Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Processo	-	TC/006960/2019
Interessada	-	Secretaria Municipal de Licenciamento (atual Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento)
Objeto	-	Auditoria Programada – Alvarás e/ou Licenças – Avaliar as ações desenvolvidas para reduzir o tempo para emissão de alvarás

29ª Sessão Ordinária Não Presencial

AUDITORIA PROGRAMADA. SMUL. Avaliação das ações desenvolvidas para reduzir o tempo para emissão de alvarás. CONHECIDA. RECOMENDAÇÕES. 1. Reveja a metodologia utilizada para obtenção da meta de diminuição do prazo de concessão de licenças. 2. Considere em seu planejamento a desproporção constatada entre o número de processos em análise e o número de técnicos analistas no quadro da Pasta, bem como as condições de infraestrutura laboral. 3. Reduza o tempo de emissão de alvarás e/ou licenças, também envide esforços para eliminar as intercorrências ou que se proceda à otimização de rotinas provenientes das ações relacionadas à interface necessária com outras Secretarias, porquanto algumas licenças dependem de ações, pareceres ou licenças de outros órgãos. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados 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 Auditoria Programada, para fins de registro, eis que cumpriu com seus objetivos de avaliar as ações desenvolvidas para reduzir o tempo de emissão de alvarás e/ou licenças no âmbito da então Secretaria Municipal de Licenciamento – SEL, atual Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL.

ACORDAM, à unanimidade, em recomendar à Origem que:

a) *reveja a metodologia* atualmente utilizada para obtenção da meta de diminuição do prazo de concessão de licenças, que atribui um indicador único (número de dias para a concessão de alvarás) para todos os alvarás, desconsiderando a existência de licenciamentos com características e complexidades de análise distintas, feitas por coordenadorias também distintas.

b) considere em seu planejamento a *desproporção constatada entre o número de processos em análise e o número de técnicos analistas* no quadro da Pasta, bem como as condições de infraestrutura laboral;

c) reduza o tempo de emissão de alvarás e/ou licenças, também envide esforços para eliminar as intercorrências ou que se proceda à otimização de rotinas provenientes das ações relacionadas à *interface necessária com outras Secretarias*, porquanto algumas licenças dependem de ações, pareceres ou licenças de outros órgãos.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDUARDO TUMA – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e MAURÍCIO FARIA.

São Paulo, 24 de novembro de 2021.

JOÃO ANTONIO – Presidente
DOMINGOS DISSEI – Relator

/smv

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 04/02/2022 14:54:22 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI
Data: 10/02/2022 10:58:36 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 006.960/2019

Egrégio Plenário

Trata-se de auditoria programada, prevista no PAF 2018, com a finalidade de avaliar as ações desenvolvidas para reduzir o tempo de emissão de alvarás e/ou licenças no âmbito da então Secretaria Municipal de Licenciamento - SEL, atual Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL, abrangendo o período de janeiro de 2017 a junho de 2019, tendo sido realizada entre 15 de maio a 13 de dezembro de 2019.

A Equipe de Auditoria assinalou que apresentaria o tempo médio de aprovação pela via ordinária de cada tipo de processo aprovado para os exercícios de 2017 e 2018. Na sequência, analisaria a evolução dos dados estatísticos para os exercícios de 2017 e 2018 das Licenças assim definidas:

> *Alvará de Aprovação de Edificação Nova – Documento que aprova o projeto de uma obra nova.*
>
> *Alvará de Aprovação de Reforma – Documento que aprova o projeto de uma obra que implique uma ou mais modificações, com ou sem alteração do uso.*
>
> *Alvará de Aprovação e Execução de Edificação Nova – Documento que aprova o projeto e autoriza o início da execução de uma obra nova.*
>
> *Alvará de Aprovação e Execução de Reforma – Documento que aprova o projeto e autoriza o início da execução de uma obra que implique uma ou mais modificações, com ou sem alteração do uso.*
>
> *Alvará de Autorização – Documento que autoriza a implantação ou a utilização de edificação transitória ou equipamento transitório, incluído estande de vendas no mesmo local de implantação da obra; a utilização temporária de edificação licenciada para uso diverso; o avanço de tapume sobre parte do passeio público; o avanço de grua sobre o espaço público; a instalação de canteiro de obras e estande de vendas em imóvel distinto daquele em que a obra será executada.*

Alvará de Execução de Edificação Nova – Documento que autoriza o início da execução de uma obra nova.

Alvará de Execução de Reforma – Documento que autoriza o início da execução de uma obra que implique uma ou mais modificações, com ou sem alteração do uso.

Auto de Regularização – Documento que regulariza a situação de obra concluída ou serviço executado sem prévia licença da Prefeitura, para o qual seja obrigatória a emissão de Alvará de Execução . Os Autos de Regularização emitidos com base na Lei Municipal nº 13.558 de 2003 visam regularizar edificações concluídas até a data da aprovação da Lei (13.09.2002) e com algumas infrações referentes à Lei de Zoneamento e ao Código de Obras vigente.

Cadastro de Tanques, Bombas e Equipamentos afins – Documento que regulariza a instalação de tanques, bombas e equipamentos afins .

Certificado de Estanqueidade – Documento que objetiva garantir que os tanques subterrâneos instalados na cidade de São Paulo possuam monitoramento contínuo contra vazamentos, concedendo uma validade de 3 (três) anos para os tanques instalados que sejam de parede dupla.

Certificado de Segurança – Documento que comprova a adaptação da edificação existente às condições de segurança de uso, conforme o disposto no Código de Obras e Edificações, às normas técnicas aplicáveis e à legislação correlata.

Projeto Modificativo Alvará de Aprovação e Execução de Edificação Nova – Esse documento permite a alteração de projeto anteriormente aprovado, durante a vigência do Alvará.

A Secretaria informou *medidas adotadas nos anos de 2017 e 2018 para melhorar o procedimento e reduzir o tempo necessário para a concessão de licenças*. Uma das providências mencionadas foi a aplicação da Lei Municipal nº 16.642/17, Novo Código de Obras e Edificações, e do seu decreto regulamentador, Decreto Municipal nº 57.776/17. Essa legislação resultou na simplificação da representação gráfica das plantas, no estabelecimento de

comunicado único e na redução no número de instâncias decisórias para o "trânsito em julgado administrativo".

Ocorreu também a implantação e utilização de três sistemas: o *Sistema SEL (SISSEL)*, do *Sistema de Licenciamento Eletrônico de Construções (SLC-e)* e do *Sistema Eletrônico de Informações (SEI)*. O primeiro reúne todas as informações necessárias para a emissão de um alvará, dando mais autonomia aos técnicos da Secretaria, de forma que possam produzir e emitir um alvará. O tempo médio de emissão do documento passou para cerca de doze minutos. O SLC-e é uma ferramenta que permite que o cidadão licencie de modo totalmente eletrônico diversos tipos de obras, de pequeno e médio porte, e é utilizado para pedidos de competência das Subprefeituras e residências unifamiliares. E o SEI é utilizado no procedimento Aprova Rápido, instituído pelo Decreto Municipal nº 58.028/17, sendo esse procedimento uma das ações que também contribuíram com a melhoria desse procedimento.

Referentemente *às dificuldades para alcançar uma redução no tempo de concessão de licenças*, a Secretaria citou a desproporção entre o número de processos em análise e o número de técnicos analistas no quadro da Pasta, como, também, a infraestrutura local.

Outra intercorrência diz respeito à *interface necessária com outras secretarias*, porquanto algumas licenças dependem de ações, pareceres ou licenças de outros órgãos (CET, SVMA, CONPRESP, SIURB, etc). Nesses casos, ao se tramitar processos a outros órgãos municipais, estaduais e/ou federais, os prazos estabelecidos extrapolam o controle da SEL.

E outro desafio apontado diz respeito à incidência do chamado "direito de protocolo", que gera uma maior complexidade na aplicação do arcabouço legal para a análise, compreendendo diversas legislações aplicáveis, conforme as datas de protocolo dos pedidos em análise.

A Equipe de Auditoria, ao analisar as licenças concedidas, informou que, no Portal da então SEL, eram disponibilizados Relatórios de Aprovação de Projetos contendo a relação de Licenças concedidas, constando, dentre as informações, a data de autuação e de aprovação de cada processo. E, com base na análise dos referidos relatórios, buscou-se retratar o tempo decorrido desde o protocolo até a emissão das licenças, estabelecendo-se um comparativo entre os exercícios de 2017 e 2018, conforme os seguintes quadros:

Quadro 01 – Média do tempo de emissão de Licenças

Média do tempo de emissão de Licenças	2017				2018			
	Quant.	%	Acumulado		Quant	%	Acumulado	
			Quant.	% Acum			Quant.	% Acum
Até 6 meses	1517	29,09%	1517	29,09%	1172	25,96%	1172	25,96%
6 meses a 1 ano	920	17,64%	2437	46,74%	604	13,38%	1776	39,34%
1 ano a 1,5 anos	642	12,31%	3079	59,05%	978	21,66%	2754	61,00%
1,5 anos a 2 anos	547	10,49%	3626	69,54%	315	6,98%	3069	67,97%
2 anos a 2,5 anos	409	7,84%	4035	77,39%	416	9,21%	3485	77,19%
2,5 anos a 3 anos	273	5,24%	4308	82,62%	145	3,21%	3630	80,40%
3 anos a 3,5 anos	121	2,32%	4429	84,94%	135	2,99%	3765	83,39%
3,5 anos a 4 anos	72	1,38%	4501	86,33%	164	3,63%	3929	87,02%
4 anos a 4,5 anos	92	1,76%	4593	88,09%	34	0,75%	3963	87,77%
4,5 anos a 5 anos	40	0,77%	4633	88,86%	0	0,00%	3963	87,77%
5 anos a 5,5 anos	126	2,42%	4759	91,27%	15	0,33%	3978	88,11%
5,5 anos a 6 anos	3	0,06%	4762	91,33%	105	2,33%	4083	90,43%
Acima de 6 anos	452	8,67%	5214	100,00%	432	9,57%	4515	100,00%

Quadro 02 – Estatística descritiva para Alvarás de Aprovação de Edificação Nova

Alvarás de Aprovação de Edificação Nova	**Unidade**	**2017**		**2018**	
		1º semestre	**2º semestre**	**1º semestre**	**2º semestre**
Quant. de processos aprovados	unid.	69	53	60	132
Média do tempo de emissão (a)	dias	577,93	798,04	549,07	544,39
	anos	1,58	2,19	1,50	1,49
Mediana	dias	533,00	664,00	382,00	339,50
Desvio padrão (b)	dias	357,79	523,34	389,58	507,22
Coeficiente de variação (b/a)	-	61,91%	65,58%	70,95%	93,17%
Valor Mínimo	dias	142,00	67,00	91,00	31,00
Valor Máximo	dias	1771,00	2068,00	1549,00	2659,00

Quadro 03 – Estatística descritiva para Alvarás de Aprovação de Reforma

Alvarás de Aprovação de Reforma	Unidade	2017		2018	
		1º semestre	2º semestre	1º semestre	2º semestre
Quant. de processos aprovados	unid.	2	3	1	8
Média do tempo de emissão (a)	dias	997,50	1847,33	1079,00	1232,50
	anos	2,73	5,06	2,96	3,38
Mediana	dias	997,50	1253,00	1079,00	1164,50
Desvio padrão (b)	dias	470,23	1273,18	n.a.	909,83
Coeficiente de variação (b/a)	-	47,14%	68,92%	n.a.	73,82%
Valor Mínimo	dias	665,00	980,00	1079,00	282,00
Valor Máximo	dias	1330,00	3309,00	1079,00	2948,00

Quadro 04 – Estatística descritiva para Alvarás de Aprovação e Execução de Edificação Nova

Alvarás de Aprovação e Execução de Edificação Nova	Unidade	2017		2018	
		1º semestre	2º semestre	1º semestre	2º semestre
Quant. de processos aprovados	unid.	153	201	178	294
Média do tempo de emissão (a)	dias	459,64	443,53	393,13	356,58
	anos	1,26	1,22	1,08	0,98
Mediana	dias	362,00	336,00	343,50	274,00
Desvio padrão (b)	dias	458,35	400,89	270,92	334,11
Coeficiente de variação (b/a)	-	99,72%	90,39%	68,91%	93,70%
Valor Mínimo	dias	77,00	54,00	63,00	43,00
Valor Máximo	dias	3872,00	3739,00	2233,00	2517,00

Quadro 05 – Estatística descritiva para Alvarás de Aprovação e Execução de Reforma

Alvarás de Aprovação e Execução de Reforma	Unidade	2017		2018	
		1º semestre	2º semestre	1º semestre	2º semestre
Quant. de processos aprovados	unid.	52	57	30	51
Média do tempo de emissão (a)	dias	729,04	603,42	592,83	762,84
	anos	2,00	1,65	1,62	2,09
Mediana	dias	447,00	461,00	452,50	454,00
Desvio padrão (b)	dias	740,34	510,03	759,64	819,97
Coeficiente de variação (b/a)	-	101,55%	84,52%	128,14%	107,49%
Valor Mínimo	dias	43,00	89,00	66,00	56,00
Valor Máximo	dias	3911,00	2709,00	3987,00	4689,00

Quadro 06 – Estatística descritiva para Alvarás de Autorização

Alvarás de Autorização	Unidade	2017		2018	
		1º semestre	2º semestre	1º semestre	2º semestre
Quant. de processos aprovados	unid.	391	481	367	430
Média do tempo de emissão (a)	dias	50,24	60,41	54,42	62,86
	anos	0,14	0,17	0,15	0,17
Mediana	dias	35,00	51,00	44,00	58,50
Desvio padrão (b)	dias	73,54	35,63	38,72	26,54
Coeficiente de variação (b/a)	-	146,38%	58,98%	71,15%	42,22%
Valor Mínimo	dias	6,00	7,00	4,00	14,00
Valor Máximo	dias	557,00	218,00	290,00	219,00

Quadro 07 – Estatística descritiva para Alvarás de Execução de Edificação Nova

Alvarás de Execução de Edificação Nova	Unidade	2017		2018	
		1º semestre	2º semestre	1º semestre	2º semestre
Quant. de processos aprovados	unid.	84	100	88	115
Média do tempo de emissão (a)	dias	784,88	857,65	920,52	712,29
	anos	2,15	2,35	2,52	1,95
Mediana	dias	704,50	780,50	736,00	473,00
Desvio padrão (b)	dias	685,67	573,23	842,56	783,07
Coeficiente de variação (b/a)	-	87,36%	66,84%	91,53%	109,94%
Valor Mínimo	dias	15,00	14,00	12,00	7,00
Valor Máximo	dias	4499,00	2271,00	5103,00	5845,00

Quadro 08 – Estatística descritiva para Alvarás de Execução de Reforma

Alvarás de Execução de Reforma	Unidade	2017		2018	
		1º semestre	2º semestre	1º semestre	2º semestre
Quant. de processos aprovados	unid.	5	7	1	12
Média do tempo de emissão (a)	dias	318,20	1526,71	1032,00	1285,08
	anos	0,87	4,18	2,83	3,52
Mediana	dias	311,00	1158,00	1032,00	1133,00
Desvio padrão (b)	dias	199,00	1554,06	n.a.	1396,72
Coeficiente de variação (b/a)	-	62,54%	101,79%	n.a.	108,69%
Valor Mínimo	dias	49,00	126,00	1032,00	304,00
Valor Máximo	dias	665,00	4863,00	1032,00	4653,00

Quadro 09 – Estatística descritiva para Autos de Regularização pela Lei Municipal nº 13.558/03

Autos de Regularização pela Lei Municipal nº 13.558/03	Unidade	2017		2018	
		1º semestre	2º semestre	1º semestre	2º semestre
Quant. de processos aprovados	unid.	12	3	1	3
Média do tempo de emissão (a)	dias	4799,08	5128,00	5266,00	5424,00
	anos	13,15	14,05	14,43	14,86
Mediana	dias	4851,50	5130,00	5266,00	5424,00
Desvio padrão (b)	dias	170,89	31,05	n.a.	48,50
Coeficiente de variação (b/a)	-	3,56%	0,61%	n.a.	0,89%
Valor Mínimo	dias	4505,00	5096,00	5266,00	5376,00
Valor Máximo	dias	5005,00	5158,00	5266,00	5473,00

Quadro 10 – Estatística descritiva para Autos de Regularização

Autos de Regularização	Unidade	2017		2018	
		1º semestre	2º semestre	1º semestre	2º semestre
Quant. de processos aprovados	unid.	127	22	14	25
Média do tempo de emissão (a)	dias	802,43	963,64	2073	2049,84
	anos	2,20	2,64	5,68	5,62
Mediana	dias	173,00	461,00	708,00	765,00
Desvio padrão (b)	dias	1663,34	1759,54	3416,96	2884,04
Coeficiente de variação (b/a)	-	207,29%	182,59%	164,87%	1,41
Valor Mínimo	dias	49,00	83,00	108,00	166,00
Valor Máximo	dias	8211,00	8378,00	11274,00	8832,00

Quadro 11 – Estatística descritiva para Cadastro de Tanques, Bombas e Equipamentos afins

Cadastro de Tanques, Bombas e Equip. afins	Unidade	2017		2018	
		1º semestre	2º semestre	1º semestre	2º semestre
Quant. de processos aprovados	unid.	0	91	79	137
Média do tempo de emissão (a)	dias	n.a.	523,22	507,35	396,87
	anos	n.a.	1,43	1,39	1,09
Mediana	dias	n.a.	267,00	286,00	296,00
Desvio padrão (b)	dias	n.a.	840,13	741,83	645,62
Coeficiente de variação (b/a)	-	n.a.	160,57%	146,21%	162,68%
Valor Mínimo	dias	n.a.	23,00	13,00	8,00
Valor Máximo	dias	n.a.	5058,00	4382,00	5090,00

Quadro 12 – Estatística descritiva para Certificado de Estanqueidade

Certificado de Estanqueidade	Unidade	2017		2018	
		1º semestre	2º semestre	1º semestre	2º semestre
Quant. de processos aprovados	unid.	0	8	25	114
Média do tempo de emissão (a)	dias	n.a.	62,75	173,84	265,76
	anos	n.a.	0,17	0,48	0,73
Mediana	dias	n.a.	60,50	175,00	311,00
Desvio padrão (b)	dias	n.a.	32,87	86,19	144,45
Coeficiente de variação (b/a)	-	n.a.	52,38%	49,58%	54,35%
Valor Mínimo	dias	n.a.	24,00	14,00	8,00
Valor Máximo	dias	n.a.	109,00	318,00	514,00

Quadro 13 – Estatística descritiva para Certificado de Segurança

Certificado de Segurança	Unidade	2017		2018	
		1º semestre	2º semestre	1º semestre	2º semestre
Quant. de processos aprovados	unid.	0	66	34	45
Média do tempo de emissão (a)	dias	n.a.	1469,94	1410,77	1376,07
	anos	n.a.	4,03	3,87	3,77
Mediana	dias	n.a.	646,00	542,00	733,00
Desvio padrão (b)	dias	n.a.	2122,48	2241,63	2054,69
Coeficiente de variação (b/a)	-	n.a.	144,39%	158,89%	149,32%
Valor Mínimo	dias	n.a.	14,00	25,00	9,00
Valor Máximo	dias	n.a.	9545,00	10601,00	10347,00

Quadro 14 – Estatística descritiva para Projeto Modificativo de Alvará de Aprovação e Execução de Edif. Nova

Projeto Modificativo de Alvará de Aprov. e Exec. de Edif. Nova	Unidade	2017		2018	
		1º semestre	2º semestre	1º semestre	2º semestre
Quant. de processos aprovados	unid.	50	65	24	48
Média do tempo de emissão (a)	dias	791,32	486,08	525,92	535,71
	anos	2,17	1,33	1,44	1,47
Mediana	dias	508,00	324,00	436,00	299,00
Desvio padrão (b)	dias	804,53	460,98	424,99	604,16
Coeficiente de variação (b/a)	-	101,67%	94,84%	80,81%	112,78%
Valor Mínimo	dias	63,00	48,00	77,00	50,00
Valor Máximo	dias	4500,00	1511,00	1714,00	3289,00

O Quadro 15 apresenta, de forma consolidada, os tempos médios e a quantidade de Licenças concedidas, por tipo, fazendo um comparativo entre os anos de 2017 e 2018.

Quadro 15 – Quadro comparativo entre os exercícios de 2017 e 2018

Tipo de Licença	Tempo médio (dias)			Quantidade de Licenças emitidas		
	2017	2018	%	2017	2018	%
Alvarás de Aprovação de Edificação Nova	673,55	545,85	-18,96%	122	192	57,38%
Alvarás de Aprovação de Reforma	1507,40	1215,44	-19,37%	5	9	80,00%
Alvarás de Aprovação e Execução de Edificação Nova	450,49	370,36	-17,79%	354	472	33,33%
Alvarás de Aprovação e Execução de Reforma	663,35	699,88	5,51%	109	81	-25,69%
Alvarás de Autorização	55,85	58,97	5,60%	872	797	-8,60%
Alvarás de Execução de Edificação Nova	824,43	802,56	-2,65%	184	203	10,33%
Alvarás de Execução de Reforma	1023,17	1265,62	23,70%	12	13	8,33%
Autos de Regularização Lei nº 13.558/03	4864,87	5384,75	10,69%	15	4	-73,33%
Autos de Regularização	883,03	2061,17	133,42%	149	39	-73,83%
Cadastro de Tanques, Bombas e Equipamentos afins	523,22	437,28	-16,43%	91	216	137,36%
Certificado de Estanqueidade	62,75	249,56	297,71%	8	139	1637,50%
Certificado de Segurança	1469,94	1391,00	-5,37%	66	79	19,70%
Projeto Modificativo de Alvará de Aprov. e Exec. de Edificação Nova	618,79	532,44	-16,89%	115	72	-37,39%

Quadro 16 – Alvarás aprovados via Aprova Rápido

\	Mês	Mês		Semestre	
		Quantidade	Tempo médio (dias)	Quantidade	Tempo médio (dias)
2º Sem/ 2018	jul/18	3	47	16	62
	ago/18	1	27		
	set/18	1	120		
	out/18	2	36		
	nov/18	3	65		
	dez/18	6	80		
1º Sem/ 2019	jan/19	4	81	44	76
	fev/19	10	66		
	mar/19	11	72		
	abr/19	7	86		
	mai/19	7	75		
	jun/19	5	74		

Quadro 17 – Alvarás de Aprovação e Alvarás de Aprovação e Execução de Edificação Nova

Alvarás de Aprovação e de Aprovação e Execução de Edif. Nova	Aprovação Ordinária		Aprova Rápido	
	2º sem/18	1º sem/19	2º sem/18	1º sem/19
Quantidade de Alvarás concedidos	426	335	16	44
Média (dias)	450	402	62	76

Quadro 18 – Processos em tramitação

Período	Quantidade	%	% Acum
1981-1985	3,00	0,03%	0,03%
1986-1990	18,00	0,16%	0,19%
1991-1995	212,00	1,88%	2,07%
1996-2000	109,00	0,97%	3,04%
2001-2005	1939,00	17,24%	20,28%
2006-2010	753,00	6,69%	26,97%
2011-2015	2692,00	23,93%	50,90%
2016-2018	5523,00	49,10%	100,00%

Quadro 19 – Processos em tramitação – Natureza / Ano

Tipo de Processo	81-85	86-90	91-95	96-00	01-05	06-10	11-15	16-18	Total	Perc.	Acum.
Reconsideração do Despacho de Auto de Regularização	0	0	0	0	1421	15	16	14	1466	11,99%	11,99%
Alvará de Aprovação e Execução de Edificação Nova	0	0	1	3	4	10	92	816	926	7,57%	19,56%
Alvará de Aprovação e Execução para Residências Unifamiliares	0	0	0	0	0	1	0	788	789	6,45%	26,01%
Certificado de Acessibilidade	0	0	2	1	13	53	239	468	776	6,34%	32,35%
Reconsideração de Despacho de Certificado de Regularização	0	1	68	31	78	119	244	205	746	6,10%	38,45%
Reconsideração Despacho de Alvará de Aprovação e Execução de Edificação	0	0	0	0	27	39	226	364	656	5,36%	43,81%
Certificado de Regularização	0	2	99	3	14	20	77	431	646	5,28%	49,10%
Certificado de Estanqueidade	0	0	0	0	1	0	0	534	535	4,37%	53,47%
Cadastro de Tanques, Bombas e Equipamentos afins	0	0	0	0	7	16	21	485	529	4,33%	57,80%
Reconsideração de Despacho de Certificado de Acessibilidade	0	0	0	4	37	111	280	93	525	4,29%	62,09%
Reconsideração de Despacho de Alvará de Aprovação e Execução de Reforma	0	0	0	3	39	89	178	178	487	3,98%	66,07%
Alvará de Aprovação e Execução de Reforma	0	0	1	4	17	30	71	271	394	3,22%	69,29%
Alvará de Aprovação de Edificação Nova	1	0	0	3	2	4	101	168	279	2,28%	71,57%
Reconsideração de Despacho de Certificado de Segurança	0	1	4	4	31	24	103	83	250	2,04%	73,62%
Alvará de Funcionamento de Local de Reunião	0	0	5	9	7	6	65	144	236	1,93%	75,55%
Alvará de Licença para Residências Unifamiliares	0	0	0	0	0	0	35	198	233	1,90%	77,45%
Reconsideração do Cadastro/manutenção de Tanques,	0	0	0	0	13	14	19	174	220	1,80%	79,25%
Certificado de Segurança	1	10	9	6	20	27	32	110	215	1,76%	81,01%

Quadro 20 – Mediana dos Alvarás contemplados na Meta 36:

"Reduzir o tempo médio de emissão dos alvarás de aprovação e execução de construções de 532 dias para 210 dias"

Alvarás	2017		2018	
	1º semestre	2º semestre	1º semestre	2º semestre
Alvarás de Aprovação de Edificação Nova	533,00	664,00	382,00	339,50
Alvarás de Aprovação de Reforma	997,50	1253,00	1079,00	1164,50
Alvarás de Aprovação e Execução de Edificação Nova	362,00	336,00	343,50	274,00
Alvarás de Aprovação e Execução de Reforma	447,00	461,00	452,50	454,00
Alvarás de Execução de Edificação Nova	704,50	780,50	736,00	473,00
Alvarás de Execução de Reforma	311,00	1158,00	1032,00	1133,00
Alvarás de Licença para Residência Unifamiliar	243,00	243,00	n.a.[1]	n.a.[1]

[1] Consta a aprovação de apenas um alvará de Licença para Residência Unifamiliar no ano de 2017, sem ocorrências no ano de 2018. Assim, não foi possível calcular a mediana para o exercício de 2018.

E, com base nos dados coletados, concluiu a Auditoria (peça 7):

4.1. As aplicações da Lei Municipal nº 16.642/17, que trata do Novo Código de Obras e Edificações, e de seu decreto regulamentador, Decreto Municipal nº 57.776/17, contribuíram para a redução do tempo necessário para a concessão de alvarás e licenças (subitem 3.2.1).

4.2. Durante os anos de 2017 e 2018 a Secretaria implantou três sistemas: o Sistema SEL (SISSEL), do Sistema de Licenciamento Eletrônico de Construções (SLC-e) e do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) com objetivo de melhorar o procedimento e reduzir o tempo necessário para a aprovação de alvarás e licenças (subitem 3.2.1).

4.3. Foram incluídas novas possibilidades de aprovação via Aprova Rápido quando os processos forem vinculados a pedidos aprovados também via Aprova Rápido, são eles: Pedidos de Alvará de Execução, Projeto Modificativo e Alvará de Autorização para Estande de Vendas (subitem 3.4.2)

4.4. Entre 2017 e 2018, ocorreu a redução de mais de 15% do tempo médio de emissão para "Alvarás de Aprovação de Edificação Nova",

“Alvarás de Aprovação de Reforma”, “Alvarás de Aprovação e Execução de Edificação Nova”, “Cadastro de Tanques, Bombas e Equipamentos afins” e “Projeto Modificativo de Alvará de

Aprovação e Execução de Edificação Nova”. Essas licenças são responsáveis por 11,18% e 19,91% do total de emissões nos anos de 2017 e 2018. Também ocorreu para o mesmo período uma redução no tempo de emissão, de modo menos significativo, nas proporções de -2,65% e -5,37%, para “Alvarás de Execução de Edificação Nova” e “Certificado de Segurança”. Esses representam 4,79% e 6,25% das emissões de alvarás nos exercícios analisados (subitem 3.2).

4.5. Entre 2017 e 2018, ocorreu um aumento no tempo médio de emissão para os “Alvarás de Aprovação e Execução de Reforma”, “Alvarás de Autorização”, “Alvarás de Execução de Reforma” e “Autos de Regularização Lei Municipal nº 13.558/03” em percentuais que variaram de 5,51% a 23,70%. Esses processos representam 19,33% e 19,82% do total de licenças emitidas em 2017 e 2018 (subitem 3.2).

4.6. Para os “Certificados de Estanqueidade”, entre os anos de 2017 e 2018, ocorreu um aumento do tempo médio de emissão de aproximadamente 300%. Todavia, esse aumento foi acompanhado de um acréscimo de 1637,50% da quantidade de certificados emitidos (subitem 3.2).

4.7. Os Alvarás aprovados via Aprova Rápido no 2º semestre de 2018 e no 1º semestre de 2019 correspondem à aproximadamente 4% e 12% do total de “Alvarás de Aprovação de Edificação Nova” e de “Alvarás de Aprovação e Execução de Edificação Nova” e 0,64% e 1,75% do total de licenças concedidas nos mesmos períodos (subitem 3.3).

4.8. Do 2º semestre de 2018 para o 1º semestre de 2019 ocorreu um aumento da quantidade de Alvarás aprovados via Aprova Rápido em 175% e um aumento do tempo médio de aprovação em 21,42%, permanecendo dentro da faixa pretendida de 75 e 130 dias, do 2º semestre de 2018 para o 1º semestre de 2019 (subitem 3.3).

4.9. No tocante aos processos ainda em tramitação, 49% dos processos foram autuados entre os anos de 2016 e 2018 (5523 processos), 24% entre os anos de 2011 e 2015 (2692 processos), 24% entre os anos de

2001 e 2010 (2692 processos) e 3% entre os anos de 1981 a 2000 (342 processos) (subitem 3.4).

4.10. As Reconsiderações de Despacho de Auto de Regularização são responsáveis por 12% do total do estoque de processos ainda em tramitação. Quase a totalidade desse estoque é referente a autuações entre os anos de 2001 e 2005 (subitem 3.4).

4.11. As Reconsiderações de Despacho de Certificado de Regularização e o próprio Certificado de Regularização são as licenças que possuem maior quantidade de processos antigos ainda em tramitação, num total de 435, com autuações entre os anos de 1986 e 2000 (subitem 3.4).

4.12. Os processos relativos ao Alvará de Aprovação e Execução de Edificação Nova e ao Alvará de Aprovação e Execução para Residências Unifamiliares são responsáveis por 14% do estoque de processos em tramitação, sendo que a maioria deles é referente aos anos de 2016 e 2018 (subitem 3.4).

4.13. Em que pese constar como indicador alcançado na Planeja Sampa, ao considerar a mediana do tempo de aprovação de cada alvará, o valor pretendido na Meta 36 do Programa de Metas, de 532 dias, não foi alcançado para os "Alvarás de Aprovação de Edificação Nova" no exercício de 2017 e para os "Alvarás de Aprovação de Reforma", "Alvarás de Execução de Edificação Nova" e "Alvarás de Execução de Reforma" nos anos de 2017 e 2018 (subitem 3.5).

Notificada, a Secretaria de Urbanismo e Licenciamento remeteu o balanço de gestão de 2019 (peça 46).

Para a Auditoria, as suas conclusões insertas nos subitens 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 e 4.12 eram de caráter "constatatório", prescindindo, então, de justificativas ou esclarecimentos da Origem. Já quanto às conclusões 4.5 e 4.6, sobre o aumento do tempo médio de emissão de alvarás, observou que *"as ações descritas pela Origem são capazes de, efetivamente, induzir melhorias nos indicadores de desempenho relacionados aos prazos de emissão de alvarás, notadamente a automatização de processos burocráticos e de análise formal, a protocolização remota de documentos, incluindo as peças gráficas, além da tramitação integral dos processos por meio eletrônico. Também é positiva a*

virtualização de todas as modalidades de licenciamento, com a abolição dos processos na forma física, modernização que, se bem implantada e sistematizada, pode proporcionar dinamismo e rapidez na tramitação, consequentemente reduzindo os prazos necessários para a emissão das licenças. Entretanto, as justificativas da Origem não abordam especificamente as constatações dos apontamentos, não apresentando quaisquer justificativas capazes de explicar o aumento, ainda que conjuntural, nos prazos médios de emissão das licenças mencionadas".

Em relação ao "Aprova rápido", a Auditoria anotou que, *"ainda que os apontamentos não demandem esclarecimentos, especialmente no que se refere ao objetivo da modalidade "Aprova Rápido", de redução dos prazos de aprovação de empreendimentos com a emissão dos alvarás em até 130 dias da autuação, meta que vinha sendo cumprida, conforme constatado no Relatório, considera-se positiva a evolução no recebimento remoto de toda a documentação necessária para a autuação dos processos, facilitando o acesso pelos munícipes e privilegiando a impessoalidade. Considera-se também positiva a inclusão de novos tipos de alvarás que podem se utilizar do procedimento, com vistas a proporcionar celeridade a um número maior de processos".*

Sobre a *Meta 36* do Planeja Sampa *("Reduzir o tempo médio de emissão dos alvarás de aprovação e execução de construções de 532 dias para 210 dias"),* a Origem considerou, em suas informações, a totalidade das licenças expedidas no âmbito da, então, SEL, e que estariam em consonância com a meta, porquanto foi atingida em 2017, para média de 457 dias; e, para 2018, a média ficou em 368 dias. Anotando também que em 2019 a média foi de 291 dias. E para 2019-2020 a projeção indicava 202 dias como tempo médio de emissão dos alvarás de aprovação e execução de construções.

No entanto, para a Equipe de Auditoria, haveria *"falha na própria metodologia da plataforma do Planeja Sampa, que, ao atribuir um indicador único (número de dias para a concessão de alvarás) para todos os alvarás, desconsidera a existência de licenciamentos com características e complexidades de análise distintas, feitas por coordenadorias também distintas, acabando por distorcer os resultados e prejudicando a representatividade do indicador. Assim, as medianas para cada tipo de licenciamento são diferentes e não deveriam ser analisadas englobadamente. Portanto, a mensuração do indicador de forma englobada, indicando o cumprimento da meta, não supera o apontamento, pois, quando avaliados*

isoladamente, os indicadores de três tipos de alvarás em um universo de sete tipos que compõe a Meta 36 não atingiram o valor alvo, conforme se observa no Quadro 20 do Relatório de Auditoria".

Finalizou, então, a Equipe de Auditoria sua manifestação mantendo na íntegra as suas conclusões anteriores (4.1 a 4.13 da peça 7), supra.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, considerando a natureza técnica e os aspectos fáticos das constatações da Equipe de Auditoria (C-VII), acompanhou aquele Relatório e manifestação.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu que a presente auditoria programada fosse conhecida e registrada, com o posterior encaminhamento à Pasta interessada sobre as recomendações que se fizerem cabíveis na espécie, para que procedimentos relativos à emissão de alvarás sejam aperfeiçoados.

A Secretaria Geral observou que as conclusões da auditoria programada *"não apontam infringências ou irregularidades, evidenciando pontos passíveis de aperfeiçoamento nas ações relativas à emissão de alvarás".* Entendeu *"nada há a acrescentar ao que restou concluído, cabendo observar que, segundo a Especializada, a manifestação da Origem descreve ações que podem incorporar melhorias ao processo"*. Concluiu entendendo que os autos reúnem condições de serem submetidos ao Relator.

É o relatório.

VOTO

1 -Conheço da Auditoria Programada, para fins de registro, eis que cumpriu com seus objetivos de avaliar as ações desenvolvidas para reduzir o tempo de emissão de alvarás e/ou licenças no âmbito da então Secretaria Municipal de Licenciamento - SEL, atual Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL.

2 - Teço as seguintes considerações, a fim de subsidiar recomendações à Origem sobre a matéria:

A *Meta 36* do Planeja Sampa estabeleceu: *"Reduzir o tempo médio de emissão dos alvarás de aprovação e execução de construções de 532 dias para 210 dias". E há que se registrar, desde já, que, entre 2017 a 2019, considerando a totalidade das licenças expedidas, os resultados indicaram uma tendência ao atingimento da meta: em 2017, com média de 457 dias; 2018, com 368 dias; e 2019, com média de 291 dias. Assinalando-se que, entre 2017 e 2018, ocorreu a redução de mais de 15% do tempo médio de emissão para "Alvarás de Aprovação de Edificação Nova", "Alvarás de Aprovação de Reforma", "Alvarás de Aprovação e Execução de Edificação Nova", "Cadastro de Tanques, Bombas e Equipamentos afins" e "Projeto Modificativo de Alvará de Aprovação e Execução de Edificação Nova". Essas licenças são responsáveis por 11,18% e 19,91% do total de emissões nos anos de 2017 e 2018.*

No entanto, como apontou a Auditoria, haveria *"falha na própria metodologia da plataforma do Planeja Sampa, que, ao atribuir um indicador único (número de dias para a concessão de alvarás) para todos os alvarás, desconsidera a existência de licenciamentos com características e complexidades de análise distintas, feitas por coordenadorias também distintas, acabando por distorcer os resultados e prejudicando a representatividade do indicador. Assim, as medianas para cada tipo de licenciamento são diferentes e não deveriam ser analisadas englobadamente".* Assim, em relação a alvarás de aprovação de edificação nova, de aprovação de reforma, de execução de edificação nova e de execução de reforma (conforme se observa no Quadro 20 do Relatório de Auditoria, referido no relatório supra), a meta não foi atingida.

Não obstante, registre-se que foram adotadas medidas nos anos de 2017 e 2018 para melhorar o procedimento e reduzir o tempo necessário para a concessão de licenças. Uma das providências foi a aplicação da Lei Municipal nº 16.642/17, Novo Código de Obras e Edificações, e do seu decreto regulamentador, Decreto Municipal nº 57.776/17, que resultou na simplificação da representação gráfica das plantas, no estabelecimento de comunicado único e na redução no número de instâncias decisórias para o "trânsito em julgado administrativo". Essas medidas, como concluiu a Equipe de Auditoria (4.1), *"contribuíram para a redução do tempo necessário para a concessão de alvarás e licenças".*

Nessa perspectiva, ainda, deu-se a implantação e utilização de três sistemas: o Sistema SEL (SISSEL), do Sistema de Licenciamento Eletrônico

de Construções (SLC-e) e do Sistema Eletrônico de Informações (SEI). O primeiro reúne todas as informações necessárias para a emissão de um alvará, dando mais autonomia aos técnicos da Secretaria, de forma que possam produzir e emitir um alvará. O tempo médio de emissão do documento passou para cerca de doze minutos. O SLC-e é uma ferramenta que permite que o cidadão licencie de modo totalmente eletrônico diversos tipos de obras, de pequeno e médio porte, e é utilizado para pedidos de competência das Subprefeituras e residências unifamiliares. E o SEI é utilizado no procedimento *Aprova Rápido*, instituído pelo Decreto Municipal nº 58.028/17, sendo esse procedimento uma das ações que também contribuíram com a melhoria desse procedimento.

E também foram incluídas novas possibilidades de aprovação via Aprova Rápido dos Pedidos de Alvará de Execução, Projeto Modificativo e Alvará de Autorização para Estande de Vendas.

Contudo, dentre as dificuldades para se alcançar uma redução no tempo de concessão de licenças, foram citadas (i) a desproporção entre o número de processos em análise e o número de técnicos analistas no quadro da Pasta, bem como a infraestrutura do local; (ii) a interface necessária com outras Secretarias, porquanto algumas licenças dependem de ações, pareceres ou licenças de outros órgãos (CET, SVMA, CONPRESP, SIURB etc.). Nesses casos, ao se tramitar processos a outros órgãos municipais, estaduais e/ou federais, os prazos estabelecidos extrapolam o controle da Secretaria; (iii) e a incidência do chamado "direito de protocolo", que gera uma maior complexidade na aplicação do arcabouço legal para a análise, compreendendo diversas legislações aplicáveis, conforme as datas de protocolo dos pedidos em análise.

3 - Isto posto, e diante do que consta nos autos, recomendo à Origem:

a) Que *reveja a metodologia* atualmente utilizada para obtenção da meta de diminuição do prazo de concessão de licenças, que atribui um indicador único (número de dias para a concessão de alvarás) para todos os alvarás, desconsiderando a existência de licenciamentos com características e complexidades de análise distintas, feitas por coordenadorias também distintas.

b) Que considere em seu planejamento a *desproporção constatada entre o número de processos em análise e o número de técnicos analistas* no quadro da Pasta, bem como as condições de infraestrutura laboral;

c) Para reduzir o tempo de emissão de alvarás e/ou licenças, também envide esforços para eliminar as intercorrências ou que se proceda à otimização de rotinas provenientes das ações relacionadas à *interface necessária com outras Secretarias*, porquanto algumas licenças dependem de ações, pareceres ou licenças de outros órgãos.

É como voto.

DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887

Assinado de forma digital por DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887
Dados: 2021.11.05 16:08:01 -03'00'

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro TCMSP

HCMC/SMAS/ecg/