível em:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/legislacao/plano_diretor/index.php?p=201796>. Acesso em: 06 jun. 2018.

em Florianópolis, resulta em um valor do metro quadrado adicional de construção, acima do coeficiente de aproveitamento básico, a ser pago à Prefeitura por meio da OODC, inferior àqueles casos tomados como exemplo de comparação.

Quadro 13 – Resumo dos valores cobrados de OODC por metro quadrado adicional construído, a partir de exemplos de localidades em diversos municípios brasileiros, calculados no Quadro 12.

Município	Estado	Valor da OODC por metro quadrado
Florianópolis	Santa Catarina	R\$ 53,17
Chapecó	Santa Catarina	R\$ 230,40
Blumenau	Santa Catarina	R\$ 1.874,22
Criciúma	Santa Catarina	R\$ 194,95
Balneário Camboriú	Santa Catarina	R\$ 856,49
Itajaí	Santa Catarina	R\$ 797,52
Porto Alegre	Rio Grande do Sul	R\$ 2.615,03
Curitiba	Paraná	R\$ 769,48
São Paulo	São Paulo	R\$ 3.080,70

Fonte: TCE/SC, a partir de consulta ao Sistema Rastreabilidade e às normas municipais citadas no Quadro 12.

Assim, nota-se que a causa desse achado é o estabelecimento de uma banda de variação para o valor do metro quadrado de OODC com base no CUB. Ressalta-se que a escolha dos parâmetros que compõem a fórmula de cálculo e a calibração dos fatores que também a compõem, são uma decisão da Administração Pública. No entanto, a existência de uma banda com piso e teto resulta numa distribuição assimétrica de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização de Florianópolis.

Por fim, menciona-se que a Minuta 04 do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Florianópolis de julho de 2017 (fls. 506-508), embora sem mudar a fórmula, já pretendia promover uma mudança significativa nos fatores de ponderação do parâmetro IE (Índice de Estímulos de Usos). Além disso, no § 4º do art. 133 deste Anteprojeto de Lei, pretendia-se retirar o teto imposto ao valor do metro quadrado para cálculo do valor da OODC, embora ali continue com a imposição do mesmo piso ao valor do metro quadrado para o mesmo cálculo.

Desta forma, recomenda-se à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano e à Prefeitura Municipal de Florianópolis:

- **Retirar a banda que impõe piso e teto ao pagamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Florianópolis estabelecida no §1º do art. 6º do Decreto (municipal) nº 13.454/14, calibrando a escala de pagamento somente através dos parâmetros e fatores da fórmula de cálculo.**

Com isto, espera-se que o pagamento da OODC flutue livremente de acordo com a quantidade de metros quadrados construídos além do coeficiente de aproveitamento básico e, assim, seja proporcional às consequências urbanísticas estimadas pelo Poder Público. Com a flutuação, parte de possíveis consequências negativas é internalizada no custo do projeto e retorna ao município no pagamento da OODC, sendo em seguida investido onde determina o Estatuto das Cidades. Enfim, espera-se assim que a operacionalização deste instrumento em Florianópolis respeite o princípio da justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização disposto no item IX art. 2º do Estatuto da Cidade.

2.4.1.1 Comentários dos gestores

O Senhor Nelson Gomes Mattos Jr., Secretário Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, se manifestou sobre a recomendação acima (fls.938 a 946), afirmando que, quanto à banda que impõe piso e teto, há norma anterior à atual gestão municipal, que estabelece os atuais parâmetros e balizas, a exemplo do que ocorre em outros Municípios, cujos eventuais procedimentos de alteração passam um pouco distantes da SMDU, pois atinentes às diretrizes da autoridade máxima municipal e, em complemento, por possíveis tratativas com o legislativo local. Importante esclarecer, segundo o Secretário, eventuais mudanças da banda envolvem um certo risco, no sentido de envolver valores desproporcionais, que se não tivesse o atual balizamento, poderia chegar a valores absurdos e ao alvedrio da razoabilidade e proporcionalidade, podendo se assemelhar à parâmetros confiscatórios.

Novamente o Prefeito Municipal, a quem também foi atribuída a recomendação, se manteve silente, não encaminhando qualquer manifestação.

2.4.1.2 Análise dos comentários dos gestores

Considerando que o Secretário da SMDU afirma que alterações na legislação passam distantes daquela Secretaria, cabendo sim a autoridade máxima do município, inclusive com a necessária participação do Legislativo local; considerando os fatos expostos no presente Relatório, segundo os quais, a existência do teto na metodologia de cálculo da OODC resulta no fato de que o valor do metro quadrado de OODC em Florianópolis é um dos menores a partir da análise comparativa de uma amostra de cidades de Santa Catarina e outras capitais do Brasil, resultando numa distribuição assimétrica de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização de Florianópolis; considerando, por fim, a ausência de manifestação do Senhor Gean Loureiro, Prefeito Municipal; **sugere-se alterar a redação**

da presente recomendação para os termos que seguem: **Recomendar a Prefeitura Municipal de Florianópolis que reavalie a manutenção da banda que impõe piso e teto ao pagamento da Outorga Onerosa do Direito de construir em Florianópolis, prevista no § 1º do artigo 6º do Decreto Municipal nº 13.454/2014.**



3 CONCLUSÃO

Considerando que a auditoria operacional compreende o exame de funções, subfunções, programas, projetos, atividades, operações especiais, ações, áreas, processos, ciclos operacionais, serviços e sistemas governamentais com o objetivo de emitir comentários sobre o desempenho dos órgãos e entidades da Administração Pública estadual e municipal, e sobre o resultado de projetos realizados pela iniciativa privada sob delegação, ou mediante contrato de gestão ou congêneres, bem como sobre o resultado das políticas, programas e projetos públicos, pautado em critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, equidade, ética e proteção ao meio ambiente, além dos aspectos de legalidade (art. 1º da Resolução N. TC-79/2013);

Considerando a importância dos comentários e/ou justificativas do Gestor Público acerca das constatações apuradas durante a realização da auditoria, a fim de precisar o diagnóstico e facilitar o plano de ação a ser proposto pelo Jurisdicionado;

Considerando que este Relatório será encaminhado ao Conselheiro Relator, ouvido antes o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para que seja proferida a decisão no Tribunal Pleno, contendo determinações e recomendações aos Gestores Públicos;

Considerando que o Tribunal Pleno poderá determinar ao responsável pela unidade auditada a apresentação de plano de ação para cumprimento das determinações e implementação das recomendações remanescentes (art. 5º, III, da Resolução N. TC-79/2013);

Considerando que o plano de ação a ser apresentado pelo Gestor será analisado por esta Diretoria e submetido ao Sr. Relator para apreciação do Tribunal Pleno (artigo 7º da Resolução nºTC-079/2013);

Considerando que o Plano de Ação, após aprovado pelo Tribunal Pleno, terá a natureza de um compromisso acordado entre o Tribunal de Contas e os gestores responsáveis pelo órgão ou entidade auditada e servirá de base para acompanhamento do cumprimento das determinações e da implementação das recomendações, autuado em processo específico de monitoramento (art. 8º e 9º, § 2º da Resolução N. TC-79/2013).

A Diretoria de Atividades Especiais - DAE conclui, com fulcro nos artigos 59, inciso IV e 113 da Constituição Estadual, c/c artigo 1º, inciso V, da Lei Complementar Estadual nº202/00, sugerindo o seguinte:

3.1. Conhecer do Relatório de Auditoria Operacional realizada na Prefeitura Municipal de Florianópolis, que avaliou a gestão da outorga onerosa do direito de construir e da transferência do direito de construir no município de Florianópolis.

3.2. Conceder à Prefeitura Municipal de Florianópolis, o prazo de 30 dias a contar da data da publicação desta Decisão no Diário Oficial Eletrônico – DOTC-e, com fulcro no inciso III do artigo 5º da Resolução nº TC-079/2013, de 06 de maio de 2013, para que apresente a este Tribunal de Contas, **Plano de Ação (Apêndice I)** estabelecendo prazos, responsáveis e atividades para a adoção de providências visando o atendimento das seguintes determinações e recomendações:

3.2.1. Determinações:

3.2.1.1. Realizar levantamento dos processos de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) cujo valor da contrapartida financeira foi dividido em número superior a seis parcelas, e proceder à regularização, conforme dispõe o § 1º do art. 5º do Decreto (municipal) nº 13.454/14. (Item 2.1.1 do Relatório DAE).

3.2.1.2. Realizar levantamento dos débitos de OODC atrasados e não inscritos em dívida ativa, e proceder a sua inscrição, conforme art. 186 da Lei Complementar (municipal) nº 7/97, de modo a evitar o risco de atingir o prazo prescricional estabelecido no art. 1º-A da Lei (federal) nº 9.873/99. (Item 2.1.1 do Relatório DAE).

3.2.1.3. Cumprir, por meio da Procuradoria Geral do Município, a competência de emitir parecer sobre a regularidade das certidões apresentadas pelos titulares do direito de transferência, observando a existência do montante de potencial construtivo e a sua não utilização em outro processo de licenciamento, conforme disposto nos §§ 10 e 13 do art. 260 da Lei Complementar (municipal) nº 482/14 (Plano Diretor de Florianópolis). (Item 2.2.1 do Relatório DAE).

3.2.1.4. Regulamentar e implementar o Fundo Municipal de Desenvolvimento, observando os artigos 325 e 326 da Lei Complementar (municipal) nº 482/14. (Item 2.3.1 do Relatório DAE).

3.2.1.5. Aplicar os recursos oriundos da Outorga Onerosa do Direito de Construir em consonância com o art. 259, § 4º; e art. 326 da Lei Complementar (municipal) nº 482/2014 - Plano Diretor de Florianópolis. (Item 2.3.1 do Relatório DAE).

3.2.2. Recomendações:

3.2.2.1. Estabelecer e normatizar procedimentos de controle do pagamento integral da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), da quitação do parcelamento da OODC e da conclusão das benfeitorias oferecidas como contrapartida financeira para fins de concessão do Habite-se, conforme o parágrafo único do art. 4º do Decreto (municipal) nº 13.454/14. (item 2.1.1 do Relatório DAE).

3.2.2.2. Definir em norma, e implementar, o controle dos Documentos de Arrecadação Municipal (DAMs) de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) atrasados e envio dos DAMs atrasados para inscrição em dívida ativa, indicando o setor responsável e a periodicidade destas atividades. (Item 2.1.1 do Relatório DAE).

3.2.2.3. Atualizar o sistema de informação existente ou implantar novo que possibilite o registro de todos os dados pertinentes aos processos de Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC – (com contrapartida financeira e benfeitorias), de forma a possibilitar, no mínimo:

- i) o preenchimento e revisão da Planilha de Cálculo da OODC no sistema informatizado;
- ii) a parametrização do fluxo do processo de OODC de modo a interromper automaticamente sua tramitação em caso de não pagamento da OODC ou não conclusão das benfeitorias; e
- iii) a extração de relatórios por mês/ano que indique quais processos utilizaram OODC, a quantidade destes processos licenciados e o volume financeiro de OODC devido e efetivamente pago. (Itens 2.1.1, 2.1.2 e 2.3.2 do Relatório DAE).

3.2.2.4. Definir, de forma articulada, e normatizar o fluxograma do processo de Outorga Onerosa do Direito de Construir (contrapartida financeira e contrapartida em benfeitorias), com a definição dos órgãos responsáveis por cada etapa e o estabelecimento das suas responsabilidades, e inserir os fluxos atualizados no Sistema Rastreabilidade. (itens 2.1.1 e 2.1.2 do Relatório DAE).

3.2.2.5. Estabelecer, em norma, agente público responsável por revisar as Planilhas de Cálculo da Outorga Onerosa do Direito de Construir e as Planilhas de Deferimento e incluir tais revisões no fluxo do sistema Rastreabilidade. (Item 2.1.1 do Relatório DAE).

3.2.2.6. Estabelecer modelo padrão de documento para a Planilha de Deferimento, incluindo os seguintes fatores utilizados no cálculo da OODC: zoneamento, número de pavimentos, e uma tabela com a quantidade de metros quadrados e coeficiente de

aproveitamento para cada componente da área de incidência de Outorga Onerosa do Direito de Construir, separando o que se refere a Transferência do Direito de Construir e índices obtidos através do art. 64 do Plano Diretor. (Itens 2.1.1 e 2.2.1 do Relatório DAE).

3.2.2.7. Normatizar e fazer cumprir a utilização do modelo padrão e do preenchimento das Planilhas de Deferimento do Licenciamento de Obras pelos Analistas de Projetos. (Item 2.1.1 do Relatório DAE).

3.2.2.8. Consultar com regularidade os débitos de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) inscritos em dívida ativa da receita não tributária pela Secretaria Municipal da Fazenda e proceder o ajuizamento para correspondente execução fiscal. (Item 2.1.1 do Relatório DAE).

3.2.2.9. Atualizar sistema de informação existente ou adotar novo sistema que gere relatórios acerca dos processos que utilizaram índices urbanísticos concedidos por meio do art. 64 da Lei Complementar (municipal) nº 482/14 - Plano Diretor de Florianópolis, de modo a incluir, no mínimo:

- i) a indicação dos processos com uso do art. 64 do Plano Diretor;
- ii) a quantificação (em metros quadrados) e o valor financeiro do benefício concedido; e
- iii) as especificações da compensação devida pelo requerente. (Itens 2.1.3 e 2.3.2 do Relatório DAE).

3.2.2.10. Regulamentar o processo da Transferência do Direito de Construir, definindo os atos e os órgãos responsáveis pela execução e controle dos três eventos fundamentais deste processo: geração de índice, transações entre particulares, e utilização e baixa dos índices. (Item 2.2.1 do Relatório DAE).

3.2.2.11. Reestabelecer o processo de controle das transações e da utilização de índice construtivo através da Transferência do Direito de Construir. (Item 2.2.1 do Relatório DAE).

3.2.2.12. Divulgar em sítio eletrônico:

- i) os estoques de índice construtivo detidos por cada particular no final de cada mês (Item 2.2.1 do Relatório DAE); e
- ii) as informações relativas aos instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir e dos índices urbanísticos concedidos por meio do art. 64 da Lei Complementar (municipal) nº 482/2014 - Plano Diretor de Florianópolis, com base no art. 8º, caput, da Lei (federal) nº 12.527/2011 - Lei da Transparência. (Item 2.3.2 do Relatório DAE).

3.2.2.13. Atualizar sistema de informação existente ou adotar novo sistema que permita o registro e a baixa dos índices construtivos criados, negociados e utilizados pelos particulares, e que gere relatórios acerca dos processos que contenham Transferência do Direito de Construir (TDC), de modo a incluir, no mínimo:

- i) a indicação dos processos com o uso de TDC e a metragem utilizada por meio deste instrumento em cada processo;
- ii) a identificação dos proprietários de índices construtivos e a respectiva quantidade de potencial construtivo de cada um; e
- iii) o histórico das transações efetuadas. (Itens 2.2.1 e 2.3.2 do Relatório DAE).

3.2.2.14. Definir quais os órgãos, as informações sob sua competência, a forma e a periodicidade de divulgação de informações para garantir a transparência da gestão dos instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir (contrapartida financeira e contrapartida em benfeitorias), da Transferência do Direito de Construir (criação, concessão, transação no mercado e baixa), e dos índices urbanísticos concedidos por meio do art. 64 da Lei Complementar (municipal) nº 482/14 - Plano Diretor de Florianópolis. (Item 2.3.2 do Relatório DAE).

3.2.2.15. Reavaliar a manutenção da banda que impõe piso e teto ao pagamento da Outorga Onerosa do Direito de construir em Florianópolis, prevista no § 1º do artigo 6º do Decreto Municipal nº 13.454/2014 (Item 2.4.1 do Relatório DAE);

3.3. Conceder à Prefeitura Municipal de Florianópolis e ao Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis - IPUF, o prazo de 30 dias a contar da data da publicação desta Decisão no Diário Oficial Eletrônico – DOTC-e, com fulcro no inciso III do artigo 5º da Resolução nº TC-079/2013, de 06 de maio de 2013, para que apresente a este Tribunal de Contas, **Plano de Ação Conjunto** (Apêndice I), estabelecendo prazos, responsáveis e atividades para a adoção de providências visando o atendimento da seguinte determinação:

3.3.1. Determinação:

3.3.1.1. Listar, periodicamente, as prioridades setoriais a serem beneficiadas com os recursos oriundos da Outorga Onerosa do Direito de Construir conforme estabelece o §5º do art. 10 do Decreto (municipal) nº 13.454/14. (Itens 2.1.2 e 2.3.1 do Relatório DAE).

3.4. Recomendar à Diretoria de Contas de Gestão (DGE) que avalie a autuação de processo apartado a fim de apurar as possíveis irregularidades relatadas na Informação DAE nº 07/2018 (fls. 722-730).

3.5. Dar ciência do relatório, voto e decisão à Prefeitura Municipal de Florianópolis, à Procuradoria Geral do Município, à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano, à Secretaria Municipal da Fazenda, à Secretaria Municipal de Transparência, Auditoria e Controle e ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Florianópolis.

É o Relatório.

Diretoria de Atividades Especiais, em 12 de novembro de 2019.

ODIR GOMES DA ROCHA NETO
Auditor Fiscal de Controle Externo

De acordo:

OSVALDO FARIA DE OLIVEIRA
Auditor Fiscal de Controle Externo
Coordenador

Encaminhem-se os Autos à elevada consideração do Exmo. Sr. Relator Conselheiro Herneus De Nadal, ouvido preliminarmente o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

MONIQUE PORTELLA
Auditora Fiscal de Controle Externo
Diretora

APÊNDICE 1 – MODELO DE PLANO DE AÇÃO

Órgão:	
Decisão n.	Processo:

ORIENTAÇÕES:

1. Art. 6º da Resolução nº TC 79/2013 - Plano de Ação é o documento elaborado pela unidade auditada que contemple as ações que serão adotadas para o cumprimento das determinações e implementação das recomendações, que indique os responsáveis e estabeleça os prazos para realização de cada ação.
2. A informação que deve ser colocada na coluna “medidas a serem adotadas” deve ser uma medida adotada entre a execução da auditoria e a apresentação do plano de ação que tenha cumprido a determinação ou que venha a ser adotada a partir da apresentação deste plano.
O prazo de implementação deve ser uma data final, por exemplo: até 31/03/2014.
3. Na coluna “responsável” deve ser colocado o nome, o setor, o telefone e/ou e-mail de contato.
4. A citação aos anexos deve ficar na coluna “medida a ser adotada”.
5. O Plano de Ação deve ser encaminhado ao TCE preenchido, no prazo fixado na Decisão, por meio de ofício assinado pelo responsável do Órgão/Entidade.

DETERMINAÇÃO	MEDIDA(S) A SEREM ADOTADA(S)	PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO	RESPONSÁVEL(IS)
(Transcrever o item da decisão)			
RECOMENDAÇÃO	MEDIDA(S) A SEREM ADOTADA(S)	PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO	RESPONSÁVEL(IS)
(Transcrever o item da decisão)			

Responsável pelo preenchimento do Plano de Ação:

Cargo:	Data:
Assinatura:	

