TC 2.251/2013

INSPEÇÃO. SMSUB. Verificação dos procedimentos de fiscalização, no âmbito das competências da Secretaria/SGUOS, para os pedidos relativos a Uso e Ocupação do Solo. Evidências de prestação de serviços inadequados, morosidade no licenciamento das construções e de funcionamento de atividades. Incapacidade da Administração de gerir de forma ágil e transparente os licenciamentos. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO para estudos da viabilidade de condicionar a análise dos processos de competência das Subprefeituras a uma rigorosa ordem por data de chegada, impedindo que se priorize a análise de um em detrimento de outro. Votação unânime.

1ª Sessão Ordinária Não Presencial

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

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 realizada para fins de registro.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal das Subprefeituras no sentido de estudar a viabilidade de condicionar a análise dos processos de competência das Subprefeituras Regionais a uma rigorosa ordem por data de chegada em cada Unidade em que deva tramitar, impedindo que se priorize a análise de um em detrimento de outro, o que pode propiciar eventuais favorecimentos.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDSON SIMÕES.

São Paulo, 22 de agosto de 2019.

JOÃO ANTONIO
Presidente

DOMINGOS DISSEI
Relator

RELATÓRIO

Em julgamento inspeção realizada junto à Supervisão Geral de Uso e Ocupação do Solo da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras – SMSP/SGUOS visando apurar os quantitativos de pedidos recebidos e atendidos pelas Subprefeituras quanto à aprovação de projetos, conservação de imóveis relativos aos pedidos de anistia, habite-se e licenças de funcionamento, elaborando-se cronograma com a quantidade de pedidos recebidos e atendidos, mês a mês, considerando o período de 12 (doze) meses.

Em atendimento ao determinado, a Auditoria selecionou 12 (doze) tipos de pedidos relativos a licenças de construção e licenças de atividades mais relevantes, no âmbito das competências das Subprefeituras e da SMSP/SGUOS, no período de 30/04/2012 a 30/04/2013, conforme detalhado a seguir:

a) Alvará de aprovação de edificação nova – item 3.6.C da Lei Municipal nº 11.228/1992 e seção 3.G do Decreto Municipal nº 32.329/1992;

b) Alvará de aprovação e execução de edificação nova – itens 3.6.C e 3.7.C da Lei Municipal nº 11.228/1992 e seções 3.G e 3.H do Decreto Municipal nº 32.329/1992;

c) Alvará de execução de edificação nova – item 3.7.C da Lei Municipal nº 1.228/1992 e seção 3.H do Decreto Municipal nº 32.329/1992;

d) Alvará de aprovação de reforma – item 3.6.E da Lei Municipal nº 11.228/1992 e seção 3.G do Decreto Municipal nº 32.329/1992;

e) Alvará de aprovação e execução de reforma – itens 3.6.E e 3.7.E da Lei Municipal nº 11.228/1992 e seções 3.G e 3.H do Decreto Municipal nº 32.329/1992;

f) Alvará de execução de reforma – item 3.7.E da Lei Municipal nº 11.228/1992 e seção 3.H do Decreto Municipal nº 32.329/1992;

g) Certificado de conclusão (habite-se) – item 3.9 da Lei Municipal nº 11.228/1992, seção 3.J do Decreto Municipal nº 32.329/1992 e Decreto nº 38.058/1999;

h) Auto de regularização (anistia) – Lei Municipal nº 13.558/2003 e Lei Municipal nº 13.876/04;

i) Termo de consulta de funcionamento – Lei Municipal nº 10.205/1986 e seção IV do Decreto Municipal nº 49.969/2008;

s) Auto de licença de funcionamento – Lei Municipal nº 10.205/1986 e Decreto Municipal nº 49.969/2008;

t) Alvará de funcionamento – Lei Municipal nº 10.205/1986 e Decreto Municipal nº49.969/2008;

u) Alvará de autorização para eventos públicos e temporários – Lei Municipal nº 10.205/1986 e Decreto Municipal nº 49.969/2008.

A Supervisão Geral de Uso e Ocupação do Solo – SMSP/SGUOS requereu à Companhia de Processamento de Dados do Município – PRODAM as informações solicitadas por este Tribunal.

A Prodam, com base no Sistema de Administração do Código de Obras e Edificações – SISACOE e no Sistema de Licenciamento de Construções – SLC, apresentou os dados solicitados que subsidiaram a elaboração do relatório de inspeção da Auditoria, cujas conclusões foram as seguintes:

1. No dia 30.04.2013 a subprefeitura que possuía o maior número de processos de alvará de aprovação e execução de edificação nova aguardando análise e decisão (estoque) era a Subprefeitura Santana/Tucuruvi, totalizando 346 processos;

2. No dia 30.04.2013 a subprefeitura que possuía o maior número de processos de alvará de aprovação e execução de reforma aguardando análise e decisão (estoque) era a Subprefeitura Pinheiros, totalizando 560 processos;

3. No dia 30.04.2013 a subprefeitura que possuía o maior número de processos de auto de regularização (anistia) aguardando análise e decisão (estoque) era a Subprefeitura Vila Prudente, totalizando 2.513 processos;

4. No dia 30.04.2013 a subprefeitura que possuía o maior número de processos de auto de licença de funcionamento aguardando análise e decisão (estoque) era a Subprefeitura Sé, totalizando 5.759 processos;

5. No período de 12 (doze) meses compreendido entre o dia 30.04.2012 e 30.04.2013 a quantidade total de autuações de processos administrativos referentes aos assuntos escopo do presente trabalho (entrada) nas 31 subprefeituras totalizou: 32.654, no mesmo período a quantidade de processos em que houve despacho (saída) nas 31 subprefeituras totalizou: 32.328;

6. No dia 30.04.2013 a quantidade total de processos referentes aos assuntos escopo do presente trabalho aguardando análise e decisão (estoque) nas 31 subprefeituras totalizava 60.168 processos. Os tipos de solicitações com maior quantidade de processos eram:

a) Auto de licença de funcionamento: 25.093 processos, o que representa 42% do total de processos em estoque;

b) Auto de regularização (anistia): 21.010 processos, o que representa 35% do total de processos em estoque;

c) Alvará de aprovação e execução de reforma: 4.489 processos, o que representa 7% do total de processos em estoque;

d) Alvará de aprovação e execução de edificação nova: 4.029 processos, o que representa 7% do total de processos em estoque.

7. No dia 30.04.2013 a quantidade total de processos referentes aos assuntos escopo do presente trabalho aguardando análise e decisão (estoque) nas 31 subprefeituras totalizava 60.168 processos. As subprefeituras com maior quantidade de processos eram:

a) Subprefeitura Sé: 7.226 processos, o que representa 12% do total de processos em estoque;

b) Subprefeitura Pinheiros: 6.517 processos, o que representa 11% do total de processos em estoque;

c) Subprefeitura Santana/Tucuruvi: 4.283 processos, o que representa 7% do total de processos em estoque;

d) Subprefeitura Vila Mariana: 4.095 processos, o que representa 7% do total de processos em estoque.

Na sequência, diversos ofícios foram encaminhados pela Origem, apresentando informações mais recentes, possibilitando à Auditoria a elaboração da manifestação de fls. 621/624, que, em síntese, traz os seguintes elementos:

1 – Quanto ao item 1, relativo à subprefeitura que possuía 346 processos de alvará de aprovação e execução de edificação nova aguardando análise e decisão, a Subprefeitura de Santana/Tucuruvi informou que foi elaborado Plano de Trabalho constituído de 2 Projetos: Projeto I, com o objetivo de analisar, instruir, informar, encaminhar, comunicar, despachar processos de competência da Supervisão de Uso do Solo e Licenciamentos (SUSL) e com a meta superar o número de processos recebidos no período de 2015 e Projeto II, com o objetivo de orientar os munícipes e técnicos que procuram a SP-ST no âmbito de competência da SUSL.

Informou, ainda, que no âmbito do Projeto I foram recebidos 2.372 processos e analisados 3.818 processos, tendo sido ultrapassada a meta proposta e o estoque de processos foi reduzido em 15,21% de 31/12/2014 a 31/12/2015, passando de 2.162 a 1.833 processos.

2 – Quanto ao Item 2, a Subprefeitura de Pinheiros, que possuía 550 processos de alvará de aprovação e execução de reforma aguardando análise e decisão, enviou dados brutos da quantidade total de processos referente

aos anos de 2014, 2015 e 2016 que apresentaram estoques, ao final de cada um destes anos, de 11.019, 9.285 e 7.630 respectivamente.

Contudo, não identificou os atendimentos realizados por tipo de processo.

3 – A Subprefeitura de Vila Prudente, que possuía em estoque 2.513 processos de auto de regularização (anistia) aguardando análise e decisão, enviou os dados referentes a 2015 em que constam 71 alvarás de regularização (anistia) emitidos e 126 indeferidos. Informou ainda o fluxo de processos mês a mês para o ano de 2015 e o estoque final de processos. Foram informados, também, os documentos emitidos e processos indeferidos na data de 03/06/2016, porém não consta dessa relação os números relativos ao auto de regularização (anistia).

4 – A Subprefeitura da Sé, que possuía 5.759 processos de auto de licença de funcionamento aguardando análise, apresentou dados relativos ao fluxo de processos, mês a mês, relativos ao ano de 2015. Os processos foram divididos em aprovação, com um estoque de 846 processos e diminuição de 383 processos em 2015, e licenciamento, com um estoque de 6.170 processos e aumento de 87 nesse exercício.

Os processos foram individualizados para alvarás e licenciamento respectivamente. Em relação aos autos de licença de funcionamento condicionada, foram informados 75 deferimentos e 181 indeferimentos (total de 256 análises no ano de 2015). Não foi discriminada a quantidade de novos processos relativos a esta espécie de licenciamento.

5 – Relativamente ao item 5, que apresentou, no período compreendido entre o dia 30.04.2012 e 30.04.2013 a quantidade total autuações de processos administrativos referentes aos assuntos escopo do presente trabalho e a quantidade de processos despachados no mesmo período (saída) nas 31 subprefeituras totalizou, A SMSP apresentou os valores brutos enviados pelas subprefeituras, para o ano de 2015, sem que esses dados fossem consistidos, consolidados, sumarizados e analisados.

6 - Quanto ao item 6, pertinente à quantidade total de processos relativos aos assuntos escopo do presente trabalho aguardando análise e decisão nas 31 Subprefeituras, atuais Prefeituras Regionais, A SMSP apresentou os valores brutos enviados pelas subprefeituras, para o ano de 2015 e em alguns casos para 2014 e 2016, sem que esses dados fossem consistidos, sumarizados e analisados.

7 – No tocante ao item 7, no qual foi apresentado o total de processos referentes aos assuntos escopo do trabalho realizado, aguardando de análise e decisão, a Origem apresentou os seguintes dados:

Subprefeitura Sé: 7.016 processos; sendo 846 de aprovação e 6.170 de licenciamento, no exercício de 2015;

Subprefeitura Pinheiros: 11.019, 9.285 e 7.630 processos, nos exercícios de 2014, 2015 e 2016 respectivamente;

Subprefeitura Santana/Tucuruvi: 2.172 e 1.833 processos, nos anos de 2014 e 2015 respectivamente;

Subprefeitura Vila Mariana: enviou uma listagem de processos em estoque que apresentam datas variando de 2003 a 2014, que apresentam tramitação variando de 2006 a 2015 sem caracterização de tipo de processo e apuração de quantitativos.

Por fim, a Especializada apresentou a seguinte conclusão:

"*As conclusões alcançadas no Relatório de Inspeção tiveram caráter eminentemente informativo, que a Origem não contesta e somente apresenta informações mais recentes.*

Algumas questões restaram de difícil análise em relação ao fluxo e ao estoque de processos:

Em relação à contabilidade do estoque:

Observa-se que seus valores iniciais somados ao fluxo no período de análise (maio/2012 a abril de 2013) diferem dos valores finais informados.

Esta situação pode ser explicada em parte pela ausência de baixa de processos que são encaminhados a outras áreas e que não recebem baixa na unidade de onde saíram. Essa falha de contabilidade dos processos faz com que a aferição dos estoques existentes fique prejudicada, assim como o estoque total de processos nas diversas Prefeituras Regionais.

Em relação ao tempo de permanência dos processos:

O tempo médio de permanência dos processos nas respectivas áreas, constituído pelo quociente entre o estoque e o fluxo de processos, é difícil de ser medido, pela falta de confiabilidade da contabilidade dos estoques relatada no item 3.1. A Origem também não informa o tempo que os processos permanecem em cada setor da unidade, nem o resultado qualitativo da resposta dada ao munícipe, seja pela aprovação ou não dos pedidos constantes dos processos.

Recomendações quanto aos procedimentos:

O estabelecimento do tempo médio de tramitação dos processos permitiria o controle dos processos mais antigos e, portanto, mais

problemáticos, a fim de dar prosseguimento a estes, além de criar a possibilidade do registro de um banco de dados dos problemas mais frequentes encontrados nesses processos de difícil solução."

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, diante da ausência de questionamentos jurídicos e tratando-se de matéria fática e técnica, acompanhou as conclusões da Auditoria.

A Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral manifestaram-se no sentido de que a presente auditoria alcançou os seus objetivos.

É o relatório.

VOTO

Em julgamento inspeção que teve como foco principal a avaliação das atividades das Subprefeituras, relativas à aprovação de projetos, conservação de imóveis relativos aos pedidos de anistia, habite-se e licenças de funcionamento.

Para sua realização, a Auditoria selecionou os 12 (doze) tipos de pedidos relativos a licenças de construção e licenças de atividades mais relevantes, no âmbito das competências das subprefeituras e da SMSP/SGUOS, no período de 30.04.2012 a 30.04.2013.

Os dados necessários ao desenvolvimento dos trabalhos foram solicitados à Supervisão Geral de Uso e Ocupação do Solo da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras – SMSP/SGUOS, a qual, por sua vez, socorreu-se da Companhia de Processamento de Dados do Município – PRODAM que, com base no Sistema de Administração do Código de Obras e Edificações – SISACOE e no Sistema de Licenciamento de Construções – SLC, apresentou os dados requeridos.

A análise do relatório elaborado pela Auditoria desta Corte, acrescido das informações posteriormente encaminhadas pela Origem, que não contestou os elementos nele contidos, se limitando a apresentar informações mais recentes, sem que, contudo, fossem consistidos, sumariados e analisados, evidencia que a Municipalidade está longe de disponibilizar à população um serviço minimamente adequado na área de uso e ocupação do solo.

Não é demais ressaltar que a demora no licenciamento das construções e de funcionamento de atividades em São Paulo causa prejuízos financeiros decorrente da falta de recolhimento do ISS, além do desvirtuamento no regramento urbanístico, possibilitando a manipulação de uma enorme gama de interesses geradas pela incapacidade da Administração de gerir de forma ágil e transparente um simples licenciamento.

Diante do exposto, conheço da inspeção realizada, para fins de registro, e proponho ao atual Relator da Secretaria Municipal das Subprefeituras que recomende à Origem estudar a viabilidade de condicionar a análise dos processos de competência das Subprefeituras Regionais a uma rigorosa ordem por data de chegada em cada Unidade em que deva tramitar, impedindo que se priorize a análise de um em detrimento de outro, o que pode propiciar eventuais favorecimentos.

É como voto.