III – ACÓRDÃO

ACO-UTR-441/2023

Processo	-	TC/001479/2015 (Tramitam em conjunto os processos TC/001120/2015, TC/001479/2015 e TC/001793/2015)
Representante	-	Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas no Estado de São Paulo – SindusCon-SP
Representado	-	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Objeto	-	Representação interposta em face de intimações dos profissionais ligados ao Sindicato, que integraram a Câmara Técnica de Legislação Urbanística – CTLU, em processos que analisaram as Propostas de Operações Urbanas neste Tribunal

3.290ª Sessão Ordinária

REPRESENTAÇÃO. TCMSP. Interposta em face de intimações de profissionais ligados ao Sindicato, que integraram a Câmara Técnica de Legislação Urbanística, em processos que analisaram as Propostas de Operações Urbanas. 1. A rigor, a Representação não é o instrumento processual adequado a esta demanda, entretanto, é conhecida de forma excepcional, dando voz aos Representantes, e enfrentando o tema em tese. 2. A questão da delimitação das responsabilidades nos órgãos colegiados, por sua complexidade, deve ser voltada ao exame do caso concreto, em que será avaliada a necessidade excepcional da intimação e apresentação de defesa dos integrantes do colegiado, em casos em que haja indícios de irregularidade ou ilegalidade, resguardada sempre a consideração de que a Representação do órgão colegiado cabe ao seu Presidente, a quem a intimação deverá via de regra ser unicamente endereçada. CONHECIDA excepcionalmente. PARCIALMENTE PROCEDENTE. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos englobadamente os processos TC/001120/2015, TC/001479/2015 e TC/001793/2015, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro ROBERTO BRAGUIM, após vista que lhe fora concedida na fase de votação, na 3.288ª S.O., ocasião em que votaram os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator e RICARDO TORRES – Revisor e em que José Carlos Baptista Puoli, OAB/SP 110.829, proferiu sustentação oral, nos termos do art. 164 do Regimento Interno desta Corte.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, em conhecer excepcionalmente da representação interposta, em razão da importância da matéria e do interesse público de um pronunciamento de mérito por parte deste Tribunal.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, quanto ao mérito, pelos votos dos Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator, RICARDO TORRES – Revisor (estes exercendo a faculdade de alterar seus votos, conferida pelo art. 174, parágrafo único do RITCMSP) e ROBERTO BRAGUIM, consoante declaração de voto apresentada, em julgá-la parcialmente procedente.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar aos **órgãos de apoio deste Tribunal** que, no exercício de suas competências, ponderem e individualizem a conduta dos envolvidos, com a finalidade de intimar os membros do colegiado apenas em caráter excepcional, em casos em que haja indícios de irregularidade ou ilegalidade, para responderem no exato limite de suas condutas individuais, resguardada a consideração de que a representação do órgão colegiado cabe ao seu Presidente, a quem a intimação deverá, via de regra, ser unicamente endereçada.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar que se cumpra o artigo 58 do Regimento Interno desta Corte, com o posterior arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor e ROBERTO BRAGUIM.

Declarou-se impedido o Conselheiro Substituto RUBENS CHAMMAS, nos termos do art. 177 do RITCMSP.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 30 de agosto de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
JOÃO ANTONIO – Relator
ROBERTO BRAGUIM – com declaração de voto

/affo

1) TC 1.120/2015
2) TC 1.479/2015
3) TC 1.793/2015

Interessado: Câmara Técnica de Legislação Urbanística – CTLU e Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo – SECOVI-SP, SINDUSCON e ASBEA

Objeto: Representação apresentada pelo Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo – SECOVI-SP quanto as intimações do TCM-SP aos seus representantes e aos componentes da Câmara Técnica de Legislação Urbanística – CTLU, representantes da Sociedade Civil

EMENTA

REPRESENTAÇÃO. CÂMARA TÉCNICA DE LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA – CTLU. MEMBROS DE COLEGIADO. NECESSÁRIA INDIVIDUALIZAÇÃO DE CONDUTAS. 1. Em razão da natureza da formação do colegiado da Câmara Técnica de Legislação Urbanística – CTLU, devem os órgãos de controle, no exercício de suas competências, individualizar a conduta dos envolvidos. 2. A intimação dos membros do colegiado deve ser em caráter excepcional, quando necessário, para responderem no exato limite de suas condutas individuais. CONHECIDA A REPRESENTAÇÃO EM CARÁTER EXCEPCIONAL. IMPROCEDENTE. DETERMINAÇÃO DE INDIVIDUALIZAÇÃO DA CONDUTA DE MEMBROS DE COLEGIADOS SEMPRE QUE POSSÍVEL.

Trata o presente de representação apresentada pelo Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo – SECOVI-SP quanto as intimações do TCM-SP aos seus representantes e aos componentes da Câmara Técnica de Legislação Urbanística – CTLU, representantes da Sociedade Civil.

O presente processo é conexo aos autos de números 72.001.479.15-15 e 72.001.793.15-80, representações de autoria, respectivamente, de SINDUSCON-SP e ASBEA, com o mesmo objeto da presente, razão pela qual reportamos ao relatório da Secretaria Geral, nos respectivos autos.

O Representante insurge-se contra o fato de este Tribunal de Contas do Município de São Paulo – TCM-SP estar intimando os membros da Sociedade Civil, componentes da Câmara Técnica de Legislação Urbanística – CTLU para apresentarem suas defesas das ilegalidades/irregularidades apontadas pela Corte.

Em primeira análise a Coordenaria IV da SFC considerou a representação parcialmente procedente quanto ao não cabimento de intimação individual aos membros da CLTU, entendendo-se que a intimação deva ser endereçada ao Presidente do colegiado.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo opinou pelo não conhecimento da representação, uma vez que não atendidos os requisitos legais de admissibilidade; no mérito, caso aceita a representação, pela sua improcedência, uma vez que entende pela possibilidade, mesmo em tese, de responsabilização individual dos integrantes da CTLU.

A Procuradoria da Fazenda Municipal acompanhou as conclusões da AJCE, no sentido do não conhecimento da presente representação e, no mérito, pela sua improcedência.

O representando apresentou manifestação quanto aos pareceres precedentes, enfrentando os fatos e reiterando, com novos argumentos, os pontos apresentados na vestibular.

A Secretaria Geral opinou pelo não conhecimento da representação em exame, em caso superada a preliminar de não conhecimento, no mérito, opinou pela não procedência.

Este é o relatório.

VOTO

Em julgamento englobado as Representações interpostas pelo Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo – SECOVI-SP, Associação Brasileira dos Escritórios de arquitetura – ASBEA e Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas no Estado de São Paulo – SINDUSCON-SP.

Todas elas contestam as intimações deste Tribunal aos seus representantes, membros da Sociedade Civil e componentes da Câmara Técnica de Legislação Urbanística – CTLU para apresentarem defesas quanto às ilegalidades e irregularidades apontadas nos processos de fiscalização autuados nesta Corte.

Preliminarmente, a Assessoria Jurídica de Controle Externo pondera que as petições iniciais não devem ser conhecidas, ante a ausência de documentos que comprovem a irregularidade ou ilegalidade do ato indicado.

Quanto ao mérito, a especializada Jurídica destaca como argumentos para a improcedência do pedido o fato de que a aprovação da proposta de alteração dos parâmetros urbanísticos é de atribuição da CTLU (nos termos da legislação específica), de forma que seus integrantes – e não apenas seu Presidente – poderão eventualmente também responder pelos vícios constatados no processo decisório, sempre de acordo com a manifestação individualmente considerada.

A vontade exaurida por um órgão colegiado parte da soma dos votos individuais, e é esta decisão final que compreenderá na formação do ato administrativo sujeito à averiguação.

Em que pese à Representação do órgão recair sobre a pessoa de seu presidente, chefes ou procuradores, a aplicação do princípio da ampla defesa e contraditório impõe a necessidade de intimação pessoal de todos os participantes, quando, em tese, a responsabilidade possa recair sobre a conduta individual do integrante do colegiado.

Todavia, ressalto que a preocupação dos representantes é justamente evitar o afastamento dos membros da sociedade civil, que oferecem seu labor em favor de toda a cidade, serem afetados pelo estresse de um processo administrativo, com a necessidade de dedicação de tempo substancial para confecção de sua defesa, quiçá arcar com os provimentos de um causídico, sem nenhuma necessidade prática.

Na prática, os membros voluntários da sociedade civil deixam a Comissão afetando o interesse coletivo e a formas de democracia direta, com a participação dos cidadãos nos ditames e condução da Operação Urbana.

Neste diapasão, ressalvo o magistério de José dos Santos Carvalho Filho, extraídos da obra Comentários ao Estatuto da Cidade, 5ª Edição, Editora Atlas:

"As operações urbanas consorciadas, como instrumento de política urbana, representam mais um dos institutos criados e desenvolvidos à luz do regime de parceria, modelo que tem inspirado diversas formas de atuação administrativa.

O que caracteriza o regime de parceria é a cooperação mútua entre a Administração e os administrados, alvitrando fins que retratem interesses da coletividade. De forma isolada, nem aquela nem estes conseguem atingir determinados objetivos comuns. Mas, quando se associam o Poder Público e o setor privado, seja este representado pelas comunidades gerais, seja pelo segmento produtivo empresarial, é possível alcançar, com êxito, fins públicos, deles resultando benefícios para todos."

O artigo 32, §1º, do Estatuto da Cidade conceitua o instituto: *"Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Púbico municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental".*

Os componentes da Câmara Técnica de Legislação Urbanística – CTLU são formados, dentre outros indicados no artigo 4º do Decreto nº 56.268 de 22 de julho de 2015, por:

II - 10 (dez) membros representantes da sociedade civil, com experiência nas áreas de planejamento e gestão urbana, notadamente nos campos de urbanismo, paisagismo e meio ambiente, indicados pelo Conselho Municipal de Política Urbana, no âmbito dos seguintes setores:

a) movimentos sociais e de bairro: membros indicados pelos representantes dos movimentos de moradia, de associações de bairro, de movimentos ambientalistas, de movimentos de mobilidade urbana, de movimentos culturais, e das entidades religiosas;

b) acadêmico e técnico-profissional: membros indicados pelos representantes do setor empresarial, da indústria, comércio e serviços, dos trabalhadores pelas entidades sindicais, das organizações não governamentais – ONGs, das entidades profissionais ligadas à área de planejamento urbano-ambiental e de entidades acadêmicas e de pesquisa ligadas à área de planejamento urbano- ambiental;

c) conselhos de políticas públicas e setoriais: membros indicados por representantes macrorregionais dos Conselhos Participativos Municipais, do Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CADES, do Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativos – CPOP, do Conselho Municipal de Trânsito e Transporte – CMTT e do Conselho Municipal de Habitação – CMH.

Destarte, reveste-se de natural preocupação por parte dos representantes, quando alegam que membros do órgão colegiado são intimados, sem a individualização de suas condutas, para responderem genericamente a procedimentos em trâmite perante a Corte de Contas municipal.

Diante do exposto, em razão da importância da matéria e do interesse público de um pronunciamento de mérito por parte do TCM, **CONHEÇO EXCEPCIONALMENTE DAS REPRESENTAÇÕES**, e, quanto ao mérito, **JULGO-AS IMPROCEDENTES**.

Em razão da natureza da formação do colegiado da Câmara Técnica de Legislação Urbanística – CTLU, **DETERMINO** aos órgãos de apoio deste Tribunal que, no exercício de suas competências, ponderem e individualizem a conduta dos envolvidos, com a finalidade de intimar os membros do colegiado apenas em caráter excepcional, quando necessário, para responderem no exato limite de suas condutas individuais.

Após as comunicações de praxe, arquivem-se os autos.

João Antonio
Conselheiro Relator

Assinado digitalmente
por JOAO ANTONIO
DA SILVA FILHO
Data: 16/08/2023
15:25:17 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO – RELATOR (Juntado aos autos na 3.288ª S.O. – Certidão)

II – DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM

Processos:	**TC/001120/2015, TC/001479/2015 e TC/001793/2015**
Interessados:	Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CTLU), Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (SECOVI-SP), Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas no Estado de São Paulo (SINDUSCON-SP) e Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura (ASBEA)
Objeto:	Representações formuladas, respectivamente, por SECOVI-SP, SINDUSCON-SP e ASBEA, face à intimação de representantes da Sociedade Civil, integrantes da Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CTLU), em processos que analisaram as propostas de Operação Urbana neste Tribunal
Relator:	Conselheiro João Antonio

Na Sessão Plenária realizada em 16 do corrente mês, no enfrentamento das *Representações* veiculadas nos **TC/001120/2015, TC/001479/2015 e TC/001793/2015**, aconselhado pela cautela, considerei a conveniência de pedir vista dos autos, a partir da manifestação do nobre advogado e do voto do ilustre Relator, no intuito de refletir sobre os acréscimos trazidos.

Com a devolução dos autos, início, no âmbito da admissibilidade, por alinhar-me ao Conselheiro Relator, ao conhecer das *Representações* em caráter excepcional, permitindo-me, nessa esfera, alinhavar breves considerações.

No que tange ao direito de representar perante esta Corte, o artigo 31 da Lei Orgânica do TCMSP atribuiu o conhecimento de *Representações*, que envolvam matéria de sua competência, a qual, por sua vez, está definida no artigo 48 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, em consonância com o que preceitua o artigo 71 da Constituição Federal (CF).

Assim, sob o aspecto formal, de se concluir, a partir da análise dos pleitos,

que as *Representações* (**itens 1 a 3 englobados**) não preencheram os requisitos normativos para seu regular conhecimento, nos termos dos artigos 55 do Regimento Interno desta Corte de Contas[1] (RITCMSP), 113, parágrafo 1º, da Lei Federal nº 8.666/93[2] e 170, parágrafo 4º da Lei Federal nº 14.133/21[3].

Efetivamente, não houve nas *Representações* indicação de documentos que constituam prova ou indícios relativos a fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade em concreto, encontrando-se elas apartadas de causa individualizada a possibilitar a atuação precisa desta Casa.

Na verdade, os pleitos trazidos pelos Representantes portam figurino mais proximamente assemelhado ao instituto da *Consulta*, pertinente frente a dúvida ou controvérsia nascidas da interpretação de dispositivos legais ou regulamentares[4].

Por isso, no rigor regimental, entendo não ser a *Representação* o instrumento processual adequado para a demanda ora em julgamento.

Não obstante, levando em linha de conta os fundamentos invocados pelo Relator em seu voto, e de forma excepcional, *conheço* as Representações, dando voz aos Representantes, ainda que o enfrentamento do tema seja realizado em tese.

Em relação ao mérito, o pleito dos *Representantes* é o de que esta Corte de Contas, quando da análise de processos relativos à temática Operações Urbanas, não intime representantes da Sociedade Civil, que tenham votado no âmbito da Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CTLU), exceto tenha havido indícios de fraude ou dolo que possam merecer esclarecimentos e/ou defesa do representante em determinado caso.

Após detida análise da documentação acostada nos autos, e da sustentação

---

[1] **Art. 55.** A representação ou denúncia sobre matérias de competência do Tribunal deverá preencher os seguintes requisitos: **I -** ser formalizada por petição escrita ou ser reduzida a termo; **II -** referir-se a órgão, administrador ou responsável sujeito à jurisdição do Tribunal; **III -** estar acompanhada de documentos que constituam prova ou indícios relativos ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade; **IV -** conter o nome legível e a assinatura do representante ou denunciante, sua qualificação e endereço.

[2] **Art. 113.** O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.
§ 1º. Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo. (...)

[3] § 4º **Qualquer licitante**, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle interno ou ao tribunal de contas competente contra irregularidades na aplicação desta Lei.

[4] **Art. 60.** O Plenário emitirá parecer sobre consultas decorrentes de dúvidas suscitadas na interpretação de dispositivos legais ou regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal.

oral proferida pelo advogado, mesmo inclinado a concordar com o Nobre Relator, dele me afasto milimetricamente, em âmbito formal, para julgá-las *parcialmente procedentes*. Assim me oriento porque também considero que a questão da delimitação das responsabilidades nos órgãos colegiados, por sua complexidade, exige temperança e tratamento pontual, voltado ao exame do caso concreto, em que será avaliada a necessidade excepcional, da intimação dos integrantes do colegiado, o que, em tese, restará possibilitada, resguardada sempre a consideração de que a Representação do órgão colegiado cabe, em casos tais, ao seu Presidente, a quem a intimação deverá via de regra ser unicamente endereçada, salvo, repito, em casos em que haja indícios de irregularidade ou ilegalidade, momento em que todos os membros da comissão serão intimados para prestar informações e ou apresentar defesa.

Esse alinhamento, a meu juízo, vem expresso na determinação exarada a final pelo Relator, que albergo, pelo que, com a devida vênia, conclui pela parcial procedência dos pedidos.

É como voto.

TCM, 30 de agosto de 2023.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Vice-Presidente

FR/RB