EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-000.341.09-14

INSPEÇÃO. PREFEITURA REGIONAL. Verificação do cumprimento das determinações exaradas no v. Acórdão de 23/3/2005. CONHECIDA, visto que atingiu sua finalidade de apuração da deficiência nos critérios de aplicação de multas a estabelecimentos irregulares, a permanência de um número elevado de processos em tramitação e a inexistência de roteiro para controle de bancas de jornais. Votação unânime.

TC citado 72-005.057.02-21.

2.979ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDSON SIMÕES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da inspeção, para fins de registro, e dos resultados nela obtidos, visto que atingiu sua finalidade de apurar a deficiência nos critérios para aplicação de multas a estabelecimentos irregulares, a permanência de um número elevado de processos em tramitação e a inexistência de um roteiro preestabelecido para o controle de bancas de jornais instaladas.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar, após as formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, MAURÍCIO FARIA e a Conselheira Substituta SONIA MARIA ALVES DE SAOUZA.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 25 de abril de 2018.

JOÃO ANTONIO
Presidente

EDSON SIMÕES
Relator

RELATÓRIO

Cuida o presente de Inspeção com o objetivo de dar cumprimento ao V. Acórdão constante às fls. 86/87 do TC 72-005.057.02-21, de 23.03.2005, que determinou a realização de nova auditoria nas Subprefeituras Vila Mariana e Pinheiros, visando apurar: "a deficiência nos critérios para aplicação de multas a estabelecimentos irregulares, permanência de um número elevado de processos em tramitação e a inexistência de um roteiro preestabelecido para o controle de bancas de jornais instaladas."

As conclusões alcançadas pela equipe técnica – Coordenadoria V – encontram-se consubstanciadas no item 4 do minucioso relatório encartado às fls. 125/156, e noticiam o seguinte:

"CONCLUSÃO

Com o escopo de facilitar a exposição das constatações alcançadas por esta Coordenadoria, realizamos subdivisão de acordo com os itens solicitados no relatório e voto do Conselheiro Relator e no v. acórdão, juntados às fls. 03/09 destes autos, conforme segue:

4.1 Multas a estabelecimentos irregulares (letra 'f' do Relatório de fls. 04 e letra "a" do Voto de fls. 06)

Com base nas normas legais que disciplinam o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo (item 3.2.1), dos exames documentais efetuados, das entrevistas com os responsáveis e das verificações realizadas in loco concluímos que os procedimentos para aplicação de multas a estabelecimentos irregulares no âmbito das Subprefeituras de Pinheiros e Vila Mariana são deficientes pelas razões abaixo expostas:

4.1.1 Deficiência na composição e na preparação dos quadros de funcionários de fiscalização no âmbito das Subprefeituras dificultando a atuação preventiva e a adequada ação fiscal nas áreas de abrangência das Subprefeituras auditadas (item 3.2.1.c e 3.2.2.a);

4.1.2 Existência de grande número de multas rejeitadas ou não pagas em ambas as Subprefeituras, demonstrando, no primeiro caso, falhas na aplicação das sanções e, no segundo, alto índice de inadimplência no pagamento das multas (itens 3.2.2.b);

4.1.3 A verificação da regularidade quanto a posturas municipais, que condiciona a concessão de licenças, é realizada pelas Subprefeituras mediante consulta ao CADIN, contudo, segundo informações da

Secretaria Municipal de Finanças, as multas de posturas municipais não são lançadas no CADIN, possibilitando, assim, a concessão ou renovação de licenças a estabelecimentos que possuem pendências nesse campo (item 3.2.2.b);

4.1.4 As subprefeituras auditadas não publicam ou publicam inadequadamente a composição do quadro de servidores vinculados à fiscalização e de sua distribuição territorial, prejudicando a publicidade e o controle social da atuação destes servidores, nos termos dispostos no Decreto Municipal 41.534/01 e Portaria 05/SMSP/2003 (item 3.2.2.c);

4.2 Permanência de processos em tramitação (letra 'g' do relatório de fls. 04 e da letra 'b' do voto de fls. 06) Com base nas informações prestadas pelas Subprefeituras auditadas, no âmbito da Coordenadoria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano – CPDU, constatamos que:

4.2.1 Existiam 1.830 processos em custódia na Subprefeitura de Pinheiros que diziam respeito a edificações irregulares protocolados para análise de pedido de auto de regularização (item 3.3.1.a);

4.2.2 Segundo a Subprefeitura de Vila Mariana 'não foi possível obter as informações solicitadas' (item 3.3.1.b);

4.2.3 Com relação às construções irregulares que deram origem a ações judiciais para cobrança das multas e o 'quantum' recebido pelas ações judiciais procedentes desde 2002, a Subprefeitura de Pinheiros informou ser o Departamento Judicial o órgão que 'dispõe destes dados' (item 3.3.2.a) e a Subprefeitura de Vila Mariana informou que houve um total geral de 1.115 autuações desde 2002, com valor pago de R$ 7.341.469,88 (item 3.3.2.b);

4.2.4 Em ambas as Subprefeituras (SP-PI e SP-VM) persiste o elevado número de processos em tramitação, havendo um represamento de processos administrativos em custódia nas Coordenadorias de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (item 3.3.3);

4.2.5 A situação decorre, segundo os responsáveis pelas áreas fiscalizadas, tanto em virtude da complexidade ínsita às matérias analisadas, acarretada pela extensa e constantemente mutável legislação pertinente, bem como pelo reduzido quadro de funcionários que atua no setor (item 3.3.3);

4.3 Roteiro de controle das bancas de jornais (letra 'h' do relatório de fls. 04 e da letra 'c' do voto de fls. 06/07)

Com base nas normas legais que disciplinam a permissão de uso para instalação de bancas de jornal em logradouros públicos (item 3.4.1), das entrevistas realizadas com os responsáveis, dos exames documentais e verificações 'in loco' foram as seguintes constatações acerca dos itens constantes do v. acórdão de fls. 08/09, relatório e voto do Conselheiro Relator, fls. 03/07:

4.3.1 Com relação ao armazenamento físico dos dados no arquivo de pastas suspensas, realizados pela Subprefeitura de Pinheiros, verificamos que o controle sobre seu conteúdo é falho, pois é possível que alguma das pastas seja retirada do local sem que tal fato seja registrado pela Administração (itens 3.4.2.a e 3.4.2.c);

4.3.2 Quanto aos arquivos eletrônicos que contêm a planilha em Excel (Supervisão de Finanças) e o Banco de Dados (Supervisão de Fiscalização), entendemos que o controle sobre as informações neles contidas também é falho em virtude da facilidade de acesso, estando ambos sujeitos a modificações sem que se possa identificar o respectivo responsável ou que se possa recuperar as informações anteriormente registradas (itens 3.4.2.a e 3.4.2.c);

4.3.3 O mesmo acontece com a Subprefeitura de Vila Mariana, uma vez que também não possui um controle adequado e seguro sobre o fluxo de documentos e informações relacionados às bancas de jornal, visto que ambos os arquivos - o físico e o digital - podem ser facilmente acessados e manuseados sem que se identifique e registre os responsáveis pelas modificações nas pastas dos dados nelas contidos (itens 3.4.2.b e item 3.4.2.c);

4.3.4 Ambas as Subprefeituras não dispõem da informação dos pagamentos das anuidades passadas dos permissionários por meio de sistema informatizado, e necessitam do comparecimento dos mesmos para a apresentação do DAMSP pago e de verificação manual em seus arquivos para saber se o permissionário está adimplente ou não (item 3.4.4);

4.3.5 Não existe um planejamento por parte das Subprefeituras inspecionadas no sentido de fiscalizarem as bancas de jornal circunscritas a suas áreas de atuação, pois agem tão somente quando há provocação do Serviço de Atendimento ao Cidadão – SAC, Ministério Público, entidades de bairro e por solicitação do próprio permissionário quando requer mudança do local de instalação da banca, do permissionário ou de sua dimensão (item 3.4.5);

4.3.6 Verificação do resultado das providências adotadas, visando sanear as ilegalidades apontadas às fls. 35 (do TC 72-005.057.02-21), informando detalhadamente, inclusive sobre as medidas judiciais propostas.

a) As guias de pagamento números 118590 e 118591 foram declaradas inexistentes em decorrência do não reconhecimento de suas autenticações por parte da Instituição Financeira (item 3.4.6.a.1 e a.3);

b) O Ministério Público do Estado de São Paulo instaurou um procedimento investigatório 40.138/03 (item 3.4.6.a.1 e a.3);

c) A Delegacia Geral da Polícia Civil por reiteradas vezes solicitou as guias de arrecadação originais a fim de realizar 'o competente exame pericial', sem contudo lograr êxito, uma vez que, segundo informações da

Subprefeitura de Pinheiros as mesmas não foram localizadas em seus arquivos (item 3.4.6.a.1 e a.3);

d) Os Termos de Permissão de Uso 108 (Alaor de Oliveira Cabeça) e 109 (Amália Ubeda Cabeça) foram cassados (DOM 08.06.02) por infração aos artigos 42, inciso I, do Decreto 22.709/86 combinado com o artigo 3º do Decreto 32.932/92 e Lei 10.072/86, fls. 75 e 111, pelo não pagamento das taxas respectivas. Contudo, por meio de Medida Cautelar interposta pelos permissionários foi deferida liminar proibindo a remoção das bancas até a vinda da contestação (fls. 78), pela não observância ao princípio do contraditório e da ampla defesa no momento da cassação dos TPU's (item 3.4.6.a.1 e a.3);

e) Inexistência de decisão administrativa no sentido das cassações ou das revogações dos TPU´s nos processos consultados e verificação de que não vem sendo realizado o adequado controle do pagamento das anuidades em relação a estas bancas de jornal, que continuam em atividade, conforme constatação 'in loco' (item 3.4.6.a.1 e a.3);

4.3.7 Se a Administração, em face das graves irregularidades denunciadas, realmente implementou o Banco de Dados informatizado, permitindo a pesquisa através de endereço, setor e quadra fiscal, mencionado no Relatório de Inspeção (fls. 35, letra 'b', do TC 72-005.057.02-21).

a) Tanto a Coordenadoria de Finanças da Subprefeitura de Pinheiros quanto a da Vila Mariana controlam a atualização dos Termos de Permissão de Uso (TPU) por meio de uma planilha de Excel que contém colunas referentes ao número de código da banca (para sua localização no mapa), número do TPU, logradouro, local, setor, quadra, área, valores das anuidades desde o ano de 2004 e o número da última guia paga e arquivada na Subprefeitura (item 3.4.6.b);

b) As Supervisões de Fiscalização de ambas as Subprefeituras apresentaram um banco de dados, este com as seguintes informações de cada banca: endereço, número do TPU, nome do permissionário, origem do TPU, número do processo, data da expedição, setor, quadra, área da banca em metros quadrados, largura da calçada, dimensões, processos, observações sobre o TPU, RG e CPF do permissionário, nome do permissionário anterior, origem do ponto, dimensões anteriores, local anterior e valor, sendo que este último campo está em branco (item 3.4.6.b);

c) Apesar da existência dos bancos de dados (Supervisão de Finanças e de Fiscalização) constatou-se, no caso da Subprefeitura de Pinheiros, que estes possuem dados diferentes e até mesmo contraditórios a respeito das bancas tratadas nos Termos de Permissão de Uso 108 e 109 (item 3.4.6.b);

d). São frágeis os controles em relação à segurança das informações armazenadas no banco de dados e na planilha das Subprefeituras, uma vez que são passives de manuseio e alterações indevidas sem que se possa

identificar os responsáveis pelas modificações eventualmente realizadas (item 3.4.6.b).

4.3.8 Se foi providenciado um mapa com a localização de todas as bancas existentes, consoante foi enunciado no Relatório de Inspeção (fls. 35, letra 'b', do TC 72-005.057.02-21).

a) A Subprefeitura de Pinheiros apresentou um mapa com a localização de todas as bancas existentes na região de sua abrangência que foi elaborado sobre uma base que data de 2000 e que foi impressa e revista em março de 2008 (item 3.4.6.c.1);

b) A Subprefeitura da Vila Mariana não disponibilizou o mapa solicitado (item 3.4.6.c.2).

Por derradeiro, em decorrência do resultado de nossos exames e diligências sugerimos recomendar-se à Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras, órgão disciplinador das Subprefeituras que:

1 - Envide esforços nos sentido de modernizar o sistema de cobrança das Subprefeituras, visto que o atual inviabiliza o adequado controle dos pagamentos, a verificação confiável de pendências financeiras por parte dos contribuintes e, no caso específico da expedição de licenças para estabelecimentos com multas pendentes de pagamento, permite que estabelecimentos multados renovem suas licenças e alvarás (item 3.2.2.b.3);

2 - Busque soluções no sentido de que haja melhor estruturação do quadro de servidores afetos a área de fiscalização das Subprefeituras, a fim de garantir maior agilidade na tramitação dos processos e desfecho das providências administrativas a cargo das Coordenadorias de Planejamento e Desenvolvimento Urbano – CPDU (item 3.3.3);

3 - Implantação de um sistema que controle os pagamentos de forma que se possa consultar o que está pago e o que está ainda em aberto, e que a cobrança dos valores em aberto seja realizada de modo informatizado, sem a necessidade de verificação manual das informações dos permissionários (item 3.4.2.c)

4 - Melhor integração entre os sistemas informatizados da Prefeitura, permitindo que no âmbito de cada Subprefeitura, seja possível o manejo da ampla quantidade de dados informatizados existente, por exemplo, no Sistema Cubos Olap possibilitando a verificação das peculiaridades regionais de modo a embasar o planejamento de ações fiscais de acordo com as prioridades e necessidades de cada Subprefeitura (item 3.5);".

Após, a equipe técnica da Coordenadoria III (fls.157/158) sugeriu à Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras, órgão disciplinador das Subprefeituras, as seguintes recomendações:

"● Envide esforços nos sentido de modernizar o sistema de cobrança das Subprefeituras, visto que o atual inviabiliza o adequado controle dos pagamentos, a verificação confiável de pendências financeiras por parte dos contribuintes e, no caso específico da expedição de licenças para estabelecimentos com multas pendentes de pagamento, permite que estabelecimentos multados renovem suas licenças e alvarás (item 3.2.2.b.3);

● Busque soluções no sentido de que haja melhor estruturação do quadro de servidores afetos a área de fiscalização das Subprefeituras, a fim de garantir maior agilidade na tramitação dos processos e desfecho das providências administrativas a cargo das Coordenadorias de Planejamento e Desenvolvimento Urbano – CPDU (item 3.3.3);

● Implantação de um sistema que controle os pagamentos de forma que se possa consultar o que está pago e o que está ainda em aberto, e que a cobrança dos valores em aberto seja realizada de modo informatizado, sem a necessidade de verificação manual das informações dos permissionários (item 3.4.2.c);

● Melhor integração entre os sistemas informatizados da Prefeitura, permitindo que no âmbito de cada Subprefeitura, seja possível o manejo da ampla quantidade de dados informatizados existente, por exemplo, no Sistema Cubos Olap possibilitando a verificação das peculiaridades regionais de modo a embasar o planejamento de ações fiscais de acordo com as prioridades e necessidades de cada Subprefeitura (item 3.5)."

Oficiadas, as Subprefeituras de Pinheiros e Vila Mariana apresentaram, respectivamente, suas manifestações às fls. 163/203 e 207/251.

A equipe técnica da Coordenadoria III reiterou as suas manifestações iniciais.

Encaminhados os autos para a Procuradoria da Fazenda Municipal, esta opinou pelo conhecimento, para registro, da auditoria realizada, bem como dos esclarecimentos da Origem.

A Secretaria Geral manifestou-se nos seguintes termos (fls. 299/308):

"Com a detida análise, restam evidenciados elementos que demonstram deficiência nos procedimentos adotados pelas supracitadas Subprefeituras, outrossim, impõe-se a necessidade de melhoria e aperfeiçoamento de suas ações, com o fito de sanar as falhas detectadas prestigiando, por conseguinte, o atendimento ao interesse público."

É o relatório.

VOTO

Cuida o presente de Inspeção, com o objetivo de dar cumprimento ao V. Acórdão constante às fls. 86/87 do TC 72-005.057.02-21, de 23.03.2005, que determinou a sua realização nas Subprefeituras de Vila Mariana e de Pinheiros, visando apurar:

"a deficiência nos critérios para aplicação de multas a estabelecimentos irregulares, permanência de um número elevado de processos em tramitação e a inexistência de um roteiro preestabelecido para o controle de bancas de jornais instaladas."

Conforme Relatado, após a análise das defesas apresentadas pelas atuais Prefeituras Regionais de Pinheiros e da Vila Mariana, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle reiterou as suas conclusões iniciais, quais sejam:

I - deficiência nos procedimentos de aplicação de multas a estabelecimentos irregulares em razão de:

1 - Deficiência na composição e na preparação dos quadros de funcionários de fiscalização;

2 - Grande número de multas rejeitadas ou não pagas, demonstrando falhas na aplicação das sanções e alto índice de inadimplência no pagamento das multas;

3 - Falta de lançamento das multas de posturas municipais no CADIN, possibilitando a concessão ou renovação de licenças a estabelecimentos que possuem pendências nesse campo;

4 - Falta de publicação, ou publicações inadequadas, da composição do quadro de servidores vinculados à fiscalização, e de sua distribuição territorial, prejudicando a publicidade e o controle social da atuação destes servidores.

II - Permanência de processos em tramitação em função de:

1 - Existência de 1.830 (mil oitocentos e trinta) processos, em custódia na Prefeitura Regional de Pinheiros, que diziam respeito a edificações irregulares protocolados para análise de pedido de auto de regularização;

2 - 1.115 (mil cento e quinze) autuações desde 2002, com valor pago de R$ 7.341.469,88 (sete milhões, trezentos e quarenta e um mil quatrocentos e sessenta e nove reais e oitenta e oito centavos) devido às construções irregulares na Prefeitura Regional da Vila Mariana; já a Prefeitura

Regional de Pinheiros se restringiu a informar que quem possui esses dados é o Departamento Judicial;

3 - Represamento de processos administrativos em custódia nas Coordenadorias de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, persistindo um elevado número de processos em tramitação em ambas as Prefeituras Regionais;

4 - Complexidade ínsita às matérias analisadas, extensa e constante modificação da legislação pertinente e reduzido quadro de funcionários que atua no setor;

5 - A Prefeitura Regional da Vila Mariana não informou se possui processos em custódia.

III - Falhas no planejamento para controle das bancas de jornais:

1 – O controle no armazenamento de dados no arquivo de pastas suspensas, nos arquivos eletrônicos que contêm a planilha em Excel (Supervisão de Finanças) e o Banco de Dados (Supervisão de Fiscalização), realizados pela Prefeitura Regional de Pinheiros, é falho, sendo possível a retirada de pastas e alteração de dados sem que se possa identificar o respectivo responsável ou que se possam recuperar as informações anteriormente registradas;

2 - O mesmo acontece com a Prefeitura Regional da Vila Mariana;

3 - As Prefeituras Regionais não dispõem da informação quanto aos pagamentos das anuidades passadas dos permissionários por meio de sistema informatizado, pois realizam verificação manual para saber se o permissionário está adimplente ou não;

4 - falta de planejamento na fiscalização das bancas circunscritas a suas áreas de atuação, com ação restrita à provocação do Serviço de Atendimento ao Cidadão – SAC, Ministério Público, entidades de bairro e por solicitação do próprio permissionário.

IV - Verificação do resultado e das providências adotadas, visando sanear as ilegalidades apontadas (às fls. 35 do TC 72-000.057.02-21):

1 - O Ministério Público do Estado de São Paulo instaurou procedimento investigatório 40.138/03;

2 - A Delegacia Geral da Polícia Civil não logrou êxito em realizar "o competente exame pericial" nas guias de arrecadação Originais, uma vez que a Prefeitura Regional de Pinheiros informou que elas não foram localizadas em seus arquivos;

3 - Os Termos de Permissão de Uso 108 (Alaor de Oliveira Cabeça) e 109 (Amália Ubeda Cabeça), que haviam sido cassados pelo não pagamento das taxas respectivas, tiveram sua remoção proibida através de Liminares deferidas em Medidas Cautelares ajuizadas pelos Permissionários.

4 - As guias de pagamento números 118590 e 118591 foram declaradas inexistentes em decorrência do não reconhecimento de suas autenticações por parte da Instituição Financeira;

5 - Inexistência de decisão administrativa quanto às cassações ou revogações dos Termos de Permissão de Uso nos processos analisados, e falta de controle adequado do pagamento das anuidades em relação a estas bancas de jornal, que, conforme constatação "in loco", continuam em atividade;

V - verificação de irregularidade na implementação de Banco de Dados informatizado, permitindo a pesquisa através de endereço, setor e quadra fiscal, conforme mencionado no Relatório de Inspeção (fls. 35, letra "b", do TC 72-005.057.02-21):

1 - São frágeis os controles em relação à segurança das informações armazenadas no banco de dados e na planilha das Prefeituras Regionais.

2 - As Coordenadorias de Finanças das Prefeituras Regionais controlam a atualização dos Termos de Permissão de Uso (TPU) por meio de uma planilha de Excel que contém o número de código da banca (para sua localização no mapa), número dos Termos de Permissão de Uso - TPU, logradouro, local, setor, quadra, área, valores das anuidades desde o ano de 2004 e o número da última guia paga e arquivada na Prefeitura Regional;

3 - Ambas as prefeituras Regionais apresentaram um banco de dados, com informações pormenorizadas de cada banca;

4 - Apesar da existência dos bancos de dados, a Prefeitura Regional de Pinheiros apresentou dados diferentes, e contraditórios, a respeito das bancas tratadas nos Termos de Permissão de Uso 108 e 109.

VI - Elaboração de um mapa com a localização de todas as bancas existentes, consoante foi enunciado no Relatório de Inspeção (fls. 35, letra "b", do TC 72-005.057.02-21):

1 - A Prefeitura Regional de Pinheiros apresentou um mapa com a localização de todas as bancas existentes na região de sua abrangência que foi elaborado sobre uma base que data de 2000 e que foi impressa e revista em março de 2008;

2 - A Subprefeitura da Vila Mariana não disponibilizou o mapa solicitado. A Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral opinaram pelo conhecimento da Inspeção.

Em face do exposto e com base nas manifestações da Auditoria, Procuradoria da Fazenda Municipal e Secretaria Geral, cujos fundamentos adoto como razão de decidir, CONHEÇO DA INSPEÇÃO, PARA FINS DE REGISTRO, e dos resultados nela obtidos, visto que atingiu sua finalidade de apurar a deficiência nos critérios para aplicação de multas a estabelecimentos irregulares, a permanência de um número elevado de processos em tramitação e a inexistência de um roteiro preestabelecido para o controle de bancas de jornais instaladas.

Após as formalidades legais, arquivem-se os autos.