

# São Leopoldo: desafios e perspectivas para a gestão pública



Fonte: disponível em:

[https://www.google.com.br/search?q=foto+do+município+de+são+leopoldo+rs&source=lnms&tbn=isch&sa=X&ved=0ahUKEwjG19TFqqzeAhXCHpAKHbKjAZAQ\\_AUIDygC&biw=1215&bih=563&dpr=1.13#imgrc=49Rv5PswPStLKM:](https://www.google.com.br/search?q=foto+do+município+de+são+leopoldo+rs&source=lnms&tbn=isch&sa=X&ved=0ahUKEwjG19TFqqzeAhXCHpAKHbKjAZAQ_AUIDygC&biw=1215&bih=563&dpr=1.13#imgrc=49Rv5PswPStLKM:)

Acesso em outubro de 2018.

# **São Leopoldo: desafios e perspectivas para a gestão pública**

## **Prefácio**

A revista Cadernos de Memória e Gestão Cultural, no seu segundo ano apresenta duas edições especiais sobre o município de São Leopoldo. Essas edições foram produzidas a partir de um grupo de participantes do Curso de Extensão de Gestão Pública Municipal para servidores estatutários do Município de São Leopoldo/RS, organizado pelo Fecomércio RS e SENAC. Assim, temos o prazer de convidar a todos para a leitura dessa edição número 5 de 2018, que envolve autores da primeira turma e oferecem um conjunto interdisciplinar de pesquisas.

O seu conteúdo contribui para a reflexão e estímulo ao desenvolvimento científico. Agradecemos a todos os autores que tornaram possível essa publicação, lembrando que teremos mais uma edição especial com o mesmo tema. Apreciem a leitura.

## Conselho Editorial

Prof. Dra. Margarete Panerai Araujo

Prof. Dra. Judite Sanson de Bem

Prof. Prof. Dr. Moisés Waismann

## Sumário

INTRODUÇÃO .....	4
PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES E A EFICÁCIA DA NÃO REINCIDÊNCIA.....	8
LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS .....	19
A BUROCRACIA NO PROCESSO DE APROVAÇÃO DE PROJETOS ARQUITETÔNICOS EM SÃO LEOPOLDO .....	36
FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO/RS: LEVANTAMENTO DAS PRINCIPAIS TIPOLOGIAS DE INFRAÇÕES AMBIENTAIS .....	51
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL .....	72
O CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	89
GESTÃO DO PLANO DE CONTINGÊNCIA DE DEFESA CIVIL MUNICIPAL: ESTUDO DE CASO SÃO LEOPOLDO (2014-2015) .....	105
O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV) COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO URBANO .....	116
A IMPORTÂNCIA DA TECNOLOGIA PARA O INCREMENTO DA ARRECADAÇÃO DE IPTU NO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO - RS.....	137
CARTILHA DO ALVARÁ O GRANDE PASSO PARA UMA NOVA REALIDADE .....	151

## INTRODUÇÃO

Mestre Denise Ries Russo<sup>1</sup>

Cumprindo o convite da *Revista Cadernos de Memória e Gestão Cultural*, n° 5, de 2018, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Bens Culturais do Unilasalle, nessa edição especial, voltada ao município de São Leopoldo, apresento os estudos que foram desenvolvidos a partir dos resultados da produção de artigos científicos realizados pelo curso “*in company*” de Extensão em Gestão Pública, da Faculdade SENAC, para a Prefeitura Municipal de São Leopoldo, o qual eu fui a responsável pela coordenação pedagógica. Em nova parceria com o Unilasalle, agora na divulgação desses artigos, destaco a produção da primeira turma que participou no ano de 2017.

Cumprir lembrar, que os professores Dra. Margarete Panerai Araujo, integrante do Programa de Pós-Graduação do Unilassale, e o Professor Ms. Charles Kieling, foram os responsáveis pela condução da disciplina de projeto e trabalho de conclusão de curso que culminou com a colaboração dessa produção. Nesse número, a revista propõe um olhar crítico sobre os diversos temas abordados no curso, pois possibilita, de forma imediata, a aplicação dos conhecimentos adquiridos e a aplicação prática no ambiente de trabalho, oportunizando ricas reflexões sobre as temáticas estudadas, bem como sugestões, a partir da interação dos alunos nos espaços de vivência, tornando o processo de aprendizagem enriquecedor, pois foi pensado para aprofundar as experiências e, principalmente, para produzir conhecimento específico para aquele órgão público e seus integrantes.

---

<sup>1</sup> É Mestre em Administração (UFRGS/2002). Possui graduação em Administração de Empresas (FAPA/1984) e especialização em gestão empresarial (PUCRS/1995).

Os textos oferecem um olhar crítico e inovador, partindo dos conhecimentos adquiridos no decorrer do curso e da experiência dos acadêmicos. Para tal, os alunos definiram temáticas que pudessem contribuir com o aperfeiçoamento das diversas políticas públicas, bem como, com a gestão do município de São Leopoldo em todos os seus aspectos. Como todos, os alunos são servidores públicos do município, foi possível realizar pesquisas de campo, propondo sugestões, respaldadas pela vivência prática, resultando em ideias inovadoras a serem aplicadas em prol da sociedade.

São Leopoldo é um município brasileiro do estado do Rio Grande do Sul, na Região Metropolitana de Porto Alegre, situado entre os dez mais expressivos no produto interno bruto do Rio Grande do Sul, e possui um diversificado parque industrial globalizado, além de expressivo setor comercial e de serviços. É uma das 50 melhores cidades do país para se viver.

Os artigos, ora publicados, retratam os principais focos de interesses dos acadêmicos e contribuem para o avanço nos conhecimentos e, para a disseminação das informações que foram pesquisadas. Assim, foram produzidos artigos na primeira turma, mas apenas dez deles aceitaram o convite para essa publicação os quais passo a apresentar a seguir:

A aluna Analise Burghardt dos Santos, abordou os Procedimentos Administrativos Disciplinares e a Eficácia da não Reincidência, com o objetivo analisar algumas questões relativas ao direito administrativo nos procedimentos disciplinares, pelos quais podem ser aplicadas possíveis penalidades aos servidores como um meio de controle dos atos legais da administração pública.

O segundo artigo, abordado pelo aluno, Claodimir Costa, trata do tema Licitações Sustentáveis e tem como objetivo a reflexão no campo teórico dos modelos, e práticas de compras governamentais demonstrando a viabilidade das compras públicas sustentáveis.

Cristiane Corrêa de Oliveira Maciel trabalha no terceiro artigo a Burocracia no Processo de Aprovação de Projetos Arquitetônicos em São Leopoldo, com o objetivo de descrever o processo de aprovação de projetos arquitetônicos, apontando os pontos críticos que tornam o mesmo mais demorado para sua

conclusão.

A Fiscalização Ambiental do Município de São Leopoldo/RS: Levantamento das Principais Tipologias de Infrações Ambientais é o tema do quarto artigo, abordado pelo aluno Eduardo Ernesto Mattes. O objetivo geral do trabalho é analisar as principais irregularidades ambientais enfrentadas e apuradas pelo serviço de fiscalização ambiental municipal, bem como os bairros com maior incidência de irregularidades.

Elisângela da Silva Dapper faz a sua contribuição no quinto artigo dessa publicação onde aborda o Planejamento Estratégico da Administração Tributária do Município de São Leopoldo, que visa demonstrar como planejar as ações em busca de resultados e incremento de receitas através de uma gestão fiscal responsável.

O Controle Interno na Administração Pública é o tema do sexto artigo apresentado por Fabiane dos Santos Inácio, estudo sobre o Controle Interno como instrumento de orientação e fiscalização na Administração Pública, assegurando assim a legalidade, a eficiência e a eficácia na aplicação dos recursos públicos.

O sétimo artigo aborda a Gestão do Plano de Contingência de Defesa Civil Municipal: Estudo de Caso de São Leopoldo, apresentado por Fabiano Bonini Camargo. O artigo relata o processo de elaboração do planejamento, apontando pontos fortes e fracos deste processo, relacionando-o com as legislações vigentes acerca do tema.

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) como Instrumento de Planejamento Urbano abordado no oitavo artigo dessa revista por Maria de Fátima D. Ramos, analisa a importância do EIV no processo de planejamento e gestão do espaço urbano.

A Importância da Tecnologia para o Incremento da Arrecadação de IPTU no Município de São Leopoldo- RS, tema do nono artigo, produzido por Michele Vieira Duarte Penna, descreve o uso da Tecnologia da Informação e Comunicação como meio de viabilizar o acesso aos serviços do Imposto Predial Territorial Urbano no município de São Leopoldo.

Por fim, o décimo artigo apresenta a Cartilha do Alvará o Grande Passo para uma nova Realidade produzido por Priscila Stumpf Carravetta, trata de uma Cartilha do Alvará, um instrumento elucidativo criado para auxiliar os Micro e Pequenos Empreendedores e Microempreendedores Individuais (MEIs) com a finalidade de reduzir a burocratização e proporcionar maior agilidade no processo de abertura de empresas e obtenção do Alvará de Licença.

Convidamos a todos para leitura dos artigos reiterando que as produções são acadêmicas e, apresentam um enfoque, uma construção problemática de diferentes aprendizagens, reforçadas pela experiência prática dos alunos, pois todos são servidores do município de São Leopoldo. Assim, são estudos, que se apresentam com contribuições significativas para o aperfeiçoamento da gestão e das políticas públicas implementadas em São Leopoldo, e merecem ser avaliadas nesse contexto social.

Boa leitura.

## PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES E A EFICÁCIA DA NÃO REINCIDÊNCIA

**Analise Burghardt dos Santos<sup>2</sup>**

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo analisar algumas questões relativas ao direito administrativo nos procedimentos disciplinares pelos quais podem ser aplicadas possíveis penalidades aos servidores como um meio de controle dos atos legais da administração pública. Metodologicamente esse estudo é apenas bibliográfico. Infere-se que as observâncias dos princípios constitucionais podem evidenciar sua eficácia em relação à administração pública.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo. Procedimentos Disciplinares. Eficácia. Reincidência.

### 1. Introdução

A Administração Pública tem como finalidade fornecer serviços para a população, visando que esse atendimento seja fornecido de maneira correta, regular e com qualidade e para isso a administração pública tem como uma de suas funções controlarem a atuação de seus servidores por meio de procedimentos internos visando o atendimento às obrigações instituídas por ela mesma. Entre estes controles internos podemos citar alguns que são atribuídos aos servidores públicos em geral e que vêm na forma de poder tais como o Poder Disciplinar e o Hierárquico.

O objetivo deste artigo é mostrar como é realizado este controle frente a condutas de seus agentes e como isso interfere na prestação de serviços, sua eficácia ou não quanto a não reincidência em condutas de mesma natureza. Diante da reincidência podemos avaliar se o modo como é realizado o controle disciplinar é eficaz ou não.

---

<sup>2</sup> Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade do Vale do Rio do Sinos-UNISINOS em 2013.



Serão analisadas algumas formas de procedimentos disciplinares e suas consequências, ou seja, o que geram estes procedimentos disciplinadores que são como sentenças, porém proferidas por autoridades administrativas dotadas de um poder discricionário sobre a escolha da penalidade, devendo esta ser aplicada de forma justificável ao servidor. Este trabalho é apenas bibliográfico mostrando a Constituição Federal e o Estatuto do Funcionário Público de São Leopoldo Lei n.º 6.055/2006. A grande questão é entender se estes procedimentos são a melhor solução para alguns ilícitos praticados e se geram um efeito reparador, assim entendendo, nos conflitos internos da administração pública.

## **2. Referencial teórico**

O material utilizado para ilustrar o que será apresentado é basicamente a Lei, mais especificamente a Constituição Federal de 1988 e a Lei Municipal n.º 6.055/2006, Estatuto do servidor Público do Município de São Leopoldo, alguns autores também serão citados.

### **2.1 Procedimentos administrativos disciplinares**

Atualmente em toda a administração pública Municipal, Estadual ou Federal utiliza-se dos procedimentos administrativos (sindicâncias e processos) como forma de apuração de condutas consideradas lesivas ao serviço público. Estas formas de resolução, assim como o Direito Penal, funcionam como uma forma coercitiva onde a administração submete o servidor público a se manter dentro dos regramentos pré-constituídos da Instituição, ou seja, como uma forma de reger e responsabilizar tendo penalidades aplicadas.

Os procedimentos administrativos são formas de apurar ou levantar elementos constitutivos, que possam embasar a aplicação de penalidade e que são decorrentes de uma falta de observância aos deveres ou proibições contidas em lei específica.

Estes procedimentos se dividem em Sindicâncias Administrativas, que são menos complexas e mais rápidas, e Processos Administrativos disciplinares, que são instrumentos mais complexos, com mais fases e que permitem aplicação de penalidades mais severas como o caso da demissão. O Estatuto do Servidor Público de São Leopoldo Lei n.º 6.055/2006 diferencia estes dois instrumentos:

Art. 184 A autoridade, de posse do relatório, acompanhado dos elementos que instruíram o processo, decidirá, no prazo de quinze dias úteis: I - pela aplicação de penalidade de advertência ou suspensão; II - pela instauração de processo administrativo disciplinar, ou III - arquivamento do processo. § 1º Entendendo a autoridade competente que os fatos não estão devidamente elucidados, inclusive na indicação do possível culpado, devolverá o processo ao sindicante ou comissão, para ulteriores diligências, em prazo certo, não superior a dez dias úteis. (Lei n. 6.055 de 14 de setembro de 2006, p. 49).

Ocorre que estes procedimentos geram impasses para o poder público, pois, geram custos elevados para administração pública. As despesas decorrentes da instauração de procedimentos disciplinares vão desde as disposições de servidores públicos estáveis para propositura do procedimento, como também, custos com as diligências realizadas para levantamento de informações necessárias à elucidação dos fatos, tais como, solicitação de documentos, intimações por editais, perícias, dispensa de outros servidores para serem ouvidos como testemunha, contingente de pessoal envolvido no departamento, uso de veículos para realização das diligências, papel, impressora, enfim, gastos superiores aos previstos para atendimento normal de serviços.

Como se tratam de procedimentos para verificação de possível falta disciplinar cometida sem se ter a real certeza da prática da referida infração, ou seja, é apenas uma possível infringência à norma legal, verifica com isso que, muitos destes procedimentos instaurados não geram a aplicação de penalidade ou qualquer outra medida.

## **2.2 Princípios norteadores dos procedimentos administrativos**

Os procedimentos são amparados basicamente pelos princípios da ampla defesa e do contraditório, porém, há outros princípios previstos constitucionalmente que visam respaldo aos servidores e a defesa de seus interesses. Na administração pública existem duas espécies de princípios administrativos, são eles:

- Princípios Administrativos Implícitos: princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular e o princípio da indisponibilidade do interesse público e os bens jurídicos.
- Princípios Administrativos Explícitos: são os princípios da legalidade e da segurança jurídica, impessoalidade ou finalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade e proporcionalidade (HACK, p 32 e 33).

A atenção aos princípios da legalidade e ao princípio da segurança jurídica é de suma relevância para a condução correta de qualquer ato da administração pública, pois pode tornar nulo, qualquer procedimento se não forem atendidos estes norteadores máximos. Na Constituição Federal, no seu artigo 5º, inciso II, determina que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer, alguma coisa, senão em virtude de lei.

II- Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, ART 5º)

Em outras palavras, significa dizer que, na hipótese de lacuna legislativa, ainda que não intencional, legitima-se para o administrado o livre arbítrio. A ausência de lei representa a manifestação de um espaço de liberdade, a respeito do que fazer ou não fazer, sem qualquer condicionamento. Já para os servidores não é assim que funciona, para estes a Lei define que suas ações são pautadas de acordo com o previsto em legislação, não estendendo a liberdade de fazer ou agir como bem entenderem, mas devendo agir estritamente conforme o ordenamento jurídico ao qual estão condicionados.

### **2.3 Procedimentos disciplinares**

A administração pública em muitas situações trabalha de acordo com as demandas surgidas e, nos procedimentos disciplinares não é diferente. É necessário ter uma denúncia formulada por alguém, que tem obrigação de fiscalização, a exemplo do chefe imediato, que por escrito informa alguém superior, de direito, sobre a ocorrência de fato contrária às normas previstas no Estatuto ou algum tipo de crime que tenha conhecimento. Nem todas as denúncias de infrações disciplinares finalizam com evidências. Na falta da prova destas a regra é de arquivamento como também é realizado em procedimentos penais.

Estes arquivamentos e a demora decorrente na instauração de procedimentos disciplinares no momento oportuno, quando ocorreu o fato, por vezes gera descrédito para aqueles envolvidos na apuração dos fatos, não sendo prático e nem tão pouco pedagógico. Contudo, toda penalidade tem caráter corretivo, ou seja, quem comete um ato, que é entendido e enquadrado como infringência ao estatuto dos servidores da administração, deve responder a um procedimento disciplinar com ampla garantia de defesa e contraditório. Esses recursos preveem prazos, por vezes longos, até sua conclusão.

## **2.4 Eficácia dos procedimentos disciplinares**

Se a falta cometida, por sua natureza, não é classificada como grave, ou não gera grandes prejuízos à administração pública, sendo o servidor não reincidente, possivelmente será aplicada uma advertência. Esta penalidade não acarreta grandes repercussões na ficha funcional do servidor, nem prejuízos na vida funcional do penalizado, apenas tem um caráter moral de ter sido reconhecido a ilicitude em sua conduta. Vejamos as penalidades possíveis previstas na Lei n.º 6055/2006:

São penalidades disciplinares aplicáveis ao servidor após procedimento administrativo em que lhe seja assegurado o direito de defesa:

- I - Advertência;
- II - Suspensão;
- III - Demissão;

IV - Cassação de aposentadoria ou da disponibilidade; e  
V - Destituição de cargo ou função de confiança.

Art. 161 Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes.

Art. 162 Não poderá ser aplicada mais de uma pena disciplinar pela mesma infração. Parágrafo Único. No caso de infrações simultâneas, a maior absorve as demais (LEI n.º 6.055/2006 p. 44 - 45).

As aplicações das penalidades verificadas acima dependem de uma série de fatos e atos, sendo estas gradativas e devendo ser observado o grau de prejuízo suportado pela administração pública. Portanto, a pergunta que o gestor deve fazer: Qual o gasto para a finalidade desse procedimento? A resposta pode ser sim, ou seja, alto, não dependendo do contexto. Pois bem, se for avaliado o custo benefício, logo se deve fazer a seguinte pergunta: É produtivo que se realize este procedimento para uma penalidade sutil, provocada por uma atitude de pequena repercussão ao direito disciplinar administrativo? A pergunta pode ter várias respostas, porém, existem dois argumentos que de forma abrangente respondem esta indagação.

## **2.5 Sim, o procedimento é eficaz**

A resposta sendo sim se faz necessário, pois, a administração pública tem o dever de apurar todas as faltas disciplinares cometidas por seus servidores, sob pena de seus agentes responsáveis pela comunicação e instauração dos procedimentos serem enquadrados em falta aos deveres e pelo crime de condescendência criminosa prevista no Código Penal. Toda e qualquer infração deve ser devidamente apurada para que não se crie a cultura de que se pode incorrer, cometer ou incidir em pequenos desvios dentro da administração, pois se só serão apuradas as faltas mais graves, as que gerem maiores prejuízos à administração pública os pequenos delitos serão tolerados e entendidos como permitidos.

Outra finalidade das instaurações destes procedimentos disciplinadores é que os servidores não incidam, nem em infrações consideradas leves nem tão

pouco nas consideradas graves. Se a administração pública fizer vista grossa para estas “pequenas condutas” certamente se criará a cultura de que estas são aceitas dentro da administração por que são pouco lesivas.

## **2.6 Não, o procedimento não é eficaz**

Em contrapartida quem acredita que não deve ser apurada toda e qualquer conduta, pois sendo pouco lesiva, geria por parte da administração pública um gasto desnecessário para a finalidade que será alcançada. Com o procedimento resultando em uma penalidade menor como uma advertência, que é considerada uma penalidade leve, poderia ser dispensado o procedimento disciplinar pelo princípio da economia processual. Desta forma, muitos casos não seriam motivadores para a averiguação de condutas por intermédio de sindicâncias administrativas disciplinares. Este assunto pode gerar uma grande discussão sobre como deveriam ser resolvidas estas pequenas infrações, pois também devemos nos ater a uma forma que gerasse menos ônus ao ente público na instauração de procedimentos que se desenvolvem e enrolam anos fazendo com que o descrédito neste instrumento de punição se torne manifesto.

## **2.7 Consequências das penalidades**

Toda ação gera uma reação, nos procedimentos disciplinares não seriam diferentes, as consequências existem e muitas vezes seus reflexos são bem danosos nas carreiras dos servidores gerando prejuízos tanto de ordem econômica como moral. Deve-se ter em mente que o prejuízo será recebido também pela administração pública que sofrerá as consequências de algumas penalidades, tanto direta como indiretamente.

Falando assim parece um valor pouco expressivo, porém, uma das penalidades impostas ao servidor público é de suspensão sem remuneração, ou seja, o servidor ficará suspenso de suas funções e não receberá o valor deste período, porém, por trás disso existe um departamento, que necessita do servidor

para cumprimento de suas atividades rotineiras, gerando para o município um ônus, pois deverá pagar outro servidor para realizar a mesma função, em hora extra, visando manter a funcionalidade e as demandas em dia durante a ausência daquele servidor suspenso.

E quanto ao servidor, primeiramente são seres humanos, todos trabalham, por um valor remuneratório a ser alcançado no final do período trabalhado, e têm um valor moral que carregam dentro de si, muitas vezes não aceitam que outros lhes digam que estão errados, mesmo que evidenciadas as condutas lesivas, muitos não admitem seus erros, e ficam de certa forma constrangidos com o estigma de terem sido punidos, ou de terem que perder parcela do valor de seus salários como forma de pagamento da punição.

Certamente o desempenho deste servidor terá reflexos junto às suas funções e atribuições desempenhadas, será ele mais comprometido e cauteloso em seu cargo ou será o reflexo de um funcionário desanimado e desmotivado por recebimento de punição? Isso pode gerar implicações diretas em suas tarefas rotineiras e em seu ambiente de trabalho junto aos outros servidores.

Este tema gera bastante desconfortos junto aos servidores públicos municipais, que já tiveram que responder a algum procedimento disciplinar, pois a alegação de muitos é: "porque só eu estou aqui dando explicações se muitos outros servidores também cometem os mesmos atos?". Ocorre que a administração pública só funciona quando demandada, fazendo assim com que muitos casos não sejam devidamente apurados e os que são muitas vezes geram resultados insatisfatórios, tanto para o servidor, que não aceita as penalidades, quanto para a administração que após encerramento de um procedimento deve instaurar outro que está na espera, muitas vezes pelos mesmos motivos.

## **2.8 Eficácia da não reincidência**

A questão que fica para refletirmos é como a administração pública pode garantir a eficácia destas penalidades aplicadas por ela visando uma não reincidência destas condutas lesivas ou até mesmo impedir que não sejam

praticadas por outros servidores. Não há uma forma garantida para que isso aconteça, não se pode ter a certeza de que estas condutas não serão novamente praticadas pelos mesmos servidores, ou até mesmo por outros servidores que mesmo sabendo das consequências se arriscam em não observarem os deveres ou as proibições.

Exemplo muito corriqueiro são as faltas ao serviço público ou os atrasos rotineiros, gerando muitas vezes prejuízos para os usuários de serviços, que não encontram o servidor para atender sua demanda de maneira rápida e eficaz, gerando filas de espera quando em atendimentos como por exemplo um atendimento hospitalar de urgência.

A administração pública poderia criar uma forma alternativa para resolução destas questões e que estas formas fossem além de eficazes menos onerosas, gerando assim uma dupla eficiência. Estas pequenas faltas poderiam ser melhor administradas de maneira menos danosa aos cofres públicos. Poderiam ser resolvidos estes meros dessabores rotineiros com uma conversa entre servidor e chefia, onde este colocaria os fatos e solicitaria maior atenção daquele.

Outras formas de resolução de questões seria a oferta de cursos de reciclagens sobre o trabalho prestado pelas equipes, suas funções e atribuições visando o aperfeiçoamento de suas condutas e melhor desempenho no trabalho, bem como treinamentos e intervenções sobre relacionamento interpessoal, que são grandes motivadores de discussões no serviço público.

O principal ponto com este artigo é pensar numa forma mais eficaz contra a reincidência de condutas negativas para a administração pública, ou seja, muitos não têm noção ou fazem ideia de quanto se gasta para instaurar um procedimento disciplinar e o que isso gera de prejuízo tanto para servidores penalizados quanto para o serviço público em si. A grande dificuldade é conciliar a satisfação de munícipes que são os recebedores diretos dos trabalhos desempenhados pelos servidores públicos e a dos próprios servidores públicos que enxerguem isso como o maior objetivo de suas funções respeitando os deveres previstos nas normas norteadoras e agindo de forma a garantir e sustentar um ambiente mais harmônico para desempenho de suas funções.



### 3. Conclusão

Diante do exposto ao decorrer desse artigo não se pode afirmar que há uma fórmula pronta para de fato esclarecer qual a melhor maneira de decidir sobre os procedimentos disciplinares. Esses são pautados por uma legislação própria, porém, por outro lado, quanto à forma de decisão dos mesmos que tem uma relação com o exercício do poder discricionário, para instaurar ou não, esse pode ser observado de forma mais pacífica e menos rígida.

Quem decide sobre estes procedimentos muitas vezes o faz de acordo com suas convicções pessoais pensando em um imediatismo ou em melhorar o desempenho do trabalho, mas se de fato esta decisão surte um efeito positivo ou negativo aos servidores que são penalizados não podemos garantir, pois, cada ser humano reage de uma forma e não podemos prever se as mudanças pessoais que ocorrerão serão positivas ou negativas em relação ao serviço público. Este presente artigo não teve como finalidade esgotar o assunto ou encontrar um mecanismo de certeza para uma não reincidência em infrações disciplinares, mas apenas mostrar a complexidade e as inúmeras implicâncias que uma decisão administrativa pode ter na vida pessoal e profissional de um servidor e conseqüentemente a mudança nos serviços por este prestados.

### Referências

BAPTISTA Patrícia, **Transformações do Direito Administrativo**, ed. Única. Rio de Janeiro, ano 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 11 junho. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**, 30º ed. Editora Forense, Rio de Janeiro ano 2017.

Lei n. 6.055 de 14 de setembro de 2006, ESTATUTO DO FUNCIONÁRIO PÚBLICO DE SÃO LEOPOLDO.

Lei n. 6.055 de 14 de setembro de 2006, ESTATUTO DO FUNCIONÁRIO PÚBLICO DE SÃO LEOPOLDO,

MELLO, Celso Antônio Bandeira de Curso **de Direito Administrativo**, 31<sup>o</sup> ed, Malheiros Editores, São Paulo, 2014.

## LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

**Claodimir Costa<sup>3</sup>**

**Resumo:** O objetivo deste artigo tem como propósito a reflexão no campo teórico dos modelos, e práticas de compras governamentais demonstrando a viabilidade das compras públicas sustentáveis. A área de contratações públicas representa uma fatia significativa do mercado econômico do país e constitui ferramentas que a Administração possui e necessita aprimorar, para estímulo do equilíbrio econômico, social, cultural e ambiental. O tema se insere na imprescindibilidade da sociedade induzir o poder público no caminho da sustentabilidade que, por meio da Administração Pública, adquire produtos e contrata serviços em larga escala possuindo assim grande capacidade mobilizadora e transformadora. Adotaram-se os preceitos metodológicos da pesquisa descritiva por meio de revisões bibliográficas, análises de documentos, legislação e dados das licitações realizadas no município de São Leopoldo, nos últimos onze anos, observando-se nas boas práticas e nas evoluções processuais a possibilidade de evolução das licitações, para atingir melhores resultados na busca do equilíbrio socioambiental. Infere-se que à Administração Pública cabe disseminar a sustentabilidade, ser responsável socialmente e promover o desenvolvimento com o equilíbrio dos recursos.

**Palavras-Chave:** Compras Públicas, sustentabilidade social, econômica e ambiental.

### Introdução

Da sociedade demandam manifestações por meio de eventos como a Agenda 21 nacional, instrumento esse de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável do país, voltado para compras públicas sustentáveis, que junto com a Lei Federal nº. 11.947/2009, culminando com a resolução nº 26, de 17 de junho de 2013 determinam a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para alimentação escolar, na compra de produtos da agricultura familiar.

A Declaração da Conferência das Nações Unidas, sobre o Meio Ambiente, conhecida como Rio-92, Eco-92 ou Cúpula da Terra (1992) indica que “Em seu processo de desenvolvimento, os países em desenvolvimento devem procurar atingir padrões sustentáveis de consumo, garantindo o atendimento das necessidades básicas dos pobres e, ao mesmo tempo, evitando padrões

---

<sup>3</sup> Graduado em Tecnologia em Gestão Pública pela UNINTER, atua como Agente Administrativo no Município de São Leopoldo. Endereço Eletrônico: [claodimir.costa@saoleopoldo.rs.gov.br](mailto:claodimir.costa@saoleopoldo.rs.gov.br).

insustentáveis, especialmente os dos países industrializados” Geralmente considerados especialmente nocivos ao meio ambiente, ineficazes e dispendiosos. Isso exige um reforço do apoio tecnológico e de outras formas de assistência por parte dos países industrializados, e a Agenda 21, que dedica um capítulo específico para as mudanças de consumo ressalta que, para alcançar um desenvolvimento sustentável serão necessárias tanto a eficiência nos processos de produção como mudanças nos padrões de consumo. Este artigo tem por objetivo a reflexão sobre as diversas ideias no campo teórico e seus modelos, demonstrando a forma como são realizadas as compras públicas, comparando práticas governamentais, e demonstrando viabilidade e a essencialidade das compras públicas sustentáveis.

Para a administração geral, a função de comprar envolve o gerenciamento de materiais, desde a determinação de fontes de fornecimento, passando pelo almoxarifado, até a entrega final nos pontos de produção. As atividades de compras e contratações têm a finalidade primordial de implementar o trabalho de outros departamentos, adquirindo suprimentos e/ou serviços que eles necessitem. Do ponto de vista moderno, comprar é coordenar uma atividade com outras importantes partes da organização, estreitando a ligação com os demais departamentos na busca comum de uma operação vantajosa, equilibrada e transversal.

A Administração Pública, nas suas aquisições, traz significativo impacto social e ambiental, uma vez que aglomera um número expressivo de interessados no consumo de serviços por ela atendidos. Por sua peculiaridade de ente público, os processos de aquisições e contratos estão vinculados ao controle e são regulados, em especial, pela Lei Federal de Licitações. Justifica-se o tema pela importância sócio ambiental e igualmente, pela necessária mudança do paradigma, que sustenta ser somente o parâmetro de menor preço, o que determina o vencedor da compra ou contrato público. Apesar disso a legislação e, as lições, as jurisprudências já pacificaram e as melhores práticas demonstram que o preço é somente um dos fatores, que devem ser observados para que a compra/contrato atinja o melhor resultado para a sociedade.

Procede-se, a uma abordagem nas lições de compartilhamento de compras (BIDERMAN, 2008), analisando decisões dos diversos Tribunais de Contas que inferem aos órgãos e instituições públicas o dever e adoção de um modelo de gestão organizacional implementando ações voltadas ao uso racional de recursos naturais e, portanto, sustentáveis (CARVALHO, 2011). O artigo apresenta as regras para as licitações, assim como, a análise de caso do município de São Leopoldo e vasto referencial bibliográfico, sendo indicados, brevemente, os princípios básicos das licitações e suas possibilidades para concluir as ações de forma ampliadas em favor do desenvolvimento local e sustentável, com vista ao equilíbrio Social, Ambiental e Econômico, viável às gerações futuras. Segue o referencial teórico.

## **2.Referencial teórico**

### **2.1 Necessidade e legalidade para a compra sustentável na gestão pública**

A sanção da Lei nº. 12.349/2010 modificou a Lei Federal que rege as licitações e possibilitou uma alteração preponderante para o Estado, nas suas contratações e aquisições, favorecendo a ação de Estado provocador do crescimento econômico e o fortalecimento da economia nacional sustentável. O novo tema expresso se juntou às duas finalidades, para dar significado e amparar a Administração dentro dos conceitos já apaziguados, tanto nas maiores e mais organizadas sociedades, como na comunidade europeia propiciando o planejamento sustentável, tanto quanto ao fortalecimento da economia.

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a **promoção do desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL;2010. Grifos do autor).

A orientação de sustentabilidade já consta do arcabouço legal do Estado há muito, podemos citar a Constituição Federal, que por força da Emenda nº. 42, em 2003 alterou o artigo 170, em forte viés que demonstra a ordem social referente à sustentabilidade: “a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”, como princípio da ordem econômica. Corroborando para isto, o texto do artigo 225 da CFB, quando infere que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Todas as expressões alhures amparam as licitações sustentáveis e há legalidade suficiente para que a Administração defenda e promova ações para sua efetivação.

O principal passo para que a Administração Pública realize as licitações sustentáveis perpassa pelo planejamento das compras, a fim de possibilitar que as licitações e posteriormente as aquisições e serviços sejam ferramentas para o desenvolvimento igualmente sustentável. Cabe aos agentes públicos envolvidos no processo de compra e serviços atualizarem-se referente às novas tecnologias, tanto de produtos como de serviços, para reduzir efeitos colaterais danosos à sociedade. É necessário sair do conforto da prática usual, onde são repetidos os contratos por novos, porém com mesmas exigências e sem a devida evolução que ocorre diariamente na sociedade, iniciando assim um circuito que envolve as contratações públicas.

Nesse condão, a Administração precisa tomar à frente das ações, de forma suportável, buscando a eficácia das mesmas, combinando com a gestão dos serviços terceirizados objetivando o máximo aproveitamento dos recursos e produtos. Ou seja, calcular o custo benefício, que segundo Biderman (2008, p.41) é uma estratégia que combina diversas soluções inovadoras. Assim o autor apresenta que se devem manter os custos originais, porém melhorar o custo-eficiência das licitações e buscar obtenção de “mais valor pelo mesmo custo” ou até por menos, desonerando a sociedade, desestimulando a produção das

empresas que não respeitam o meio ambiente e por sua vez estimulando um resultado vantajoso e de ações positivas. Tais produtos e serviços que não respeitam o meio ambiente, saúde pública, etc., vêm com o manto do menor custo, porém o resultado final para a sociedade é desfavorável, pelo seu passivo ambiental dos produtos e serviços que serão pagos pelos contribuintes.

A obra Guia de Compras Públicas Sustentáveis demonstrou que as licitações realizadas de forma centralizada e compartilhada causam menor esforço e, portanto, menor custo além do aumento do poder de compra da Administração, auxiliando na ampliação do controle de ações ambientais locais. Quando se utiliza a compra por meio de consórcios de municípios ou de regiões, que podem ordenadamente regionalizar e parametrizar a atividade de uma ou ainda, um grupo de empresas que têm seus serviços dirigidos à Administração Pública os benefícios são maiores. Algumas dessas vantagens são: possibilidade de introduzir políticas e práticas de licitação mais coerentes e mais coordenadas com menos esforço; capacidade de monitorar e limitar a despesa total do orçamento em compras novas com mais eficiência; possibilidade de alcançar condições mais favoráveis de compra simplificando diversos pedidos pequenos; e maior chance de minimizar custos. Assim:

[...] Dentro do setor público, muitas entidades individuais de compra adquirem bens e serviços parecidos. A compra compartilhada é uma maneira de reunir essas compras e de conseguir os seguintes benefícios: preços mais competitivos e condições mais favoráveis de compra, considerando que são quantidades maiores, especialmente quando se compram produtos fabricados em massa (menos relevantes no caso de trabalhos de construção); redução dos custos administrativos e melhoramento dos serviços pelas entidades de compras, como consequência da concentração da gerência de aquisição (BIDERMAN, 2008, p.48).

Com esses benefícios esperam-se ações maiores.

## **2.2 Ações e resultados esperados**

A mudança de paradigma é necessária e deve iniciar pelas ações individuais, em especial dos servidores que estão à frente da gestão e fiscalização dos serviços e da utilização dos equipamentos e materiais. Visando a sustentabilidade econômica, ambiental e social, as questões que envolvem cada objeto proposto devem iniciar no planejamento da compra ou contrato, o que necessita da reflexão da real indispensabilidade, conveniência, utilidade, oportunidade e ainda a perfeita especificação do objeto pretendido, além das particularizações que trarão a sustentabilidade do objeto.

O objeto sustentável precisa ter o ciclo de vida em consonância com os objetivos da Administração Pública e buscar maior durabilidade, reciclagem, descarte apropriado, logística reversa, todas pensadas para a tomada final de decisão. O preço pago por uma geladeira, por exemplo, deve ser o menor dentre as que geram o menor consumo elétrico, de manutenção e maior durabilidade, tais condições devem ser consideradas no planejamento da compra. Assim, também se aplica para o gás, que mantém tanto geladeiras, como condicionadores de ar funcionando. É primordial a sua descrição, quando se planeja compras sustentáveis.

Os critérios de sustentabilidade visam assegurar que a proposta vencedora nas licitações cumpra os padrões socioambientais já exigidos das empresas, em homenagem ao direito universal ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, pelo comportamento esperado do poder público e da coletividade ao dever de defender e preservar efetivamente o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. A Administração Pública necessita da criação de grupo de estudo para padronizar e encontrar as melhores práticas no mercado, informando e determinando que os diversos órgãos utilizem tais modelos para sustentabilidade. A promoção constante, conscientização e habilitação dos servidores de um modo geral, não somente dos envolvidos na compra, na gestão e fiscalização dos contratos, para que haja entendimento da importância da



participação e zelo de todos os agentes, na manutenção sustentável da Administração.

Para a licitação é importante, que seja definido o objeto adequadamente, com critérios objetivos focando na sustentabilidade, fortemente avaliados pelos envolvidos, para que a Administração Pública utilize seu papel indutor à ampliação das políticas de produção e consumo sustentável, educando e corrigindo. Não basta a preocupação em indicar regras nas licitações para que a sustentabilidade surja na prática diária da Administração, o trabalho para tanto é constante e evolutivo, deve acompanhar a velocidade que o mercado se desenvolve.

Avaliar quando as certificações ambientais são predominantes no mercado e exigi-las é condição para não fracassar uma licitação ou restringir a participação a ponto de torna-la ilegal. Vale lembrar que está previsto:

9.5.1. de acordo com a jurisprudência desta Corte, a exigência de apresentação do certificado EPEAT na categoria Gold, sem permissão de comprovação, por outros meios, de atendimento aos critérios pretendidos pela Administração, constitui restrição indevida ao caráter competitivo da licitação e fere o princípio da isonomia, por se tratar de certificação excessivamente rigorosa que, por ser emitida somente nos Estados Unidos da América, privilegia as empresas que atuam no mercado americano (COSTA, 2013)

O critério de requisitos, como mencionado que tragam melhor resultado ambiental e por sua vez social deve ser perseguido, e quando corretamente posto certamente será amparado pela legalidade, conforme destacou o Ministro Aroldo Cedraz, quando relatou Acórdão, onde incentiva buscar cada vez mais exigências que tragam o mais vantajoso negócio para a Administração:

A administração pública deve procurar produtos e serviços com a devida qualidade e que atendam adequadamente às suas necessidades. É preciso mudar o paradigma, que infelizmente ainda predomina no campo das aquisições públicas, da busca do “menor preço a qualquer custo”. Esse paradigma tem levado, muitas vezes, a administração a contratar

obras, bens e serviços de baixa qualidade, que não atendem a contento às necessidades e que afetam o nível dos serviços públicos prestados. E, muitas vezes, sequer a aparente economia de recursos que se vislumbrava conseguir efetivamente se concretiza em médio e longo prazos, uma vez que esse tipo de contratação geralmente implica substituições em prazos mais curtos, maiores custos de manutenção etc.

6. Evidentemente, essa busca pela qualidade não significa descuidar da economicidade ou desconsiderar a necessidade de ampliação da competitividade das licitações. Mas a obtenção de preços de aquisição mais baixos não pode ser atingida às custas da contratação de produtos de baixa qualidade ou de empresas sem condições de prestar serviços adequados.

[...] 13. Ressalto, que a jurisprudência deste Tribunal tem se inclinado a aceitar a aplicação de determinada norma técnica como critério de qualificação técnica, desde que se faça acompanhar das razões que motivaram essa decisão, com base em parecer técnico devidamente justificado, que evidencie a necessidade de aplicação de norma que reduza a competitividade do certame (CEDRAZ, 2013)

O consumo nacional e o mercado de bens e serviços sustentáveis ainda são embrionários, cerca 15% a 20% do Produto Interno Bruto é oriundo de compras públicas. A Administração Pública tem fundamental importância para alavancar e, mormente, atuar com maior objetividade, utilizando as contratações compartilhadas sustentáveis. Nesse sentido, por induzir o mercado à produção, de maneira local ou regional, para atender a aquisição conjunta e com menor impacto ambiental, provoca justiça social e econômica e ambiental. O País necessita alargar as práticas de sustentabilidade, que a compra em escala proporciona e fazer planejamento adequado das suas compras, assim buscar os três pilares de desenvolvimento sustentável: Social; Ambiental e Econômico. As ações interdisciplinares e de maneira transversais devem ser tomadas para que o poder público seja protagonista como um consumidor consciente. Segue a metodologia.

### **3. Metodologia**

A proposta desse artigo é abarcar a forma com que o Município contribui para o desenvolvimento sustentável, tendo como fonte as compras e contratações.

Por meio de técnicas de pesquisa, utilizando bibliografia, documentos e legislações, do ponto de vista qualitativo e quantitativo, efetuou-se este estudo de caso.

#### **4. Experiências da administração municipal de São Leopoldo**

As licitações efetuadas por meio do sistema eletrônico para realização de pregões, as compras sistemáticas prioritárias de produtos orgânicos e de produtores locais para alimentação escolar, conforme dados disponíveis no Portal da Transparência, do Município de São Leopoldo demonstram evoluções nas compras municipais e caminham ao encontro das mudanças necessárias para a efetivação da sustentabilidade.

As aquisições realizadas com a agricultura familiar, pela Prefeitura de São Leopoldo, há pelo menos quatro anos, são priorizadas e buscam a diminuição de custos logísticos entre a produção e entrega do alimento, também atende legislação específica (Lei nº 11.947/2009), onde está definido que, no mínimo, trinta por cento do valor repassado ao município pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) deve ser utilizado na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas.

No caso específico de São Leopoldo a aquisição dos produtos da Agricultura Familiar é realizada por meio de Chamada Pública, assim dispensando o procedimento licitatório, onde todos os potenciais fornecedores, de acordo com a vocação local, oferecem produtos de forma a atender à necessidade nutricional dos estudantes. Assim o Município incentiva a produção mais próxima possível dos locais de entrega diminuindo os impactos ambientais, ampliando o desenvolvimento local e fomenta a ampliação de produções sustentáveis.

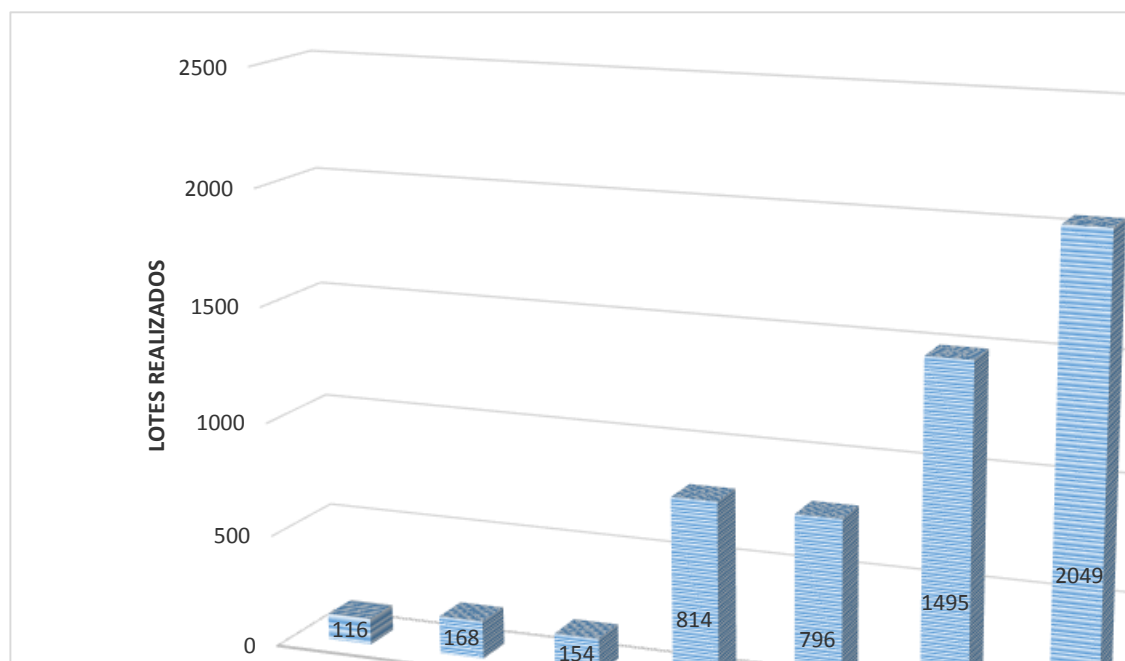
Outra medida já implementada e em constante evolução, praticada pelo Município de São Leopoldo é a realização de licitações na modalidade Pregão e,

sobretudo na forma eletrônica. A forma eletrônica traz uma série de benefícios para a sustentabilidade uma vez que não existe, ou é muito minimizada a despesa de deslocamento dos possíveis fornecedores à repartição, para a efetivação da licitação. Igualmente, na utilização desta modalidade, na forma eletrônica, o material e as pessoas envolvidas são reduzidos de forma significativa com relação às demais modalidades.

Ao contrário das demais modalidades, que não dispõem da forma eletrônica, os procedimentos licitatórios ocorrem na bolsa que administra tais métodos, na *internet*, realizados diretamente da sede das proponentes, propiciando que os documentos impressos, que obrigatoriamente devem ser autuados no processo administrativo, somente sejam juntados pelo vencedor da licitação, evitando os insumos de impressão, autenticações e deslocamento por parte dos licitantes e, por parte da Administração, a mobilização de local público, consumo energético e logístico para o atendimento às diferentes participantes, quando a licitação é presencial. Assim, favorece a despesa reduzida, para realizar a licitação ao encontro do desenvolvimento sustentável e propiciando o menor preço das ofertas, pela ausência destes custos, que certamente são repassados para a Administração.

O levantamento da evolução do uso da forma eletrônica, por meio do sistema de compras utilizado pelo Município de São Leopoldo, demonstrou um expressivo aumento das suas licitações, a partir da alteração no artigo 3º, da Lei Geral de Licitações, quando em 2010 incluiu a sustentabilidade como princípio legal nas aquisições. De acordo com as informações dispostas no portal onde se realizam as licitações na forma eletrônica, a secretaria de Compras informou a evolução das licitações, desde o início em 2006 até o momento, excluindo-se os anos finais de cada gestão, pois neste período ocorre uma diminuição atípica no número de licitações:

Figura 1. Evolução das compras por pregão eletrônico



Fonte: [www.pregaoonlinebanrisul.com.br](http://www.pregaoonlinebanrisul.com.br), 2017.

No período 2007 até 2016 foram realizadas disputas em 10.507 lotes, que adquiriram ou contrataram exclusivamente pela forma eletrônica, totalizando R\$ 83.789.912,00 (oitenta e três milhões setecentos e oitenta e nove mil novecentos e doze reais) para um valor estimado em R\$ 91.182.265,59 (noventa e um milhões cento e oitenta e dois mil duzentos e sessenta e cinco reais e cinquenta e nove centavos), sendo assim uma economia que representa 11.82 % em relação às estimativas iniciais.

A forma eletrônica de licitar vem demonstrando eficiência e economicidade o que colabora com a concepção de que se amplie esta modelo de compra e contratação pública. Confirma-se essa inferência os ensinamentos do professor Filho (2005):

O pregão eletrônico propicia uma significativa redução de custos para a Administração Pública e para os potenciais interessados. Permite que o interessado participe do certame sem se deslocar fisicamente, o que propicia a racionalização de gastos públicos e privados. Na modelagem das licitações tradicionais (...). Todos os interessados incorriam em despesas indispensáveis na competição. Isso se traduzia em elevação de

preços para a Administração Pública e na perda de eficiência do sistema econômico como um todo (MARÇAL, 2005, p. 242)

Apreende-se que a evolução, apesar de lenta, ocorre diariamente. Quando analisamos a compra de suprimentos de informática, pelo Município de São Leopoldo, efetuada no ano de 2009, portanto anteriormente à inclusão do princípio da sustentabilidade no artigo terceiro do Instituto das Licitações, comparada com a efetuada em 2016. Os equipamentos que utilizam os suprimentos são similares e necessitam do mesmo produto, contudo a exigência técnica incluída no termo de Referência para que as proponentes possam fornecer trouxe um grande avanço na prevenção do passivo logístico, financeiro e ambiental que havia em 2009 em relação a 2016, especificamente no concernente à reciclagem, senão vejamos como exemplos:

O edital de licitação modalidade Pregão eletrônico, nº. 28/2009 não contém nenhuma exigência de qualificação técnica e no Termo de Referência somente constam os prazos, endereço para entrega e o descritivo de cada tipo de toner a ser adquirido. O edital de licitação modalidade Pregão eletrônico, nº. 46/2016, que objetivou a aquisição de toner, vem amparado pelo Termo de Referência e por sua vez exige na qualificação técnica, ou seja, para que a proponente possa lograr êxito e fornecer o objeto deve apresentar declaração assinada pelo administrador ou procurador devidamente identificado como responsável pela proponente, atestado que seus produtos são acondicionados em embalagens individuais adequadas, com o menor volume possível e, que utiliza materiais recicláveis, de forma a garantir a máxima proteção durante o transporte e o armazenamento.

Ainda, deverá informar que não contém substâncias perigosas em concentração acima da recomendada na diretiva RoHS (*Restriction of Certain Hazardous Substances*), tais como mercúrio (Hg), chumbo (Pb), cromo hexavalente (Cr(VI)), cádmio (Cd), bifenil-polibromados (PBBs), éteres difenil-polibromados (PBDEs), também que são constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico, biodegradável. Desde sua concepção até a fase final

de produção e reciclagem dos produtos, são observados todos os requisitos ambientais legais. Em atendimento à norma ABNT NBR - 14725- 4:2012, que vem atualizando regularmente a Ficha de Informações sobre Segurança, Saúde e Meio ambiente (FISPQ). O fabricante deve informar o *website* onde estão disponíveis as FISPQ. Igualmente, devem apresentar o CTF – Cadastro Técnico Federal – do IBAMA.

Tais obrigações também compõem a Minuta do Contrato e por sua vez será obrigação da contratada devendo ser fiscalizado sob a gestão da pasta responsável. Deste modo aplica-se um critério de sustentabilidade, que é regra na disputa entre proponentes que respeitam as normas ambientais e auxiliam a Administração no acompanhamento dos resíduos que são de responsabilidade da fabricante e produzir um resultado mais favorável ao equilíbrio ambiental e por sua vez social, sem perder economicamente.

## **5.Considerações finais**

Apesar dos sete anos de introdução da regra para as compras sustentáveis, no texto legal, visando um atendimento social e considerado como o princípio do interesse público é necessário um novo modelo de compras públicas para que existam melhores condições para as futuras gerações. Os recursos orçamentários precisam ser geridos com a visão sistemática de melhoria logística de aquisições e serviços, com base nas novas tecnologias e atividades mercadológicas que servem para melhorar as atividades sociais e da mesma forma as atividades de Estado necessitam fomentar a constante evolução do mercado para que supram as carências da sociedade de maneira equilibrada. A Administração Pública tem um longo caminho de estudos, preparação e gestão voltada à efetividade dos processos, que podem ser instrumentalizados com a finalidade de movimentar o mercado local, nacional e internacional, por meio das aquisições e contratações públicas, que compõe as maiores movimentações do mercado.

Por conseguinte, é imperativa na Administração Pública a organização de seus cadastros de materiais e fornecedores, as melhores práticas para utilização de meios que desenvolvam e incitem alternativas para utilização de materiais e serviços que premiem as opções inovadoras como já despontam as licitações. As ações devem ser tomadas de maneira integrada para promover o desenvolvimento local e sustentável, a fim de que a sociedade se movimente no sentido de haver equilíbrio social, Ambiental e Econômico, tornando o país viável para as gerações futuras.

## Referências

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 10, n.1, p. 1-19, mar. 2012.

BIDERMAN, Rachel et al. (Orgs.). **Guia de Compras Públicas Sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV e Iclei European Secretariat GmbH, 2008.

BIAGE, V. S.; CALADO, M. L. R. **Análise dos resultados das contratações públicas sustentáveis**. REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre) <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-23112015000300601](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-23112015000300601)> Acesso em mai. 2017.

BRASIL. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em mar. 2017.

BRASIL. Lei 8.666, de 21 jun. 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)> Acesso em 04 mai. 2017.

BRASIL. Lei 12.349, de 15 dez. 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112349.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112349.htm)> Acesso em 04 mai. 2017.



BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Portaria nº 44, de 13 de fevereiro de 2008. Institui, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, o Comitê Gestor de Produção e Consumo Sustentável - CGPCS. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Brasília, DF, 14 fev. 2008. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=56&data=14/02/2008>>. Acesso em 04 set. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia de Compras Públicas Sustentáveis para a Administração Federal**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011. Disponível em: <[https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjHvKOHioLUAhXGD5AKHR\\_gDZgQFggnMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mma.gov.br%2Festruturas%2Fa3p%2F\\_arquivos%2Fguia\\_compras\\_sustentaveis.pdf&usq=AFQjCNGmYQNUcEK8H4TI-M7jBx1eBBKj7Q&sig2=dWBaxA1H9Uhfio2cDjCn7g&cad=rja](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjHvKOHioLUAhXGD5AKHR_gDZgQFggnMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mma.gov.br%2Festruturas%2Fa3p%2F_arquivos%2Fguia_compras_sustentaveis.pdf&usq=AFQjCNGmYQNUcEK8H4TI-M7jBx1eBBKj7Q&sig2=dWBaxA1H9Uhfio2cDjCn7g&cad=rja)> Acesso em mar. 2017

BRASIL, Senado Federal. **Conferência Rio-92 sobre o meio ambiente do planeta: desenvolvimento sustentável dos países** <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-rio-92-sobre-o-meio-ambiente-do-planeta-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises.aspx>>. Acesso em: 14 mai. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Avaliação das ações adotadas pela Administração Pública Federal acerca do uso racional e sustentável de recursos naturais. Pertinência, atualidade e relevância do tema. Determinações. Recomendações. Acórdão nº. 1752/2011 – TCU – Plenário. Relator: CARVALHO, André de. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1752%2520ANOACORDAO%253A2011/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1>> Acesso em mar. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Questionamento acerca da exigência de certificado, de acordo com norma da ABNT. Considerações acerca do assunto. Possibilidade de se fazer tal exigência, desde que tecnicamente justificada. Provimento dos recursos. Acórdão 1225/2014 – TCU – Plenário. Relator: CEDRAZ, Aroldo. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1225%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1>> Acesso em mar. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Representação. Possíveis irregularidades em pregão eletrônico. Aquisição de fragmentadoras de papel. Pedido de medida cautelar. Oitiva prévia. Diligências. Exigências do edital não comprometem a competitividade do certame. Necessidade de obtenção de equipamento com os

requisitos mínimos de eficácia e segurança. Conhecimento. Improcedência. Indeferimento da providência acautelatória. Arquivamento. Acórdão nº. 165/2015 – TCU – Plenário. Relator: MONTEIRO, José Múcio. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A165%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1>> Acesso em mai. 2017

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Representação. Pregão eletrônico 86/2012-ipecc. Oitivas prévias. Concessão de cautelar. Audiências. Exigência de apresentação de certificado EPEAT na categoria Gold e da certificação de que trata o art. 3º, II, do decreto 7.174/2010. Irregularidades na condução do certame. Justificativas insuficientes para elidir parte das irregularidades. Verificação de competitividade do certame. Ausência de elementos que indiquem sobrepreço, má-fé, direcionamento ou baixa qualidade dos produtos adquiridos. Procedência parcial. Revogação da cautelar. Determinações. Ciência. Arquivamento. Acórdão nº. 1929/2013 – TCU – Plenário. Relator: COSTA, Marcos Bemquerer. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1929%2520ANOACORDAO%253A2013/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1>> Acesso em mar. 2017.

CARVALHO, Juliane Erthal de. **Licitações e Contratações públicas como mecanismo de fomento para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.** Disponível em:

<<http://www.justen.com.br/informativo.php?l=pt&informativo=66&artigo=678>>

Acesso em março de 2017.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Agenda 21** Disponível em: <

<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>> Acesso em mai. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Fundo Nacional de desenvolvimento da Educação. **Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar Para o Programa Nacional de Alimentação Escolar.** Disponível em:

<<http://www.fnnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/agricultura-familiar>>

Acesso em: mai. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – Slti (Ed.). **Informações Gerenciais de Contratações Públicas Sustentáveis.** 2014. Disponível em:

<<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/03-informativo-comprasnet-compras-sustentaveis-jan-a-mar.pdf/view>>. Acesso em: mai. 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão Comentários à Legislação do Pregão Comum**. 4º ed., São Paulo: Dialética, 2005.

SÃO LEOPOLDO. Edital de Licitação. **PE 28/2009/Toner**. Disponível em: <[http://www.pregaoonlinebanrisul.com.br/editais/28\\_2009/35753](http://www.pregaoonlinebanrisul.com.br/editais/28_2009/35753)> Acesso mai. 2017.

SÃO LEOPOLDO. Edital de Licitação. **PE 46/2016/Toner**. Disponível em: <[http://www.pregaoonlinebanrisul.com.br/editais/PE\\_46\\_2016/214518](http://www.pregaoonlinebanrisul.com.br/editais/PE_46_2016/214518)> Acesso mai. 2017.

## A BUROCRACIA NO PROCESSO DE APROVAÇÃO DE PROJETOS ARQUITETÔNICOS EM SÃO LEOPOLDO

Cristiane Corrêa de Oliveira Maciel<sup>4</sup>

**Resumo:** A aprovação de projetos arquitetônicos em prefeituras é recorrente e muito associada à burocracia em virtude do tempo que se leva para se obter a aprovação propriamente dita, principalmente por este processo depender de vistos e aprovações em outras secretarias municipais e até mesmo em outros órgãos públicos. Na prefeitura municipal de São Leopoldo, não é diferente. O objetivo deste estudo é descrever o processo de aprovação de projetos arquitetônicos nesta prefeitura, apontando os pontos críticos que tornam o mesmo mais demorado para sua conclusão e apresentar a sistemática da Central de Aprovação de Projetos, que foi implantada como uma alternativa, na tentativa de agilizar este método, concluindo que a solução para o bom andamento dos processos de aprovação de projetos arquitetônicos, tornando-os ágeis e menos burocráticos, não é um projeto fácil de ser planejado e implantado, porém necessário, visto que tanto o setor da construção civil, quanto à sociedade necessita deste start para poder executar suas obras.

**Palavras chaves:** aprovação de projetos arquitetônicos; burocracia em processos municipais; central de aprovação de projetos.

### Introdução

A aprovação de projetos arquitetônicos é uma exigência nos órgãos públicos municipais como uma forma de garantir o planejamento proposto às cidades urbanizadas, através de legislações municipais, como plano diretor e código de obras e legislações nacionais como o código civil brasileiro. A demora na conclusão deste processo é uma perda tanto para a sociedade, que necessita, quanto para o órgão público, que exige.

O presente artigo apresenta uma problemática nacional e recorrente na maioria dos órgãos públicos municipais: a burocracia associada ao tempo de

---

<sup>4</sup> Servidora de São Leopoldo.

espera na aprovação de projetos arquitetônicos, através da descrição deste processo de aprovação, especificamente, na prefeitura Municipal de São Leopoldo, identificando os pontos críticos que causam o retardamento no mesmo. Também, este artigo, descreverá a tentativa frustrada implantada por esta prefeitura, para desburocratizar tal processo.

Para tanto foi analisado todo o processo de aprovação na prefeitura municipal de São Leopoldo, tanto para edificações unifamiliares quanto para edificações de uso residencial múltiplo e uso não residencial, identificando os pontos onde ficam mais tempo em espera. Além de ter sido feita a análise na rotina administrativa dos processos citados, também foi feita uma descrição da Central de Aprovações de Projetos, implantada pela mesma prefeitura, com intuito de diminuir o tempo de conclusão para o deferimento dos protocolos encaminhados a ela. A relevância deste estudo reside no sentido de expor a situação encontrada em São Leopoldo para outras administrações locais como forma de compartilhamento de conhecimentos, para que, a partir daqui se tenha uma visão de que é preciso melhorar a forma de como são instaurados estes processos, tentando torná-los mais ágeis e eficazes.

## **2.Fundamentação teórica**

Tendo em vista o objetivo de analisar a burocracia nos processos de aprovações de projetos arquitetônicos, a base teórica fundamentou-se em temáticas sobre a gestão municipal e planejamento, administração estratégica e na eficiência do atendimento.

### **2.1 Gestão municipal e planejamento**

A principal função do Estado, no mundo contemporâneo, é a ampliação, de modo sistemático, das oportunidades individuais, institucionais e regionais, na visão de Matias-Pereira (2008, p.116), dessa forma todos os esforços devem convergir para a melhoria da qualidade da prestação dos serviços públicos na

perspectiva de quem o utiliza e oportunizar o aprendizado social de cidadania. A partir das escolhas da sociedade quanto à configuração do Estado que se deseja, são direcionados os limites e as possibilidades da gestão pública demandada, seu modelo, suas práticas e seus valores.

O conceito de gestão, da ótica da administração, está relacionado com o conjunto de recursos e a aplicação de atividades destinadas ao ato de gerir. O processo de gestão é uma função orgânica básica da administração. São processos mentais e físicos de estabelecer o que é desejável e como será elaborado. Gestão é fazer administração nas organizações. Procura reunir planejamento estratégico e administração em um único processo (MINTZBERG E QUINN, 2001).

A gestão municipal pode ser considerada a administração pública dos bens e interesses municipais e é executada pelo gestor municipal por meio da atividade administrativa, atos de gestão, os quais devem estar de acordo com os princípios básicos da administração pública, quais sejam: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia dos interesses públicos (CASTRO JUNIOR, 2008). No que se refere ao planejamento municipal, a gestão municipal enfatiza o planejamento estratégico municipal. Para Rezende e Castor (2006), gestão municipal pode ser entendida como gestão da prefeitura e de seus órgãos, institutos, autarquias e secretarias.

## **2.2 Administração estratégica**

A administração estratégica deixou de ser uma característica inerente e exclusiva de organizações empresariais de caráter assumidamente privado. É cada vez mais frequente sua adoção nas esferas públicas de gestão, refletindo uma crescente tendência de revisão das práticas administrativas internas como forma de se obter ganhos em termos de tempo, efetividade nas ações e otimização dos serviços prestados à comunidade. Da mesma forma, os cidadãos tornam-se mais exigentes quanto à qualidade dos serviços ofertados e requerem

maior autonomia no trabalho. As demandas são constantemente renovadas, o que justifica a necessidade de organizações públicas cada vez mais flexíveis, adaptáveis, inovadoras e centradas no usuário (SOUZA, REZENDE E HARDT, 2007).

O processo de administração estratégica visa manter uma organização como um conjunto integrado ao seu ambiente, num processo evolutivo, contínuo e iterativo. Esse significado conduz, no seu escopo, à ideia de que a administração estratégica é, sobretudo, a administração da mudança. Um dos produtos finais da administração estratégica é um potencial de cumprimento futuro dos objetivos da organização. Isso envolve recursos, produtos finais de rentabilidade futura comprovada e um conjunto de regras de comportamento social que permitam à organização continuar a alcançar seus objetivos (ANSOFF E MCDONNELL, 1993).

As decisões antecipadas de o que fazer, o que não fazer, de quando fazer, de quem fazer, de quais recursos são necessários para atingir alvos num tempo predefinido podem ser chamadas de estratégia (OLIVEIRA, 2003). A ideia mais simples de estratégia pode ser resumida como a arte de planejar, compreendendo um dos vários conjuntos de regras de decisão para orientar o comportamento da organização, vista como uma ferramenta para trabalhar com diferentes e divergentes condições (ANSOFF E MCDONNELL, 1993). É uma forma de pensar no futuro, integrada no processo decisório, com base em um procedimento formalizado e articulador de resultados e em uma programação. Mas, na prática, uma relação pode complementar a outra e estratégia e tática podem ser vistas de formas diferentes pelos diversos envolvidos no município, conforme a escala ou perspectiva de ação (MINTZBERG E QUINN, 2001).

Segundo Pagnoncelli e Aumond (2004), os objetivos são resultados, desafios que a cidade precisa atingir, num prazo determinado, para concretizar sua visão e incluem indicadores para a avaliação de seu desempenho. Para Drucker (1954), as organizações devem planejar a realização de diversos objetivos em vez de se limitar a um único. Devem ser especificados objetivos suficientes para que todas as áreas importantes ao funcionamento da empresa

sejam envolvidas. Propõe que os objetivos organizacionais devem abordar as seguintes áreas-chave: posição de mercado; inovação; produtividade; níveis de recursos; lucratividade; desempenho e desenvolvimento do administrador; desempenho e atitude do empregado e responsabilidade social.

Considera-se como estratégia operacional o preconizado por Johnson e Scholes (1999), os quais classificam as estratégias em grandes corporações por meio de três níveis: a estratégia corporativa, a estratégia da unidade de negócios e a estratégia operacional. Nesse contexto, a estratégia operacional está relacionada à forma como os componentes da organização, em termos de recursos, processos, pessoal e suas habilidades, efetivamente vão contribuir para direcionar a empresa na direção das estratégias da unidade de negócios e corporativa. Compreende uma série de subatividades primariamente administrativas. Se o objetivo é determinado, então é possível mobilizar os recursos da organização para atingi-lo (MINTZBERG ET AL., 2006).

Outro aspecto a se relevar é a intersetorialidade, que é uma prática social que vem sendo construída com base na existência de profundas insatisfações, principalmente no que se refere à capacidade das organizações em dar resposta às demandas sociais e aos problemas complexos vivenciados pelos cidadãos (CKAGNAZAROFF E MOTTA, 2003). A intersetorialidade pode ser considerada uma lógica para a gestão municipal.

Também se deve considerar para este estudo, o conceito de rede, já que vincula atores em torno de diferentes aspectos de um problema em um determinado segmento da sociedade, segundo Ckagnazaroff e Motta (2003). Uma ferramenta importante no processo de gestão administrativa e estratégica é o controle organizacional que se concentra na monitoração e avaliação do processo de administração estratégica para melhorá-lo e assegurar um funcionamento adequado. Para realizar com êxito essa tarefa, os administradores devem compreender o processo de controle estratégico e os papéis das auditorias estratégicas. Além disso, é necessária a compreensão dos sistemas de informações da administração e a forma como tal sistema possa complementar o processo de administração estratégica (CERTO E PETER, 1993).



Segundo a concepção de Oliveira (2003), o controle pode ser considerado uma função do processo administrativo que, mediante a comparação com padrões previamente estabelecidos, procura medir e avaliar o desempenho e o resultado das ações. Nessa perspectiva, o produto final do processo de controle são a informação e seus sistemas, que permitam constante e efetiva avaliação.

### **2.3 Eficiência no atendimento**

Com a globalização as pessoas exigem cada vez mais, a qualidade dos produtos e dos serviços prestados. Portanto, a qualidade passa a ser condição básica, para as organizações que desejam sobreviver, crescer e permanecer no mercado. Segundo Falconi (1992):

A qualidade tem sido a palavra mágica por trás de todas as grandes modificações pôr que passa o mundo. O gerenciamento por “bom senso”, protegido por barreiras comerciais, está em declínio e a qualidade surge como grande abordagem holística para a sobrevivência das organizações.

A competitividade, embora não seja uma preocupação inerente ao serviço público, mas sendo este um órgão prestador de serviços à sociedade, não caberá ficar à margem de todo o processo de modernização e de busca da qualidade, haja vista o aumento da consciência social quanto ao melhor atendimento por parte deste órgão.

O renomado Meirelles (1998, p. 125) referiu-se sobre a eficiência como um dos deveres da administração. Definiu-a como “o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”. O autor ainda acrescenta que o dever de eficiência corresponde ao “dever de boa administração”.

Cabe salientar aqui que o princípio da eficiência é incluído no artigo 37 da

Constituição Federal de 1988 através da Emenda Constitucional nº 19/1998, como uma exigência jurídica da “Reforma Administrativa”. Para Alexandre de Moraes (2005) é “(...) importante salientar que a proclamação constitucional do princípio da eficiência pretende solucionar, principalmente, o clássico defeito da administração Pública na prestação dos serviços públicos (...)”.

### **3. Metodologia**

Para fins de realização deste trabalho, optou-se pelo estudo de caso como fonte de pesquisa. Do ponto de vista da classificação, a pesquisa é de natureza aplicada, e seus objetivos são descritivos e documentais, visto que é analisado o processo de aprovação de projetos arquitetônicos no Município de São Leopoldo. Visando a abordagem do problema, classifica-se a pesquisa como qualitativa.

### **4. Resultados e discussão**

Para que se possam entender os objetivos deste estudo é necessário ter conhecimento de alguns fatores envolvidos no tema, como compreender o que é aprovação de projetos arquitetônicos e para que serve. A aprovação de projetos arquitetônicos nas esferas municipais é conceituada como um processo administrativo solicitado pelo munícipe, que geralmente é o proprietário do imóvel ou tem autorização dele, que tem por finalidade o licenciamento da obra perante a prefeitura.

É um procedimento exigido pelo órgão municipal, visto que o mesmo é responsável pelo planejamento urbano da cidade por meio de leis, tendo como lei norteadora o Plano Diretor. Desta forma, o município tem o dever de fiscalizar, aprovar e licenciar as obras dentro do seu perímetro urbano.

Para licenciar uma obra o projeto arquitetônico deve ser verificado e aprovado pelo executivo municipal, desde que esteja de acordo com as regras e os limites estabelecidos nas legislações urbanísticas, principalmente no Plano Diretor e no Código de Obras e em outras leis afins e mais específicas, como as de Acessibilidade Universal e prevenção contra incêndios. Sendo, então, o objetivo principal do processo de aprovação de projetos arquitetônicos, o controle

de construções para garantir que uma das metas do planejamento urbano seja cumprida.

Em São Leopoldo, não é diferente, as leis principais estabelecidas são o Plano Diretor Municipal – Lei nº 6125/2006 e o Código de Obras – Lei nº 6628/2008 e as leis mais específicas são o Código Municipal de Acessibilidade e Mobilidade Reduzida – Lei nº 7737/2012 e a Lei para retenção de águas pluviais – Lei nº 8473/2016, entre outras aplicadas mais raramente.

O processo se inicia com a abertura de protocolo de um processo administrativo chamado de Aprovação de Projeto Arquitetônico, sendo este ato feito pelo proprietário do imóvel ou um representante por ele autorizado, por iniciativa própria, ou por intimação da fiscalização urbanística, por estar com uma obra em andamento sem licenciamento municipal. O processo será analisado pelo corpo técnico formado por arquitetos e engenheiros no Núcleo de Controle de Construções, que fica hierarquicamente, dentro da Diretoria de Urbanismo e Secretaria de Gestão e Governo.

Ao protocolar o pedido deve ser encaminhado uma série de documentos que são exigidos pelo setor competente para que o corpo técnico possa verificar se o projeto apresentado é passível ou não de aprovação. A tabela a seguir (Tabela 1) descreve a documentação exigida para dois grandes grupos de projetos classificados conforme o uso da edificação que são aprovados no setor: as edificações para uso residencial unifamiliar e as edificações para usos residenciais multifamiliar, comercial, industrial, serviços e misto.

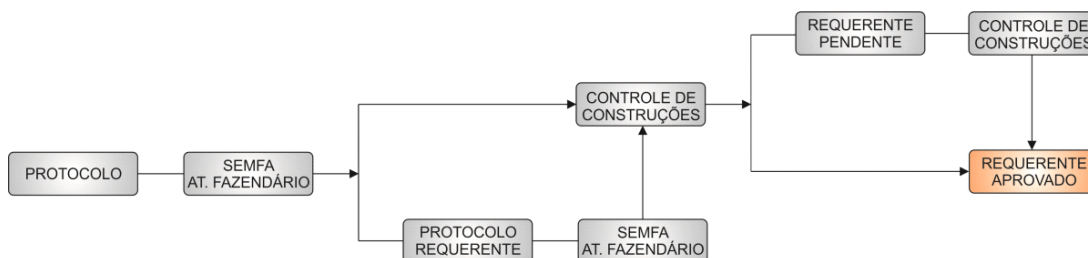
Tabela 1: documentação exigida para aprovação de projetos arquitetônicos em São Leopoldo.

Documentação exigida para aprovação de projeto arquitetônico em São Leopoldo	
RESIDENCIAL UNIFAMILIAR	RESIDENCIAL MULTIFAMILIAR, INDUSTRIAL, COMERCIAL, SERVIÇOS E MISTO
Informação de Zoneamento, fornecida pelo Núcleo de Controle de Construções	Informação de Zoneamento, fornecida pelo Núcleo de Controle de Construções
Projeto arquitetônico completo (planta de situação e localização, planta baixa, cortes e fachadas) ou simplificado (planta de situação e localização)	Projeto arquitetônico completo (planta de situação e localização, planta baixa, cortes e fachadas)
Memorial descritivo do projeto arquitetônico	Memorial descritivo do projeto arquitetônico
Projeto da caixa de retenção de águas pluviais aprovado pela SEMOV	Projeto da caixa de retenção de águas pluviais aprovado pela SEMOV
Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou Registro de Responsabilidade Técnica - RRT de projetos arquitetônico, elétrico, estrutural, fundações e hidrossanitário	Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou Registro de Responsabilidade Técnica - RRT de projeto arquitetônico
Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou Registro de Responsabilidade Técnica - RRT de execução de projetos arquitetônico, elétrico, estrutural, fundações e hidrossanitário, para o caso de o requerente querer a aprovação de projeto arquitetônico e o licenciamento da obra	Deverá atender o Código Municipal de Acessibilidade e Mobilidade Reduzida – Lei nº 7737/2012
Projeto hidrossanitário aprovado pelo SEMAE, para o caso de o requerente querer a aprovação de projeto arquitetônico e o licenciamento da obra	Projeto de Prevenção e Proteção Contra Incêndios aprovado ou pelo menos protocolado no Corpo de Bombeiros
	Licença Prévia Ambiental, fornecida pela SEMMAM

Fonte: Prefeitura de São Leopoldo.

O processo de aprovação de projetos arquitetônicos em São Leopoldo se dá conforme a rotina estabelecida no fluxograma (Figura 1) abaixo, onde se pode analisar que ao ser protocolado ele vai diretamente para a SEMFA – Secretaria Municipal da Fazenda, no atendimento fazendário, para que a obra possa ser cadastrada no sistema municipal e para que seja analisada a situação de pagamento de ISSQN sobre o serviço do profissional. Estando tudo correto o processo é encaminhado para o Núcleo de Controle de Construções, caso contrário ele volta para o requerente para que sejam atendidas as pendências naquele setor quantas vezes sejam necessárias.

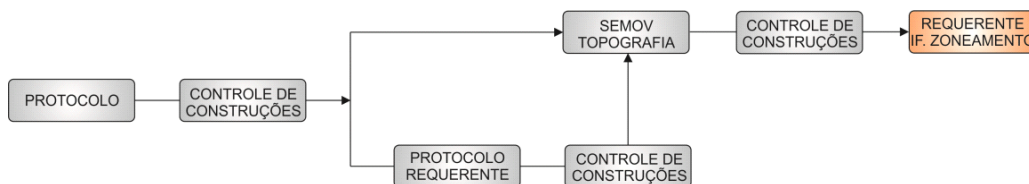
FIGURA 1: fluxograma do processo de aprovação de projeto arquitetônico em São Leopoldo.



Fonte: Prefeitura de São Leopoldo.

Ao entrar no Núcleo de Controle de Construções, o processo é analisado conforme as leis já citadas e se está de acordo com a documentação exigida na Tabela 1, iniciando pela conferência da existência da Informação de Zoneamento, que é um documento fornecido pelo próprio Núcleo de Controle de Construções, mas que deve ser requerido anteriormente ao projeto, através da abertura de um protocolo, com a exigência de ser anexada ao processo, uma cópia da matrícula do imóvel, fornecida pelo Registro de Imóveis de São Leopoldo e um croqui da planta de situação do lote envolvido. Este processo pode ter sua rotina visualizada no fluxograma contido na Figura 2 e que tem um prazo regulamentar de ser finalizado de trinta dias úteis.

FIGURA 2: fluxograma do processo de informação de zoneamento



Fonte: Prefeitura de São Leopoldo

Estando tudo correto o projeto arquitetônico é aprovado, porém se for um projeto residencial unifamiliar, é aprovado e pode já ser licenciado, caso contenha responsável técnico pela execução do projeto arquitetônico, elétrico, estrutural, de fundações e hidrossanitário, além de, o projeto hidrossanitário, ter que estar aprovado pelo SEMAE – Serviço Municipal de Água e Esgoto. Caso seja um projeto residencial multifamiliar, comercial, industrial, serviços ou misto, terá somente a aprovação do projeto arquitetônico, pois o licenciamento da obra depende de aprovações em outros órgãos e setores públicos, tais como: projeto hidrossanitário aprovado pelo SEMAE, projeto de proteção contra incêndios, aprovado pelo Corpo de Bombeiros, apresentação da Licença de Instalação,

fornecida pelo SEMMAM – Secretaria de Municipal de Meio Ambiente e Projeto de Caixa de Retenção de Águas Pluviais, aprovada pela SEMOV – Secretaria Municipal de Obras Viárias. Sendo assim, o licenciamento destes últimos projetos será feito, posteriormente, com abertura de novo protocolo.

Analisando a rotina do processo de aprovação de projetos, tanto para usos residenciais unifamiliares quanto para usos residenciais multifamiliares, comerciais, industriais, serviços e mistos, pode-se notar que os pontos críticos, que o tornam demasiadamente burocrático e demorado, são a Informação de Zoneamento e as aprovações em outros órgãos públicos e secretarias municipais, além disso, quando o processo fica pendente tanto na SEMFA, no atendimento fazendário, quanto no Núcleo de Controle de Construções, o requerente não é informado imediatamente da pendência a ser atendida, ficando a cargo e interesse dele buscar a informação do andamento de seu protocolo e atender as pendências para que o mesmo prossiga, desta forma, o mesmo fica parado no setor de protocolo aguardando o requerente.

Na atualidade, o governo municipal sofre pressões para fazer mais e melhor. A gestão pública demandada pelo novo modelo requer gestão compartilhada, democratização de centros decisórios, modernização nas estruturas, métodos e processos flexíveis, descentralização, intersectorialidade, agilidade, e, acima de tudo, visão e pensamento estratégicos. Essas demandas, por sua vez, sinalizam para governantes e gestores a necessidade de aperfeiçoar os meios de gerir e integrar ações de governo, lançando mão de métodos e estratégias diferenciadas e inovadoras.

O processo de aprovação de projetos arquitetônicos, por ser complexo, é conhecido como burocrático e demorado, portanto ineficaz para a maioria das pessoas que dependem do deferimento do mesmo. Desta forma, faz-se concluir que tal processo é desatualizado e por isso ineficiente. É necessário que o mesmo seja adequado ao novo modelo de gestão estratégica municipal, agilizando-o e tornando-o confiável, eficiente e eficaz.

Os processos de aprovação de projetos arquitetônicos em São Leopoldo, segue uma rotina de análise que é necessária para sua aprovação, porém num

modelo há bastante tempo sem intervenções de melhoria. Face as reclamações da categoria de profissionais da área e da população em geral no que diz respeito a burocracia e a demora no trâmite do processo até sua conclusão com o deferimento da aprovação, é que se pensou em melhorar o processo, na tentativa de agilizá-lo.

Esta melhoria veio com a implantação da Central de Aprovação de Projetos em 2016. Que teve como base o conceito de unir todas as áreas da prefeitura, necessárias para a aprovação dos projetos arquitetônicos, já que esta última exige aprovações em outros órgãos para algumas edificações, conforme sua classificação de usos. Assim sendo, ficaram reunidos, na Secretaria de Gestão e Governo, no Núcleo de Aprovações de Projetos, técnicos dos seguintes órgãos: Vigilância Sanitária, Serviço Municipal de Água e Esgoto – SEMAE e os técnicos do Núcleo de Controle de Construções. Assim, começou a operar a Central de Aprovação de Projetos, porém faltava um órgão muito importante no processo, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMAM, que viria posteriormente.

Com esta composição inicial já se notava uma aceleração no processo, devido a encaminhamentos que não precisavam mais serem feitos, pois os técnicos poderiam discutir e argumentar sobre um determinado projeto a aprovar, concomitantemente. Outro fator que auxiliou a desburocratizar, foi o atendimento aos técnicos projetistas, que se dirigiam a um único lugar e sanavam todas as suas dúvidas de uma só vez.

Desta forma, a Central teve elogios, tanto dos profissionais que atuam no mercado, quanto dos empreendedores e proprietários de imóveis que precisam da aprovação, porém faltava se integrar ao grupo, a SEMMAM, que ainda se mantinha em outro prédio.

Com a perda nas urnas, da gestão atuante, o processo de integrar a SEMMAM à Central de Aprovação de Projetos ficou estagnado e acabou não se concretizando. Com a nova gestão assumindo a prefeitura em 2017, aconteceram muitas mudanças de pessoal e o foco voltou-se para outras demandas, e neste contexto a Central de Aprovações de Projetos vem se desfazendo de forma gradativa, o que ocorreu primeiramente com a saída da Vigilância Sanitária e a

redução do horário do SEMAE presente no local. Com isso, ficou claro que uma das alternativas possíveis de desburocratizar o processo de aprovação de projetos arquitetônicos é a implantação da Central de Aprovação de Projetos, pois integra os técnicos e as análises são feitas quase que em conjunto, colocando em prática vários conceitos do planejamento e da gestão estratégica para alcançar a eficiência no atendimento ao público.

## **5. Conclusões**

Ao escolher o tema proposto neste estudo, sendo a burocracia no processo de aprovação de projetos arquitetônicos na Prefeitura Municipal de São Leopoldo, tomou-se como base um problema recorrente na maioria dos municípios brasileiros, tendo como objetivo expor a situação atual do processo de aprovação neste município, apontando seus pontos críticos, ou seja, aqueles em que o processo fica aguardando definições de outras secretarias municipais ou até mesmo de outros órgãos públicos. Além disso, é descrita a Central de Aprovação de projetos como uma forma que o executivo municipal de São Leopoldo encontrou de tentar desburocratizar, agilizando a rotina dos protocolos de aprovações de projetos arquitetônicos.

Durante o desenvolvimento do trabalho, apontaram-se conceitos de eficiência e eficácia no atendimento em órgãos públicos, bem como se levantou a forma de gestão e planejamento estratégico e a intersetorialidade como sendo um caminho para a desburocratização, pois o processo de aprovação de projetos arquitetônicos é uma exigência do executivo, visto que é muito importante no planejamento da cidade e sendo assim, deve ser um serviço eficiente e eficaz.

Com a descrição do processo de aprovação de projetos arquitetônicos no município de São Leopoldo, inclusive da tentativa de desburocratização do mesmo com a implantação da Central de Aprovações de Projetos, apontando seus pontos críticos, contribui-se para que a rotina destes protocolos possam tomar outros rumos, com estudos de projetos planejados a partir daqui, focados na desburocratização, aplicando a intersetorialidade e o planejamento estratégico,



numa gestão moderna e atualizada, além de contribuir para outros municípios, que sofrem com o mesmo problema.

### Referências bibliográficas

ANSOFF, H.I.; McDONNELL, E.J. **Implantando a administração estratégica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

CASTRO JUNIOR, O.A. **Aspectos jurídicos da gestão municipal**. Disponível em:  
<[www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2004/arti\\_aspectosjuridico\\_s.pdf](http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2004/arti_aspectosjuridico_s.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2017.

CERTO, S.; PETER, P. **Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia**. São Paulo: Makron Books, 1993.

CKAGNAZAROFF, I.B.; MOTTA, N.R. Considerações sobre a relação entre descentralização e intersetorialidade como estratégias de modernização de prefeituras municipais. **E & G Economia e Gestão**, Belo Horizonte, v. 3, n. 6, p. 23-41, 2003.

DRUCKER, P.F. **The practice of management**. New York: Harper & Row, 1954.

FALCONI CAMPOS, Vicente. **Qualidade total: padronização de empresas**. Fundação Cristiano Ottoni. Belo Horizonte. 1992.

JOHNSON, G.; SCHOLLES, K. **Exploring corporate strategy: text and cases**. 5th. ed. New York: Prentice-Hall, 1999.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 16 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

MINTZBERG, H. et al. **O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MINTZBERG, H.; QUINN, J.B. **O processo da estratégia**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

OLIVEIRA, D.P.R. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologias e práticas**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PAGNONCELLI, D.; AUMOND, C.W. **Cidades, capital social e planejamento**

**estratégico:** o caso Joinville. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

REZENDE, D.A.; CASTOR, B.V.J. **Planejamento estratégico municipal:** empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

SOUZA, A.C.S. de; REZENDE, D.A.; HARDT, C. Estratégia, planejamento de municípios e gestão metropolitana. **RAI — Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 21-39, 2007.

## FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO/RS: LEVANTAMENTO DAS PRINCIPAIS TIPOLOGIAS DE INFRAÇÕES AMBIENTAIS

**Eduardo Ernesto Mattes<sup>5</sup>**

**Resumo:** O cenário deste trabalho são as atividades e ações desenvolvidas pela Diretoria de Fiscalização Ambiental - DFA, da Secretaria Municipal do Meio Ambiente de São Leopoldo, no desempenho de suas atribuições legais para coibir, combater e prevenir os danos e infrações ambientais. O objetivo geral do trabalho é demonstrar e analisar as principais irregularidades ambientais enfrentadas e apuradas pelo serviço de fiscalização ambiental municipal, bem como os bairros com maior incidência de irregularidades. O levantamento quali-quantitativo das informações foi obtido através de consulta ao banco de dados de ações fiscais – BDAF, referente ao período de 2014 a 2016. Os resultados demonstram que as principais tipologias infracionais no município são decorrentes de ausência de licença ambiental, abandono de imóvel e poda/supressão de árvores. Os locais com maior incidência de constatações de irregularidades são os bairros feitoria, scharlau e centro. O trabalho aponta que é muito importante a utilização destas informações e indicadores para servir como ferramenta de planejamento da gestão ambiental no município de São Leopoldo, potencializando e direcionando as atividades de educação ambiental.

**Palavras chaves:** Fiscalização Ambiental; Infrações Ambientais; Planejamento; Gestão Ambiental.

### Introdução

As questões ambientais, cada vez mais são objeto de mobilização social, pressões políticas e discussões no cenário nacional. Os inúmeros problemas ambientais enfrentados com o avanço da industrialização, os grandes desastres ambientais e a imprudência do homem com a utilização dos recursos naturais, desencadeiam seguidamente proposições e regulamentações das ações humanas com relação aos cuidados essenciais com o meio ambiente.

Assim, visando proteger e melhorar a qualidade ambiental, o Poder Público, além de estabelecer leis, decretos e normas de interesse coletivo, promove e exerce as atividades de fiscalização ambiental para controle e monitoramento sobre os mais variados usos do meio ambiente. A fiscalização ambiental é o

---

<sup>5</sup> Técnico em Trat. de Resíduos Ind. formado pelo SENAI-CT COURO/RS (2002); Biólogo formado pela UNISINOS (2007); É Diretor de Fiscalização Ambiental da Prefeitura Municipal de São Leopoldo, aluno do Curso de Gestão Pública Municipal para servidores estatutários do Município de São Leopoldo/RS. E-mail: [emattes@gmail.com](mailto:emattes@gmail.com)

instrumento que busca adotar medidas necessárias para reprimir e prevenir a ocorrência de condutas lesivas ao meio ambiente. A aplicação de multas, apreensões, embargos, interdições, entre outras medidas, tem o objetivo de induzir o comportamento social de conformidade com a legislação vigente, impedir o dano ambiental, punir infratores e evitar futuras infrações ambientais.

No município de São Leopoldo, as atividades de fiscalização ambiental são desempenhadas pelos agentes de fiscalização ambiental, servidores concursados para esta finalidade, lotados na Diretoria de Fiscalização Ambiental da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, responsáveis pela realização das atividades do poder de polícia, adotando medidas administrativas cabíveis para coibir, combater, cessar, recuperar, apurar a responsabilização pelas infrações ambientais, bem como orientar e esclarecer a população da necessidade de preservar o ambiente natural.

O objetivo geral do trabalho é demonstrar as principais irregularidades ambientais enfrentadas e apuradas pelo serviço de fiscalização ambiental municipal de São Leopoldo. Os objetivos específicos do trabalho visam identificar os bairros com maior ocorrência de infrações ambientais, além de compreender a importância do serviço de fiscalização, a dinâmica deste serviço e compreender as razões que levam as principais infrações. Assim como, refletir sobre a utilização destes indicadores como ferramenta para o planejamento da gestão ambiental por meio de ações de fiscalização ambiental preventiva e atividades de educação ambiental direcionadas no município.

Dessa forma, além de disseminar informações a todas as partes interessadas, o estudo é importante para aprofundar e instigar discussões sobre as atividades de fiscalização ambiental e seu planejamento.

## **2.Referencial teórico**

O embasamento teórico faz uma abordagem de artigos, teses e publicações sobre os temas de legislação ambiental e normativa do meio ambiente; direito

ambiental; responsabilidade administrativa; poder de polícia; prevenção; fiscalização ambiental; educação ambiental e gestão ambiental.

## 2.1 Da legislação ambiental e normativa do meio ambiente

No Brasil, grandes e importantes mudanças na legislação ambiental ocorreram na década de 1980. A Política Nacional do Meio Ambiente começou a ganhar força a partir da Lei 6.938/1981 que criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, definindo as atribuições dos órgãos integrantes. A Constituição Federal de 1988 tratou das disposições normativas do meio ambiente em capítulo específico, demonstrando preocupação ao disciplinar a matéria, dada a sua importância para a qualidade de vida do povo. Assim, dispõe:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.(...) (Título VIII, Capítulo VI, art. 225 da CRFB/1988)

Assim, podemos traduzir do respectivo artigo que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito e garantia fundamental das pessoas, é um bem de uso comum do povo, indispensável à qualidade de vida do homem e deve ser protegido e defendido pelo Poder Público e pela coletividade para as presentes e futuras gerações (SIRVINKAS, 2011. p. 114).

Neste mesmo texto da constituição, observam-se as competências administrativas e legislativas, referente as atribuições de cada ente federativo para adotar procedimentos e mecanismos que visam à proteção e à preservação do meio ambiente. A competência administrativa que tratam a responsabilidade comum dos entes federativos para o desenvolvimento de políticas públicas destinadas a reprimir as condutas lesivas ao meio ambiente é prevista no seguinte dispositivo da CF/88:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
(...)III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

(...)VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;(…) (Título III, Capítulo II, art. 23 da CRFB/1988).

Assim, importante referir que cada ente deve desenvolver um sistema de fiscalização que garanta o não cometimento de condutas lesivas ao meio ambiente, além de possuir autonomia para editar leis e atos normativos a fim de reger determinadas matérias no âmbito das suas respectivas esferas de atuações.

Na sequência do desenvolvimento da legislação ambiental, no âmbito infraconstitucional, há de destacar o estabelecimento de inúmeras leis, normas e princípios destinados à proteção e à preservação do meio ambiente, inclusive, estabelecendo competências para a fiscalização e penalização de condutas violadoras ao sistema ambiental, destacando as seguintes: Lei Federal n.º 6.938, de 31.08.1981, que “dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins mecanismos de formulação e aplicação”; Lei Federal N.º 9.605, de 12.02.1998, que “dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente”; Decreto Federal N.º 6.514, de 22.07.2008, que “dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, dá outras providências”; Lei Complementar N.º 140, de 08.12.2011, que “fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora” e; Lei Federal N.º 12.651, de 25.05.2012, que “institui o Código Florestal Federal”.

No estado do Rio Grande do Sul a legislação ambiental que merece destaque é Lei Estadual/RS n.º 9.519, de 21.01.1992, que “institui o Código Florestal do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências” e; Lei Estadual/RS n.º 11.520, de 03.08.2000, que “institui o Código Estadual do Meio Ambiente e dá outras providências”. No município de São Leopoldo, há de se

destacar a existência da extensa Lei Municipal n.º 6.463, de 17.12.2007 que “institui o Código Municipal do Meio Ambiente e Zoneamento Ambiental”.

Importante referir que existem inúmeros outros atos normativos (portarias, resoluções, instruções normativas etc.) editados pelos órgãos federais, estaduais e municipais dispendo sobre o procedimento para fiscalização de atividades e condutas lesivas ao meio ambiente.

## 2.2 Do poder de polícia

Quanto ao compromisso que o Estado tem de ter para com a proteção do meio ambiente, Meirelles (2011, p. 633), nos trás.

O controle da poluição enquadra-se no poder de polícia administrativa de todas as entidades estatais - União, Estados-membros, Municípios, Distrito Federal e Territórios - competindo a cada uma delas atuar nos limites de seu território e de sua competência, e, em conjunto, colaborar nas providências de âmbito nacional, de prevenção e repressão às atividades poluidoras definidas em norma legal (MEIRELLES, 2011, p. 633).

Assim, dentre as diversas funções do Estado está a do poder de polícia. O poder de polícia é faculdade que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade e do próprio Estado, ou seja, é a atividade do Estado que limita o exercício de direitos individuais em prol do bem comum (DI PIETRO, 2012).

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (BATISTA JÚNIOR, 2001).

O poder exercido por instituições de meio ambiente pode ser denominado pelo termo poder de polícia administrativa, também chamada de polícia

administrativa ambiental ou polícia ambiental, pois é entendida como uma especialização do poder de polícia administrativa, voltada ao meio ambiente. Assim, o poder de polícia na área ambiental é exercido mais comumente por meio das ações de fiscalização, com medidas preventivas, de monitoramento, de inspeção, de advertência, punitivas, corretivas, entre outras.

### **2.3 Da fiscalização ambiental**

A fiscalização ambiental é o exercício do poder de polícia previsto na legislação ambiental. Consiste no dever que o Poder Público tem de fiscalizar as condutas daqueles que se apresentem como potenciais ou efetivos poluidores e utilizadores dos recursos naturais, de forma a garantir a preservação do meio ambiente para a coletividade.

A fiscalização ambiental é uma atividade que consistem em desenvolver ações de controle e vigilância destinadas a impedir o estabelecimento ou a continuidade de atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, ou ainda, daquelas realizadas em desconformidade com o que foi autorizado. As punições podem acontecer mediante aplicação de sanções administrativas aos seus transgressores, além de propugnar pela adoção de medidas destinadas a promover a recuperação/correção ao verificar a ocorrência de dano ambiental, conforme preconiza a legislação ambiental vigente.

Desta forma, a fiscalização ambiental busca induzir a mudança do comportamento das pessoas por meio da coerção e do uso de sanções, pecuniárias e não-pecuniárias, para induzirem o comportamento social de conformidade com a legislação e de dissuasão na prática de danos ambientais.

A atividade de fiscalização é parte da estratégia de conservação do ambiente, tendo como principal objetivo coibir infrações ambientais. Ao mesmo tempo, a fiscalização dá suporte a diversas áreas de atuação, como o licenciamento ambiental e a gestão das águas e do território, entre tantas outras.

### **2.4 Da fiscalização ambiental do município de São Leopoldo**



Para delimitar o exercício da competência comum de fiscalização e garantir maior proteção ambiental, a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, definiu que “ações administrativas competem a cada ente federativo”. No município de São Leopoldo, a Diretoria de Fiscalização Ambiental – DFA é estrutura integrante da Secretaria Municipal do Meio Ambiente – SEMMAM que promove ações de controle da poluição, de prevenção e preservação do ambiente natural. É da competência desta diretoria, através dos agentes de fiscalização ambiental, a fiscalização de toda atividade poluidora, a fim de coibir de forma efetiva a prática de crimes ambientais e responsabilizando os infratores (PLANGEA, 2012).

A fiscalização ambiental atua nas ações de vigilância de atividades potencialmente poluidoras, decorrentes de exploração mineral ilegal e irregular; empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras que necessitam de licenciamento ambiental; fiscalização de ilícitos contra a fauna (criação, comercialização, exposição, caça, captura e tráfico); fiscalização de assuntos relacionados a flora (combate ao desmatamento, exploração e comercialização de produtos e subprodutos – lenha, madeira, tora, carvão e plantas ameaçadas de extinção); fiscalização da pesca (exploração, cultivo, conservação processamento e transporte – defeso e piracema) entre outras (IBAMA, 2007).

As denúncias são importantes formas de detecção das infrações ambientais. A SEMMAM e a Ouvidoria do município dispõem de um serviço de atendimento de denúncias de irregularidades ambientais procedentes da comunidade. Qualquer cidadão pode servir como fonte de informação e repassar ao órgão ambiental fiscalizador dados sobre a ocorrência de infrações. É também, uma forma de o cidadão se comunicar com o órgão ambiental e exigir providências em relação a danos ambientais. A SEMMAM desenvolve suas atividade e ações de fiscalização ambiental muitas vezes em parcerias com outras secretarias municipais, outros órgãos estaduais e federais.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> As principais parcerias da Secretaria Municipal do Meio Ambiente de São Leopoldo nos trabalhos de fiscalização ambiental são: as Secretarias Municipais (Segurança, Obras, Serviços Públicos, Habitação, Gestão

## 2.5 Da fiscalização reativa e proativa

Conforme Bayley (2001) no exercício do poder de polícia, as estruturas de policiamento podem desenvolver e realizar suas atividades de fiscalização, organizadas basicamente através de duas formas: (1) Reativa e (2) Proativa. A forma reativa é normalmente o direcionamento e organização que as atividades de policiamento acabam adotando, onde através de motivação externa (denúncias, reclamações e demandas) é levada a realização de vistoria, diligência, verificação e constatação das irregularidades. A forma proativa é a realização de fiscalizações espontâneas e aleatórias, podendo também ser organizadas, programadas ou planejadas.

A fiscalização ambiental da Prefeitura Municipal de Campinas/SP, também apresenta divisão similar de suas atividades de fiscalização ambiental, sendo constituídas duas formas básicas: (1) fiscalização ambiental corretiva e (2) fiscalização ambiental preventiva (CAMPINAS, 2015).

A fiscalização ambiental corretiva é a principal atribuição e demanda da unidade de fiscalização ambiental adotada no município de Campinas, muito semelhante a forma de trabalho adotada por outras tantas estruturas de fiscalização ambiental do país. É o tipo de fiscalização, que são centralizadas os esforços dos recursos disponíveis para proporcionar um atendimento rápido e eficaz às solicitações apresentadas pela sociedade. As demandas desta forma de fiscalização, normalmente referem-se ao atendimento das demandas da população através de protocolos, pedidos de providências e atendimento das demandas de outras estruturas da administração municipal, bem como de outras instituições. Neste tipo de fiscalização, constatada a infração, é aplicada a legislação ambiental através de autos de inspeção, advertência, multa, embargo e interdição, buscando corrigir a irregularidade ambiental verificada.

---

e governo, Saúde); o Instituto Brasileiro de Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); a Fundação de Proteção Ambiental (FEPAM); a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e o Batalhão de Polícia Ambiental da Brigada Militar (PATRAM).

A fiscalização ambiental preventiva definida pelo município de Campinas é a forma menos adotada pelas instituições de policiamento. É a fiscalização realizada por meio de programas e ações preventivas para impedir a ocorrência de danos ambientais e diminuir a necessidade de emitir medidas punitivas. Este tipo de fiscalização visa informar a sociedade sobre a necessidade de preservar o meio ambiente assim como integrar a fiscalização ambiental com os outros setores da Secretaria do Meio Ambiente e da Prefeitura (educação ambiental, licenciamento ambiental, operação sossego, mutirão de combate a dengue, entre outras).

A organização e trabalho de fiscalização ambiental desempenhada no município de São Leopoldo, similar a grande maioria, é baseada no tipo de fiscalização reativa, aquela que é motivada pelo atendimento de demandas e denúncias.

## **2.6 Do planejamento das atividades de fiscalização e da educação ambiental**

Muitas referências são encontradas a respeito dos procedimentos e atribuições das atividades de fiscalização ambiental. No entanto, poucas são as referências encontradas a respeito de indicadores das atividades de fiscalização ambiental e do planejamento destas atividades.

O planejamento é fundamental para sistematizar e conferir racionalidade e interação lógica às ações e as atividades diversificadas no tempo, aumentando a eficácia das ações e seus impactos positivos sobre a realidade (PAULA, 2009). O planejamento das atividades de fiscalização pode ser integrado com as atividades de educação ambiental, fomentando o exercício de uma fiscalização preventiva, evitando a ocorrência de grande quantidade de ações fiscais. A partir da Educação Ambiental, as pessoas são levadas a uma reeducação onde há mudança do seu padrão de comportamento, despertando a preocupação com as questões ambientais (QUINTANILHA, 2008).

Desta forma, este trabalho analisará os dados e informações quantitativas e qualitativas de ações fiscais ambientais registradas nos diferentes bairros do município de São Leopoldo, sendo discutidas propostas para utilização destas

informações para planejamento das atividades de fiscalização e educação ambiental, visando melhorar a qualidade ambiental no município.

### **3. Metodologia**

O presente estudo se caracteriza como pesquisa aplicada. De acordo com Barros e Lehfeld (2000, p.78), a pesquisa aplicada tem como motivação a necessidade de produzir conhecimento para aplicação de seus resultados, com o objetivo de construir para fins práticos, visando à solução mais ou menos imediata do problema encontrado na realidade. A pesquisa possui característica descritiva, de estudo de caso, com base em documentos, dados e informações da Secretaria Municipal do Meio Ambiente de São Leopoldo/RS.

A abordagem utilizada na pesquisa é qualitativa e quantitativa, que conforme Mezzaroba e Monteiro (2004), esse método de abordagem descreve e quantifica os fenômenos analisados pelo pesquisador para posterior serem realizadas discussões em cima dos fatos apontados. É qualitativa, pois a compreensão das informações é feita de uma forma global e inter-relacionada com fatores variados. Sob aspecto temporal e espacial, o foco do presente estudo é a identificação, quantificação e localização das ocorrências de infrações ambientais no município de São Leopoldo, registradas no período do ano de 2014 à 2016. Período em que estatisticamente os registros encontram-se mais consistentes, padronizados e confiáveis.

A abrangência e distribuição espacial da pesquisa realizada se restringem aos limites políticos do município de São Leopoldo. As informações das infrações ambientais foram extraídas considerando os diferentes bairros do município. O município possui 24 bairros, sendo eles: Arroio da Manteiga, Boa Vista, Campestre, Campina, Centro, Cristo Rei, Duque de Caxias, Fazenda São Borja, Feitoria, Fião, Jardim América, Morro do Espelho, Padre Reus, Pinheiro, Rio Branco, Rio dos Sinos, Santa Teresa, Santo André, Santos Dumont, São João Batista, São José, São Miguel, Scharlau e Vicentina.

O município de São Leopoldo encontra-se inserido na Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos, na região metropolitana. A área do município perfaz 102,30 km<sup>2</sup>, sendo essencialmente urbana com 69,87 km<sup>2</sup> (68,29%). A área rural representa 14,84 km<sup>2</sup> (14,505) e os demais 17,60 km<sup>2</sup> (17,20%) são constituídos por áreas de preservação ambiental, como banhados, margens de curso d'água e encostas de morro. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, através do CENSO 2010, a população do município de São Leopoldo é de 214.210 habitantes, com população estimada para 2016 de 229.678 habitantes.

A atividade econômica de São Leopoldo é bastante diversificada, considerando-se o amplo leque de setores que a compõe, tais como: metalúrgico, mecânico, de borracha, de papel, coureiro-calçadista, cerâmico, têxtil, elétrico, eletrônico, de aparelhos de precisão e mais recentemente, de software.

O período temporal de análise e amostragem dos dados da pesquisa é dos últimos três anos, compreendendo as informações dos anos de 2014, 2015 e 2016. A escolha desse período se deve ao fato de que, a partir da metade do ano de 2013 foram inovadas ferramentas, procedimentos e a padronização dos registros das ações fiscais pelos colaboradores da Diretoria de Fiscalização Ambiental. Para os anos anteriores, embora se tenham dados e informações, os registros não seguiam padrões e procedimentos rígidos, resultando uma menor segurança e confiabilidade no banco de dados.

Para viabilizar a pesquisa, a coleta de informações foi obtida junto aos registros do Banco de Dados de Ações Fiscais - BDAF, um sistema corporativo, criado pelos servidores lotados na Diretoria de Fiscalização Ambiental da SEMMAM-SL, tendo como matriz básica utilização de planilhas Excel. No referido banco de dados são inseridas e registradas as informações de ações fiscais adotadas através da emissão de documentos de fiscalizações ambientais (Notificação, Auto de Infração, Parecer de Julgamento, Termo de Interdição, Termo de Ajustamento de Conduta), da localização espacial das constatações fiscais (bairro, logradouro, quadra, lote e etc) e as tipologias de infrações ambientais apuradas e constatadas (respeitando uma lista de codificações matriz contendo 51 códigos/tipos, conforme anexo 1).

Os documentos de ações fiscais amostrados e analisados no presente estudo foram às notificações e os autos de infrações emitidos. As notificações são documentos emitidos pelos agentes de fiscalização ambiental, em campo, em decorrência da constatação de infração ambiental, podendo ter os seguintes objetivos: de formalizar a irregularidade verificada, para posterior sucessão mediante emissão de auto de infração e/ou; para requerer adoção de alguma providência em prazo estabelecido e/ou; formalizar alguma orientação/comunicação do agente fiscal ao notificado.

Os autos de infrações são documentos emitidos pelos agentes de fiscalização ambiental para instaurar processo administrativo de apuração da infração ambiental e penalização do infrator. Importante destacar que não há critério específico, a notificação pode ou não ser sucedida pela emissão de auto de infração, assim como o auto de infração pode ser emitido existindo ou não uma notificação prévia.

#### **4. Análise dos dados**

A análise das ações fiscais foi tabulada de forma qualitativa, agrupando todas as tipologias de infrações ambientais instauradas e apuradas pela Diretoria de Fiscalização Ambiental, para o período de três anos (2014-2016). As tipologias de infrações ambientais seguiram as já utilizadas e padronizadas pela Diretoria, conforme lista de codificações que segue anexa (Anexo 1). A análise dos dados de ações fiscais de forma quantitativa, agrupa as infrações apuradas pela fiscalização nos últimos três anos, de acordo com o respectivo bairro de ocorrência da infração constatada. A interpretação dos dados é com base em técnicas de estatística descritiva, buscando apresentar a característica quantitativa e qualitativa da pesquisa. Os resultados da pesquisa são apresentados em indicadores, por meio de tabelas e peças gráficas, apresentando o período amostrado, as tipologias das infrações apuradas e os bairros de ocorrência.

Os resultados das ações fiscais obtidas por meio do banco de dados de ações fiscais da DFA, considerando todos os documentos de notificações e auto

de infrações emitidos no período de 2014 a 2016, representam a realidade das infrações ambientais apuradas no município de São Leopoldo.

O total de ações fiscais, realizadas por meio de documentos emitidos (notificações e auto de infrações) no triênio (2014 a 2016) amostrado na pesquisa é de 3.465 ações fiscais. Na Tabela 01 são apresentados os resultados das informações tabuladas, distribuídas por ano e por tipo de documento emitido.

**TABELA 01: Resultado das ações fiscais ambientais, distribuídos por tipologia de documento emitido (notificação e auto de infração) e por ano (2014-2016).**

<b>Ação fiscal / Ano</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>Total triênio</b>	<b>Média/ano</b>
Notificações	694	871	551	2.116	<b>705</b>
Auto de Infrações	444	560	345	1.349	<b>450</b>
<b>Total Ano</b>	<b>1.138</b>	<b>1.431</b>	<b>896</b>	<b>3.465</b>	<b>1.155</b>

Fonte. Prefeitura Municipal e São Leopoldo.

Observa-se na Tabela 01, que a média anual do total de ações fiscais realizada pelos servidores da Diretoria de Fiscalização Ambiental, por meio de emissão de notificações e auto de infrações para apurar as infrações ambientais constatadas nos últimos três anos no município é de 1.155 ações fiscais, sendo em média 705 ações por meio de notificações por ano e 450 de auto de infração.

É possível ainda, verificar na Tabela 01, que o quantitativo de ações fiscais constatadas no ano de 2016 (896), teve um declínio acentuado em relação aos anos anteriores de 2014 (1138) e 2015 (1431).

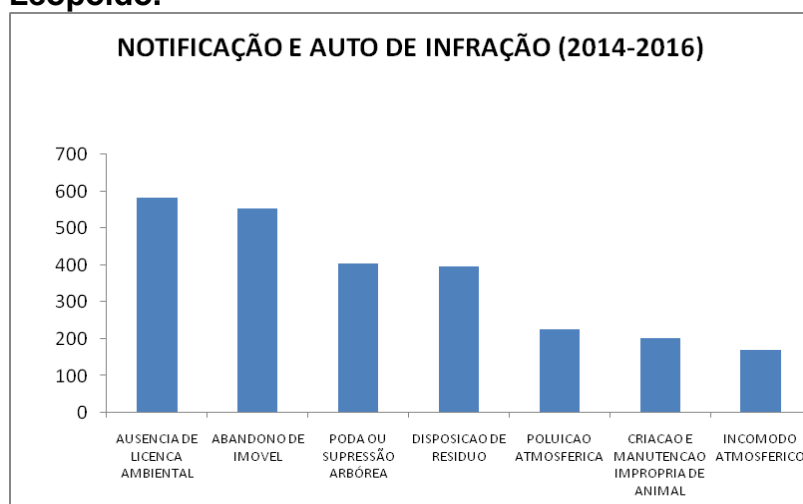
Muitas razões e fatores podem explicar essa diminuição de ações fiscais no ano de 2016. Entre os motivos pode ser citada a diminuição de servidores lotados na Diretoria de Fiscalização, a absorção de outras demandas pela Diretoria, as circunstâncias de um ano eleitoral no âmbito municipal, a possibilidade de aumento da conscientização ambiental da população, ausência ou sistema de atendimento de denúncias e demandas não funcionando adequadamente, a crise econômica e política que passa o país, entre outras. É importante reconhecer que existem inúmeros fatores que podem contribuir com aumento ou diminuição

destes indicadores, e que a quantidade de ações fiscais, muitas vezes não condiz com a qualidade e eficiência do combate as irregularidades e infrações ambientais. A priorização e o fomento de ações preventivas, educativas e orientadores, que buscam a conscientização ambiental da população, muitas vezes, podem refletir na diminuição dos indicadores quantitativos de ações fiscais realizadas.

#### 4.1 Levantamento das infrações ambientais

O levantamento qualitativo da tipologia de infrações ambientais mais constatadas e apuradas pela fiscalização ambiental no município de São Leopoldo, nos anos de 2014 a 2016 é apresentado na Figura 01.

**FIGURA 01: Ilustração gráfica contendo a classificação e tipologia das principais infrações ambientais constatadas e apuradas por meio de Notificações e Auto de infrações no período 2014-2016 no município de São Leopoldo.**



**Fonte: Próprio autor (2017)**

Os resultados qualitativos demonstram que das 51 tipologias de infrações ambientais codificadas, as 7 irregularidades mais constatadas e apuradas no município de São Leopoldo são decorrentes das seguintes: (1) ausência de licença ambiental; (2) abandono de imóvel; (3) podas ou supressão arbórea; (4)



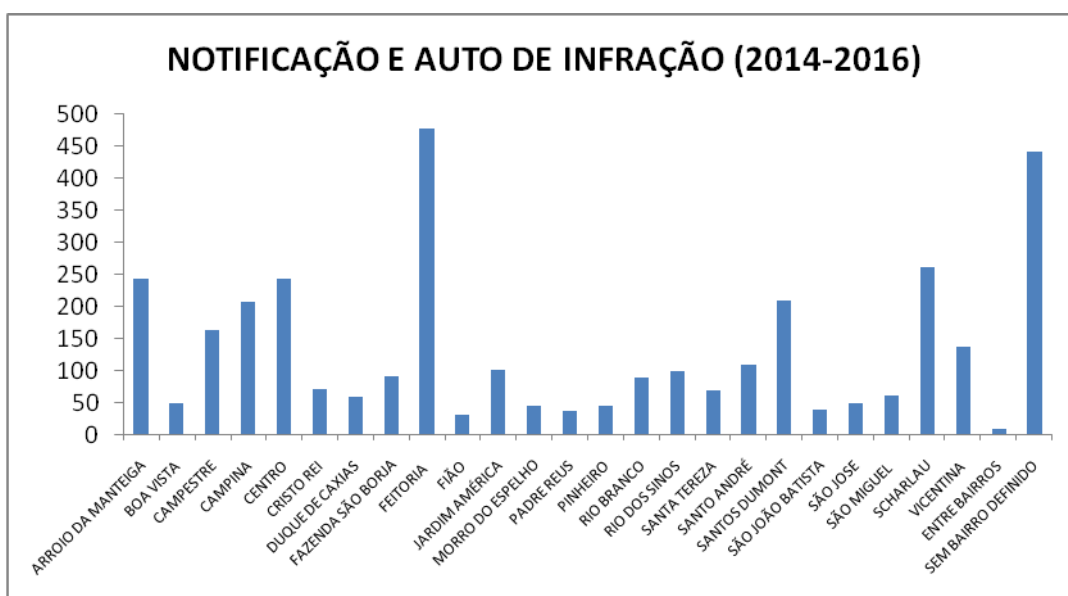
disposição de resíduos; (5) poluição atmosférica; (6) criação e manutenção imprópria de animal e; (7) incômodo atmosférico.

Assim, as quatro tipologias de infrações ambientais mais ocorrentes no município, acima de 400 ocorrências para o triênio, são descritas a seguir: (1) ausência de licença ambiental – todas as atividades potencialmente poluidoras que necessitam de licença ambiental (ausência de Licença Prévia - LP, ausência de Licença de Instalação – LI, ausência de licença de operação – LO e ausência de licença única – LU) se enquadram nesta codificação. Importante destacar que neste grupo, não necessariamente há ocorrência de dano ambiental; (2) abandono de imóvel – se enquadram nesta codificação os imóveis com presença de resíduos diversos, com acúmulo de resíduos, imóveis sem realização de roçada e manutenção, imóveis com proliferação de vetores, etc e; (3) podas ou supressão arbórea – esta codificação é referente as constatações de poda e/ou de supressão de árvores de forma irregular sem as devidas Autorizações ambientais necessárias e; (4) disposição de resíduos – se enquadram neste grupo as infrações constatadas por disposição de resíduos em local inadequado, resíduos dispostos misturados, resíduos domiciliares ofertados para coleta pública não respeitando os horários e regras especificadas, entre outras.

Importante destacar que no município de São Leopoldo, conforme código de posturas e o código do meio ambiente, a responsabilidade de fiscalizar os imóveis em situação de abandono e a disposição inadequada de resíduos, além de ser de competência e atribuição dos fiscais ambientais lotados na Secretaria Municipal do Meio ambiente, é também, competência dos fiscais urbanísticos lotados na Secretaria de Gestão e Governo, assim como dos fiscais lotados na Secretaria de obras e Secretaria de Serviços Públicos. Assim, há de ressaltar que os dados apresentados são referentes apenas as ações fiscais instauradas pelos agentes de fiscalização ambiental lotados na Secretaria Municipal do Meio Ambiente, podendo existir mais ações desta tipologia realizada por outros fiscais municipais, que não se encontram agrupadas no mesmo banco de dados amostrado.

O levantamento quantitativo de todas as infrações ambientais constatadas e apuradas pela fiscalização ambiental, nos anos de 2014 a 2016, é demonstrado através da distribuição por todos os bairros do município de São Leopoldo, conforme Figura 02.

**FIGURA 02: Ilustração gráfica contendo o levantamento quantitativo das infrações ambientais distribuídas por todos os bairros do município de São Leopoldo.**

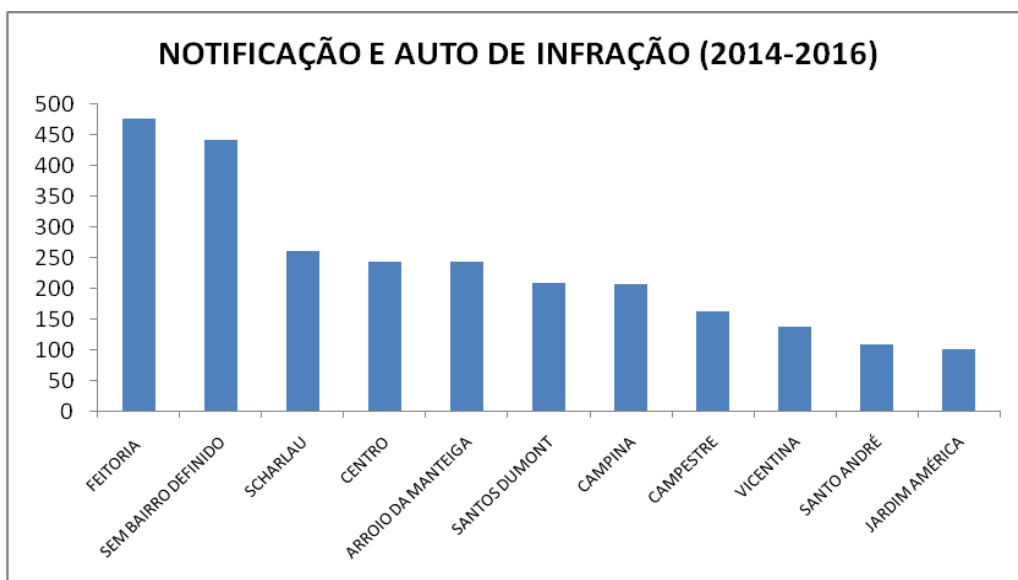


Fonte: Próprio autor (2017)

Observa-se na figura 02, que o bairro feitoria destaca-se em quantidade de ocorrências de infrações ambientais sobre os demais bairros do município, atingindo quase 500 ocorrências para o triênio amostrado. Juntamente com o bairro feitoria, destaca-se também, na última coluna, a codificação de ações fiscais cadastradas para localização de bairro sem definição. As ações fiscais cadastradas para esta tipologia de bairro sem definição, podem ser empregadas, por exemplo, para locais com dificuldade de precisar o bairro, em áreas não loteadas, em demanda identificadas em algum ponto do leito do Rio dos Sinos, entre outras.

Os resultados quantitativos das infrações ambientais distribuídas pelos bairros do município de São Leopoldo demonstram que ocorrem em maior frequência nos bairros Feitoria, Scharlau, Centro, Arroio da Manteiga e Santos Dumont, conforme demonstrado na Figura 03.

**FIGURA 03: Ilustração gráfica contendo o levantamento quantitativo das infrações ambientais nos dez bairros de maior ocorrência de constatação de irregularidade no município de São Leopoldo.**



**Fonte: Próprio autor (2017)**

Muitos são os fatores que podem contribuir para a relação dos bairros com maior ocorrência de infrações ambientais. O resultado pode estar relacionado ao tamanho dos respectivos bairros (maior extensão), a maior quantidade de população dos bairros, as características de usos dos bairros, entre outras. Importante também, destacar que o município de São Leopoldo não possui um zoneamento específico, bem distribuído, com zonas e áreas industriais, comerciais e residências específicas, tornando mais difícil a realização de panoramas e inferências.

## 5. Conclusões

Os levantamentos realizados referentes às principais ações fiscais apuradas no município de São Leopoldo, entre os anos de 2014 e 2016, apontam como a tipologia infracional mais ocorrente no município a falta de licença ambiental. O estudo mostra ainda, que o abandono de imóvel, as podas/supressões arbóreas irregulares e a disposição e descarte irregular de resíduos, encontram-se em segundo, terceiro e quarto colocados no ranking.

A pesquisa afirma que a tipologia de infração ambiental mais corriqueira no município, durante o triênio estudado está ligada a empresas, empreendimentos e atividades potencialmente poluidora, se instalando e operando no município sem as devidas licenças ambientais necessárias.

Dessa forma, importante destacar que a identificação e o reconhecimento de tais infrações ambientais, estabelecem ao gestor público, um indicador ambiental que permite a elaboração de ferramentas que visem à criação de ações que possam mitigar ou coibir as referidas irregularidades. Assim, é uma importante ferramenta para realizar o planejamento da gestão ambiental do município, de forma antecipada e preventiva, evitando os principais danos e problemas ambientais no município. Verificou-se que o município de São Leopoldo concentra a maior quantidade de ocorrências das ações fiscais entre os anos 2014 a 2016, nos bairros Feitoria, Scharlau, Centro, Arroio da Manteiga e Santos Dumont.

A distribuição espacial de ocorrências de infrações ambientais elaborada, também possibilita definição de operações ostensivas da fiscalização, definindo roteiros específicos diariamente para cumprimento de suas atribuições, a fim de reduzir ou flagrar os delitos ambientais, conforme os locais de maior incidência.

Por outro lado, pode ser ressaltado com o estudo, que recomenda-se uma melhor divulgação dos canais de denúncia (internet e telefone), nos bairros com pouco ou nenhum atendimento, pois tal fato pode estar relacionado a incapacidade da comunidade estabelecer contato com o órgão ambiental. Desta forma, o presente trabalho apresenta uma importante ferramenta para a gestão ambiental no município, potencializando e direcionando as atividades de planejamento ambiental.

## Referências bibliográficas

BARROS, A. J. P.; LEHFELD, N. A. S. **Projeto de pesquisa**: propostas metodológicas. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. Disponível em: <http://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia%20da%20Pesquisa%203a%20edicao.pdf>. Acesso em: 01 de agosto 2017.

BATISTA JR, O. A. **O poder de polícia fiscal**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001.

BAYLEY, D. H. **“Padrões de Policiamento”**. São Paulo: EDUSP, 2001.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 05.10.1998. Seção 1. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 01 de agosto de 2017.

BRASIL. Lei N.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, Seção 1. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 01 de agosto de 2017.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, Seção 1. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 01 de agosto de 2017.

BRASIL. Decreto N.º 6.514, de 22 de julho de 2008. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 23.07.2008. Seção 1. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 01 de agosto de 2017.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 25.05.2012. Seção 1. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 01 de agosto de 2017.

BRASIL. Lei Complementar N.º 140, de 09 de dezembro de 2011. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 10.12.2011. Seção 1. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 01 de agosto de 2017.

CAMPINAS. Ações de Fiscalização Ambiental. **Relatório 1.º semestre 2015 da Prefeitura Municipal de Campinas**. Disponível em: <http://campinas.sp.gov.br/arquivos/meio-ambiente/rel-acoes-fiscalizacao-1o-sem-2015.pdf>. Acesso em: 01 de agosto de 2017.

DI PIETRO, M.S.Z. **Direito administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Manual de fiscalização ambiental**. Brasília, 2007. Disponível em:

<<https://pt.scribd.com/doc/106183733/Manual-de-Fiscalizacao-do-IBAMA>>.

Acesso em: 01.08.2017.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de informações básicas municipais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 01.08.2017.

MEIRELLES, H. L., AZEVEDO, E. A., ALEIXO, D. B., BURLE FILHO, J. E. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2011.

MEZZAROBA, O.; MONTEIRO, C. S. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. – 2 ed. São Paulo. Saraiva, 2004.

MILARÉ, É. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

PAULA, M. S. **Cenários futuros para o transporte de produtos florestais não madeiros no interior do Estado do Amazonas**. Rio de Janeiro: 2009. 130f Tese (doutorado) – UFRJ/ COPPE/ Programa de Engenharia de Transportes. Disponível em: <file:///C:/Users/Gustavo/Downloads/monica%20silva%20de%20paula.pdf>. Acesso em: 01 de agosto de 2017.

PLANGEA. **Plano Municipal de Gestão Ambiental do Município de São Leopoldo**. vol I, 2011. Secretaria Municipal de Meio Ambiente de São Leopoldo.

PLANGEA. **Plano Municipal de Gestão Ambiental do Município de São Leopoldo**. vol II, 2011. Secretaria Municipal de Meio Ambiente de São Leopoldo.

PLANGEA. **Plano Municipal de Gestão Ambiental do Município de São Leopoldo**. vol III, 2011. Secretaria Municipal de Meio Ambiente de São Leopoldo.

PLANGEA. **Plano Municipal de Gestão Ambiental do Município de São Leopoldo**. vol IV, 2011. Secretaria Municipal de Meio Ambiente de São Leopoldo.

QUINTANILHA, L. **Educação Ambiental como Instrumento para a Transformação Social**. Educação Ambiental. Revista Meio Ambiente Industrial, Edição 72, Março/Abril, pág. 33-39, 2008.

RIO GRANDE DO SUL. Lei N.º 9.519, de 21 de janeiro de 1992. **Assembléia Legislativa Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/09.519.pdf>. Acesso em: 01 de agosto de 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Lei N.º 11.520, de 03 de agosto de 2000. **Assembléia Legislativa Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/11.520.pdf>. Acesso em: 01 de agosto de 2017.

SÃO LEOPOLDO. Lei N.º 6.463, de 17 de dezembro de 2007. **Legislação Municipal de São Leopoldo**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/s/sao-leopoldo/lei-ordinaria/2007/647/6463/lei-ordinaria-n-6463-2007-institui-o-codigo-municipal-do-meio-ambiente-e-zoneamento-ambiental-e-da-outras-providencias?q=6463>. Acesso em: 01 de agosto de 2017.

SIRVINSKAS, L. P. **Manual de Direito Ambiental**. 9. ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

## PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL

Elisângela da Silva Dapper<sup>7</sup>

**Resumo:** O tema proposto nesse trabalho é a elaboração do Planejamento Estratégico da Administração Tributária do Município de São Leopoldo, que visa demonstrar como planejar as ações em busca de resultados e incremento de receitas através de uma gestão fiscal responsável e ainda propor a reestruturação administrativa com a criação da Administração Tributária do Município de São Leopoldo. Através desse trabalho podemos identificar que a receita própria municipal é atualmente uma das principais fontes de manuseio da máquina administrativa municipal, por isso a necessidade de investir em infraestrutura e pessoal capacitado nessa área é crescente, pois quanto maior a eficiência, maior será o resultado.

**Palavras chaves:** Estratégia - Tributos - Administração Tributária.

### Introdução

Com o intuito de garantir o incremento das receitas públicas próprias municipais, esse trabalho contempla um estudo sobre o Planejamento Estratégico, com ênfase a realizar o Planejamento Estratégico da Administração Tributária do Município de São Leopoldo, traçando as linhas de atuação, de maneira a atingir resultados mais positivos, através de uma gestão fiscal responsável e organizada, bem como propor uma reorganização na estrutura administrativa.

O tema está diretamente ligado as minhas atribuições de Fiscal de Tributos e aos anseios do grupo de trabalho em alcançar o objetivo de se tornar uma administração tributária independente. Para entender sobre o planejamento estratégico na administração, levantou-se o seguinte problema: Como a Prefeitura de São Leopoldo pode garantir o incremento das Receitas Públicas Próprias? Para responder a tal questionamento levantou-se o seguinte objetivo geral: Compreender sobre o Planejamento das ações em busca de resultados e incremento de receitas, através de uma gestão fiscal responsável e propor a reestruturação administrativa com a criação da Administração Tributária Municipal. Para tal, estabeleceram-se os seguintes objetivos específicos:

---

<sup>7</sup> Servidora do Município de São Leopoldo.



- 1 - Descrever o aumento da Arrecadação através de ações planejadas;
- 2 - Analisar metodologicamente a viabilidade do estudo de caso;
- 3 - Identificar possíveis estratégias de ações para ser reconhecido como uma Administração Tributária independente, atuante e eficaz, no município de São Leopoldo. A classificação dessa pesquisa quanto a natureza é aplicada, quanto aos procedimentos técnicos é bibliográfica e documental, quanto a abordagem é qualitativa, quanto ao universo da pesquisa serão utilizados leis municipais, conceitos, fontes de outros órgãos que já utilizam e o estudo de caso.

## **2. Referencial Teórico**

### **2.1 Planejamento estratégico**

Planejamento estratégico é o processo de analisar uma organização sob diversos ângulos, direcionando seus rumos e monitorando suas ações de forma concreta. O monitoramento e controle são resultados práticos da utilização do que conhecemos como Plano Estratégico, que trata da consolidação de idéias, que por si só, não produzem resultado algum. Nessa linha de raciocínio, Peter Drucker traz a sua definição de planejamento estratégico, vejamos:

O planejamento estratégico é o processo contínuo de tomar decisões atuais que envolvam riscos, organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões e medir o resultado dessas decisões com as expectativas almejadas. (DRUCKER, 1998, P.136)

O Planejamento estratégico surgiu em meados de 1960, através da metodologia de planejamento proposta pelo professor Igor Ansoff e dos pesquisadores do Stanford Research Institute. As técnicas e os conceitos de planejamento evoluíram muito com o passar do tempo até chegar nesta visão da importância de formular estratégias baseadas na análise de ambiente. O planejamento estratégico pode ser resumido em etapas inter-relacionadas e interdependentes, que a administração deve realizar. Essas etapas determinam a forma que o órgão ou empresa irá atingir seus objetivos.

Primeiramente, é realizada uma análise do cenário, que servirá de base

para a elaboração de uma matriz (análise Swot), que identificará os principais pontos de atuação. Essa primeira etapa, irá também esclarecer os seis pontos específicos que fazem parte do planejamento estratégico: a missão, visão, valores, objetivos e estratégia da organização e os desdobramentos dessa estratégia.

**QUADRO 1:** Pontos do Planejamento Estratégico

Missão	É o objetivo fundamental. Consiste na definição dos fins estratégicos gerais. Basicamente se trata do ponto de partida para a definição dos objetivos, sendo formalmente expressa e servindo de guia para os colaboradores da empresa.
Visão	É o estado futuro desejado. São as aspirações de uma organização, algo que a organização pode definir após decidir "para onde pretende ir". A visão compreende algo que ainda não se tem, podendo ser um sonho, ou algo que se acredita que pode vir a ser real.
Valores	Os valores surgem agregados à missão como uma simples relação. São as políticas da organização. Os valores representam um conjunto de princípios que informam como as pessoas devem administrar seus comportamentos na instituição.
Objetivos	No geral, os objetivos traduzem os resultados essenciais a serem atingidos pela instituição no cumprimento da sua missão, seguindo de acordo com a forma que sua visão se comunica. Eles são os resultados qualitativos ou quantitativos que a instituição pretende alcançar num determinado período.
Estratégia	As estratégias são descritas com base na análise de ambiente levantada após o agrupamento por temas e da priorização dos principais objetivos. A estratégia precisa estar voltada para o futuro, como também estar de acordo com as etapas anteriores (missão, visão e valores). No geral, é uma ação de médio e longo prazo necessária para atingir a visão de futuro da organização.
Desdobramento da Estratégia	O planejamento estratégico deve-se desdobrar em outros planos e meios. Esse desdobramento da estratégia torna-se fundamental para que haja planos e ações estratégicas bem definidas e que permitam um bom processo de gestão estratégica na organização. Um dos principais modelos de desdobramento de estratégias corporativas é o famoso modelo proposto pelo Balanced Scorecard (BSC), uma vez que ele foi criado com a finalidade de desenvolver um novo grupo de medidas de desempenho integradas ao planejamento estratégico da organização, sem desprezar as medidas financeiras, mas integrando-as em um modelo único.

**Fonte:** Portal da Administração

Em relação às etapas do planejamento estratégico, CARVALHO (2004) ressalta a importância de executar bem cada etapa e obedecer à ordem em que cada uma delas deve ocorrer, em especial, no estabelecimento da missão, ponto indispensável do planejamento estratégico, que deve ser definido com base nos *stakeholders*. As estratégias devem ser desenvolvidas segundo os limites, tanto

físicos quanto financeiros da organização, e devem ser definidas para todos os possíveis cenários a serem encontrados. (CARVALHO - 2004)

Após a realização dessas etapas, é definido o plano de ação, que é o documento que determina os responsáveis por cada ação estratégica, como agirão e as formas de avaliação das estratégias escolhidas. Com o plano de ação concretizado, é finalizado o Planejamento Estratégico e as ações colocadas em prática. A partir daí podemos iniciar a avaliação, que consiste em mecanismos de *feedback* e controle, devendo ser utilizada para avaliar os sucessos e os fracassos do planejamento estratégico, com base na missão, na análise do ambiente e dos objetivos estabelecidos.

O planejamento estratégico é uma variável importante para qualquer tipo de organização, importância essa, muito evidente no âmbito da administração pública. Muitos são os benefícios advindos do mesmo, dentre eles podemos destacar o aumento da eficácia organizacional, aumento da eficiência, melhoria no entendimento e aprendizado, melhoria do processo decisório, desenvolvimento de competências organizacionais, desenvolvimento da comunicação e relações públicas e ampliação do suporte público. Diante da complexidade atual, caracterizada pela escassez de recursos e crescente cobrança da população, é essencial atuar de forma estrategicamente planejada nas instituições públicas. Vejamos o que diz ANDRADE, sobre o Planejamento Estratégico na Administração Pública:

Planejar é essencial ao administrador público responsável. O planejamento é o ponto de partida da eficiência e eficácia da máquina pública, visto que ele ditará os rumos da gestão e se refletirá na qualidade do serviço prestado à população (ANDRADE, 2005).

É preocupante a constatação de que um elevado número de gestores desconhecem ou deixam em segundo plano a utilização desta ferramenta gerencial essencial para o êxito de qualquer organização. O planejamento estratégico na esfera pública sempre foi alvo de estudos e teorizações, estando presente ao longo da história brasileira,

Almeida (2006) resgata várias tentativas de planejamento, dentre elas:

Plano Quinquenal de Obras e Reparelhamento da Defesa Nacional – 1942, Plano Salte – 1946/1950, Plano de Metas de Juscelino Kubitschek – 1956/1960, Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social – 1962, Plano de Ação Econômica do Governo – 1964, Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social – 1966, I e II Planos Nacional de Desenvolvimento – 1972 e 1974.

A partir da Constituição Federal de 1988, a função de planejamento teve uma ênfase maior no setor público, quando o orçamento público foi aliado ao planejamento. Neste mesmo sentido, a Carta Magna evidenciou a integração das ferramentas de planejamento no setor público: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

## **2. Impostos municipais**

O Sistema Tributário Nacional é o conjunto de normas e instituições que tem como finalidade instituir e arrecadar os tributos de competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O conceito de tributos está estabelecido no Código Tributário Nacional, Lei 5.172/66, no artigo 3º, “Tributo é toda Prestação pecuniária compulsória, em moeda, ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

A competência tributária é atribuição dada pela Constituição Federal aos entes políticos do estado (União, Estado, Distrito Federal e Municípios). Os diversos tributos existentes são distribuídos, conforme os níveis de governo, ou seja, conforme a competência de estabelecer os tributos. Essa competência é privativa. Se um dos entes políticos não exercer a sua faculdade para instituir os tributos, nenhum outro ente poderá tomar o seu lugar. A Constituição Federal determina, no seu artigo 145, que “a União, os Estados, O Distrito Federal e os Municípios, poderão instituir os seguintes tributos: Impostos, Taxas e Contribuição de Melhorias”. Os tributos de Competência dos municípios estão estabelecidos no artigo 156, da Constituição Federal, vejamos:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:  
I - Propriedade Predial e Territorial Urbana;

- II - Transmissão Inter Vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;
- III - Serviços de Qualquer Natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.
- IV - (Revogado).

Os impostos municipais IPTU, ITBI e o ISSQN, compõem uma grande fonte de arrecadação municipal. Possuem suas distinções determinadas na Constituição Federal e no Código Tributário Municipal. O Código Tributário de cada município deve abranger todas as características e casos especiais desde que não desvie, desvincule ou mude a função e caráter fixado na Lei que o institui e ordena.

#### QUADRO 2: Tributos Municipais

IPTU	É o Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana. Será contribuinte deste imposto o proprietário do imóvel, o titular de seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título. O IPTU tem como base de cálculo o valor venal do imóvel. Seu lançamento é feito pelo município de ofício.
ITBI	É o Imposto Sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis e direitos a eles relativos. O seu fato gerador é a transmissão entre pessoas vivas, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis. O adquirente do imóvel é o contribuinte. A base de cálculo é o valor de mercado do imóvel e suas alíquotas são fixadas nas leis ordinárias dos municípios.
ISS	É o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza. Tem como fato gerador a prestação, por empresa ou profissional autônomo de serviços de qualquer natureza, enumerados na Lei Complementar de caráter nacional e na lei do município ou do Distrito federal. Os municípios são responsáveis por fixar as alíquotas, porém a Constituição Federal e a Lei Complementar Federal podem fixar os limites mínimos e máximos. A base de cálculo para as empresas é o preço do serviço prestado e em relação ao trabalho pessoal do contribuinte, o preço normalmente é fixo e determinado conforme a atividade desenvolvida.

Fonte: Portal Educação

### 2.1 Evasão fiscal

Derivada do latim *evadere*, a palavra evasão significa escapar, fugir. Evasão fiscal consiste em práticas ilícitas adotadas pelo particular com a finalidade de se esquivar do cumprimento de determinada obrigação tributária, que resulta no não pagamento, ou cumprimento da obrigação. Nesse sentido Gutierrez

(2006, p.20) ensina que “em sentido amplo, a evasão fiscal consiste nas práticas ou omissões do contribuinte, tendentes a suprimir, reduzir ou retardar o cumprimento de uma obrigação tributária”.

Numa visão mais ampla se pode definir evasão como o ato pelo qual se procura evitar o pagamento de determinado tributo devido, reduzindo-lhe o montante ou postergando o momento em que se torna exigível tal tributo, por ação ou omissão do sujeito passivo (contribuinte), após a ocorrência do fato gerador.

O próprio conceito de tributo, apontado pelo Código Tributário Nacional que diz que: Tributo é toda prestação compulsória, e por assim dizer ninguém paga tributo por livre espontânea vontade, mas sim porque é obrigado, é compelido a pagar, sob a pena de sofrer as sanções previstas na própria lei. Complementa Gutierrez (2006, p.32) dizendo que, embora “o tributo não ser mais visto como uma agressão ao contribuinte, é até natural que as pessoas busquem se esquivar, [...] sendo necessária a aplicação da sanção, a fim de assegurar se a certeza do recolhimento do tributo”. Nesse sentido, devemos procurar cada vez mais formas de evitar essa evasão fiscal, realizando ações planejadas e preventivas.

### **3. Metodologia**

A classificação dessa pesquisa quanto à natureza é aplicada, pois objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigida à solução de problemas específicos. Quanto aos objetivos é descritiva, pois procura classificar, explicar e interpretar fatos que ocorrem.

No que tange aos procedimentos técnicos é bibliográfica, sendo elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de: livros, revistas, publicações em periódicos e artigos científicos, jornais, boletins, monografias, dissertações, teses, material cartográfico, internet, com o objetivo de colocar o pesquisador em contato direto com todo material já escrito sobre o assunto da pesquisa, e, documental, pois se baseia em materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. Quanto à abordagem é qualitativa. Para o universo da

pesquisa serão utilizadas leis, conceitos, bem como fontes de outros órgãos que utilizam.

O objetivo dessa pesquisa é realizar um estudo de caso na Prefeitura de São Leopoldo, onde será apresentado um Projeto de Planejamento Estratégico para a Administração Tributária Municipal, com uma proposta de Estrutura Administrativa diferenciada.

#### **4. Resultados e Discussão**

A análise dos dados foi feita utilizando-se como Estudo de Caso, a Fiscalização Tributária do Município de São Leopoldo. A Fiscalização Tributária do Município de São Leopoldo é composta, atualmente, por 16 (dezesesseis) fiscais tributários, que atuam na arrecadação do IPTU, ISS e ITBI, além da cobrança da Dívida Ativa desses tributos, e no controle das Transferências Constitucionais. A gestão dos tributos acima mencionados é feita por fiscais tributários, que compõem a Diretoria de Receita e Arrecadação Pública e Diretoria de Dívida Ativa.

O montante da arrecadação dos tributos administrados pela Diretoria de Receita e Arrecadação Pública e Diretoria de Dívida Ativa, representa cerca de 40% da receita corrente do município (fonte: Relatório de Arrecadação Exercício de 2016 - 39,43% da receita corrente do município). Passamos a analisar os dados da arrecadação de IPTU, ISS e ITBI, do Município de São Leopoldo, no período de 2002 a 2014, e a evolução dessas receitas num comparativo com os demais municípios do estado, demonstrando no gráfico algumas ações realizadas no período, que justificam o incremento.

O relatório e os Gráficos estão expressos em milhões - R\$, e os dados foram extraídos dos Relatórios de Arrecadação da Prefeitura de São Leopoldo e do STN.

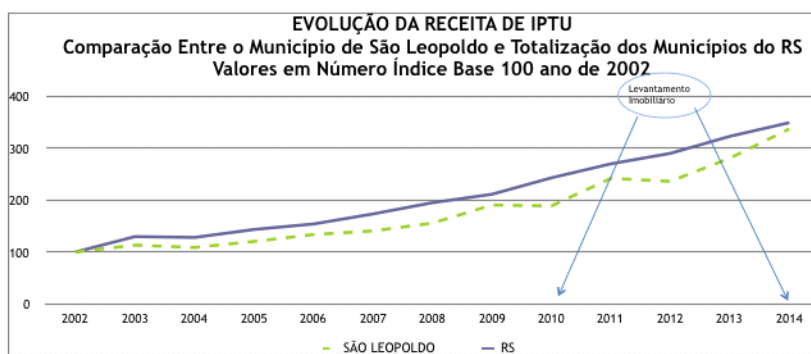
**TABELA 1** - Arrecadação Tributária de São Leopoldo - 2002 a 2014

Ano	Rec Correntes SL	IPTU SL	ITBI SL	ISSQN SL
2002	139.008	9.094	1.414	5.503
2003	166.566	10.297	1.844	7.044
2004	199.305	9.889	1.862	10.617
2005	214.436	10.940	2.114	10.575
2006	217.893	12.149	2.367	11.094
2007	266.340	12.782	2.972	14.368
2008	308.287	14.134	3.675	18.821
2009	335.933	17.307	4.154	21.991
2010	386.234	17.147	5.362	27.128
2011	434.095	21.955	6.010	30.601
2012	483.185	21.445	6.610	35.215
2013	533.779	25.491	9.649	35.964
2014	583.305	30.605	10.846	39.022

Fonte: Prefeitura de São Leopoldo

A TABELA 1 contempla os valores da Arrecadação Tributária de São Leopoldo - IPTU, ITBI e ISSQN e o total das Receitas Correntes de São Leopoldo, do período de 2002 a 2014.

**GRÁFICO 1** - Comparativo da Arrecadação de IPTU de São Leopoldo e dos Demais municípios do Estado - Período de 2002 a 2014



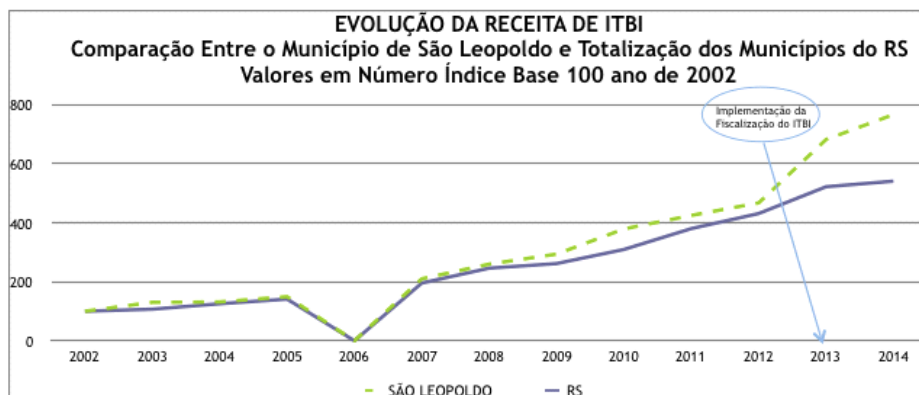
Fonte: STN

O gráfico 1 apresenta um comparativo entre a Arrecadação do IPTU e dos demais municípios do Estado. Podemos verificar que tivemos um grande incremento no período analisado, porém o crescimento foi inferior à totalização



dos demais municípios do estado. Destacamos nos exercícios de 2010 e 2014, uma das ações realizadas que contribuiu para esse crescimento, o Levantamento Imobiliário.

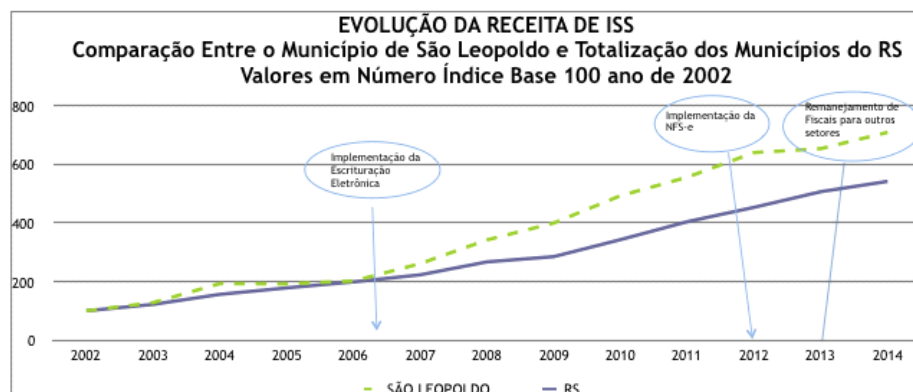
**GRÁFICO 2** - Comparativo da Arrecadação de ITBI de São Leopoldo e dos Demais municípios do Estado - Período de 2002 a 2014



Fonte: STN

No gráfico 2 apresentamos o comparativo da Arrecadação do ITBI de São Leopoldo em detrimento aos demais municípios do Estado. Podemos verificar que o crescimento do ITBI de São Leopoldo é superior a totalização dos demais municípios do Estado, destacando que, a partir de 2013 foi implantada a Fiscalização do ITBI. Salientamos que no ano de 2006 o STN não publicou os dados da arrecadação do ITBI, então não consideramos a receita de São Leopoldo, para não distorcer os resultados.

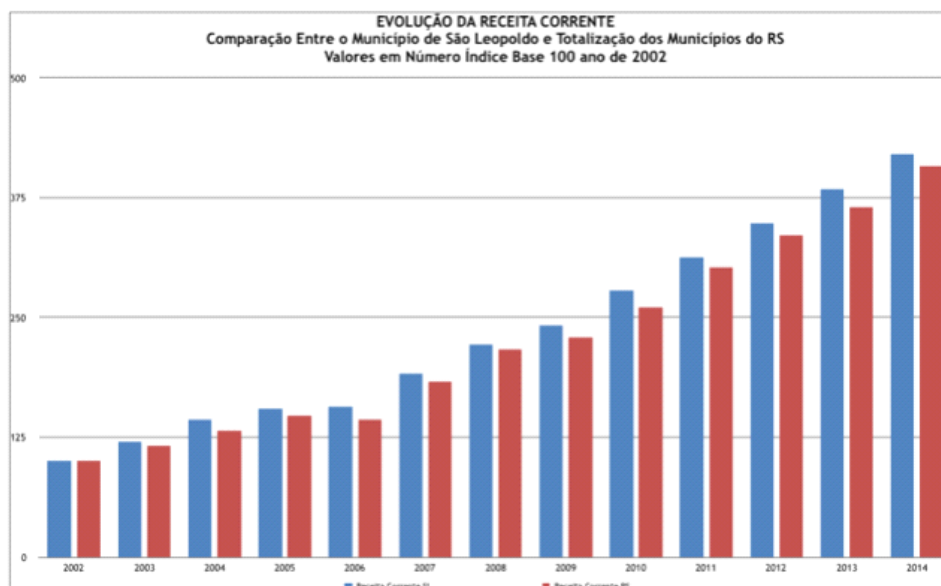
**GRÁFICO 3** - Comparativo da Arrecadação de ISS de São Leopoldo e dos Demais municípios do Estado - Período de 2002 a 2014



Fonte: STN

No gráfico 3, está demonstrado o comparativo da arrecadação do ISS em relação a totalização dos demais municípios do Estado. Assim como no ITBI, o ISS de São Leopoldo teve um crescimento bem superior aos demais municípios do Estado. Destacamos algumas ações realizadas no período. Em 2006/2007 foi implantada a Escrituração Eletrônica e em 2012, a Nota Fiscal Eletrônica. Em 2013 houve uma pequena queda em relação ao ano anterior, tendo em vista o remanejamento de alguns fiscais que atuavam no ISS para outros setores (IPTU e ITBI). A seguir, passamos a analisar, no Gráfico 4, a evolução da arrecadação da receita corrente municipal em relação a arrecadação da receita corrente do total dos municípios do estado, demonstrando a eficiência da arrecadação de São Leopoldo em detrimento aos demais municípios do estado.

**GRÁFICO 4** - Comparativo da Arrecadação das Receitas Correntes de São Leopoldo e dos Demais municípios do Estado - Período de 2002 a 2014



Fonte: STN

Fica evidenciada a importância da Fiscalização Tributária para os municípios, visto a sua essencialidade no funcionamento do mesmo. Para que os governantes tenham uma boa gestão é necessário recursos financeiros, e para tanto, devem organizar a sua Administração Tributária Municipal, dando condições e estrutura para que a mesma possa desempenhar bem as suas funções. Tal importância está enfatizada na Constituição Federal, vejamos:

Art. 37. A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XVIII - a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;

(...)

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

(...)

A gestão eficaz das Receitas, de forma a cumprir os preceitos constitucionais e otimizar a arrecadação pode ser implantada gradativamente, mas exige medidas concretas e efetivas. Para tal, sugerimos a criação da

Administração Tributária do Município de São Leopoldo, como órgão independente, uma Secretaria Adjunta da Receita Municipal, vinculada a Secretaria da Fazenda, que será responsável pelo gerenciamento das receitas públicas, promovendo a gestão tributária, com foco em resultados, traçando uma proposta de Planejamento Estratégico dessa Administração Tributária, bem como uma proposta de estrutura, conforme estabelecido pela Constituição Federal, tal qual veremos a seguir: Proposta de Planejamento Estratégico da Administração Tributária de São Leopoldo:

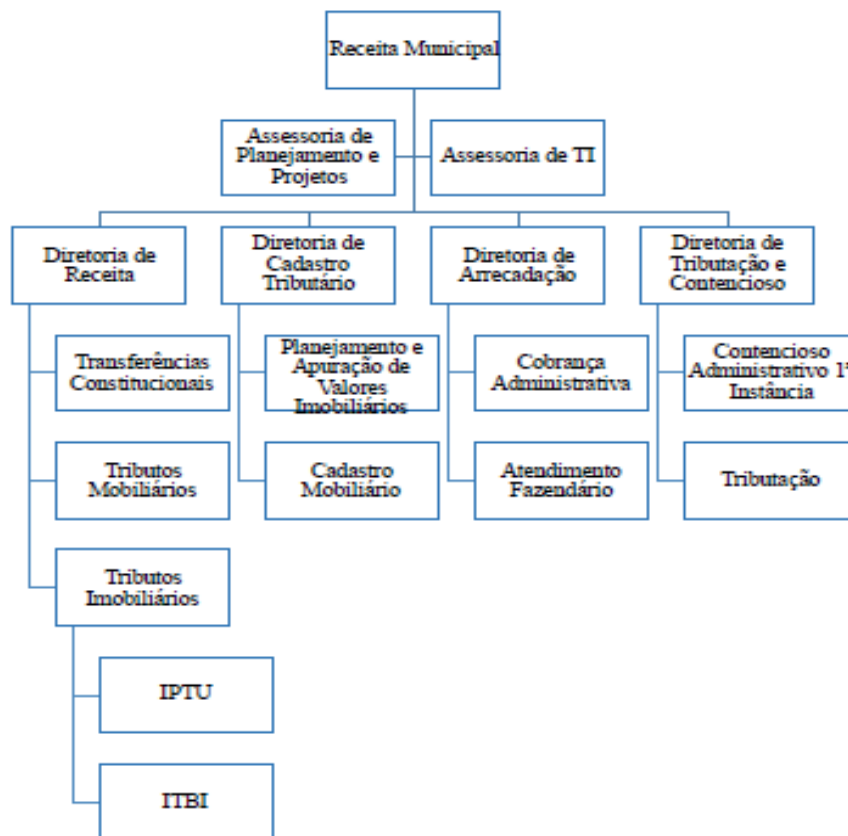
<b>RECEITA MUNICIPAL</b>	
<b><u>Missão</u></b>	Exercer a gestão dos tributos municipais, garantindo recursos financeiros para o cumprimento das funções sociais do município.
<b><u>Visão</u></b>	Ser reconhecida como uma Administração Tributária Municipal atuante, moderna, orientadora e efetiva na gestão tributaria.
<b><u>Valores</u></b>	Princípio da Moralidade, Legalidade, Impessoalidade, Publicidade e Eficiência; Prevalência da Ação Fiscal Preventiva; Justiça Fiscal; Aprimoramento continuado dos recursos humanos, dos processos de trabalho e das ferramentas tecnológicas; Combate à sonegação.
<b><u>Objetivos</u></b>	Criar um órgão especializado na fiscalização e controle dos tributos, para garantir a arrecadação com eficiência; Criar um órgão especializado na investigação e planejamento da fiscalização do ISS, IPTU e ITBI, que atuará no gerenciamento dos processos; Criar um órgão especializado na análise e pareceres de recursos administrativos; Criar um órgão especializado no atendimento presencial, telefônico e eletrônico dos contribuintes; Promover a gestão com foco em resultados.

Fonte: elaborado pela própria autora

O planejamento estratégico trata do estabelecimento da diretriz organizacional, ou seja, a missão, a visão, os valores e os objetivos. A partir daí devemos traçar as estratégias, que tratam da conversão do curso da ação escolhida para o alcance dos objetivos, por meio dos projetos e processos. Deve ser um processo contínuo e integrado, que deverá ser realizado anualmente para auxiliar a administração no gerenciamento das ações.

Proposta de Estrutura da Secretaria Adjunta da Receita Municipal:

Complementando a ideia, segue a proposta de como seria uma estrutura ideal para essa Secretaria Adjunta da Receita Municipal.



Fonte: Elaborado pela atual Diretoria de Receita e Arrecadação Pública - PMSL

O gerenciamento das receitas municipais é algo bem complexo, e os municípios precisam estar cada vez mais atentos às receitas próprias, pois essa é sem dúvida a maior ferramenta para uma gestão de qualidade. Quanto maior o investimento em captação de recursos próprios, maior será o retorno em políticas públicas para a sociedade.

## **5. Conclusão:**

O tema escolhido e abordado nesse artigo foi o Planejamento Estratégico da Administração Tributária, e, a problemática da pesquisa apresentou como questionamento “Como a Prefeitura de São Leopoldo pode garantir o incremento de Receitas Próprias”, que foi respondido baseado nos objetivos de aumentar a arrecadação, através de um maior investimento na área que gerencia as receitas públicas, criando a Administração Tributária Municipal, através de uma Secretaria Adjunta da Receita Municipal, melhorando a estrutura e focando em resultados. Para tal apresentou-se também uma proposta de Planejamento Estratégico para a Administração Tributária, que terá como função a gestão estratégica dos meios para atender a finalidade proposta.

Inicialmente foi demonstrada, no respectivo artigo, a importância de realizar o planejamento estratégico. Apresentou-se os relatórios que comprovam o aumento da Arrecadação no município, nos últimos anos, por meio de ações planejadas. Após passamos a analisar metodologicamente a viabilidade do estudo de caso na Prefeitura de São Leopoldo, para identificar possíveis estratégias de ações, utilizando para tal a realização do Planejamento Estratégico da Administração Tributária do Município de São Leopoldo, em busca de resultados de incremento de arrecadação, e, uma proposta da atual Diretoria de Receitas, passar a ser reconhecida como uma Administração Tributária independente, atuante e eficaz, no município de São Leopoldo.

A proposta inicialmente parece um tanto audaciosa, porém fica evidenciado, tanto pelos números apresentados, como também pela situação em que os municípios vivem atualmente, com a redução dos repasses, que a saída para um

governo de qualidade está nas receitas próprias. As prefeituras devem estar atentas na melhoria das receitas próprias, investindo e fortalecendo os setores de arrecadação. Quanto maior for o investimento nessa área, maior será o retorno financeiro para o município.

Foi utilizado no trabalho o estudo de caso da Prefeitura de São Leopoldo. A metodologia escolhida para a realização do mesmo apresenta as possibilidades com limitações. De forma nenhuma há a pretensão de esgotar o assunto, porém, a pesquisa, e, a proposta apresentada está totalmente embasada na legislação federal e os dados apresentados são concretos, sendo, portanto, completamente possível de ser realizado. Poderíamos, ainda, aprofundar o estudo, trazendo dados de outros municípios e verificando se já trabalham nesse formato de estrutura independente.

## Referências Bibliográficas

### Livros e folhetos:

DRUCKER, P. Progress of Management. Irwin, 1998

SANTOS, C. S. dos. **Introdução à Gestão Pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008

ANDRADE, N. A. et al. **Planejamento Governamental para municípios**: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. São Paulo: Atlas, 2005

MATIAS PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: Editora Atlas, 2009

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A Experiência Brasileira em Planejamento Econômico**: Uma Síntese Histórica. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). Planejamento e Orçamento Governamental – Coletânea. Vol. 1. Brasília: Enap, 2006. cap. III, p. 193-228

GUTIERREZ, Miguel Delgado. **Planejamento tributário**: elisão e evasão fiscal. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

### Monografias, Dissertações e Teses:

CARVALHO, F. **Práticas de planejamento estratégico e sua aplicação em**

**organizações do terceiro setor.** São Paulo, SP. USP, 2004. 204p. Dissertação (Mestrado em Administração) Universidade de São Paulo, 2004.

**Normas Técnicas:**

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR-6023;

**Referências legislativas:**

Código Tributário Nacional - Lei Federal 5.172/1966

Constituição Federal

**Documentos eletrônicos:**

PORTAL DA ADMINISTRAÇÃO - Tudo Sobre Administração  
<http://agestaoestrategica.blogspot.com.br/>

PORTAL EDUCAÇÃO - Impostos Municipais em Espécie: IPTU, ISS, ITBI e Cosip  
<http://www.portaleducacao.com.br>

ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNICÍPIOS - Os Municípios e a Arrecadação das Receitas Próprias.  
<http://www.portalamm.org.br>

**Outros:**

Relatório Receita Tributária Municipal e Relatório Comparativo de Receita e Despesa - Elaborado pelo Diretor de Receitas Públicas da Secretaria da Fazenda de São Leopoldo - VERNER RODRIGUES KOCH



## O CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Fabiane dos Santos Inácio<sup>8</sup>

**Resumo:** Este artigo apresenta um estudo sobre o Controle Interno como instrumento de orientação e fiscalização na Administração Pública, assegurando assim a legalidade, a eficiência e a eficácia na aplicação dos recursos públicos. Destaca a importância do Controle Interno na administração pública tendo como objetivo de pesquisa descritiva e qualitativa o município de São Leopoldo. Baseado na pesquisa bibliográfica conceitua controle e controle interno na administração pública, sistema de controle interno e auditoria interna, apontando algumas dificuldades na atuação do controle interno e apresentando sugestões de melhorias para a efetiva concretização das finalidades do controle interno na administração pública municipal.

**Palavras-chave:** Controle Interno; Auditoria Interna; Controle Interno na Administração Pública.

### Introdução

Este artigo tem como objetivo, através das pesquisas realizadas evidenciar a importância do Controle Interno como instrumento de orientação e não só de fiscalização na Administração Pública e facilitar o entendimento através do conhecimento que é através de Controle Interno que buscamos assegurar a legalidade dos atos, a eficiência e a eficácia na aplicação dos recursos públicos, assegurando aos agentes públicos a legalidade dos atos e o poder-dever da administração pública de rever seus próprios atos (poder de autotutela), atuando muitas vezes de forma preventiva. Destaca e diferencia as expressões “Controle Interno”, “Sistema de Controle Interno” e “Auditoria Interna”, bem como os objetivos do Controle Interno e sua efetiva participação na busca de respostas e orientação das demandas apresentadas seja pelo controle externo, seja pela sociedade, por outros órgãos ou pela própria administração. A partir da experiência de exercer a função na Controladoria de uma autarquia municipal, surgiu a necessidade de buscar mais conhecimento e esclarecer as finalidades dos órgãos de controle interno, as características e as garantias das unidades de

---

<sup>8</sup> Servidora do Município de São Leopoldo.

controle interno.

O Sistema do Controle Interno Municipal teve seu marco inicial em 1993, sendo que em 2001, sua estrutura organizacional, suas competências, suas garantias foram ampliadas. Atualmente, o Sistema de Controle Interno tem em sua estrutura a UCCI – Unidade Central de Controle Interno e seus órgãos setoriais que tem como objetivo a avaliação e controle da ação governamental e da gestão fiscal dos administradores municipais, mediante fiscalização da organização, dos métodos e das medidas adotadas pela Administração para salvaguardar os ativos, desenvolver a eficiência nas operações, avaliar o cumprimento dos programas, objetivos, metas e orçamentos e das políticas administrativas prescritas.

A pesquisa estabeleceu o seguinte objetivo geral: destacar a relevância do Controle Interno na administração pública no município de São Leopoldo. Para compreender e aprofundar tal abordagem, estabeleceu-se os seguintes objetivos específicos:

1. Conceituar controle e controle interno;
2. Contextualizar a importância do Controle Interno na Administração Pública;
3. Apresentar melhorias na aplicação dos controles na Administração pública.

A metodologia do trabalho fundamenta-se em pesquisa bibliográfica, descritiva, qualitativa, abordando os aspectos históricos do Controle Interno, as garantias das Unidades de Controle Interno enfatizando as dificuldades encontradas. Este artigo tem como finalidade enfatizar a importância do controle interno na Administração Pública, como órgão que tem mais caráter educativo e de orientação e não só de fiscalização, como as vezes é entendido pelos gestores públicos, causando até certas resistências, antipatias, desconfianças e desconforto entre agentes políticos e gestores e até entre servidores da Administração Pública.

## **2.Aspectos históricos do controle interno**

No Brasil, podemos observar a evolução histórica do Controle Interno no quadro a seguir:

**QUADRO 1:** Evolução histórica do Controle Interno

ANO	FONTE / LEGISLAÇÃO	HISTÓRICO
1922	CALIXTO e VELÁZQUES (2005, p.4)	“O Controle Interno atuava examinando e validando as informações sob os aspectos da legalidade e da formalidade”, concentrando-se em atender aos órgãos de fiscalização externa e não à avaliação da forma como os administradores atuavam na prestação dos serviços públicos”.
1964	Lei nº 4.320, art. 76 CALIXTO e VELÁZQUES (2005, p.5)	A inovação central da lei surgiu no momento em que foi estabelecida a verificação do cumprimento do programa de trabalho, apresentado em termos físico financeiros, o que significa que pela primeira vez, concebia-se a possibilidade de controle de resultados na Administração Pública, além do controle de ordem legal.
1967	CONSTITUIÇÃO FEDERAL	Como preceito constitucional, o controle interno aparece pela primeira vez na Constituição Federal de 1967: Art. 71 - A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.
1988	CONSTITUIÇÃO FEDERAL	Na Constituição Federal de 1988, a implantação de um sistema de controle interno está prevista nos artigos 31, 70 a 75 e consagra ao mesmo tempo no texto constitucional os princípios básicos da Administração Pública: Art. 70 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Fonte: elaborado pela autora

Tanto a Constituição Federal de 1967 quanto a CF de 1988 dividiram o controle na Administração Pública, em interno e externo, sendo o interno o implantados em cada Poder, independentes e integrados e o externo, exercido pelo Poder Legislativo, que na esfera federal, conta com o apoio técnico do Tribunal de Contas da União (TCU). No município de São Leopoldo, apresentamos no quadro abaixo a formalização e a evolução do Controle Interno:

**QUADRO 2:** Evolução histórica do Controle Interno municipal.

ANO	LEGISLAÇÃO	HISTÓRICO
-----	------------	-----------

1993	Lei nº 3918	Institui o Sistema de Controle Interno
994	Decreto nº 2615	Aprova o Regimento Interno do Sistema de Controle Interno
2001	Lei nº 5001, de 08 de novembro	Cria a Controladoria-Geral do Município, órgão responsável pelo Sistema de Controle Interno do município.
2004	Lei nº 5382, de 12 de janeiro	Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Município.
2010	Lei nº 7160, de 08 de abril, art. 90 a 97	Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo. Do art. 90 ao 97-dispõe sobre a competência, atribuições, núcleos e diretorias do Sistema de Controle Interno.
2013	Lei nº 7910, de 30 de julho, art. 5º, 28, XXIV	Dispõe sobre a organização estrutural do Poder Executivo municipal, administração direta. No art. 28, XXIV- dispõe sobre a Unidade Central de Controle Interno, competência e provimento.
2013	Decreto nº 7595, de 06 de novembro	Institui o Regimento Interno do Sistema de Controle Interno do município.

Fonte: elaborado pela autora.

## 2.1 Conceitos de controle

### QUADRO 3: Conceito de Controle

FONTE	CONCEITO DE CONTROLE
MEGGINSON (1986)	Controle é processo de garantir que os objetivos organizacionais e gerenciais estejam sendo cumpridos; a maneira de fazer com que as coisas aconteçam do modo planejado.
ALBANESE (1981)  SOUZA, 2004, p. 560  CARVALHO FILHO, 2007,p. 808	Controle é o processo destinado a assegurar que as ações estejam de acordo com os resultados desejados. Controle é o poder-dever de inspeção, registro, exame, fiscalização pela própria Administração, pelos demais poderes e pela sociedade, exercidos sobre conduta funcional de um poder, órgão ou autoridade com o fim precípua de garantir a atuação da Administração em conformidade com os padrões fixados pelo ordenamento jurídico. Controle é o conjunto de mecanismos jurídicos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder.

Fonte: elaborado pela autora

## 2.2 Controles interno

Para entendermos a importância do Controle Interno da Administração, devemos observar os conceitos de Controle Interno, Sistema de Controle Interno e Auditoria Interna.

**QUADRO 4:** Conceito de Controle Interno, Sistema de Controle Interno e Auditoria Interna

<b>FONTE</b>	<b>CONCEITO DE CONTROLE INTERNO</b>
LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA, P.15.	Controle interno é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre seu pessoal e os atos administrativos que praticarem.
NOGUEIRA E PIRES, 2004, p. 01.	O controle interno visa ao cumprimento do princípio da legalidade, à observância dos preceitos da "boa administração", a estimular a ação dos órgãos, a verificar a conveniência e a oportunidade de medidas e decisões no atendimento do interesse público, a verificar a proporção custo-benefício na realização das atividades e a verificar a eficácia de medidas na solução de problemas.
DECRETO MUNICIPAL Nº 7595, de 06 de novembro de 2013, art.2º, I	Controle Interno é o conjunto de recursos, métodos e processos adotados pelas próprias gerências do setor público, com vistas a impedir o erro, a fraude e a ineficiência, visando a dar atendimento aos princípios constitucionais, em especial os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
<b>FONTE</b>  CASTRO, 2007, p. 155	<b>CONCEITO DE SISTEMA DE CONTROLE INTERNO</b> O Controle Interno na Administração Pública é parte integrante do Sistema de Controle Interno, conforme defende Castro, sendo que este comporta além dos órgãos de Controle Interno, uma estrutura para orientação do agente e para um complexo controle da organização.
GUERRA, 2005, p. 273  DECRETO MUNICIPAL Nº 7595, de 06 de novembro de 2013, art.2º, II	O sistema de controle interno deve ser exercido dentro da própria estrutura do órgão controlado, por meio de procedimentos e atividades intersetoriais (de colaboração), com vistas à realização eficiente do sistema e correta gestão da coisa pública. É o conjunto de unidades técnicas, articuladas a partir de um órgão central de coordenação, orientada para o desempenho das atribuições de controle interno previstas na Constituição e normatizada em cada nível de governo.
<b>FONTE</b>	<b>CONCEITO DE AUDITORIA INTERNA</b>
CASTRO, 2011, p. 376	É o conjunto de técnicas que visa a avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, bem com a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada e determinado critério técnico, operacional e legal.
ALMEIDA PAULA, 1999,	É atividade de avaliação independente, que, atuando em parceria com

p.31	administradores e especialistas, deverá avaliar a eficiência e a eficácia dos sistemas de controle de toda a entidade, agindo proativamente, zelando pelas políticas traçadas e provocando melhorias, fornecendo subsídios aos proprietários e administradores para a tomada de decisão, visando ao cumprimento da missão da entidade.
DECRETO MUNICIPAL Nº 7595, de 06 de novembro de 2013, art.2º, IV	É a técnica de controle interno, a ser utilizada pela Unidade Central de Controle Interno-UCCI para verificar a ocorrência de erros, fraudes e desperdícios, abarcando o exame detalhado, total ou parcial, dos atos administrativos.

Fonte: elaborado pela autora

Assim, podemos resumir dizendo que Sistema é o funcionamento integrado dos Controles Internos; Controle Interno é o conjunto de meios de que se utiliza uma entidade pública para verificar se suas atividades estão se desencadeando como foram planejadas; e Auditoria Interna é uma técnica utilizada para checar a eficiência do Controle Interno.

### 2.3 Importância do controle interno na administração pública

O Sistema de Controle Interno é essencial para a Administração Pública, para que esta possa sanar suas eventuais falhas, verificar seus atos em conformidade com o ordenamento jurídico, bem como analisar e avaliar os resultados obtidos, com a finalidade de buscar a máxima eficiência. O Controle Interno na Administração Pública é uma forma de controle preventivo, detectivo e corretivo, que deve ser operado com todo rigor e independência, a fim de cumprir as finalidades a que se propõe.

Machado Jr e Reis (1998, p. 141) afirmam que um Sistema de Controle Interno deve, prioritariamente: definir a área a controlar (em termos de orçamento-programa: a atividade ou projeto); definir o período em que as informações devem ser prestadas: um mês, uma semana; definir quem informa a quem, ou seja, o nível hierárquico que deve prestar informações e o que deve recebê-las, analisá-las e providenciar medidas; definir o que deve ser informado, ou seja, o objetivo da informação; por exemplo: o asfaltamento de tantos metros quadrados de estrada a custo de tantas unidades monetárias. Caberá ao órgão central ajudar a estruturar, orientar o funcionamento e fiscalizar, periodicamente, a adequação e o funcionamento desses controles.

Observamos que o agente designado como responsável pelos controles em cada órgão/entidade, deverá ter habilitação profissional e capacitação técnica adequada à área de auditoria, será o elo de ligação na interface com o órgão central do sistema. No município de São Leopoldo atualmente o Controle Interno está regulamentado pela Lei Municipal nº 7.910 / 2013, artigos 5º e 28, XXIV e Decreto Municipal nº 7595/2013.

O Sistema de Controle Interno municipal tem sua organização composta pela UCCI- Unidade Central de Controle Interno e por Órgãos Setoriais do Sistema de Controle Interno. A UCCI se constitui em Unidade de Assessoramento e Apoio, vinculada ao Gabinete do Prefeito, que possui um Coordenador, Agentes de Controle Interno (Controlador Interno Área 1 e Área 2) e um encarregado dos serviços administrativos do Controle Interno. Os Órgãos Setoriais do Sistema de Controle Interno Municipal são as diversas unidades da estrutura organizacional do município, no exercício das atividades de controle interno, inerentes as suas funções finalísticas ou de caráter administrativo, sendo que suas atividades ficam sujeitas à orientação técnica da UCCI.

A Câmara de Vereadores, na qualidade de unidade orçamentária é considerada Órgão Setorial do Sistema de Controle Interno municipal e subordina-se à observância das normas e procedimentos de controle, a serem expedidas por ela de acordo com a padronização e orientação técnica da UCCI. Os servidores da Unidade Central de Controle Interno são servidores investidos em cargo de provimento efetivo, designados com Função Gratificada ou Gratificação de Função pelo Prefeito Municipal, para exercerem suas atividades com atuação exclusiva na unidade. Destacamos que a estrutura do Controle Interno municipal como pode identificar na evolução histórica, muda constantemente conforme o governo municipal:

Em 2001, foi criada a Controladoria-Geral do Município, integrante da estrutura do Gabinete do Prefeito, responsável pelo Sistema do Controle Interno, onde seus cargos eram de livre indicação ou nomeação do Prefeito Municipal (CC /FG). No ano de 2004, passou a ser Coordenadoria-Geral do Sistema de Controle Interno, integrada por servidores de provimento efetivo, sendo que as FGs dos

Coordenadores também eram de indicação do Prefeito Municipal. Já em 2010, o Controle Interno passou a ser Diretoria vinculada ao Gabinete do Prefeito com cargos indicados pelo Prefeito Municipal.

Em 2013 passou a ser Unidade Central de Controle Interno com cargos também designados pelo Prefeito e novamente teve alteração, sendo que o Sistema de Controle Interno passou a ter em sua organização a UCCI- Unidade Central de Controle Interno e Órgãos Setoriais do Sistema de Controle Interno, vinculada ao Gabinete do Prefeito Municipal, sendo essa a organização do Sistema do Controle Interno mantida até o desenvolvimento deste trabalho de pesquisa.

## 2.4 Objetivos do controle interno

Os objetivos do Controle Interno estão definidos no art. 74 da Constituição Federal:

Art. 74 Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ “1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.”

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella de Pietro a finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas



circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa (DI PIETRO, 2007, p. 670).

Carvalho Filho destaca que os mecanismos de controle vão assegurar a garantia dos administrados e da própria administração no sentido de ver alcançados esses objetivos e não serem vulnerados direitos subjetivos dos indivíduos nem as diretrizes administrativas (CARVALHO FILHO, 2007, p. 809). Destacamos que na Lei Complementar nº 101/2000, a chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal, também estão dispostas as funções do Controle Interno, bem como na Lei nº 8.666/1993, em seu art. 113, conhecida como a Lei das Licitações, está previsto o funcionamento do controle interno.

## **2.5 Características do controle interno**

As características do Controle Interno, Segundo Attie (1998, p. 115) compreendem: “Plano de organização” – é um plano simples onde tem se claramente a independência estrutural das funções de operações, custódia, contabilidade e auditoria (segregação de funções). Entende-se por segregações de funções a separação das atividades de execução das de controle em atendimento ao lema “quem faz não controla”. A independência estrutural requer uma separação de funções de tal forma que os registros existentes, fora de cada departamento sirvam como controle das atividades, dentro do departamento. Embora a independência estrutural requeira separação o trabalho de todos os departamentos deve ser integrado e coordenado, a fim de possibilitar fluxo suave de trabalho e eficiência da operação (ATTIE, 1998, p. 115);

“Sistema de autorização e procedimentos de escrituração” – constituído de sistema adequado de contabilidade para assegurar que as transações sejam classificadas e registradas com respaldo em documentos hábeis (originais), em conformidade com o plano de contas e em tempo hábil (oportunidade); “Manual de procedimentos” que estabelece os procedimentos operacionais e contábeis, normatiza as políticas e instruções e uniformiza tais procedimentos; “Manual de formulários e documentos” que possibilita padronizar os formulários,

estabelecendo seus objetivos, finalidades, nível de informação que deve conter, emitentes usuários, pontos de controle, critérios e locais de arquivos, devendo conter ainda, campos específicos para vistos, assinaturas e autorizações (ATTIE, 1998, p. 116); “Estímulo à eficiência operacional” – abrange a competência do pessoal, baseada na capacidade técnica prevista para o cargo, e a responsabilidade, para definir claramente os níveis de atribuições, de modo que possibilite apurar a responsabilidade por prejuízos ocorridos por negligência, incapacidade técnica ou fraude; e “Aderência às políticas existentes” – constituída de Supervisão – indica que os funcionários devem ser supervisionados por pessoas de reconhecido valor e probidade, e Auditoria interna para atuar na organização como um fator de persuasão, pelo fato de os servidores saberem que estão sendo monitorados (ATTIE, 1998, p. 116).

## **2.6 Garantias das unidades de controle interno**

Ressaltamos que um órgão de auditoria, seja externa ou interna, não pode prescindir de independência funcional em relação às áreas ou atividades controladas, pois tanto o trabalho da auditoria externa, pela emissão de relatórios e pareceres endereçados aos tribunais de contas e à sociedade, sobre as contas e sobre a gestão fiscal dos administradores, quanto o da auditoria interna, quando age preventivamente no acompanhamento, orientação e assessoramento à administração, devem atuar de forma independente em relação as unidades auditadas.

Sendo assim, imprescindível que os servidores e o Coordenador das Unidades de Controle Interno tenham independência profissional para o desempenho das atividades na administração direta e indireta, bem como acesso a quaisquer documentos, informações e banco de dados indispensáveis e necessários ao exercício das funções de controle interno. Cabe ao servidor lotado na Unidade de Controle Interno guardar sigilo sobre dados e informações pertinentes aos assuntos a que tiver acesso em decorrência do exercício de suas funções, utilizando-os exclusivamente para elaboração de pareceres e relatórios

destinados à autoridade competente, sob pena de responsabilidade.

### **3. Metodologia**

Através da pesquisa descritiva pretendeu-se esclarecer sob o ponto de vista teórico o conceito de Controle Interno, que aliado ao de Auditoria Interna sobressaem se de importância na Administração Pública, na medida em que defendem o patrimônio público, assegurando o cumprimento dos procedimentos previstos prevenindo, detectando e corrigindo erros. Caracteriza-se como uma pesquisa bibliográfica, uma vez que o estudo consistiu na coleta, seleção, análise e interpretação da literatura pertinente ao assunto, composta de livros, dissertações, artigos de revistas científicas, sites de internet especializados etc. O universo de pesquisa compreende a administração do município de São Leopoldo abrangendo o ano de 2016/2017.

### **4. Resultados e discussão**

De acordo com a legislação vigente (artigos 31, 70 a 75 da CF), cada órgão Administração Pública, seja direto ou indireto (entidade) tem seu orçamento, metas, meios materiais, bens patrimoniais e recursos humanos, sendo assim necessário cada um ser assistido por seus Controles Internos, com profissionais que possuem capacidade técnica independente de posicionamento político partidário e que tenham independência profissional. No município de São Leopoldo, temos a UCCI – Unidade Central de Controle Interno, que tem suas garantias, responsabilidades e atribuições previstas na Lei Municipal n° 7910, de 30 de julho de 2013.

Destacando a importância do Controle Interno, sua autonomia e independência, o orçamento do município de São Leopoldo e o porte, poderia a municipalidade atribuir status de Secretaria a Unidade Central de Controle Interno, como prevê a legislação estadual do RS com a criação da CAGE- Contadoria e Auditoria Geral do Estado e a nível federal a CGU – Controladoria Geral da União.

Nesse sentido, os cargos de Controlador deveriam ser criados por lei e ser providos através de concurso público.

Nesse sentido, sendo considerada como Secretaria a UCCI municipal poderia ter em outras Secretarias de Governo unidades vinculadas ao Controle Interno Central para atender as demandas específicas de cada Secretaria, o que tornaria o trabalho do Controle Interno mais atuante e eficaz, atuando na prevenção e orientação, pois a partir da experiência vivenciada tanto na Secretaria Municipal de Educação quanto na autarquia municipal destaco que tanto os servidores quanto os administradores vêm o trabalho do Controle Interno somente quando há apontamentos ou questionamentos do Tribunal de Contas, ou seja, não possuem orientação preventiva, dectetiva e a corretiva, somente após apontamentos.

Ademais, como a demanda municipal é de trabalho intenso não há como verificar em todas as Secretarias municipais se todos os contratos, atos administrativos, recursos, projetos e programas de governo estão sendo executados dentro das normas legais bem como avaliar plenamente os resultados, pois as demandas de denúncias são expressivas, impossibilitando assim o efetivo desempenho do Controle Interno. Destaco também, que tanto os servidores quanto os administradores devem entender o Controle Interno como um órgão também de orientação e para isso o Controle Interno deve estar mais próximo e acessível da administração municipal, ou seja, dos administradores, administrados e da comunidade.

Por outro lado, na estrutura organizacional atual, observamos que devido ao orçamento, projetos e atividades vinculadas as Secretarias de Saúde e de Educação, poderia a Administração criar unidades de assessoria de Controle Interno nestas secretarias vinculadas a Unidade Central, pois o controle interno muitas vezes não se torna efetivamente eficaz , uma vez que os atos administrativos muitas vezes são executados por servidores não qualificados gerando o desperdício de recursos, falhas na aplicação, sendo passíveis de anulação e apontamentos, tendo às vezes a intervenção do controle do judiciário através do Ministério Público para corrigir eventuais falhas nos processos e

procedimentos.

Por fim, citamos algumas dificuldades encontradas para a eficácia do Controle Interno na Administração Pública, quais sejam, a dificuldade para medir resultados, pela falta de parâmetros externos; a relativa estabilidade funcional dos agentes, que só perdem o emprego em situações especialíssimas; a grande rotatividade das funções da alta administração (agentes políticos) devido à vinculação político-partidária, que pode mudar a cada quatro anos e a falta de continuidade dos servidores nas Unidades de Controle Interno na Administração Municipal, que dependendo do governo há uma constante rotatividade em função dos acordos políticos partidários prejudicando a eficiência e produtividade do Controle Interno e suas demandas.

## **5. Conclusões**

Este estudo possibilitou demonstrar a importância do Controle Interno na Administração Pública, considerando-se a relevância de seus objetivos voltados para a avaliação da ação governamental no que diz respeito ao cumprimento de metas e execução de orçamentos, e avaliação da gestão dos administradores públicos nos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia.

As análises e resultados desta pesquisa descritiva, com base em sua fundamentação teórica e na conquista de atingir os objetivos a que se propôs demonstraram que, atuando de forma independente e com métodos e técnicas que envolvem procedimentos típicos, em função de suas atribuições constitucionais e legais, o Controle Interno desempenha papel relevante na Administração Pública, principalmente, pela orientação e vigilância em relação às ações dos administradores, visando assegurar eficiente arrecadação das receitas e adequado emprego dos recursos públicos. As sugestões e proposições levantadas em relação a Unidade de Controle Interno na administração pública municipal e a possibilidade de criação de unidades de assessorias em secretarias e órgãos de grande porte como saúde e educação ou atribuir status de Secretaria a UCC Municipal, ainda que não fosse o objetivo principal deste trabalho, serve

para orientar e demonstrar que não somente uma Unidade Central com alguns servidores é suficiente para atender todos os objetivos do Controle Interno da Administração.

Em função de suas peculiaridades e limitações próprias, esta pesquisa descritiva não pretendeu esgotar o tema em questão mas somente apresentar uma análise e uma maior reflexão e discussão com base na literatura pertinente sobre a importância do Controle Interno na Administração Pública. O trabalho foi realizado através de pesquisa bibliográfica, a qual evidenciou a necessidade da presença efetiva do Controle Interno na Administração Pública, que juntamente com a Auditoria Interna, constituem-se em ferramentas indispensáveis no combate ao desvio de conduta e ao erro, fatores que distorcem os parâmetros sensíveis ao funcionamento do organismo público.

Na sociedade em que vivemos, precisamos estar atentos a Gestão Pública em todas as esferas porque além de passamos por constantes modificações na legislação, os dados disponibilizados com os gastos públicos muitas vezes não estão disponibilizados de maneira clara nos portais de transparência. Devemos exercer nosso papel de cidadãos e cobrar dos órgãos e da municipalidade a melhoria na qualidade dos serviços prestados e não somente pagar impostos exercendo assim o controle social.

### Referências bibliográficas

ABANESE, Robert. ***Managing: toward accountability for performance***. 3ª ed. Homewood, Illinois: Irwin, 1981.

ALMEIDA PAULA, Maria Goreth Miranda. **Auditoria interna: embasamento conceitual e tecnológico**. São Paulo: Atlas, 1999.

ATTIE, William. **Auditoria: Conceitos e Aplicações**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1998.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em <http://www.interlegis.gov.br>. Acesso em 16.5.2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em <http://www.interlegis.gov.br>. Acesso em 16.5.2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%E7ao\\_Compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%E7ao_Compilado.htm)

. Acesso em 03 de abril de 2008.

**Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**, Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm). Acesso em 11.5.2012.

**Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000**. Disponível em <http://www.interlegis.gov.br>. Acesso em 24.4.2012.

BRASIL. SÃO LEOPOLDO. **Decreto nº 2615, 1994**. Aprova o Regimento Interno do Sistema de Controle Interno Disponível: <<http://www.saoleopoldo.rs.gov.br/>>. Acesso em: 20 maio 2017.

BRASIL. SÃO LEOPOLDO. **Decreto nº 7595, de 06 de novembro de 2013**. Institui o Regimento Interno do Sistema de Controle Interno do município. Disponível: <<http://www.saoleopoldo.rs.gov.br/>>. Acesso em: 20 maio 2017.

BRASIL. SÃO LEOPOLDO. **Lei nº 3918, de 1993**. Institui o Sistema de Controle Interno. Disponível: <http://www.saoleopoldo.rs.gov.br/>. Acesso em: 20 maio 2017.

BRASIL. SÃO LEOPOLDO. **Lei nº 5.001, 08 de novembro, 2001**. Cria a Controladoria-Geral do Município, órgão responsável pelo Sistema de Controle Interno do município. Disponível: <http://www.saoleopoldo.rs.gov.br/>. Acesso em: 20 maio 2017.

BRASIL. SÃO LEOPOLDO. **Lei nº 5.382, 12 de janeiro, 2004**. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Município. Disponível: <http://www.saoleopoldo.rs.gov.br/>. Acesso em: 20 maio 2017.

BRASIL. SÃO LEOPOLDO. **Lei nº 7160, 08 de abril, 2010**. Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo. Disponível: <http://www.saoleopoldo.rs.gov.br/>. Acesso em: 20 maio 2017.

BRASIL. SÃO LEOPOLDO. **Lei nº 7910, 30 de julho, 2013**. Dispõe sobre a organização estrutural do Poder Executivo Municipal, administração direta. Disponível: <http://www.saoleopoldo.rs.gov.br/>. Acesso em: 20 maio 2017.

CALIXTO, Giniglei Eudes; VELÁSQUEZ, Maria Dolores Pohmann. **Sistema de Controle Interno na Administração Pública Federal**. Revista Eletrônica de Contabilidade. Jul/2005. Disponível em:

<http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/vIInEspecial/a05vIInesp.pdf>.

Acesso em: 02 de maio de 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Sistema de controle interno: uma perspectiva do modelo de gestão Pública Gerencial**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20 ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externos e internos da administração pública**. 2.ed. revista e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MACHADO JR, Jose Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A lei 4.320 comentada**. 27 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1997.

MEGGINSON, Leon C.; MOSLEY, Donald C.; PIETRI Jr, Paul H. **Administração: conceitos e aplicações**. São Paulo: Harper & How do Brasil, 1986.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993.

NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino e PIRES, Maria Coeli Simões. **Controle da Administração Pública e Tendências à Luz do Estado Democrático de Direito**. Revista do Tribunal de Contas. Edição Nº 02 de 2004 - Ano XXII Disponível em:  
[http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/2004/02/-sumario?next=2](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2004/02/-sumario?next=2). Acesso em 25 março 2008.

ROCHA, Lincoln Magalhães da. **A Função Controle na Administração Pública - Controle Interno e Externo**. Fórum Administrativo - Direito Público - FADM, Belo Horizonte, n. 2, ano 1 abr. 2001. Disponível em:  
<[http://www.editoraforum.com.br/sist/conteudo/lista\\_conteudo.asp?FIDT\\_CONTEUDO=75](http://www.editoraforum.com.br/sist/conteudo/lista_conteudo.asp?FIDT_CONTEUDO=75)>. Acesso em: 13 maio 2008.

SOUZA, Patrícia Cardoso Rodrigues de. **Controle da Administração Pública**. In: MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Curso Prático de Direito Administrativo**. 2 ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.



## GESTÃO DO PLANO DE CONTINGÊNCIA DE DEFESA CIVIL MUNICIPAL: ESTUDO DE CASO SÃO LEOPOLDO (2014-2015)

**Fabiano Bonini Camargo<sup>9</sup>**

**Resumo:** A Defesa Civil de São Leopoldo deu início a elaboração do Plano de Contingência Municipal no ano de 2014 para realizar o planejamento dos atendimentos em situações de inundação em âmbito local. Este artigo tem como objetivo relatar este processo de elaboração do planejamento, apontando pontos fortes e fracos deste processo, relacionando-o com as legislações vigentes acerca do tema.

**Palavras chaves:** Defesa Civil; Plano de Contingência; São Leopoldo;

### **Introdução**

Este estudo visa relatar como foi a atuação da Defesa Civil de São Leopoldo na elaboração do Plano de Contingência Municipal de Defesa Civil no período de 2014-2015. O objetivo principal é a promoção da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e como objetivo específico a reflexão sobre quais foram os pontos fracos e pontos fortes deste processo de planejamento que poderá ser utilizado para servir de referência para futuros planejamentos estratégicos municipais em Defesa Civil.

A motivação para realizar o estudo neste tema foi o vínculo pessoal com a Defesa Civil de São Leopoldo e a utilização dos conhecimentos adquiridos no Curso de extensão em Gestão Pública do SENAC para analisar o processo de planejamento em Defesa civil dentro da administração pública municipal.

O método utilizado foi uma pesquisa bibliográfica nas legislações, documentações oficiais e doutrinas acerca do tema. Este artigo está dividido nessa introdução, referencial teórico, metodologia e análise de dados. Por último, conclusão e bibliografia.

### **2. Referencial Teórico**

---

<sup>9</sup> Servidor Público.

A organização de movimentos internacionais para elaboração de planejamentos para redução de riscos de desastres com enfoque nas ações de prevenção e mitigação (pré-desastre) apresentam custos muito inferiores se comparados às ações de recuperação (pós-desastre). Existe um grande desequilíbrio na visibilidade entre ações de prevenção e as ações de resposta, as ações preventivas não destacam a mesma visibilidade institucional dos órgãos públicos em comparação as ações de resposta às quais apresentam grande comoção social e atenção da mídia (TOMINAGA; SANTORO; AMARAL, 2009 apud VEYRET, 2007).

O planejamento estratégico de ações visando a redução de risco priorizando, o “fortalecimento da governança do risco de desastres para gerenciar o risco de desastres” (SENDAI, 2015, pg. 9), são estabelecidas pela adoção do Marco de Sendai, estabelecido em território Nacional pela Lei nº 12.608 de 10 de abril de 2012 a qual instituí Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC).

A PNPDEC discorre sobre as atribuições da União, Estado e Municípios. Esta lei determina o dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios na adoção de medidas preventivas e mitigadoras necessárias para a redução dos riscos de desastres podendo contar com a participação de entidades públicas ou privadas bem como à sociedade em geral. Estas ações devem ser consideradas e promovidas independentes da certeza da incidência de desastres.

Esta política também contempla a promoção de todas as ações de Defesa Civil sejam antes dos desastres através da prevenção e/ou mitigação e preparação, no momento deles através das ações de resposta e após desastres nas ações de recuperação e reconstrução. Estas ações devem ser integradas às políticas públicas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia bem como demais políticas setoriais com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável.

As diretrizes e, objetivos da PNPDEC são determinadas através da Lei e contemplam:

Art. 4o São diretrizes da PNPDEC:

I - atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas;

II - abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação;

III - a prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastres;

IV - adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d'água;

V - planejamento com base em pesquisas e estudos sobre áreas de risco e incidência de desastres no território nacional;

VI - participação da sociedade civil.

Art. 5o São objetivos da PNPDEC:

I - reduzir os riscos de desastres;

II - prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres;

III - recuperar as áreas afetadas por desastres;

IV - incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais;

V - promover a continuidade das ações de proteção e defesa civil;

VI - estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização;

VII - promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência;

VIII - monitorar os eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres;

IX - produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais;

X - estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana;

XI - combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas;

XII - estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro;

XIII - desenvolver consciência nacional acerca dos riscos de desastre;

XIV - orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção; e

XV - integrar informações em sistema capaz de subsidiar os órgãos do SINPDEC na previsão e no controle dos efeitos negativos de eventos adversos sobre a população, os bens e serviços e o meio ambiente. (BRASIL, Lei 12.608/2012).

Ao município de São Leopoldo compete à promoção desta Política Nacional de Proteção e Defesa Civil em âmbito local, coordenando as ações do Sistema

Nacional de Proteção e Defesa Civil em articulação com a União e o Estado e outros municípios. Sobre as competências municipais o art. 80. da Lei 12.608/2012, relaciona todas às competências municipais dentre elas: a organização e gestão de abrigos provisórios para assistir a população desabrigada, a organização de protocolos de prevenção e alerta sobre ações emergenciais em situações de desastres, a logística de suprimentos (coleta, distribuição e controle) para atender a população atingida, a avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas, a manutenção de um fluxo de informações à União e ao Estado sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil no município.

Todas estas competências dos municípios poderão ser promovidas e gerenciadas através dos órgãos municipais de Defesa Civil bem como devem estar incorporadas nos Planos de Contingência. O Plano de Contingência conforme é definido como (IN n°. 02 de 12/2016 do MI) o documento que registra o planejamento elaborado a partir da percepção do risco de determinado tipo de desastres e estabelece os procedimentos e responsabilidades. Segundo o Anuário Brasileiro de Desastres Naturais de 2013:

Na região Sul a ocorrência de desastre ocasionado por inundação mais expressiva foi registrada no estado do Rio Grande do Sul, na cidade de São Leopoldo, em agosto de 2013, com 178.401 afetados (ANUÁRIO BRASILEIRO DE DESASTRES NATURAIS, 2013, p.71).

Visto que o município apresenta áreas suscetíveis a inundações bruscas ou processos hidrológicos correlatos, remete a obrigatoriedade legal tanto da elaboração do Plano de Contingência por parte do município, bem como a instituição de órgãos municipais de Defesa Civil, conforme a Lei Federal n°. 12.340 de 2010 em seu artigo 30.-A. Para elaboração dos Planos de Contingência Municipais, vários elementos foram adicionados na Lei Federal no. 12.340 de 2010 através da Lei Federal 12.983 de 2014, relacionando os em seu artigo 30. § 7°.

Dentre eles é importante destacar que nos Planos de Contingência devem constar a identificação de responsabilidades de cada um dos órgãos envolvidos

nas ações de Proteção e Defesa Civil tanto antes, durante e após os desastres. Esta Lei ainda relaciona a definição dos sistemas de monitoramento e de alertas, o planejamento dos atendimentos emergenciais contemplando rotas entre pontos seguros no momento de um desastre, as ações de atendimentos emergenciais na área da saúde, o cadastro de equipes técnicas e de voluntários, a localização dos centros de recebimento de doações e suprimentos bem como as estratégias para posterior distribuição.

Entende Oliveira (2009) que pela natureza complexa e dinâmica das situações de desastres, é necessário a adoção de uma ferramenta gerencial para a articulação dos atores principalmente nas ações de resposta que ocorrem no momento dos desastres. Para Oliveira (2009) a ferramenta gerencial utilizada para este tipo de situação são os modelos de SCO, Sistemas de Comando de Operações, nos quais a base para o comando das operações está centrada na autoridade da unidade de comando, que é composta pelos cargos determinados por critérios objetivos ou estabelecidos em lei, sobre os subordinados e/ou colaboradores.

### **3. Metodologia**

Para realização deste estudo, metodologia utilizada foi uma pesquisa aplicada, descritiva e qualitativa (técnico-bibliográfica) sobre as legislações vigentes no Brasil, publicações oficiais e doutrinas acerca do tema. Também será feito um estudo de caso baseado na experiência pessoal e pesquisas nas atas de Reuniões dos Grupos de Trabalho do Plano de contingência (PLACON) da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Comunitária de São Leopoldo sobre processo de elaboração do plano de contingência municipal no período de 2014-2015 no município de São Leopoldo.

### **4. Resultados e discussões**

No ano de 2014, deu-se início a elaboração do Plano de Contingência

municipal no município de São Leopoldo por parte da equipe lotada na Diretoria de Defesa Civil. A possibilidade de inundação no município causada pelo transbordo do Rio dos Sinos a qual teve sua última ocorrência em agosto de 2013 (Portal G1, 2013) apresenta-se como o risco de maior impacto e de maior possibilidade de ocorrência, por este motivo, após uma série de reuniões com os gestores que ocupavam os cargos de maior hierarquia, foi determinado restringir o planejamento ao atendimento a apenas este tipo de desastre. Em consonância com legislação vigente, a equipe elaborou um plano de trabalho para contingência em situações de inundação. Para elaboração dos pressupostos foi elaborado um mapeamento com as regiões atingidas no município pela inundação em 2013 e a relação destas regiões, rua por rua com o nível do rio.

Imagem 1 - Inundação de 2013



Fonte: Arquivo da Defesa Civil, 2013.

Em sequência foi feito um levantamento abrangendo todas as ações envolvidas no atendimento ao sinistro, e com base nestas ações, a identificação e a distribuição das responsabilidades dos gestores dentro do poder público municipal em relação às áreas de atuação das ações bem como os agentes do estado e exército.

Com estas informações foi então emitido aos agentes envolvidos um convite para uma reunião inicial onde foram apresentadas as exigências legais da existência deste planejamento e qual o propósito deste plano. As ações que contemplam o plano de contingência foram organizadas na forma de protocolos

como planos de ação e estas seriam discutidos em Grupo de Trabalho que foram compostos com os agentes envolvidos nas respectivas ações.

A adoção dos protocolos, de forma modular, foi elaborada no intuito de que em futuras atualizações do plano pudesse ser ampliada a abrangência deste planejamento para outras situações além de inundações e os mesmos protocolos pudessem ser utilizados em diferentes tipos de desastres visto que muitas das ações que seriam realizadas eram exatamente as mesmas.

Também foi solicitado aos gestores municipais que fosse preenchido um formulário indicando quais recursos (humanos, maquinário, ferramentas) que poderiam estar disponíveis para uma situação de desastre. Ao longo do processo de elaboração dos protocolos através dos Grupos de trabalho foram registradas eventualmente algumas faltas dos agentes designados para as ações.

Imagem 2 - Reunião dos GTs do PLACON



Fonte: Arquivo da Defesa Civil de São Leopoldo

Após a realização de todas as reuniões com os grupos de trabalho que ocorreram ao longo dos anos de 2014 e 2015, o plano não foi formalmente finalizado, restando muitas pendências no que havia sido planejada como a assinatura por parte dos entes signatários, uma discussão mais ampla sobre as cadeias de comando e as estruturas do SCO (Sistema de Comando de Operações), a organização do inventário de recursos e uma revisão geral.

Como pontos fortes do processo de elaboração do plano, identificou-se o engajamento da equipe de Defesa civil na busca pela criação de dinâmicas para



elaboração do plano,

que segue uma explanação do conceito de Defesa Civil, de que forma atua. Objetiva proteção e redução de riscos, possibilitando resgate a partir de uma visão multisetorial, nas três esferas: municipal, estadual, federal. Após identifica a missão, visão e valores, afirmando que são privilegiadas ações de prevenção e gestão de riscos. O manejo de danos adversos leva em consideração a preparação, alerta e a resposta, compreendendo recuperação, reabilitação, reconstrução e assistência às vítimas: alimentos, abrigo, suprimentos. (SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA E DEFESA COMUNITÁRIA. São Leopoldo - Arquivo digital - Ata da reunião do PLACON realizada no dia 25 de setembro de 2014).

A constante participação em oficinas regionais promovendo a capacitação dos agentes e a troca de experiências com as Defesa Civis de outros municípios e com a Defesa Civil Estadual, os procedimentos para entrega dos convites para as reuniões que eram entregues sempre em mãos aos gestores acompanhado de um breve diálogo sobre o tema. Além da elaboração de cronogramas para atualização anual do plano.

Como pontos fracos, não foi planejado um processo para manutenção do plano a longo prazo, uma vez que a maior parte das pastas eram ocupadas por gestores que eram agentes políticos, a rotatividade de funcionários, mesmo ao longo do processo de elaboração do plano, foi muito grande que acabou comprometendo o planejamento. Outro aspecto negativo foi a falta de confecção de atas em grande parte das reuniões, prejudicando as futuros planejamentos.

Para o final do processo de elaboração do plano de contingência, havia sido ainda planejado um simulado e uma audiência pública para ser apresentada a comunidade bem como se cogitou internamente a celebração de um acordo de cooperação mútua entre os entes signatários do plano, mas como o plano não foi formalmente finalizado estas ações não ocorreram.

## **5. Conclusões**

A elaboração dos Planos de Contingência municipais, além de ser uma exigência legal aos municípios suscetíveis à incidência de desastres, é um



planejamento que irá nortear todas as ações de Defesa Civil frente a situações de ocorrência de desastres. Neste plano devem ser identificados critérios para emissão de alertas e alarmes, quais agentes que irão prestar atendimento às vítimas do desastre e sob qual cadeia de comando.

Para obter êxito neste planejamento, faz-se necessário um estudo extensivo identificando quais são essas áreas de ação, qual a finalidade, quem são os agentes, quais as suas atribuições, quais recursos disponíveis, em qual momento e por quem serão convocados ou acionados. Contextualizando a um ambiente de administração pública municipal, existe a necessidade de elaboração de uma dinâmica de manutenção do Plano de Contingência para que este planejamento possa transcender gestões.

Em todo o processo de elaboração e manutenção é importante que sejam esclarecidas extensivamente as responsabilidades, o poder de tomada de decisões dos indicados, pois neste sistema de comando de operações, os agentes e as pastas indicadas como referência para a realização das ações e protocolos deverão ter a consciência da complexidade para não comprometer todo o planejamento.

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil que foi estabelecida em 2012 ainda é desconhecida por alguns gestores. A falta de interesse e conhecimento desta política pública e a falta de investimentos por parte dos Municípios, Estado e União apresenta um grande desafio aos órgãos de Defesa Civil no desenvolvimento de suas atividades dentre elas a promoção a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

### **Referências bibliográficas**

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres – CENAD. Anuário Brasileiro de Desastres Naturais: 2013. Brasília, DF.

BRASIL. Lei Federal nº 12.608, de 10/04/2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC. Brasília. 2012. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

BRASIL. Lei Federal nº 12.340, de 01/12/2010. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/>>. Brasília. 2010. Acesso em: 22 jul. 2017.

BRASIL. Lei Federal nº 12.983, de 02/06/2014. Altera a Lei no 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dispor sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil, e as Leis nos 10.257, de 10 de julho de 2001, e 12.409, de 25 de maio de 2011, e revoga dispositivos da Lei no 12.340, de 1º de dezembro de 2010. Brasília. 2014. Disponível em:<<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

CASTRO, A.L.C. **Manual de planejamento em defesa civil. Vol.2.** Brasília: Secretaria Nacional de Defesa Civil, Ministério da Integração Nacional, 2007. 286p.

EIRD./ONU. Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030. <<http://www.defesacivil.pr.gov.br/arquivos/File/Marco/MarcodeSendaiPortugues.pdf> />. Acesso em: 08 de ago. de 2017;

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. IN no. 02 , de 20/12/2016. Estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e pelo Distrito Federal, e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos e dá outras providências. Brasília. 2016. Disponível em:<<http://www.mi.gov.br/>>. Acesso em: 29 jul. 2017.

OLIVEIRA, Marcos de. **Manual de Gerenciamento de Desastres.** Florianópolis: Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Defesa Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres, 2009.

Portal G1. São Leopoldo tem maior cheia dos últimos 30 anos no município no RS. **Portal G1.** 28 agosto 2013, São Paulo. Disponível em:< <http://g1.globo.com>>. Acesso em: 22 jul. 2017

TOMINAGA, L. K., SANTORO, J., AMARAL, R., **Desastres naturais: conhecer para prevenir /Lídia Keiko Tominaga, Jair Santoro, Rosângela do Amaral (orgs.)** –. São Paulo: Instituto Geológico, 2009. 196p;



## O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV) COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO URBANO

Maria de Fátima D. Ramos<sup>10</sup>

**Resumo:** O meio ambiente artificial caracteriza-se pelo espaço, aberto ou fechado, construído pelo homem. A Constituição Federal do Brasil e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), para proteger esse ambiente, criaram instrumentos preventivos, sendo um dos mais relevantes o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Sua finalidade é identificar e avaliar, previamente, os possíveis impactos positivos e negativos sobre o entorno de uma determinada área, decorrentes da implantação de atividades e empreendimentos no local. Nesse contexto, esse artigo tem como objetivo analisar a importância do EIV no processo de planejamento e gestão do espaço urbano, buscando garantir e ampliar a qualidade de vida nas cidades contemporâneas. A partir dessa análise pode-se constatar que o potencial do EIV ainda está subutilizado, há muito mais a ser explorado. Existem dificuldades para regulamentar e implementar essa ferramenta, pouco familiar junto à sociedade e aos órgãos públicos, sendo necessário aperfeiçoar os procedimentos e as metodologias empregadas, permitindo sua aplicação com maior eficiência.

**Palavras-chave:** EIV. Cidades. Qualidade de vida. Planejamento Urbano.

### Introdução

Os primeiros agrupamentos humanos de localização fixa se iniciaram de maneira desordenada e sem qualquer tipo de planejamento, originados pela necessidade de contato, comunicação, organização e troca entre as pessoas. Assumiam espontaneamente a configuração física mais apropriada ao fim a que se destinavam. Fica evidente, portanto, que os primeiros fatores condicionantes do Urbanismo foram nitidamente funcionais.

O advento da era industrial provocou uma revolução nas várias formas de uso do solo, determinando o desenvolvimento básico das cidades, ao longo do tempo, tal como se apresentam hoje. A escassa presença de planejamento urbano naquela época, aliada às crescentes e constantes transformações que ocorreram, contribuiu para a expansão acelerada das cidades, impactando nas suas condições de infraestrutura, equipamentos e qualidade de vida.

Em relação ao Brasil, a partir da década de 60 o país passa a conviver com um alarmante êxodo rural, alavancado pela modernização da agricultura, e pelos

---

<sup>10</sup> Pós Graduada em Engenharia de Trânsito pela PUCRS (2003); Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela UFRGS (1977). E mail: fatiramos@yahoo.com.br

altos índices de industrialização, principalmente nos centros urbanos. A preocupação em se ordenar de forma controlada os espaços urbanos no nosso país aparece nessa época, e culmina com a inserção de um capítulo na Constituição Federal de 1988, totalmente voltado ao ordenamento territorial nos espaços urbanos. Esse artigo tem como consequência a criação e promulgação da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade (EC). Ela estabelece diretrizes gerais da política urbana, trata de assuntos de interesse social que dizem respeito ao uso da propriedade em defesa dos interesses coletivos, do equilíbrio ambiental, e da promoção do pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades.

O Estatuto introduz um novo instrumento denominado Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), foco desta pesquisa. A partir da sua instituição pelo EC, o EIV consolida-se como instrumento de análise de impactos decorrentes da implantação e funcionamento de empreendimentos urbanos. Os resultados dessa análise geram um documento de informações técnicas chamado de Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV), que irá detectar a necessidade ou não de medidas destinadas a compatibilizar, compensar ou prevenir os impactos. Através dessas medidas o empreendedor assume o compromisso de solucionar possíveis conflitos de interesses com a vizinhança atingida pelo seu negócio.

O EC institui também que os usos que dependerão de elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações serão definidos por lei municipal. Ao delegar para os municípios a regulamentação da lei, o EC procurou respeitar diferenças estruturais e locais de cada município, permitindo-lhes adequar o instrumento para a aplicação nos seus territórios. Ainda existem problemas na implementação do EIV, e pode-se atribuí-los ao desconhecimento, por grande parte da sociedade e do meio técnico, desse instrumento relativamente recente, bem como à indefinição dos âmbitos e competências dos elementos envolvidos nesse processo.

A escolha do tema se justifica amplamente pela importância que o EIV assume após sua instituição pelo Estatuto da Cidade. Com uma legislação adequada e pertinente ao território em que se insere, o EIV pode-se tornar um

grande aliado na busca por soluções inteligentes e eficazes no ordenamento dos espaços urbanos, assegurando o direito às cidades sustentáveis para as presentes e futuras gerações, e estabelecendo novos conceitos de gestão democrática.

O trabalho se desenvolve inicialmente num universo mais amplo, baseado no material teórico pesquisado, isto é, nas legislações e regulamentações existentes sobre o tema selecionado. A partir daí se acrescenta também a realidade local do município de São Leopoldo, onde a pesquisadora exerce sua atividade, e a forma como o tema está sendo interpretado e aplicado. As metodologias utilizadas nessa pesquisa foram de natureza aplicada, para gerar conhecimentos de uso prático; exploratória quanto aos objetivos, para trazer maior familiaridade ao assunto escolhido; bibliográfica pelo procedimento técnico, desenvolvida em livros e artigos científicos; e pela abordagem do problema, qualitativa, capaz de produzir novas informações.

O objetivo geral do trabalho se constitui em comprovar a relevância do EIV como um instrumento de gestão urbana, ambiental e democrática, que possui grande capacidade de ordenar as cidades de forma mais humana e sustentável. Ao identificar, avaliar e prevenir os possíveis impactos, benéficos ou não, que possam resultar da implantação de empreendimentos em determinada zona urbana, o EIV se soma a outros instrumentos na construção de espaços que possam oferecer maior satisfação e qualidade de vida à população. Os objetivos específicos foram concentrados em: estudar com mais profundidade a ferramenta do EIV, desde seu surgimento até a forma como está sendo aplicado; agregar mais conhecimento e domínio sobre o assunto; executar com mais eficiência a análise dos processos de EIVs no município de São Leopoldo.

## **2.Origem do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)**

O Brasil possui uma relação histórica de poder embasado na propriedade privada da terra. Tal relação remonta ao período em que o meio rural abrigava a maioria populacional, e o meio urbano a minoria. A partir do momento em que

essa relação se inverteu (década de 60), constituíram-se populações marginalizadas dentro dos complexos urbanos. A migração campo/cidade transformou os espaços urbanos na base material e estrutural de sustentação da vida humana e de suas atividades. Essa urbanização ocorreu de forma intensa, comprometendo ainda mais os problemas socioespaciais já existentes.

Com tantos novos desafios surgindo, os municípios assumem a administração e gerenciamento do solo que lhes compete, bem como os conflitos decorrentes dessa ocupação desordenada. Esse compromisso se faz sem nenhum aporte jurídico ou financeiro, e permanece submetido à convivência com os privilégios e interesses privados da classe detentora da propriedade da terra.

A remodelação do cenário urbano favorece o início, na década dos anos 60-70, do Movimento Nacional Pela Reforma Urbana, que reuniu profissionais ligados ao urbanismo, como geógrafos, arquitetos e urbanistas, entre outros, juntamente com os movimentos sociais, entidades sindicais, acadêmicas, integrantes da Igreja Católica, profissionais, ONGs, servidores públicos, além de prefeitos e parlamentares. Posteriormente, na década de 80, com o avanço do movimento de democratização no país, intensificou-se a pressão social no sentido de haver uma interferência maior do estado diante da problemática urbana.

Em 1986, com a Assembleia Nacional Constituinte, via “emendas populares”, a pauta da problemática urbana entrou no debate e passou a ser considerada. A resposta, tímida, mas que abriria caminho para novas posições, veio na Constituição Federal (CF) de 1988, com a inserção do capítulo intitulado “Da Reforma Urbana”, dedicado às políticas urbanas. Nesse capítulo se incluem os artigos 182 e 183, uma vitória da ativa participação dos movimentos sociais em defesa do direito à cidade, à habitação, ao acesso a melhores serviços públicos e, por decorrência, a oportunidade de vida urbana digna para todos, bem como a participação popular nas decisões de interesse público:

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

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para

idades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

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

[...]

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

[...]

Porém, havia a necessidade desses artigos serem regulamentados por lei, o que somente ocorreu depois de muita tramitação legislativa, muitos embates travados entre inúmeros e diversificados interesses em jogo sobre o futuro destino de nossas cidades, e treze anos após a Constituição Federal de 1988. A Lei nº 10.257/2001, mais conhecida como O Estatuto da Cidade (EC), foi promulgada em 2001, normatizando tais artigos, e consolidando diretrizes nacionais e gerais da política urbana, priorizando a participação democrática, e a prevenção de conflitos:

#### CAPÍTULO I - DIRETRIZES GERAIS

Art. 1. Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; [...]

[...] V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: [...]

[...] d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; [...]

[...] g) a poluição e a degradação ambiental; [...]



[...] Art. 3. Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I - legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II - legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

[...]

[...] CAPÍTULO II - DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Seção I - Dos instrumentos em geral

Art. 4. Para os fins desta Lei serão utilizados, entre outros instrumentos:

[...] III - planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor; [...]

[...] VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º - Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei. [...]

O EC foi inovador em vários aspectos, e um deles é a proposta do instrumento denominado Estudo de Impacto de Vizinhança, o EIV, objeto dessa pesquisa, e tratado na Seção XII - Do Estudo de Impacto de Vizinhança:

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

I - adensamento populacional;

II - equipamentos urbanos e comunitários;

III - uso e ocupação do solo;

IV - valorização imobiliária;

V - geração de tráfego e demanda por transporte público;

VI - ventilação e iluminação;

VII - paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévios de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

É importante esclarecer alguns conceitos relacionados ao tema em

questão:

- Vizinhança – num sentido amplo, traçando aspectos conceituais, o termo vizinhança “pode ser entendido como a parcela do terreno sujeita ao impacto em análise” (LOLLO E RÖHM, 2005, s.p.). Segundo os autores, apesar desse conceito ser simples, o significado espacial do termo vizinhança deve ser tratado com flexibilidade, já que sua delimitação depende do empreendimento em análise, e do impacto a ser considerado. A noção de vizinhança como unidade comunitária, e não mais como mera condição de lindeiros foi outra inovação do EC: como simples vizinhos limítrofes as relações de direitos e deveres eram regulamentadas pelo Código Civil Brasileiro, de modo muito pontual. Nesse novo conceito de vizinhança o perímetro de influência fica expandido, e compreende as incomodidades e repercussões de toda uma zona ou região. “As definições dos limites da vizinhança, por exemplo, evitam que os estudos sejam muito abrangentes, fugindo dos objetivos propostos, ou restritos aos lotes vizinhos, configurando um termo de concordância dos confrontantes” (TOMANIK, 2008, p.122).
- Incomodidade – estado de desacordo de uso ou atividade com os condicionantes locais, causando reação desfavorável sobre a vizinhança, tendo em vista sua estrutura física e vivências sociais.
- Impacto de vizinhança – interferência significativa na infraestrutura urbana de um modo geral, causada pela implantação de um empreendimento ou atividade, e que pode provocar a deterioração ou melhoria das condições da qualidade de vida da população.

À análise desse conjunto de relações envolvendo empreendimentos, vizinhança, incomodidade, denominamos de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Os impactos podem ser positivos ou negativos, variando em função da escala (tamanho) e da atividade econômica que irá ocupar um espaço geográfico. Com efeito, o EIV é um estudo prévio que deve ser associado a todo processo de implementação de um empreendimento, desde seu anteprojeto, até as conjecturas posteriores a sua efetivação, o que garante sua aprovação e viabilização.

Por muito tempo entendeu-se que os zoneamentos de funções no território

da cidade resolveriam as questões de incomodidade, mas o zoneamento funcional não demonstrou ser suficiente, pois não impediu sérias situações de conflitos de interesses no meio urbano. Por outro lado estancou empreendimentos que, em primeira análise, seriam vedados a determinados setores, mas que na prática trariam pouca ou nenhuma incomodidade e interferência ao seu entorno.

O EIV veio para evitar e corrigir distorções de distribuições de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, bem como para buscar a recuperação ou retorno de investimentos públicos aplicados na melhoria e qualificação urbana. Esse tipo de estudo já existia antes do EC, mas tinha o viés puramente ambiental, isto é, focado em diagnosticar e sanar os impactos causados no meio ambiente natural, com a exigência de Estudo de Impacto Ambiental - EIA. Após o EC introduziu-se como inovação a análise do ambiente construído, e das inter-relações humanas decorrentes da sua condição urbana e da convivência entre municípios. Por conta dessa correspondência de função aplicada a âmbitos diferentes, mas correlatos, pois o meio construído é sempre precedido de um meio natural, não construído ou não urbanizado, alguns equívocos de atribuições ocorreram. Como diz Tomanik:

(...) O EIV apresenta potencialidades como instrumento de licenciamento integrado. Entretanto, a integração das licenças urbanística e ambiental não ocorre espontaneamente, mas através de uma regulamentação pautada na conexão das duas políticas. É preciso delimitar o que se espera da aplicação do EIV e os limites de sua análise. O Estatuto da Cidade dispõe que a apresentação do EIV não substitui a elaboração do EIA, portanto, as relações de complementaridade entre os dois estudos devem estar delineadas na legislação municipal. Sobre esse aspecto, a regulamentação específica deve, ainda, subsidiar os técnicos e empreendedores com a conceituação pertinente à aplicação do instrumento (TOMANIK, 2008, p.83).

Esse caráter de mediação torna o EIV um instrumento preventivo, que tem como finalidade, no dizer do próprio Estatuto, “evitar o desequilíbrio no crescimento urbano e garantir condições mínimas de ocupação dos espaços habitáveis” (EC, 2001), e deve ser obrigatoriamente implementado na grande maioria das cidades, constando efetivamente em seus Planos Diretores. Dessa forma as administrações municipais ganham poderes para gerir a ocupação pelos

particulares, autorizando-as a introduzir elementos modificadores nos projetos propostos, em busca de melhor equilíbrio urbano.

O EIV guarda alguns aspectos que lhe são específicos:

- O EIV só é solicitado mediante um processo administrativo de licenciamento, como resposta a uma intervenção urbana, ou que altere um conjunto de centralidades urbanas estabelecido.
- O EIV pressupõe a análise de um projeto pré-existente. Sobre este projeto é que serão elaborados os cenários e estimativas que compõem o próprio EIV.
- Não se elabora EIV para discussão de alternativas locacionais. As possibilidades de impactos são específicas para a vizinhança analisada. Estes impactos se originam nas alterações introduzidas num sistema em equilíbrio que é local e, portanto, único no tecido urbano.
- O EIV não substitui as normas de ordenamento e gestão urbana (Plano Diretor, Código de Posturas, Zoneamento Urbanístico), mas antes as têm por pressuposto para a análise dos impactos.

## **2.1 Critérios mínimos exigidos para análise do EIV**

O artigo 37 do EC determina um conteúdo mínimo obrigatório a ser apreciado pela análise do EIV, que aborda as seguintes questões:

1. Adensamento populacional – a qualidade de vida da vizinhança está diretamente ligada à sua infraestrutura, que garante boas condições de moradia, de trabalho, de circulação, de lazer, de serviços básicos, etc. O adensamento populacional pode gerar sobrecarga nessa infraestrutura, por isso a necessidade de estudo detalhada no que se refere à quantidade e fluxo de pessoas adicionais que o empreendimento pode trazer ao local.
2. Equipamentos urbanos e comunitários – nos termos da Lei 6.766/79, “consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado” (art. 5º, parágrafo único). Assim sendo, o EIV é responsável por verificar quais desses equipamentos precisarão ser instalados, ou ter a

capacidade aumentada, de forma a suportar o aumento de seus usos.

3. Uso e ocupação do solo – deverá verificar se a zona de instalação do empreendimento permite o uso e a ocupação pretendidos, devendo avaliar também se os incômodos e impactos da atividade serão ou não compatíveis com o zoneamento pré-estabelecido, bem como se a infraestrutura previamente existente suportará o nível de interferência a ser aplicada no local. Além disso, é preciso observar que os tipos de uso e de ocupação do solo podem revelar por si só se causarão impactos ao ambiente vizinho.

4. Valorização imobiliária – certo de que a valorização imobiliária é indicativa do correto uso das funções sociais da propriedade, o EIV é responsável por verificar se o empreendimento é capaz de valorizar a área e, por consequência, os vizinhos, ou ao contrário, desvalorizá-los.

5. Geração de tráfego e demanda por transporte público – a circulação é considerada uma das funções básicas da cidade. O direito de ir e vir é resguardado pela Constituição (art. 5º, LXVIII) e, de alguma forma, o trânsito intenso impede o exercício desse direito de forma plena. Dessa forma, pelo fato de todo empreendimento gerar reflexos no sistema viário da cidade, e demanda por transporte público e estacionamentos, o EIV analisará as vias de circulação do entorno, como também quais as medidas que o próprio empreendimento deverá tomar com relação à questão. Ademais, preverá o que diz respeito a semáforos e sinalizações, se ela existe, se é suficiente, e em caso contrário, quais as modificações a serem feitas.

6. Ventilação e iluminação – ligadas à saúde humana, é essencial que se preveja a ventilação e circulação do empreendimento e seu entorno. Os empreendimentos deverão ser construídos de forma a garantir que a passagem de luz e ar entre eles e as edificações próximas sejam suficientes ao conforto e necessidade dos cidadãos urbanos.

7. Paisagem urbana e patrimônio natural e cultural – a estética urbana se manifesta tanto nas construções como nos logradouros urbanos, compreendendo o traçado urbano, as áreas verdes e outras formas de arvoredos, as fachadas arquitetônicas e o mobiliário urbano, com suas várias espécies. José Afonso da

Silva, em sua obra *Direito Urbanístico Brasileiro*, assim comenta:

A boa aparência das cidades surte efeitos psicológicos importantes sobre a população, equilibrando, pela visão agradável e sugestiva de conjuntos e de elementos harmoniosos, a carga neurótica que a vida citadina despeja sobre as pessoas que nelas hão de viver, conviver e sobreviver. (SILVA, 2012, p. 292-293).

Já o artigo 36 do EC estabelece que lei municipal irá definir os empreendimentos e atividades que dependerão de elaboração de EIV para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento, a cargo do poder público municipal. Essa lei deve contemplar, além de todos os quesitos mínimos, outros que considerar relevantes para atender seu espaço urbano. Sendo assim, a adoção do EIV como instrumento de políticas públicas é ainda muito desigual no Brasil. Quando regulamentado e aplicado, varia de município para município, devido às diferenças metodológicas entre os estudos, adaptados para atender às exigências diversas. Destaca-se ainda que a elaboração do EIV não é dirigida apenas aos particulares, mas também ao poder público, pois o objetivo de se adequar o empreendimento ao meio ambiente em que será inserido deve ser perseguido igualmente por todos os atores sociais.

O EIV poderá concluir pela necessidade de se prestar uma contrapartida para viabilizar o empreendimento, de modo a compensar o transtorno causado à coletividade em virtude da implantação do novo projeto, podendo-se exigir, por exemplo: no caso de adensamento populacional, áreas verdes, escolas, creches ou algum outro equipamento comunitário; no caso de impacto sobre o mercado de trabalho, postos de trabalho dentro do empreendimento, ou iniciativas de recolocação profissional para os afetados; no caso de atividade que sobrecarregue a infraestrutura viária, investimentos em transportes coletivos, entre outros.

## **2.2 Medidas reparadoras**

Podem-se classificar as medidas em:

- Mitigadoras – destinadas a prevenir impactos adversos, ou a reduzir aqueles que não podem ser evitados.

- Compensatórias – destinadas a compensar impactos irreversíveis, que não podem ser evitados.
- Compatibilizadoras – destinadas a compatibilizar o empreendimento com a vizinhança nos aspectos relativos à paisagem urbana, rede de serviços públicos e infraestrutura.

As consequências práticas da elaboração do EIV têm sua maior expressão na utilização de medidas mitigadoras ou compensatórias pelo planejador. O mecanismo consiste na proposição de medidas, equipamentos ou procedimentos, de natureza preventiva, corretiva ou compensatória, que serão adotados para mitigar os impactos negativos diagnosticados em cada fase da atividade modificadora. Mais do que buscar o retorno de valor à região onde se instala o empreendimento, a medida mitigadora é estabelecida com a premissa de que a atividade é concebida para que ocorra sua adaptação ao território, porém exige-se algum tipo de ônus ou investimento suplementar para que também o território se adapte ao empreendimento, seja em termos de sua absorção por uma estrutura existente, ou pelos acréscimos ou decréscimos de valor em cada um dos atributos da análise.

O poder público municipal, por ser a esfera de governo mais próxima do cidadão e, portanto, da vida de todos, tanto na cidade ou na área rural, é o que tem melhor capacidade para constatar e solucionar os problemas do dia-a-dia. Essa proximidade permite, ainda, maior articulação entre os vários segmentos que compõem a sociedade local, com a participação das associações de moradores, representantes dos interesses privados e organizações não governamentais, na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas. Em decorrência disso, a administração municipal pode solicitar, em termos de medidas mitigadoras, que o ente responsável pela ação modificadora seja responsabilizado por este ônus ou investimento suplementar, com o intuito de manter ou aperfeiçoar a qualidade de vida no entorno do espaço construído. Atende-se também a novas necessidades específicas de infraestrutura, relacionadas a requisitos dos sistemas de transporte e circulação, ou de aumento na capacidade de redes de infraestrutura como drenagem, esgotamento sanitário ou iluminação pública.

Nas análises de EIV constata-se a prática recorrente de considerar as adequações de infraestrutura urbana decorrentes do empreendimento como de responsabilidade do Poder Público. Entretanto, alguns dos condicionantes constituem-se, na verdade, em medidas compensatórias de responsabilidade do empreendedor, como a implantação de passarelas, semáforos e faixas de pedestres nas avenidas lindeiras. O município não pode arcar com custos que outro empreendimento, talvez com características diversas do primeiro, não demandaria. Caso a atividade proposta gere um fluxo de pessoas e veículos incomum para a vizinhança onde irá se localizar, as alterações viárias constituem-se em responsabilidade do empreendedor, pois de outra forma o incremento nos deslocamentos não existiria.

### **2.3 EIV em São Leopoldo**

A Lei Municipal nº 6.020, de 26 de julho de 2006, foi a primeira a regulamentar o EIV no município de São Leopoldo. Em dezembro do mesmo ano foi aprovado o Plano Diretor (PD), e nele havia um capítulo dedicado ao EIV. Porém a Lei nº 6.020 foi revogada pela Lei Municipal nº 6.463, de 17 de dezembro de 2007, que instituiu o Código Municipal de Meio Ambiente e Zoneamento Ambiental, e quase sem alteração, as disposições sobre o EIV foram inseridas no seu Capítulo VI, composto pelos artigos 209 a 217. Essa é a lei em vigência até o momento.

Com a revisão do PD, prevista para 2016, a normatização do EIV foi revista e incluída nesse estudo. Esse novo projeto de lei aguarda aprovação, e propõe mudanças significativas, que deverão tornar mais eficientes e menos burocráticos os processos de EIV. Conforme Capítulo VI:

Art. 210 Dependência de elaboração de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança - EIV - e do respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança - RIV, a serem submetidos à análise, aprovação de projeto para obtenção de licenciamento ou autorização de construção ou funcionamento nos órgãos municipais competentes, os seguintes empreendimentos e atividades privados ou públicos, tais como:

I - assistência médica sem internação, laboratórios de análises clínicas e



patológicas, instalações radiológicas, de radioterapia, quimioterapia e quimioterapia;

II - clínicas veterinárias com internação ou guarda de animais;

III - serviços de diversões, incluindo boliches, restaurantes, boates, casas de festas e estabelecimentos com música ao vivo ou mecânica;

IV - creches e estabelecimentos de ensino pré-escolar, de ensino fundamental e não seriados, incluindo cursos de línguas, dança, música, artes marciais, academias de ginástica, com Área Construída Computável - ACC - igual ou superior a 2.500m<sup>2</sup> - dois mil e quinhentos metros quadrados;

V - estabelecimentos de ensino médio, superior e técnico-profissionalizantes e cursos preparatórios com Área Construída Computável - ACC - igual ou maior a 5.000m<sup>2</sup> - cinco mil metros quadrados;

VI - centros culturais, museus, entrepostos, armazéns, depósitos, centros comerciais, shopping centers, lojas de departamentos, supermercados e hipermercados, pavilhões de feiras e exposições com Área Construída Computável - ACC - igual ou superior a 10.000m<sup>2</sup> - dez mil metros quadrados;

VII - assistências médicas com internação com Área Construída Computável - ACC - igual ou superior a 15.000m<sup>2</sup> - quinze mil metros quadrados;

VIII - cinema, teatro, locais de culto e auditório com Área Construída Computável - ACC - acima de 2.000m<sup>2</sup> - dois mil metros quadrados;

IX - escritórios para prestação de serviços e meios de hospedagem em geral, exceto hotéis-residência, residenciais com serviço ou similares, com Área Construída Computável - ACC - acima de 10.000m<sup>2</sup> - dez mil metros quadrados;

X - edificações ou grupamento de edificações com uso comercial ou misto, individual ou coletivo, com área edificável computável igual ou superior a 15.000 m<sup>2</sup> - quinze mil metros quadrados;

XI - edificações ou grupamento de edificações com uso residencial e hotéis-residência, residenciais com serviço ou similares com área edificável computável igual ou superior a 20.000m<sup>2</sup> - vinte mil metros quadrados;

XII - edifícios garagem com Área Total Construída - ATC - igual ou superior a 10.000m<sup>2</sup> - dez mil metros quadrados;

XIII - garagens de veículos de transportes coletivos, de cargas, transportadoras ou táxis, com Área Total Construída - ATC - igual ou superior a 3.000m<sup>2</sup> - três mil metros quadrados - ou com Área de Terreno - AT - igual ou superior a 5.000m<sup>2</sup> - cinco mil metros quadrados;

XIV - loteamentos e condomínios com Área de Terreno - AT - igual ou superior a 50.000m<sup>2</sup> - cinquenta mil metros quadrados;

XV - clubes recreativos ou desportivos com Área de Terreno - AT - de até 20.000m<sup>2</sup> - vinte mil metros quadrados;

XVI - edificações ou grupamento de edificações com uso industrial, com Área Total Construída - ATC - igual ou superior a 4.000 m<sup>2</sup> - quatro mil metros quadrados - ou com Área de Terreno - AT - igual ou superior a 5.000 m<sup>2</sup> - cinco mil metros quadrados;

XVII - empreendimentos com uso extraordinário destinado a esportes e lazer, tais como parques temáticos, autódromos, estádios e complexos esportivos;

XVIII - empreendimentos que requeiram movimento de terra com volume igual ou superior a 30.000m<sup>3</sup> - trinta mil metros cúbicos;

XIX - intervenções e empreendimentos que constituam objeto de uma operação urbana consorciada;

- XX - terminais rodoviários, metroviários e hidroviários;
- XXI - túneis, viadutos, garagens subterrâneas, vias expressas rodoviárias e metroviárias;
- XXII - postos de abastecimento de combustíveis;
- XXIII - intervenções que modifiquem o sistema viário implantado ou previsto na legislação;
- XXIV - estabelecimentos prisionais;
- XXV - instalação de Estação de Rádio Base - ERB.

Art. 211 O Estudo de Impacto de Vizinhança e seu respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança - EIV/RIV - deverão ser elaborados de forma a permitir a avaliação dos impactos benéficos e dos adversos que um empreendimento ou atividade causará na sua vizinhança, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I - adensamento populacional;
- II - equipamentos urbanos e comunitários;
- III - uso e ocupação do solo;
- IV - valorização imobiliária;
- V - geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI - ventilação e iluminação;
- VII - paisagem urbana e patrimônio natural e cultural;
- VIII - nível de ruídos;
- IX - qualidade do ar;
- X - vegetação e arborização urbana;
- XI - capacidade da infraestrutura de saneamento.

Art. 212 O Estudo de Impacto de Vizinhança e seu respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança - EIV/RIV - deverão conter, no mínimo, os itens abaixo, contemplando as questões relacionadas no artigo anterior:

I - apresentação das informações necessárias à análise técnica de adequação do empreendimento ou atividade às condições locais e de suas alternativas tecnológicas, contendo no mínimo indicação de:

- a) localização;
- b) atividades previstas;
- c) áreas, dimensões, volumetria e acabamento da edificação projetada;
- d) levantamento planialtimétrico do terreno;
- e) mapeamento das redes de água pluvial, água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública e telefonia no perímetro do empreendimento;
- f) indicação de entradas, saídas, geração de viagens e distribuição no sistema viário;

II - descrição da área de vizinhança e da respectiva população residente, indicando no mínimo:

- a) levantamento dos usos e volumetria de todos os imóveis e construções existentes, localizados na área de vizinhança, conforme definida nesta lei;
  - b) indicação das zonas de uso constantes da legislação de uso e ocupação do solo na área de vizinhança, conforme definida nesta lei;
  - c) indicação dos bens tombados em nível municipal, estadual e federal, na fração urbana e no raio de 100m - cem - metros contados do perímetro do imóvel ou imóveis onde o empreendimento está localizado;
- III - compatibilização com planos e programas governamentais, com a legislação urbanística e ambiental e com a infraestrutura urbana e o sistema viário na área de vizinhança, contemplando no mínimo os seguintes aspectos:

- a) demarcação de melhoramentos públicos, em execução ou aprovados por lei na vizinhança;

- b) certidão de diretrizes referentes à adequação ao sistema viário fornecida pelo órgão municipal competente;
- c) demonstração da viabilidade de abastecimento de água, de coleta de esgotos, de abastecimento de energia elétrica, declarada pela respectiva concessionária do serviço;
- IV - identificação e avaliação dos impactos na área de vizinhança durante as fases de implantação, operação ou funcionamento e, quando for o caso, de desativação do empreendimento ou atividade, contendo no mínimo:
  - a) destino final do material resultante do movimento de terra;
  - b) destino final do entulho da obra;
  - c) existência de arborização e de cobertura vegetal no terreno;
  - d) produção e nível de ruído;
- V - definição de medidas mitigadoras, compatibilizadoras e compensatórias;
- VI - elaboração de programas de monitoramento dos impactos e da implementação de medidas mitigadoras.

O art. 210 define todos os empreendimentos que devem elaborar o EIV e seu respectivo RIV, alguns classificados pela escala de tamanho, tendo por referência sua área; outros conforme a periculosidade que envolve sua atividade, ou ainda aqueles que pela própria natureza causam impactos.

Observa-se no art. 211 que os critérios exigidos para análise no município de São Leopoldo foram ampliados, evidenciando grande preocupação com a poluição sonora, visto tratar-se de um dos males que maior incômodo causa à vizinhança, especialmente se for residencial. A observância das normas de vizinhança quanto ao controle acústico demonstra comportamento de urbanidade e cortesia, essenciais na convivência diária. Neste sentido, bares, igrejas, clubes e demais atividades que reproduzam vibrações sonoras acima dos decibéis tolerados, geram poluição sonora e, por isso, devem sofrer restrições. Nesses casos o empreendimento deve apresentar também Laudo Acústico, que será confrontado com Laudo semelhante realizado pela administração municipal. Conforme resultados, serão definidas medidas passíveis de reverter as incomodidades geradas pelo barulho.

A Resolução CONAMA nº 01/90 e a NBR 10.152 dispõem sobre padrões de emissão de ruídos, e fornecem os níveis de conforto acústico. Os municípios podem e devem legislar sobre o assunto, e adotar padrões ainda mais rigorosos que os estabelecidos na legislação federal. Além disso, podem também estabelecer horários para o funcionamento de empreendimentos geradores de

ruídos, para atividades como carga e descarga, obras de construção civil, e realização de eventos públicos.

#### **2.4 Dificuldades na implementação do EIV**

A regulamentação do EIV pelo município independe do Plano Diretor. Todavia, é desejável que os dois instrumentos sejam implementados, se possível, concomitantemente, pela complementaridade que há entre ambos. Mesmo com a constatação da importância inegável dos instrumentos de ordenação territorial urbana e controle de impactos, dentre os quais o EIV, diversos obstáculos comprometem sua formulação, legalização e aplicação, a começar pela falta de conhecimento e intimidade com o instrumento, tanto por parte dos legisladores e administradores municipais, quanto por parte da sociedade.

É possível, também, que a demora na regulamentação do EIV nos municípios brasileiros ainda não tenha se efetivado pela dificuldade de definir âmbitos e competências, levando os próprios técnicos que trabalham com o planejamento urbano a optarem por utilizar outros instrumentos de regulação urbana ou ambiental, em detrimento do EIV. Esses técnicos, às vezes não especializados, ficam sujeitos a pressões de todo tipo, vindas do setor econômico, que tem pressa em aprovar seus empreendimentos, defendidos pela sua capacidade de gerarem desenvolvimento e emprego, e não querem discussões mais aprofundadas; e do poder público, com toda sua burocracia, e falta de infraestrutura administrativa, tentando estabelecer diretrizes e estratégias de planejamento que implicam a consideração de uma escala temporal mais ampla. Soma-se a isso o entrave político, às vezes com pouco ou nenhum interesse em regulamentar e adequar o instrumento. Em sua obra *Cidades Sustentáveis, Canepa (2007)* aponta as dificuldades de se implantar efetivamente o EIV:

O grande desafio, entretanto, é conseguir chegar a uma equação satisfatória entre os ônus e os benefícios de cada empreendimento, visando não só a sua vizinhança imediata, mas também o conjunto da população. Pois muitos empreendimentos (aliás, qualquer empreendimento) causam impactos, mas são também fundamentais para o funcionamento da cidade. (CANEPA, 2007, p. 227).

Por analogia à legislação ambiental brasileira, os empreendedores acabam se responsabilizando pela contratação de equipes elaboradoras do EIV, arcando com os custos das análises a serem efetuadas. Instaura-se um processo no qual o poder público determina os requisitos a serem cumpridos no EIV, normalmente por meio de um termo de referência, e analisa os resultados produzidos, sem qualquer controle ou questionamento sobre a capacidade técnica das equipes contratadas. Observa-se que muitos desses estudos carecem de análises multidisciplinares inclusivas e abrangentes, limitando-se a responder às exigências e questionamentos instituídos pela administração municipal. Por um lado a população, passível de ser afetada pelo empreendimento a ser implantado, dispõe de pouco conhecimento sobre os problemas advindos dessa implantação, e sua participação efetiva na tomada de decisão é bastante reduzida. Por outro lado, após a aprovação e instalação do empreendimento, ações previstas na mitigação de seus impactos, e para as quais são estabelecidos, no próprio EIV, critérios de medição de sucessos ou fracassos, deixam de ser monitoradas e, na prática, verifica-se o descumprimento dessas medidas ou seu abandono com o correr do tempo.

Como resultado tem-se o desperdício de recursos públicos e particulares, desequilíbrios e distorções nas dinâmicas urbanas, insatisfação da população, subutilização de infraestruturas, poluição, geração dos mais diversos tipos de passivos para gerações futuras. Enfim, uma utilização incorreta de recursos finitos, que se choca com os princípios contemporâneos de responsabilidade, economicidade e sustentabilidade na gestão das cidades.

O EIV ainda é um instrumento novo de planejamento e gestão do espaço urbano. Como toda ferramenta, fruto de políticas públicas e sustentadas por Lei Federal, o espaço de tempo entre sua promulgação em instância nacional e seus desdobramentos em escala municipal deixa muitas lacunas, que só se preencherão mediante muito empenho. Seu aperfeiçoamento depende de uma soma de esforços, que envolve discutir as diversas metodologias para sua elaboração, a aplicação de elementos estruturados em cada aspecto específico, possibilidades de aumento em sua eficácia para a detecção de impactos, e um

maior entendimento destes processos pelos atores envolvidos, em especial as administrações municipais e a população impactada.

### **3. Conclusão**

O mundo hoje é urbano, grande parte da população se concentra nas cidades. Essa organização viva, dinâmica, com suas diversificadas partes em permanente interação, continua a ser um desafio para os urbanistas. Considerando-se que os problemas urbanos fazem parte do nosso cotidiano, não são novos, são vários, e cada vez mais se avolumam, não é exagero dizer que nossas cidades caminham na direção da insustentabilidade: veem-se periferias longínquas e desprovidas de serviços e equipamentos urbanos essenciais; favelas, invasões, vilas e alagados nascendo e se expandindo; a retenção especulativa de terrenos constante; o adensamento e a verticalização sem precedentes; a poluição de águas, do solo e do ar assumindo grandes proporções.

Recentemente, refletindo a consciência de que o meio urbano é o ambiente com o qual os seres humanos mais interagem, evidenciou-se que a qualidade de vida nas cidades está diretamente associada ao controle das atividades nelas desenvolvidas. É possível reverter cenários desfavoráveis através da implementação de mecanismos de gestão urbana. Um destes instrumentos é o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), previsto no Estatuto da Cidade, que tem sua matriz no cumprimento da função social da propriedade, mas cuja regulamentação depende de lei municipal específica.

Na esfera municipal, o poder público sempre teve privilegiado e destacado papel. Hoje, contudo, ele assume função de protagonista, como o principal responsável por sua política urbana, estabelecida no Plano Diretor, visando garantir a todos o direito à cidade e à justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. O Município, portanto, é responsável por formular a política urbana e fazer cumprir, através do Plano Diretor, as funções sociais da cidade, possibilitando acesso e garantindo o direito, a todos que nela vivem, à moradia, aos serviços e equipamentos urbanos, ao transporte público, ao saneamento básico, à saúde, à educação, à cultura e ao lazer, todos eles direitos

intrínsecos aos que vivem na cidade.

Novos ares, novos instrumentos e muito trabalho pela frente se apresentam para todos os cidadãos brasileiros. A sociedade, a partir da nova lei, está convocada a examinar com atenção suas práticas e, ao revê-las, consagrar renovados comportamentos e ações. Ao viver e participar ativamente do que exigiu constar em lei, aprovada por seus representantes, estará avaliando continuamente sua aplicação para reforçar suas virtudes e corrigir os possíveis defeitos da legislação ora estabelecida. O processo é permanente, em especial por se tratar de instrumentos que a lei prevê serem aplicados em cidades, organismos dinâmicos por excelência.

Por fim, espera-se que o EIV promova a redescoberta do vínculo do cidadão com o espaço urbano onde vive, mediante a discussão das funções urbanas, dos fatores degradadores da cidade, das relações sociais e da manutenção ou mesmo retomada dos índices de qualidade de vida, fazendo o indivíduo entender-se como parte integrante do ecossistema e, portanto, responsável pela sustentabilidade do meio ambiente urbano.

A intenção maior dessa pesquisa foi a de analisar as origens do Estudo de Impacto de Vizinhança, suas características e funções, a fim de fazer com que essa importante ferramenta ganhe a projeção necessária para sua real aplicação, superando a visão fragmentada da cidade, e permitindo um controle regionalizado dos impactos ao meio ambiente urbano e à coletividade local.

### **Referências bibliográficas**

BRASIL. Lei nº 10.275, de 10 de julho de 2001. Estatuto da cidade: regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 11 jul. 2001.

CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis – O município como locus da sustentabilidade**. São Paulo: Editora RCS, 2007.

CHAMIÉ, Patrícia Maroja Barata. **Contexto Histórico, sob o enfoque urbanístico, da formulação e legalização do Estudo de Impacto de Vizinhança**. São Paulo, SP, 2010. Dissertação (Mestrado em Planejamento



Urbano e Regional). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.

COSTA, D. S. C. da. **O Estudo Prévio do Impacto de Vizinhança: Instrumento de Defesa do Meio Ambiente**. Araraquara, SP, 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional em Meio Ambiente). Universidade de Araraquara.

FREIRE, Gerson José de Mattos. **O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e seu potencial como ferramenta de planejamento**. Belo Horizonte, MG, 2015. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Escola de Arquitetura da UFMG.

LOLLO, J.A. & ROHM, S.A. Aspectos negligenciados em estudos de impactos de vizinhança. **Estudos Geográficos**, v. 3(2), p. 31-45, abr. 2007.

ROCCO, Rogério. **Estudo de Impacto de Vizinhança: instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis**. Rio de Janeiro, RJ, 2005. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

SAMPAIO, Luciana. **Estudo de Impacto de Vizinhança: sua pertinência e delimitação de sua abrangência em face de outros estudos ambientais**. Brasília, DF, 2005. Monografia (Especialização em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília.

SÃO LEOPOLDO. Lei nº 6.463, de 17 de dezembro de 2007. Código Municipal de Meio Ambiente e Zoneamento Ambiental. **Diário Oficial dos Municípios do Estado do RS**, São Leopoldo, 2007.

SILVA, José Afonso da Silva. **Direito Urbanístico Brasileiro**. Editora Malheiros, 2012.

SOARES, Lucélia Martins. Estudo de Impacto de Vizinhança. In: **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10257/2001**. São Paulo, SP, 2003.

TOMANIK, Raquel. **Estudo de Impacto de Vizinhança e Licenciamento Urbanístico-Ambiental: Desafios e Inovações**. São Carlos, SP, 2008. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana). Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, Universidade Federal de São Carlos.

UEZ, Fabíola. **Estudo Aplicado de EIV para o Município de São Leopoldo**. São Leopoldo, RS, 2015. Monografia (Especialização em Gestão Estratégica do Território Urbano). Universidade do Vale do Rio dos Sinos.



## A IMPORTÂNCIA DA TECNOLOGIA PARA O INCREMENTO DA ARRECADAÇÃO DE IPTU NO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO - RS

Michele Vieira Duarte Penna<sup>11</sup>

**Resumo:** O presente artigo procura descrever o uso da Tecnologia da Informação e Comunicação como meio de viabilizar o acesso aos serviços do Imposto Predial Territorial Urbano no município de São Leopoldo – RS, sendo uma grande aliada na gestão tributária, especialmente para contribuir numa maior arrecadação. O IPTU é um dos impostos próprios de maior relevância na composição da receita municipal, e os olhares estão voltados para o seu incremento. A metodologia usada foi bibliográfica, quantitativa e análise de estudo de caso. Os resultados demonstraram que nos 5 (cinco) anos posteriores a implantação do serviço eletrônico de emissão de guias no sítio do município de São Leopoldo a arrecadação aumentou em 60,82% e o acesso dos contribuintes ao serviço disponibilizado tem aumentado consideravelmente.

**Palavras chaves:** IPTU; TIC; Arrecadação.

### Introdução

A prestação de serviços dos governos com o auxílio das tecnologias de informação e comunicação - TIC e a presença do e-governo contribui para um processo que só avança e melhora a interação entre cidadãos e governos. Através das novas tecnologias, as administrações públicas estão cada vez mais ampliando as conexões com a sociedade, possibilitando o acesso aos serviços públicos de forma eficiente, rápida e transparente, colaborando desta forma para a construção da democracia.

A implantação de soluções tecnológicas como recurso para melhorar a arrecadação vem ganhando notoriedade como um novo paradigma de gestão pública, assim pode acelerar o processo de modernização e agilidade na forma de atender a demanda do seu público e, propiciar a automatização do processo com racionalização dos custos e grandes possibilidades de incremento de receitas.

---

<sup>11</sup> Técnica Contábil (1994); Licenciada em Educação Física pela UNISINOS(2001), Servidora Pública do Município de São Leopoldo desde 1995. E-mail: [michele.v.duarte@hotmail.com](mailto:michele.v.duarte@hotmail.com).

A motivação deste trabalho faz-se pela atual situação do município de São Leopoldo que não é diferente de algumas cidades do nosso Estado, conforme levantamento da FAMURS feito entre 20 de janeiro e 14 de fevereiro de 2017, onde 213 prefeituras do RS, 16,90% das cidades apresentaram um quadro de déficit nas contas e 73,71% executou medidas de redução de despesas. Segundo o Procurador Geral do Ministério Público de Contas do Rio Grande do Sul, não basta reduzir custos. “É preciso incrementar as receitas próprias”, por exemplo, a revisão da Planta de Valores para uma cobrança efetiva de IPTU.

É neste cenário de dificuldades econômicas que surge a necessidade de uma valorização da arrecadação municipal com os chamados impostos próprios, dentre eles o IPTU. Esse objeto de estudo, considerando a diminuição dos repasses das transferências governamentais e o desequilíbrio entre receita e despesa municipal, surge com um olhar diferente ao pouco explorado e conhecido IPTU. Segundo Afonso, Araújo e Nóbrega (2013, p.7) “apesar de ser um dos impostos clássicos dos sistemas tributários e ter grande importância para o financiamento dos governos locais em todo mundo, é relativamente pouco analisado e debatido.” Talvez para não se indispor com o eleitor a cobrança do IPTU tenha se tornado uma tarefa difícil, desestimulando o esforço do governo municipal para sua efetiva e justa cobrança.

O objetivo geral do trabalho foi descrever o uso da TIC como meio de viabilizar o acesso aos serviços contribuindo para o aumento da arrecadação de IPTU no município de São Leopoldo. Os objetivos específicos do artigo são: analisar o uso da TIC na administração pública e tributária; descrever a utilização do serviço eletrônico como facilitador para o aumento da arrecadação de IPTU. O trabalho se justifica na necessidade de busca de recursos para atender a demanda dos cidadãos, onde se considera que o reconhecimento da importância da arrecadação representa o aumento de qualidade na prestação dos serviços públicos, desta forma melhorando também a qualidade de vida dos cidadãos. Buscou-se analisar o uso da tecnologia para desenvolver práticas eficientes na gestão pública, possibilitando aos cidadãos o acesso as informações governamentais através da internet, permitindo a participação de todos e

melhorando a eficiência na busca de recursos, através da satisfação dos contribuintes no uso dos serviços on-line.

Este artigo será desenvolvido por meio de uma abordagem quantitativa, com pesquisa bibliográfica (livros, artigos e monografias), documental, bem como, um estudo de caso na Prefeitura Municipal de São Leopoldo, no período de 2000 até 2010. Na primeira parte de trabalho será abordado o conceito de TIC, o momento atual do assunto, sua relevância sobre o acesso dos cidadãos aos meios eletrônicos que estão à sua disposição. A segunda parte apresenta-se a definição do IPTU, seu papel importante na arrecadação no município de São Leopoldo.

## 2. Referencial teórico

Atualmente toda a sociedade de uma forma geral tem relação com as novas tecnologias de informações e de comunicação (TIC), no âmbito governamental não é diferente, pois com o crescimento da globalização no mundo foi necessário repensar a forma de administrar. Segundo Silva e Lima (2007, p.5), a movimentação dos “governos no mundo todo para o e-Gov, parece haver um entendimento internacional de que é o caminho para dinamizar a relação entre governo e cidadão e promover a democratização do século XXI, cunhada de democracia eletrônica.”

Através das ferramentas tecnológicas os governos devem ser eficaz, transparente e ágil. Isso inclui a melhoria dos processos de administração pública, aumento da eficiência, melhor governança, elaboração e monitoramento das políticas públicas, integração entre governos, e democracia eletrônica, representada pelo aumento da transparência, da participação democrática e accountability<sup>12</sup> dos governos (DINIZ; BARBOSA; JUNQUEIRA E PRADO, 2009).

---

<sup>12</sup> *Accountability*: Em se tratando da esfera pública, esse termo é relacionado à fiscalização, avaliação e à ética no trato do bem público, visto que seu significado remete à obrigação da prestação de contas de membros de um órgão administrativo ou instituição representativa às instâncias controladoras ou a seus representados. (Fonte: Fórum Nacional de Contabilidade

Vieira (2009, p.37) esclarece a importância da tecnologia da informação para as organizações públicas, afirmando:

No que se refere ao uso da Internet para fornecer serviços e informação, a adoção da infraestrutura e tecnologia da Internet abre um nível de serviço em prol da sociedade como um todo. O cidadão não fica limitado ao local físico no relacionamento com o governo porque através da Internet pode na sua casa, no trabalho e em qualquer lugar e horário acessar os diversos sites do governo.

Desta forma as tecnologias da informação e comunicação permitem e aceleram a participação da sociedade nas ações governamentais. Os artigos 30 e 156 da Constituição Federal esclarecem, que dentre outras atribuições, é competência dos municípios instituir e arrecadar tributos, dentre eles o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana. O complexo sistema tributário optou por instituir dois impostos sobre a propriedade imobiliária, o IPTU de competência municipal e o ITR de competência federal, neste trabalho abordaremos o IPTU, imposto cobrado na esfera municipal.

Conforme o art. 16 do CTN (1966, P. 3), “imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica ao contribuinte.” A vinculação de sua receita a órgão, fundo ou despesa é expressamente proibida pela Constituição Federal (art. 167, IV), sua receita serve para o financiamento das atividades gerais do Estado, Machado (1998, p. 296) diz que: “O imposto se define como tributo não vinculado”. Sendo assim o IPTU está desvinculado de qualquer obrigação de contraprestação de serviço.

O IPTU é um imposto que incide sobre a propriedade o domínio útil ou a posse a qualquer título de imóvel edificado ou não, situado na zona urbana do município ou de expansão urbana, conforme CTM de São Leopoldo, quanto sua classificação podemos dizer que é um imposto direto, pois sua incidência é sobre o patrimônio (AFONSO, ARAÚJO NÓBREGA, 2013). Portanto o fato gerador do IPTU é a propriedade, o domínio útil ou a posse. Com relação à definição de zona urbana do Município, o § 1º do art. 32 do CTN dispõe:

Art. 32. (...)

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

(...).

O município de São Leopoldo através de Lei define a zona urbana dentro do seu território o que determina a incidência do referido imposto, exceto as áreas urbanas com comprovação de destinação de atividade rural. Os art. 34 do CTN e 20 do CTM conceituam como contribuinte o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título. A base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel, conforme art. 33 do CTN e art. 7 do CTM, nos parágrafos 1 e 2 do art. 7 do CTM foi determinada as alíquotas aplicadas aos imóveis localizados no município, os prédios terão alíquota de 0,5%(zero vírgula cinco por cento) enquanto que os terrenos e glebas serão tributados em 2%(dois por cento).

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 os municípios brasileiros passaram a assumir crescentes responsabilidades no processo de descentralização dos serviços públicos, o art. 30 da constituição esclarece as competências municipais, foram incluídas novas atribuições ao longo do tempo, levando ao crescimento das despesas municipais que vem sendo financiado, em sua maior parte, por transferências intergovernamentais. Em contrapartida os repasses estão cada vez menores e as responsabilidades cada vez maiores.

### **3. Metodologia**

Para o desenvolvimento deste trabalho a metodologia adotada foi bibliográfica e documental do ponto de vista dos procedimentos, quanto aos os

objetivos classificamos como descritiva e quanto à abordagem é uma pesquisa quantitativa. O tema proposto foi caracterizado como estudo de caso.

De acordo com Beuren (2009) a metodologia da pesquisa é definida com base no problema formulado, também tem como principal objetivo descrever os procedimentos que serão realizados é preciso definir a tipologia da pesquisa que coaduna com a pergunta formulada (o problema) ou o afirmativo objeto de confirmação ou rejeição (as hipóteses).

A pesquisa documental é semelhante à bibliográfica, mas para Marconi e Lakatos (2001) existem diferenças entre estas pesquisas, pois a bibliográfica é oriunda de fontes secundárias, uma vez que ela é responsável por elaborar o levantamento de todas as bibliografias anteriormente publicadas, sendo os principais meios: livros, artigos, revistas. Já a pesquisa documental é oriunda de fontes primárias, ou seja, da instituição que está fazendo o estudo, ela é composta de materiais não elaborados, escritos ou não, que são usados para informação para a pesquisa científica (MARCONI e LAKATOS, 2001).

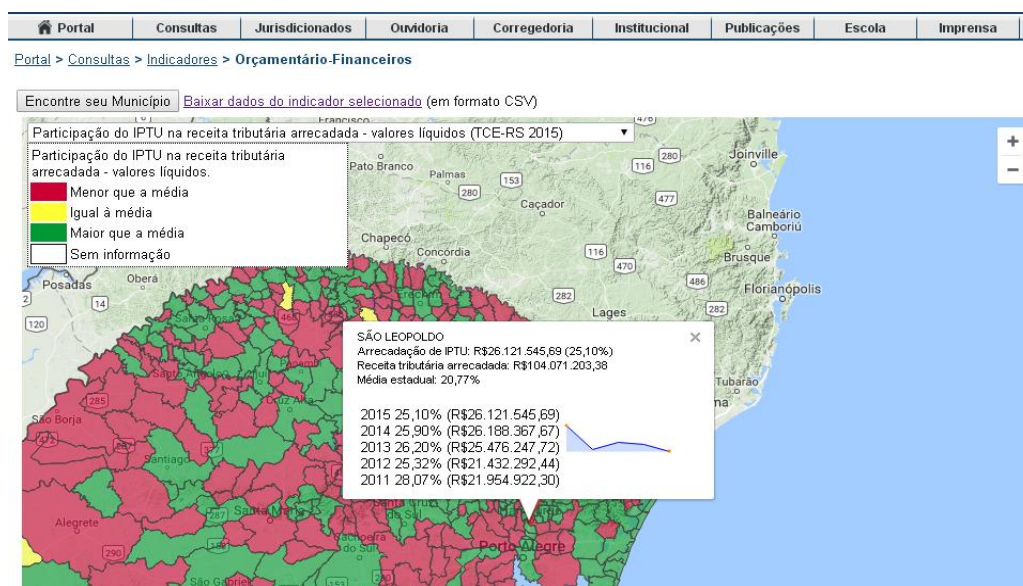
O estudo de caso foi escolhido para um entendimento profundo e minucioso dos dados disponibilizados pelo município, foi analisado o comportamento da arrecadação do IPTU no período de 2000 até 2004 e de 2006 até 2010, 5 (cinco) anos antes e 5 (cinco) anos depois da implantação do serviço eletrônico de emissão de guias do IPTU no site [www.saoleopoldo.rs.gov.br](http://www.saoleopoldo.rs.gov.br).

De acordo com Yin (2001, p. 32), “um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e contexto não estão claramente definidos.” O propósito da pesquisa foi descrever o uso da TIC como meio de viabilizar o acesso aos serviços de IPTU no município de São Leopoldo, contribuindo para sua arrecadação. A pesquisa descritiva foi realizada para descrever a arrecadação de IPTU e correlacioná-la com o sucesso do aumento na arrecadação nos 5(cinco) anos posteriores a implantação do serviço eletrônico.

#### **4. Resultados e discussão**

Neste cenário é de suma importância às prefeituras ampliarem suas bases tributárias, investir na melhoria da relação com o contribuinte e na diminuição da inadimplência, que é o não pagamento do tributo até o dia do seu vencimento. O IPTU é uma fonte de receitas que vem se destacando no orçamento do município de São Leopoldo, considerando a média estadual de 20,77% de participação do IPTU na receita tributária, representado na figura 1.

**Figura 1 – Participação do IPTU na receita tributária arrecadada**



Fonte: [http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/indicadores/orcfin\\_s.p](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/indicadores/orcfin_s.p)

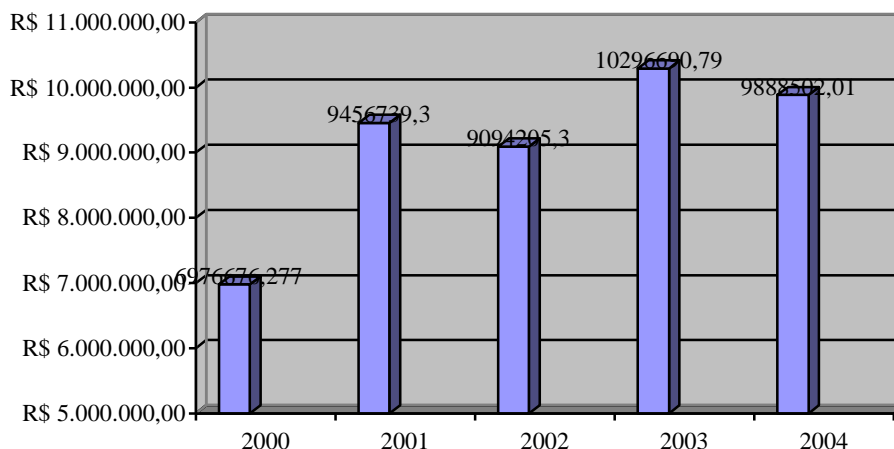
Na figura 1 verifica-se que no ano de 2015 o IPTU representou 25,10% do total de receita tributária arrecadada, 4,33% acima da média estadual. A arrecadação por parte da maioria dos municípios é composta de muitos problemas e dificuldades. No caso do IPTU, problemas como a legislação sem atualização, informações de pouca qualidade, como os cadastros imobiliários desatualizados e com erros históricos, estruturas físicas e tecnológicas inadequadas, desinteresse pela formação de equipe qualificada, bem como, a profissionalização dos recursos humanos já existentes, além dos incentivos de isenções e anistias fiscais por parte dos governantes, o que gera expectativas de não pagamento por parte dos



contribuintes inadimplentes, pois futuramente os benefícios de descontos e isenções serão concedidos, outro fator decisivo para falta de iniciativa dos administradores públicos na efetividade da cobrança de IPTU é a questão política, muitas vezes não querem se indispor com o eleitor.

A arrecadação do IPTU no período de 2000 até 2004 foi de R\$ 45.712,813,00 deste total o ano de 2003 representou um maior valor (R\$ 10.296690,79) enquanto que em 2000 a arrecadação teve o menor desempenho (R\$6.976676,27) conforme gráfico 1.

**Gráfico 1 – Arrecadação de IPTU de 2000 até 2004**

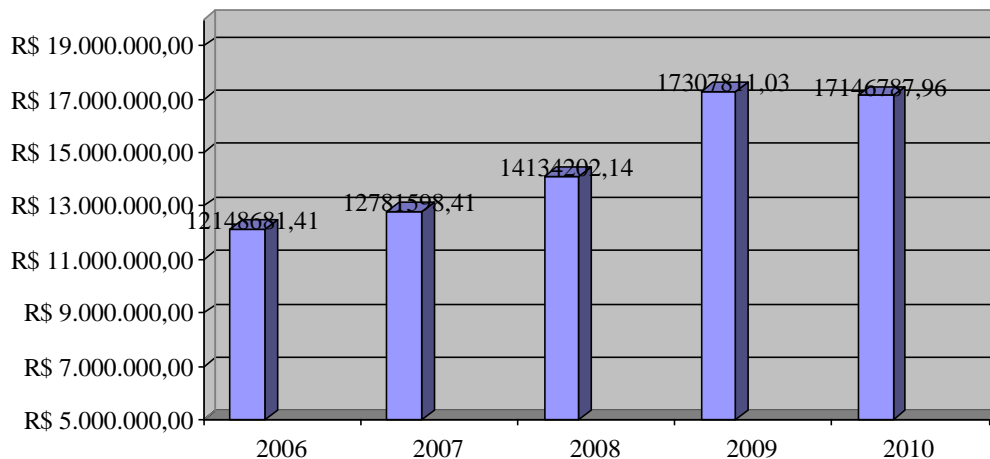


Fonte: Elaborado pela autora em conformidade com os dados do site do TCE-RS

Neste período, verifica-se uma oscilação da arrecadação de IPTU no município. No gráfico 2 período posterior a implantação do acesso aos contribuintes para emissão de guias pelo internet que ocorreu no ano de 2005, verifica-se o comportamento da receita de IPTU no período de 2006 até 2010.

**Gráfico 2 – Arrecadação de IPTU 2006 até 2010**





Fonte: Elaborado pela autora em conformidade com os dados do site do TCE-RS.

Na análise do período constata-se, que a arrecadação total foi de R\$ 73.519.080,00, muito superior em comparação com os 5 (cinco) anos anteriores a 2005, conforme demonstrado no gráfico 1. O percentual de aumento de arrecadação nos 5 (cinco) anos posteriores a 2005 foi de aproximadamente 60,82%, outro dado importante é a quantidade de emissão de guias de IPTU no sitio eletrônico do município, em 2006 foram emitidas 15.496 guias enquanto que no ano de 2016 foram emitidas 82.131 documentos, demonstrando a mudança de comportamento ao utilizar o serviço disponível.

Neste sentido, em 2007 foi realizada uma pesquisa que detalha a evolução do uso de serviços disponibilizados pelos órgãos públicos ao cidadão via internet, pelo Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação (CETIC), denominada TIC Domicílios 2007 – Governo eletrônico. A pesquisa demonstrou que 25% dos brasileiros usou algum serviço eletrônico em 2007, enquanto que em 2005 apenas 14% dos usuários utilizou algum serviço on-line disponibilizado pelo governo.

A figura 2 demonstra quais foram os serviços mais utilizados em 2007 em percentual sobre o total de usuários, sendo que fazer pagamento de IPTU ficou em 12%.

**Figura 2 – Percentual sobre o total de usuários de serviços de governo eletrônico**



Base 2007: 3.655 entrevistados com 16 anos ou mais, que usaram governo eletrônico nos últimos doze meses.

Fonte: CETIC.br 2008, Análises e Apresentações, p. 8

Procurou-se obter dados mais recentes sobre a utilização dos serviços disponibilizados pelos governos eletrônicos no portal da CETIC. Obteve-se na TIC Domicílios 2015 a informação de que 59% dos usuários de internet utilizaram o governo eletrônico e 26% procurou ou realizou algum serviço sobre impostos.

**Tabela 1 – Cruzamento da proporção de usuários que utilizaram governo eletrônico por tipo de serviço**

G1 - PROPORÇÃO DE INDIVÍDUOS QUE UTILIZARAM GOVERNO ELETRÔNICO NOS ÚLTIMOS 12 MESES & G2 - PROPORÇÃO DE USUÁRIOS DE INTERNET, POR TIPO DE INFORMAÇÕES REFERENTES A SERVIÇOS PÚBLICOS PROCURADAS OU SERVIÇOS PÚBLICOS REALIZADOS			
G1 - PROPORÇÃO DE INDIVÍDUOS QUE UTILIZARAM GOVERNO ELETRÔNICO NOS ÚLTIMOS 12 MESES		Impostos e taxas governamentais, como declaração de imposto de renda, IPVA, ou IPTU	
Total	59	26	
TOTAL	Total	59	26

Percentual sobre o total de usuários da Internet com 16 anos ou mais(1)

(1) Base: 87.169.828 usuários de Internet com 16 anos ou mais. Dados coletados entre Novembro de 2015 e Junho de 2016.

Fonte: CETIC.br, 2015, s.p.

Logo, os dados demonstram que em dez anos, no período entre 2005 e 2015 o crescimento de cidadãos que buscaram as tecnologias da internet para satisfazer suas necessidades com relação aos serviços públicos de e-governo foi de 45%.

## 5. Conclusão

As prefeituras cada vez mais preocupadas com a escassez de recursos e a justiça fiscal sentem a necessidade de buscar uma arrecadação tributária eficiente para atender a demanda da população e desta forma realizar sua principal função, o bem comum. O IPTU tem contribuído no município de São Leopoldo para o aumento da arrecadação de receitas próprias, principalmente a partir de 2006, época em que se verificou, entre outros fatores, o início do uso das tecnologias como aliada na gestão tributária, estas ações permitiram disponibilizar aos contribuintes de forma rápida e segura, serviços on-line, como emissão de guias de IPTU no sítio eletrônico, estreitando a comunicação entre governo e contribuinte, atitudes fundamentais para prestar um serviço de qualidade e agilidade.

A pesquisa permitiu constatar que a arrecadação aumentou nos cinco anos posteriores a implantação do serviço de emissão de guias de IPTU em mais de 60% se comparado a evolução dos cinco anos anteriores e cada vez mais os acessos para tal serviço está em contínuo crescimento.

Portanto, apesar do IPTU no município de São Leopoldo ter uma arrecadação expressiva, acredita-se num enorme potencial de geração de receita deste imposto, porém por ser um tributo com alta visibilidade, a sociedade como um todo pressiona o gestor para minimizar ações de possíveis cobranças e este por sua vez enfrenta dificuldades políticas e administrativas para iniciativas de sucesso, como a atualização da Planta de Valores datada de 1996 no município. Além das dificuldades diárias como falta de material, a insuficiência de recursos humanos é um fator preponderante para um bom trabalho na base tributária.

Finalmente, os contribuintes não percebem o retorno dos valores pagos a título de impostos, encontramos na sociedade uma sensação de que os impostos “não servem para nada”, este quadro precisa urgentemente ser alterado, os governantes devem prestar contas do que foi arrecadado e onde foi gasto, através de um diálogo com transparência e participação dos contribuintes, ao participar das decisões de investimento dos valores arrecadados do IPTU em seu bairro, neste processo a Tecnologia da Informação e Comunicação será uma aliada, podendo ser através de uma consulta on-line, os moradores decidirão por uma creche, uma praça ou outra obra que entender necessária, haverá assim a motivação para o recolhimento do tributo, desta forma a gestão ganhará credibilidade e confiança dos contribuintes, podendo converter os valores arrecadados em melhorias para a coletividade.

### Referências bibliográficas

AFONSO, J. R.R.; ARAÚJO, E. A.; NÓBREGA, M. A. R. da. **IPTU no Brasil**: um diagnóstico abrangente. FGV Projetos, v. 4, 2013.

ALEXANDRE, R. **Direito Tributário Esquematizado**. 6 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2012.

Assessoria de Comunicação social. **Prefeitos adotam medidas de economia no início de mandato**. Disponível em: <http://www.famurs.com.br/comunicacao/noticias/prefeitosadotammedidasdeconomianoiniciodomandato>. Acesso em: 13 mai. 2017.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília. DF. Senado, 1998.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 out. 1966. Seção 1, p. 12567

CETIC.BR, Centro de Estudos sobre as tecnologias da Informação e da Comunicação. 3ª Pesquisa sobre o Uso das tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil: TIC DOMICILIOS e USUARIOS 2007 – Estudo 2 – Governo Eletrônico. São Paulo: CGI.Br. 2008, pg. 8. Disponível em <<http://www.cetic.br/media/analises/destaques-governo-eletronico-tic-2007.pdf>> Acesso em jun. 2017.

CETIC.BR, Centro de Estudos sobre as tecnologias da Informação e da Comunicação. Pesquisa sobre o Uso das tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil: TIC GOVERNO ELETRÔNICO 2015. São Paulo: CGI.Br. 2016, s.p. Disponível em <[http://data.cetic.br/cetic/explore?idPesquisa=TIC\\_DOM&idUnidadeAnalise=Usuarios&ano=2015](http://data.cetic.br/cetic/explore?idPesquisa=TIC_DOM&idUnidadeAnalise=Usuarios&ano=2015)> Acesso em jun. 2017.

DINIZ, E. H. et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Rev. Adm. Pública**, Fev 2009, vol.43, no.1, p.23-48. ISSN 0034-7612. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122009000100003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000100003&lng=pt&nrm=iso)> Acesso em mai. 2017.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

Municípios apertam o cinto por conta da crise <http://www.correiodopovo.com.br/Noticias/Economia/2017/05/617630/Municipios-apertam-os-cintos-por-counta-da-crise>. Acesso em: 13 mai. 2017.

SÃO LEOPOLDO. Lei Municipal nº 5047 de 12 de junho de 2001. **Código Tributário Municipal**. Acesso em mai. 2017.

PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico] : métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico** / Cleber Cristiano Prodanov, Ernani Cesar de Freitas. – 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SILVA, H. P da Silva e LIMA, J. B. de. Governo Eletrônico e informação utilitária: uma relação necessária para uma efetiva inclusão digital. 2007. Artigo disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/governo-eletronico-e->

informação-utilitaria-uma-relação-necessária-para-uma-efetiva-inclusão> Acesso em mai. 2017.

TCE-RS; TJ-RS; MP-RS e MPC-RS. **Cartilha de Racionalização da Cobrança de Dívida Ativa Municipal.** Dez. 2014. Disponível em: [http://www.tjrs.jus.br/site/imprensa/destaques/doc/Cartilha\\_racionalizacao\\_dez\\_2014.pdf](http://www.tjrs.jus.br/site/imprensa/destaques/doc/Cartilha_racionalizacao_dez_2014.pdf) Acesso em mai. 2017.

VIEIRA, R.E. Gestão da Informação e Sistemas de Informação na Administração Pública: Uma Proposta de Planejamento de Sistemas de Informação (PSI) para o Centro de Apoio Criminal (CCR) do Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPSC). Florianópolis. Centro de Ciências da Administração e Sócio-Econômicas – ESAG – Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, 2009. Disponível em [http://www.administradores.com.br/resources/files/modules/academics/academiccs\\_1773\\_20100228182605095c.doc](http://www.administradores.com.br/resources/files/modules/academics/academiccs_1773_20100228182605095c.doc)> Acesso em jun. 2017.

## CARTILHA DO ALVARÁ O GRANDE PASSO PARA UMA NOVA REALIDADE

Priscila Stumpf Carravetta<sup>13</sup>

**Resumo:** Este artigo trata de uma Cartilha do Alvará, um instrumento elucidativo criado para auxiliar os Micro e Pequenos Empreendedores e Microempreendedores Individuais (MEIs) com a finalidade de reduzir a burocratização e proporcionar maior agilidade no processo de abertura de empresas e obtenção do Alvará de Licença estimulando a formalização e conseqüentemente aumentando o desenvolvimento econômico e social. A metodologia é bibliográfica. Aborda-se a questão referente ao desenvolvimento local, Microempreendedor Individual, Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e Desburocratização. Traz em anexo a Cartilha inferindo que de a divulgação dos passos para a formalização colabora com o fomento de empreendedores de maneira simples e direta.

**Palavras chave:** Cartilha, Alvará, Micro e Pequenos Empreendedores, Desburocratização, Desenvolvimento Local.

### Introdução

Com o empreendedorismo em alta no país e com a preocupação de mantermos empresas registradas e devidamente saudáveis financeiramente, o comprometimento com os empreendedores foi o principal motivo para lançar a Cartilha do Alvará. O empreendedorismo consiste na arte do ser humano em realizar seus sonhos e convertê-los em realidade abrindo ou consolidando uma ou mais empresas. O empreendedor tem características próprias que o levam a empreender, mas por vezes sem orientação e pela descentralização de informações tendem a manter-se na informalidade.

---

<sup>13</sup> Graduada em Administração de Empresas ULBRA/RS (2011) frequenta o curso de de Gestão Pública Municipal para servidores estatutários do Município de São Leopoldo/RS. É Funcionária Pública Municipal na Prefeitura Municipal de São Leopoldo/RS E-mail: priscilacarravetta@gmail.com

Justifica-se a escolha deste tema pela importância que tem em fazer parte do cotidiano do servidor público. Dia a dia observa-se o processo de abertura, alteração e baixa de empresas e, com isto, a crescente informalidade perante o órgão Municipal. Assim, versar sobre a Cartilha, torna-se fundamental, visto as dificuldades e a falta de informação que os empreendedores e contadores enfrentam ao tentar regularizar empresas de pequeno e médio porte. A cartilha formalizada com a participação da pesquisadora tornou-se um valioso instrumento, cuja valorização profissional foi reconhecida.

Com o advento do empreendedorismo no país e percebendo a necessidade de formalização destas empresas que se multiplicam a cada dia mais o Governo Federal entendeu que deveria ser dada uma atenção especial aos pequenos e micro empreendedores Individuais, para tirar da informalidade os inúmeros brasileiros que possuem um negócio próprio.

O objetivo desse artigo foi demonstrar que através da confecção de uma cartilha educativa foi possível reunindo dados, dispostos em etapas onde o passo a passo simples e prático, orienta e esclarece os benefícios e deveres que regem os empreendedores e seus negócios, permitindo a formalização de suas empresas. A divisão deste artigo se dá em cinco sessões, a primeira sendo essa introdução, a segunda o referencial teórico, a terceira a metodologia, a quarta a análise de dados e a quinta a conclusão. Por último segue as referências.

## **2. Referencial Teórico**

Para promover o desenvolvimento local e com o objetivo de exercer a articulação de políticas públicas para a mesma finalidade, o poder público promoveu a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas. O Desenvolvimento Local compreende uma série de atividades, que contribuem para o desenvolvimento dos municípios construindo novos parâmetros para apoio dos Micro e Pequenos Empreendedores e Microempreendedores Individuais (MEIs) objetivando a geração de emprego e renda e o fortalecimento da economia. Conforme Ávila,



A concepção de Desenvolvimento Local (como processo de desenvolvimento cultural e socioeconômico emergente de dentro-para-fora da própria comunidade localidade, em escala emancipatória que a alce à condição de sujeito e não de mero objeto mesmo – que - participante desse processo) só agora vem chegando à tona de maneira sistematicamente trabalhada, razão pela qual as instâncias públicas e privadas do Brasil e de quaisquer outros países ainda não tiveram oportunidade e sequer preocupação de vincarem a essência lógica do DL endógeno emancipatório em suas políticas e programações institucionais (ÁVILA, 2006, p.138).

Em se tratando de políticas públicas de acordo com Celina Souza (2006, p. 22):

O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes. A trajetória da disciplina, que nasce como subárea da ciência política, abre o terceiro grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público. O primeiro, seguindo a tradição de Madison, céptico da natureza humana, focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho seguiu a tradição de Paine e Tocqueville, que viam, nas organizações locais, a virtude cívica para promover o “bom” governo. O terceiro caminho foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações.

Ao deparar-se com a nova realidade, que aponta às micro e pequenas empresas como peças importantes para o desenvolvimento da economia local destaca-se a preocupação de consolidar esses empreendimentos informais. Isso porque a informalidade movimentava grande parte da economia do País, e para que esta gama de profissionais informais possam se regularizar foi criada a Lei Complementar 128/2008 que cria o Microempreendedor Individual – MEI. A informalidade para Singer (2000, p. 12) representa os conceitos clássicos de Karl Marx, ou seja, trata-se do “exército industrial ativo e não de reserva, este formado pelos sem trabalho, pelos desempregados no sentido estrito do termo. Os desempregados vivem do seguro desemprego (enquanto

dura)” assim os trabalhadores informais às vezes desistem de procurar emprego, optando por um negocio próprio.

Para Filion, (1999, p. 9) quanto mais empreendedores uma sociedade tiver maior será o valor dado, nessa sociedade, aos modelos empresariais existentes, maior será o número de jovens que optarão por imitar esses modelos, escolhendo o empreendedorismo como uma opção de carreira. Se as formalizações como MEIs, contribuem para o desenvolvimento sócio econômico do município e do país, também asseguram seus direitos individuais. O Microempreendedor Individual - MEI é o empreendedor que possui tratamentos diferenciados referentes aos processos de cobrança de taxas para a abertura da sua empresa.

O MEI segundo a Lei Complementar 123/2006 deve ter um faturamento de até R\$60.000,00 anual ou R\$5.000,00 mensais, exercer atividades permitidas pelas resoluções do Comitê Gestor do Simples Nacional, não possuir filiais, não possuir mais do que um empregado, não participar como sócio ou titular de outra empresa e não ter sócios. Segundo Leonardo Ribeiro Pessoa (2009):

Vale destacar que, uma vez que esses trabalhadores tornam-se microempresários, eles terão acesso a crédito e ao mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão. (artigos 18-A, 18-B e 18-C, da LC 123/06, alterada pela LC 128/08)

A Lei Complementar n.º 128/08, ao modificar a Lei Complementar n.º 123/06, garante uma série de benefícios para os microempreendedores individuais, como por exemplo, aposentadoria, auxílio-maternidade, auxílio por acidente de trabalho, entre outros que, na informalidade, seriam impossíveis, além de incluí-los nas normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido dispensado às microempresas no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- Entende-se por Microempresa, todos os empreendimentos que em conformidade com a Lei Complementar 12 3/2006 tiverem um faturamento anual de até R\$360.000,00.

- Entende-se por Empresa de Pequeno Porte (EPP), as empresas que enquadram-se na mesma lei e tenham um faturamento anual de R\$360.000,01 até R\$3.600.000,00.

Em razão do Decreto Nº 6.204, de 5 de setembro de 2007, que regulamentou a Lei Complementar Nº 123, de 14 de dezembro de 2006, o Governo Federal concedeu benefícios através de tratamento diferenciados as MPEs. As Microempresas e Empresas de Pequeno Porte são essenciais para o crescimento da economia local e em função do crescente surgimento de MPEs, que resultam em geração de receita aos cofres públicos, além da geração de emprego e renda para a população. Entende-se que são empresas essenciais para o desenvolvimento da comunidade onde se localizam. Segundo FERRAZ (2008, p. 761):

É dever do Estado, portanto, incentivar e estimular o pequeno empresário, considerando fundamental para o desenvolvimento racional e equilibrado da economia do País, concedendo-lhe tratamento diferenciado, necessariamente mais benéfico do que o regime empresarial comum, consistente na simplificação (benefícios qualitativos), redução e/ou eliminação (benefícios quantitativos) de obrigações de natureza administrativa, tributária, previdenciária e creditícia.

Para facilitar o trâmite burocrático de abertura, alteração e baixa de empresas, foi criada a Cartilha do Alvará para auxiliar o empreendedor. Este instrumento é de grande valia e é o primeiro passo dado no processo de desburocratização pelo qual estamos passando. Já Maria Sylvia Zanella Di (2005, p.225):

Alvará é o instrumento pelo qual a Administrativa Pública confere licença ou autorização para a prática de ato ou exercício de atividade sujeitos ao poder de polícia do Estado. Mais resumidamente, o alvará é o instrumento de licença ou da autorização. Ele é a forma, o revestimento exterior do ato; a licença e a autorização são o conteúdo do ato.

A formalização traz benefícios importantes para as empresas, traz segurança, maior facilidade em realizar negócios, acesso a financiamentos, possibilidade de fornecer para o governo além de assegurar o empreendedor e seus funcionários através dos direitos previdenciários. Desburocratizar o processo de formalização é na verdade obrigação dos órgãos que o exigem.

### **3. Metodologia**

Para realizar este artigo a metodologia escolhida é de origem bibliográfica e qualitativa, pois fez uso de representação oral. Foram realizadas reuniões entre representantes de diversas Secretarias, que auxiliaram no processo de construção da cartilha, identificando todas as etapas do processo para a emissão do Alvará de Licença e Localização. Com base na pesquisa bibliográfica junto às obras literárias que elucidam os principais conceitos referentes ao tema proposto, foi efetuado um estudo de caso no Município de São Leopoldo apresentando a construção e produção e da cartilha.

### **4. Análises de dados**

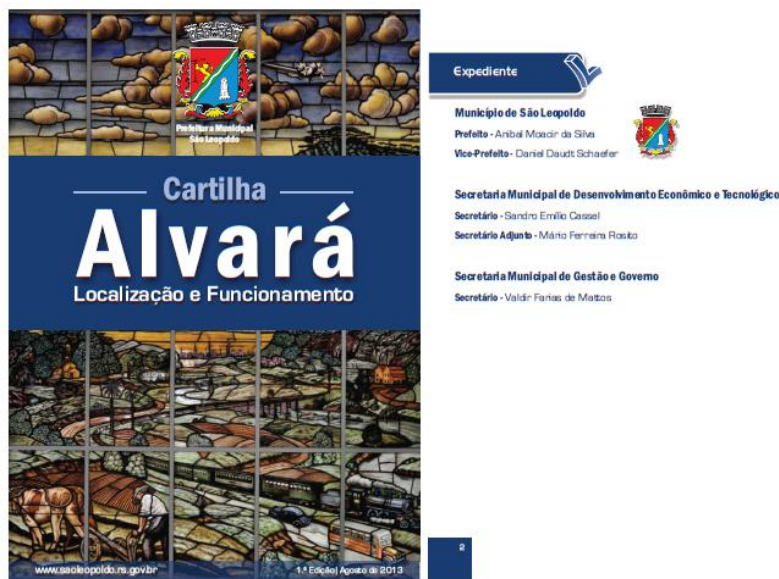
Ao observar as frequentes reclamações do público em geral e principalmente dos contadores principalmente ao setor que compete à emissão do Alvará de Licença e Funcionamento, surgiu à ideia de produzir uma cartilha para elucidar este processo que foi considerado complexo. O processo de formalização anterior a Cartilha era demorado e simplesmente não existiam manuais com passo a passo guiar o Múncipe, ou acompanhar qual o caminho que seu processo percorria dentro das estruturas Municipais.

Hoje com a Cartilha tiramos tanto o empreendedor, quanto o contador da escuridão, pois o instrumento escrito em linguagem simples e elucidativa permitiu que o próprio empreendedor encaminhasse seus processos junto a Prefeitura. Esta iniciativa retrata o serviço Municipal pró-ativo atuando em benefício da população, que hoje recebe os benefícios que a Cartilha informativa trouxe, pois além do passo a passo, a análise de todos os fluxogramas permitiu que os caminhos fossem atalhados, que os documentos requeridos em duplicidade fossem cortados e com isso a agilidade no serviço foi mais significativa.

A Cartilha do Alvará ( figura 1) contém dezenove páginas, capa e contra capa e está dividida em dez partes. Primeiramente vamos falar da capa. Planejada de forma lúdica foi ilustrada a partir de uma foto feita de um vitral de autoria de Hans Veit, registrada pelas lentes do fotógrafo Nilson Vinter. O vitral encontra-se na parte interna do segundo andar do antigo prédio que por anos sediou a Prefeitura Municipal de São Leopoldo. A imagem pertinente ao tema proposto demonstrou a evolução do Município,

ilustrada com diversos meios de transporte observa-se a primeira ponte férrea construída sobre o Rio dos Sinos que banha e abastece a cidade.

Figura 1: Cartilha do Alvará



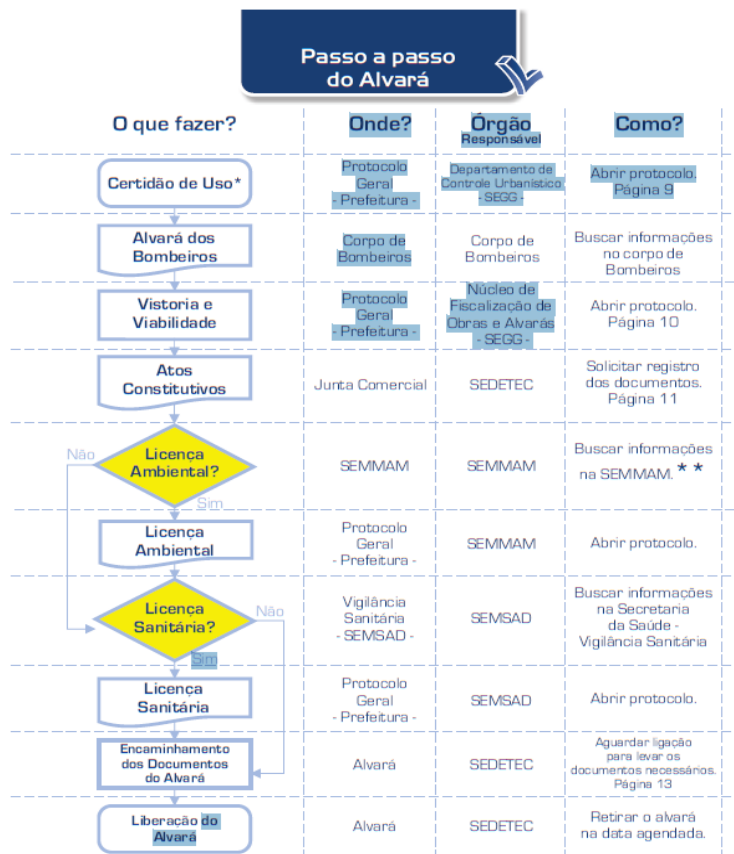
Fonte: Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 2017.

Já a contra capa, que traz a fotografia aérea de autoria do fotógrafo Vilmar Gilberto Gengnagel, retratou a cidade em seus dias atuais, traz as quatro pontes que ligam o Município a outros bairros e outras Cidades demonstrando o desenvolvimento bem como, o crescimento exponencial ao longo do passar dos anos. A primeira parte da Cartilha do Alvará tratou na introdução sobre o tema e trouxe o conceito prático do Alvará de Localização e Funcionamento. O tema burocracia e vantagens da formalização ofereceu uma abertura de caminhos para o processo de desburocratização para a formalização de empresas em São Leopoldo.

Na segunda parte deste instrumento apresenta os vários tipos de empreendimentos que envolvem os: Microempreendedor Individual, as Microempresas e as Empresas de Pequeno Porte, bem como, as Médias e Grandes Empresas diferenciando o seu faturamento anual de acordo com a Lei 123/2006, Resolução do

CGSN 94/2011, Artigo 6° da Resolução e Artigo da Lei Municipal 5047/2001. A terceira parte traz o passo a passo do Alvará, organizado em um fluxograma de fácil entendimento ao leitor, que mesmo leigo consegue segui-lo. O passo a passo apresenta os diversos setores da Prefeitura, por onde o cidadão deve circular para encaminhar o processo de obtenção do Alvará de Localização e Funcionamento ( Figura 2) incluindo o Corpo de Bombeiros único local externo a Prefeitura, mas que faz parte desse processo de liberação de Alvará.

Figura 2



\* Passe direto para Vistoria e Viabilidade quando:  
- o endereço da empresa for somente para correspondência com no máximo 7,5m2 de área;  
- for autônomo.  
\* \* Site: [www.saoleopoldo.rs.gov.br](http://www.saoleopoldo.rs.gov.br) [Secretarias>Meio Ambiente>Licenciamento Ambiental]

A quarta parte da Cartilha versa sobre a Certidão de Uso, traz seu conceito bem como, os documentos necessários para sua emissão incluindo o passo a passo para seu requerimento até a retirada dos documentos, e a quinta parte é a Vistoria e Viabilidade. Neste momento a Cartilha explica esses processos especificando os documentos necessários para seu encaminhamento tratando de dois tipos de empreendimento em separado, os empreendimentos onde se realiza atendimento no local e os que não ocorre atendimento no local onde a empresa deseja se estabelecer. Traz também o passo a passo que compreende também a visita de fiscais ao local da empresa e remete em seguida para o passo seguinte.

Na sexta parte tratamos dos Atos Constitutivos, momento em que o empreendedor irá constituir junto a Junta Comercial do Estado sua empresa, onde nascerá seu CNPJ a instituindo como Pessoa Jurídica devidamente registrada. Na época da Confecção da Cartilha do Alvará o Município de São Leopoldo possuía um convênio com a Junta Comercial do estado do rio Grande do Sul como Escritório, onde recebia documento e encaminhava para Porto Alegre, fazendo as vezes de um escritório de passagem. Hoje temos um convênio onde nos transformamos em Escritório Regional da Junta Comercial que migrou sua sigla de JUCERGS para JUCIS, com um relator devidamente treinado para confeccionar os CNPJ em nossa Prefeitura agilizando ainda mais o processo de registro de empresas. Os atos constitutivos trazem informações referentes a documentação necessária para o registro, enquadramento, alteração e cancelamento de empresas.

Por fim chegamos a sétima parte que trata do encaminhamento dos documentos para finalmente obter-se o Alvará de Localização e Funcionamento, onde se define o mesmo e traz os documento necessários para cadastrar e formalizar Pessoas Físicas, Jurídicas, Empreendedor Individual, trazendo o passo a passo referentes a entrega dos documentos para que finalmente o empreendedor possa retirar seu Alvará.

A oitava parte nos leva aos contatos necessários ao empreendedor e aos contadores, onde constam endereço, telefone e e-mail de todas as repartições citadas na Cartilha e implicadas diretamente em todo o processo.

A nona parte traz a equipe técnica que participou da construção da Cartilha, incluindo os coordenadores, os colaboradores e também todas as Secretarias e Órgãos envolvidos em todo o processo.

A décima parte contém o glossário que elucida todas as siglas utilizadas ao longo do texto produzido e constante na Cartilha.

A página dezoito foi dedicada ao patrocinador e grande colaborador deste projeto que foi a Cartilha do Alvará, o SINDIMETAL – Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico e Eletrônico de São Leopoldo. O SINDIMETAL nos cedeu um de seus consultores Claudionor Junior de Oliveira peça fundamental para a construção de todo este processo e também patrocinou a versão impressa de cinco mil exemplares da Cartilha do Alvará, que foram distribuídos e adquirida gratuitamente pelos contribuintes, empreendedores e contadores que dela fizeram uso.

A página dezenove traz mais uma foto do Município de autoria de Vilmar Gilberto Gengnagel ao fundo e sobreposto a esta imagem temos o Alvará de Localização e Funcionamento que permite o funcionamento legalizado de empresas em São Leopoldo.

Referente ao Impacto do Uso da Cartilha do Alvará pode dizer que a Cartilha do Alvará serve como um manual para a regularização dos empreendedores. Esta cartilha traz o passo a passo detalhado de forma clara para a obtenção do Alvará de Licença que é o documento que garante a autorização de funcionamento do estabelecimento.

Os empreendedores, facilmente iniciam seus negócios, sem a menor informação sobre formalização. Como a burocracia para a obtenção do Alvará de Licença é grande e muitas vezes gera desistência por parte dos empreendedores a se legalizarem, a Cartilha do Alvará foi confeccionada para estimular e facilitar o processo de formalização, servindo como apoio aos empreendedores para consolidarem seus empreendimentos.

A formalização traz inúmeras vantagens ao município e aos empreendedores, entre elas a diminuição do risco de encerramento das empresas, aumentando a viabilidade do negócio. Outra facilidade é a forma de realizar as compras, pois com o CNPJ, pode-se, realizar compras em maior quantidade e com valor menor. Outro exemplo de vantagem que a formalização traz é a maior facilidade na captação de recursos para a empresa, com maior acesso a financiamentos junto aos bancos e até mesmo ao Programa de Microcrédito, fato que instiga o empreendedor a realizar um planejamento



estratégico para que seu negócio prospere, sem falar do aumento da arrecadação aos cofres públicos.

Sob todos os aspectos citados acima a Cartilha do Alvará trouxe muitos benefícios e impactou trazendo uma nova realidade aos empreendedores locais, reunindo em um único documento todas as informações legais para a formalização de uma empresa, com a emissão do Alvará de Licença.

## **5. Conclusão**

Este artigo teve como maior objetivo destacar a importância da Cartilha do Alvará. Este completo manual trouxe ao empreendedor uma oportunidade de informação para legalizar seu negócio. O objetivo desse artigo foi demonstrar que através da confecção de uma cartilha educativa foi possível reunindo dados, dispostos em etapas onde o passo a passo simples e prático, orientou e esclareceu os benefícios e deveres que regem os empreendedores e seus negócios, permitindo a formalização de suas empresas.

Ressalta-se que a formalização garante aos empreendedores inúmeros benefícios, além da oportunidade de crescimento do negócio.

A iniciativa da confecção da cartilha proporcionou a criação de um alicerce forte, sendo este o primeiro passo rumo ao processo de desburocratização. A partir desta ação demonstrou-se perceber o grau de importância que o processo de desburocratização representa, aprimorando iniciativas dirigidas aos seus empreendedores, rompendo paradigmas, aperfeiçoando a gestão pública e fortalecendo o desenvolvimento sócio econômico. Com isso podemos concluir que um simples documento de cunho orientador dirigido aos empreendedores informais e aos empreendedores que pretendem iniciar seus negócios, tem o poder de auxiliar no desenvolvimento econômico e social, aumentando a arrecadação de tributos, gerando emprego e renda e tirando as empresas e cidadãos da informalidade.

Vários avanços em benefício a desburocratização na abertura, alteração e baixa de empresas ocorreram após o advento da Cartilha do Alvará, com a implantação da REDESIM – Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios regida conforme a Lei 11.598/2007 que implantou um sistema

integrado entre Município e Junta Comercial do Rio Grande do Sul, além de abranger o sistema de emissão de Alvarás dos Bombeiros, Vigilâncias Sanitárias em âmbito Nacional, Estadual e Municipal e emissão de Licenças Ambientais através da Secretaria de Meio Ambiente do Município e FEPAM – Fundação Estadual de Proteção Ambiental. Sistema este que trouxe simplificação de fluxos internos nos órgãos citados, reduzindo a burocracia e permitindo então a emissão dos alvarás em tempo reduzido em relação aos tempos onde nenhuma informação tinha cruzamento e onde a burocracia imperava. Concluo assim que a Cartilha do Alvará foi sim um instrumento precursor e incentivador para as mudanças ocorridas posteriormente a sua criação.

### Referências Bibliográficas

ÁVILA, Vicente Fideles. Realimentando discussão sobre teoria de desenvolvimento local (DL). **Interações- Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, v.8, n.13, set. 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 225.

FERRAZ, Sérgio Valadão – **Curso de Direito Constitucional**: teoria, jurisprudência e 1.000 questões – 4. Ed – Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. P 761.

FILION, L. J. **Empreendedorismo**: empreendedores e proprietários-gerentes de pequenos negócios. *Revista de Administração*. São Paulo, v. 34, n.2, abril/junho 1999. p. 05-28.

PESSOA, Leonardo Ribeiro. **Simples nacional** – microempreendedor individual (MEI). *Âmbito Jurídico*. Publicado em 01/03/2009 | Nº 62 - Ano XII - MARÇO/2009 - ISSN - 1518-0360.

Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6032](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6032).

Acesso em: 20 mai. 2017.

SINGER, Paul. **Trabalho Informal**: Origens e Evolução. In: Jackbsen et all. *Mapa do Trabalho Informal: perfil socioeconômico dos trabalhadores informais na cidade de São Paulo*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.