



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA
DIRETORIA DE ATIVIDADES ESPECIAIS



PROCESSO Nº:	PMO - 16/00327254
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Florianópolis
RESPONSÁVEL:	Gean Marques Loureiro – Prefeito Municipal de Florianópolis Nelson Gomes Mattos Júnior – Secretário Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano de Florianópolis
ASSUNTO:	Primeiro monitoramento da Auditoria Operacional para avaliar a atividade de licenciamento de obras prestada pela Prefeitura Municipal de Florianópolis
RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO:	DAE - 030/2016 - Instrução Plenária

1. INTRODUÇÃO

Trata-se do primeiro monitoramento da Auditoria Operacional na atividade de licenciamento de obras prestada pela Prefeitura Municipal de Florianópolis, em que o Tribunal Pleno promoveu a apreciação no Processo RLA 13/00476513, que resultou na Decisão nº 5.532/14, de 15/12/14, publicada no DOTC-e nº 1.623, em 08/01/15 (fls. 442-443v do Processo RLA 13/00476513).

A Decisão nº 5.532/14 conheceu o Relatório de Auditoria Operacional DAE nº 15/2014 e concedeu à Prefeitura Municipal de Florianópolis e à Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano o prazo de 30 (trinta) dias para a apresentação do Plano de Ação contendo os responsáveis, atividades e prazos, para o cumprimento das determinações e a implementação das recomendações resultantes da auditoria.

O Acórdão do Tribunal Pleno foi comunicado ao Município de Florianópolis e à Secretaria Municipal, por meio dos Ofícios TCE/SEG nºs 23.706/14 e 23.707/14, de 19/01/15 (fls. 444-445 do Processo RLA 13/00476513). Os Srs. Dário Elias Berger e José Carlos Ferreira Rauen e a 12ª Promotoria de Justiça da Comarca da Capital também foram comunicados a respeito do teor da Decisão, por meio dos Ofícios TCE/SEG nºs 23.708/14, 23.709/14 e 23.710/14, de 19/01/15 (fls. 446-448 do Processo RLA 13/00476513).

Esgotado o prazo legal sem a apresentação do Plano de Ação, realizaram-se diligências para o Prefeito Municipal, o ex-Secretário da SMDU e o novo Secretário da SMDU, por meio dos Ofícios DAE nºs 6.226/15, 6.227/15 e 6.228/15, de 05/05/15 (fls. 457-459v do Processo RLA 13/00476513).

Após prorrogação do prazo, requerida pela Assessoria Jurídica da SMDU/PMF (fls. 460-461 do Processo RLA 13/00476513), o Plano de Ação apresentado pela Secretaria



Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SMDU) foi protocolado neste Tribunal em 09/07/15 por meio do Ofício OE 178/SMDU/GS/2015 (fls. 481-490 do Processo RLA 13/00476513).

A DAE elaborou o Relatório nº 22/2015, de 29/07/15 (fls. 495-497v do Processo RLA 13/00476513), no qual sugeriu ao Tribunal Pleno o conhecimento e a aprovação do Plano de Ação, assim como a determinação para a apresentação de relatórios de acompanhamento por parte da Prefeitura e da Secretaria.

Em sessão plenária, foi aprovado aprovou o Plano de Ação apresentado pelo Município, por meio da Decisão nº 1.761/15, de 26/10/15, publicada no DOTC-e nº 1.839, em 26/11/15 (fls. 506-506v do Processo RLA 13/00476513) e determinou o encaminhamento de dois relatórios de acompanhamento, o primeiro no prazo de 180 dias após a publicação da Decisão que aprovou o Plano de ação, o segundo condicionado à verificação do cumprimento do compromisso assumido no Plano de Ação, no primeiro monitoramento.

A Secretaria Geral, em cumprimento ao item 6.5 da Decisão nº 1.761/15, autuou o presente Processo de Monitoramento PMO 16/00327254 em 28/06/16, ora em análise.

A Prefeitura Municipal de Florianópolis, em conjunto com a Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SMDU), apresentou o primeiro Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação, por meio do Ofício OF 34/SMDU/GAB/ASSJUR/2016 (fls. 02-25v), protocolado no TCE/SC em 22/06/16.

A Prefeitura e a SMDU foram cientificadas do início do monitoramento, por intermédio dos ofícios OF TCE/DAE nº 10.684/2016, de 14/07/16 (fl. 207), e OF TCE/DAE nº 10.685/2016, de 15/07/16 (fl. 208), respectivamente.

O Planejamento do monitoramento contemplou os objetivos, a metodologia, a proposta de execução e os auditores fiscais de controle externo designados para a realização dos trabalhos (fls. 219/220v).

A fase de execução do monitoramento foi realizada no período de 18/08 a 26/08/16, com o objetivo de confirmar as informações prestadas no primeiro Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação apresentado pela Prefeitura Municipal de Florianópolis em conjunto com a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SMDU).

Para a verificação do cumprimento das determinações e da implementação das recomendações, a metodologia e as técnicas utilizadas compreenderam: entrevistas; questionário aos analistas da SMDU; solicitação e análise de documentos; mapeamento do processo de licenciamento de obras; verificação dos sistemas informatizados utilizados pelo licenciamento de obras; análise dos processos eletrônicos de licenciamento de obras; observação direta; inspeção e registro fotográfico.

Para a verificação das peças e da tramitação dos processos eletrônicos no Rastreabilidade, sistema informatizado da PMF, selecionaram-se duas amostras de processos de licenciamento de obras. A primeira (amostra 1) contida no caderno do protocolo, em que há o registro da entrega das plantas físicas pelo requerente à SMDU (fls. 286-324). Nesta, foram selecionados 43 processos: 21 com entrega das plantas físicas no mês de fevereiro de 2016 (fl. 311) e 22 com entrega em julho de 2016 (fls. 321-322), cujas análises estão contidas nos itens 2.1.1, 2.2.1 e 2.4.1 deste Relatório. A segunda amostra (amostra 2) foi retirada do Relatório de Aprovação e Alvará, do período de janeiro de 2015 a junho de 2016, fornecido pela SMDU (fl. 211). Foram selecionados 30 processos (fls. 1.116-1.117), com data de entrada nos anos de 2014 a 2016, considerando-se os empreendimentos passíveis de Estudo de Impacto Ambiental, segundo o art. 273 do Plano Diretor do Município de Florianópolis. As análises pertinentes a essa amostra encontram-se nos itens 2.1.3.3 e 2.1.4 deste Relatório.

Ressalta-se que o questionário aplicado aos analistas (fls. 805-809v) foi respondido de forma *on line* e anônima, por meio da ferramenta *LimeSurvey*, no período de 15/09/16 a 20/09/16, a partir de 10 (dez) senhas que foram disponibilizadas a esses profissionais, mediante assinatura de recebimento (fls. 803-804).

2. ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES E IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES

As conclusões dos trabalhos de monitoramento seguirão a ordem dos itens da Decisão nº 5.532/2014 e do Plano de Ação.

2.1 Cumprimento das Determinações pela Prefeitura Municipal de Florianópolis e pela Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano de Florianópolis

2.1.1 Atendimento da ordem cronológica de chegada dos processos de licenciamento de obras

Determinação – Atenda a ordem cronológica de chegada dos processos de licenciamento de obras, cujas exceções devem ser devidamente motivadas, atendido o interesse público, em atendimento aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, na forma do *caput* do art. 37 da Constituição Federal (Item 6.2.1.1 da Decisão 5.532/2014 - item 2.6 do Relatório DAE nº 15/2014).

Medidas Propostas: Implantar unidade do Pró-Cidadão nas dependências da SMDU. Dessa maneira, os procedimentos administrativos seriam instruídos com as plantas em formato físico desde a abertura dos autos, o que proporcionaria a distribuição do processo de acordo com a sua data de entrada. A tramitação dos processos, entretanto, permanecerá obedecendo às características próprias de cada processo, com sua complexidade e número de setores envolvidos com a aprovação.	Prazo de cumprimento: 01/07/16.
--	---

Informações prestadas pelo Município

1º Relatório de Acompanhamento em 15/06/16 (fls. 05-06): A Administração Pública Municipal foi obrigada a tomar medidas de contenção de despesas, conforme disposto na Resolução nº 01/15 e no Decreto (municipal) nº 15.959/16, o que foi motivo da suspensão temporária da instalação da unidade do Pró-Cidadão nas dependências da SMDU. Contudo, a distribuição dos processos de licenciamento de obras é realizada pela Diretoria de Arquitetura e Urbanismo e a ordem cronológica da chegada de cada processo está sendo respeitada. Desse modo, verifica-se que apesar de não ter ocorrido a implementação da Unidade do Pró-Cidadão, a SMDU vem cumprindo o que foi determinado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina na Decisão nº 5.532/14.

Análise

Na auditoria foram examinadas as tramitações de 10 processos de licenciamento de obras com alvarás concedidos em dezembro de 2012. Verificou-se que estes não foram analisados pela equipe técnica da SMDU e tiveram os respectivos alvarás emitidos pelo Secretário ou Secretário Adjunto, sem respeito à ordem cronológica de entrada dos processos. Além disso, constatou-se a ausência de critérios que balizassem a distribuição dos autos de licenciamento de obras no âmbito da Secretaria (fls. 398-404v do Processo RLA 13/00476513).

Assim, no sentido de averiguar se a SMDU está observando a ordem cronológica de chegada dos processos de licenciamento de obras, de acordo com a determinação 6.2.1.1 da Decisão nº 5.532/14, buscou-se primeiramente avaliar o fluxo de um processo de aprovação de projeto com alvará, desde sua entrada no Pró-Cidadão até seu arquivamento final, com a entrega do projeto aprovado e do alvará ao requerente.



Para tanto, a equipe de auditores responsável pelo monitoramento elaborou o mapeamento desse processo (fl. 731), que foi validado pela SMDU, com a indicação de alguns ajustes, por meio do Ofício OE 493/SMDU/GAB/2016 (fl. 728), protocolado nesta Corte de Contas em 01/09/16 (fl. 727).

O fluxo revelou que a abertura do processo eletrônico é efetuada na unidade do Pró-Cidadão por meio do Sistema Rastreabilidade, a partir da documentação entregue pelo solicitante/requerente. A tramitação do processo eletrônico para a SMDU ocorre somente após a comprovação do pagamento da taxa municipal e fica aguardando até que o solicitante/requerente apresente as plantas físicas no Protocolo dessa Secretaria. Caso a entrega das plantas físicas na SMDU seja feita antes do pagamento da taxa, estas permanecem no protocolo até que se confirme o pagamento e a correspondente tramitação do processo eletrônico. Apenas após serem confirmadas essas condições, o processo eletrônico passa pela Gerência de Fiscalização e pelo Setor do Plano Diretor. Essas duas unidades não atuam mais no processo, simplesmente o tramitam até que chegue ao Setor de Análise de Projetos (SAP). Isso acontece em função de modificações no fluxo interno da SMDU, sem a correspondente atualização no Sistema Rastreabilidade. Quando o processo eletrônico chega ao SAP, com as respectivas plantas físicas, um auxiliar administrativo realiza a sua distribuição aos analistas, sob a coordenação da Gerente de Licenciamento de Obras.

Com base no mapeamento, foi possível observar que a distribuição do processo eletrônico ao analista apenas ocorre em conjunto com as plantas físicas. Considerando que nem a Gerência de Fiscalização e nem o Setor do Plano Diretor atuam nos autos, conclui-se que o critério atual de ordem de distribuição dos processos não é exclusivamente a data de entrada do processo na SMDU, mas também pode ser a data da entrega das plantas físicas. Quando há a confirmação do pagamento da taxa com a consequente entrada do processo na Secretaria, aguarda-se até a data de entrega das plantas para que se faça a distribuição do processo. Porém, se a entrega da planta ocorrer antes do pagamento da taxa, a data a ser considerada para a distribuição deverá ser a da entrada do processo eletrônico na SMDU, que ocorre somente após a confirmação do devido pagamento.

Esse fluxo pode ser corroborado com as informações coletadas na entrevista realizada na SMDU em 15/07/16, na qual afirmou-se que todos os processos dão entrada no Pró-Cidadão e são tramitados para a SMDU com o pagamento da taxa; todavia os processos apenas são incluídos na lista de distribuição após a entrega das plantas impressas pelo cidadão.

Para solucionar essa questão, foi proposta a implantação de unidade do Pró-Cidadão nas dependências da SMDU, conforme Plano de Ação enviado pela unidade (fl. 482 do RLA 13/00476513). Dessa maneira, os procedimentos administrativos seriam instruídos



com as plantas em formato físico desde a abertura dos autos, o que proporcionaria a distribuição do processo de acordo com a sua data de entrada.

Contudo, devido à contenção de despesas pela Administração Pública Municipal, com base na Resolução nº 01/2015 (fls. 732-733) e no Decreto (municipal) nº 15.959/2016¹ (fls. 734-735v), suspendeu-se a instalação da unidade do Pró-Cidadão nas dependências da SMDU, pois a medida poderia implicar aumento de despesa com pessoal, material de expediente, mobiliário, equipamentos, entre outras, contrariando as normas estabelecidas.

Convém mencionar que a abertura do Pró-Cidadão no âmbito da SMDU poderia tornar mais eficiente o controle da ordem cronológica na distribuição dos processos, além de agilizar o início da análise. No entanto, a concentração desse serviço no Centro de Florianópolis se mostra pouco acessível para o usuário, que hoje conta com cinco unidades do Pró-Cidadão na Ilha: Central, Canasvieiras, Rio Tavares, Ingleses e Lagoa da Conceição. No caso do Continente, os processos de licenciamento de obras são analisados na Secretaria Municipal do Continente (SMC), localizada na mesma edificação onde funciona o Pró-Cidadão, no bairro Coloninha.

Uma possível solução aparece no resultado do questionário aplicado a 10 analistas da SMDU (fls. 805-809v), indicando a possibilidade do recebimento e da análise das plantas somente em formato digital, com a utilização de ferramentas tecnológicas compatíveis. Esse procedimento permitiria ao cidadão entregar toda a documentação no formato eletrônico em local mais acessível para ele, além de reduzir arquivos físicos da SMDU e gerar um controle mais efetivo da distribuição dos processos, com respeito à ordem cronológica de entrada destes.

Nesse sentido, o resultado da pesquisa (fl. 816-817v) demonstrou que 50% dos respondentes consideraram possível a análise das plantas em formato digital, a partir da disponibilização de ferramentas adequadas, como computador de alto desempenho; softwares do tipo “CAD” e “BIM”; e duas telas de alta definição com tamanho adequado para visualizar plantas digitais.

Ainda, com o objetivo de analisar como está ocorrendo a distribuição dos processos na SMDU, selecionaram-se 20 processos eletrônicos², referentes à amostra 1 - processos com entrega de plantas físicas em julho de 2016 (fls. 321-322).

¹ A Resolução nº 01/15 institui plano temporário de contingenciamento e redução de gastos na Administração Municipal e o Decreto (municipal) nº 15.959/16 dispõe sobre a contenção de despesas com pessoal.

² A amostra inicial era composta de 22 processos, mas o de número 44577/16 foi cancelado no Sistema de Rastreabilidade (fl. 738); e o 44497/16 refere-se à solicitação de baixa de empresa (fl. 739); por isso não foram avaliados. Os demais (20) são processos autuados nos meses de maio, junho e julho de 2016 e foram analisados na fase de execução do monitoramento, entre os dias 23 e 24/08/16.



Os processos selecionados referem-se aos seguintes assuntos³: aprovação de projeto; aprovação de projeto com alvará; e alvará.

Na sequência resume-se a situação encontrada.

Quadro 1: Ordem da distribuição dos processos aos analistas da SMDU

Processo	Assunto	Data entrada do processo eletrônico na SMDU ou da entrega da planta física (a que ocorreu por último) (a)	Data do encaminhamento do processo eletrônico para o SAP (b)	Data da distribuição do processo eletrônico ao analista (c)
42670/16-0	Aprovação de projeto	01/07/16	12/07/16	21/07/16
42975/16-0	Alvará de construção do projeto aprovado nº 64.396	02/07/16	12/07/16	09/08/16
42977/16-0	Alvará de construção do projeto aprovado nº 64.408	02/07/16	12/07/16	19/07/16
41650/16-0	Aprovação de projeto com alvará	04/07/16	11/07/16	21/07/16
32267/16-0	Alvará de construção do projeto aprovado nº 58.362	05/07/16	11/07/16	19/07/16
32398/16-0	Aprovação de projeto com alvará	05/07/16	11/07/16	19/07/16
43109/16-0	Aprovação de projeto com alvará	06/07/16	08/07/16	Não distribuído ao analista até 23/08/16
43932/16-0	Alvará de construção do projeto aprovado nº 64.444	07/07/16	11/07/16	19/07/16
43996/16-0	Aprovação de projeto com alvará	07/07/16	11/07/16	19/07/16
42574/16-0	Aprovação de projeto com alvará	07/07/16	11/07/16	24/08/16
40756/16-0	Aprovação de projeto com alvará	07/07/16	11/07/16	19/07/16
43822/16-0	Aprovação de projeto com alvará	08/07/16	12/07/16	19/07/16
44405/16-0	Aprovação de projeto com alvará	09/07/16	12/07/16	Não distribuído ao analista até 24/08/16
44643/16-0	Aprovação de projeto	09/07/16	12/07/16	Não distribuído ao analista até 24/08/16
44939/16-0	Aprovação de projeto com alvará	12/07/16	21/07/16	Não distribuído ao analista até 24/08/16
44853/16-0	Aprovação de projeto com alvará	12/07/16	21/07/16	Não distribuído ao analista até 24/08/16
41023/16-0	Aprovação de projeto com alvará	12/07/16	21/07/16	17/08/16
43054/16-0	Aprovação de projeto com alvará	12/07/16	21/07/16	Não distribuído ao analista até 24/08/16
39413/16-0	Aprovação de projeto	12/07/16	21/07/16	15/08/16
44452/16-0	Aprovação de projeto	15/07/16	21/07/16	22/07/16

Fonte: TCE/SC, a partir dos dados dos processos da amostra (1), coletados no Sistema Rastreabilidade e das informações contidas às fls. 321-322/740-749v/1.119-1.132v/1.134-1.153).

³ Assunto é a classificação do processo, a partir dos serviços disponíveis na área de licenciamento de obras da SMDU. Citam-se, a título de exemplo, os seguintes assuntos: aprovação de projeto; aprovação de projeto com alvará; alvará; substituição e reforma de projetos aprovados, renovação de alvará, legalização de edificação, desmembramento de terreno, transferência de proprietário e vistorias de entrega de loteamento.

A partir do quadro apresentado, a primeira análise tomou como base a data da entrada dos processos eletrônicos na SMDU e entrega das plantas físicas (coluna a) e a data do seu encaminhamento para o SAP (coluna b).

O primeiro processo da lista, o de nº 42670/16-0, teve data de entrada/entrega de plantas físicas em 01/07/16 e encaminhamento para o SAP em 12/07/16. Desse modo, para que haja atendimento à ordem cronológica, os demais processos da amostra deveriam ser tramitados àquele setor na mesma data ou data posterior, mas não anterior ao do processo 42670/16-0. Verificou-se, contudo, que 40% dos processos listados foram tramitados ao SAP sem atenderem essa ordem, os quais citam-se: 41650/16-0, 32267/16-0, 32398/16-0, 43109/16-0, 43932/16-0, 43996/16-0, 42574/16-0 e 40756/16-0.

Outra análise realizada foi entre a entrada do processo no SAP (coluna b) e sua distribuição aos analistas (coluna c). Observou-se que a ordem cronológica também não foi atendida nessa etapa. Os relatórios Espelho de Processos/Documentos (R004) (fls. 740-749v) confirmam o evidenciado no Quadro 1 para os processos distribuídos em agosto/2016 ou ainda não distribuídos ao analista. O processo 42574/16, por exemplo, com data de entrada no SAP em 11/07/16 só foi distribuído ao analista em 24/08/16, embora processos com mesma data ou data posterior de entrada no SAP tenham sido distribuídos no mês de julho.

Os processos 44939/16-0, 44853/16-0 e 43054/16-0, com data de entrada no SAP em 21/07/16, ainda não haviam sido distribuídos ao analista no momento da coleta dos dados da amostra, realizada pela equipe de auditores no período entre 23 e 24/08/16. Porém, o processo 44452/16-0, com entrada no SAP também em 21/07/16 foi distribuído em 22/07/16.

Assim, em resumo, dos 20 processos analisados, os encaminhamentos ao SAP ocorreram da seguinte forma: um processo no dia 08/07/16; sete processos no dia 11/07/16; seis processos no dia 12/07/16; e seis processos no dia 21/07/16.

O processo 43109/16-0, encaminhado no dia 08/07/16, ainda não havia sido distribuído aos analistas até a data de 23/08/16 (data da execução do monitoramento).

Dos sete processos encaminhados ao SAP no dia 11/07/16, cinco foram distribuídos no dia 19/07/16; um no dia 21/07/16; e um, o de nº 42574/16-0; somente no dia 24/08/17, o que demonstra desrespeito à ordem cronológica.

Dos seis processos encaminhados ao SAP no dia 12/07/16, dois não haviam sido distribuídos aos analistas até a data de 24/08/16 (data da execução do monitoramento); dois foram distribuídos no dia 19/07/16, um no dia 21/07/16; e um, o de nº 42975/16-0, somente no dia 09/08/16. Novamente se verifica o não atendimento à ordem cronológica.

Por fim, dos seis processos enviados ao SAP no dia 21/07/16, três não haviam sido distribuídos até a data de 24/08/16 (data da execução do monitoramento); um foi distribuído

no dia 22/07/16; um no dia 15/08/16; e um no dia 17/08/16. Mais uma vez, comprova-se a não observância da ordem cronológica.

Ademais, cabe salientar que se levou, em média, seis dias entre a data inicial de entrada dos processos/plantas na SMDU até sua chegada ao SAP. Isso ocorre em função da não atualização do Sistema Rastreabilidade, já que os processos eletrônicos continuam a tramitar por áreas da unidade, Gerência de Fiscalização e Setor do Plano Diretor, as quais não fazem mais parte do fluxo na prática, o que gera morosidade para o início da análise.

Também, a partir do mapeamento do processo de aprovação de projeto com alvará (fl. 731), se pode evidenciar que os processos com pendências ajustadas pelo requerente são tramitados diretamente ao analista responsável; não retorna à fila de distribuição inicial, nem compõe lista própria para controle da ordem cronológica de reanálise. Este é mais um fator que prejudica a ordem cronológica, pois os processos com pendências ajustadas não são redistribuídos aos analistas e podem ser analisados em qualquer ordem, sem respeito à data que retornaram à SMDU.

Outro ponto a ser considerado refere-se à forma utilizada pela SMDU para controle da ordem cronológica. Conforme informado pela unidade (fl. 224), a “Planilha de Controle de Processos” vem sendo utilizada pela Gerência de Licenciamento desde abril de 2016 e tem como objetivo acompanhar a distribuição dos processos aos analistas e registrar a fase em que se encontra cada processo (análise; pendências; encaminhado para outros órgãos; concluído). Nela, indicam-se os autos que ainda não foram distribuídos (fls. 751-752); e os autos distribuídos, separados por aba, cada qual contendo o nome do analista encarregado (fls. 754-757v). Também há a “Planilha Ordem de Distribuição” (fl. 759), implementada em julho de 2016, quando a distribuição dos processos passou a ser atribuição da Gerência de Licenciamento. Nesta, busca-se distribuir os processos de forma homogênea entre os analistas, considerando-se o assunto e tipo⁴, de acordo com a data de entrada do processo no setor.

Observou-se, contudo, que nessas planilhas não consta listagem consolidada de todos os processos distribuídos, com as respectivas datas de entrada na SMDU, de entrada no SAP e de distribuição ao analista. Logo, com base nesses controles, não é possível afirmar que os processos foram distribuídos aos analistas e analisados em atendimento à ordem cronológica de chegada na SMDU/SAP.

Ademais, é importante ressaltar que a determinação 6.2.1.1 exige que as exceções à observância da ordem cronológica devem ser devidamente motivadas, atendido o interesse público.

⁴ Tipo é a classificação do processo conforme o tamanho e propósito da obra. Pode ser unifamiliar, multifamiliar, comercial, entre outros.

Na entrevista realizada na SMDU em 15/07/16, afirmou-se que a entrada dos processos de interesse público ocorre da mesma maneira que os demais processos; no entanto, não atendem a ordem cronológica, pois são priorizados pela Secretaria. Mencionou-se, também, que não se realiza controle específico acerca desses autos, bem como não há relatório no Sistema de Rastreabilidade que reúna dados sobre eles. No caso dos processos físicos, os de interesse público são identificados com etiqueta própria.

Sobre esse assunto, o questionário aplicado a 10 analistas da SMDU (fls. 805-809v) revelou o seguinte:

- 90% dos respondentes informaram que existem processos que são tratados como prioridade, tais quais: processos de instituições públicas; escolas e creches; educação e saúde pública, processos de certidões, processos de respostas à justiça e aos ministérios públicos (fls. 832-833v/1034v);
- 80% dos analistas afirmaram que os processos prioritários devem ter análise preferencial e, por isso, são analisados na frente de outros processos (fl. 1035);
- 50% dos respondentes confirmaram que os processos são encaminhados para o Secretário quando se referem a instituições públicas (fl. 827-827v).

Constatou-se, porém, que nos controles utilizados pela SMDU, como a “Planilha de Controle de Processos” (fls. 751-752/754-757v) e a “Planilha Ordem de Distribuição” (fl. 759), não há informação de quais processos são de interesse público, nem motivação expressa quanto às exceções ao atendimento da ordem cronológica.

Conclusão

A SMDU efetivou controles para acompanhar a distribuição dos processos de licenciamento de obras aos analistas, de acordo com a data de entrada do processo no SAP, demonstrando a intenção de aprimorar a gestão dos licenciamentos de obras no Município de Florianópolis. Entretanto, o resultado da análise dos dados coletados no Sistema Rastreabilidade para a amostra selecionada demonstrou que a SMDU não está atendendo a ordem cronológica de chegada dos processos quando realiza a sua distribuição aos analistas por meio do SAP.

Também, o mapeamento do processo de aprovação de projeto com alvará revelou, entre outros aspectos, que os processos com pendências ajustadas pelo requerente retornam diretamente para os analistas e podem ser analisados em qualquer ordem, sem respeito à data



que retornaram à SMDU, pois não há uma redistribuição coordenada pela Gerência de Licenciamento dos processos para reanálise.

Com base nos controles utilizados pela Secretaria, como a “Planilha de Controle de Processos” e a Planilha Ordem de Distribuição”, não é possível afirmar que os processos foram distribuídos aos analistas e analisados em atendimento à ordem cronológica de chegada no SAP, assim como não consta informação de quais processos são de interesse público, nem motivação expressa quanto às exceções ao atendimento da ordem cronológica.

Portanto, conclui-se que a determinação não foi cumprida.

2.1.2 Utilização de mecanismo eficaz de controle de ponto

Determinação – Exija a utilização do sistema de ponto instalado para o controle efetivo da jornada de trabalho ou outro mecanismo eficaz de controle de ponto, visando a regular liquidação da despesa, observando o princípio da eficiência previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, c/c arts. 62 e 63 da Lei (federal) nº 4.320/1964 e art. 43 da Lei Complementar (municipal) nº 063/2003 (Item 6.2.1.2 da Decisão 5.532/2014 - item 2.7 do Relatório DAE nº 15/2014).

Medidas Propostas: Adquirir equipamento para controle de ponto dos servidores públicos. A despesa será realizada no orçamento de 2015.	Prazo de cumprimento: 01/01/16.
---	---

Informações prestadas pelo Município

1º Relatório de Acompanhamento em 15/06/16 (fl. 06): O equipamento para controle de ponto foi adquirido pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano por meio do Contrato nº 1.080/SMDU/2015. O equipamento de controle de acesso e ponto eletrônico foi instalado no início do mês de novembro de 2015.

Análise

A execução de um controle efetivo de ponto é requisito para que sejam respeitados os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, conforme o art. 37 da Constituição de 1988, principalmente no que tange à impessoalidade, à eficiência e à moralidade.

Registrar entradas e saídas dos servidores factualmente permite identificar se foram cumpridas as jornadas de trabalho, compondo informação para liquidação de despesa de forma justa e de acordo com a Lei nº 4.320/1964. Sendo assim, a frequência diária deve ser controlada pela Administração Pública.

Na auditoria, verificou-se que, apesar da existência de relógio ponto instalado na SMDU, os analistas não o utilizavam e o controle era realizado por meio de assinatura em folha de frequência, constatando-se a ausência de um controle formal da jornada de trabalho. Portanto, exigiu-se a utilização de um sistema ponto instalado para o controle efetivo da jornada de trabalho ou outro mecanismo eficaz de controle de ponto (fls. 404v-406 do Processo RLA 13/00476513).

Neste monitoramento, de acordo com informações obtidas por meio do Ofício OE 566/SMDU/GAB/2016 - Item 3 (fls. 586-588) e observação *in loco*, entre os dias 18/08 a 24/08/16, verificou-se que o sistema de controle de ponto da Secretaria funciona por meio de três catracas eletrônicas, sendo duas com braços giratórios e uma para cadeirantes, com sistema de biometria digital e crachá magnético com leitura por aproximação. Há a utilização de dois softwares para registro das entradas e saídas, o Henry 7X e o Ponto Secullum 4. O ponto eletrônico funciona para todos os servidores, comissionados e estagiários da SMDU.

Na execução do monitoramento, constatou-se que as catracas já se encontravam em funcionamento. A partir do quadro subsequente, é possível observar a diferença entre os equipamentos de controle de ponto da SMDU, com base nas imagens registradas durante a auditoria realizada em 2013 e o monitoramento efetivado em 2016.

Quadro 2: Controle de ponto na auditoria (2013) e no monitoramento (2016)

Auditoria 2013	1º Monitoramento 2016
 Foto nº 520 - agosto/2013	 Foto nº DSCN3875 - agosto/2016

Fonte: TCE/SC - Auditoria (fl. 405v do Processo RLA 13/00476513) e Monitoramento.

Conforme se verifica no quadro acima, houve o início do controle por meio de sistema eletrônico. Na auditoria, o ponto não contava com barreiras físicas e monitoramento

eletrônico. Além disso, os servidores da SMDU não o utilizavam (fl. 405 do Processo RLA 13/00476513).

Neste monitoramento, constatou-se que os pontos instalados contam com barreiras físicas e monitoramento eletrônico, inclusive para a entrada de visitantes na SMDU.

Segundo informações encaminhadas pela SMDU no Primeiro Relatório de Acompanhamento (fl. 06), foi firmado o contrato nº 1.080/SMDU/2015 (fls. 19-20) com a empresa M. Schmitt Comércio de Equipamentos Eletrônicos Ltda. para o fornecimento dos equipamentos. No entanto, da análise do contrato e do referido termo de referência (fls. 72/193), verificou-se que não foi incluída a instalação de um sistema/*software* de ponto na contratação.

Como não houve a contratação de um sistema, de acordo com informações obtidas por meio de entrevista realizada com o setor de informática da SMDU, em 19/08/16, e Ofício OE 566/SMDU/GAB/2016 - Item 3 (fls. 586-588), os dois sistemas disponibilizados pela empresa funcionam conforme se passa a relatar.

O sistema/*software* Ponto Secullum 4 concedido pela empresa M. Schmitt Comércio de Equipamentos Ltda. constitui um *software* de terceiros (fl. 587) e de acordo com informação repassada na entrevista foi concedido como “cortesia”. Este sistema captura os dados brutos da catraca e os transforma em uma interface com a matrícula do servidor, nome, entradas e saídas. Há colunas para ajuste, horas trabalhadas no dia, faltas, extras e “carga” (fl. 852), de forma que possui os elementos básicos para um bom controle de ponto dos servidores.

Na entrevista realizada no setor de informática, em 19/08/16, por meio de observação direta do Sistema Ponto Secullum 4, constatou-se ser possível a verificação, em tempo real, de quais os servidores se encontravam na SMDU, horários de entrada e saída e se efetuaram alguma saída no meio do expediente. No entanto, o sistema estava desatualizado e não constavam todos os servidores que estavam lotados no setor de análise de projetos no dia, além de constar outros servidores que não pertenciam mais ao setor (fl. 852).

Questionou-se, neste dia (19/08/16), o motivo da divergência e a resposta foi de que o sistema chegou a ser utilizado no início da implantação das catracas, mas como a formatação automática começou a apresentar problemas, com divergências em relação ao registro bruto, pararam de utilizá-lo e atualizá-lo com a inclusão de todos os servidores no sistema.

O sistema/*software* Henry 7x (fl. 587) é o *software* da fabricante das catracas, tem como função configurar as catracas, com o recebimento e envio de informações, configuração de data e hora e as batidas do ponto eletrônico, por meio de biometria digital e cartões magnéticos. Este emite relatórios no aplicativo bloco de notas, no formato “.txt”. As entradas e saídas das catracas

aparecem em forma contínua, por ordem cronológica, com o número da matrícula do servidor. O registro deveria aparecer sinalizando se o servidor estaria entrando ou saindo da SMDU, por meio das letras n (norte) ou s (sul), mas com o tempo se verificou não ser possível se fazer o controle dessa forma, pois aparecem muito mais registros com a marcação sul do que a norte, sendo necessário se verificar o primeiro acesso como entrada, o segundo com saída, assim continuamente, conforme se verifica no registro do dia 19/08/16 (fls. 836-851v).

O objetivo era que os dois sistemas funcionassem paralelamente, mas com os problemas gerados na utilização do Ponto Secullum 4, optou-se por utilizar o sistema que veio com a catraca, o Henry 7x, pois o sistema de RH da Secretaria Municipal da Fazenda faz a conversão em relatórios (fls. 587-588).

Neste sentido, de acordo com resposta da SMDU - Item 3 (fls. 587-588), no início de cada mês é gerado um arquivo em formato .txt, com os dados dos pontos eletrônicos do Henry 7x; estes são inseridos no sistema de RH da Prefeitura de Florianópolis, que gera todos os registros feitos pelas catracas. As informações relativas a cada servidor são encaminhadas a cada gerência e diretoria para que se façam as devidas correções, bem como justifiquem as ausências dos analistas, na forma da instrução normativa nº 006/SMA/2014, para então ser devolvido ao RH para ajustes.

Os problemas decorrentes da utilização dos sistemas poderiam ser resolvidos se a contratação tivesse abrangido a disponibilização dos sistemas juntamente com as catracas, de forma objetiva e prevendo a sua utilização e manutenção, pois como o sistema não fez parte do contrato, houve a isenção da responsabilidade do contratado pela sua utilização, bem como pela sua manutenção, de forma que a responsabilidade pela resolução de qualquer problema com o sistema ficou a cargo da SMDU.

Em relação ao período compreendido entre a instalação e a efetiva utilização das catracas, conforme informação da Secretaria, por meio do Ofício OE. 499/SMDU/GAB/2016 - Item 6 (fls. 229-231), em cerca de oito meses, houve problemas que incluíram o sistema/software, bem como falhas elétricas mecânicas e falta de manutenção por ausência de pagamento.

A instalação das catracas ocorreu em 11/11/15 (fls. 229-231), mas o sistema de controle de ponto passou a funcionar somente em 01/07/16. Porém, nos meses de julho e agosto de 2016 ocorreram novos problemas, conforme relatado e constatado no monitoramento. Em uma das inspeções na SMDU, em 03/08/16, uma das catracas não estava funcionando.

Quadro 3: Catraca com problemas no monitoramento

Foto IMG_8463, de 03/08/2016.

Fonte: TCE/SC - Monitoramento.

Conforme demonstrado no quadro acima e de acordo com informação prestada pela SMDU, os problemas com as catracas nos meses de julho e agosto foram mecânicos, sendo que na catraca direita foi no leitor biométrico e na catraca central ocorreu um erro de memória. Foi aberto chamado técnico por parte da SMDU, mas a empresa responsável se recusou a atender, sob o argumento de que os problemas decorriam do mau uso. Reiterou-se a solicitação por e-mail, alegando-se que desde a instalação das catracas, estas nunca funcionaram perfeitamente. Somente em 12/08/16 um técnico compareceu para realizar o reparo (fl. 231), o que normalizou o funcionamento da parte mecânica do equipamento.

Analisou-se também a frequência dos analistas da Gerência de Licenciamento de Obras. Como a primeira informação foi de que o sistema de controle de ponto foi instalado no mês de novembro de 2015, solicitou-se, por meio da Requisição nº 02/AOP/DAE (fls. 217-218), os controles de frequência relativos ao período de novembro de 2015 a junho de 2016.

Conforme a análise das folhas de frequência disponibilizadas (fls. 225/227), as justificativas de ausência eram realizadas por meio de códigos. Todas as justificativas no período estão dispostas no quadro a seguir:

Quadro 4: Folha de ponto dos analistas da Gerência de Licenciamento de novembro de 2015 a junho de 2016

Matrícula	Mês	Justificativa	Código	FL do Processo
08528-6	Novembro 2015	Licença Prêmio	54	1039

Matrícula	Mês	Justificativa	Código	Fl. do Processo
33803-6	Novembro 2015	Saída a serviço	34	1041
03232-8	Novembro 2015	Licença Prêmio	54	1042
33872-9	Dezembro 2015	Saída a serviço	34	1044
33803-6	Dezembro 2015	Saída a serviço	34	1047
33856-7	Janeiro 2016	Gala	32	1051v
08563-4	Janeiro 2016	Férias	19	1053v
08528-6	Fevereiro 2016	Férias	19	1051
33856-7	Fevereiro 2016	Compensação	10	1057v
08563-4	Fevereiro 2016	Férias	19	1059v
33872-9	Abril 2016	Saída a serviço	34	1068
08528-6	Abril 2016	Licença Prêmio	54	1069
33803-6	Abril 2016	Saída a serviço	34	1071
33753-6	Abril 2016	Férias	19	1070
08563-4	Abril 2016	Férias	19	1071v
08577-4	Maio 2016	Férias	19	1073
33701-3	Maio 2016	Férias	19	1073v
33872-9	Maio 2016	Nojo	33	1074
33872-9	Maio 2016	Saída a serviço	34	1074
08528-6	Maio 2016	Licença prêmio	54	1075
33872-9	Junho 2016	Férias	19	1080

Fonte: PMF (CD - fl. 225).

Da análise das folhas dos meses de novembro de 2015 a junho de 2016, constatou-se que o controle de entrada e saída dos servidores da SMDU era realizado por meio de folha de frequência com preenchimento manual. Verificou-se que, naquele período, os analistas da Gerência de Licenciamento de Obras registravam de maneira uniforme as suas entradas e saídas, com entrada às 13h e saída às 19h (fls. 1037-1084), inalteradas no mês, sem qualquer registro de intervalo, o que configura situação em que os pontos não são controlados efetivamente.

Por todo o exposto, no período de novembro de 2015 a junho de 2016, verifica-se que o controle da frequência dos servidores da SMDU não ocorreu de forma efetiva.

Como as catracas somente começaram a funcionar no mês de julho de 2016, solicitou-se, por meio da Requisição nº 04/AOP/DAE (fls. 572-575), o controle de frequência dos analistas da Gerência de Licenciamento, do período de julho a agosto de 2016. Os controles de frequências encaminhados, em resposta à Requisição, não estavam em formato “.txt” e foram transcritos para as folhas de frequência, utilizadas anteriormente (fls. 579-580/1085-1096).

No dia 22 de agosto, durante a execução do monitoramento, período em que o sistema de controle de ponto eletrônico já estava em funcionamento, foi solicitado à Gerente de Licenciamento o registro do ponto eletrônico do dia 19/08/16 do sistema “Henry 7x” em



formato “.txt”, ou seja, no mesmo formato como são encaminhados à Secretaria da Fazenda, mensalmente (fls. 836-851v).

A fim de verificar a consistência dos dados que foram repassados por meio do Ofício OE 566/SMDU/GAB/2016 - Itens 01 e 02 (fls. 579-580), bem como a efetividade do sistema de controle de ponto, compararam-se os dados do ponto eletrônico do dia 19 de agosto, em formato “.txt”, solicitados em fase de execução (fls. 836-851v) com os dados do mesmo dia encaminhados pela SMDU, por Ofício.

Com base na informação anexada ao Ofício, observou-se que no dia 19/08/16, o servidor de matrícula nº 8.577-4, teve sua jornada de trabalho registrada das 10h32 às 18h57, sem qualquer saída, para intervalo ou outras, durante este período (fl. 1.091). Ao se verificar o ponto deste servidor para o mesmo dia, a partir dos dados “.txt”, encontrou-se a situação demonstrada a seguir:

Quadro 5: Ponto do Servidor de matrícula nº 8.577-4

Matrícula nº 8.577-4				
Data	Entradas	Fls.	Saídas	Fls.
19/08/2016	10:32:01	840v	15:57:37	839
	16:37:41	842v	17:22:40	842v
	17:24:49	839v	18:57:07	843v

Fonte: PMF – dados obtidos na execução do monitoramento (fls. 579-580/836-851v).

No controle de ponto encaminhado (fl. 1.091) não há qualquer registro intrajornada, enquanto que, por meio do arquivo.txt (Quadro 05) foram verificadas duas saídas. As saídas intrajornadas devem ser computadas para ocorrer o efetivo controle. Ao não serem registradas, não é possível verificar se houve outras ocorrências, como, por exemplo, as do código 06 - ausência para comparecimento à consulta/exame médico - que devem ser justificadas por meio de declaração de comparecimento, constando a data, horário e local de atendimento, assinadas pelo profissional de saúde, na forma da IN 006/SMA/2014; e as saídas para lanche, que contam como jornada de trabalho. De acordo com informação prestada pela SMDU, por meio do Ofício OE 499/SMDU/GAB/2016 - item 05 (fl. 228), o intervalo intrajornada é de 15 minutos, podendo o analista sair do prédio, em horário a sua escolha.

A análise do controle dos pontos eletrônicos dos meses de julho e agosto de 2016 (fls. 579-580/1.085-1.096) demonstra que não há entradas e saídas de analistas exatas nos horários das 13h e 19h, conforme registradas anteriormente no controle realizado manualmente nas folhas de frequência (fls. 1.037-1.084), exceto nos casos em que há justificativa com o código 68 (inclusão ou alteração de registro feito pela chefia do servidor ou empregado público que, pela natureza de suas atividades, estão impossibilitados do correto registro de ponto). Destaca-se que além da ocorrência da justificativa do código 68, constatou-se também nos meses de

julho e agosto de 2016 a ocorrência dos códigos 19 (férias) e 34 (saída a serviço), na forma da IN nº 006/SMA/2014, conforme segue.

Quadro 6: Justificativas utilizadas nos pontos dos analistas da Gerência de Licenciamento de Obras nos meses de julho e agosto de 2016

Matrícula	Códigos							
	19	34	68	-	19	34	68	-
	Quantidade de dias justificados por mês							
	Julho				Agosto			
				Fls.				Fls.
08577-4	-	5	6	1.085	-	1	7	1.091
33701-3	-	-	3	1.085v	-	-	9	1.091v
33872-9	-	-	5	1.086	-	-	3	1.092
08528-6	-	-	4	1.087	-	-	3	1.093
33856-7	-	-	3	1.087v	22	-	1	1.094
33753-6	-	1	5	1.088	-	1	9	1.093v
33829-0	-	-	3	1.088v	22	-	1	1.094v
33883-6	-	-	5	1.089	-	-	17	1.095
08563-4	-	-	4	1.089v	22	-	-	1.095v
33811-7	-	-	4	1.090	-	-	1	1.096

Fonte: PMF (fls. 579-580/1.037-1.096).

Conforme constatou-se no quadro anterior, há uma grande ocorrência da justificativa de código 68 nos pontos eletrônicos encaminhados. Em julho (21 dias úteis) o ponto do servidor de matrícula nº 8.577-4 foi justificado em 6 dias, o que corresponde a 28,6% da jornada mensal. Em agosto (23 dias úteis), o ponto do servidor de matrícula nº 33.753-6 foi justificado em 9 dias e o ponto do servidor de matrícula nº 33.803-6 em 17 dias, o que corresponde respectivamente, a 39,13% e 73,91% de suas jornadas mensais.

Conforme já mencionado, segundo o art. 7º da Instrução Normativa nº 006/SMA/2014 (fls. 1.097-1.099), a justificativa de código 68 é denominada “incluído/alterado pela chefia” e refere-se à inclusão ou alteração de registro feito pela chefia do servidor ou empregado público que, pela natureza de suas atividades, estão impossibilitados do correto registro de ponto. É um recurso disponibilizado para utilização de forma moderada e excepcional, uma vez que a atividade dos analistas da Gerência de Licenciamento de Obras é interna e não requer saídas frequentes. Como não foi informado o motivo da utilização do código 68 em nenhum dos casos, verifica-se a ausência de efetividade no controle da frequência.

Ainda, cabe salientar que, da forma como foi apresentado o ponto do mês de julho, não há como se verificar o controle quanto ao cumprimento das 30 horas semanais estipuladas para os servidores da SMDU, na forma do art. 41 do Estatuto dos Servidores do Município de Florianópolis. Isso decorre da ausência do controle das saídas intrajornadas, conforme já

analisado, bem como da ausência do controle do cumprimento das 6 (seis) horas diárias. Ao lado do registro diário deveria constar a quantidade de horas trabalhadas e ao final do registro do mês, o total. As entradas tardias ou saídas antecipadas, sem compensação ou justificativa acordadas pela chefia imediata, devem ser consideradas “atrasos não justificados” (Cod. 02) e, quando forem igual ou superior a meio dia de trabalho, tais atrasos devem ser descontados como falta não justificada, conforme prevê o art. 7º, Código 02, da IN nº 006/SMA/2014 (fls. 1.097-1.099).

Conclusão

Desse modo, constatou-se que a PMF/SMDU introduziu o registro de ponto por meio da instalação de catracas em novembro de 2015. No entanto, estas passaram a funcionar somente a partir de julho de 2016, porém, ainda apresentando alguns problemas.

Observa-se que o controle é incipiente e ainda não efetivo, pois são ausentes os registros relativos aos intervalos, o cumprimento das 30 horas semanais e a comprovação das faltas/ausências ao serviço por meio de documentação hábil, conforme prevê a IN nº 006/SMA/2014. Apesar de o controle ter apresentado melhoras se comparado à auditoria, ainda não se pode confirmar a sua efetividade. Assim sendo, a determinação não foi cumprida.

2.1.3 Execução dos licenciamentos de acordo com o Plano Diretor do Município de Florianópolis

Determinação – Execute os licenciamentos de acordo com o Plano Diretor, conforme o previsto no art. 40 do Estatuto da Cidade e no art. 182 da Constituição Federal (Item 6.2.1.3 da Decisão 5.532/2014 - item 2.10 do Relatório DAE nº 15/2014).

Medidas Propostas: no presente momento os licenciamentos aprovados pela SMDU seguem as disposições da Lei Complementar (municipal) nº 482/14. Todos os analistas são orientados a aplicar a Lei em vigor.	Prazo de cumprimento: A determinação está sendo cumprida desde janeiro de 2014.
--	--

Informações prestadas pelo Município

1º Relatório de Acompanhamento em 15/06/16 (fl. 07): Desde janeiro de 2014 os licenciamentos são concedidos de acordo com a Lei Complementar (municipal) nº 482/14 e os analistas são orientados a cumpri-la.

Análise

Durante a realização da auditoria, os Planos Diretores vigentes e utilizados eram a Lei (municipal) nº 2.193/85, de 03/01/85, para os Balneários e Lei Complementar (municipal) nº 01/97, de 03/10/97, para o município (fls. 417v-421 do Processo RLA 13/00476513).

O Plano Diretor tem destaque por ser o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, conforme preconiza o art. 182 da CF/88. De acordo com a CF/88, o Plano Diretor é obrigatório para municípios com mais de 20.000 habitantes e a competência para a sua proposição é do Poder Público Municipal. Conforme o art. 40 do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é parte integrante do planejamento municipal e deve ser revisto, pelo menos, a cada 10 anos.

Apesar disso, o Plano Diretor do município de Florianópolis, fragmentado em balneário e sede, regulamentado em 1985 e 1997, não havia sido revisto até a data da auditoria (2013). Portanto, as aprovações ou alvarás, concedidos à época, tinham como base uma lei que estava em contrariedade ao Estatuto da Cidade, que é Lei Federal a ser observada por todas as esferas administrativas. Por conseguinte, determinou-se que a execução do licenciamento estivesse de acordo com o Plano Diretor, bem como com o Estatuto da Cidade e a Constituição Federal.

Por diversos anos foi discutida a questão do Plano Diretor do município, mas somente em 17 de janeiro de 2014 se instituiu o novo Plano Diretor, por meio da Lei Complementar (municipal) nº 482/14.

Sendo assim, no período deste monitoramento, o Plano Diretor vigente era o previsto na Lei Complementar nº 482/14. Este encontra-se *sub judice*, até que se cumpra a decisão proferida nos autos da Execução Provisória de Sentença nº 5025299-48.2015.4.04.7200/SC (fls. 1.108-1.114v), que questiona a realização de audiências públicas e a participação popular, conforme prevê o § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade. A utilização da Lei Complementar (municipal) nº 482/14 na expedição de alvarás é permitida desde que se respeite a legislação federal (Lei nº 12.651/12, Lei 11.428/06, Lei 7.661/88 e Resolução CONAMA 303/2002), não se autorize construções em áreas de preservação permanente e exija

se o Estudo de Impacto de Ambiental, para obras mais impactantes ou multifamiliares na região costeira. (fl. 1.108v).

No monitoramento, constatou-se que os analistas do licenciamento de obras utilizam o plano diretor, em vigência, para a execução de suas análises. Contudo, foram verificados alguns indícios que demonstram deficiências no procedimento de análise, como:

- Ausência de ferramenta do tipo *checklist* que uniformize as análises;
- Não fundamentação legal das pendências e ausência de documento contendo a análise do cumprimento destas pelo analista;
- Dispensa da utilização do Estudo de Impacto de Vizinhança, por meio de Instrução Normativa;
- Não conformidade dos dados do Sistema de Geoprocessamento.

As análises para cada um dos itens listados encontram-se nos tópicos subsequentes.

2.1.3.1 Ausência de ferramenta do tipo *checklist* que uniformize as análises

O Plano Diretor engloba uma série de minúcias que devem ser observadas na análise dos projetos, como afastamentos, áreas mínimas, pavimentos e o próprio zoneamento.

Em resposta à Requisição nº 02/AOP/DAE - Item 09 (fl. 217v), que solicitava a listagem/*checklist* dos requisitos avaliados pelos analistas para a aprovação de projeto/concessão de alvará, a PMF/SMDU afirmou que os requisitos avaliados variam de acordo com o tipo de processo e uso da edificação, e encaminhou uma listagem/*checklist* (fls. 238-240) contendo aproximadamente 150 itens que são geralmente utilizados pelos analistas.

No entanto, na entrevista realizada em 01/08/16 verificou-se que parte dos analistas não utiliza *checklist* em suas análises e que a avaliação é realizada a partir de suas experiências. Quando há a utilização da ferramenta, foi informado que esta é elaborada pelo próprio analista. Nesse sentido, o resultado do questionário (fls. 805-809v), respondido por 10 analistas da SMDU, apontou que 50% desses profissionais não utilizam o *checklist* em suas verificações (fl. 829/829v).

O *checklist* funciona como uma lista de verificações, para que nenhum ponto passe despercebido no processo, sendo importante em procedimentos em que há muitos itens a serem analisados, como é o caso do licenciamento de obras. Uma análise que não seja realizada com minúcia pode acarretar aprovações em desconformidade com a legislação, o que impacta negativamente na organização do espaço urbano do município.

Não há a oficialização de um documento, uma norma interna, instrução normativa ou portaria que regule uma forma de análise. A análise não respeita o princípio da isonomia, sendo que pode ser realizada de modo diferente por analistas distintos.

2.1.3.2 Não fundamentação legal das pendências e ausência de análise do cumprimento destas pelo analista

Após a primeira análise, os projetos/plantas poderão ser aprovados de imediato ou retornar ao Pró-Cidadão, para que o requerente ajuste o projeto de acordo com os apontamentos do analista. O retorno do processo ao Pró-Cidadão pode ocorrer para uniformização dos documentos, mas também para correção das plantas/projetos, acompanhado de planilha de pendências elaborada pelo analista.

Durante o monitoramento, selecionaram-se 43 processos eletrônicos - amostra 1 (fls.311/321-322), dos quais foram analisados 40 processos³ que envolviam aprovação de projeto e/ou licenciamento de obras. Destes, 24 apresentavam uma ou mais planilhas de pendências, totalizando 37 planilhas analisadas. A partir do conteúdo dessas planilhas, foi verificado se o analista fundamentou seus apontamentos com base na legislação vigente.

Assim, o Quadro a seguir consiste em um resumo da avaliação realizada nas 37 planilhas, nas quais foi observada a existência (total ou parcial) ou a inexistência (nenhuma) de fundamentações legais para cada item/pendência mencionada no documento.

Quadro 7: Amostra 01 - Planilhas de pendências e suas respectivas fundamentações

Nº processo	1ª planilha	2ª planilha	3ª planilha
32267/16	total	N/A	N/A
32398/16	nenhuma	N/A	N/A
43996/16	nenhuma	N/A	N/A
40756/16	nenhuma	nenhuma	N/A
44452/16	nenhuma	N/A	N/A
7944/16	total	N/A	N/A
6606/16-0	parcial	nenhuma	N/A
6604/16-0	parcial	nenhuma	N/A
6601/16-0	parcial	nenhuma	N/A
6598/16-0	parcial	nenhuma	N/A
6597/16-0	parcial	nenhuma	nenhuma
6593/16-0	parcial	parcial	nenhuma
7969/16-0	parcial	N/A	N/A
5863/16-0	parcial	nenhuma	N/A

³ Três processos não foram analisados pelos seguintes motivos: o de número 44577/16 foi cancelado no sistema (fl. 738), o de número 44491/16 refere-se a solicitação de baixa de empresa (fl. 739) e o processo 85215/16 (fl. 737) não foi localizado no sistema. Os demais 39 são processos atuados nos meses de janeiro, fevereiro, maio, junho e julho de 2016 e foram analisados na fase de execução do monitoramento entre os dias 23 e 24/08/16.

Nº processo	1ª planilha	2ª planilha	3ª planilha
8277/16-0	parcial	N/A	N/A
8990/16-0	parcial	parcial	N/A
2340/16-0	nenhuma	N/A	N/A
2344/16-0	parcial	N/A	N/A
8780/16-0	parcial	parcial	prejudicado
8790/16-0	nenhuma	N/A	N/A
9027/16-0*	prejudicado	prejudicado	prejudicado
8341/16-0	nenhuma	N/A	N/A
7910/16-1	parcial	N/A	N/A
8282/16-1	parcial	parcial	total

Fonte: Sistema Rastreabilidade da PMF (fls. 1.155-1.194).

Legenda:

Total - a planilha de pendências contém todos os itens fundamentados na legislação vigente.

Parcial - a planilha de pendências contém alguns itens fundamentados na legislação vigente, mas também há itens sem fundamentação.

Nenhum - na planilha de pendências não há nenhum item fundamentado na legislação vigente.

N/A - não se aplica - para os processos que não possuem a segunda ou terceira planilha de pendências.

Prejudicado - não foi possível realizar a análise.

*O processo de nº 9027/16-0 refere-se a concessão de alvará, assim sendo, o projeto já foi anteriormente aprovado.

A pendência trata do projeto de adoção de uma praça pública, não sendo utilizado nesta amostra.

Ao analisar as 37 planilhas, evidenciou-se que, em 89,47% dos casos (34 planilhas com “parcial” ou “nenhuma” fundamentação), os analistas não inseriram fundamentação legal em cada item das pendências, conforme quadro acima. Fato confirmado em questionário aplicado a 10 analistas (fl. 830-831v), que ao serem questionados quanto à menção dos fundamentos legais em suas análises, 20% confirmou mencionar “sempre”, enquanto 50% afirmou mencionar “às vezes”.

Além disso, após retornarem do Pró-Cidadão com a resposta do requerente, o analista deveria reanalisar item por item, fundamentando o cumprimento ou não das constatações descritas na planilha de pendência, o que foi observado em um processo, de nº 56541/2013 (fls. 770-774), que embora não faça parte da amostra foi considerado uma boa prática.

A fundamentação dos atos é Princípio Administrativo no qual todo ato administrativo deve ser motivado. Nas palavras de Di Pietro (2000, p.82)⁶:

O princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Ele está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos.

⁶ DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

Portanto, sem a motivação dos atos, não há meios de se conhecer e controlar a legitimidade, nem como garantir a legalidade do ato. Pelo exposto, os itens constantes nas planilhas de pendências e as reanálises devem ser motivados com a fundamentação legal, caso contrário, não é possível afirmar que as alterações solicitadas pelo analista e, ainda, que a aprovação de projeto/licenciamento de obras contempla a legislação vigente.

2.1.3.3 Dispensa da utilização do Estudo de Impacto de Vizinhança por meio de Instrução Normativa

Conforme será analisado nos itens 2.1.4 e 2.2.2, constatou-se que houve a regulamentação do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), do Relatório do Impacto de Vizinhança (RIV) e do Estudo Específico de Localização, em 30 de julho de 2014, por meio dos Decretos (municipais) nº 13.348/14 e 13.349/14. Com a regulamentação, a Prefeitura Municipal de Florianópolis passou a ter a obrigação de verificar a necessidade e exigir o EIV, o RIV e o Estudo Específico de Localização nos processos de licenciamento de obras, segundo a legislação.

Dessa forma, considerando-se a lista de empreendimentos e atividades passíveis de elaboração de EIV, selecionou-se a amostra 2 (fls. 1.116-1.117), com base no Relatório de Aprovação e Alvará, do período de janeiro de 2015 a junho 2016, fornecido pela SMDU (fl. 211), para se verificar o cumprimento da exigência do EIV.

Da análise, constatou-se que de 17 processos⁷ em que o EIV deveria ter sido exigido, pelo fato do empreendimento estar enquadrado na lista exemplificativa do art. 273 do Plano Diretor de Florianópolis, somente 3 processos contavam com o Estudo anexado no Sistema Rastreabilidade.

A PMF/SMDU, ao ser questionada da não aplicação do instituto nos outros 14 processos, informou o seguinte (fls. 595-725): 12 processos foram dispensados de EIV e enquadrados em Memorial Objetivo de Inserção de Vizinhança (MIV) (fl. 596), tendo como fundamentação a IN 19/SMDU/GAP/DA/2014 (fl. 600); um processo possui EIV (47938/15), no entanto, não o anexou, enviando somente o Parecer Técnico do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF) que aprova o referido Estudo (fl. 896); um processo não possui EIV nem MIV (18856/15), pois, por se tratar de instalação de uma antena em torre, o analista responsável entendeu não ser necessária a solicitação do EIV, por já haver antena instalada no mesmo local.

⁷ A amostra 2 inicialmente continha 31 processos. Destes, 13 não puderam ser avaliados, pois se tratavam de processos físicos que não continham as peças no Rastreabilidade, somente a tramitação. Os demais processos (17) foram analisados e tiveram seus dados coletados.

Conforme análise constante no item 2.1.4, a ser relatada na sequência, pelo princípio da hierarquia das leis, uma norma infra legal não pode dispensar a aplicação de uma Lei Complementar, de forma que a IN 19/SMDU/GAF/DA/2014 não poderia ter dispensado a aplicação do EIV previsto no Plano Diretor do Município de Florianópolis, instituído por meio da Lei Complementar (municipal) nº 482/14, e regulamentado pelo Decreto (municipal) nº 13.348/14.

2.1.3.4 Não conformidade dos dados do Geoprocessamento

Uma das ferramentas que os analistas utilizam é o Sistema de Geoprocessamento Corporativo. É por meio deste *software* que é possível visualizar o zoneamento e as características hidrológicas e de relevo do município, com base no Plano Diretor vigente, o que lhes permite realizar suas análises. Entretanto, conforme será relatado no item 2.3.5 deste Relatório, o Sistema de Geoprocessamento Corporativo apresenta inconsistências, não constituindo instrumento totalmente seguro para embasamento das análises.

Conclusão

A ausência de normativa que regule a utilização de uma ferramenta como o *checklist*, a não fundamentação legal das pendências, a ausência de documento elaborado pelo analista contendo a análise do cumprimento das pendências pelo requerente, a dispensa da utilização do Estudo de Impacto de Vizinhança, por meio de Instrução Normativa, e a não conformidade dos dados do Geoprocessamento possibilitam análises não uniformes, que podem incorrer em erro, sem que se possa evidenciar se estão sendo realizadas com base na Lei Complementar (municipal) nº 482/14, que instituiu o Plano Diretor de Florianópolis.

Assim sendo, a determinação não foi cumprida.

2.1.4 Exigência de Estudo de Impacto de Vizinhança

Determinação – Exija o estudo prévio dos impactos de vizinhança relativo a aspectos urbanísticos como requisito para obtenção do licenciamento de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos e atividades, públicos ou privados, potencialmente causadores de impactos, conforme arts. 36 e 37 da Lei (federal) nº 10.257/01 c/c arts. 265 a 283 da Lei Complementar (municipal) nº 482/14 (Item 6.2.1.4 da Decisão 5.532/2014 - item 2.11 do Relatório DAE nº 15/2014).

Medidas Propostas: Após a regulamentação do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), através dos Decretos (municipais) nº 13.348/2014, 13.350/2014 e 13.349/2014, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano passou a exigir a apresentação do EIV para a obtenção de licença para construção, ampliação ou funcionamento, conforme previsto na Lei Complementar (municipal) nº 482/14.	Prazo de cumprimento: Encontra-se implementado desde a data da publicação dos Decretos municipais em 30 de julho de 2014.
--	---

Informações prestadas pelo Município

1º Relatório de Acompanhamento em 15/06/16 (fl. 07): Desde 30 de julho de 2014, com a regulamentação do EIV pelos Decretos (municipais) nº 13.348/14, 13.349/14 e 13.350/14, a SMDU passou a exigir o EIV, conforme Lei Complementar (municipal) nº 482/14.

Análise

Na auditoria, constatou-se que o Poder Executivo Municipal não poderia exigir o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), pois o procedimento de análise, de rejeição e de aprovação do EIV, bem como de Estudo Específico de Localização, não havia sido regulamentado, apesar de já transcorridos 90 dias da publicação da Lei Complementar (municipal) nº 482/14 (fls. 421-423 do Processo RLA 13/00476513).

Neste monitoramento, constatou-se que houve a regulamentação dos procedimentos relativos ao EIV, Relatório de Impacto de Vizinhança, Estudo Específico de Localização, bem como ao Memorial Objetivo de Inserção na Vizinhança, em 30 de julho de 2014, por meio dos Decretos (municipais) nº 13.348/14, nº 13.349/14 e nº 13.350/14. Com a regulamentação, a Prefeitura Municipal de Florianópolis passou a ter que verificar a necessidade de tais instrumentos, conforme o caso.

Os empreendimentos e atividades que devem ser objeto de elaboração do EIV estão relacionados no artigo 273 da Lei Complementar (municipal) nº 482/14. Ressalta-se que a lista é exemplificativa, pois o *caput* daquele artigo determina a exigência de EIV nos empreendimentos e nas atividades análogas aos descritos nos incisos I a XXXI. Assim como as alíneas “a” a “d” do parágrafo único do citado artigo abrangem situações em que empreendimentos e atividades, a critério do IPUF, poderão ser passíveis de EIV.

Dessa forma, considerando-se a lista de empreendimentos e atividades passíveis de elaboração de EIV, selecionou-se processos da amostra 2 (fls. 1.116-1.117), com base no



Relatório de Aprovação e Alvará, do período de janeiro de 2015 a junho 2016, fornecido pela SMDU (fl. 211), para a verificação do cumprimento da exigência do EIV. A amostra inicial continha 30 processos⁸, dos quais 17 se encontram no Quadro 8.

Verificou-se, na análise dos processos, se a consulta de viabilidade indica a necessidade de EIV, se este foi anexado ao Sistema Rastreabilidade, se tem parecer final do IPUF aprovando o EIV/RIV e se o Alvará foi emitido com base na aprovação/dispensa do EIV.

Quadro 8: Amostra 02 – Análise de empreendimentos e atividades passíveis de EIV

Processo nº	Uso	Assunto	Área Total (m²)	Proprietário	Enquadramento ao art. 273 do Plano Diretor	A consulta de viabilidade indica a necessidade de EIV (art. 269 - Plano Diretor) (se houver)	O EIV está anexado ao sistema rastreabilidade?	Tem parecer Final do IPUF aprovando o EIV/RIV?	O Alvará foi emitido com base na aprovação ou dispensa de EIV/RIV por parte do IPUF?
6738/16-0	Templo religioso	Aprovação de projeto com alvará	855,79	Igreja Messiânica Mundial do Brasil	XXII	Não	Não	n.a.	n.a.
47938/15-0	Estação de rádio base	Aprovação de projeto com alvará	11,61	Qmc telecom do Brasil Ltda	VII	Não possui consulta	Não	Sim	Sim
18856/15-0	Estação de rádio base	Instalação de uma antena em uma torre	n.a.	Nextel telecomunicações Ltda.	VII	Não possui consulta	Não	n.a.	n.a.
73763/14-0	Estação de rádio base	Aprovação de projeto com alvará	n.a.	Claro s/a	VII	Sim	Sim	Sim	Sim
69056/14-0	Comercial	Aprovação de projeto com alvará	7.572,22	Mercado hiperbom Ltda.	XX	Sim	Sim	Sim	Sim
36309/15-0	Institucional	Aprovação de projeto com alvará	8.104,74	Associação Catarinense de supermercados - aces	IX	Não	Sim	Sim	Sim
35861/15-0	Multifamiliar/comercial	Aprovação de projeto com alvará	5.571,80	Beicamar empreendimentos imobiliários	IX	Não	Não	n.a.	n.a.
49351/15-0	Multifamiliar/comercial	Aprovação de projeto com alvará	5.641,88	Francisco Augusto Gardino Graziano	IX	Não	Não	n.a.	n.a.
78891/15-0	Misto	Aprovação de projeto com alvará	6.203,83	Protecna Engenharia eireli	IX	Não possui consulta	Não	n.a.	n.a.
76984/15-0	Residencial e comercial	Aprovação de projeto com alvará	6.647,87	Agua do norte empreendimentos imobiliários spe. Ltda.	IX	Não possui consulta	Não	n.a.	n.a.
68809/15-0	Multifamiliar	Aprovação de projeto com alvará	4.235,86	Estrutura Engenharia Ltda.	IX	Não	Não	n.a.	n.a.
46753/15-0	Multifamiliar/comercial	Aprovação de projeto com alvará	4.956,47	Associação pró - construção do residencial alameda r	IX	Não	Não	n.a.	n.a.
59089/15-0	Multifamiliar	Aprovação de projeto com alvará	4.542,71	Re placon empreendimentos imobiliários Ltda.	IX	Não possui consulta	Não	n.a.	n.a.
14068/15-0	Multifamiliar	Aprovação de projeto com alvará	2.703,03	Empreendimento residencial solar das orquídeas spe Ltda.	IX	Não	Não	n.a.	n.a.
21048/15-0	Multifamiliar	Aprovação de projeto com alvará	2.369,59	Zdoixar incorporadora Ltda.	IX	Não	Não	n.a.	n.a.

⁸ Ver nota de rodapé nº 7.

Processo nº	Uso	Assunto	Área Total (m²)	Proprietário	Enquadramento no art. 273 do Plano Diretor	A consulta de viabilidade indica a necessidade de EIV (art. 269 - Plano Diretor) (se houver)	O EIV está anexado ao sistema rastreabilidade?	Tem parecer Final do IPUF aprovando o EIV/RIV?	O Alvará foi emitido com base na aprovação ou dispensa de EIV/RIV por parte do IPUF?
12603/15-0	Atividade de comércio	Atividade de comércio	257,00	Atividade de comércio	IX	Não possui consulta	Não	Não	Não
8842/16-0	Atividade de comércio	Atividade de comércio	145,00	Atividade de comércio	IX	Não possui consulta	Não	Não	Não

Legenda: Coluna "A consulta de Viabilidade indica a necessidade de EIV (art. 269 - Plano Diretor)". Opções: Não - não indica a necessidade de EIV; Sim - indica a necessidade de EIV; Não possui consulta - não tem consulta de viabilidade. Coluna "Tem parecer Final do IPUF aprovando o EIV, RIV?". Opções: Não - Não tem EIV, logo não há parecer aprovando-o, Não - não tem parecer aprovando; Sim - tem parecer aprovando

Fonte: Sistema Rastreabilidade da PMF (fls. 882-1031).

A primeira verificação foi quanto à menção da necessidade ou não de EIV na consulta de viabilidade. Dos 17 processos analisados, sete não possuíam consulta de viabilidade, e dos 10 que apresentavam, oito não indicavam a necessidade de EIV.

Quadro 9: Menção da necessidade de EIV na consulta de viabilidade

Processo	Possui Consulta de Viabilidade	Consulta indica a necessidade de EIV	Fls.do Processo
6738/16-0	Sim	Não	884
47938/15-0	Não	-	-
18856/15-0	Não	-	-
73765/14-0	Sim	Sim	908
69056/14-0	Sim	Sim	920
36309/15-0	Sim	Não	926
35861/15-0	Sim	Não	937
49351/15-0	Sim	Não	950
78891/15-0	Não	-	-
76984/15-0	Não	-	-
68809/15-0	Sim	Não	981
46753/15-0	Sim	Não	986
59089/15-0	Não	-	-
14068/15-0	Sim	Não	1007
21048/15-0	Sim	Não	1017v
82863/15-0	Não	-	-
18805/16-0	Não	-	-

Fonte: Sistema Rastreabilidade da PMF (fls. 882-1031).

Conforme se verifica no quadro acima, não há a indicação da necessidade de EIV em 80% dos casos em que houve a consulta de viabilidade. Destaca-se que a consulta de viabilidade não é etapa prévia obrigatória nos processos de licenciamento de obras, no entanto, esta “deverá indicar obrigatoriamente a necessidade de realização do EIV”, na forma do art. 269 da Lei regente sobre o Plano Diretor.

A segunda verificação foi em relação ao EIV estar ou não anexado ao Sistema Rastreabilidade. Nessa análise, constatou-se três processos com o EIV anexado ao Sistema. O processo de nº 47938/15-0 não apresentou a consulta de viabilidade nem o EIV anexado ao Sistema Rastreabilidade. No entanto, há um parecer do IPUF (fl. 894) que indica que “a

construção é Adequada somente com EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança e devidas adequações, e considerando as vias projetadas que passarão pelo imóvel”. O Relatório de Pendências reforça o parecer do IPUF (fl. 895). E há um Parecer Técnico DIPLA 399/2015, do IPUF (fl. 896), analisando o EIV (que não foi anexado ao Sistema Rastreabilidade), concluindo pela sua aprovação.

Outra constatação foi de que em três processos o analista faz a menção à necessidade de EIV na planilha de pendências, conforme se verifica nos processos de n°s 49351/15-0 (fls. 946-954v), 78891/15-0 (fls. 955-965v) e 76984/15-0 (fls. 966-978v). No entanto, estes processos não possuem EIV anexado no Sistema Rastreabilidade e não há a análise do cumprimento das pendências. No primeiro não se pode verificar o motivo da ausência do Estudo e nos dois últimos o requerente apresentou o MIV, em vez de EIV, após a planilha de pendências, alegando aplicação da Instrução Normativa 19/SMDU/GAF/DA/2014.

No caso do Processo de n° 18856/15-0, há parecer do IPUF (fl. 901) informando que a construção “é Adequada somente com EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança e devidas adequações”. Após, há outro parecer do IPUF (fl. 902), com encaminhamento para o Secretário da SMDU, com o seguinte teor “Para avaliar a dispensa do Estudo do Impacto de Vizinhança – EIV, tendo em vista a existência de outra Estação de Rádio Base (EBR), aprovada anteriormente, solicitamos a documentação desta Estação já implantada, para verificar a viabilidade de compartilhamento”. Entretanto, não há EIV anexado ao processo, ou documentação da Estação já implantada, bem como não há a análise da dispensa do estudo (fls. 898-905).

Em outro processo, de n° 68809/15-0, consta na Consulta de Viabilidade (fl. 981) “Somente com ESI - Estudo Simplificado de Impacto e devidas adequações” e a exigência na Planilha de Pendências, de Estudo de Inserção de Vizinhança (fl. 982). No entanto, não há qualquer menção ao Estudo no resto do processo constante no Sistema Rastreabilidade (fls. 979-982v).

Outra constatação foi de que em vez de EIV, em 12 processos da amostra 2, foi requerido Memorial Objetivo de Inserção de Vizinhança e anexado ao Sistema Rastreabilidade, em sete destes. Nos outros cinco processos foi requerido, mas não consta o Memorial anexado ao Sistema.

Quadro 10: Memorial Objetivo de Inserção de Vizinhança

Processo	Foi requerido MIV	MIV anexado ao Processo	Fls. do Processo
6738/16-0	Sim	Sim	882-890

Processo	Foi requerido MIV	MIV anexado ao Processo	Fls. do Processo
35861/15-0	Sim	Sim	93-945
49351/15-0	Sim	Não	946-954v
78891/15	Sim	Sim	955-965v
76984/15	Sim	Sim	966-978v
68809/15-0	Sim	Não	979-982v
46753/15	Sim	Sim	983-996
59089/15-0	Sim	Não	997-1.001
14068/15-0	Sim	Não	1.002-1.007v
21048/15	Sim	Sim	1.008-1.017v
82863/15-0	Sim	Não	1.018-1.023
18805/15	Sim	Sim	1.024-1.031

Fonte: Sistema Rastreabilidade da PMF.

Considerando que todos os processos da amostra 2, conforme Quadro 08, em tese, deveriam ser objeto de EIV, requereu-se à SMDU, por meio da Requisição nº 04/16 (fls. 572-575), o Estudo de Impacto de Vizinhaça dos processos nos quais não foi possível verificar no Rastreabilidade e, caso não houvesse, o motivo pelo qual não foi aplicado o instituto.

Em resposta, por meio do Ofício OE 566/SMDU/GAB/2016 (577-726), constatou-se o seguinte: referente ao processo 47938/15, a SMDU identificou-o como contendo EIV (fl. 596), contudo, apenas encaminhou o parecer técnico DIPLA 399/2015 (fls. 610-611), do IPU F, aprovando o referido Estudo, mas não o remeteu ao TCE/SC; no processo 18856/15, informou que o analista não solicitou o EIV por entender que no mesmo local já havia antenna instalada; no entanto, o Gabinete encaminhou Comunicação Interna para a Gerência de Licenciamento questionando tal ato (fl. 596); para os demais processos esclareceu que estes foram dispensados de EIV e enquadrados em Memorial Objetivo de Inserção de Vizinhaça (MIV) (fl. 596), bem como trouxe aos autos os MIV, pois nem todos se encontravam arquivados no Sistema Rastreabilidade, conforme segue:

Quadro 11: Processos com EIV ou MIV

Processo	EIV	MIV	Fls. do Processo
6738/16		X	602-608
47938/15	X		609-611
18856/15	-	-	612-618
35861/15		X	619-625
49351/15		X	626-632
78891/15		X	633-639

Processo	EIV	MIV	Fls. do Processo
76984/15		X	640-646
68809/15		X	647-665
46753/15		X	666-683
59089/15		X	684-690
14068/15		X	691-699
21048/15		X	700-706
82863/15		X	707-718
18805/16		X	719-725

Fonte: PMF/SMDU (fls. 578/596).

A justificativa da SMDU (fls. 595-600) para o enquadramento em MIV e a dispensa do EIV foi de que “a IN 19/SMDU/GAF/DA/2014, visando esclarecer possível incompatibilidade entre o inciso IX e os demais incisos do artigo 273, apresentou que os projetos que se enquadrem nestes demais incisos estariam contidos nos mesmos e não no inciso IX”.

Ressalta-se que somente em um dos processos da amostra, de nº 78891/15-0 (fls. 955-965v), está claro que a dispensa do EIV se baseou na IN nº 19/SMDU/GAF/DA/2014 (fl. 963).

Da leitura do art. 1º da IN nº 19/SMDU/GAF/DA/2014, verifica-se as condições para a aplicação do inciso IX do art. 273 da Lei Complementar (municipal) nº 482/14, conforme segue:

Art. 1º - Que o inciso “IX – edificação com área construída superior a dois mil metros quadrados ou com mais de cem vagas de estacionamento, consideradas de forma isolada ou em conjunto;” contido no art. 273 da Lei complementar 482/2014, só poderá ser exigido quando a edificação objeto de análise não se enquadrar em nenhum dos demais incisos presentes no referido excerto da lei complementar (fl. 600).

Conforme já relatado, o rol do art. 273 da Lei Complementar (municipal) nº 482/14 é exemplificativo, pois o *caput* do referido artigo exige a apresentação de EIV para empreendimentos e atividades análogos aos descritos nos incisos I a XXXI, assim como o parágrafo único do citado artigo dispõe que, a critério do IPUF, os empreendimentos e atividades que se enquadrarem nas situações expressas no parágrafo, poderão ser passíveis de EIV.

Dessa forma, pelo princípio da hierarquia das leis não há como uma norma infralegal dispensar a aplicação de uma Lei Complementar. Se o empreendimento estiver enquadrado em um ou mais incisos do art. 273 do Plano Diretor, o EIV deverá ser exigido.

Para entender a importância da utilização do EIV em detrimento dos outros institutos, como Memorial Objetivo de Inserção de Vizinhança e Estudo Específico de Localização, deve-se analisar quando cada um deve ser empregado, conforme se passa a relatar.

O Memorial Objetivo de Inserção de Vizinhança é um relatório sintético, que deve ser entregue preenchido, na forma do Decreto (municipal) nº 13.350/14, e integrar os projetos de aprovação “das novas construções de uso coletivo, de qualquer espécie, inclusive habitacionais, com mais de três unidades, as comerciais e as de serviços maiores do que 250 m²”, conforme art. 5º, XVII, da Lei Complementar (municipal) nº 482/2014 (Lei do Plano Diretor).

O Estudo Específico de Localização é um relatório, na forma do Decreto (municipal) nº 13.349/14, exigido nos casos de “empreendimentos e atividades singulares, públicos ou privados, de menor impacto urbanístico” que não estejam no rol do art. 273 da Lei do Plano Diretor (art. 282 da Lei do Plano Diretor).

Por sua vez, o Estudo de Impacto de Vizinhança é documento formal, e “tem por objetivo identificar e avaliar previamente os impactos urbanísticos positivos e negativos decorrentes da implantação de empreendimentos e atividades sobre determinada área [...]”. Por meio dele são definidas medidas mitigadoras e compensatórias quando não for possível a eliminação total dos impactos negativos causados pelo empreendimento/atividade (art. 267 da Lei do Plano Diretor).

Conforme se verifica, o EIV é mais completo do que o Memorial Objetivo de Inserção de Vizinhança e deve ser elaborado sempre que o empreendimento ou atividade, incluindo casos análogos, se incluir na lista exemplificativa do art. 273 da Lei do Plano Diretor.

Por ser mais completo, ao se verificar que o empreendimento ou atividade é objeto de EIV, não é necessária a elaboração de Estudo Específico de Localização e de Memorial Objetivo de Inserção de Vizinhança, na forma do art. 3º do Decreto (municipal) nº 13.348/14, art. 3º do Decreto (municipal) nº 13.349/14 e art. 4º do Decreto (municipal) nº 13.350/14.

Se o empreendimento ou atividade não estiver relacionado no art. 273 da Lei do Plano Diretor, será objeto de Estudo Específico de Localização, na forma do art. 282 da Lei do Plano Diretor.

Por sua vez, o Memorial Objetivo de Inserção na Vizinhança, deverá ser elaborado quando não se enquadrar nem no Estudo de Impacto de Vizinhança, nem no Estudo Específico de Localização.

Outro questionamento sobre esse item se refere à existência de parecer final do IPUF aprovando o EIV e o Relatório de Impacto de Vizinhança. Nesse caso, só há como analisar aqueles processos em que foi exigido EIV. Em três processos com EIV, há parecer final do IPUF, conforme se verifica nos processos de nº 73765/14-0 (fl. 915), 69056/14-0 (fl. 921) e 36309/15-0 (fl. 932).

**Quadro 12:** Empreendimentos e atividades passíveis de EIV

Processo n°	Enquadramento no art. 273 do Plano Diretor	A consulta de Viabilidade indica a necessidade de EIV (art. 269 - Plano Diretor) (se houver)	O EIV está anexado no sistema rastreabilidade?	Tem parecer Final do IPUF aprovando o EIV/RIV?	O Alvará foi emitido com base na aprovação ou dispensa de EIV/RIV por parte do IPUF?
73765/14-0	VII	Sim	Sim	Sim	Sim
69056/14-0	XX	Sim	Sim	Sim	Sim
36309/15-0	IX	Não	Sim	Sim	Sim

Fonte: Sistema Rastreabilidade da PMF (fls. 881-1031).

Contudo, no processo de n° 47938/15-0, embora não haja EIV anexado no Sistema Rastreabilidade (fls. 891-897), há o parecer final do IPUF aprovando o EIV (fl. 896).

Ressalta-se que em nenhum dos casos, em que o EIV foi anexado ao Rastreabilidade, se identificou menção à ocorrência de Termo de Compromisso, com as medidas mitigatórias e compensatórias, bem como o cronograma de implantação, na forma do art. 281 do Plano Diretor.

Por fim, o último questionamento foi se o Alvará foi emitido com base na aprovação ou dispensa do EIV/RIV por parte do IPUF. Não há nos processos em que houve EIV a informação da existência deste estudo no Alvará, conforme se verifica nos processos n° 73765/14-0 (fl. 916), 69056/14-0 (fl. 922), 36309/15-0 (fl. 933). No processo 47938/15-0 (fl. 897), embora não haja EIV anexado ao sistema, também não há menção do Estudo no documento de licenciamento. Se o empreendimento ou atividade se enquadra nos casos do art. 273 do Plano Diretor, é necessário que haja a menção da existência de EIV no Alvará, principalmente para acompanhamento do Termo de Compromisso, com o objetivo de verificar se as medidas mitigatórias ou compensatórias previstas foram cumpridas, conforme art. 281 do Plano Diretor.

A ausência de avaliação dos impactos de empreendimentos e atividades na cidade de Florianópolis, por meio do Estudo de Impacto de Vizinhança, nas situações em que caberia a sua utilização, podem ter como consequência o crescimento desordenado da cidade e impactar a comunidade como um todo.

Conclusão

A Prefeitura Municipal de Florianópolis não está exigindo o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), relativo a aspectos urbanísticos, de todos os empreendimentos e atividades que se enquadram no art. 273 da Lei Complementar (municipal) n° 482/14 (Lei do Plano Diretor de Florianópolis), como requisito para obtenção do licenciamento. Em contrapartida, está

exigindo o Memorial Objetivo de Inserção de Vizinhança, instituto mais brando que o EIV, dispensando a exigência deste, por meio da IN nº 19/SMDU/GAF/DA/2014. Neste sentido, pelo princípio da hierarquia das leis, uma Instrução Normativa não pode dispensar o cumprimento do disposto em uma Lei Complementar. Dessa forma, a determinação não foi cumprida.

2.2 Cumprimento das Determinações pela Prefeitura Municipal de Florianópolis

2.2.1 Disponibilização de listagem com as solicitações e concessões de licenciamento de obras no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF)

Determinação – Disponibilize no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Florianópolis listagem das solicitações e concessões de licenciamento de obras contendo no mínimo: data de entrada do processo no Pró-Cidadão, status atualizado com a respectiva data, objeto, requerente, proprietário, unidade de abertura do processo, local do empreendimento/obra, observando o princípio da publicidade previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal c/c art. 8º, § 1º, inciso V, e §§ 2º e 3º, da Lei (federal) nº 12.527/2011 e art. 2º, incisos I e II, da Lei Complementar (municipal) nº 465/2013 SMDU (Item 6.3.1 da Decisão 5.532/2014 – item 2.5 do Relatório DAE nº 15/2014).

Medidas Propostas: A partir da entrada das solicitações no Pró-Cidadão e da respectiva abertura do processo, é realizado cadastro das informações, sendo essas de acesso aos interessados. Os dados dos projetos aprovados e licenciados serão disponibilizados mensalmente no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Florianópolis para acesso do público em geral.	Prazo para cumprimento: junho de 2015.
--	---

Informações prestadas pelo Município

1º Relatório de Acompanhamento em 15/06/16 (fl. 08): Os dados referentes aos projetos aprovados e licenciados pela SMDU estão sendo disponibilizados mensalmente no *sítio* da Prefeitura Municipal de Florianópolis.

Análise

Na auditoria, ao verificar o sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Florianópolis, não foi encontrada à disposição do cidadão consulta aos processos de licenciamento de obras.



Constatou-se, portanto, a ausência de transparência desses atos (fls. 395v-398 do Processo RLA 13/00476513).

Considerando a informação do 1º Relatório de Acompanhamento (fl. 8) encaminhado pela SMDU, de que os dados dos projetos aprovados e licenciados estão disponíveis no *site* da PMF, realizou-se pesquisa no referido sítio eletrônico, a fim de confirmar a informação prestada pelo auditado.

Assim, na data de 12/09/16, verificou-se que os dados em questão estão sendo disponibilizados para consulta, desde janeiro de 2015 (fls. 761-762). As informações divulgadas podem ser observadas na tabela a seguir, extraída do *site* da Prefeitura.

Quadro 13: Listagem dos projetos aprovados e licenciados pela SMDU em agosto/2016 contidos na página 1

Alvará de Construção												
Data Entrada Processo	Nº Processo Aprovação	Data da aprovação	Nº do projeto aprovado	Data entrada alvará	Nº processo do alvará	Data do alvará	Nº do Alvará	Uso	Área Total (m²)	Proprietário	Local de obra	Analista
5-Nov-09	5283609	3-Abr-10	58097	10-Abr-10	17932/15-0	11-Aug-16	852	COMERCIAL	2.971,67	SAPIENS PARQUE S.A.	AVENIDA LUIZ BOITEUX PIAZZA, 1302 - Lote-68 68,70 - Cond -56 566 CACHOEIRA DO BOM JESUS	RIITA S/ RODOLFO M.
24-Jul-12	25910/12-0	6-Dec-12	61124	24-Jul-12	25910/12-0	01-Aug-16	789	COMERCIAL	2.055,19	INSTITUTO CARL MOEPCKE	AVENIDA TROMPOWSKI, 355 CENTRO	JOSÉ C. RAUEN
16-Dec-13	75432/13	20-Jan-14	62133	25-Sep-15	68319/15-0	15-Aug-16	858	COMERCIAL	473,73	MAURÍCIO GONÇALVES	RUA ANA MARIA NUNES - Lote A 14, Cond RESIDENCIAL DOS ARAQUÁS - CORREGO GRANDE	RUBENS B / ALFREDO S
27-Dec-12	50270/12	13-Mar-14	62242	27-Dec-12	50270/12-0	15-Aug-16	859	RESIDENCIAL UNIFAMILIAR	323,60	JOSÉ SARAYNA ESPERANÇO	RUA VALMOR DELLA GRUSTINA, Quadra-02 - Lote-08 - INGLESES DO RIO VERMELHO	RODOLFO MATTE
1-Sep-14	52114/14	18-Sep-15	63376	01-Sep-14	52114/14-0	10-Aug-16	152	Comercial	170,33	Zéila Rosa da Silveira	Rua Fritz Muller, 59 - Lote-04 Capoeiras	SEBASTIÃO
13-Apr-16	25305/16-0	25-May-16	63458	13-Apr-16	25305/16-0	08-Aug-16	148	Edícula	23,56	Marcelo Marcelo da Silva	RUA Voluntário Fernando Caldeira, 52 Lote-13 - BOM ABRIGO	SEBASTIÃO
07-Apr-16	24023/16-0	17-Jun-16	63479	07-Apr-16	24023/16-0	04-Aug-16	137	Residencial e Comercial	440,16	Carmelito Zeny Piccos	Rua LUIZ GUALBERTO, 220 Capoeiras	SEBASTIÃO
29-May-15	38913/15-0	20-Jun-16	63471	29-May-15	38193/15-0	16-Aug-16	180	Res. Multifamiliar	304,19	Condomínio Residencial Mirantes do Bom Abrigo Prefeitura Municipal de Florianópolis - Fundo Municipal de Saúde	RUA Fernando Ferreira de Melo, 128 Bom Abrigo	SEBASTIÃO
27-Nov-14	73913/14-0	22-Jun-16	63474	27-Nov-14	73913/14-0	10-Aug-16	151	Institucional	748,06	Rita Zenaide de Souza	RUA ALEIXO ALVES DE SOUZA JARDIM ATLÂNTICO	SEBASTIÃO
18-Nov-15	80849/15-0	22-Jun-16	63475	18-Nov-15	80849/15-0	15-Aug-16	162	Residencial e Comercial	133,96	Clair Piazzola da Rosa	Avenida Mar MAX SCHRAMM, 3.871 Jardim Atlântico	SEBASTIÃO
07-Jun-16	37305/16-0	5-Jul-16	63482	07-Jun-16	37305/16-0	08-Aug-16	149	Residencial e Comercial	189,42	Daniel Espírito Santo Junior	RUA Olegário da Silva Ramos, 500 Capoeiras	SEBASTIÃO
17-Nov-14	70854/14-0	11-Jul-16	63483	17-Nov-14	70854/14-0	02-Aug-16	135	Residencial Unifamiliar	391,10	Olga Maria Schweitzer, Maucêda Regina Schweitzer e Alexandre Schweitzer	AV ATLÂNTICA 1.093 - Jardim Atlântico	SEBASTIÃO
07-May-14	26337/14-0	11-Jul-16	63484	07-May-14	26337/14-0	04-Aug-16	141	Residencial Unifamiliar	189,47	Mariela Pereira Carpes	Rua Otávio Linhares, 126 - Colônia	SEBASTIÃO
29-May-16	21478/16-0	12-Jul-16	63487	29-May-16	21478/16-0	03-Aug-16	139	Comercial	848,15	Beatriz Gorni Bunge, Adriana Bunge e Daniela Bunge Cbaumani	AV Menheiro Max Schramm com Nossa Senhora do Rosário, 3.091 JARDIM ATLÂNTICO	SEBASTIÃO

Fonte: Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF). Disponível em:

http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/documentos/pdf/08_09_2016_18.03.06.b31066d4305ccb21b434fd8414285150.pdf.

Acesso em: 12 set. 2016.

Ao contrapor os itens que devem constar da listagem a ser divulgada no *site* da PMF, de acordo com a determinação 6.3.1 da Decisão 5.532/14, com as informações que estão dispostas na tabela acima, tem-se o seguinte resultado:

Quadro 14: Análise do cumprimento pela SMDU dos itens que devem constar da listagem das solicitações e concessões de licenciamento de obras no *site* da PMF

Itens mínimos da listagem das solicitações e concessões de licenciamento, conforme Determinação 6.3.1 da Decisão nº 5.532/14	Listagem de agosto/2016 disponibilizada pela SMDU no <i>site</i> da PMF Itens encontrados?
Data de entrada do processo no Pró Cidadão	Sim
Status atualizado com a respectiva data	Não
Objeto	Não
Requerente	Não
Proprietário	Sim
Unidade de abertura do processo	Não
Local do empreendimento/obra	Sim

Fonte: TCE/SC, a partir das informações no *site* da PMF. Disponível em:

http://www.pmfsc.gov.br/arquivos/documentos/pdf/13_09_2016_18.03.06.b31066d4305ceb21b434fd8414285150.pdf

Acesso em: 12 set. 2016

Com base no Quadro 13, observou-se que quatro dos sete itens da Determinação não foram cumpridos pela SMDU: status do processo atualizado com a respectiva data; objeto; requerente; e unidade em que foi realizada a abertura do processo.

Ademais, é importante salientar que, embora o “Local do empreendimento/obra” esteja sendo divulgado pela SMDU, verificou-se que alguns endereços estão registrados de forma incompleta na tabela extraída do *site*. Por exemplo, no processo de aprovação de projeto 11982/14-0 e respectivo processo de alvará 39366/16-0, com informações publicadas em agosto de 2016, não consta número, quadra ou lote do imóvel em questão (fl. 765). Já no processo de aprovação de projeto 15899/14-0, com informações publicadas em julho de 2016, só consta o nome da rua (fl. 766).

Outro ponto que deve ser destacado é que nem todos os processos de licenciamento de obras que deram entrada no Pró-Cidadão constam das planilhas divulgadas no *site*. Segundo informação contida no 1º Relatório de Acompanhamento (fl. 8), apenas os dados dos projetos aprovados e licenciados são divulgados.

Para comprovar essa situação, selecionaram-se 20 processos eletrônicos, referentes à amostra 1 - processos com entrega de plantas físicas em fevereiro de 2016 (fl. 311). Os processos selecionados referem-se aos seguintes assuntos: aprovação de projeto; aprovação de projeto com alvará; e alvará. Nota-se que a amostra inicial era composta de 21 processos, mas o de número 85215/16-0 não foi encontrado no Sistema Rastreabilidade (fls. 311/ 737).

Em pesquisa realizada na data de 13/09/16, verificou-se que dos 20 processos, 15 que tiveram projetos aprovados e/ou licenciados estavam listados no sítio eletrônico da PMF



(fls. 1.198-1.208). Os outros cinco, ainda em análise e, portanto, sem aprovação de projeto/licenciamento, não constavam das planilhas do referido *site*.

O quadro seguinte resume a situação evidenciada.

Quadro 15: Análise da divulgação das solicitações e concessões de licenciamento de obras pela SMDU

Nº do Processo	Assunto	Data da entrada do Processo no Pró-Cidadão (Autuação)	Processo com projeto aprovado e/ou licenciado?	Processo encontrado nas planilhas disponibilizadas no site da PMF?	Mês da planilha em que consta o processo
7944/16-0	Aprovação de Projetos e Alvará	04/02/16	Não	Não	Não se aplica
9243/16-0	Aprovação de Projeto	15/02/16	Sim	Sim	mai/16
6606/16-0	Aprovação de Projeto	29/01/16	Sim	Sim	abr/16
6604/16-0	Aprovação de Projeto e Alvará	29/01/16	Sim	Sim	jun/16
6601/16-0	Aprovação de Projeto	29/01/16	Sim	Sim	abr/16
6598/16-0	Aprovação de Projeto e Alvará	29/01/16	Sim	Sim	jun/16
6597/16-0	Aprovação de Projeto e Alvará	29/01/16	Sim	Sim	jun/16
6593/16-0	Aprovação de Projeto e Alvará	29/01/16	Sim	Sim	jun/16
7969/16-0	Aprovação de Projeto	04/02/16	Não	Não	Não se aplica
5863/16-0	Aprovação de Projeto	27/01/16	Sim	Sim	jul/16
8277/16-0	Aprovação de Projeto e Alvará	05/02/16	Não	Não	Não se aplica
8990/16-0	Aprovação de Projeto e Alvará	12/02/16	Não	Não	Não se aplica
2340/16-0	Aprovação de Projeto e Alvará	13/01/16	Sim	Sim	mar/16
2344/16-0	Aprovação de Projeto e Alvará	13/01/16	Não	Não	Não se aplica
8780/16-0	Aprovação de Projeto e Alvará	11/02/16	Sim	Sim	jun/16
8790/16-0	Aprovação de Projeto e Alvará	11/02/16	Sim	Sim	jun/16
9027/16-0	Alvará de Construção	12/02/16	Sim	Sim	abr/16
8341/16-0	Aprovação de Projeto	05/02/16	Sim	Sim	mar/16
7910/16-0	Aprovação de Projeto	04/02/16	Sim	Sim	ago/16

Nº do Processo	Assunto	Data da entrada do Processo no Pró-Cidadão (Autuação)	Processo com projeto aprovado e/ou licenciado?	Processo encontrado nas planilhas disponibilizadas no site da PMF?	Mês da planilha em que consta o processo
8282-16-0	Aprovação de Projeto	05/02/16	Sim	Sim	jul/16

Fonte: TCE/SC, a partir das informações no site da PMF. Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/documentos/pdf/08_09_2016_18.03.06.b31066d4305ceb21b434fd8414285150.pdf. Acesso em: 13 set. 2016.

Ainda, com base na amostra selecionada, buscou-se avaliar se a informação contida na coluna “proprietário” das planilhas divulgadas pela SMDU poderia corresponder ao “requerente”, registrado no respectivo campo do Sistema Rastreabilidade da Prefeitura de Florianópolis. Convém mencionar que dos 15 processos que tiveram dados divulgados ao cidadão, somente em sete (47%), o requerente cadastrado no Sistema Rastreabilidade é o proprietário informado na tabela do site. Nos demais (oito processos), essas informações divergem, ou seja, o proprietário não é o requerente da aprovação de projeto e/ou licenciamento (fls. 1.196/1.198-1.208/1.210-1.224). Sendo assim, não há evidência de que a informação constante da coluna “proprietário” poderia equivaler à informação do “requerente”. Portanto, devem constar os dois campos para consulta do cidadão: o do proprietário e o do requerente, além dos demais requisitos, estipulados pela determinação 6.3.1 da Decisão 5.532/14.

Conclusão

A SMDU, desde janeiro de 2015, vem disponibilizando os dados dos processos de licenciamento de obras, referentes aos projetos aprovados e/ou licenciados, no site da Prefeitura Municipal de Florianópolis. Contudo, quatro dos sete itens da determinação 6.3.1 não estão sendo divulgados: status do processo atualizado com a respectiva data; objeto; requerente; e a unidade em que foi realizada a abertura do processo. Além disso, os processos que deram entrada no Pró-Cidadão e que ainda estão em análise, ou seja, não possuem projeto aprovado e/ou licenciado, não são divulgados no sítio eletrônico em questão. Dessa forma, a determinação está em cumprimento.

2.2.2 Regulamentação do procedimento de análise, rejeição e aprovação do EIV e do estudo específico de localização

Determinação – Regule o procedimento de análise, rejeição e aprovação do EIV e do estudo específico de localização, no que couber, conforme previsto na Lei Complementar (municipal, nº 482/14 (Item 6.3.2 da Decisão 5.532/2014 - item 2.11 do Relatório DAF: 15/2014).

Medidas Propostas: Atendendo ao disposto no art. 283 da Lei Complementar (municipal) nº 482/14, foram publicados os Decretos (municipais) nº 13.348/14, nº 13.349/14 e nº 13.350/14 que regulamentam, respectivamente, o EIV e o RIV; o Estudo Específico de Localização; e o Memorial Objetivo de Inserção de Vizinhança.	Prazo de cumprimento: cumprida desde 30 de julho de 2014.
---	---

Informações prestadas pelo Município

1º Relatório de Acompanhamento em 15/06/16 (fls. 08-09): Determinação cumprida a partir da publicação dos Decretos (municipais) nºs 13.348/14, 13.349/14 e 13.350/14.

Análise

Na auditoria, verificou-se que apesar de já transcorridos 90 dias da publicação da Lei Complementar (municipal) nº 482/14, conforme previsto em seu art. 283, não houve a regulamentação do procedimento de análise, de rejeição e de aprovação do EIV, bem como de Estudo Específico de Localização, por parte do Poder Executivo Municipal (fls. 421-423 do Processo RLA 13/00476513).

Neste monitoramento, constatou-se que houve a regulamentação, conforme segue:

- Decreto (municipal) nº 13.348/14 – regulamentou o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e o relatório de Impacto de Vizinhança (RIV), conforme disposto no art. 283 da Lei Complementar (municipal) nº 482/14 (fls. 1101-1102);

- Decreto (municipal) nº 13.349/14 – regulamentou o Estudo Específico de Localização, conforme disposto nos arts. 65, § 4º, 282, 283 e 338 da Lei Complementar (municipal) nº 482/14 (fls. 1103-1104);

- Decreto (municipal) nº 13.350/14 – regulamentou o Memorial Objetivo de Inserção na Vizinhança, conforme disposto no art. 5º, inciso XVII, da Lei Complementar (municipal) nº 482/14 (fls. 1105-1106).

Com a regulamentação, a concessão de licenças para construir deve ser baseada em critérios objetivos que prevejam os impactos das obras na cidade e o cumprimento da função social da propriedade, prevista no art. 182 da CF/88. Tem como consequência um melhor planejamento territorial e o crescimento da cidade de forma ordenada para garantir melhor qualidade de vida dos habitantes de Florianópolis.

Conclusão

Com a publicação dos Decretos (municipais) nº 13.348/14, nº 13.349/14 e nº 13.350/14, houve a regulamentação, pelo Poder Executivo Municipal, do procedimento de análise, de rejeição e de aprovação do EIV, do Estudo Específico de Localização e do Memorial Objetivo de Inserção na Vizinhança. A determinação foi cumprida.

2.3 Implementação das Recomendações pela Prefeitura Municipal de Florianópolis e pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Desenvolvimento Urbano

2.3.1 Realização e execução de planejamento estratégico

Recomendação – Realize e execute o planejamento estratégico, para a melhoria do processo de licenciamento de obras (Item 6.4.1 da Decisão 5.532/2014 - item 2.1 do Relatório DAE nº 15/2014).

Medidas Propostas: Contratação de empresa para a realização do planejamento estratégico.	Prazo de implementação: 01/01/17.
---	---

Informações prestadas pelo Município

1º Relatório de Acompanhamento em 15/06/16 (fl. 09): As providências para contratação de empresa para a realização do planejamento estratégico foram suspensas em virtude da necessidade de contenção de despesas, conforme disposto na Resolução nº 01/15 e no Decreto (municipal) nº 15.959/16¹. Assim, faz-se necessário suspender o prazo concedido para o cumprimento da Recomendação até que se restabeleça a situação econômica.

Análise

Na auditoria, verificou-se a inexistência de planejamento estratégico por parte da Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (fls. 388v-390v do Processo RLA 13/00476513).

Segundo Andrade *et al apud* Barbosa; Alves, Carvalho (2015, p. 114), “a ação de planejar é essencial ao administrador público responsável, sendo ponto de partida da eficiência e eficácia da máquina pública, visto que ditará os rumos da gestão e se refletirá na qualidade do serviço prestado à população”².

¹ Ver nota de rodapé nº 1.

² BARBOSA, Camilla Rusciolielli; ALVES, Adriele Victoria Soares; CARVALHO, Ícaro Célio Santos de. Instrumentos de Planejamento e Controle na Administração Pública: Elementos, Características e Evolução. **Revista Brasileira de Administração Política**, Bahia, v. 1, n. 8, p.111-126, out. 2015. Disponível em: <<https://portalsecr.ufba.br/index.php/tebap/issue/view/1222>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

Neste monitoramento foram solicitados, por meio da Requisição nº 02/AOP/DAE (fls. 217-218), documentos que demonstrassem as providências tomadas, até o momento, com vistas à contratação de empresa para elaboração do planejamento estratégico da SMDU, medida prevista para o atendimento da recomendação. Em resposta à Requisição foi encaminhado Plano de Ação da Diretoria de Arquitetura e Urbanismo (fls. 241-245). Igualmente, a SMDU informou que pretende contratar uma empresa para realizar o planejamento estratégico.

Da análise do Plano de Ação encaminhado, constatou-se que este se refere somente à Diretoria de Arquitetura e Urbanismo; no entanto, o planejamento estratégico da Secretaria deve envolver outros setores e Diretorias.

O plano de ação, assim como o planejamento estratégico, é uma ferramenta de gestão, porém, aquele envolve apenas ações de curto prazo, enquanto que o planejamento estratégico envolve ações de curto, médio e longo prazo.

Apesar de o Plano de Ação em questão conter ações importantes a serem concretizadas, ele não substitui o planejamento estratégico.

Conclusão

A Diretoria de Arquitetura e Urbanismo possui um Plano de Ação, ferramenta de curto prazo, específica para esta Diretoria, que pertence à SMDU. No entanto, a SMDU ainda não elaborou um planejamento estratégico, compreendendo ações de curto, médio e longo prazo, e não tomou providências para a sua efetivação. Assim sendo, a recomendação não foi implementada.

2.3.2 Uniformização do processo de licenciamento quanto à forma de apresentação da planta/projeto

Recomendação – Uniformize o processo de licenciamento quanto à forma de apresentação da planta/projeto para emissão do parecer, observando a isonomia de condições na promoção da ocupação do solo (Item 6.4.2 da Decisão 5.532/2014 - item 2.4 do Relatório DAE nº 15/2014).

Medidas Propostas: Normatizar o art. 2º, § 2º, da Portaria Conjunta da SMDU, SMR, IPUF, SMO e SMC nº 01/12 para a inclusão da planta em formato físico no rol de documentos a serem apresentados pelo requerente.	Prazo de implementação: 01/01/16.
--	---

Informações prestadas pelo Município

1º Relatório de Acompanhamento em 15/06/16 (fl. 10): A forma de apresentação da planta/projeto foi uniformizada a partir da Instrução Normativa nº 005/SMDU/GAF/2015.

Análise

Na auditoria, verificou-se que a forma de apresentação das plantas estava regulamentada pela Portaria Conjunta nº 001/12, elaborada pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SMDU), Secretaria Municipal da Receita (SMR), Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), Secretaria Municipal de Obras (SMO) e Secretaria do Continente (SMC). A Portaria estabelecia em seus artigos 1º e 2º a necessidade de apresentação de plantas/projetos em mídia digital, em formato “PDF”, a ser utilizado, preferencialmente, pelos analistas, entretanto, poderia ser solicitada a impressão das plantas/projetos, por meio físico (fls. 394-395v do Processo RLA 13/00476513).

Apesar da exigência, verificou-se que o formato digital não era utilizado pela SMDU, que requisitava a planta em formato físico para dar início à tramitação do processo na Secretaria. Esta medida foi adotada pela SMDU sem qualquer normatização, o que causava a morosidade no processo, pois havia de se esperar pela planta/projeto físico para o início da tramitação, além de prejudicar a isonomia de condições, pois aqueles que sabiam da entrega da planta física, teriam seu processo de aprovação/licenciamento iniciado mais cedo.

Em virtude da situação encontrada, recomendou-se a uniformização do processo de licenciamento, quanto à forma de apresentação da planta/projeto.

A apresentação das plantas/projetos foi regulamentada por meio da Instrução Normativa nº 005/SMDU/GAF/2015.

Art. 1º - Fica determinado que a documentação necessária à instrução dos processos administrativos que possuem como objeto a aprovação de projetos, aprovação de projetos com alvará e o alvará de construção, **será apresentada de forma digital e física.** § 1º - Após a abertura do processo administrativo nas unidades do Pró-Cidadão ou via Portal da Prefeitura Municipal de Florianópolis - PMF, com a apresentação dos documentos requeridos no art. 25 da Lei Complementar nº 060/2000 em mídia digital, o mesmo será encaminhado à Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, ficando o seu andamento suspenso pelo prazo de até 30 (trinta) dias, para que o Requerente efetue a juntada de forma impressa do material que foi entregue no formato digital. § 2º - () Requerente deverá apresentar a documentação impressa diretamente na Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, para que essa seja anexada ao processo administrativo de aprovação de projetos, aprovação de projetos com alvará e o alvará de construção. § 3º - Caso o Requerente não apresente o material impresso dentro do prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento do processo administrativo pelo setor competente da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, esse será arquivado sem que se efetue a análise do que foi requerido. § 4º - A documentação impressa deverá ser idêntica a que foi protocolada em formato digital (Grifou-se).

No monitoramento, constatou-se que o procedimento está ocorrendo conforme prevê a Instrução Normativa supracitada. De acordo com o mapa de processo, desenvolvido pela equipe de auditoria e aprovado pela SMDU, na data de 01/09/16 (fl. 731), o cidadão abre o processo, seja de aprovação de projeto, aprovação de projeto com alvará ou alvará de construção, nas unidades do Pró-Cidadão ou por meio do Portal da Prefeitura Municipal de Florianópolis, com a apresentação dos documentos, previstos no art. 25 da Lei Complementar (municipal) nº 060/2000, em formato digital. Com os documentos digitais em conformidade e o pagamento da guia de entrada do processo, o processo digital é encaminhado para SMDU. O processo é recebido pelo Protocolo da SMDU, onde aguarda até o encaminhamento das plantas físicas pelo requerente, para que possa ser realizada a análise. Caso as plantas físicas sejam entregues na SMDU, antes do envio do processo digital, estas aguardam até que o processo seja tramitado pelo Pró-Cidadão para a SMDU.

Houve a uniformização, todavia, após a abertura do processo no Pró-Cidadão, o requerente deve se encaminhar até a SMDU para entrega das plantas, em formato físico. Se a abertura do processo ocorre no Pró-Cidadão do bairro Ingleses, por exemplo, o requerente deverá encaminhar-se ao bairro Centro para a entrega das plantas em formato físico na SMDU, perfazendo uma distância de, aproximadamente, 30km. Sendo assim, o cidadão precisa recorrer duas vezes à Prefeitura Municipal de Florianópolis para que ocorra a prestação de um único serviço, o que demonstra a ineficiência no processo de recebimento da documentação necessária para o licenciamento de obras. A proposta da PMF no sentido de resolver a situação é a criação de um Pró-Cidadão nas dependências da SMDU. Nesse caso, os cidadãos, independentemente da distância do bairro em que residam, precisariam se deslocar ao Centro para a abertura de processos de aprovação de projeto e/ou licenciamento.

Em virtude disto, questionou-se dez analistas da SMDU, por meio de questionário *online*, sobre a possibilidade de se analisar as plantas em formato digital, a partir da disponibilização de ferramentas compatíveis. Nesse sentido, 50% dos analistas responderam que havia a possibilidade e as ferramentas citadas como mais necessárias foram: computador de alto desempenho e *softwares* do tipo “CAD” e “BIM” (fls. 816-816v/1.033). Com a análise realizada de forma digital, a entrega das plantas em formato físico não seria necessária, eximindo o cidadão de encaminhar-se à SMDU, bem como, diminuindo arquivos físicos e situações de retrabalho.

Conclusão

A Instrução Normativa nº 005/SMDU/GAF/2015 regulamentou a entrega da documentação necessária para a aprovação e/ou licenciamento, definindo a entrega dos

documentos e plantas/projetos em formato digital no Pró-Cidadão e entrega de planta/projeto em formato físico na SMDU. À vista dos fatos, conclui-se que a recomendação foi implementada.

2.3.3 Consolidação da legislação, estabelecimento de prazos, responsáveis e a forma de distribuição em cada etapa do processo de licenciamento de obras

Recomendação – Consolide a legislação, estabeleça prazos, responsáveis e a forma de distribuição em cada etapa do processo de licenciamento de obras (Item 6.4.3 da Decisão 5.532/2014 - item 2.6 e 2.10 do Relatório DAE nº 15/2014).

Medidas Propostas: Realizar estudo para avaliar o prazo necessário para a execução de cada etapa do processo. Estabelecer normas prevendo o prazo para cada etapa e as medidas que serão adotadas, caso haja o descumprimento destes. Contratação de empresa para implementação de programa que realize controle digital das etapas do processo, com o intuito de fiscalizar os prazos, apontando descumprimentos.	Prazo de implementação: 01/01/2017.
---	---

Informações prestadas pelo Município

1º Relatório de Acompanhamento em 15/06/16 (fls. 10-11): As providências para a contratação da empresa que realize a distribuição digital dos processos foram suspensas, em virtude da necessidade de contenção de despesas, conforme disposto na Resolução nº 01/15 e no Decreto (municipal) nº 15.959/16¹, sendo necessária suspensão do prazo concedido para o cumprimento da recomendação.

Análise

Na auditoria, constatou-se a ausência de prazo e responsáveis nas etapas de análise dos processos de licenciamento de obras (fls. 398-404v do Processo RLA 13/00476513), bem como a emissão de alvarás com base em Plano Diretor desatualizado (fls. 417v-421 do Processo RLA 13/00476513).

Por isso, recomendou-se à Prefeitura Municipal de Florianópolis e à Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano a consolidação da legislação, com o estabelecimento de prazos, responsáveis, bem como a forma de distribuição em cada etapa do processo de licenciamento de obras.

¹ Ver nota de rodapé nº 1.

Neste monitoramento, requereu-se, por meio do item 11 da Requisição 02/AOP/DAE, de 15/08/16 (fls. 217v), as providências que haviam sido tomadas para a implementação da recomendação.

Por meio do Ofício OE 499/SMDU/GAB/2016, de 19/08/16, item 11 (fl. 246), a SMDU apresentou a resposta dividida em três itens: 1 – Consolidar a legislação; 2 – Estabelecer prazos; e 3 – Responsáveis e forma de distribuição em cada etapa do processo; que serão analisados a seguir.

2.3.3.1 Consolidar a Legislação

Com relação à consolidação da legislação, a SMDU (fl. 246) informou que, com o objetivo de “regulamentar dispositivos legais de interpretação insegura e aplicação distinta por diferentes analistas” e para tornar homogêneo entendimento da legislação urbanística vigente, estão sendo elaboradas Instruções Normativas. À resposta, foram juntadas as IN de nº 001/SMDU/GAF/DA/2016 até a 019/SMDU/GAF/DA/2016 (fls. 247-266v).

Da análise das Instruções Normativas anexadas ao processo de monitoramento (fls. 247-266v) evidencia-se que as Instruções Normativas têm o “objetivo de homogeneização do entendimento da legislação urbanística vigente”, e:

- As Instruções Normativas de nº 001/SMDU/GAF/DA/2016 a nº 007/SMDU/GAF/DA/2016 (fls. 247-253v), 011/SMDU/GAF/DA/2016 (fl. 257) e nº 016/SMDU/GAF/DA/2016 (fl. 262) têm como objetivo consolidar o entendimento da Lei Complementar (municipal) nº 482/14;
- A Instrução Normativa nº 008/SMDU/GAF/DA/2016 trata da aplicação do art. 31 do Código de Obras, Lei complementar (municipal) nº 60/2000, após promulgação da Lei Complementar (municipal) nº 550/16, que acrescenta inciso VII no referido artigo (fl. 254);
- A Instrução Normativa nº 009/SMDU/GAF/DA/2016 revogou o art. 1º da Instrução Normativa nº 010/SMDU/GAF/DA/2014, extinguindo a “exclusividade do ato administrativo de assinatura da emissão dos alvarás à Diretoria de Arquitetura e Urbanismo” (art. 1º) (fl. 255);
- A Instrução Normativa nº 010/SMDU/GAF/DA/2016 revogou as Instruções Normativas nº 003/2012, 003/2013, 004/2013, 005/2013, 006/SMDU/GAF/DA/2014, 007/SMDU/GAF/DA/2014 e 011/SMDU/GAF/DA/2014 (fl. 256);
- A Instrução Normativa nº 012/SMDU/GAF/DA/2016 dispõe sobre afastamento e os alinhamentos a serem exigidos em casos de loteamento aprovado com realidade consolidada (fls. 258-258v);
- As Instruções Normativas de nº 013/SMDU/GAF/DA/2016 e nº 015/SMDU/GAF/DA/2016 tratam da Lei Complementar (municipal) nº 60/2000, Código de Obras do Município (fls. 259/261-261v);

- A Instrução Normativa nº 014/SMDU/GAF/DA/2016 trata das áreas *sub judice*, fruto de Ações Cíveis Públicas das quais o Município de Florianópolis é parte (fl. 260).

Atenção especial à revogação da Instrução Normativa nº 006/SMDU/GAF/DA/2014, pela Instrução Normativa nº 010/SMDU/GAF/DA/2016 (fl. 256), extinguindo a criação de Comissão Especial para a Revisão dos Procedimentos de Análise de Projetos, quanto à “metodologia de verificação de listas e itens priorizados quando da análise de projetos a serem cumpridos pelo corpo técnico da SMDU”. Neste sentido, conforme analisado no item 2.1.3.1 (ausência de ferramenta do tipo *checklist* que uniformize as análises), não foram estabelecidas listas de verificação e os itens a serem priorizados na análise de projetos do corpo técnico da SMDU, o que pode prejudicar a uniformização das análises.

Quanto à revogação da Instrução Normativa nº 007/SMDU/GAF/DA/2014 (fl. 256), que criou a Comissão Especial para Revisão do Código de Obras, com o intuito de adequá-lo ao novo Plano Diretor (fls. 326-327 do RLA 13/00476513), realizou-se pesquisa na Legislação do Município de Florianópolis, e constatou-se que há um Decreto (municipal), o de nº 16.312/16¹², que regulamenta o inciso VII do art. 31 do Código de Obras, acrescido pela Lei Complementar (municipal) nº 550/16. Ressalta-se que das Instruções Normativas apresentadas, três se referem ao Código de Obras (fls. 254, 259 e 261), sem, no entanto, se referirem ao novo Plano Diretor.

Destacam-se a Instrução Normativa nº 009/SMDU/GAF/DA/2016 (fl. 255) e a Instrução Normativa nº 14/SMDU/GAF/DA/2014 (fls. 1.225-1.225v), pois por meio delas, os analistas passaram a assinar os Alvarás, atribuição esta que era do Diretor de Arquitetura e Urbanismo, segundo a IN nº 010/SMDU/GAF/DA/2014, agora revogada. Ao Secretário da SMDU também compete a assinatura dos licenciamentos, conforme art. 82, I, da Lei Orgânica do Município de Florianópolis e art. 20, IV e VII, da Lei Complementar (municipal) nº 348/09.

Conforme se verifica, as Instruções Normativas apresentadas pela SMDU, em sua maioria, tratam de aspectos urbanísticos do município, mas não houve a consolidação da legislação como um todo.

¹² O Decreto (municipal) nº 16.312/16, no art. 2º, estabelece: “será indispensável a apresentação de projeto aprovado pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Santa Catarina das instalações de prevenção e combate a incêndios nos empreendimentos hospitalares, estádios, centros de eventos, shopping centers e empreendimentos acima de 50.000 m² (cinquenta mil metros quadrados)”.

2.3.3.2 Estabelecer prazos

Sobre o estabelecimento de prazos, a SMDU declarou que, por meio dos relatórios de produtividade, gerados pela Gerência de Licenciamento, serão elaborados os objetivos e as metas para os analistas (fl. 246).

Nesse sentido, conforme análise do item 2.4.2, a SMDU estabeleceu metas e objetivos aos analistas, por meio da Instrução Normativa nº 23/SMDU/DG/GAF/2016 (fl. 792). Entretanto, embora tenha nominado a meta estabelecida pela IN como “meta de produtividade”, não evidenciou a atual capacidade produtiva do Setor de Análise de Projetos, de modo que a meta esteja em consonância com essa capacidade. Igualmente, a norma careceu de maiores especificações, pois não é possível, entre outros aspectos, mensurar o volume de processos de licenciamento de obras, nem o período abrangido.

Além disso, a norma não considerou a complexidade, o tipo, nem o porte da obra, de forma que não é possível determinar o prazo de análise de cada processo na Gerência de Licenciamento.

Com relação aos relatórios de produtividade, a Gerência de Licenciamento vem utilizando a planilha de Controle da Produtividade (fls. 794-801). Nela, desde 2015, e mais efetivamente em 2016, a produção de cada analista está sendo monitorada, através do número de aprovações e alvarás concedidos, bem como pelo tamanho da área de análise.

Todavia, formalmente, não se estabeleceu prazo para a análise dos processos de licenciamento de obras pelos analistas da SMDU, o que demanda a observância de critérios, como a complexidade, o tipo, o porte da obra, entre outros.

A Instrução Normativa nº 23/SMDU/DG/GAF/2016 estabeleceu a meta de produtividade como: “atender integralmente a demanda de processos de aprovação e licenciamento de projetos que deram entrada na SMDU no Exercício anterior” e estabeleceu indicadores para sua aferição, conforme se depreende do parágrafo único, do art. 1º:

As metas serão estabelecidas através do indicador de número de processos de licenciamento de obras que deram entrada na SMDU no exercício anterior. O número total será dividido por doze (meses), e após dividido pelo número de analistas, gerando assim um total de processos que se refere a quantidade de processos novos que cada analista deve analisar ao mês, sem contar os retornos. (fl. 792)

Verificou-se, contudo, que dividir o número de processos por 12 meses e após, pela quantidade de analistas é um cálculo linear, que não considera as particularidades dos processos que dão entrada na Secretaria. Igualmente, a Instrução Normativa não definiu prazo de análise dos processos, considerando suas características.

Nota-se, também, que a SMDU apontou na medida para a implementação da recomendação 6.4.3: “Fazer estudo para avaliar o prazo necessário para a execução de cada

etapa do processo. Estabelecer normas prevendo o prazo para análise de cada etapa do processo de licenciamento de obras, e as medidas que serão adotadas em caso de descumprimento destes” (fl. 10). Porém, em nenhum momento, este estudo foi remetido a esta Corte de Contas, nem os prazos fixados por normativa municipal.

2.3.3.3 Responsáveis e forma de distribuição em cada etapa do processo

Quanto ao estabelecimento de responsáveis e à forma de distribuição em cada etapa do processo, a SMDU afirmou que agora há somente uma etapa no fluxo dos processos de aprovação de projeto e alvará, que se passa no setor de análise de projeto, pois houve a retirada dos setores de Fiscalização de Obras e do Plano Diretor desse fluxo (fl. 246).

Convém salientar, com base no mapa de processo, elaborado pela equipe de auditoria (fl. 731), que o processo eletrônico de aprovação de projeto e/ou alvará ainda passa pela Gerência de Fiscalização e pelo Setor do Plano Diretor, embora essas áreas não atuem mais no processo. Isso acontece porque houve modificação no fluxo interno da SMDU, sem a correspondente atualização no Sistema Rastreabilidade. Também é importante destacar que quando a SMDU informa “só temos uma etapa no processo que é o setor de análise de projeto” (fl. 246), infere-se que a Secretaria reduziu etapas do fluxo para que o processo chegasse mais rápido ao setor de análise, pois o fluxo completo dos projetos de aprovação e/ou licenciamento envolve muitas outras etapas, conforme se pode observar no mapa de processo (fl. 731).

Ainda, a SMDU informou que a distribuição é de responsabilidade da Gerente de Licenciamento, que distribui os processos por ordem de chegada na Gerência. O controle da distribuição aos analistas é feito por meio de uma planilha “Controle de Processos” (fls. 750-757v), em que todos recebem a mesma quantidade e o mesmo tipo de processo (unifamiliar, multifamiliar, etc.).

A Instrução Normativa nº 23/SMDU/DG/GAF/2016 atribuiu, formalmente, à Gerência de Licenciamento, o controle da “distribuição dos processos de aprovação e licenciamento de projetos e obras, visando assegurar a ordem cronológica de distribuição e análise”.

No entanto, a conclusão da análise do item 2.1.1 apontou que, embora a SMDU tenha efetivado controles para acompanhar a distribuição dos processos de licenciamento de obras aos analistas, não há a observância à ordem cronológica, efetivamente.

Os controles utilizados pela Secretaria, como a “Planilha de Controle de Processos” (fls. 750-757v) e a Planilha Ordem de Distribuição” (fl. 759), não demonstram que os processos são distribuídos e analisados em atendimento à ordem cronológica de chegada no SAP, pois não

consta listagem consolidada de todos os processos distribuídos, com as respectivas datas de entrada na SMDU, de entrada no SAP e de distribuição ao analista.

Por fim, a SMDU informou, na medida para a implementação da recomendação 6.4.3, que iria contratar empresa para implementar programa que realizasse o controle digital de cada etapa e a distribuição digital dos processos. Porém, em razão da contenção de gastos, essa ação foi suspensa (fls. 10-11).

Conclusão

No que tange à consolidação da legislação, a SMDU estabeleceu Instruções Normativas que tratam, em sua maioria, de aspectos urbanísticos do município, mas não houve a consolidação da legislação como um todo. Quanto aos prazos, apesar de ter fixado meta aos analistas, por meio da Instrução Normativa nº 23/SMDU/DG/GAF/2016, esta carece de especificações, além de não ter sido definido prazo de análise dos processos, conforme suas peculiaridades. Ademais, a SMDU não realizou estudo para avaliar o prazo necessário para a execução de cada etapa do processo, nem estabeleceu normas a esse respeito. Em relação aos responsáveis e à forma de distribuição dos processos, a Secretaria, por meio da IN nº 23/SMDU/DG/GAF/2016 atribuiu, formalmente, à Gerência de Licenciamento a responsabilidade pelo controle da distribuição dos processos de aprovação e licenciamento de projetos e obras, de modo a assegurar a ordem cronológica de distribuição e análise. Observou-se que esta Gerência efetivou controles para acompanhar a distribuição dos processos aos analistas, de acordo com a data de entrada do processo no SAP, contudo, a análise do item 2.1.1 apontou que a ordem cronológica não está sendo atendida. Ainda, a ação destinada à contratação de empresa para implementar o controle digital de cada etapa do processo e a distribuição digital dos processos foi suspensa, em razão da contenção de despesas no município. Em face do exposto, a recomendação não foi implementada.

2.3.4 Normatização das atribuições dos cargos envolvidos no processo de licenciamento de obras

Recomendação – Normatize as atribuições dos cargos dos envolvidos no processo de licenciamento de obras (Item 6.4.4 da Decisão 5.532/2014 - item 2.6 do Relatório DAE nº 15/2014).

Medidas Propostas: Elaborar normativa estabelecendo as funções e atribuições dos cargos envolvidos no licenciamento de obras, prevendo as obrigações e responsabilidades dos servidores públicos quanto à análise dos processos.	Prazo de implementação: 01/01/16.
---	--

Informações prestadas pelo Município

1º Relatório de Acompanhamento em 15/06/16 (fl. 11): A normatização das funções e atribuições dos cargos envolvidos no licenciamento de obras está sendo elaborada, com conclusão prevista para 1º de agosto de 2016.

Análise

Na auditoria, constatou-se a ausência de prazo e responsáveis para as etapas de análise dos processos de licenciamento de obras (fls. 398-404v do Processo RLA 13/00476513).

Neste monitoramento, requereu-se, por meio do item 12 da Requisição 02/AOP/DAE, de 15/08/16 (fl. 217v), a normatização das atribuições dos cargos envolvidos no processo de licenciamento de obras.

Em resposta, a SMDU, por intermédio do Ofício OE 499/SMDU/GAB/2016, de 19/08/16 (fl. 223), item 12 (fl. 267), apresentou as atribuições dos cargos envolvidos no processo de licenciamento de obras:

Atribuições dos cargos envolvidos no processo de licenciamento de obras:

Analista de Projeto: Análise e aprovação de projetos urbanísticos de parcelamento do solo e de projetos arquitetônicos de edificações; emissão de certidões referente aos licenciamentos; informações e despacho de processos; realização de vistoria de entrega de loteamento; substituição de projetos aprovados; emissão e renovação de alvará de construção; representação da secretaria em conselhos e reuniões externas; elaboração de pareceres; interpretação da legislação e homogeneização do seu entendimento; atendimento ao público.

Arquivista/Bibliotecário: Carimbo e registro do projeto aprovado; registro do projeto, alvará, renovações, substituições e demais informações no banco de dados da Diretoria de Arquitetura e Urbanismo; encaminhamento do processo para pagamento das taxas; arquivamento e conservação dos projetos aprovados; fornecimento de cópias digitais dos projetos aprovados arquivados nesta secretaria.

Gerente de Licenciamento: Reconsideração solicitada pelo requerente em relação a despachos e resultados das análises de projeto e das consultas de viabilidade para construção e para instalação; informações e despacho de processos; emissão de certidões diversas; emissão de pareceres; análise de processos de solicitação; providências diversas; interpretação da legislação e homogeneização do seu entendimento; acompanhamento das atividades desenvolvidas pelo Setor de Análise de Projeto, pelo Setor de Informações do Plano Diretor e pelo Departamento de Registro e Arquivo de Projeto; representação da secretaria em conselhos e reuniões externas; atendimento ao público; controle dos processos; distribuição dos processos aos analistas de projeto, controle de pessoal.

Nesse sentido, a SMDU apresentou as atividades desenvolvidas pelos cargos de Analista de Projeto, de Arquivista/Bibliotecário e de Gerente de Licenciamento, no entanto, não apresentou a normatização das atribuições. Além do mais, a SMDU não apresentou a fundamentação legal das atribuições dos cargos, por isso questionou-se à Gerente de Licenciamento sobre qual o documento legal utilizado para embasar as informações constantes do Ofício OE 499/SMDU/GAB/2016 e, em resposta, afirmou ter utilizado o Regimento Interno da SMDU.

De acordo com o Regimento Interno da SMDU, publicado no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Florianópolis¹³, apresentam-se as competências da Gerência de Normas Urbanísticas, conforme segue:

Art. 26 - À Diretoria de Arquitetura e Urbanismo compete especificamente atuar, através de suas Gerências específicas, a saber:

I –A Gerência de Normas Urbanísticas compete:

- a) – analisar, aprovar e fiscalizar projetos arquitetônicos para construção, reforma ou acréscimo de edificações;
 - b) - analisar, aprovar e fiscalizar de projetos urbanísticos de parcelamento do solo;
 - c) –o licenciamento de obras civis e parcelamento do uso do solo;
 - d) – expedir certidões relativas à sua área de competência;
 - e) – elaborar pareceres técnicos e laudos técnicos;
 - f) – assessorar os projetistas nas questões relativas à legislação urbanísticas
 - g) – expedir as Consultas de Viabilidade para construção, instalação de atividades comerciais e parcelamento do solo;
 - h) - orientar os cidadãos com referência à aplicação do Plano Diretor;
 - i) – instruir os processos administrativos relativos ao Plano Diretor;
 - j) - manter o arquivo de leis e normas urbanísticas.
 - k) – manter o registro dos projetos aprovados;
 - l) – arquivar o controle dos projetos aprovados e demais documentos;
 - m) – expedir os alvarás de construção, reforma, acréscimo, demolições, e parcelamento do solo;
 - n) – produzir dados estatísticos referentes à construção e parcelamento do solo na cidade.
- [...]

Conforme se verifica no Regimento Interno da SMDU, não há a discriminação das atribuições dos cargos dos envolvidos no processo de licenciamento de obras, somente as competências da Gerência de Normas Urbanísticas (art. 26, I), que atualmente são de responsabilidade da Gerência de Licenciamento. De acordo com o organograma da SMDU¹⁴, a Gerência de Normas Urbanísticas não faz mais parte da estrutura organizacional da Secretaria.

Conclusão

¹³ PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Secretária Municipal de Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Urbano. Regimento Interno. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/smdu/index.php?cms=regimento+interno&menu=1>. Acesso em: 21 set. 2016.

¹⁴ PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Organograma. Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/documentos/pdf/25_08_2010_14.08.08.bd93217a091c734cc8ad4f6f08f99ad8.pdf. Acesso em: 27 jan. 2017.

O Regimento Interno da SMDU trata das competências da Gerência de Normas Urbanísticas, substituída pela Gerência de Licenciamento. Nesta norma, as atribuições de cada um dos cargos envolvidos no processo de licenciamento de obras não estão detalhadas. Isso significa que a normatização dos cargos ainda não foi realizada pela SMDU. Portanto, a recomendação não foi implementada.

2.3.5 Atualização do *software* do geoprocessamento.

Recomendação – Atualizar o *software* do geoprocessamento, para dar condições de trabalho aos analistas da SMDU, a fim de garantir melhor eficiência do serviço prestado (Item 6.4.5 da Decisão 5.532/2014 - item 2.8 do Relatório DAE nº 15/14).

Medidas Propostas: O <i>software</i> de geoprocessamento foi atualizado para possibilitar a aplicação da Lei Complementar (municipal) nº 482/14.	Prazo de implementação: Implementada desde fevereiro de 2014.
---	--

Informações prestadas pelo Município

1º Relatório de Acompanhamento em 15/06/16 (fls. 11-12): Implementada desde fevereiro de 2014.

Análise

Durante a auditoria, estava em vigência o contrato de prestação de serviço 699/SMCTDES/2012 (fls. 127-133 do Processo RLA 13/00476513), com a empresa Viageo Tecnologia e Engenharia Ltda., cujo objeto previa “prestação de serviços técnicos especializados na manutenção incremental e atualização tecnológica do sistema de geoprocessamento corporativo [...]”. Porém, conforme verificado em agosto de 2013, o sistema encontrava-se desatualizado, embora a atualização do *software* estivesse prevista no objeto do instrumento contratual. Em virtude disso, analistas recorriam a materiais cartográficos físicos, conforme demonstrado nas imagens a seguir, bem como refaziam a consulta de viabilidade devido às inconsistências das consultas emitidas de forma *on line* (fls. 406v-408v do Processo RLA 13/00476513).

1. **Processo n.:** PMO 16/00327254
2. **Assunto:** Primeiro monitoramento da Auditoria Operacional para avaliar a atividade de licenciamento de obras prestada pela Prefeitura Municipal
3. **Responsáveis:** Gean Marques Loureiro, Nelson Gomes Mattos Júnior e Cesar Souza Junior
4. **Unidade Gestora:** Prefeitura Municipal de Florianópolis
5. **Unidade Técnica:** DAE
6. **Acórdão n.:** 0972/2018

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

6.1. Conhecer do **Relatório de Instrução DAE n. 030/2016**, que trata do primeiro monitoramento da Auditoria Operacional que avaliou a atividade de licenciamento de obras prestada pela Prefeitura Municipal de Florianópolis.

6.2. Conhecer das ações cumpridas pela Prefeitura Municipal de Florianópolis e Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano de Florianópolis para atendimento da determinação do item 6.3.2 da Decisão 5.532/2014, relativa à regulamentação do procedimento de análise, rejeição e aprovação do Estudo de Impacto de Vizinhança e do estudo específico de localização, conforme previsto na Lei Complementar (municipal) n. 482/2014, e da recomendação do item 6.4.2 da Decisão supracitada, que tratou da uniformização do processo de licenciamento quanto à forma de apresentação da planta/projeto para emissão do parecer, observando a isonomia de condições na promoção da ocupação do solo.

6.3. Conhecer das ações que estão em cumprimento pela Prefeitura Municipal de Florianópolis e Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano de Florianópolis, e reiterá-las, conforme segue:

6.3.1. A determinação para que a Prefeitura Municipal de Florianópolis disponibilize em seu sítio eletrônico listagem das solicitações e concessões de licenciamento de obras contendo no mínimo: data de entrada do processo no Pró-Cidadão, status atualizado com a respectiva data, objeto, requerente, proprietário, unidade de abertura do processo, local do empreendimento/obra (item 6.3.1 da Decisão n. 5.532/14 e item 2.2.1 do Relatório DAE).

6.3.2. As recomendações para que a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano de Florianópolis:

6.3.2.1. Atualize o software do geoprocessamento, a fim de garantir melhor eficiência do serviço prestado (item 6.4.5 da Decisão n. 5.532/14 e item 2.3.5 do Relatório DAE);

6.3.2.2. Normatize e faça cumprir a utilização do sistema de rastreabilidade com o intuito de que todas as análises sejam realizadas por

meio dele, bem como utilize o sistema de rastreabilidade para fazer o controle efetivo das análises, por meio da geração de relatórios gerenciais que possibilitem a criação de indicadores e capacite todos os profissionais envolvidos no processo de licenciamento de obras a fim de utilizar todas as funcionalidades deste sistema SMDU (item 6.5.1 da Decisão n. 5.532/14 e item 2.4.1 do Relatório DAE).

6.4. Considerar não cumpridas pela Prefeitura Municipal de Florianópolis e Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano de Florianópolis, reiterando seu cumprimento, as seguintes determinações e recomendações:

6.4.1. As determinações para que a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano de Florianópolis:

6.4.1.1. Atenda a ordem cronológica de chegada dos processos de licenciamento de obras, cujas exceções devem ser devidamente motivadas, atendido o interesse público (item 6.2.1.1 da Decisão n. 5.532/14 e item 2.1.1 do Relatório DAE);

6.4.1.2. Exija a utilização do sistema de ponto instalado para o controle efetivo da jornada de trabalho ou outro mecanismo eficaz de controle de ponto, visando a regular liquidação da despesa (item 6.2.1.2 da Decisão n. 5.532/14 e item 2.1.2 do Relatório DAE);

6.4.1.3. Execute os licenciamentos de acordo com o Plano Diretor (item 6.2.1.3 da Decisão n. 5.532/14 e item 2.1.3 do Relatório DAE);

6.4.1.4. Exija o estudo prévio dos impactos de vizinhança relativos a aspectos urbanísticos como requisito para obtenção do licenciamento de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos e atividades, públicos ou privados, potencialmente causadores de impactos (item 6.2.1.4 da Decisão n. 5.532/14 e item 2.1.4 do Relatório DAE).

6.4.2. As recomendações para que a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano de Florianópolis:

6.4.2.1. Consolide a legislação, estabeleça prazos, responsáveis e a forma de distribuição em cada etapa do processo de licenciamento de obras (item 6.4.3 da Decisão n. 5.532/14 e item 2.3.3 do Relatório DAE);

6.4.2.2. Normatize as atribuições dos cargos dos envolvidos no processo de licenciamento de obras (item 6.4.4 da Decisão n. 5.532/14 e item 2.3.4 do Relatório DAE);

6.4.2.3. Defina metas e objetivos aos analistas, monitorando-as por meio do sistema de rastreabilidade, possibilitando a criação de indicadores (item 6.5.2 da Decisão n. 5.532/14 e item 2.4.2 do Relatório DAE).

6.5. Determinar à Prefeitura Municipal de Florianópolis e à Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano de Florianópolis que encaminhe a este Tribunal, no **prazo de 90 (noventa) dias**, a contar da publicação desta Decisão no Diário Oficial desta Corte de Contas, o segundo Relatório de Acompanhamento do compromisso assumido no Plano de Ação, conforme prevê o art. 8º, parágrafo único, da Resolução n. TC-079/2013.

6.6. Determinar à Diretoria de Atividades Especiais (DAE), deste Tribunal de Contas, que proceda ao segundo monitoramento da implementação das medidas propostas pelos jurisdicionados nos Planos de Ação, nos termos do art. 10, § 1º, da Resolução n. TC-079/2013.

6.7. Dar ciência da Decisão, do Relatório e Voto do Relator que a fundamentam, bem como do **Relatório de Instrução DAE n. 030/2016**, à Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano de Florianópolis e à Prefeitura Municipal de Florianópolis.

7. Ata n.º: 88/2018

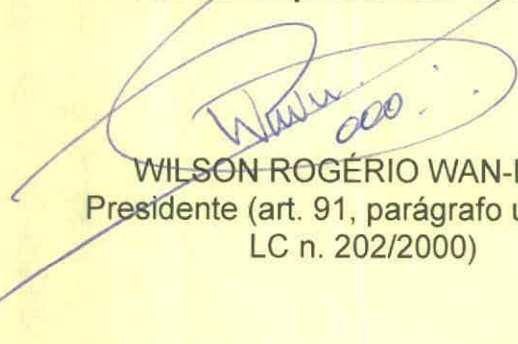
8. Data da Sessão: 19/12/2018 - Ordinária

9. Especificação do quorum:

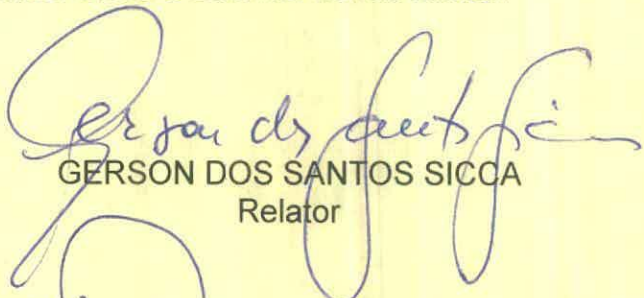
9.1. Conselheiros presentes: Wilson Rogério Wan-Dall, Luiz Roberto Herbst, Herneus De Nadal e José Nei Alberton Ascari

10. Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas: Cibelly Farias

11. Auditores presentes: Gerson dos Santos Sicca e Sabrina Nunes Iocken



WILSON ROGÉRIO WAN-DALL
Presidente (art. 91, parágrafo único, da
LC n. 202/2000)



GERSON DOS SANTOS SICCA
Relator



Fui presente: CIBELLY FARIAS
Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCE/SC

FOI CONSTATADO ERRO DE NUMERAÇÃO
CONFORME CERTIDÃO DE FL. 1323.
TCE, em 03 / 09 / 19.

Guarino