TC nº 782/2014

AUDITORIA PROGRAMADA. SUB. Avaliação das atribuições, competências e atividades desenvolvidas. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. Votação unânime.

2.998ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

CONSIDERANDO que o relatório da Área Técnica enfrentou adequadamente as questões submetidas a sua competência e que as impropriedades constatadas, apesar de afrontarem a legislação municipal, não guardaram importância significativa, podendo ser aceitas as explicações da Prefeitura Regional Butantã,

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 Auditoria Programada, para registro.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar à Prefeitura Regional Butantã que aja com mais cautela no desenvolvimento de suas atribuições, atendendo à legislação em vigor.

ACORDAM, também, à unanimidade, em determinar a expedição de ofício ao Excelentíssimo Senhor Prefeito com cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão, para conhecimento, à Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais e ao Prefeito Regional Butantã, para adoção das providências pertinentes.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar à Subsecretaria de Fiscalização e Controle que promova nova Auditoria nos moldes da presente.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor, DOMINGOS DISSEI e MAURÍCIO FARIA.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 15 de agosto de 2018.

JOÃO ANTONIO
Presidente

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO

Trata-se de Auditoria Programada, prevista no Plano Anual de Fiscalização, referente ao ano de 2013, com o objetivo de avaliar, no âmbito da Subprefeitura Butantã, atual Prefeitura Regional Butantã, quanto à expedição de Licenças de Funcionamento, se as atribuições, competências e se as atividades desenvolvidas vinham sendo realizadas de acordo com a legislação aplicável.

Nesse objetivo, a C-III selecionou para análise 10 processos administrativos de competência da daquela Unidade, para o período de novembro a dezembro de 2013, sendo 9 de expedição de Auto de Licença de Funcionamento e 1 de expedição de Auto de Licença de Funcionamento Condicionado, constatando que houve infringências/impropriedades em todos, quais sejam:

1 – PA 2013-0.192.391-1: Ausência de informação da zona de uso e classificação da via no Auto de Licença de Funcionamento: em desacordo com o inciso IV do art. 10 do Decreto 49.969/08[1];

2 – PA 2011-0.254.797-9: Ausência de comprovação de existência de vagas de estacionamento de veículos: **em desacordo com o Quadro 02/c, d, h, anexos à Parte III da Lei 13.885/04 e §§ 2º e 3º do art. 29 do Decreto 49.969/08[2];**

3 – PA 2013-0.281.794-5: Ausência de comprovação da autenticidade da assinatura do responsável técnico: **em desacordo com o parágrafo único do art. 22 do Decreto 49.969/08[3];**

---

[1] Art. 10. Do Auto de Licença de Funcionamento e do Alvará de Funcionamento deverão constar: [...] IV - zona de uso e classificação da via;

[2] § 2º - Quando se tratar de pedido de licença para funcionamento de estabelecimento em edificação em situação regular, não sendo possível atender o número de vagas exigidas para estacionamento de veículos, conforme previsto nos Quadros 02, anexos à Parte III da Lei n° 13.885, de 2004, essa exigência poderá ser atendida com a vinculação de vagas em outro imóvel, à distância máxima de 200 (duzentos) metros. § 3º. O espaço destinado ao estacionamento de veículos em outro imóvel, referido no § 2º deste artigo, poderá estar situado a mais de 200 (duzentos) metros, quando o estabelecimento firmar convênio com estacionamento e serviço de manobristas, devendo o instrumento contratual mantido à disposição dos órgãos de fiscalização municipal.

[3] Art. 22. Para fins de instrução do pedido de Auto de Licença de Funcionamento, dependendo das características da edificação e da natureza do uso pretendido, deverão ser apresentados: [...] Parágrafo único. No caso de atividade a ser instalada em edificação com área total construída superior a 150m² (cento e cinquenta metros quadrados), as declarações previstas no inciso VIII do "caput" deste artigo serão subscritas também por profissional habilitado e acompanhadas de cópias da carteira do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e

4 – PA 2010-0.269.010-9: Ausência de relação de indisponibilidade/impossibilidade no Sistema de Licenciamento Eletrônico de Atividades – SLEA: **em desacordo com o inciso X do art. 22 do Decreto mencionado[4];**

5 – PA 2013-0.237.315-0: Ausência de comprovação da inexistência de registro no CADIN: **em desacordo com o art. 30 do Decreto 49.969/08[5];** exigência indevida de procuração pública para instruir o processo: **foi recusado indevidamente documento firmado por procurador para a expedição do Auto de Licença de Funcionamento, em desacordo com o inciso IV do parágrafo único do art. 2º da Lei 14.141/2006[6]; ausência de comprovação de existência de vagas para estacionamento de veículos, em desacordo com o Quadro 02/h, anexo à Parte III da Lei 13.885/04 e com os §§ 2º e 3º do artigo 29 do Decreto 49.969/08; e ausência de informação da zona de uso no Auto da Licença de Funcionamento;**

6 – PA 2012-0.176.569-9: Expedição de Auto de Licença de Funcionamento sem comprovação de existência de vagas para estacionamento de veículos: em desacordo com o Quadro 02/a anexo à Parte III da Lei 13.885/04 e com os §§ 2º e 3º do art. 29 do Decreto 49.969/08;

7 – PA 2010-0.140.823-0: Ausência de assinatura e dados do proprietário na declaração de ciência quanto à necessidade de regularização da edificação: em desacordo com o item b do art. 2º da Portaria 01/SMSP/2012[7];

8 – PA 2012-0.291.403-5: Expedição de Auto de Licença de Funcionamento para uso não permitido no imóvel: **infringindo a alínea b do inciso VI do art. 108 da Lei 13.885/2004[8]; e** análise e expedição do Auto de

---

Agronomia - CREA/SP e respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, exceto nas hipóteses previstas em legislação municipal específica

[4] Art. 22. X - relação de indisponibilidades/impossibilidades – protocolo emitido pelo Sistema de Licenciamento Eletrônico de Atividades.

[5] Art. 30. As licenças de que trata este decreto não serão expedidas caso a pessoa física ou jurídica requerente esteja incluída no Cadastro Informativo Municipal - CADIN MUNICIPAL, nos termos do artigo 3º da Lei nº 14.094, de 6 de dezembro de 2005, com a redação dada pelo artigo 47 da Lei nº 14.256, de 29 de dezembro de 2006.

[6] Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da primazia no atendimento ao interesse público, economicidade, eficiência, legalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade. Parágrafo único. O agente público administrativo observará na sua atuação, dentre outros, os seguintes princípios: [...] IV - observância das formalidades essenciais com a adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos interessados;

[7] b) Deverão ser apresentados, pelo responsável pela atividade e responsável técnico, dependendo das características da edificação e natureza da atividade, os documentos seguintes: [...] vii) declarações, atestados e termos referidos no artigo 1º desta Portaria (Anexos II a XI);

[8] Art. 108. Para fins de uso e ocupação do solo, a Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, fica subdividida nas seguintes zonas de uso: [...] VI. zonas centralidade linear lindeira ou interna a ZER -ZCLz: lotes com frente para trechos de via, internos ou lindeiros às zonas exclusivamente residenciais - ZER 1, 2 e 3 destinados à localização de algumas atividades não residenciais não incômodas de baixa densidade, com coeficiente de aproveitamento mínimo igual a 0,05, básico igual a 1,0 e máximo igual a 1,0, podendo ser: [...] b)

Licença de Funcionamento em desacordo com o prazo máximo: **infringência ao art. 17 do Decreto 49.969/2008[9], em face do decurso de 97 (noventa e sete) dias entre a apresentação de toda a documentação pelo interessado e a expedição do auto.**

9 – PA 2013-0.091.589-3: Auto de Licença de Funcionamento expedido para uso não permitido no imóvel: **com infringência à alínea "b" do inciso VI do art. 108 da Lei 13.885/04; Auto expedido em prazo superior ao fixado, com inobservância do art. 17 do Decreto 49.969/08;**

10 – PA 2013-0.192.383-0: Auto de Licença de Funcionamento sem informação da zona de uso e da classificação da via: **em desacordo com o inciso IV do art. 10 do Decreto 49.969/08.**

Oficiada, a Prefeitura Regional Butantã assim se manifestou às fls. 46/51:

a) Os campos Zona de Uso e Tipo de Via no Auto de Licença de Funcionamento não são determinados na Regional, pois fazem parte de um banco de dados. O Zoneamento e o Tipo da Via foram informados, porém o Auto respectivo não foi emitido corretamente pelo sistema;

b) Em relação às vagas de estacionamento, alegou não constar nos parágrafos 2º e 3º do art. 29 do Decreto 49.969/08 a exigência de demonstração de comprovação da existência de vagas para estacionamento e, por similaridade, é adotado o mesmo procedimento do Auto de Licença de Funcionamento Eletrônico, ou seja, onde o interessado declara a existência de vagas. Além disso, a atividade instalada é igual à da Planta Aprovada, não havendo necessidade de apuração das vagas, que já foi feita quando da Aprovação;

c) A exigência dos documentos do técnico tem por objetivo comprovar o vínculo deste ao Conselho Profissional e à atividade específica e não à verificação de sua firma;

d) Quanto à ausência de relação de indisponibilidade / impossibilidade SLEA, o processo foi protocolizado como 'Alvará de Funcionamento de Local de Reunião', para o qual não é necessária a apresentação da referida relação, que deve ser apresentada junto com os documentos iniciais do processo do Auto de Licença de Funcionamento, sob pena de indeferimento sumário e como a alteração do pedido ocorreu na etapa final do processo, não se exigiu tal documento;

---

zona centralidade linear II - ZCLz-II: o trecho de via destinado à localização das atividades de serviços de baixa densidade listadas no Quadro nº 05, c, anexo;

[9] Art. 17. O Auto de Licença de Funcionamento, o Alvará de Funcionamento e o Alvará de Autorização para eventos públicos e temporários deverão ser expedidos no prazo máximo de 30 (trinta) dias, desde que o requerimento esteja instruído com todos os documentos necessários. Parágrafo único. O curso do prazo definido no "caput" deste artigo ficará suspenso durante a pendência de atendimento, pelo requerente, das exigências municipais feitas por intermédio de comunicado ou intimação para execução de obras e serviços.

e) Constou da Planilha para Emissão do Auto de Licença de Funcionamento, no devido Processo, cópia da consulta ao CADIN, porém o artigo 30 do Decreto 49.969/08 não exige que se anexe o documento, e sim que se verifique a existência de pendência;

f) A Procuração Pública foi solicitada em função das implicações legais previstas na Declaração constante no Formulário para Solicitação e não trouxe prejuízo ao andamento do processo, visto que havia outros assuntos a comunicar;

g) A declaração de ciência quanto à necessidade de regularização foi apresentada posteriormente, sanando o engano que ocorreu por ocasião da declaração na inicial, apresentada sem a assinatura e sem os dados do proprietário do imóvel*;*

h) O Auto de Licença de Funcionamento foi expedido em imóvel cujo uso é permitido por se tratar de aprovação de projeto de Centro de Compras (shopping), que não considera a zona de uso e sim o uso permitido pelas operações interligadas.

Em nova análise, a SFC reiterou seu posicionamento anterior, exceto quanto à expedição de Auto de Licença de Funcionamento para imóvel cujo uso não é permitido em função da Zona de Uso – PAs 2012.0.291.403-5 (item 8) e 2013.0.091.589-3 (item 9), cujas razões elencadas pela Regional foram aceitas pela Auditoria, que entendeu ausente essa irregularidade.

Provocada a manifestar-se, a Assessoria Jurídica de Controle Externo destacou o minucioso trabalho de colação da legislação atinente à matéria, mesmo considerando a intensa produção legislativa, o que, muitas vezes, dificulta a identificação da norma aplicável, em especial quando se leva em conta temas como direito intertemporal, hierarquia das normas, competência legislativa e aplicação de normas-princípio em detrimento de normas-regra. Por fim, quanto às irregularidades apuradas, considerou cumpridos os objetivos da Auditoria Programada.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, por sua vez, entendeu que as impropriedades detectadas não se referem propriamente a ilegalidades, mas indicam a existência de falhas de natureza formal, secundárias, atinentes, sobretudo, ao registro e juntada de documentos e que, em alguns apontamentos, há uma divergência natural de interpretação entre a Regional e a SFC sobre a complexa Legislação de Uso e Ocupação do Solo. Por fim, requereu o conhecimento e o registro da presente Auditoria.

A Secretaria Geral, a seu turno, concluiu que a Auditoria está em condições de ser conhecida, consignando que foram constatadas diversas irregularidades na expedição das Licenças de Funcionamento e Alvarás para Uso e

Ocupação do Solo, que caracterizam o não cumprimento da legislação municipal que regula a política de desenvolvimento do solo urbano.

É o relatório.

VOTO

A presente Auditoria, prevista no Plano Anual de Fiscalização referente ao exercício de 2013, teve como objetivo avaliar, no âmbito da Prefeitura Regional Butantã, atual Prefeitura Regional Butantã, no que se refere à expedição de Licenças de Funcionamento, se as atribuições, competências e as atividades desenvolvidas eram realizadas de acordo com a legislação aplicável.

Os trabalhos realizados pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle indicaram a existência de infringências na expedição dos Autos de Licença de Funcionamento analisados, tais como, ausências de informação da Zona de Uso e classificação da Via, de comprovação da existência de vagas para estacionamento de veículos, de autenticidade da assinatura do responsável técnico, de relação de indisponibilidade/impossibilidade no Sistema de Licenciamento Eletrônico de Atividades – SLEA, de comprovação de inexistência de registro no CADIN, de assinatura e dados do proprietário na declaração de ciência quanto à necessidade de regularização da edificação, exigência indevida de procuração pública para instruir o processo, expedição de Auto de Licença de Funcionamento para uso não permitido no imóvel e em desacordo com o prazo estabelecido na legislação vigente.

Considerando que o relatório da Área Técnica enfrentou adequadamente as questões submetidas à sua competência e que as impropriedades apontadas, apesar de afrontarem a legislação municipal, não guardaram importância significativa, podendo ser aceitas as explicações da Prefeitura Regional. Isto posto, conheço da Auditoria Programada, para registro. Determino:

I – à Prefeitura Regional Butantã que aja com mais cautela no desenvolvimento de suas atribuições, atendendo à legislação em vigor.

II – a expedição de ofícios ao Excelentíssimo Senhor Prefeito com cópia do relatório, voto e Acórdão, para conhecimento, à Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais e ao Prefeito Regional Butantã, para adoção das providências pertinentes.

III – à SFC que promova nova Auditoria nos moldes da presente.