

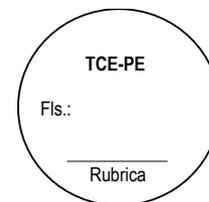


**AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DA SECRETARIA
EXTRAORDINÁRIA DA FEIRA DA SULANCA DE
CARUARU**

Secretaria Extraordinária da
Feira da Sulanca de Caruaru

Conselheiro Relator: João Carneiro Campos

GEAP - Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas
NAE - Núcleo de Auditorias Especializadas



Agradecimentos

Para o sucesso das auditorias operacionais é imprescindível a colaboração e um estreito relacionamento entre as equipes de auditoria e os dirigentes e técnicos dos órgãos auditados. Por isso é imperioso registrar que a equipe do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco recebeu atenção necessária dos seus dirigentes e técnicos da Prefeitura Municipal de Caruaru durante os trabalhos da Auditoria Operacional das Ações da Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru.

Agradecemos em especial ao Sr. José Pereira Sousa, Secretário Extraordinário, que atuou diretamente como interlocutor do referido órgão municipal junto à equipe de auditoria, pela disponibilização e captação de informações sobre as ações desenvolvidas para a requalificação da feira da Sulanca e do Parque 18 de Maio do município de Caruaru.

Também agradecemos ao Sr. RÚBEN OSCAR PECCHIO VERGARA, Secretário de Planejamento do Município, pela atenção despendida quando da apresentação do modelo de gestão “Juntos por Caruaru” e ao Sr. PEDRO MOURA Presidente da Associação dos Sulanqueiros por acompanhar a equipe de auditoria durante a visita à feira da Sulanca para conhecimento das demandas de um dos segmentos que fazem a Feira de Caruaru.



Resumo

A presente auditoria foi formalizada através do processo TC nº 1729460-5, tendo como relator o Conselheiro João Carneiro Campos. Tem como objeto as ações de políticas urbanas executadas pelo município de Caruaru com a finalidade de identificar evidências de desenvolvimento urbano posto em seu Plano Diretor. Como elemento avaliatório foi utilizado a **Feira de Caruaru** que fica localizada no Parque 18 de Maio, parte central da cidade. Sendo analisadas as ações desenvolvidas pela Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru, conforme suas atribuições e serviços desenvolvidos. Foram utilizadas, como procedimento metodológico, as pesquisas documental e bibliográfica com análise sobre os seguintes elementos: legislação específica, artigos científicos, e documentos fornecidos diretamente pela Secretaria auditada e demais órgãos municipais e documentos disponibilizados na *internet* por outras entidades públicas. A auditoria operacional concluiu que a feira de Caruaru possui problemas sérios quanto à manutenção das suas características originais como centro de formação e manifestação sociocultural regional. Um espaço de produção de saberes e fazeres que hoje detém o título de Patrimônio Cultural Imaterial do Brasil recebido em 2007, mas com problemas considerados críticos e apontados aqui neste relatório, como: deficiência na infraestrutura do Parque 18 de Maio e a falta de organização por setorização de suas feiras, o que resulta na desordem espacial e conseqüentemente numa poluição visual do referido espaço e além disso, há invasão dos espaços com pontos de vendas de confecções populares, conhecidas como sulanca, que apesar de ter uma área disponibilizada no Parque 18 de Maio e outra numa área privada, se misturam no meio de outros espaços destinados a outros tipos de feiras e ocupam ruas do entorno. Tornando a feira de Caruaru num comércio desordenado. A execução do projeto para requalificação do Parque 18 de Maio possui intervenções insuficientes para resolver os problemas hoje existentes e apontados pela auditoria como críticos neste relatório. A Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru foi criada por decreto em vez de ter sido por lei e não possui estrutura organizacional e física, evidenciando-se com a falta de grupo técnico de trabalho para assessorar o Secretário Extraordinário nas atribuições conferidas à Secretaria. A requalificação do terreno da antiga Fundac onde ocorre uma parte da feira da Sulanca não atendeu os procedimentos exigidos pelo Plano Diretor e pela legislação do município. As recomendações e as determinações contidas neste relatório têm por objetivo colaborar com o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade de Caruaru sob responsabilidade do poder executivo municipal para que este realize ações objetivas para a perpetuação da cultura produzida e em exposição na Feira de Caruaru.

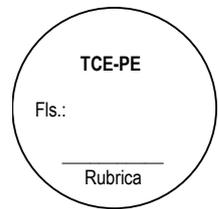


LISTA DE SIGLAS

SIGLA	NOME POR EXTENSO
ACIC	Associação Comercial e Empresarial de Caruaru
AOP	Auditoria Operacional
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CBUQ	Concreto Betuminoso Usinado a Quente
CCE	Coordenadoria de Controle Externo
CDL	Clube de Diretores Lojista
CEF	Caixa Econômica Federal
COMPESA	Companhia Pernambucana de Saneamento
CPL/O	Comissão Permanente de Licitação - Obras
DESTRA	Autarquia Municipal de Defesa Social, Trânsito e Transportes
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
FUNDAC	Fundação da Criança e do Adolescente
GEAP	Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas
IBEU	Índice de Bem-estar Urbano
IEP	Imóveis Especiais de Preservação
INCC	Índice Nacional de Custo da Construção
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LI	Licença de Instalação
LP	Licença Prévia
MCIDADE	Ministério das Cidades
NAE	Núcleo de Auditorias Especiais
PPA	Planejamento Plurianual
PETCE	Protocolo Eletrônico do TCE-PE
PGRSCC	Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos da Construção Civil
PMC	Prefeitura Municipal de Caruaru
SEF	Secretaria Extraordinária da Feira de Caruaru



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
Coordenadoria de Controle Externo - CCE
Núcleo de Auditorias Especializadas - NAE
Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



SIGLA	NOME POR EXTENSO
SEFC	Secretaria Extraordinária da Feira de Caruaru
SEPLAG	Secretaria Municipal do Município
SESC	Serviço Social do Comércio
SEURB	Secretaria de Urbanismo e Obras
SINAPI	Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE-PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
TDA	Termo de Designação de Auditoria



LISTA DE FOTOS

FOTO 1: CASA ROSA – FACHADA FRONTAL.....	18
FOTO 2: CASA ROSA – FACHADA LATERAL DIREITA.	19
FOTO 3: FEIRA DE BOLOS E GOMA.	34
FOTO 4: FEIRA DE ARTESANATO – DETALHE DO CORREDOR ENTRE LOJAS.	35
FOTO 5: FEIRA DE CALÇADOS.	36
FOTO 6: VISTA DAS BARRACAS DE ALIMENTAÇÃO E DE CONFECÇÕES POPULARES.	37
FOTO 7: FEIRA DA SULANCA – DETALHE DO PISO EM PARALELEPÍPEDO E AS SOLEIRAS DAS BARRACAS.	38
FOTO 8: ESTACIONAMENTO DA ALGAROBA E A FALTA DE ORDENAMENTO.	39
FOTO 9: ESTACIONAMENTO DA ALGAROBA.	39
FOTO 10: FEIRA DA SULANCA DO PÁTIO 18 DE MAIO – DETALHE DO CONDICIONAMENTO E COLETA DE RESÍDUOS.	40
FOTO 11: PARQUE 18 DE MAIO - OS LOCAIS DE VENDAS DE CONFECÇÕES POPULARES NÃO SEGUEM UM PADRÃO CONSTRUTIVO.....	42
FOTO 12: TERRENO DA ANTIGA FUNDAC - DETALHE NA QUALIDADE DE PADRONIZAÇÃO DOS BANCOS DE FEIRA.	42
FOTO 13: ALINHAMENTO DE UM DOS CORREDORES ENTRE AS BARRACAS DE VENDAS DE CONFECÇÕES POPULARES.	43
FOTO 14: CIRCULAÇÃO DAS PESSOAS ENTRE AS BARRACAS DE VENDAS DE CONFECÇÕES POPULARES.....	44
FOTO 15: CONSTRUÇÃO DE LOJAS NOS ESPAÇOS DESTINADO ÀS BARRACAS DE VENDAS DE CONFECÇÕES POPULARES.	45
FOTO 16: VISTA AÉREA DO TERRENO COMPRADO PARA A TRANSFERÊNCIA DA FEIRA DA SULANCA.....	47
FOTO 17: PROJEÇÃO DO PROJETO INICIAL PARA A TRANSFERÊNCIA DA FEIRA DA SULANCA NO TERRENO ADQUIRIDO PELA PREFEITURA DE CARUARU.	48
FOTO 18: PORTAL DA FEIRA DE CARUARU – NO DETALHE O COMÉRCIO DESORDENADO DE CONFECÇÕES POPULARES.	49
FOTO 19: COMÉRCIO VARIADO FORA DOS LIMITES DO PÁTIO 18 DE MAIO.	50
FOTO 20: TERRENO DA ANTIGA FUNDAC COM OS BANCOS DE FEIRA DA SULANCA. NO DETALHE ÁREA QUE AINDA NÃO TINHA SIDO REQUALIFICADA.	52
FOTO 21: GALPÃO SENDO CONSTRUÍDO NO TERRENO DA ANTIGA FUNDAC PARA ACOLHER O COMÉRCIO DE ALIMENTAÇÃO E OS WCS.	53
FOTO 22: COMPACTAÇÃO DO PISO DO TERRENO DA ANTIGA FUNDAC.	53
FOTO 23: GALPÃO CONSTRUÍDO PARA O COMÉRCIO DE ALIMENTAÇÃO E WCS – DETALHE DA PRAÇA DE ALIMENTAÇÃO.....	54
FOTO 24: GALPÃO CONSTRUÍDO PARA O COMÉRCIO DE ALIMENTAÇÃO E WCS - NO DETALHE VISTA DA ENTRADA DOS WCS.	55
FOTO 25: GALPÃO DO CAMELÓDROMO (BANCOS AVULSOS).	56



Sumário

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO	7
1.1 Objetivos e escopo da Auditoria Operacional.....	9
1.2 Procedimentos metodológicos	10
1.3 Previsão Orçamentária	11
1.4 Responsabilidades legais	12
CAPÍTULO 2 – RESULTADOS DA AUDITORIA	13
2.1 A Feira de Caruaru passa por um processo de descaracterização	15
2.2 A Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru não possui estrutura organizacional e física	24
2.2.1 Não possui estrutura física e nem quadro de funcionários	25
2.2.2 A Secretaria Extraordinária da Feira de Caruaru realiza suas atribuições sem a participação dos comitês Executivo e Consultivo	26
2.2.3 A criação da Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru fere preceito constitucional.....	28
2.3 O projeto de requalificação do Parque 18 de Maio não atende a reorganização da Feira de Caruaru	30
2.3.1 Não há previsão para requalificação das feiras do Parque 18 de Maio.	31
2.3.2 Não há previsão para requalificação da área ocupada pela Feira da Sulanca no Parque 18 de Maio.....	41
2.4 A requalificação do terreno da antiga Fundac não atendeu os procedimentos do Plano diretor	49
CAPÍTULO 4 – COMENTÁRIOS DO GESTOR.....	61
CAPÍTULO 5 – CONCLUSÃO.....	67
CAPÍTULO 6 – PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO	71
DADOS DOS GESTORES	75
APÊNDICE A	76



CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO

Esta Auditoria Especial foi aberta pelo **Processo TCE-PE nº 172960-5**, protocolado em 10/10/2017, e realizada no modo Auditoria Operacional (AOp), tendo como relator o Conselheiro JOÃO CARNEIRO CAMPOS. Para a sua execução foi emitido o Termo de Designação de Auditoria **TDA/GEAP nº 0.02.012/16**, expedido pela Chefia da Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas (GEAP), que designou os servidores André Augusto Viana, matrícula nº 0252 e Sivaldo Orlando da Silva, matrícula nº 0745. Este trabalho também contou com a colaboração do servidor Arthur Leandro Alves Silva, matrícula nº 0971.

O objeto desta Auditoria foram as ações de políticas urbanas executadas pelo município de Caruaru. Tendo como finalidade identificar evidências de desenvolvimento urbano postas em seu Plano Diretor¹, que pode ser alcançado pela ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e pela manutenção da garantia do bem-estar de seus munícipes. Como está posto no *caput* do art. 182 da Constituição Federal, a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

É importante enfatizar que os objetivos da política de desenvolvimento urbano possuem relação direta com a materialização dos direitos sociais enunciados no art. 6º da Constituição da República, em especial aos correspondentes às quatro funções essenciais da cidade na classificação proposta pela Carta de Atenas², ou seja, de o homem poder habitar, trabalhar, recrear e de circular no espaço onde vive.

Para aplicação dos elementos avaliatório no objeto da auditoria foi definido como **escopo desta auditoria a Feira de Caruaru**, Patrimônio Cultural Imaterial do Brasil. Tendo como objetos de análise as **ações desenvolvidas pela Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru**, abordando a gestão dos serviços desenvolvidos por esta secretaria municipal quanto as suas atribuições conferidas através de um decreto municipal. A definição do escopo foi após a análise feita na documentação solicitada pelo Ofício TCE/GEAP/0971 nº 050/2017 e que foi enviada pela Controladoria Geral do Município, através do Ofício nº 113/2017 - CGM em 27/09/2017.

¹ O Plano Diretor é considerado um conjunto de leis que regem o desenvolvimento dos municípios.

² A Carta de Atenas é o manifesto urbanístico resultante do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), realizado em Atenas em 1933.



A Feira de Caruaru foi tombada em 2007 pelo Iphan (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) como Patrimônio Cultural Imaterial do Brasil (Processo nº 01450.002945/2006-24), entretanto este patrimônio vem sofrendo atualmente pressões urbanas e a falta de cuidados por parte do poder público. Atualmente a feira de Caruaru encontra-se desdobrada em, pelo menos, três outras: a Feira do Gado que é considerada umas das maiores do Brasil e que está localizada no bairro do Cajá, próximo ao aeroporto; a Feira do Artesanato, que foi o primeiro setor a ser separado e instalado no Parque 18 de Maio; e a chamada “Feira Livre”, também localizada no Parque 18 de Maio, que contém todos os demais setores, os quais, por sua vez, também são denominados de “feiras”³. A Feira Livre é representada principalmente pela feira tradicional e a feira das confecções populares.

Entretanto, dentre as “feiras novas” a de confecções populares, nacionalmente conhecida como “A feira da Sulanca”, foi a mais que se expandiu nas últimas décadas. Principalmente a partir dos anos 80 quando começou a crescer. Hoje a Feira da Sulanca se sobrepõe em importância comercial em relação a outras e também quanto à ocupação do espaço urbano. Tal comércio superou os outros tipos existentes na Feira de Caruaru em vendas e notoriedade, como por exemplo, o de artesanato, que sempre teve um significado comercial e cultural na história da cidade de Caruaru, principalmente pela venda dos “bonecos de barro” do Mestre Vitalino, que cuja arte é conhecida internacionalmente.

Porém a expansão do comércio de confecções populares trouxe pressão ao espaço urbano onde ela se estabeleceu. Trazendo desalinho ao desenvolvimento das funções sociais da cidade e à manutenção da garantia do bem-estar de seus munícipes. A expansão do comércio de confecções populares que inicialmente surgiu nos bancos da feira se expandiu para ocupar calçadas e vias públicas do entorno do Parque 18 de Maio, mas de forma desordenada. Dentre os problemas que se agravaram em toda a história de funcionamento da Feira de Caruaru situada no espaço público denominado Parque de 18 de Maio tem-se o tráfego de veículos e de transeuntes. Problema que só fez aumentar com o decorrer dos anos principalmente pela importância alcançada na economia local com o fortalecimento da feira da Sulanca.

Tal situação citada no parágrafo anterior levou a Prefeitura de Caruaru, em várias gestões, a realizar ações tendo por objetivo a regularização de todos os feirantes do Parque 18 de Maio para que não houvesse mais invasões no espaço público. Mas a solução de maior impacto foi relocar os feirantes no terreno da antiga Fundação da Criança e do Adolescente (Fundac), cuja propriedade é privada. Um dos incentivos para a remoção dos feirantes dos espaços públicos para o reservado a eles foi a não cobrança de taxas nos primeiros meses de funcionamento. A remoção necessitou de um tempo

³ IPHAN. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Parecer nº 005/06 – DPI. p. 7, 2006.



para a adaptação dos feirantes à transferência e como também para aos clientes antigos e para a fidelização de novos.

Mas com o passar do tempo o espaço ocupado no terreno da antiga Fundac se tornou insuficiente e mesmo com um espaço disponível, o poder público não impediu que as ruas fossem ocupadas por outros comerciantes de produtos conhecidos como “sulanca”, esses conhecidos como “invasores”. Outro problema surgido com o passar do tempo foi a precariedade de infraestrutura no terreno da antiga Fundac, como a falta de; pavimentação, drenagem, sanitários públicos entre outras deficiências, o que acarretou na insatisfação daqueles que trabalhavam e frequentavam o local.

Pela análise feita na documentação fornecida pela Secretária Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru, pesquisas bibliográficas e em notícias da imprensa local, e a notações feitas durante as visitas *in loco*, verifica-se que a Feira de Caruaru sofre pressões urbanas provenientes principalmente do crescimento da feira da Sulanca e na demora do poder público municipal, nos últimos anos, em intervir de forma eficiente no espaço público tão importante economicamente para o município e culturalmente também para o país. Os achados desta auditoria especial estão discorridos no Capítulo 2 “RESULTADOS DA AUDITORIA” deste relatório.

1.1 Objetivos e escopo da Auditoria Operacional

O principal objetivo desta auditoria foi avaliar as ações que envolvem políticas urbanas no município de Caruaru, conforme o seu Plano Diretor, tendo como escopo a Feira de Caruaru situada no Parque 18 de Maio, especificamente quanto a sua necessidade de requalificação. Os elementos avaliatório aplicados seguem as diretrizes das seguintes normas legais: Constituição Federal de 1988, Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), Lei nº 13.146/2015 (Lei da acessibilidade), Decreto nº 3.551/2000 (Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial), a Lei Estadual nº 14.249/2010, alterada pela Lei nº 14.549/2011, Lei Municipal nº 2.454/1977 (Código de Urbanismo, Obras e Posturas), Lei Municipal nº 5.160/2011 (Licenciamento Ambiental), Lei Municipal nº 6.005/2017 (Plano Plurianual - PPA), Decreto Municipal nº 070/2017 e outras correlacionadas. Não deixando de abordar as seguintes dimensões de desempenho da Administração Pública; eficácia, efetividade, eficiência, economicidade e execução. Também se teve a preocupação de realizar a avaliação sob os princípios da sustentabilidade ambiental.

Para a verificação desses aspectos, a abordagem do trabalho envolveu três questões de auditoria:

Questão 01: *A Feira de Caruaru sofre pressões do crescimento urbano?*



Questão 02: *A Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru possui estrutura administrativa para o exercício das suas atribuições institucionais?*

Questão 03: *A requalificação do Parque 18 de Maio atende as necessidades atuais da Feira de Caruaru?*

1.2 Procedimentos metodológicos

As técnicas, procedimentos específicos e metodologia aplicados foram desenvolvidos neste Tribunal de Contas sob a denominação AOp⁴. No caso concreto os procedimentos metodológicos utilizados para colher as informações que auxiliaram o processo de auditoria foram:

- Pesquisa documental e bibliográfica;
- Estudo de legislação específica;
- Análise das informações e dados fornecidos pela Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca;
- *Download* e análise dos dados dos Planos Plurianuais e das Execuções Orçamentárias do Município de Caruaru (Cf. Portal da Transparência do Município de Caruaru);
- *Download* e análise da legislação municipal pertinente ao objeto da auditoria⁵;
- *Download* e análise de dados relativos à execução do contrato de repasse de nº 839717/2016/MCIDADES/CAIXA (Cf. Portal da Transparência do Governo Federal)⁶;
- Entrevistas não estruturadas com o Secretário Extraordinário, Sr. José Pereira Sousa;
- Entrevista não estruturada com o Presidente da Associação dos Sulanqueiros de Caruaru na época, Sr. Pedro Moura.

A documentação analisada foi fornecida pelos seguintes órgãos municipais: Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca, Procuradoria Geral do Município, Controladoria Geral do Município, Secretaria Executiva de Urbanismo, Secretaria de Sustentabilidade e Desenvolvimento Rural, Secretaria de Urbanismo e Obras, Comissão Permanente de Licitação – Obras.

⁴ Os termos Auditoria Operacional (AOp) e Auditoria de Natureza Operacional (ANOp) referem-se ao mesmo tipo de auditoria. O primeiro termo está sendo adotado no âmbito do Promoex e o segundo é o adotado neste Tribunal pela Resolução TC nº 02/2005.

⁵ <http://transparenciape.com.br/CamaraCaruaru/leisMunicipal.php>.

⁶ <http://www.portaldatransparencia.gov.br>.



1.3 Previsão Orçamentária

Após análise no Plano Plurianual do município relativo ao período 2018/2021 (Lei nº 6.005, de 08 de dezembro de 2017) verifica-se que não há previsão de execução orçamentária para a Secretária Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru no período dos quatro anos. Observa-se que os recursos para feiras estão previsto em dois Programas, o **2010 – Exposição, Feiras e Eventos** e o **2303 – Modernização das Feiras Livres**. O primeiro tem uma estimativa orçamentária de **R\$ 1.549.408,08** (um milhão e quinhentos e quarenta e nove mil e quatrocentos e oito reais e oito centavos) e o segundo de **R\$ 11.501.034,83** (onze milhões e quinhentos e um mil e trinta e quatro reais e oitenta e três centavos).

Dentro do Anexo da Lei nº 6.005/2017 (PPA 2018/2021) é justificado a transferência da Feira da Sulanca como cogente para o desenvolvimento do polo de confecções, para isso a gestão municipal objetiva criar intervenções para melhorar a qualidade daquele espaço e ampliar o número de clientes e volume de compras. Segundo o entendimento da gestão municipal, a transferência da feira da Sulanca possibilitará a ampliação e a melhoria do ambiente de negócios, porém:

[...] deve ser feita preservando as características da Feira de ser um bem público, como também, o interesse que norteia a transferência de ser exclusivamente o interesse coletivo que fortaleça toda a cadeia econômica do município e da região.

No dia 23/12/2016 foi celebrado o contrato de repasse de nº 839717/2016/MCIDADES/CAIXA entre a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal (CEF), e o Município de Caruaru. O referido documento é relativo a execuções de ações de planejamento urbano, cujo objeto foi a **Requalificação do Parque 18 de maio e estudo para viabilidade da mudança da Feira da Sulanca**. O término da vigência do contrato está estipulado para 23/12/2021. O responsável do município pela assinatura foi o Ex-Prefeito JOSÉ QUEIROZ DE LIMA.

Os recursos disponibilizados pela União correspondem a **R\$ 9.888.600,00** (nove milhões e oitocentos e oitenta e oito mil e seiscentos reais). Já os recursos de contrapartida aportada pelo contratado correspondem a **R\$ 19.900,00** (dezenove mil e novecentos reais), segundo declaração do Sr. JOSÉ QUEIROZ DE LIMA, Prefeito do município na época, os recursos para a contrapartida encontravam-se alocados através da Lei nº 5.550 de 18 de dezembro de 2015, na forma do disposto na alínea “d” do inciso IV do § 1º do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000. Totalizando o investimento em **R\$ 9.908.500,00** (nove milhões e novecentos e oito mil e quinhentos reais). **O prazo previsto no contrato para a apresentação da documentação pelo contratado era de oito meses após assinatura.**



1.4 Responsabilidades legais

Pelo Decreto Municipal nº 070/2017, de 28 de setembro de 2017, foi criada a Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru, que tem como missão institucional o planejamento, coordenação e a condução das iniciativas dos órgãos e entidades da Administração Municipal, a promoção de articulações junto com os feirantes, setores econômicos e sociais e com a sociedade civil organizada do município, visando à transferência da feira da Sulanca e também a revitalização do Parque 18 de Maio. Conforme o art. 2º do decreto retrocitado, a Secretaria Extraordinária possui as seguintes atribuições:

- I – **Planejar, supervisionar, monitorar e avaliar as atividades múltiplas inseridas no acompanhamento das obras de transferência da Feira da Sulanca**, bem como das obras de infraestrutura necessárias à revitalização do Parque 18 de Maio;
- II – **Realizar a articulação institucional com os feirantes**, com os diversos setores econômicos e sociais e com a sociedade civil organizada;
- III – **Promover um estreitamento político social entre o poder público e a sociedade civil organizada** para o desenvolvimento das políticas públicas de transferência da Feira.



CAPÍTULO 2 – RESULTADOS DA AUDITORIA

Como já foi citado, a conhecida e famosa Feira de Caruaru está dividida em três outras: Gado, Artesanato e Livre. Estas duas últimas ficam localizadas hoje no Parque 18 de Maio com área aproximada de 40.000 m² (quarenta mil metros quadrados) que é destinada ao comércio de mais variados produtos. Apesar da Feira de Gado estar incluída no contexto da Feira de Caruaru principalmente quanto a sua origem, são as feiras que ocorrem no Parque 18 de Maio que hoje formam no pensamento popular o que é a Feira de Caruaru. Isso, sobretudo, pelo fluxo de pessoas e mercadorias que ocorrem no local e que inevitavelmente provocam pressões no espaço público.

Pode-se se dizer que hoje a Feira de Caruaru tem um significado econômico bem mais amplo em relação a sua origem, pois no Parque 18 de Maio ocorrem várias feiras durante os dias da semana (segunda a sábado) de forma contínua ou em dias específicos, conforme os tipos de produtos comercializados. Em seu espaço físico destinado a Feira Livre, ocorrem as seguintes feiras, também conhecidas como “feiras novas”: Frutas e verduras, Carnes, Secos (feijão e farinhas), Troca-troca (escambo de objetos usados), Passarinhos, Flores e plantas ornamentais, Ferragens e artigos de flandres (Painéis), Calçados e de artigos de couro, Roupas (confecções populares), Raízes e Ervas medicinais, Lanches (refeições), Ferro-velho e a de Importados (feira do Paraguai)⁷.

Por ser um polo de suma importância para o agreste pernambucano, a cidade de Caruaru também passar pelas mesmas consequências que os grandes centros urbanos brasileiros, como por exemplos; o inchaço urbano, o surgimento de bairros e habitações precárias, os problemas de trânsito e de saneamento básico. Como também, somada a tudo isso, em decorrência da crise econômica, o surgimento espontâneo da informalidade que conseqüentemente, para onde as mazelas urbanas vão se ancorar. E como espaço público, o Parque 18 de Maio, onde estão situados todos os elementos que formam a Feira de Caruaru, sofre os mesmos problemas retrocitados, pois é local de grande oportunidade de trabalho por possibilitar a geração de renda a um grande contingente populacional (local e circunvizinho) pelas as oportunidades de inclusão oferecidas pelo mercado de confecções populares.

Dentre as feiras, a da Sulanca foi a mais que se expandiu nas últimas décadas, principalmente a partir dos anos 80. Atualmente constitui uma das âncoras de sustentação econômica do que se conhece como Feira de Caruaru e por causa da sua importância econômica concorre com os estabelecimentos comerciais que vendem produtos industrializados do gênero. Ela é responsável pela reunião de pequenos

⁷ IPHAN. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Feira de Caruaru: Dossiê, Inventário Nacional de Referência Cultural.** p. 43, 2006.



empresários (confeção) e compradores todas as segundas-feiras a partir das 3hs até as 13 hs em duas áreas distintas e adjacentes, sendo uma dentro do Parque 18 de Maio e a outra na área conhecida como “Terreno da antiga Fundac” e também nas ruas de seus entornos. Como consequência, provoca um fluxo de pessoas vindas de várias localidades do estado e de outras regiões do país que se juntam com a população local em um só dia. Há também o fluxo de mercadorias que aumenta consideravelmente com a chegada dos atores que fazem a feira da Sulanca.

A movimentação que a feira da Sulanca provoca na área central de Caruaru demonstra que as áreas pública e privada disponibilizadas, se são suficientes para abarcar tal população flutuante atraída pelo comércio de confecções populares, necessariamente precisam sofrer uma requalificação de seus espaços. É importante ressaltar que há o agravante da chegada dos feirantes irregulares também conhecidos vulgarmente como “invasores” que ocupam as vias públicas de forma desordenada. Sendo assim, mais uma preocupação para a gestão municipal principalmente nas épocas de alta estação de vendas/compras, quando o número de compradores aumenta. Segundo estimativas do Departamento de Feiras e Mercados do município, para dias normais, passam de 60 a 70 mil pessoas por feira nos períodos de alta (período junino e fim de ano).

Em decorrência dessa capacidade de atração comercial da Feira de Caruaru que só fez crescer nos últimos anos, inevitavelmente bem acima da sua capacidade espacial, conseqüentemente trouxe pressões sobre o Parque 18 de Maio e também sobre o espaço urbano que o circunda e com o agravante de estar numa área central da cidade. Problemas que no mínimo poderiam ter sido mitigados se ao longo dos anos de crescimento do comércio local tivesse havido um planejamento de longo prazo executado pelo poder público municipal desde o início da transferência da Feira de Caruaru em 1992 para o Parque 18 de Maio. Tal descaso demonstra que faltaram políticas urbanas municipais mais contundentes, como também faltou fiscalização sobre o espaço público em epigrafe pelo órgão municipal competente, o que permitiu a transformação negativa da Feira de Caruaru.

Essas questões supracitadas apontam para a necessidade de melhorias urgentes no sistema de planejamento, gestão, controle e fiscalização da Feira de Caruaru juntamente com os seus conjuntos de feiras e equipamentos, de modo a se evitar que a atratividade excessiva provocada pelo comércio da Sulanca venha resultar num crescimento que provoque a apropriação dos espaços públicos de forma descontrolada, como também, a descaracterização da Feira de Caruaru como patrimônio cultural imaterial do Brasil.

Diante da problemática discorrida nos parágrafos anteriores e a luta para conservação do seu patrimônio cultural imaterial, a gestão municipal atual criou a Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru, cuja missão institucional é de planejar, coordenar e gerir as iniciativas dos órgãos e entidades da Administração Municipal, como também, a de promover a articulação com os feirantes, com os



diversos setores econômicos e sociais do município e com a sociedade civil organizada, objetivando a realização da transferência da Feira da Sulanca de Caruaru e a revitalização do Parque 18 de Maio⁸.

Nos subtítulos a seguir serão demonstradas descrições dos achados abrangendo os parâmetros: situação encontrada, previsão normativa ou legal para desconformidade encontrada, causas e consequências da desconformidade, recomendações por parte da equipe de auditoria para atenuação ou extinção da desconformidade e citação dos resultados esperados com a implantação das recomendações.

2.1 A Feira de Caruaru passa por um processo de descaracterização

A conhecida Feira de Caruaru hoje faz parte de um conjunto de feiras que possuem ocupações distintas de permanência no tempo. Desde 1992 funciona no Parque 18 de Maio, quando foi feita a segunda tentativa de transferência para resolver os problemas existentes no local anterior, como; congestionamento do trânsito de veículos e má circulação de pessoas e mercadorias, ausência de estacionamento e infraestrutura de apoio aos frequentadores, como também, com o acúmulo de lixo decorrente da grande concentração de gente e mercadorias⁹.

Dentro do Plano Diretor da Cidade de Caruaru o Parque 18 de Maio está na **Macrozona de Estruturação e Consolidação Urbana** e inserido na **Zona de Proteção Cultural 3 (ZPC 3)**. No retro citado espaço público, além das feiras e suas subdivisões, há um conjunto de equipamentos formado por elementos de importante significância cultural, comercial e arquitetônica como, por exemplo; o Museu do Cordel, localizado no espaço da Feira do Artesanato, que é um ponto de exposição, produção e reprodução de expressões artísticas populares; os prédios do Mercado da Farinha¹⁰ e do Mercado da Carne¹¹ que foram importantes âncoras da feira original; a Casa da Cultura José Condé e a Casa Rosa que já foi o antigo Matadouro Municipal.

Quando da transferência da Feira de Caruaru para o Parque 18 de Maio foi realizado um inventário das feiras existentes no local pelo Iphan, que na ocasião fez uma série de recomendações para reordenação do espaço novo a ser ocupado, pois foi

⁸ Art. 1º do Decreto municipal nº 070/2017.

⁹ A Feira de Caruaru antes do Parque 18 de Maio era localizada no centro da cidade, na Rua do Comércio, por quase dois séculos, até ser transferida, em 1992.

¹⁰ Tendo a capacidade de 27 boxes internos e 80 boxes externos, atualmente apenas seis comerciantes possuem atividades dentro do mercado. Sendo subutilizado e servindo principalmente como depósito dos feirantes que comercializam com secos (feijão, arroz, farinha, etc.).

¹¹ Dentro deste espaço, existe um açougue com 306 boxes internos e 43 boxes externos. Será requalificado para atender as exigências sanitárias vigentes.



identificado que o local de origem não tinha estrutura para se expandir e que uma possível transferência também não poderia ser feita sem um planejamento. Deste modo, o que se observa é que os problemas decorrentes das atividades da Feira de Caruaru apenas mudaram de local no espaço urbano e no tempo.

Em 2004, com o intuito de proteger a dimensão desse espaço sociocultural, que é a Feira de Caruaru, a Prefeitura Municipal de Caruaru teve a iniciativa de pedir ao Iphan que iniciasse o processo de mapeamento do inventário da Feira de Caruaru, cujo levantamento preliminar foi realizado de julho à dezembro de 2004. O pedido de Registro da Feira de Caruaru foi encaminhado ao Presidente do Iphan, em 24 de fevereiro de 2006, pela Prefeitura Municipal de Caruaru, por intermédio do ex-prefeito, Sr. ANTONIO GERALDO RODRIGUES DA SILVA. Em 30 de Junho de 2006 foi aberto o Processo nº 01450.002945/2006-24. O que culminou em 2007 com o título de Patrimônio Imaterial e Cultural do Brasil, ou seja, a Feira de Caruaru foi certificada como Bem Cultural no Livro de Registro dos Lugares¹², volume I, instituído pelo Decreto nº 3.551, de 04 de agosto de 2000. Constando à folha 02, verso, o seguinte: “Registro número dois – Bem cultural: Feira de Caruaru, localizada na cidade de Caruaru, estado de Pernambuco.”. Ato que a oficializou não mais só do município de Caruaru e sim, de todos os brasileiros. É importante esclarecer, a título de conhecimento, que o bem cultural inscrito em um ou mais Livros de Registro recebe o título de Patrimônio Cultural do Brasil e após esse reconhecimento passa a ser denominado como um bem cultural registrado.

Nos dias 09 e 10/11/2011, a Prefeitura de Municipal de Caruaru e o Iphan realizaram um fórum com o objetivo de criar um **Comitê Gestor para a Feira de Caruaru**. Participaram do encontro representantes; da Associação dos Feirantes do Parque 18 de Maio; da Associação dos Sulanqueiros de Caruaru e de algumas entidades financeiras, entre elas Banco do Brasil e Banco do Nordeste do Brasil (BNB). No fim do encontro **ficou determinado a criação do Comitê Gestor** e a definição das entidades que deveriam apresentar os nomes dos seus representantes e suplentes¹³. Foram elegidas as seguintes instituições para formar o Comitê:

1. Iphan;
2. Associação dos Artesãos e Comerciantes da Feira do Artesanato;
3. Clube de Diretores Lojistas – CDL;

¹² Livro de Registro dos Lugares – destinado à inscrição de espaços representativos de identidades, como mercados, feiras, praças e santuários onde se concentram e reproduzem práticas culturais coletivas. (Salvaguarda de bens registrados: patrimônio cultural do Brasil: apoio e fomento / coordenação e organização Rívia Ryker Bandeira de Alencar. – Brasília: IPHAN, 2017. p. 7. (Patrimônio Cultural Imaterial: para saber mais, 2)).

¹³ Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/1296/iphan-pe-e-prefeitura-de-caruru-criarao-comite-gestor-para-a-mais-famosa-feira-do-municipio>. Acesso em 25/05/2018.



4. Associação Comercial e Empresarial de Caruaru – ACIC;
5. Um representante dos Bancos;
6. Um representante das Faculdades locais;
7. Um dos Clubes de Serviços;
8. Câmara dos Vereadores;
9. Gerência Regional de Ensino;
10. Secretaria de Gestão e Serviços Públicos;
11. Fundação de Cultura e Turismo;
12. Empresa de Urbanização e Planejamento; e
13. Secretaria de Educação, Esporte, Juventude, Ciência e Tecnologia.

Segundo o que ficou decidido no fórum epigrafado, o Comitê Gestor teria a missão de discutir ações de fomento, realizar estudos para ajudar a identificar quais problemas ameaçam a continuidade da existência do bem, sugerir aos poderes públicos formas que estimulem a revitalização das produções, circulação e valorização dos produtos comercializados na feira, além de apoiar o resgate cultural dos aspectos locais.

É importante ressaltar que a preservação da memória de um povo está relacionada à preservação de seu patrimônio cultural. É evidente que uma proposta para a criação de um Comitê Gestor para tão importante patrimônio cultural da cidade e nacional tem por objetivo contribuir para uma gestão mais efetiva e desfragmentada da Feira de Caruaru, o que refletirá no territorial do município, principalmente se tiver aderência ao Plano Diretor, pois este pode servir como um instrumento de universalização do patrimônio histórico, cultural e arquitetônico através da criação de diretrizes para a proteção desses valores. Mas até o momento da finalização desta auditoria ainda não tinha sido constituída uma comissão de proteção do local.

O Comitê Gestor é o canal de comunicação com a sociedade civil e através dele é possível elevar o nível de compreensão dos entes representativos da sociedade sobre o processo de tombamento e preservação dos bens culturais materiais e imateriais e como resultado dessa comunicação se tem a instigação à preservação dos bens históricos. É importante ressaltar que boa parte da sociedade desconhece qual é a esfera responsável por tombamento determinado bem, como também que este bem cultural tombado poder ser protegido por mais de um órgão de preservação. É imperioso ressaltar que o processo de tombamento ou de registro de um bem cultural nem sempre é garantia de perpetuidade dessa memória, que muitas vezes se desfaz pela falta de incentivos públicos e privados e principalmente pela falta de continuidade dada pelo povo.

Mas apesar da Feira de Caruaru ter sido considerada patrimônio cultural imaterial do Brasil, esse espaço de produção de saberes e fazeres vem passando por um grande processo de descaracterização nos últimos anos. Entre alguns pontos que prejudicam a imagem da Feira de Caruaru pode-se ser citado o local dentro do Parque 18 de Maio onde se concentra o maior número de bancos que comercializam produtos da sulanca (confeções do tipo popular), pois é um local altamente adensado por barracas de vendas e desordenado. A invasão dos pontos de vendas das confeções populares é vista em várias partes do Parque 18 de Maio onde há a comercialização de



outros produtos tradicionais, como também é vista em pontos externos de forma desordenada. Tudo isso ocorrendo em uma área de aproximadamente de 40.000 m² (quarenta mil metros quadrados) que tem seu uso predominante em atividades culturais, de comércio, de serviços e feiras¹⁴.

Como constatado pela equipe de auditoria nas visitas ao espaço do Parque 18 de Maio destinado prioritariamente para o estabelecimento de bancos de feira para a comercialização dos produtos da Sulanca, não há apenas bancos de feira, mas também estruturas assemelhadas a pequenas lojas, algumas, inclusive, com o pé direito bastante alto. Tal situação traz uma poluição visual¹⁵ do conjunto urbanístico que envolve o Parque 18 de Maio, como ocorre com a Casa Rosa que fica escondida por detrás de uma barreira de barracas por todos os lados, mas mesmo assim vai ser requalificada (Fotos 1 e 2). Portanto, ocorre agressão ao meio ambiente construído/artificial trazendo a degradação direta ao patrimônio cultural no caso concreto e refletindo no paisagismo urbano.

Foto 1: Casa Rosa – Fachada frontal



Fonte: Acervo fotográfico do TCE/PE (03/05/2018).

¹⁴ Art. 74, § 1º da Lei Complementar Municipal nº 0005 de 17 de julho de 2004 (Plano Diretor).

¹⁵ A denominada poluição visual consiste em qualquer ação que prejudique o bem-estar da população e que afete as condições estéticas do meio ambiente (incisos III, a e d, do artigo 3º da Lei nº 6.938/81 respectivamente).



Foto 2: Casa Rosa – Fachada lateral direita.



Fonte: Acervo fotográfico do TCE/PE (03/05/2018).

Sobre poluição visual pode-se citar o grande jurista Hely Lopes Meirelles que afirmou sobre o tema em uma de suas obras que *"nada compromete mais a boa aparência de uma cidade que o mau gosto e a impropriedade de certos anúncios em dimensões avantajadas e cores gritantes, que tiram a vista panorâmica dos belos sítios urbanos e entram em conflito estético com o ambiente que os rodeia"*¹⁶. No caso concreto do efeito das bancas de venda dos produtos da sulanca na paisagem urbana é evidente a degradação ambiental no aspecto visual e isso é fruto da falta da preocupação do poder público regulador do espaço urbano quanto à proteção contra violação estética do padrão paisagístico existente na época do licenciamento dos bancos de feiras, pois isso, veio afetar a paisagem natural que é portadora de um predicado relevante e também, veio alterar a paisagem urbana de maneira desarmônica e agressiva, como pode ser verificado a “olhos vistos” por quem frequenta ou visita o local em epigrafe.

É importante frisar que os estabelecimentos comerciais citados no parágrafo acima são resultados de uma transformação que ocorreu de forma paulatina, ou seja, os

¹⁶ MEIRELLES, HELY LOPES. Direito de Construir, Malheiros, 6ª ed., p. 116.



bancos de feira foram sendo substituídos por novas construções e em alguns casos, por de alvenaria de tijolos, com a leniência do poder público municipal. Estruturas que inicialmente eram móveis com o tempo se tornaram fixas e com aparências as mais variadas possíveis, conforme o estilo adotado pelo dono da banca. Resultando assim na descaracterização do espaço com o decorrer do tempo sem ter havido uma atuação mais efetiva do poder público municipal para a manutenção da harmonização do espaço público licenciado. O que demonstra que o órgão responsável pelo controle urbanístico não teve capacidade para evitar as mudanças no espaço físico licenciado e nem aplicou sanções capazes de inibir as construções irregulares que resultaram na desordem encontrada no Parque 18 de Maio. Como também foi renunciada a possibilidade de uma requalificação para a adequação desse tipo de comércio dentro do Parque 18 de Maio.

É evidente que a Feira da Sulanca é o grande atrativo comercial da cidade de Caruaru atualmente, mas é também considerada pelos órgãos do município como um problema de grande relevância. Pode-se se dizer que ela tomou dimensões que ultrapassam a importância que a Feira de Caruaru tem para o município e para a região de entorno. Além da sua importância econômica a Feira da Sulanca, mas principalmente em consequência disso, hoje ocupa um grande espaço fora dos limites do Parque 18 de Maio, mas adjacente a este, que é o terreno da antiga Fundac. Porém, esses dois grandes espaços territoriais separados pela Rua Rui Limeira Rosal se confundem no dia da feira, no caso, nas segundas-feiras.

Entretanto, a descaracterização da conhecida Feira de Caruaru não tem como causa exclusiva o advento da feira da Sulanca, pois é formada por um conjunto de várias feiras e que cada uma tem sua influência no espaço público, como já citado. É percebido que a comercialização das mercadorias dentro do Parque 18 de Maio não possui uma divisão setorial definida pelo ente público responsável e que as divisões originais não são mais obedecidas pelos comerciantes como foi observado pela equipe de auditoria durante as visitas ao espaço público em comento. Entretanto, observa-se que a feira de artesanato é ainda a que possui seu espaço ainda preservado quanto à invasão do comércio de confecções ou de outros produtos.

Diante dos problemas existentes que envolvem a Feira de Caruaru em decorrência da expansão do comércio desordenado dos produtos da Sulanca, por anos, as gestões municipais conjecturaram e tentaram executar através de projetos diversos, a transferência da Feira. Como também faz parte do planejamento da gestão da Prefeita Raquel Lyra, mas ainda é uma incógnita. Pois, o cerne da questão é conseguir fazer a mudança dos feirantes sem ônus, pois a maioria deles não podem pagar os custos para a instalação do seu ponto comercial como também, a taxa de licenciamento para o seu funcionamento. Custos inviáveis para aqueles que comercializam produtos populares. Porém, o que fazer com o terreno de 60 (sessenta) hectares nas margens da BR-104 que



foi comprado por R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais)¹⁷ na gestão do prefeito José Queiroz?

Além desses dois macros problemas citados no parágrafo anterior, o investimento privado no terreno da antiga Fundac aplicado pelo seu proprietário requalificando a área usada pelos feirantes é uma situação que poderá obstaculizar qualquer iniciativa de tirar o comércio da Sulanca do centro de Caruaru, no caso específico do Parque 18 de Maio. É importante frisar que a requalificação do referido terreno também possibilitou o recebimento daqueles que comercializavam em vias públicas adjacentes e prejudicavam o tráfego de transeuntes e de veículos, além de estarem fora do controle da gestão municipal.

A requalificação do terreno da antiga Fundac é mais uma situação que induz aos feirantes da Sulanca a continuarem naquele local central da cidade de Caruaru. Hoje os feirantes de confecções populares vivem duas situações diferentes, pois tem aqueles que comercializam numa área desorganizada e sem infraestrutura e outra que oferece melhores condições para quem vende e para quem compra os produtos da Sulanca. É inegável que os feirantes e clientes que frequentam o espaço requalificado foram extremamente beneficiados com os investimentos.

Quanto à situação do Parque 18 de Maio, entende-se que o resultado dessa transformação ocorrida nesses últimos anos é decorrente de um controle urbanístico e patrimonial ineficiente e a falta de políticas públicas específicas para a proteção de um patrimônio cultural tão importante a nível regional como nacional (política pública de cultura). É imperioso frisar que a descaracterização ameaça a perpetuação da Feira de Caruaru, que já possui mais de 200 anos de existência, e hoje merecidamente elevada a patrimônio cultural imaterial do Brasil. Neste sentido de continuidade assim entende o Iphan:

**“O Patrimônio Imaterial é transmitido de geração em geração e constantemente recriado pelas comunidades e grupos em função de seu ambiente, de sua interação com a natureza e de sua história, gerando um sentimento de identidade e continuidade, contribuindo assim para promover o respeito à diversidade cultural e à criatividade humana.”¹⁸.
(Grifo nosso)**

Portanto, é necessário que o poder público realize ações para que haja perpetuação da cultura produzida e colocada em exposição na Feira de Caruaru. Quanto aos danos sofridos ao ambiente, Helita Barreira Custódio, onde considera estarem os bens culturais (Patrimônio Cultural *lato sensu*), alerta sobre o resultado da falta de tutela ao patrimônio imaterial exposto a degradação:

¹⁷ Valor relativo a desapropriação realizada em 2014.

¹⁸ Conforme apresentação do Iphan, disponível em: <www.iphan.gov.br>. Acesso em 10/07/2018.



“vinculados ao processo civilizatório nacional, integrantes do meio ambiente e juridicamente protegidos, considerando **os graves impactos degradadores, descaracterizadores ou destruidores de valiosos bens culturais irreparáveis, de danos incalculáveis...** com o nocivo **empobrecimento descaracterizadores ou destruidores de valiosos bens culturais irreparáveis** no decorrer da evolução histórica brasileira.”¹⁹. **(Grifos nossos)**

Entende-se que a conservação da Feira de Caruaru deve abranger desde as questões estruturais e físicas do seu patrimônio material até a conservação dos hábitos e originalidade dos produtos que a tornam de valor significativo como patrimônio cultural imaterial e, conseqüentemente, de enraizamento na cultura local e no imaginário regional e nacional. Pois, é um lugar de socialização, de permanente construção de identidades e de exposição da criatividade popular, tanto em seus aspectos tradicionais como em sua capacidade de recriação, invenção e inovação²⁰. Portanto, o poder público deve se preocupar para que não ocorra o empobrecimento da riqueza cultural produzida nesse local de tradição popular que é a Feira de Caruaru.

A Constitucional Federal menciona em seu artigo 216, § 1º, cinco instrumentos em que o poder público pode realizar para a promoção e a proteção do patrimônio cultural, entretanto sem excluir outros meios dos quais a Administração Pública pode criar como formas de acatamento e preservação. A seguir o texto constitucional retrocitado *in verbis*:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

...

§ 1º **O poder público**, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, **por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação**, e de outras formas de acatamento e preservação. **(Grifos nossos)**
[...].

Após analisar os elementos construtivos existentes dentro do Parque 18 de Maio foi solicitado a Secretaria Extraordinária em comento para que fornecesse cópias dos processos de tombamento dos seguintes prédios; Casa da Cultura José Condé, Casa dos Pobres e o Antigo Matadouro Municipal (Casa Rosa). O pedido foi feito através do Ofício CCE/NAE/GEAP_PMC_SecExt_Feira 09/2018, entregue em 03/08/2018, entretanto, através do Ofício 027/2018, enviado em 10/08/2018, o Sr. JOSÉ PEREIRA

¹⁹ CUSTÓDIO, Helita Barreira. Direito Ambiental e Questões Jurídicas Relevantes. Campinas: Millennium, 2005, p. 151.

²⁰ Registro número dois do Livro de Registro dos Lugares, volume primeiro, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional/Iphan. Brasília, Distrito Federal, 8 de fevereiro de 2007.



SOUSA, Secretário municipal, solicitou prorrogação de prazo em mais dez dias para atendimento da solicitação do ofício deste Tribunal de Contas, o que foi lhe concedido. A solicitação epigrafada neste parágrafo foi respondida pelo Ofício 039/2018 da Secretaria Extraordinária, entregue em 27/08/2018. Porém, não foram enviados os processos de tombamento dos prédios retrocitados e sim; cópia do Diário Oficial do Município de Caruaru, Edição nº 610 de 20/08/2018, contendo a convocação para audiência pública cujo objeto é a requalificação de setores da feira de artesanato e desocupação dos boxes ociosos; e cópia da Lei Municipal nº 5.837 de 29/12/2016. Esta lei tornou a Casa da Cultura José Condé, Casa dos Pobres e Casa Rosa e outros, Imóveis Especiais de Preservação (IEP)²¹.

Diante do dever constitucional dos municípios de “promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local” (art. 30, IX, da CF) e do diagnóstico feito durante esta auditoria sobre a Feira de Caruaru, recomenda-se a Prefeitura Municipal de Caruaru que:

1. Crie o Comitê Gestor para a Feira de Caruaru, conforme acordado com Iphan no ano de 2011 para que seja discutido, avaliado e se torne meio através do qual sejam propostas soluções necessárias para a gestão integrada daquele patrimônio histórico-cultural do município e nacional;
2. Realize o inventário dos bens patrimoniais da Feira de Caruaru localizados no Parque 18 de Maio, pois a realização de inventários é uma das formas mais antigas de proteger o patrimônio e é etapa indispensável no processo de registro de bens culturais;
3. Realize ações junto ao Iphan para que seja elaborado o Plano de Salvaguarda da Feira de Caruaru pela sua importância sociocultural, mas que vem sofrendo um processo de descaracterização com o seu crescimento desordenado. Tal situação está comprometendo seu desempenho como centro comercial e sua sustentabilidade como centro sociocultural;
4. Realize ações junto ao Iphan que inicie o processo renovação do registro de patrimônio cultural imaterial, que deve ser renovado a cada 10 anos, no máximo, pois o registro é sempre uma referência de determinada época, no caso, foi concedido em 2007;
5. Realize a revisão do Plano Diretor, como determina o §3 do art. 40 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), pois a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos e a do caso em epigrafe é de 2007;
6. Crie dispositivos no novo Plano Diretor que envolvam planejamento, gestão e proteção do patrimônio histórico, cultural e arquitetônico com o objetivo de desenvolver ações atreladas à função social da cidade que possam gerar atividades econômicas. Contribuindo para a geração de empregos e de

²¹ Ao todo foram 60 imóveis beneficiados com a lei municipal.



recursos para o município, transformando a sociedade e garantindo o bem-estar dos munícipes; e

7. Promova a proteção da Feira de Caruaru (Patrimônio histórico-cultural local) e demais patrimônios socioculturais, observando a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

2.2 A Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru não possui estrutura organizacional e física

Diante da necessidade de obter informações sobre a Secretaria municipal epigrafada foi solicitada, através do Ofício CCE/NAE/GEAP_PMC_SecExt_Feira nº 01/2017, documentação relativa à norma legal de sua criação, relação dos servidores lotados, como também o Plano Plurianual e as Leis Orçamentárias dos exercícios de 2017 e 2018. Na oportunidade foi também solicitado o arquivo eletrônico da apresentação ministrada no dia 06/12/2017 pelo Secretário de Planejamento, Sr. RUBÉN PECCHIO aos servidores deste Tribunal de Contas responsáveis por este relatório de auditoria.

Como já mencionado neste relatório a Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru foi criada através do Decreto nº 070/2017, cuja missão institucional é de planejar, coordenar e gerir as iniciativas dos órgãos e entidades da Administração Municipal, como também, a de promover a articulação com os feirantes, com os diversos setores econômicos e sociais e com a sociedade civil organizada, objetivando a realização da transferência da Feira da Sulanca de Caruaru e a revitalização do Parque 18 de Maio.

O decreto citado acima também criou o Comitê Executivo da Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru (art. 3º), cuja coordenação será feita pelo Secretário da respectiva Secretaria e a sua composição deverá ser formada pelos seguintes membros:

- a) Secretário da Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru;
- b) Secretário de Urbanismo e Obras;
- c) Secretário de Planejamento, Orçamento e Gestão;
- d) Secretário de Desenvolvimento Econômico e Economia Criativa;
- e) Secretário de Saúde;
- f) Secretaria de Política para as Mulheres;
- g) Secretário de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos;
- h) Secretário de Sustentabilidade e Desenvolvimento Rural;
- i) Secretário de Ordem Pública;
- j) Presidente da Fundação de Cultura e Turismo;
- k) Presidente da Autarquia Municipal de Defesa Social, Trânsito e Transportes.



Apesar do nome “Secretário da Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru” observou-se que na prática o Secretário Extraordinário, Sr. JOSÉ PEREIRA SOUSA, se envolve com problemas da Feira de Caruaru e não tão somente da Feira da Sulanca como está posto no Decreto municipal nº 070/2017. Este próprio decreto coloca sob responsabilidade do digníssimo Secretario Extraordinário a revitalização do Parque 18 de Maio que é o local onde está situada hoje o que se conhece como “Feira de Caruaru”. Entende-se que a especificidade “... da Feira da Sulanca ...” deveria ser retirado e ser mudado para “... da Feira de Caruaru.” diante das funções posta para a Secretaria Extraordinária. Perante a importância desse patrimônio para o município e para o país há a necessidade de se ter um gestor com *expertise* para a Feira de Caruaru, pois não se pode tratá-la como uma feira comum.

É importante ressaltar que não há dentro da estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Caruaru, Secretaria com **responsabilidade de gestão sobre o Patrimônio Cultural** do município, como pode ser observado na Lei Municipal nº 5.843 de 17 de março de 2017, relativa à reestruturação das unidades da Administração Direta e Indireta.

Portanto, a Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru é um órgão municipal simples criado por decreto, sem sede e com apenas um servidor, no caso, o Secretário Extraordinário, mesmo com as significativas atribuições que lhe foram conferidas. A seguir serão apresentados os achados obtidos durante a auditoria especial realizada.

2.2.1 Não possui estrutura física e nem quadro de funcionários

Conforme Ofício SAD nº 023/2018, de 05 de janeiro de 2018, emitido pelo Sr. HENRIQUE CÉSAR FREIRE DE OLIVEIRA, Secretário Executivo de Administração do município de Caruaru, não há quadro de servidores lotados na Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru, sendo o Secretário lotado no gabinete da Prefeita.

Segundo o Secretário Executivo de Administração citado acima:

[...] o processo articulador da Secretaria extraordinária, como único objetivo de sua existência independe de estrutura física, quadro funcional, orçamento próprio, ou até mesmo de atos administrativos complexos que visem oficializar demandas no seio da Prefeitura Municipal, exceto os previstos no Decreto acerca de nomeação dos membros dos comitês os quais não são remunerados por essa atribuição.

Considerando-se a declaração do Secretário Executivo de Administração, apesar das atribuições definidas pelo Decreto municipal nº 070/2017, entende-se que a gestão



do poder executivo municipal não teve a preocupação de estabelecer um quadro técnico multidisciplinar mínimo para a realização dos serviços de planejamento, supervisão, monitoramento e avaliação das atividades a serem desenvolvidas pela Secretaria Extraordinária no projeto de transferência da Feira da Sulanca ainda a ser executado. É imperioso destacar que o projeto de transferência ainda estava no plano da discussão quando da realização desta auditoria. Além disso, a falta do quadro técnico torna precárias as ações para o acompanhamento das obras e serviços de revitalização do Parque 18 de Maio, lugar conhecido popularmente em seu contexto como a “Feira de Caruaru”.

É importante salientar que além de realização de ações de cunho reestruturante relativas a melhores adequações físicas para as atividades inerentes a venda de confecções conhecida popularmente de “sulanca”, a Secretaria Extraordinária em comento tem um papel de articulador institucional junto aos atores envolvidos com a problemática da Feira da Sulanca dentro espaço urbano do município, mas especificamente o espaço do Parque 18 de Maio e o seu entorno. Para isso, é estabelecida, dentro das suas atribuições, a responsabilidade de promover a aproximação entre o poder público e os feirantes, os setores econômicos e sociais e a sociedade civil organizada para que se desenvolvam políticas públicas que venham impulsionar ações que possibilitem a mudança da feira da Sulanca para um local que proporcione melhores condições de bem estar para os que fazem dos produtos da Sulanca sua atividade econômica, como também para os consumidores desse tipo de produto oferecido. Como se observa, a Secretaria Extraordinária possui uma função pública de extrema importância para que ocorra uma discussão sobre o projeto de transferência da feira da Sulanca. Mas o que foi possível de identificar é que há uma sobrecarga sobre apenas um servidor com tantas funções, que é caso do Secretário Extraordinário.

Diante do que foi possível de identificar de deficiência administrativa e operacional, recomenda-se que seja criado um grupo de trabalho formado por profissionais das áreas técnicas correlacionadas com as atribuições estabelecidas para a Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru e para o seu gestor, respectivamente nos arts 1º e 2º do Decreto municipal nº 070/2017, para que possam assessorar o Secretário Extraordinário. Possibilitando assim, que ações necessárias para obtenção dos objetivos propostos pela gestão municipal tenham eficácia e eficiência com economicidade.

2.2.2 A Secretaria Extraordinária da Feira de Caruaru realiza suas atribuições sem a participação dos comitês Executivo e Consultivo

Pelo Decreto Municipal nº 070/2017 foi criado o Comitê Executivo da Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru e o Comitê Consultivo, cuja composição deverá ser formada pelos feirantes. O Comitê Executivo deverá ser formado por



membros indicados como representantes de Órgãos e entidades municipais e comporão a Unidade de Gestão da Feira que será regulamentada por ato do Chefe do Poder Executivo. As suas nomeações dos membros será por Portaria do Secretário da Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru²². Já o Comitê Consultivo deverá ser composto pelos feirantes, com a função de opinar, auxiliar e supervisionar as atividades múltiplas inseridas no acompanhamento das obras de transferência da Feira da Sulanca de Caruaru, bem como das obras de infraestrutura necessárias à revitalização do Parque 18 de Maio²³.

Com o objetivo de verificar o funcionamento dos comitês criados pelo decreto municipal em comento foi solicitado a referida Secretaria Extraordinária, através do Ofício CCE/NAE/GEAP_PMC_SecExt_Feira n° 01/2017, entregue em 25/01/2018, a relação dos membros do Comitê Executivo e do Comitê Consultivo, inclusive cópias das respectivas portarias de nomeação, entretanto não foram fornecidos. Pelo Ofício CCE/NAE/GEAP_PMC_SecExt_Feira n° 02/2017, entregue em 22/02/2018, foram solicitadas cópias das atas de reuniões realizadas pelos dois comitês retro citados, porém não foram fornecidas. Este mesmo pedido foi feito pelo Ofício CCE/NAE/GEAP_PMC_SecExt_Feira n° 05/2017, entregue em 26/06/2018, porém o pedido deste Tribunal de Contas novamente não foi acatado. Salienta-se que esse pedido foi reiterado através do Ofício CCE/NAE/GEAP_PMC_SecExt_Feira n° 09/2017, entregue em 03/08/2018. O não envio dos documentos solicitados a este Tribunal de Contas sem justificativas colaborou com o entendimento que os comitês em comento ainda não tinham sido instituídos e conseqüentemente, as reuniões não foram realizadas.

Salienta-se que a não realização das reuniões com os comitês demonstra que a Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru não vem cumprindo com a sua função pública de extrema importância para um estreitamento político e social entre o Poder Público Municipal e os feirantes, os setores econômicos e sociais e a sociedade civil organizada.

Diante do exposto nos parágrafos anteriores recomenda-se que sejam feitas ações para que ocorram as nomeações dos membros dos comitês criados e que conseqüentemente, sejam realizadas as reuniões necessárias para as discussões relativas às Feiras de Caruaru e da Sulanca para que as decisões e ações executadas da gestão pública municipal sejam com a participação e anuência dos representantes dos atores que fazem a Feira de Caruaru e que todos os processos ocorram com transparência.

²² §§ 1º e 2º do art. 3º do Decreto municipal n° 070/2017

²³ Art. 4º do Decreto municipal n° 070/2017.



2.2.3 A criação da Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru fere preceito constitucional

Em todos os aspectos que se possa analisar, a Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca, considerando-se que, além de não haver estrutura física, nem quadro de pessoal, sua criação por decreto autônomo fere preceito constitucional, a partir da aplicação do princípio jurídico da simetria²⁴, em consonância com as normas extraídas dos artigos 48, incisos X e XI, e 84, inciso VI, alínea “a”, todos da Constituição Federal. A seguir, *ipsis litteris*, são descritos os dispositivos constitucionais que embasam a conclusão inevitável, com supedâneo na doutrina majoritária e em farta jurisprudência:

Art. 48. **Cabe ao Congresso Nacional**, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

[...];

X – criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b;

XI – **criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública;**

[...]

Art. 84. **Compete privativamente ao Presidente da República:**

[...];

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, **quando não implicar** aumento de despesa **nem criação ou extinção de órgãos públicos;**

[...] (**Grifos nossos**)

Atente-se para o fato de que os dispositivos constitucionais transcritos acima são aplicáveis à Administração Municipal e ao Chefe do Executivo local, por inferência do princípio jurídico-constitucional da simetria, consensual e amplamente referido na doutrina especializada. Entende-se, portanto, que o órgão e cargos criados pelo Decreto autônomo municipal nº 070/2017, bem assim quaisquer determinações que a ele se refiram, são passíveis de nulidade, juntamente com suas consequências práticas. Destarte os atos eventualmente emanados da estrutura administrativa instituída pelo decreto municipal são anuláveis.

Acerca da impossibilidade de criação de órgão público por decreto autônomo do Chefe do Poder Executivo, como supracitado, há abundante jurisprudência, sendo também ponto pacífico na doutrina administrativista, ainda que desta criação não resulte

²⁴ O Princípio da Simetria estabelece que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas (Município), os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição da República Federal.



despesa orçamentária. Como demonstração do entendimento do sobre a matéria em comento, assim já se manifestou o Superior Tribunal Federal (STF):

[...]

A Constituição da República não oferece guarida à possibilidade de o governador do Distrito Federal **criar cargos e reestruturar órgãos públicos por meio de simples decreto**. Mantida a decisão do Tribunal *a quo*, que, fundado em dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal, entendeu violado, na espécie, o princípio da reserva legal. [RE 577.025, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 11-12-2008, P, DJE de 6-3-2009, Tema 48.]” (Grifos nossos)

[...]

Lei que verse sobre a criação e estruturação de órgãos da administração pública é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, *e*, da CF). Princípio da simetria. Afronta também ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF). Reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivo de lei, de iniciativa parlamentar, que restringe matérias a serem publicadas no Diário Oficial do Estado por vício de natureza formal e material. [ADI 2.294, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 27-8-2014, P, DJE de 11-9-2014.]” (Grifos nossos)

[...]

É admissível controle concentrado de constitucionalidade de decreto que, dando execução a lei inconstitucional, crie cargos públicos remunerados e estabeleça as respectivas denominações, competências, atribuições e remunerações. (...) Art. 5º da Lei 1.124/2000 do Estado do Tocantins. Administração pública. Criação de cargos e funções. Fixação de atribuições e remuneração dos servidores. Efeitos jurídicos delegados a decretos do chefe do Executivo. Aumento de despesas. Inadmissibilidade. Necessidade de lei em sentido formal, de iniciativa privativa daquele. Ofensa aos arts. 61, § 1º, II, *a*, e 84, VI, *a*, da CF. (...) **São inconstitucionais a lei que autorize o chefe do Poder Executivo a dispor, mediante decreto, sobre criação de cargos públicos remunerados, bem como os decretos que lhe deem execução**. [ADI 3.232, rel. min. Cezar Peluso, j. 14-8-2008, P, DJE de 3-10-2008.] = ADI 4.125, rel. min. Cármen Lúcia, j. 10-6-2010, P, DJE de 15-2-2011. (Grifos nossos)

Quanto à criação de cargos públicos, nas palavras do ilustre doutrinador CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, *in verbis* a seguir, tem-se o seguinte entendimento:

[...] são as mais simples e indivisíveis **unidades de competência** a serem expressadas por um agente, previstas em número certo, com denominação própria, **retribuídas por pessoas jurídicas de Direito Público e criadas por lei**, salvo quando concernentes aos serviços auxiliares do Legislativo, caso em que se criam por resolução, da Câmara ou do Senado, conforme se trate de serviços de uma ou de outra destas Casas.”²⁵. (Grifos nossos).

²⁵ MELLO. Celso Antônio Bandeira de **Curso de direito administrativo**. 32 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 261.



É imperioso afirmar que apenas são válidos os decretos, se previstos em lei complementar, que regulamentem a estrutura e o funcionamento dos Órgãos e Entidades Públicas, observados os preceitos constitucionais e legais que as regem. Portanto, somente, no caso específico do município, uma lei complementar municipal representa um instrumento hábil para a convalidação de órgãos e cargos públicos irregularmente criados e que no caso concreto será o instrumento hábil para regularizar a Secretaria Extraordinária. Portanto, é necessário que o Poder Executivo Municipal deflagre o processo legislativo para a criação Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru.

2.3 O projeto de requalificação do Parque 18 de Maio não atende a reorganização da Feira de Caruaru

Através do Ofício CCE/NAE/GEAP_PMC_SecExt_Feira nº 02/2018 a equipe de auditoria solicitou, entre outras documentações, cópias do Contrato de repasse de nº 839717/2016/MCIDADES/CAIXA. Em resposta pelo Ofício nº 008/2018 – SEF, de 09/03/2018, foram fornecidas cópias do Ofício nº 103/2018 – SEPLAG, com data de 09/03/2018, enviado a CEF em atendimento ao Contrato repasse nº 1035.955-28/2016²⁶. **É importante informar que a cópia entregue não possui a assinatura do emitente responsável**, ou seja, apenas consta o nome do Sr. RUBÉM PECCHIO, Secretário de Planejamento, Orçamento e Gestão, **portanto, não sendo cópia da original enviada a instituição financeira federal**. Entende-se, assim, que não ficou comprovado se houve o envio da documentação retrocitada a CEF.

O Ofício nº 103/2018 – SEPLAG tem como referência o Contrato de repasse de nº 1035.955-28/2016, ou seja, numeração distinta do contrato assinado em dia 23/12/2016 pelo Ex-Prefeito JOSÉ QUEIROZ DE LIMA, como já mencionado em parágrafo anterior²⁷. Após consulta feita em 21/05/2018 ao Sistema de Informações Urbanas (SIURB) da CEF verificou-se que a numeração retrocitada é referente ao contrato junto a citada instituição financeira federal e que o mesmo estava em situação enquadrada em cláusula suspensiva por falta de documentação relativa a projeto e/ou de titularidade e/ou de licença ambiental. Pelas datas contratuais postas para cumprimento de exigências e a data do Ofício nº 103/2018 – SEPLAG se observa um lapso temporal bem superior ao prazo de oito meses para a apresentação da documentação exigida ao contratado. Fora o atraso para o cumprimento dos prazos postos no contrato de repasse, a Prefeitura Municipal de Caruaru estava com pendências, conforme a consulta feita ao SIURB pela equipe de auditoria.

²⁶ A CEF é o Órgão concedente.

²⁷ A numeração 839717/216 do contrato de repasse consta no SIAFI.



Segundo o Ofício nº 103/2018 – SEPLAG foram enviados a CEF, sediada em Caruaru, os seguintes projetos:

- Projeto de Arquitetura do Mercado de Carne;
- Projeto de Arquitetura do Mercado de Farinha;
- Projeto de Arquitetura da Casa Rosa;
- Projeto de Sinalização do Parque 18 de Maio;
- Orçamento do Projeto de Sinalização do Parque 18 de Maio;
- Projeto de Arquitetura das Calçadas.

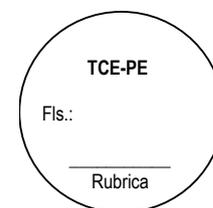
Pelo Ofício CCE/NAE/GEAP_PMC_SecExt_Feira nº 03/2018, entregue em 25/04/2018, foram solicitadas ao Secretário Municipal, Sr. JOSÉ PEREIRA SOUSA, cópias dos projetos relativos ao Contrato de repasse nº 1035.955/2016 – Requalificação do Parque 18 de Maio. Através do Ofício SEFC nº 017/2018, recebido em 10/05/2018, foram enviadas cópias digitais dos seguintes projetos: Mercados de Carne e de Farinha, da Casa Rosa, de Sinalização, das Calçadas e dos WCs.

Durante a visita realizada no dia 16/07/2018 juntamente com o Sr. JOSÉ PEREIRA SOUSA, Secretário Municipal, foi constatado pela equipe de auditoria que estava sendo realizada a construção de uma unidade de WC público (masculino e feminino) localizada no terreno do estacionamento conhecido como “Da Viúva”. Na ocasião foi informado pelo Secretário Extraordinário que seriam construídos cinco e reformados dois WC dentro do Parque 18 de Maio com o objetivo de melhorar o bem estar de quem frequenta o espaço público. Tal fato motivou a equipe de auditoria solicitar a documentação relativa à contratação dos serviços de construção e reforma das unidades sanitárias dentro do perímetro do parque municipal, já que não estavam na lista enviada pelo Sr. JOSÉ PEREIRA SOUSA (Ofício 008/2018 – SEF).

Após análise nos projetos disponibilizados pelo Sr. JOSÉ PEREIRA SOUSA, Secretário Municipal, elaborados pela Secretaria de Obras, verifica-se que não há projetos de readequação da infraestrutura da área interna do Parque 18 de Maio, como também a readequação dos espaços ocupados pelas feiras que ocorrem diariamente e semanalmente naquele local público.

2.3.1 Não há previsão para requalificação das feiras do Parque 18 de Maio.

Durante os trabalhos de auditoria foram identificados cinco certames licitatórios para a realização de serviços no Parque 18 de Maio objetivando a sua **requalificação**, cujos recursos financeiros foram disponibilizados pela União, com contrapartida aportada pelo município de Caruaru, num total disponibilizado de **R\$ 9.908.500,00** (nove milhões e novecentos e oito mil e quinhentos reais). A seguir detalhes dos cinco processos:



1. Processo Licitatório nº 009/2018 – CPL/O, Tomada de Preços nº 002/2018: **Contratação de empresa de engenharia para construção de 3 (três) novas baterias de banheiros e reforma dos banheiros existentes localizados Brasilit, mercado de farinha, mercado da goma e feira do troca.** Conforme especificações, exigências e quantidades estabelecidas no Edital. A empresa vencedora foi a AVML EMPREENDIMENTOS E SERVIÇOS LTDA EPP, CNPJ 22.532.706/0001-37, no valor global de **R\$ 737.886,88** (setecentos e trinta e sete mil oitocentos e oitenta e seis reais e oitenta e oito centavos);
2. Processo Licitatório nº 010/2018 – CPL/O, Concorrência Pública nº 002/2018: **Contratação de empresa de engenharia para execução dos serviços de requalificação de passeio em intertravado e recapeamento asfáltico nas vias do Parque 18 de Maio.** O Projeto abrange o recapeamento das vias internas em paralelepípedo com revestimento asfáltico (CBUQ – Concreto Betuminoso Usinado a Quente) e execução de calçadas e passeios do entorno do Parque 18 de Maio em blocos de concreto intertravados. O orçamento básico baseado no SINAPI de novembro de 2017 foi estimado em R\$ 2.072.453,23 (dois milhões e setenta e dois mil e quatrocentos e cinquenta e três reais e vinte e três centavos). O certame licitatório teve como vencedora a empresa CONSTRUTORA ANCAR LTDA (CNPJ: 00.758.756/0001-02) com o preço de **R\$ 1.744.405,02** (um milhão e setecentos e quarenta e quatro mil e quatrocentos e cinco reais e dois centavos). Os serviços foram firmados pelo Contrato nº 006/2018, assinado em 13/06/2018, teve como parte do município a Secretaria de Urbanismo e Obras.
3. Processo Licitatório nº 18/2018 – CPL/O, Tomada de Preços nº 006/2018: **Contratação de empresa de engenharia para execução dos serviços de infraestrutura e sinalização do Parque 18 de Maio.** O Projeto de sinalização do Parque 18 de Maio abrange calçadas em concreto armado (6,5 m³), bancos em concreto armado (70 unidades) e totens em perfis metálicos (70 unidades). O orçamento básico baseado no SINAPI de novembro de 2017 foi estimado em R\$ 146.359,47 (cento e quarenta e seis mil e trezentos e cinquenta e nove reais e quarenta e sete centavos). O certame licitatório teve como vencedora a empresa V&A CONSTRUTORA LTDA EPP (CNPJ: 07.524.547/0001-35) com o preço de **R\$ 144.232,50** (cento e quarenta e quatro mil e duzentos e trinta e dois reais e cinquenta e centavos). O contrato assinado em 06/06/2018 teve como partes do município as Secretarias de Administração e de Urbanismo e Obras;
4. Processo Licitatório nº 20/2018 – CPL/O, Tomada de Preços nº 007/2018: **Contratação de empresa especializada para Elaboração do Estudo de Viabilidade da Feira do Parque 18 de Maio,** na forma estabelecida no Edital e seus anexos. Foi colocado que a licitante formalizar-se sua proposta levando em consideração de que o preço máximo admitido pelo município de era de R\$ 553.923,45 (quinhentos e



cinquenta e três mil novecentos e vinte e três reais e quarenta e cinco centavos);

5. Processo Licitatório nº 24/2018 – CPL/O, Concorrência Pública nº 006/2018: **Contratação de empresa de engenharia para execução dos serviços de Requalificação do Mercado de Farinha, Mercado de Carne e Casa Rosa.** De forma sintética foram previstos serviços de instalações prediais, cobertura, revestimento, piso, pintura, como também algumas modificações internas nos layouts das edificações (demolição e alvenaria). O orçamento básico baseado no SINAPI de novembro de 2017 foi estimado em R\$ 6.133.665,83 (seis milhões e cento e trinta e três mil e seiscentos e sessenta e cinco reais e oitenta e três centavos).

Como discorrido neste relatório a Feira de Caruaru vem passando por uma descaracterização quanto a sua importância como centro de cultura de saberes e de fazeres, mas atrelado a isso e não tendo como causa específica o advento da feira da Sulanca, observa-se que o conjunto de feiras que ocorrem dentro do Parque 18 de Maio têm influenciado na desorganização desse espaço público, como também o seu entorno, de forma negativa.

A chamada “Feira Livre” corresponde hoje a uma agregação de pequenas feiras permanentes e semanais, como as já tradicionais: Frutas e verduras, Fumo, Troca-troca, Flores e plantas ornamentais, Ferragens, Couro, Confecções, Cama, mesa e banho, Raízes e Ervas medicinais, Bolos e goma (Foto 3). E agregadas a essas ainda se tem as de Importados e a de Passarinhos. A comercialização dessas mercadorias dentro do Parque 18 de Maio, apesar de estarem em áreas conhecidas tradicionalmente pela predominância de produtos específicos, não há uma divisão setorial definida pelo ente público responsável e nem são respeitadas as ocupações tradicionais, por alguns comerciantes, como foi observado pela equipe de auditoria durante as visitas ao espaço público em comento. Como exemplo, no local que deveria ser para venda de goma de mandioca e outros tipos de alimentos correlatos, há bancos com outros tipos de mercadorias distintas, portanto, fugindo da especialidade da área tradicional de venda de produtos para alimentação humana. É imperioso frisar que a setorização é um dispositivo que, se fosse aplicado e controlado pelo poder público, delimitaria e restringiria as ocupações, conforme os tipos de produtos a serem comercializados.



Foto 3: Feira de bolos e goma.



Fonte: Acervo fotográfico do TCE/PE (16/07/2018).

A feira de artesanato é a que possui seu espaço ainda conservado quanto à invasão do comércio de confecções populares e a de outros tipos de comércios, mas sofre a pressão. Por possuir uma estrutura diferenciada dos outros tipos de feiras que ocorrem em sua maioria em bancos ou barracas, a de artesanato foi a primeira feira a ser transferida para o Parque 18 de Maio. Os seus comerciantes saíram dos simples bancos de feira para lojas em alvenaria e com arquitetura estilizada. A forma como foi concebida e instalada no espaço onde está situada colocou uma barreira nos verdadeiros “puxadinhos”²⁸ que ocorrem em outras áreas do Parque 18 de Maio. Na área da feira de artesanatos há arruamentos entre lojas com espaçamento adequado, WC conservados, lojas fixas e preservadas, estacionamento organizado. Há até um pequeno largo com uma cobertura para assentos e descanso de pessoas como pode ser visto na Foto 4 a seguir:

²⁸ É uma construção irregular (sem aprovação legal nos órgãos públicos), que se apresenta como uma extensão ou anexo em um imóvel.



Foto 4: Feira de artesanato – Detalhe do corredor entre lojas.



Fonte: Acervo fotográfico do TCE/PE (19/02/2018).

Não se excetuando a feira da Sulanca que ocorre no Parque 18 de Maio e que será abordada no próximo subitem a parte do contexto da Feira Livre, verifica-se que as áreas onde são comercializados calçados e confecções de forma permanente não há arruamentos adequados para a circulação de pessoas e ainda pior quanto ao deslocamento de mercadorias que geralmente são transportas em carroças puxadas a mãos. A disposição existente das circulações entre as barracas cria diversos pontos de estrangulamento e barreiras visuais, pois são estreitas com o agravante de serem usadas como extensão das barracas (puxadinhos), o que prejudica a segurança de quem transita nesses corredores.

Ainda quanto às feiras de calçados (Foto 5) e de confecções permanentes citadas no parágrafo anterior, observa-se que o atual sistema elétrico das barracas encontra-se em precárias condições de conservação. Situação ocasionada pelas ampliações inadequadas das instalações elétricas, o que compromete o sistema elétrico principal pelo risco de sobrecargas, perdas elevadas de cargas e incêndios, além de risco de morte a quem frequenta aquelas áreas de feiras em dias de chuva, quando o risco de vazamento de corrente elétrica é maior. É importante salientar que naqueles locais há estoques de materiais de fácil combustão.



Foto 5: Feira de calçados.



Fonte: Acervo fotográfico do TCE/PE (16/07/2018).

Disputando espaço com as feiras permanentes de calçados e de confecções há barracas de preparo e venda de refeições que em sua maioria usam churrasqueiras improvisadas para preparar os seus assados. Entretanto, essas barracas além de estarem em lugares inadequados ainda não atendem os padrões mínimos de higiene e de saneamento das suas águas servidas (vide Foto 6). Os efluentes provenientes das barracas de refeições deságuam diretamente nas caixas de gorduras, quando se tem, contudo, se no caso, não houver rede coletora de esgoto, essas águas servidas podem estar indo para a rede de drenagem local. O que demonstra o descaso da vigilância sanitária municipal e do gestor da Feira de Caruaru, quanto à prevenção às toxinfecções alimentares daqueles que consomem alimentos preparados nas cozinhas das barracas comentadas no início.



Foto 6: Vista das barracas de alimentação e de confecções populares.



Fonte: Acervo fotográfico do TCE/PE (16/07/2018).

Já num contexto geral, outro problema verificado durante as visitas aos locais de feiras do Parque 18 de Maio foi a falta de hidrantes de combate a incêndios em seu entorno, que devem ser abastecidos pela rede da concessionária de água (COMPESA), portanto, não há sistema de combate a incêndio e sendo assim, não atendendo a legislação e as normas vigentes²⁹. É imperioso trazer a preocupação sobre o risco de incêndio de grande proporção diante da quantidade materiais de fácil combustão presentes nas barracas (madeira, plástico, couro, tecidos, etc.). **Lembrando que já ocorreu incêndio na Feira de Caruaru**, precisamente na área onde ocorre a feira da Sulanca em 16/07/2017, ou seja, **bem recente**.

Ainda dentro do contexto geral, um problema que ocorre em toda área do Parque 18 de Maio é a falta de uma organização das feiras por “ruas”, de maneira lógica e sequencial, o que facilitaria a circulação e a visibilidade do conjunto em um todo. Outro problema quanto à circulação entre bancas é a pavimentação do pátio interno, pois não possui nivelamento adequado e uniforme. É formada por vários tipos de materiais, como: bloco de concreto intertravado, paralelepípedos e passeio de concreto. Com o agravante de ter diversos pontos com afundamento de piso. É imperioso informar que a situação encontrada atualmente no espaço público em comento não atende a lei da acessibilidade (Lei nº 13.146, de 6 de Julho de 2015), ou seja, é um espaço público excludente, como pode ser observado na Foto 7 a seguir:

²⁹ Lei Estadual nº 11.186 de 22/12/1994 e Decreto nº. 19.644 de 13/03/1997.



Foto 7: Feira da Sulanca – Detalhe do piso em paralelepípedo e as soleiras das barracas.



Fonte: Acervo fotográfico do TCE/PE (22/02/2018).

Outro ponto crítico na área interna do Parque 18 de Maio é a falta de um sistema de drenagem pluvial (superficial), pois o pouco que se observa como drenagem se apresenta deficiente e mal dimensionada. É importante ressaltar que é através das galerias pluviais que as águas provenientes da chuva e da limpeza são coletadas e a ausência pode ocasionar alagamentos na feira e no entorno urbano, agravando-se ainda mais em períodos chuvosos.

Dentro do Parque 18 de Maio existem quatro estacionamentos: do SESC, da Algaroba, do Mercado da Carne, e da feira de Artesanato (o menor deles). Como também, existe o estacionamento “Da Viúva” que fica fora dos limites, mas que é utilizado durante os dias de feiras, principalmente nas segundas-feiras quando ocorre a tradicional feira da Sulanca. Apesar da quantidade e das suas distribuições dentro do espaço do Parque 18 de Maio é uma quantidade insuficiente para atender a demanda de veículos, como ficou constatado pela equipe de auditoria durante as visitas realizadas a esses locais. Os estacionamentos retro citados são bastante disputados por causa dos valores cobrados para estacionar. Quando se compara a situação atual dos estacionamentos e as normas técnicas, consta-se que eles não atendem nem o Código de Urbanismo, Obras e Posturas do município. Nas Fotos 8 e 9 a seguir se observa a



desorganização do estacionamento da Algaroba que fica dentro do perímetro do Parque 18 de Maio:

Foto 8: Estacionamento da Algaroba e a falta de ordenamento.



Fonte: Acervo fotográfico do TCE/PE (19/02/2018).

Foto 9: Estacionamento da Algaroba.



Fonte: Acervo fotográfico do TCE/PE (19/02/2018).

Durante as visitas foram constatados muitos resíduos nas ruas de entorno e nas circulações entre as barracas, o que faz acumular sujidades. Dificultando assim, a limpeza das feiras posteriormente. Seria necessário um maior número de coletores



distribuídos no perímetro do Parque 18 de Maio e uma campanha inicial de educação ambiental com todos os feirantes para eles fossem conscientizados ambientalmente e responsáveis pelo acondicionamento correto dos resíduos produzidos em seus estabelecimentos comerciais. Também seria válida uma campanha de educação ambiental junto ao público consumidor que frequenta a Feira de Caruaru. Em uma segunda fase se devia realizar a implantação de um sistema que priorizar-se o apoio das cooperativas de catadores de materiais recicláveis, como também, a instalação de pontos de entrega voluntária (ecoestações). Na Foto 10 a seguir se observa a forma inadequada do condicionamento e coleta dos resíduos produzidos no complexo da Feira de Caruaru:

Foto 10: Feira da Sulanca do Pátio 18 de Maio – Detalhe do condicionamento e coleta de resíduos.



Fonte: Acervo fotográfico do TCE/PE (16/07/2018).

Pelo diagnóstico que foi possível de ser feito, cujos achados foram percorridos nos parágrafos anteriores, conclui-se que os recursos disponibilizados pela União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, e pelo Município de Caruaru para a requalificação do Parque 18 de Maio são insuficientes para atender todas as necessidades de infraestrutura e de organização do Parque 18 de Maio. Salienta-se que até o momento do encerramento desta auditoria não havia previsão para elaboração de projetos e nem para execução de serviços para a requalificação dos espaços ocupados pelas diversas pequenas feiras da Feira de Caruaru e sim, apenas, as contratações para a elaboração de projetos e para construção, reforma e requalificação de equipamentos físicos situados dentro do perímetro do Parque de 18 de Maio, para os serviços de pavimentação para veículos e pedestres, como também para a implantação da sinalização vertical e horizontal das vias e espaços do Parque 18 de Maio.

Diante do exposto recomenda-se que a Prefeitura Municipal de Caruaru coloque como ação prioritária o planejamento e a execução de um projeto para a



requalificação da área interna do Parque 18 de Maio. Com a inclusão de melhorias para a infraestrutura de toda área interna (pavimentação, estacionamento, drenagem, instalações elétricas, incêndio, etc.), pois aquele espaço público onde estão situados todos os elementos que constituem o patrimônio cultural imaterial, que é a Feira de Caruaru, recebe uma população flutuante em média de 30 mil pessoas por semana só considerando o atrativo da feira da Sulanca. Portanto, que a **Secretaria Extraordinária em comento possa coordenar e conduzir, junto aos órgãos e entidades do poder municipal, as iniciativas necessárias** para proporcionar um bem estar a todos que frequentam e fazem a Feira de Caruaru.

2.3.2 Não há previsão para requalificação da área ocupada pela Feira da Sulanca no Parque 18 de Maio

Durante visitas ao Parque 18 de Maio observou-se que a comercialização das confecções populares ocorre especificamente em dois espaços distintos; um público (Parque 18 de Maio) e outro privado (Terreno da Fundac). O espaço público da feira da Sulanca fica limitado externamente entre a Av. Lourival José da Silva e a Rua Rui Limeira Rosal e internamente entre o terreno do Serviço Social do Comércio (Sesc) e a Casa dos Pobres de São Francisco. Segundo informações do Secretário municipal, Sr. JOSÉ PEREIRA, nesse espaço há cerca de 3.400 (três mil e quatrocentos)³⁰ bancos de feiras, ou seja, mais da metade da quantidade que se encontra no espaço privado (terreno da Fundac).

Diferentemente da situação dos feirantes localizados no terreno da Fundac que estão sendo beneficiados pela iniciativa privada através do termo de compromisso assinado junto a Prefeitura Municipal de Caruaru, os que possuem bancos locados na área do Parque 18 de Maio pertencente ao município não logram de mesma infraestrutura que está sendo disponibilizada na área da antiga Fundac, pois é nítida a desorganização do espaço público e a falta de infraestrutura para instalações dos locatários e para um bom atendimento aos clientes. Nas Fotos 11 e 12 é demonstrada bem a diferença entre as duas feiras da Sulanca existentes em Caruaru:

³⁰ Na lista fornecida pelo Secretário municipal, verifica-se a existência de feirantes com mais de um banco de feira. Tendo ocorrência de feirantes com cinco bancos.



Foto 11: Parque 18 de Maio - Os locais de vendas de confecções populares não seguem um padrão construtivo.



Fonte: Acervo fotográfico do TCE/PE (16/07/2018).

Foto 12: Terreno da antiga Fundac - Detalhe na qualidade de padronização dos bancos de feira.



Fonte: Acervo fotográfico do TCE/PE (16/07/2018).

O espaço ocupado pelo comércio da Sulanca na área interna do Parque 18 de Maio é um dos pontos críticos dentro do complexo chamado Feira de Caruaru, pois observa-se uma falta de ordenamento na locação das barracas/lojas e dos bancos de feira. Como acontece nas feiras de calçados e de confecções permanentes, já



mencionado neste relatório, os arruamentos não têm alinhamento e largura uniformes entre os espaços ocupados pelos comerciantes e possuem pisos irregulares e sem drenagem. O que proporciona pontos de estrangulamento nos corredores dificultando a circulação de mercadorias e o desconforto das pessoas que circulam nesses gargalos. Nas Fotos 13 e 14 abaixo se observa a falta de alinhamento dos arruamentos e a dificuldade na circulação das pessoas nos corredores da feira da Sulanca localizada no Parque 18 de Maio:

Foto 13: Alinhamento de um dos corredores entre as barracas de vendas de confecções populares.



Fonte: Acervo fotográfico do TCE/PE (22/02/2018).



Foto 14: Circulação das pessoas entre as barracas de vendas de confecções populares.



Fonte: Acervo fotográfico do TCE/PE (16/07/2018).

Quanto aos pontos de comercialização das confecções populares no Parque 18 de Maio, alguns são verdadeiras lojas/boutiques cujos detalhes construtivos são os mais variados possíveis e conforme o “gosto” do comerciante. Algumas dessas estruturas de venda chegam a ter gabaritos superiores a 3,00 m de altura. Os pontos com melhores estruturas se localizam mais próximos a Avenida Rui Limeira Rosal. Portanto, onde deveriam existir apenas bancos de feira, hoje se encontra exemplos variados de transformações desses espaços licenciados. Na Foto 15 abaixo um exemplo de modelo de loja existente no Parque 18 de Maio:



Foto 15: Construção de lojas nos espaços destinado às barracas de vendas de confecções populares.



Fonte: Acervo fotográfico do TCE/PE (05/03/2018).

Foi também identificado durante visitas realizadas pela equipe de auditoria que há outros locais dentro do Parque 18 de Maio onde ocorre a comercialização de confecções populares, ou seja, fora do local tradicional e onde há o maior fluxo de clientes. O que fica demonstrado que não há ordenamento do espaço público para a comercialização dos produtos da Sulanca. Isso ocorre por que não há regras de setorização para a Feira de Caruaru e também por falta de fiscalização do poder público municipal.

Após a análise dos achados encontrados durante as visitas ao local da Feira da Sulanca, conclui-se que há a necessidade de investimentos do poder público, direcionados a melhorias da estrutura física do espaço atualmente ocupado pelos comerciantes da Sulanca, como por exemplo; mudança e padronização de layout da área ocupada, melhorias de infraestrutura (wc's, pavimentação regular, drenagem, corredores de circulação, áreas de alimentação, câmeras de segurança, monitoramento tecnologias) a fim de minimizar e se possível eliminar os pontos críticos que prejudicam o bom funcionamento do espaço destinado à comercialização das confecções populares dentro do Parque 18 de Maio.

Como já discorrido no subitem 2.3.1 deste relatório de auditoria especial, apesar do Contrato de Repasse de nº 839717/2016/MCIDADES/CAIXA entre a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades e o Município de Caruaru para a **requalificação do Parque 18 de maio e estudo para viabilidade da mudança da Feira da Sulanca**, não houve a previsão para a requalificação da área interna onde ficam as feiras, inclusive a da Sulanca.



É imperioso ressaltar que as gestões que passaram no governo municipal sempre tiveram a preocupação com os problemas trazidos com a expansão da feira da Sulanca e a alternativa sempre teve como proposta principal a sua transferência do Parque 18 de Maio, ou seja, mudar o local da feira, onde está há 26 anos, para uma área mais próxima das rodovias BR 232 e BR 104. Entretanto, a proposta trazida pela gestão do ex-prefeito José Queiroz, se tornou polêmica entre os feirantes pelo custo que teriam de arcar com a mudança, pois o projeto tinha como previsão a formação de um condomínio, onde representantes dos próprios comerciantes ficariam responsáveis por contratar uma empresa para construir o novo prédio e administrar o futuro equipamento.

Na época da decisão para a transferência da Feira da Sulanca houve questionamentos sobre os custos que seriam assumidos pelos comerciantes, pois teriam que pagar pelos espaços utilizados por eles na comercialização dos seus produtos, o que poderia gerar uma dívida impagável para os comerciantes (locatários). Seria uma situação econômica bem diferente da atual, pois cada comerciante paga à prefeitura uma diária de R\$ 15,00 (quinze reais) por banco ocupado no Parque 18 de Maio e no caso dos locados no terreno da antiga Fundac pagam R\$ 30 (trinta reais) por banco ao detentor do terreno.

Entretanto, conforme externado pelo Secretário Sr. JOSÉ PEREIRA SOUSA, mesmo com impasse sobre a transferência da Feira da Sulanca o atual governo municipal pretende seguir em frente com o projeto de transferência, pois foi um compromisso da atual gestão. Há previsão de gastos com um estudo para viabilidade da mudança da Feira da Sulanca no Contrato de Repasse de nº 839717/2016/MCIDADES/CAIXA com a União Federal, **observa-se que poderá ocorrer novo gasto público**, pois foi realizada a **Tomada de Preços nº 007/2018** para a **contratação de empresa especializada para a elaboração do Estudo de Viabilidade da Feira do Parque 18 de Maio, mesmo já tendo sido elaborado um diagnóstico urbanístico funcional da Feira da Sulanca³¹, que, no qual, existe uma análise das opções de transferência da feira na época (2011).**

É importante ressaltar que da Etapa 03³² do diagnóstico urbanístico funcional citado no parágrafo anterior saíram as considerações técnicas para a **compra do imóvel** denominado Gleba C, localizado na Avenida Projetada 2, logradouro integrante do loteamento Planalto Normandia, situada na Zona Urbana de Caruaru (Foto 16). O referido imóvel **custou** em valor histórico ao Erário municipal **R\$ 10 milhões de reais** (2014) que foi pago em duas parcelas de R\$ 5 milhões de reais. Sendo a primeira em 12/05/2014 e a segunda e última em 15/04/2015. Para viabilizar a aquisição, o município de Caruaru realizou o Convênio de Cooperação Financeira nº 003/2014 que foi assinado em 03/03/2014 com o Estado de Pernambuco através da Secretaria de

³¹ Trabalho realiza em três etapas (Volumes).

³² Alternativas de Transferência do Equipamento.



Planejamento e Gestão (SEPLAG) cujo valor foi de R\$ 10 milhões de reais. Como **contrapartida do município foi estabelecido que realizasse um estudo técnico, diagnóstico e viabilidade econômica e financeira para a nova área da feira da Sulanca no valor de R\$ 150.000,00** (cinquenta mil reais). O que foi feito, demonstrando assim, o esforço para aquisição do imóvel pelo município. A emissão do certificado de quitação de prestação de contas só foi emitida em 12/03/2018 pela Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Pernambuco (SEPLAG).

Foto 16: Vista aérea do terreno comprado para a transferência da Feira da Sulanca.



Fonte: <https://www.jornaldecaruaru.com.br>. Acesso em 21/09/2018.

O investimento estimado em 2014 para a transferência e implantação da Feira da Sulanca foi de **R\$ 586.295.798,72** (quinhentos e oitenta e seis milhões, duzentos e noventa e cinco mil, setecentos e noventa e oito reais e setenta e dois centavos). Este valor foi orçado pela empresa CUNHA LANFERMANN ENGENHARIA E URBANISMO LTDA, que também foi responsável pelo Diagnóstico Urbanístico Funcional da Feira da Sulanca de Caruaru elaborado em 2011 durante as gestões do Prefeito JOSÉ QUEIROZ. **Investimento este que se for atualizado pelo Índice Nacional de Custo da Construção (INCC) até agosto de 2018 ultrapassa os 940 milhões de reais.** Na Foto 17 abaixo se observa a projeção das instalações do projeto inicial para receber a Feira de Sulanca:



Foto 17: Projeção do projeto inicial para a transferência da Feira da Sulanca no terreno adquirido pela Prefeitura de Caruaru.



Fonte: <http://g1.globo.com/pe/caruaru-regiao/noticia/2014/04/feira-da-sulanca-de-caruaru-tera-60-hectares-e-sera-margens-da-br-104.html>. Acesso em 21/09/2018.

Portanto, é necessário que a Prefeitura Municipal de Caruaru coloque como ação prioritária a execução do projeto de readequação das feiras do Parque 18 de Maio já que é o espaço público onde estão situados todos os elementos que constituem a Feira de Caruaru. Considerando, inclusive a possibilidade da permanência da feira da Sulanca com alternativas dentro de um ordenamento sustentável no âmbito urbano, para que não venha prejudicar a Feira de Caruaru.

E como alternativa de transferência dos comerciantes da feira da Sulanca do atual espaço público para outro mais qualificado, diante da capacidade da feira de atrair um público de 70 (setenta) mil em alta temporada e de 30 (trinta) mil na baixa temporada por semana na economia do município, recomenda-se que seja elaborado um estudo para identificar se existe a viabilidade de realização de uma Parceria Público Privada (PPP) para a concretização da transferência da feira da Sulanca do Centro da cidade, pois o investimento estimado é bastante alto para que o município de Caruaru assumo o ônus do empreendimento sozinho, mas que pode ser assumido pela iniciativa privada da área comercial ou consorciada com áreas de interesses afins. É importante ressaltar, de forma sintética, que o valor atualizado da estimativa feita em 2014 para a transferência e implantação da Feira da Sulanca é superior as receitas previstas no PPA³³ para os exercícios financeiros de 2018 e 2019.

³³ R\$ 852.993.000,00 (oitocentos e cinquenta e dois milhões e novecentos e noventa e três reais).



2.4 A requalificação do terreno da antiga Fundac não atendeu os procedimentos do Plano diretor

Como já citado neste relatório, a feira da Sulanca ocorre de forma difusa no espaço que originariamente foi destinado a ela, como foi possível ser observado pela equipe de auditoria durante visitas ao local nos dias 19 e 22/02/2018, 03/05/2018 e 16/07/2018. Mas basicamente os comerciantes se concentram no Parque 18 de Maio e no terreno da antiga Fundac. Durante as visitas a equipe de auditoria observou também a presença dos chamados “sulanqueiros invasores” que instalam seus bancos de feira no prolongamento das vias públicas do entorno das duas áreas retrocitadas onde estão alocados os feirantes cadastrados pelo município como se pode ver nas Fotos 18 e 19 abaixo:

Foto 18: Portal da Feira de Caruaru – No detalhe o comércio desordenado de confecções populares.



Fonte: Acervo fotográfico do TCE/PE (19/02/2018).



Foto 19: Comércio variado fora dos limites do pátio 18 de Maio.



Fonte: Acervo fotográfico do TCE/PE (19/02/2018).

Em reunião no dia 24/04/2018 com o Sr. JOSÉ PEREIRA SOUSA, Secretário Extraordinário da Feira da Sulanca, este informou a equipe de auditoria que estavam sendo realizados serviços no terreno da Fundac relativos ao projeto de requalificação da referida área que pertence a ROYAL BRASIL ADMINISTRAÇÃO, EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA. Tal obra estava sendo realizada por meio de uma parceria entre o município e o proprietário do terreno e que a requalificação tinha a participação, além da Secretaria Extraordinária da Feira, da Secretaria de Serviços Públicos, da Ordem Pública e da Autarquia Municipal de Defesa Social, Trânsito e Transportes (Destra), entre outras entidades públicas. Conforme dito pelo o Secretário municipal, o espaço seria composto por quase cinco mil bancos, nos quais seriam comercializadas mercadorias diversas. Ainda segundo o Secretário, as melhorias eram para atender reivindicações dos próprios feirantes e do público que visita o local semanalmente e que os serviços de requalificação estavam sendo feitos por partes, para não prejudicarem o funcionamento normal da feira.

Segundo o Sr. JOSÉ PEREIRA SOUSA, as condições do local, até então disponibilizado através do contrato de comodato, eram bastante precárias, pois os bancos de feira ficavam situados em terra nua, ou seja, sem ser pavimentada, impondo aos comerciantes e fregueses uma exposição à poeira e a lama durante os dias com chuva. Ainda conforme relato do Secretário municipal, com a requalificação do terreno da antiga Fundac a Prefeitura pretende alocar também os feirantes de sulanca chamados de “invasores” nesse novo espaço. Para isso foi criada a ação intitulada de “Invasão Zero”, tendo por objetivo a regularização de todos os feirantes que ocupam calçadas e vias públicas, prejudicando o tráfego de veículos e transeuntes.



O terreno privado possui uma área total de aproximadamente 83,8 mil m² (oitenta e três vírgula oito metros quadrados)³⁴, porém, apenas uma parte é ocupada pelos comerciantes da Sulanca. A ocupação de parte do espaço surgiu como alternativa para a explosão do número de feirantes e compradores com o crescimento da feira da Sulanca que ocorreu a partir dos anos 80 (oitenta), que fez dela uma grande oportunidade para o comércio informal e garantia de emprego para milhares de pessoas principalmente da RD Agreste Central.

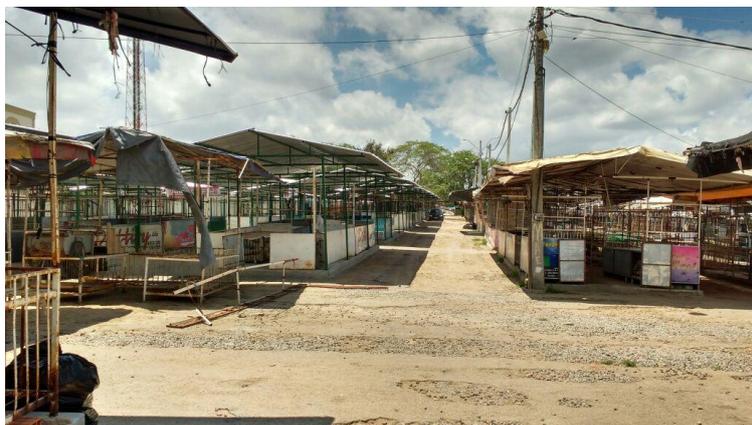
É evidente a importância da parceria entre o poder público municipal e a iniciativa privada para amenizar o sofrimento daqueles feirantes que inicialmente ocupavam uma área em terra nua sem nenhuma infraestrutura de apoio. Tendo que conviver com a poeira e com a lama, mas que agora estão alocados em um espaço pavimentado e coberto, oferecendo banheiros e praça de alimentação, além do apoio através de serviços públicos, como segurança, emissão de nota fiscal, policiamento, etc. No tempo que permaneceram na situação antiga passaram por transferência, adaptação e fidelização de novos clientes, o que traz a sensação de estabilidade para quem comercializar nesse espaço privado. Essa nova realidade para os que comercializam no terreno da antiga da Fundac pode ser mais um dificultador para efetivação do projeto para transferência dos feirantes alocados no Parque 18 de Maio para outro local distante do atual e possivelmente mais oneroso.

A área privada em comento possuía o seu uso para a comercialização dos produtos da Sulanca autorizado através de contrato de comodato entre a Prefeitura Municipal de Caruaru (Comodatário) e a ROYAL BRASIL ADMINISTRAÇÃO, EMPREENDIMIENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA (Comodante) desde 08/02/2010 e que foi aditado em 08/02/2011 para um prazo de 24 (vinte e quatro) meses. O contrato estabelecia a ocupação da área em comento por título gratuito e exclusivo a ocupação provisória da feira livre de confecções popular (Sulanca), mas com vedação a utilização em destinação diversa. Findo o aditivo em 08/02/2013 não houve novo aditamento de contrato, ou seja, de forma precária o município de Caruaru continuou ocupando o referido imóvel até a realização de um termo de compromisso, quando se deu a rescisão do contrato de comodato. Na Foto 20 a seguir vista dos bancos de feira com os produtos da sulanca no terreno da empresa retrocitada sem as melhorias:

³⁴ Informação dada pela Secretaria de Urbanismo e Obras.



Foto 20: Terreno da antiga Fundac com os bancos de feira da sulanca. No detalhe área que ainda não tinha sido requalificada.



Fonte: Acervo fotográfico do TCE/PE (22/02/2018).

O contrato de comodato que estava em vigor de forma tácita foi encerrado através de rescisão em um termo de compromisso assinado em 09/11/2017 entre as partes supracitadas e com isso, conseqüentemente, a posse integral retornou para a empresa proprietária. Foi também previsto no referido termo de compromisso, em atendimento ao interesse do município de Caruaru, que parte do imóvel seria destinada a realização dos eventos da feira da Sulanca pelo prazo de três anos, com previsão de prorrogação, para isso sendo disponibilizadas uma área de 40.000,00 m² (quarenta mil metros quadrados) e outra de 14.808,89 m² (quatorze mil, oitocentos e oito vírgula oitenta e nove metros quadrados) para ser usada como estacionamento. É importante informar com a formalização do referido termo de compromisso, a cobrança e a captação dos recursos pelo uso do espaço passou a ser exercida pela empresa ROYAL BRASIL ADMINISTRAÇÃO, EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA no valor de R\$ 30,00 (trinta reais) ao dia por banco de feira ocupado. Até então o valor da diária por banco era de R\$ 15,00 (quinze reais) e era cobrado pela Prefeitura Municipal de Caruaru. Como visto, recursos financeiros que iam para o cofre público municipal estão sendo agora captados pelo proprietário do imóvel.

Quando da visita *in loco* ao terreno da Fundac, no dia 03/05/2018, com o Sr. PEDRO MOURA, Presidente da Associação dos Sulanqueiro, foi observado pela equipe de auditoria que as obras de requalificação do terreno da antiga Fundac estavam em andamento avançado. Segundo informação do Sr. PEDRO MOURA, os serviços começaram em dezembro de 2017 e iriam contemplar toda a estrutura física do local, com drenagem, colocação de piso intertravado, bancos padronizados, praça de alimentação, baterias de banheiros, central de monitoramento e de serviços públicos, entre outros. É importante relatar que na visita realizada nos dias 19 e 22/02/2018 a equipe de auditoria constatou que havia serviços sendo executados no terreno da antiga Fundac como foi registrado nas Fotos 21 e 22 a seguir:



Foto 21: Galpão sendo construído no terreno da antiga Fundac para acolher o comércio de alimentação e os WCs.



Fonte: Acervo fotográfico do TCE/PE (19/02/2018).

Foto 22: Compactação do piso do terreno da antiga Fundac.



Fonte: Acervo fotográfico do TCE/PE (22/02/2018).

Através do Ofício CCE/NAE/GEAP_PMC_SecExt_Feira n° 03/2018, recebido em 25/04/2018 em mãos pelo Sr. Secretário JOSÉ PEREIRA SOUSA, Secretário Extraordinário, foram solicitadas pela equipe de auditoria as licenças de construção e ambiental da requalificação do terreno da antiga Fundac para verificação do atendimento as exigências legais para regularização de sua implantação. O pedido foi reiterado pelo Ofício CCE/NAE/GEAP_PMC_SecExt_Feira n° 04/2018, entregue em



17/05/2018. Através do Ofício nº 019/2018, recebido em 11/06/2018, o Sr. JOSÉ PEREIRA SOUSA, enviou a Licença de Instalação nº 017/2018 e o Alvará nº 0094/2018³⁵.

Verifica-se que, apesar dos serviços terem começado em dezembro de 2017, conforme foi noticiado na mídia local na época, o alvará só foi emitido em 08/06/2018 pela Secretaria de Urbanismo e Obras e a licença ambiental emitida em 01/06/2018 pela Secretaria de Sustentabilidade e Desenvolvimento Rural, portanto, **emitidas bem depois de iniciados os serviços e após a solicitação das cópias por este Tribunal de Contas**. Todavia são documentos que devem preceder a qualquer autorização dada pelo poder municipal para execução de serviços de construção como estabelecem o próprio Código de Obras e Urbanismo do município³⁶ e a Lei Municipal nº 5.160 de 07 de dezembro de 2011³⁷. Em 16/07/2018 durante visita ao terreno da antiga Fundac, se observou unidades construídas já em funcionamento como pode ser visto nas Fotos 23 e 24 a seguir:

Foto 23: Galpão construído para o comércio de alimentação e WCs – Detalhe da praça de alimentação.



Fonte: Acervo fotográfico do TCE/PE (16/07/2018).

³⁵ Documentos entregues 42 dias após o prazo da solicitação feita pelo TCE/PE.

³⁶ Lei Municipal nº 2.454 de 27 de janeiro de 1977.

³⁷ Dispõe sobre o licenciamento, as infrações ambientais, no Município de Caruaru e dá outras providências.



Foto 24: Galpão construído para o comércio de alimentação e WCs -
No detalhe vista da entrada dos WCs.



Fonte: Acervo fotográfico do TCE/PE (16/07/2018).

O Alvará nº 0094/2018 citado no parágrafo anterior é referente à licença de construção correspondente à execução de dois módulos (administrativos e de segurança), dois galpões para o camelódromo (Foto 25) com espaço para o assentamento dos feirantes das ruas e WC e dois galpões lanchonetes com 14 boxes, espaços para refeições e WC. O referido documento tem a assinatura do Sr. WOLNEY LEITE, Arquiteto Urbanista, CAU A68572-0. No corpo do citado alvará **não estão relacionadas e nem quantificadas as pequenas estruturas construídas para receberem os bancos de feira.**



Foto 25: Galpão do camelódromo (bancos avulsos).



Fonte: Acervo fotográfico do TCE/PE (16/07/2018).

Conforme documento apresentado a este Tribunal de Contas, a data da petição nº 0880/2018 referente à licença de construção, em discussão, é de 27/02/2018, **salienta-se que os serviços já estavam sendo executados antes desta data como foi verificado pela equipe de auditoria em visita espontânea ao local em 19/02/2018 e conforme foi noticiado na mídia local, os serviços teriam começado em dezembro de 2017**, o que fortalece o indício que a licença de construção é requerida e emitida pós-inícios dos serviços da requalificação. É imperioso frisar que a licença de construção não foi fornecida e sim no lugar dela o alvará de construção. Documento este que deve ser expedido só após a aprovação do projeto, emissão de licença e o pagamento das taxas de emolumentos devidos, como prevê o Código de Urbanismo, Obras e Postura do município.

Diante da situação de desconformidade na autorização para a execução dos serviços de requalificação do terreno da antiga Fundac foi solicitado pelo Ofício CCE/NAE/GEAP_PMC_SecExt_Feira nº 07/2018, entregue em 16/07/2018, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Através do Ofício nº 022/2018 da Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru, entregue em 06/08/2018³⁸, foi fornecido documento anexo da Secretaria de Urbanismo e Obras (SEURB), sob denominação “PARECER TÉCNICO SEURB 02/08/2018”, assinado pelos Srs. RODRIGO MIRANDA TABOSA, Secretário de Urbanismo e Obras, FRANCISCO DE ASSIS

³⁸ 21 dias após o recebimento do ofício deste TCE.



BATISTA, Gerente de Controle urbano, e WOLNEY LEITE MIRANDA, Arquiteto e Urbanista. No referido documento é informado que o EIV não foi exigido do empreendedor, pois *in verbis*:

A área foi apenas reestruturado (*sic*) e já possuía o uso consolidado de parte da Feira da Sulanca já há mais de 10 anos;

A intervenção limitou-se apenas a implantação de piso intertravado e a construção de 04 blocos que totalizam 1.958,19m² (quiosque, bateria de banheiros e lanchonetes), equipamento indispensáveis para o funcionamento da feira no local, onde a área construída representa apenas 3,67% de uma área total de intervenção de 54.314,51m²;

E ainda que não houve qualquer alteração ou incrementos quanto ao número de feirantes que comercializam na área já que intervenção tem como objetivo apenas a requalificação do espaço.

Quando os servidores da SEURB supracitados afirmam que área em comento já possuía o uso consolidado de parte da feira da Sulanca há mais de 10 anos e que agora foi apenas reestruturada, demonstram assim que **a situação está irregular desde o ano 2011**, ano da assinatura do contrato de comodato, já citado em parágrafos anteriores, pois **o Plano Diretor do município de Caruaru, ainda em vigor, é de 2004 e nele há exigência do EIV** como pode ser conferido em seus arts. 85 ao 90. Como visto, a Prefeitura Municipal de Caruaru descumpriu a sua própria legislação, quando ocupou uma grande área privada com feirantes de sulanca sem um EIV (Ver Apêndice A).

A SEURB informa também que a intervenção limitou-se apenas a implantação de piso intertravado e a construção de quatro blocos que totalizam 1.958,19m² (um mil e novecentos e cinquenta e oito vírgula dezenove metros quadrados), equipamento indispensáveis para o funcionamento da feira no local, onde a área construída representava apenas 3,67% (três vírgula sessenta e sete por centos) de uma área total de intervenção de 54.314,51m² (cinquenta e quatro mil e trezentos e catorze vírgula cinquenta e um metros quadrados), mas esquecem de citar a construção de dois módulos um relativos a administração (03 WC, rádio, atendimento, sala de espera, lanchonete, gerador, copa, depósito e diretoria) e outro para segurança (02 celas para homem e 02 para mulheres, polícia militar, monitoramento, DESTRA, expresso da moda, copa/DML, circulação e 02 WC), ou seja, destinados a prestação de serviços públicos. Quanto aos quatro blocos, importante informar que dois galpões são para os camelódromos, os quais são constituídos de WC (masculino, feminino e de acessibilidade) e dois para refeições com 14 boxes, espaços para refeições e WC (masculino, feminino e de acessibilidade). Outro ponto a ser informado é que os bancos dos feirantes, outrora sob a terra, agora ficam sob uma estrutura de ferro com cobertura de telhas metálicas sobre piso elevado e regular. Portanto, observa-se que o espaço antigo foi totalmente transformado, ou seja, de um local onde era ocupado por bancos de feira simples para um centro de compras popular com boa infraestrutura.

A justificativa fornecida pelos servidores da SEURB é que a área construída representa apenas 3,67 % (três vírgula e sessenta e sete por cento) de uma área total de



intervenção de 54.314,51m² (cinquenta e quatro mil e trezentos e catorze vírgula e cinquenta e um metros quadrados) não possui amparo no que está previsto no Plano Diretor, pois não há previsão dessa condicionante para a exigibilidade ou não do EIV. Por fim, considerando-se as construções e os serviços que estão sendo realizados sobre a terra nua do terreno da antiga Fundac não há como dizer que não houve alteração ou melhorias no local em comento. Como também não se pode apenas se ter como relevância o aumento ou não do número de feirantes que comercializam na área, pois houve melhorias no local com espaços comerciais e públicos construídos e que não existiam no local antes. É notório que a intervenção através da requalificação do espaço será um maior atrativo para o aumento de compradores. É importante frisar que o espaço em comento está recebendo os camelos das ruas, o que faz aumentar o número de pessoas em busca de realizar as suas compras.

Os servidores da SEURB acrescentaram no parecer técnico SEURB 02/08/2018 que “... *E ainda que o uso já se encontra consolidado, esta intervenção não resultará em geração de novo impacto de vizinha.*”. Entretanto, não são apresentados dados que comprovem essa afirmação. Tal posicionamento diante do problema identificado na auditoria aparenta ser apenas uma conjectura de que não haverá impactos. Portanto fica a indagação como chegaram a tal certeza sem ter um EIV ou outro instrumento correlato?

O Plano Diretor³⁹ do município é bastante fulgente quanto à necessidade e obrigação do EIV, pois a concessão de licença de construção ou de instalação de empreendimentos que provoquem impacto de vizinhança está condicionada a apresentação do referido estudo. É importante ressaltar que durante os trabalhos de auditoria foi verificado que o município de Caruaru ainda não possuía lei complementar de caráter urbanístico sobre Estética Urbana e que o Código de Urbanismo, Obras e Postura é de 1977 (41 anos de existência).

A documentação relativa à licença ambiental corresponde à licença de instalação (LI) nº 017/2018 com **validade até 08/06/2018, mas observa-se no documento enviado que a data de sua emissão é a mesma da sua validade, o que é uma incongruência.** É importante ressaltar que **não foi fornecida licença prévia (LP)** que deve ser exigida antes da LI. Verifica-se também no corpo da LI, no campo das condicionantes, que são exigidos, num prazo de 60 dias para entrega, documentos que deveriam ser analisados ainda no processo de concessão da LP. Esta que deve ser solicitada tempestivamente pelo empreendedor quando do início do processo de licenciamento ambiental. Foram os seguintes documentos exigidos na LI:

1. Projeto de esgotamento sanitário completo, com ART;

³⁹ Art. 86 da Lei Complementar nº 005 de 27 de julho de 2004.



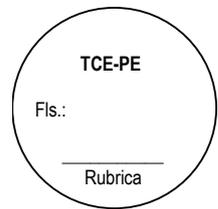
2. Viabilidade da Compesa, referente ao abastecimento de água e esgotamento sanitário;
3. Projeto arquitetônico com memorial descritivo e ART, devidamente assinados;
4. Conta da Celpe, atualizada;
5. PGRSCC – Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos da Construção Civil, com ART;
6. Projeto de drenagem, com ART.

Como se pode observar na lista acima, são documentos que devem ser entregues ainda na fase de concessão da LP, já que são indispensáveis para análise precedente, fase conhecimento, do processo para o licenciamento ambiental. Pois, devem embasar a LP quanto às exigências a serem postas para a concessão da LI posteriormente. É através dos documentos supracitados que se analisa a fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade a ser licenciada, aprovando ou não a sua localização e concepção construtiva e operacional, quando se atesta a viabilidade ambiental e se estabelece os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implantação (licenças de instalação e de operação). É importante salientar que **o empreendimento em comento teve a sua primeira etapa inaugurada em 15/05/2018, mesmo ainda faltando etapas a serem executadas e sem a Licença de Operação (LO) concedida.**

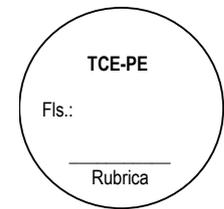
Outra desconformidade encontrada é que a Licença ambiental e o Alvará de construção em comento foram emitidos a favor da SOCIEDADE IMOBILIÁRIA TORRES NÓBREGA (CNPJ: 35.671.965/0001-90), ou seja, pessoa jurídica distinta da ROYAL BRASIL ADMINISTRAÇÃO, EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA (CNPJ: 69.332.757/0001-89), empresa que firmou em 08/02/2010 o contrato de comodato com a Prefeitura Municipal de Caruaru, posteriormente aditado, e que recentemente assinou termo de compromisso em 09/11/2017. Entretanto, **pelo Código de Urbanismo, Obras e Postura quem deve solicitar a licença para construção deve ser o proprietário ou por seu representante legal.**

Diante dos achados discorridos nos parágrafos anteriores quanto à requalificação do terreno da antiga Fundac, são apresentadas as seguintes recomendações à Prefeitura Municipal de Caruaru:

1. Abrir procedimento administrativo para averiguar as desconformidades citadas neste relatório sobre os processos de concessão das licenças de construção (Alvará nº 0094/2018) e ambiental (Licença de Instalação nº 017/2018) do empreendimento em epígrafe e as regularize conforme a legislação vigente e as normas técnicas;
2. Notificar o proprietário do terreno da antiga Fundac quanto à elaboração do EIV para que a exigência do Plano Diretor do município seja atendida;
3. Criar lei complementar de caráter urbanístico que disponha sobre Estética Urbana como está prevista no art. 108, inciso, III, do atual Plano Diretor



- (Apêndice A). A importância da criação da lei em comento diz a respeito aos aspectos de equilíbrio e harmonia do traçado urbano que as edificações existentes e as futuras construídas devem mostrar e preservar para que possam formar um conjunto arquitetônico condizente com a cultura de sua população, como também, que os logradouros públicos sejam acessíveis e limpos de qualquer tipo de poluição (visual, sonora, ar, resíduos, etc.);
4. Atualizar o Código de Urbanismo, Obras e de Postura que é de 1977 para que possa atender os novos conceitos básicos de **conforto e sustentabilidade ambiental, segurança, conservação de energia, salubridade e acessibilidade**. Sendo esta última atualmente um avanço para que as pessoas portadoras de necessidades especiais ou mobilidade reduzida tenham uma melhor qualidade de vida, seja na área urbana ou rural do município.



CAPÍTULO 4 – COMENTÁRIOS DO GESTOR

Por meio do Ofício TC/NAE N° 760/2018, datado de 04/09/2018, foi encaminhada a versão preliminar deste relatório ao Secretário Extraordinário, Sr. JOSÉ PEREIRA SOUSA, para ciência do seu inteiro teor e apresentação dos comentários acerca dos achados e recomendações ali elencados sobre a Feira de Caruaru situada no Parque 18 de Maio, especificamente quanto às ações de requalificação. Pelo Ofício TC/NAE N° 761/2018, datado de 04/09/2018 também foi enviada cópia da versão preliminar deste relatório à Prefeita do Município de Caruaru, Sra. RAQUEL TEIXEIRA LYRA, para a sua ciência sobre os resultados da Auditoria Operacional realizada na Secretaria Extraordinária da Feira de Caruaru.

Em resposta aos ofícios supracitados através de seu procurador, Sr. ANGELO DIMITRE BEZERRA ALMEIDA DA SILVA (OAB/PE 16.554-D), a Sra. RAQUEL TEIXEIRA LYRA e Sr. JOSÉ PEREIRA SOUSA requereram prorrogação de prazo por igual período do inicial para apresentação de defesa conforme o que estabelece o Regimento Interno deste Tribunal de Contas em seu artigo 46, § 3° (fls. 57 a 59). Pedido este que foi concedido segundo Notificação de Deliberação Interlocutória publicada em 25/10/2018 no Diário Eletrônico deste Tribunal de Contas.

O procurador, Sr. ANGELO DIMITRE BEZERRA ALMEIDA DA SILVA, protocolou no dia 07/11/2018 (PETCE N° 55724/2018) documento com timbre da Prefeitura Municipal de Caruaru cujo conteúdo remete-se aos comentários do gestor acerca dos achados e recomendações elencados no relatório preliminar (fls. 65 a 72). Inicialmente em breve introdução o procurador discorre sobre a composição atual da Feira de Caruaru e comete um equívoco quanto a uma citação relativa à feira emitida dentro do relatório preliminar. Na fase introdutória do seu documento escreve o texto da música de **Onildo Almeida** cujo título é “A Feira de Caruaru” para informar que a Feira de Caruaru não é um segmento e sim, um agrupamento de vários segmentos com várias diversidades, que são albergadas no Parque 18 de Maio.

O procurador dos gestores ressalta a especificidade da feira da Sulanca quanto a sua periodicidade, pois só ocorre uma vez por semana, cujo horário de funcionamento pode sofrer alterações durante o ano, conforme a demanda do comércio principalmente quanto aos feriados que tem grande influência sobre a remarcação dos horários. Para o procurador a Sulanca é um fenômeno que precisaria ser estudado e gerido de forma autônoma para que fosse integralizada ao contexto da Feira de Caruaru. Entretanto, apesar do entendimento do citado procurador, como foi observado *in situ* pela equipe de auditoria e como citado em documentos do IPHAN, a Sulanca, como é chamada a feira de confecções populares, já é parte integrante do complexo comercial e cultural chamado “Feira de Caruaru”.

Alega o procurador que para que ocorresse a gestão de forma autônoma foi necessária a criação temporária da Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca que foi efetivada através da edição do Decreto municipal n° 070/2017 e que o Assessor Especial



do Gabinete da Prefeita foi designado e recebendo novas atribuições para que pudesse representar perante a Feira da Sulanca e a sociedade. Ressalta ainda o procurador que a criação da Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca não se tratava de uma criação Secretaria ordinária, mas sim, apenas a criação de um elo entre a Chefia do Poder Executivo Municipal e os feirantes, como também com os seus diversos atores sociais.

Em seus comentários sobre os achados e as recomendações/determinações o Sr. ANGELO DIMITRE BEZERRA ALMEIDA DA SILVA discorre sobre cada ponto abordado listando conforme a respectiva enumeração no relatório preliminar de auditoria operacional. Portanto, como objetivo de manter a sequência adotada pelo procurador e com objetivo de permitir uma melhor orientação na leitura da análise feita de seus comentários será também repetido a seguir a sequência retrocitada:

2.1 A Feira de Caruaru passa por um processo de descaracterização

Conforme apresentado pelo Sr. ANGELO DIMITRE BEZERRA ALMEIDA DA SILVA a medida inicial tomada pela atual gestão municipal foi a criação da Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca com atribuições específicas para o alcance de melhorais e de manutenção. Esclarece que a mudança gradual dos bancos de estruturas metálicas foi feita a revelia do poder público ao longo dos anos e que, portanto, terá que ser estudada como uma nova vocação para o segmento ou pelo retorno ao formato original. Afirma o procurador que todas as medidas sugeridas pela equipe de auditoria estão sendo levadas ao cabo pela gestão municipal, mas com o cuidado de respeitar a cultura, a atividade econômica, artística e histórica da Feira de Caruaru.

Após análise das considerações discorridas no parágrafo anterior sobre o achado em epígrafe que identificou a descaracterização da Feira de Caruaru, verifica-se que não houve, por parte do procurador das partes interessadas, contestação às observações e recomendações feitas pela equipe de auditoria deste Tribunal de Contas para o atendimento por parte do poder executivo municipal da legislação inerente a políticas urbanas e ao patrimônio cultural;

2.2 A Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru não possuem estrutura organizacional e física

Segundo o Sr. ANGELO DIMITRE BEZERRA ALMEIDA DA SILVA, a nova Secretaria municipal não demanda de uma estrutura física e de pessoal para o cumprimento de suas atribuições e que o Secretário Extraordinário possui sala própria e sala de reunião no mesmo pavimento onde fica o gabinete da Prefeita, o que facilita o acesso e o processo decisório. Informa o nobre procurador que dentre as atividades já realizadas pela Secretaria Extraordinária epigrafada tem-se a audiência pública para a discussão sobre requalificação de setores da feira de artesanato e desocupação dos boxes ociosos, conforme a edição nº 610 do Diário Oficial do Município, já remetido à auditoria e que se faz citar no corpo do relatório preliminar. A citada iniciativa teve como objeto a desocupação e requalificação dos locais onde existiam antigos bancos de



feira, que foram transformados em lojas de alvenaria, que aparentemente não se encontram em utilização para as finalidades da feira.

Esclarece o procurador acima que a Secretaria Extraordinária em comento vem conversando com todos os atores sociais ligados aos diversos segmentos representados no local, porém em seu entendimento a adoção de medidas enérgicas sem planejamento adequado pode ter consequências desastrosas para o feirante que tem naquele local a sua ponte de subsistência. Por isso entende também que não se pode em apenas em 22 (vinte e dois) meses realizar uma ação para requalificar aquilo que foi negligenciado pelo poder público desde 1992, pois é preciso reunir, ouvir e negociar com os feirantes.

É importante salientar que o subitem 2.2 do relatório preliminar, que é a mesma numeração deste relatório consolidado, remete-se a falta de estrutura organizacional e física da Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru e não à negligência pelo poder público municipal quanto à manutenção da Feira de Caruaru, como trazido pelo procurador em seus comentários. Pois aquele subitem na versão preliminar está subdividido em três observações feitas sobre a Secretaria Extraordinária, as quais: não possui estrutura física e nem quadro de funcionários, realiza suas atribuições sem a participação dos comitês Executivo e Consultivo, e que a sua criação fere preceito constitucional. Quanto ao posicionamento do procurador de que 22 (vinte e dois) meses é um espaço temporal inexecutável para reunir, avaliar, negociar e requalificar o que foi negligenciado desde 1992 (*Fls.70*), considera-se relevante a sua observação temporal.

Afirma o representante dos gestores que serão providenciadas medidas para a criação de grupo de trabalho e nomeações dos comitês previstos no Decreto Municipal nº 070/2017, porém ressalta o procurador que os trabalhos de tais colegiados já tão sendo levados a cabo diretamente pelo Secretário Extraordinário que está ouvindo todos os setores. Observa-se, portanto, nos esclarecimentos do procurador, que há o descumprimento pleno do que está previsto no Decreto municipal nº 070/2017 quanto à formalização da criação dos Comitês Executivo e Consultivo, pois o Secretário Extraordinário realiza suas atribuições sem a participação dos referidos comitês, o que é uma sobrecarga sobre apenas um servidor que exerce mais de uma função. Essa centralização feita pelo gestor público mencionado vai de encontro à proposta de promover a articulação entre o Poder Público Municipal e os feirantes, setores econômicos e sociais e com a sociedade civil organizada, objetivando a realização da transferência da feira da Sulanca e a revitalização do Parque 18 de Maio. Portanto, se entende que é imprescindível a criação de um grupo de trabalho formado com profissionais das áreas técnicas correlacionadas com as atribuições da Secretaria Extraordinária em comento, o que provavelmente deverá corroborar com a efetividade das ações sob a responsabilidade daquela Secretaria municipal.

Por fim, quanto ao subitem “2.2” da versão preliminar deste relatório, o procurador afirma que não há ferimento a preceito de ordem constitucional, organizacional ou legal no Decreto municipal nº 070/2017 que criou de “forma temporária” a Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca, pois:



- A) Não há criação de um cargo público para o Secretário Extraordinário, apenas a (re) nomeação de um cargo já existente na estrutura administrativa, com a destinação de atribuições específicas;
- B) Não há estrutura física, de pessoal, orçamentária ou financeira para a Secretaria Extraordinária;
- C) As atividades da Secretaria Extraordinária não reclamam o dispêndio direto de recursos públicos, mas apenas, a articulação com a sociedade e o encaminhamento das demandas para as Secretarias finalísticas do Município, após a anuência da Chefia do Poder Executivo.

Quanto às argumentações listadas acima que foram apresentadas pelo procurador, o subitem “2.2.3” da versão preliminar deste relatório consolidado aponta que a criação da Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru feriu preceitos da Constituição Federal postos em seus artigos 48, incisos X e XI, e 84, inciso VI, alínea “a”, porém o procurador em seus comentários afirma que não houve criação de um cargo público para o Secretário Extraordinário e sim, apenas, a renomeação de um cargo já existente na estrutura administrativa, com a destinação de atribuições específicas, porém não cita e nem apresenta o ato administrativo normativo do poder executivo municipal que fez a renomeação do referido cargo existente exercido pelo Sr. JOSÉ PEREIRA SOUSA, ou seja, no caso concreto, de Assessor Especial do Gabinete da Prefeita para o de Secretário da Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru.

Outro ponto visto é que o ato administrativo normativo que cria a Secretaria Extraordinária em comento não estabelece a sua natureza como temporária, o que se subentende que a Secretaria terá caráter permanente, no mínimo, até o tempo de vigência da atual gestão municipal. Portanto, não se pode concordar com a afirmação que a Secretaria em epígrafe foi criada em caráter “temporário” e que, portanto, justificaria a não existência de estrutura física, de pessoal, orçamentária ou financeira para o referido órgão municipal.

A afirmação do procurador de que as atividades da Secretaria Extraordinária não reclamam o dispêndio direto de recursos públicos não exime a necessidade de processo legislativo para a criação do órgão em epígrafe (por simetria, art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal), nem também as atribuições que lhe são concedidas, como no caso em concreto, a articulação com a sociedade e o encaminhamento das demandas para as Secretarias finalísticas do município, após a anuência da Chefia do Poder Executivo;

2.3 O projeto de requalificação do Parque 18 de Maio não atende a reorganização da Feira de Caruaru

Entende o Sr. ANGELO DIMITRE BEZERRA ALMEIDA DA SILVA que a observação feita pela auditoria deste Tribunal de Contas deve ser analisada sobre o aspecto da discricionariedade do poder público municipal, pois não seria possível impor solução definitiva para o Parque 18 de Maio com emprego maciço de recursos públicos



para posteriormente realizar-se a transferência de local e que a seu ver, desperdiçando os recursos empregados inicialmente já que a manutenção ou transferência da Feira da Sulanca são medidas as quais se devem observar vários aspectos e como também a demanda dos vários atores interessados.

É importante ressaltar que o achado do subitem “2.3” posto na versão preliminar e neste relatório traz duas observações: que não há previsões para requalificação das feiras do Parque 18 de Maio e para requalificação da área ocupada pela Feira da Sulanca localizada também no mesmo local retrocitado. Por isso é imprescindível destacar que a equipe de auditoria não quis entrar no mérito da discricionariedade administrativa que detém o gestor público municipal, mas sim, analisar e abordar o alcance dos projetos que estavam no momento da auditoria, até então, em andamento para requalificação do Parque 18 de Maio. Portanto, tomando como base o que foi fornecido pela atual gestão municipal e o que foi possível observar *in loco* e posto neste relatório, o que se tinha de projetos não previa melhorias da infraestrutura da área interna e nem a readequação das feiras que estão dentro do Parque 18 de Maio.

Quanto ao Contrato de repasse de nº 839717/2016/MCIDADES/CAIXA o procurador informa que o Município de Caruaru apresentou diversos projetos perante o agente operador dos recursos e que estavam em análise. Entende que não é cabível que os projetos que estavam em análise pela Caixa Econômica Federal não sejam suficientes para reorganização da feira como foi a análise proferida pela auditoria deste Tribunal de Contas, pois aquele órgão federal ainda poderia solicitar adequações caso o material apresentado pelo município não seja considerado apropriado. Entendendo assim o procurador que não seria cabível a emissão de juízo de valor quanto aos projetos, pois naquele momento da auditoria havia projetos que ainda estavam em concepção e que seriam apresentados para serem analisados.

É importante ressaltar que até o momento da conclusão da versão preliminar deste relatório, a gestão municipal forneceu para análise da equipe de auditoria apenas seis projetos, sendo; quatro de arquitetura para reforma de prédios distintos, um de sinalização e outro sobre pavimentação/passeio do Parque 18 de Maio. Portanto, nenhum referente à requalificação do conjunto de feiras (reorganização). Também não acabe a justificativa de que a CEF poderia solicitar adequações caso os projetos apresentados pelo município fossem considerado inapropriados e com isso resultar na requalificação das feiras, pois cabe ao município de forma discricionária apresentar ao órgão federal responsável pelo repasse dos recursos os projetos que proporcionarão a requalificação do Parque 18 de Maio. Por isso o entendimento da equipe de auditoria é de que reformar prédios sem antes reorganizar o seu entorno não é suficiente para trazer melhorias à Feira de Caruaru. Logo, não se trata de emissão de juízo de valor quanto aos projetos, já que no momento da auditoria, se havia projetos que ainda estavam em fase de concepção, esses não foram apresentados a equipe de auditoria. Entretanto, a atual gestão pode elaborar projetos que venham sanar os problemas hoje existentes que vêm se perpetuando a cada gestão municipal;



2.4 A requalificação do terreno da antiga Fundac não atendeu os procedimentos do Plano diretor

O Sr. ANGELO DIMITRE BEZERRA ALMEIDA DA SILVA informa que o processo de instalação e licenciamento da requalificação do terreno da antiga Fundac foi conduzido totalmente pela SEURB a partir do pleito dos feirantes que utilizavam a área desde 2011 e da interlocução junto ao proprietário do terreno. Ressalta que as condições do terreno não eram propícias para o desenvolvimento das atividades, mas mesmo assim já era utilizado com anuência do poder público municipal desde 2011, conforme contrato de comodato citado no corpo do relatório preliminar. Portanto, coube a atual gestão empreender esforços no sentido de melhorar as condições do local para o exercício da atividade comercial sendo assim exigidos do proprietário do terreno todos os licenciamentos necessários para implantação da requalificação do local.

Ainda sobre a requalificação em epígrafe, o procurador reitera que o processo de instalação e licenciamento foi conduzido totalmente pela SEURB, o que assegurou a Chefia do Poder Executivo o cumprimento de todas as premissas legais atinentes a matéria, de forma a conceder as autorizações administrativas para realização da requalificação. Atendendo aos objetivos de garantir melhores condições para o comércio dos itens ligados a Feira da Sulanca. Finaliza as suas considerações sobre os achados e recomendações para o subitem epigrafiado afirmando que o município adotará as recomendações contidas ao final do item, com a finalidade de localizar e regularizar possíveis equívocos, saneando por inteiro o processo de requalificação do local.

Apesar do dileto procurador reiterar que o processo de instalação e licenciamento foi conduzido totalmente pela SEURB e que esta assegurou o cumprimento de todas as premissas legais atinentes à matéria, não é o que foi identificado pela equipe de auditoria e posto neste relatório em seu subitem “2.4”, pois se identificou que as autorizações administrativas para realização da requalificação do terreno da antiga Fundac tiveram desconformidades quanto à legislação local e as normas técnicas vigentes. Na ocasião da análise da legislação foi verificado que não existe dispositivo legal sobre estética urbana como prevê o Plano Diretor do município que estava em vigor e que o Código de Urbanismo do município estava desatualizado quanto aos novos conceitos básicos de conforto e sustentabilidade ambiental, segurança, conservação de energia, salubridade e acessibilidade.

Por fim, após análise dos comentários discorridos pelo procurador sobre os achados da auditoria se ficará no aguardo da elaboração do Plano de Ação por parte do gestor público responsável para o atendimento às recomendações e determinações deste Tribunal de Contas para que sejam cumpridas as exigências legais quanto às ações de política urbana.



CAPÍTULO 5 – CONCLUSÃO

A Feira de Caruaru passa por um processo de descaracterização que vem ocorrendo ao longo dos anos com o crescimento desordenado do comércio e principalmente com o advento da feira da Sulanca. Tal situação está comprometendo seu desempenho como centro comercial e sua sustentabilidade como centro sociocultural. Situação que exige do poder público medidas improporcionais através de ações que promovam a perpetuação da cultura produzida e a sua disposição ao cidadão, pois o resultado da falta de tutela ao patrimônio cultural imaterial exposto a degradação, descaracterização ou destruição é indubitavelmente o surgimento de danos incalculáveis e o mais grave, a extinção de valiosos bens culturais irreparáveis. É importante ressaltar que a Constituição Federal em seu artigo 216, § 1º, menciona cinco instrumentos (inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação), em que o poder público pode realizar para a promoção e a proteção do patrimônio cultural, entretanto sem excluir outros meios dos quais a Administração Pública pode criar como formas de acautelamento e preservação.

Para sanear o processo de descaracterização é necessário criar um Comitê Gestor para a Feira de Caruaru, para que se torne meio através do qual sejam propostas soluções necessárias para a gestão integrada daquele patrimônio, como também, a realização do inventário dos seus bens patrimoniais, pois essa é uma etapa indispensável no processo de registro de bens culturais e de proteção do patrimônio histórico-cultural. Como também é imprescindível que a gestão municipal realize ações junto ao Iphan para que seja elaborado o Plano de Salvaguarda da Feira de Caruaru pela sua importância sociocultural e para que seja iniciado o processo renovação do registro de patrimônio cultural imaterial, que deve ser renovado a cada 10 anos, no máximo.

Durante os trabalhos de auditoria verificou-se que o Plano Diretor do município não contemplava planejamento, gestão e proteção do patrimônio histórico, cultural e arquitetônico. Salienta-se que é necessária a inclusão dessa temática no Plano Diretor com o objetivo de desenvolver ações atreladas à função social da cidade que possam gerar atividades econômicas e conseqüentemente a geração de empregos e de recursos através do fomento do turismo regional e da preservação da identidade histórica e cultural do município, o que possibilita transformar a sociedade e garantir o bem-estar dos munícipes. Salienta-se que Plano Diretor até o momento da auditoria ainda não tinha sido revisado, ou seja, em descumprimento com o §3º do art. 40 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que estabelece a revisão, pelo menos, a cada dez anos e, portanto, uma grande oportunidade por parte da atual gestão municipal para atualizá-lo com a inserção do patrimônio histórico, cultural e arquitetônico do município e previsão para o planejamento, gestão e proteção desse patrimônio. Portanto, conclui-se que é imprescindível que a gestão municipal promova a proteção da Feira de Caruaru e demais patrimônios socioculturais do município, observando a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.



A Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru se resume a uma estrutura física de uma sala localizada no prédio da Prefeitura Municipal e a uma estrutura organizacional sem quadro de funcionários e sim, apenas, formada pelo seu Secretário Extraordinário, que se envolve também com problemas relativos à Feira de Caruaru e não tão somente com a Feira da Sulanca, porém sem a participação dos comitês Executivo e Consultivo. Como visto, há deficiência administrativa e operacional no órgão auditado, e, portanto, é necessário cumprir o Decreto municipal nº 070/2017 através das nomeações dos membros dos comitês Executivo e Consultivo para que ocorram as reuniões necessárias para as discussões relativas às Feiras de Caruaru e da Sulanca e que possam assim acontecer a participação e anuência dos atores que as fazem existir e assim, conseqüentemente, que todos os processos ocorram com transparência. Portanto, a realização de reuniões sem a participação dos comitês demonstra que a Secretaria Extraordinária não vem cumprindo com a sua função pública de extrema importância para um estreitamento político e social entre o poder público municipal e a sociedade civil organizada. Como também é imprescindível a criação de um grupo de trabalho formado com profissionais das áreas técnicas correlacionadas com as atribuições da Secretaria Extraordinária e do seu Secretário, como estabelecido pelo decreto retrocitado. Pois, o grupo de trabalho teria a função de assessorar o gestor nas demandas inerentes ao exercício da sua função pública. O que possibilitaria o alcance da eficácia, eficiência e economicidade das ações necessárias para obtenção dos objetivos propostos pela gestão municipal.

A criação do órgão auditado foi através de decreto municipal em vez da deflagração de um processo legislativo para os devidos fins. Entretanto, a criação e a extinção de órgãos dependem de lei, como dispõe a Constituição Federal, que estabelece reservas legais para a matéria, como se lê em seu artigo 84, inciso VI, alínea “a”. É imperioso afirmar que uma lei complementar municipal representa um instrumento hábil para a convalidação de órgãos e cargos públicos irregularmente criados e que no caso concreto será o instrumento hábil para regularizar a Secretaria Extraordinária. Portanto, entende-se que é necessário que o Poder Executivo Municipal deflagre o processo legislativo para a regularização do referido órgão municipal.

Os projetos em andamento para a requalificação do Parque 18 de Maio são insuficientes para atender as demandas necessárias para a revitalização do referido espaço público, pois não contemplam a reorganização do Complexo “Feira de Caruaru”, já que não havia previsões para melhoria da infraestrutura da área interna e nem para requalificação das feiras que estão dentro dos limites do referido espaço público. Os projetos correspondem apenas; a reformas de alguns prédios dentro perímetro do Parque em cimento, a construção e reformas de WCs, requalificação de passeio e recapeamento asfáltico, e sinalização. Entretanto, diante dos recursos disponibilizados pelo Governo Federal é imprescindível que a gestão municipal de Caruaru coloque como ação prioritária o planejamento e a execução de um projeto para a requalificação do Parque 18 de Maio abrangendo a infraestrutura de toda área interna e a readequação das feiras de forma mais ampla a fim de minimizar e se possível eliminar os pontos críticos que prejudicam o bom funcionamento do espaço público mencionado, pois por certo irá

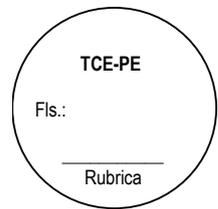


proporcionar um bem estar a todos que frequentam e fazem a Feira de Caruaru. Vale salientar que, diante dos bons resultados obtidos no espaço privado com a sua readequação para a acomodação dos comerciantes de sulanca, pode-se, inclusive se aventar a possibilidade da permanência da feira da Sulanca na área do Parque 18 de Maio com alternativas dentro de um ordenamento sustentável no âmbito urbano, para que não venha prejudicar a Feira de Caruaru com a queda bem provável de visitantes, caso ocorra a transferência dos comerciantes da Sulanca para outro local como pretende a atual gestão municipal.

Diante do alto custo despendido pelo município de Caruaru para a compra de um terreno de 60 hectares as margens da BR-104 em 2014 e também com estudo técnico, diagnóstico e viabilidade econômica e financeira para a nova área da feira da Sulanca, entende-se que é forçoso que seja elaborado um estudo para identificar se existe a viabilidade de realização de uma PPP para a concretização da transferência da feira da Sulanca do centro da cidade. A possibilidade de tal empreendimento ser assumido pela iniciativa privada da área comercial ou consorciada com áreas de interesses afins certamente aliviaria o município de um compromisso tão oneroso aos cofres públicos, pois o investimento estimado é bastante alto para que o município de Caruaru assumira o ônus do empreendimento sozinho e que conseqüentemente, possa vir refletir negativamente junto aos contribuintes do município. Entretanto, é cogente trazer o alerta para que a atual gestão aproveite os estudos já realizados pela gestão municipal anterior quanto às opções de transferência da Feira da Sulanca, e também, que aproveite o terreno adquirido pela gestão anterior conforme os fins de sua compra. Portanto deve o gestor municipal estar atento à ocorrência de desperdícios de recursos financeiros, pois o valor atualizado da estimativa feita em 2014 para a transferência e implantação da Feira da Sulanca é superior às receitas previstas no PPA para os exercícios financeiros de 2018 e 2019.

A requalificação do terreno da antiga Fundac para implantação do empreendimento da ROYAL BRASIL ADMINISTRAÇÃO, EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA, objeto do termo de compromisso assinado em 09/11/2017 com a Prefeitura Municipal de Caruaru, não atendeu os procedimentos do Plano diretor. Os indícios de descumprimentos dos preceitos legais estão nos processos para a concessão das licenças de construção e ambiental. Dentre as irregularidades apontadas neste relatório de auditoria, destaca-se a não elaboração e apresentação do EIV pelo empreendedor, o que fere a exigência do Plano Diretor do município. Diante dos indícios de irregularidades administrativas e legais é imprescindível que se promova, por parte do órgão competente municipal, procedimento administrativo para averiguar se houve dolo por parte dos agentes públicos envolvidos com os procedimentos para as concessões das licenças obrigatórias retrocitadas.

Outro ponto observado foi que o Código de Urbanismo, Obras e de Postura, que é de 1977, estava desatualizado. O que demonstra o descuido das gestões pretéritas e da atual por manter as normas urbanísticas do município desatualizadas com as novas exigências para atender os atuais conceitos básicos de conforto e sustentabilidade



ambiental, segurança, conservação de energia, salubridade e acessibilidade. Lembrando que esta última foi um avanço quanto ao direito fundamental à acessibilidade, pois trouxe a possibilidade para as pessoas portadoras de necessidade especial ou de mobilidade reduzida de terem uma melhor qualidade de vida, tanto na área urbana como na rural do município.

Diante do que foi discorrido sobre os achados desta auditoria operacional, é imperioso trazer o *caput* do art. 182 da Constituição Federal, que estabelece que a política de desenvolvimento urbano, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Portanto, é imprescindível que a Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru possa coordenar e conduzir, junto aos órgãos e entidades do poder municipal e também com os Comitês Executivo e Consultivo, as iniciativas necessárias para proporcionar um bem-estar a todos que frequentam e fazem a Feira de Caruaru.



CAPÍTULO 6 – PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto neste relatório, com fundamento no que está estabelecido na legislação e no Plano Diretor do município, e visando contribuir para a melhoria do desenvolvimento urbano do Município de Caruaru e das ações desenvolvidas pela Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru, propõe-se o encaminhamento das seguintes deliberações:

Recomenda-se à Prefeitura Municipal de Caruaru:

1. Criar o Comitê Gestor para a Feira de Caruaru para que se torne meio através do qual sejam propostas soluções necessárias para a gestão integrada daquele patrimônio histórico-cultural nacional;
2. Realizar o inventário dos bens patrimoniais da Feira de Caruaru localizados no Parque 18 de Maio;
3. Realizar ações junto ao Iphan para que seja elaborado o Plano de Salvaguarda da Feira de Caruaru;
4. Promover a proteção da Feira de Caruaru e demais patrimônios socioculturais, observando a legislação pertinente e a ação fiscalizadora federal e estadual;
5. Criar grupo de trabalho para a Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru formado por profissionais das áreas técnicas correlacionadas com as suas atribuições e do Secretário Extraordinário (arts. 1º e 2º do Decreto municipal nº 070/2017);
6. Planejar e executar projeto para a requalificação da área interna do Parque 18 de Maio que contemple:
 - 6.1 Organizar as feiras por setor (setorização);
 - 6.2 Reformar as instalações do sistema elétrico que alimenta o complexo de feiras e demais demandas do Parque 18 de Maio;
 - 6.3 Requalificar e regularizar os estabelecimentos que servem alimentação para que possam atender as exigências sanitárias;
 - 6.4 Instalar hidrantes de combate a incêndios, conforme lei estadual nº 11.186/94 e decreto estadual nº 19.644/97.
 - 6.5 Aplicar as normas de acessibilidade, conforme Lei nº 13.146/15;
 - 6.6 Reformar o sistema de drenagem pluvial da área interna;
 - 6.7 Viabilizar novos estacionamentos no entorno do Parque 18 de Maio e requalificação dos existentes, conforme legislação e normas técnicas;



7. Distribuição de coletores para possibilitar a coleta seletiva na quantidade compatível com a geração diária de resíduos;
8. Realizar campanha de educação ambiental com os feirantes e com a população que frequenta o Parque 18 de Maio;
9. Realizar a implantação de sistema que priorize o apoio das cooperativas de catadores de materiais recicláveis, como também, a instalação de pontos de entrega voluntária de resíduos recicláveis em entorno do Parque 18 de Maio (ecoestação);
10. Executar ação prioritária para a execução do projeto de readequação das feiras do Parque 18 de Maio;
11. Elaborar estudo sobre a viabilidade de realização de uma PPP para a transferência da Feira da Sulanca;
12. Reaproveitar o Diagnóstico Urbanístico Funcional da Feira da Sulanca de Caruaru realizado pela empresa CUNHA LANFERMANN ENGENHARIA E URBANISMO LTDA em 2014.

Determina-se à Prefeitura Municipal de Caruaru:

- Realizar ações junto ao Iphan para iniciar o processo revalidação do registro de patrimônio cultural imaterial da Feira de Caruaru, que deve ser feito pelo menos a cada 10 anos (art. 7º do Decreto nº 3.551/00);
- Realizar a revisão do Plano Diretor, como determina o §3º do art. 40 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001);
- Criar dispositivos no Plano Diretor (Lei complementar municipal nº 005/2004) a ser revisado que envolvam; planejamento, gestão e proteção do patrimônio histórico, cultural e arquitetônico. Com o objetivo de desenvolver ações atreladas à função social da cidade que possam gerar atividades econômicas;
- Nomear os membros do Comitê Executivo da Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru e designar os membros do Comitê Consultivo para que ocorra a participação desses nas reuniões para as discussões relativas às Feiras de Caruaru e da Sulanca (arts. 3º e 4º do Decreto municipal nº 070/2017);
- Deflagrar processo legislativo para regularizar a criação da Secretaria Extraordinária da Feira da Sulanca de Caruaru que foi instituída por decreto autônomo (por simetria: art. 61, § 1º, II, e; art. 48, incisos X e XI; e art. 84, inciso VI, alínea “a” da Constituição Federal);
- Abrir procedimento administrativo para averiguação de ocorrência de dolo nas desconformidades encontradas nos processos de concessão das licenças de construção (Alvará nº 0094/2018) e ambiental (Licença de Instalação nº 017/2018) do empreendimento Requalificação da Feira da Sulanca (terreno



da antiga Fundac), cujo empreendedor foi a SOCIEDADE IMOBILIÁRIA TORRES E NOBREGA LTDA;

- Notificar o proprietário do terreno da antiga Fundac quanto à obrigação de elaboração do EIV para que a exigência do Plano Diretor do município seja atendida (art. 86 da Lei complementar municipal nº 005/2004);
- Enviar projeto de lei para a criação de lei complementar de caráter urbanístico que disponha sobre uso e ocupação do Sol, edificações e posturas, estética urbana e planos setoriais como está prevista no art. 108, e seus incisos, do atual Plano Diretor (Lei complementar municipal 0005/2004);
- Atualizar o Código de Urbanismo, Obras e de Postura que é de 1977 para que possa atender os novos conceitos básicos de conforto e sustentabilidade ambiental, segurança, conservação de energia, salubridade e acessibilidade (Lei nº 13.146/2015);
- Remeter a este Tribunal de Contas, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, conforme artigo 14 da Resolução TC nº 21/2015, o Plano de Ação contendo as ações, o cronograma e os responsáveis pela implementação das recomendações e determinações ainda não implementadas, com o objetivo de solucionar ou minimizar as deficiências identificadas nesta auditoria, conforme Anexo II da Resolução retrocitada;
- Remeter a este Tribunal de Contas, anualmente, relatório de execução do Plano de Ação, conforme artigo 17 da Resolução TC nº 21/2015 e seu Anexo III.

Determina-se à Diretoria de Plenário deste Tribunal:

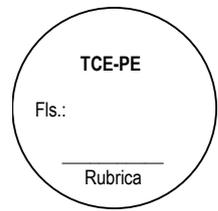
- Encaminhar este processo ao Núcleo de Auditorias Especializadas.

Determina-se ao Núcleo de Auditorias Especializadas:

- Encaminhar cópia da decisão e deste relatório de auditoria à Prefeitura Municipal de Caruaru, conforme disposto no inciso I do artigo 13 da Resolução TC nº 21/2015, bem como cópia da referida resolução.



Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
Coordenadoria de Controle Externo - CCE
Núcleo de Auditorias Especializadas - NAE
Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas – GEAP



Recife, 15 de fevereiro de 2019.

André Augusto Viana

Analista de Controle Externo (Obras Públicas)
Mat.0252

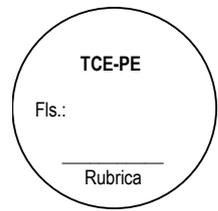
Sivaldo Orlando da Silva

Analista de Controle Externo (Contas Públicas)
Mat. 0745

Visto e aprovado.

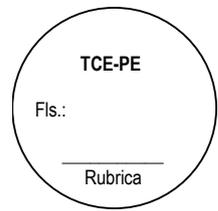
João Antônio Robalinho Ferraz

Analista de Controle Externo (Contas Públicas)
(Gerente da GEAP)



Dados dos Gestores

NOME	FUNÇÃO	CPF	ENDEREÇO
RAQUEL TEIXEIRA LYRA LUCENA	Prefeita	027.929.794-70	Praça Senador Teotônio Villela, Centro, Caruaru - PE.
JOSÉ PEREIRA SOUSA	Secretário Extraordinário	296.187.704-00	Praça Senador Teotônio Villela, Centro, Caruaru - PE.



Apêndice A

Plano Diretor do Município de Caruaru

Art. 86 a 90 - Exigências para o EIV

Art. 108 – Criação de Lei Complementar

VIII- todas as áreas contidas em um raio de 13.000,00m (treze mil metros) contados a partir da pista do Aeroporto de Caruaru, estão sujeitas às restrições da Área Horizontal Externa, definida pelo Departamento de Aviação Civil – DAC – INFRAERO, conforme mapa esquemático constante do anexo V desta Lei Complementar.

IX- fica definida uma área de interesse público destinada à ampliação do Aeroporto – conforme indicado no mapa 04 do Anexo VIII desta Lei Complementar.

Seção VI

Dos Empreendimentos Geradores de Impacto à Vizinhança

Art. 85. São considerados Empreendimentos Geradores de Impacto à Vizinhança aqueles cuja natureza possa provocar poluição de qualquer tipo, geração de tráfego e/ou risco de segurança.

Parágrafo único – Independentemente de seu porte ou natureza, os empreendimentos com mais de 20.000,00m² (vinte mil metros quadrados) de área de construção ou instalados em área superior a 2,0ha (dois hectares), serão considerados Geradores de Impacto à Vizinhança, excetuando-se aqueles que vierem a se instalar na Zona de Atividades Múltiplas 2 – ZAM 2.

Art. 86. A concessão de licença de construção ou de instalação dos Empreendimentos de Impacto de Vizinhança está condicionada à apresentação do “Estudo de Impacto de Vizinhança” – EIV.

Subseção Única

Do Estudo de Impacto de Vizinhança

Art. 87. O Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV - deve observar, no mínimo, os seguintes aspectos:

- I- adensamento populacional;
- II- equipamentos urbanos e comunitários;
- III- uso e ocupação do solo da vizinhança;
- IV- geração de tráfego;
- V- demanda por transporte público;
- VI- ventilação e iluminação;
- VII- paisagem urbana e patrimônio natural e cultural;

Art. 88. Os estudos são de responsabilidade daqueles que solicitam ao Poder Público, licenciamento, autorização de construção, ampliação de funcionamento de empreendimentos e atividades, públicas e privados, passíveis de causar impactos.

Art. 89. O Poder Executivo Municipal, baseado no Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV - poderá negar a autorização para a realização do empreendimento ou exigir do empreendedor, às suas expensas, obras necessárias para atenuar ou compensar o impacto previsível.

Art. 90. Regulamentação específica definirá o conteúdo, as condições e a formatação do Estudo de Impacto de Vizinhança.

Seção VII

Do Sistema Viário

Art. 91. Para efeito desta Lei Complementar, a Macroestrutura Viária da Cidade de Caruaru constitui-se de cinco grandes eixos:

- I- a BR 232, que margeia a área urbana do Município;
- II- o Corredor da Linha Férrea na área urbana;
- III- a BR 104, que atravessa o núcleo urbano em toda a sua extensão no sentido Norte/Sul;
- IV- o Anel Viário Deputado Antônio Liberato, que contorna a área urbana da cidade;
- V- o Sub-anel Interbairros, constituído por vias existentes permite, através de processos binários, a articulação dos bairros centrais com as demais áreas da cidade.

Art. 92. Para efeito de regulação urbanística, o Sistema Viário da cidade de Caruaru é composto de:

- I- vias primárias – são os eixos que compõem a macroestrutura viária;
- II- vias secundárias – compreendem as vias que fazem conexões entre os bairros e sua ligação com o centro da cidade;
- III- vias locais – compreendem todas as demais vias do Município;
- IV- vias coletoras - atendem ao tráfego originado das áreas de maior densidade demográfica, fazendo a ligação com as vias primárias e secundárias;

Art. 108. O Poder Executivo apresentará à Câmara Legislativa Municipal, dentro do prazo de um ano, contado do início de vigência desta Lei Complementar, os Projetos de Lei Complementar de caráter urbanístico que disporão sobre:

- I- Uso e Ocupação do Solo;
- II- Edificações e Posturas;
- III- Estética Urbana;
- IV- Planos Setoriais.

Art. 109. O Poder Executivo adotará como prioritárias as recomendações programáticas e intervenções urbanas constantes no Plano Diretor de Caruaru.

Art. 110. Os Loteamentos clandestinos ou irregulares, constantes do anexo IV, serão objeto de Programa de Regularização Fundiária, conforme Instrumentos Urbanísticos instituídos nesta Lei Complementar.

Art. 111. Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a expedir normas regulamentares para fiel execução desta Lei Complementar.

Art. 112. Esta Lei Complementar entra em vigor noventa dias após a sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Caruaru, 27 de julho de 2004, 183º da Independência e 116º da República.

ANTÔNIO GERALDO RODRIGUES
Prefeito