TC 2.261/2010

AUDITORIA PROGRAMADA. SEHAB. Verificação dos pagamentos de contrapartidas financeiras devidas pela outorga onerosa do direito de construir, e do controle de estoque do potencial construtivo adicional passível de ser concedido. 1. A vinculação ao imóvel ocorre quando da expedição da Certidão de Pagamento de Outorga Onerosa em CEPACs. 2. Demais apontamentos superados em razão de regulamentações supervenientes. Dec. Mun. 53.094/12 e 53.364/12. CONHECIDA. Votação unânime.

5ª Sessão Ordinária Não Presencial

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro JOÃO ANTONIO.

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 presente Auditoria Programada para fins de registro e, estando superados os apontamentos em razão de regulamentações supervenientes, em determinar o arquivamento dos autos.

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

São Paulo, 20 de fevereiro de 2020.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Trata-se, nos autos do TC nº 2.261/10-91, de Auditoria Programada, realizada na Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) com o objetivo de verificar, por amostragem, a regularidade e legalidade dos cálculos e

dos pagamentos de contrapartidas financeiras devidas pela outorga do direito de construir, bem como o controle de estoque do potencial construtivo adicional passível de ser concedido. A realização da presente se deu no período de 02/09/2010 até 08/06/2011.

A equipe da Auditoria Programada elaborou relatório juntado às fls. 59/70, em que se verificou que os cálculos e pagamentos de contrapartidas financeiras relativas à outorga onerosa do direito de construir que foram examinados na amostra estavam corretos, com a seguinte exceção, *in verbis*:

"4.2 - No que tange às Operações Urbanas Consorciadas, constatamos que, ao não verificar o cálculo do valor da outorga onerosa e a quantidade de CEPACs necessária para o pagamento da contrapartida, bem como ao não expedir a Certidão de Vinculação a Terreno, a SEHAB infringe as disposições contidas nos artigos 14 do DM nº 44.845/04 e 10 do DM nº 45.213/04. Esses procedimentos estão sendo realizados por SP – Urbanismo, que não detém competência legal para realizá-los (subitem 3.4)."

Segundo esclarecimentos no subitem 3.4 do relatório elaborado pela Auditoria, há duas constatações nesse único apontamento. A primeira é que a SP-Urbanismo vinha realizando o cálculo do valor da outorga onerosa e a quantidade de CEPAC´s necessária para pagamento da contrapartida financeira. Por força do Artigo 14 do Decreto Municipal nº 44.845/04, que regulamentava a Lei que aprova a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, e artigo 10 do Decreto Municipal nº 45.213/04, que regulamentava a Lei que aprova a Operação Urbana Consorciada Faria Lima, a competência exclusiva para realizar tal cálculo era de SEHAB, e esta deveria comunicar à SP-Urbanismo após a realização do cálculo.

A segunda constatação do referido apontamento é que a equipe de auditoria detectou que SEHAB não expede a "Certidão de Vinculação a Terreno". Por sua vez, a SP-Urbanismo expede a "Certidão de Pagamento da Outorga Onerosa em CEPAC" que contém expressões de vinculação ao terreno, fazendo desse último documento às vezes do primeiro.

Após as devidas observações, a Origem encaminhou os esclarecimentos prestados por suas unidades técnicas, que, novamente, foram objeto de estudo pela fiscalização deste E. Tribunal de Contas, constatando a reiteração dessa irregularidade em manifestação específica às fls. 133/135.

Após ouvidas as partes, restou evidenciado com suporte documental que nos casos em que não havia projeto prévio para o local em que era requisitada a Certidão de Pagamento da Outorga Onerosa em CEPAC, o expediente não tramitava por SEHAB, sendo o pedido de vinculação ao imóvel protocolado diretamente à SP-Urbanismo, por esta última deter a gerência das Operações Urbanas. Neste caso, quem realizava o cálculo é a SP-Urbanismo.

Nos casos em que havia projeto prévio definido junto com pedido de emissão da Certidão de Pagamento da Outorga Onerosa em CEPAC, o expediente tramitava por SEHAB para que esta aprovasse o projeto, sendo que esta fazia o cálculo e enviava para SP-Urbanismo, sendo este último procedimento correto.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo – AJCE opinou às fls. 137/141, acompanhando a conclusão da Especializada. Além disso, sugeriu que os procedimentos relativos ao cálculo do valor da outorga onerosa e da quantidade de CEPACs necessária ao pagamento da contrapartida sejam realizados exclusivamente por SEHAB, por ser a detentora da competência para realizá-los.

A Procuradoria da Fazenda Municipal – PFM entendeu prescindir o presente de análise axiológica ou de mérito, ante sua natureza documental e opinou pelo conhecimento desta, para registro, bem como dos esclarecimentos da Origem.

Da mesma forma a Secretaria Geral, que acompanhou o parecer exarado pelos órgãos técnicos, no sentido de que a Auditoria Programada em exame encontra-se em condições de ser submetida para conhecimento e deliberação.

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento a Auditoria Programada, realizada na Secretaria Municipal de Habitação com o objetivo de verificar, por amostragem, a regularidade e legalidade dos cálculos e dos pagamentos de contrapartidas financeiras devidas pela outorga do direito de construir, bem como o controle de estoque do potencial construtivo adicional passível de ser concedido. A avaliação ocorreu no período de 02/09/2010 a 08/06/2011.

Quanto à constatação da Especializada, após ouvida a Origem, restou evidenciado com suporte documental que a SP-Urbanismo estava realizando o cálculo do valor da outorga onerosa e a quantidade de Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPACs necessária para pagamento da contrapartida financeira nos casos em que não havia necessidade de apresentação de projeto para o imóvel, em razão desses expedientes não tramitar na Secretaria Municipal de Habitação. Esse procedimento estava em desacordo com Artigo 14 do Decreto Municipal nº 44.845/04 e Artigo 10 do Decreto Municipal nº 45.213/04, o qual ensejou recomendações pelos órgãos técnicos e pela Assessoria Jurídica de Controle Externo para que a passasse a realizar tal cálculo.

Ressalte-se, contudo, que a legislação foi alterada. O Decreto Municipal Nº 53.094 de 19/04/2012 revogou o Decreto Municipal nº 45.213/04 que fundamentava o apontamento, e proveu nova regulamentação à Operação Urbana Consorciada Faria Lima.

O mesmo ocorreu com a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, em que o Decreto Municipal nº 44.845/04 que também fundamentava o apontamento, foi revogado pelo Decreto Nº 53.364 de 17/08/2012.

Quanto às novas regulamentações, os artigos 15 a 18 dos Decretos supervenientes Nº 53.364/12 e Nº 53.094/12 estabelecem o cálculo da contrapartida para emissão da "Certidão de Pagamento de Outorga Onerosa em CEPACs". Assim diz o Artigo 15, com teor idêntico em ambos os Decretos:

> *"Capítulo IV*
>
> *Do Cálculo da Contrapartida*
>
> *Art. 15. O cálculo do número de Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPACs necessário para a emissão da Certidão de Pagamento de Outorga Onerosa em CEPACs deverá ser feito de acordo com o disposto no Anexo I integrante deste decreto"*

Embora não haja declaração explicita a quem compete o cálculo pela leitura isolada do Artigo 15, as regras estabelecidas no Artigo 22 do Decreto Nº 53.094/12 e Artigo 28 do Decreto Nº 53.364/12 definem a competência do cálculo no que se refere ao Anexo I do Artigo 15 nos dois Decretos, como segue:

> *"Art. 28. Para a obtenção da Certidão de Pagamento de Outorga Onerosa em CEPACs, o interessado deverá apresentar requerimento instruído com os seguintes documentos:*
>
> *(...)*
>
> *c) documentação relativa aos Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPACs, na seguinte ordem:*
>
> *1. Carta Modelo, conforme o Anexo I integrante deste decreto, solicitando a obtenção de Certidão de Pagamento de Outorga Onerosa em CEPACs e cálculo do número de CEPACs;*
> *(...)*
>
> *§ 1º. A SP-Urbanismo fará a conferência de toda a documentação, no prazo de até 10 (dez) dias úteis, (...)*

> *(...)*
>
> *§ 5º. A não apresentação, pelo interessado, dos documentos previstos nos incisos I e II do "caput" deste artigo, no momento do protocolamento do requerimento na SP-Urbanismo, implicará o indeferimento do pedido e, consequentemente, a perda da prioridade na utilização de estoques."*

Portanto, pelos dispositivos descritos anteriormente, o cálculo em si passa a ser do próprio particular interessado, o qual cabe a SP-Urbanismo conferir para ratificá-lo ou indeferi-lo. Dessa maneira, esse apontamento foi superado pelas novas regulamentações.

No que se refere à "Certidão de Vinculação ao Terreno" cuja competência era de emissão pela Secretaria de Habitação, a Auditoria apontou que a SP-Urbanismo vinha vinculando ao terreno quando expedia a "Certidão de Pagamento de Outorga Onerosa em CEPAC".

Pelos dois novos Decretos, a vinculação ao imóvel passa ser de competência da SP-Urbanismo quando da expedição da "Certidão de Pagamento de Outorga Onerosa em CEPAC", como vinha realizando na prática. Friso o teor do Artigo 23 do Decreto Nº 53.094/12 (Operação Urbana Consorciada Faria Lima) e Artigo 29 do Nº 53.364/12 (Operação Urbana Consorciada Água Espraiada), de redações idênticas:

> *"Art. 29. Finda a análise da documentação, a SP-Urbanismo emitirá a Certidão de Pagamento de Outorga Onerosa em CEPACs, (...)*
>
> *Parágrafo único. A Certidão de Pagamento de Outorga Onerosa em CEPACs deverá conter, no mínimo, a área do lote e o respectivo número do contribuinte, a quantidade de CEPACs para parâmetros urbanísticos e/ou área adicional de construção adquirida, a taxa de ocupação e a categoria de uso da edificação."*

Destaque-se que o número do contribuinte a que se refere o Parágrafo Único lido anteriormente é o mesmo que o número do cadastro do imóvel utilizado pela Prefeitura, que identifica e referencia a um imóvel determinado. Portanto a vinculação ao imóvel passa a ocorrer quando da expedição da "Certidão de Pagamento de Outorga Onerosa em CEPACs", fato que já ocorria na prática, considerando que não há como emitir tal certidão sem que esta mencione a que imóvel se refere, ou seja, sem que se vincule a um imóvel específico.

Assim, diante do caráter instrumental deste feito, **CONHEÇO** da presente Auditoria Programada para fins de registro e, estando superados os apontamentos em razão de regulamentações supervenientes, **DETERMINO** o arquivamento dos autos.