ACO-UTR-496/2024

Processo	-	TC/008087/2019
Interessada	-	Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento
Objeto	-	Auditoria Extraplano – Verificar, por amostragem, a observância da legislação relativa às condições de acessibilidade na concessão de alvarás para construções, reformas e ampliações de edificações – TC/002570/2013

49ª Sessão Ordinária Não Presencial

AUDITORIA EXTRAPLANO. SMUL. Verificar, por amostragem, a observância da legislação relativa às condições de acessibilidade na concessão de alvarás para construções, reformas e ampliações de edificações. 1. O conceito de Projeto Simplificado nada mais representa do que um Projeto Básico, que, por sua natureza, em qualquer projeto edilício, é destituído do nível de detalhamento exigido para uma execução adequada e plenamente satisfatória, em quaisquer casos. 2. No caso de projetos de Acessibilidade, voltados à Pessoa com Deficiência (PcD), o detalhamento é muito mais do que necessário, haja vista a complexidade e/ou abrangência da própria ABNT NBR 9050/2015. 3. Fragilidade existente na fiscalização relativa às implantações ou readequações no que diz respeito aos projetos de Acessibilidade. Deficiência na apresentação de projetos que deveriam ser mais detalhados, "Executivos", por assim dizer, ao invés de "Projetos Simplificados ou Básicos". 4. Detectadas infringências e inconformidades no atendimento ao regramento vigente quanto à Acessibilidade. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. 1. Quando da análise dos pedidos de alvarás para construções, reformas e ampliações de edificações solicite projetos com maior nível de detalhamento, de modo a possibilitar uma análise mais aprofundada da matéria e que, após a emissão desses Certificados sejam realizadas as necessárias fiscalizações para verificação do real atendimento das condições de acessibilidade, de modo a permitir que as edificações realmente possam fazer jus à qualificação de empreendimentos acessíveis. 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 extraplano, para registrá-la, em razão de sua natureza instrumental.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar à Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL que, na constante busca da diminuição dos riscos, quando da análise dos pedidos de alvarás para construções, reformas e ampliações de edificações, solicite projetos com maior nível de detalhamento, de modo a possibilitar uma análise mais aprofundada da matéria e que, após a emissão desses certificados sejam realizadas as necessárias fiscalizações para verificação do real atendimento das condições de acessibilidade, de modo a permitir que as edificações realmente possam fazer jus à qualificação de empreendimentos acessíveis.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, cumpridas as formalidades legais, o arquivamento destes autos.

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

São Paulo, 22 de novembro 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
DOMINGOS DISSEI – Relator

/mfl

Assinado digitalmente por EDUARDO TUMA
Data: 06/05/2024 14:57:38 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI
Data: 14/05/2024 12:27:06 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TC 008.087/2019

Egrégio Plenário

Em julgamento a Auditoria Extraplano realizada junto à Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), objetivando verificar, por amostragem, a observância da legislação relativa às condições de Acessibilidade na concessão de alvarás para construções, reformas e ampliações de edificações, conforme determinação contida no Acórdão do TC 2570/2013 (julgado na 2.999ª Sessão Ordinária, de 22/08/2018, transitado em julgado em 01/03/2019), no sentido de que a Subsecretaria de Controle Externo, *em autos apartados, realize nova Auditoria, no prazo de 90 (noventa) dias, tendo como termo inicial o fim dos trabalhos da força-tarefa de análise dos serviços de varrição, nos quais este Órgão Fiscalizador estará envolvido, para verificar se a Pasta Auditada vem cumprindo as deliberações ora expendidas* (peça 5).

A matéria foi objeto de Auditoria Extraplano no ano de 2014, período no qual a Equipe de Auditoria concluiu que a Pasta não vinha *observando devidamente a legislação relativa às condições de acessibilidade na concessão de alvarás para construções, reformas e regularizações de edificações e, ainda, na própria concessão dos específicos Certificados de Acessibilidade*. (TC 2570/2013, peça 2).

Para os atuais trabalhos de auditoria foi solicitada a relação dos Alvarás e dos Certificados emitidos em 2019. Desta relação foram selecionados 06 processos: 04 relacionados à Aprovação e Execução de obras/reformas e 02 de Certificado de Acessibilidade.

Como o critério de seleção da amostra pautou-se pelo tipo de uso dos edifícios, de forma que abrangesse a maior variedade de empreendimentos de usos comum e público, nos quais as condições de acessibilidade são essenciais

para a utilização de pessoas portadoras de deficiência, foram escolhidos processos referentes a hospital, posto de abastecimento, laboratório de análises clínicas, edifício comercial com escritórios, agência bancária, academia e oficina.

Em razão das peculiaridades de cada tipo de processo (Alvará/Certificado de Acessibilidade), foram analisados diversos aspectos, a saber:

a) Nos Alvarás de Aprovação e Execução de Obras selecionados: nas especificações passíveis de verificação em tais processos, analisou-se as condições de acessibilidade, área de circulação, de descanso, de refúgio ou resgate, rotas acessível e de fuga, usos comum, público e restrito, módulo de referência. São especificações definidas pela NBR 9050/2015 (norma vigente à época da emissão dos alvarás e certificados de 2019).

b) Nos certificados de Acessibilidade selecionados, a Equipe Técnica considerou todas as especificações da NBR 9050 que não foram atendidas e alguns itens da NBR NM 313.

Após análise dos documentos, a Equipe Técnica constatou que diversas condições de acessibilidade previstas nas normas vigentes não estavam sendo consideradas e atendidas no âmbito da aprovação de Alvarás e Certificados de Acessibilidade. Pontuou que a análise realizada não exauriu todos os quesitos previstos na NBR 9050/2015, tendo em vista a extensa abrangência de parâmetros previstos para assegurar a acessibilidade nas edificações.

Por outro lado, constatou que, em alguns casos, os projetos apresentados já contavam com certo detalhamento em que era possível verificar o atendimento de algumas condições, como no caso dos banheiros acessíveis, espaço reservado para 1 Módulo de Referência em rotas de fuga em escadas/elevadores, especificação das vagas para pessoa com deficiência e idosos.

Com relação aos Certificados de Acessibilidade, a Área Técnica verificou que os projetos apresentados para a sua emissão contavam com um

maior nível de detalhamento. No entanto, o detalhamento ainda se mostrava insuficiente para o atendimento de diversos parâmetros de acessibilidade; que os detalhamentos apresentados eram prioritariamente referentes aos banheiros acessíveis, ao piso tátil em escadas, à existência de corrimãos especificamente em escadas e rampas de acesso, bem como à previsão de vagas exclusivas. No entanto, diversas outras condições deixaram de ser consideradas na análise da emissão do Certificado, como foi o caso do detalhamento do tipo de maçaneta ou puxador utilizado nas portas de acesso, sinalizações em passagens, portas de acesso, pavimentos, corrimãos e rotas de fuga, entre outras condições, que são essenciais à garantia de acessibilidade da edificação.

Constatou-se que foram emitidos Certificados de Acessibilidade para edificações que não apresentaram projetos contendo o detalhamento de diversos parâmetros previstos na NBR 9050/2015, acarretando risco de que tenham sido emitidos certificados para edificações que não são plenamente acessíveis à luz da Norma.

Entendeu que, para diminuir este risco, caberia à Pasta, quando da análise do pedido, solicitar projetos com maior nível de detalhamento, de modo a possibilitar uma análise mais aprofundada da matéria.

Destacou que, após a emissão desses Certificados são necessárias fiscalizações para verificação do real atendimento das condições de acessibilidade, a fim de que as edificações realmente possam fazer jus à qualificação de empreendimentos acessíveis.

Concluiu, ao final, que a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) não vinha observando adequadamente a legislação e os normativos relativos às condições de acessibilidade nas edificações, no âmbito da concessão de Alvarás para Aprovação e Execução de Obras e de Certificados de Acessibilidade, tendo em vista as infringências e inconformidades constatadas nos apontamentos contidos nos subitens 4.2 a 4.4 do Relatório.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo acompanhou as conclusões da Área Técnica, tendo em vista a natureza das constatações.

Oficiados, a Origem e o Secretário da Pasta, à época, apresentaram seus esclarecimentos (peça 38/39).

A SMUL encaminhou suas informações e as da Secretaria Municipal das Subprefeituras.

A Comissão de Edificação e Uso do Solo (SMUL/CEUSO) prestou informações "*acerca das colocações do projeto simplificado que não permitem verificar o atendimento da acessibilidade nos projetos de reforma e Alvarás de Aprovação e Execução*" esclarecendo que:

> *"(...) i que o conceito de Projeto Simplificado surgiu anteriormente à entrada em vigor no novo COE, com a publicação da Lei nº 15.831/2013, a qual alterou dispositivos da Lei nº 11.228/1992 - Código de Obras e Edificações então vigente.*
>
> *Inspirado nesse novo conceito, a elaboração da Lei nº 16.642/2017 e do Decreto nº 57.776/2017 foi resultado de ampla discussão com diferentes entes que possuem interface com o tema e diferentes setores da Prefeitura envolvidos na aferição dos documentos de atividade edilícia, como órgãos ambientais, de transporte, do patrimônio cultural e de acessibilidade. Foi ainda objeto de audiências públicas visando colher diferentes propostas de uma gama mais ampla da sociedade civil, que levou em conta também, as limitações da estrutura burocrática municipal no controle urbanístico e edilício do município.*
>
> *Dois dos fundamentos para a elaboração desse marco legal foram: a simplificação de procedimentos, em consequência das análises técnicas dos projetos; e a responsabilização dos proprietários e profissionais técnicos no atendimento a todas as normas legais.*
>
> *O COE recepcionou em seu texto as Normas Técnicas Oficiais - NTOs vigentes, entre elas a NBR 9050, e a Lei nº 13.146/2015, LBI – Lei Brasileira de Inclusão.*
>
> *Considerou ainda, que os profissionais responsáveis pela elaboração dos projetos e execução das obras possuem formação técnica adequada e obrigação legal de apresentar projetos atendendo a todos os marcos legais vigentes. Além disso, profissionais e proprietários atestam a veracidade das informações e documentos apresentados no pedido bem como sua inteira responsabilidade no atendimento às normas cabíveis ao pedido, tanto na fase de projeto quanto na fase de execução da obra. A não observância de qualquer regramento legal aplicável gerará penalidades previstas no próprio COE.*

Ressalta-se, ainda, que a estrutura organizacional do Município conta também com a Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência - SMPED a quem cabe, dentre outras atribuições, através de sua Assessoria de Comunicação, manter canais diretos de comunicação com os munícipes. Cabe ainda, à Comissão Permanente de Acessibilidade – CPA, órgão colegiado vinculado àquela Secretaria, examinar denúncias relativas à acessibilidade no Município de São Paulo e acionar os órgãos competentes para aplicação das penalidades previstas em lei.

[...] sugerimos também, consultar SMUL/SGUOS, que melhor poderia auxiliar com relação às denúncias e fiscalização no que tange a falta acessibilidade das edificações."

A Divisão de Sistemas de Posturas Municipais, vinculada ao Departamento Geral de Uso e Ocupação do Solo (SMSUB/DEGUOS/DSPM) também encaminhou esclarecimentos/planilha sobre as autuações por falta de Certificado de Acessibilidade, compreendendo o período de 09.05.2017 a 13.06.2022.

Por sua vez, a Diretoria de Divisão Técnica da SMSUB/DEGUOS fazendo uma releitura dessa planilha destacou, tão somente, o que segue:

"Em atenção ao quanto solicitado [...] informamos que as equipes de fiscalização das Subprefeituras comumentemente realizam autuações por falta do devido Certificado de Acessibilidade.

Em sua maioria são decorrentes de pedidos de certificado de acessibilidade indeferidos ou por alguma solicitação ou denúncia.

Informamos, também, que desde a edição da Lei nº 16.642/2017, novo Código de Obras e Edificação – COE, conforme tabela anexada junto ao Documento SEI (065360904) as Subprefeituras já lavraram, até a presente data: 517 (quinhentas e dezessete) Intimações;

Que resultaram em lavratura de 164 (cento e sessenta e quatro) multas. Ressaltando que se o intimado apresentar o protocolo de solicitação do documento as ações fiscais ficam suspensas até a emissão do certificado ou o indeferimento do pedido, o que ocorrer primeiro, por força do Art. 94, §1º, da Lei nº 16.642/2017 [...]."

A Divisão de Adaptação à Acessibilidade da Coordenadoria de Controle de Uso de Imóveis (SMUL/CONTRU/DACESS) encaminhou os seguintes esclarecimentos:

"1º A análise técnica nos processos de pedido de Certificado de Acessibilidade foca a execução de obras e serviços que interajam com a adequação das condições de acessibilidade em edificações existentes. Cabe ressaltar, que as peças gráficas apresentadas são caracterizadas por projeto básico não possuindo detalhes das plantas de execução e que constam em Notas o atendimento a norma ABNT NBR 9050. Os projetos analisados requerem que o responsável técnico seja habilitado e qualificado devendo emitir ART ou RRT especifica para o projeto proposto.

2º Em relação a fiscalização / vistoria, conforme disposto na legislação municipal em especial o Decreto 60.061/2021, a Divisão Técnica de Acessibilidade – DACESS não possui competência para efetuar vistorias a título de fiscalização das condições de acessibilidade nas edificações. Mas, dentro do âmbito da estrutura municipal está estabelecido a fiscalização / vistoria as Prefeituras Regionais e a SMPED (Secretária Municipal da Pessoa com Deficiência).

3º Com a promulgação do Decreto 57.776/2017, que regulamenta o COE, em seu artigo 122 revogou o Decreto 45.122/2004 o qual determinava o envio dos processos de Certificado de Acessibilidade para CPA 1 ."

Após a apreciação da documentação carreada aos autos, a Equipe Técnica da Subsecretaria de Controle Externo, assim se manifestou:

"Preliminarmente e com as devidas ressalvas, cabe razão parcial à Origem pelos motivos a seguir expostos.

Com relação à Portaria nº 221/ SMUL-G/2017 - a qual estabelece a documentação necessária e os padrões de apresentação dos projetos para a instrução dos pedidos relacionados à atividade edilícia de forma geral – contatou-se que, de fato, embasou-se segundo o disposto no DM n° 57.776/2017, que regulamentou a LM nº 16.642/2017 – Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo (COE).

Nesse sentido, compete destacar, em especial, ao quanto estabelecido pelo § 2° do artigo 1° e pelo artigo 111 do referido decreto municipal, quais sejam eles:

§ 2º Os modelos de projeto simplificado, quadros, legendas, documentos e declarações para instruir cada um dos pedidos de emissão de documentos de atividade edilícia de que trata o COE serão fixados mediante portaria da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento - SMUL. [...]

Art. 111 Para a implementação das disposições do COE e deste decreto poderão ser fixadas orientações por portaria do Secretário de SMUL e expedidas instruções normativas por Resolução da CEUSO. (grifos nossos).

Posto isso, torna-se oportuno registrar que o conceito de "Projeto Simplificado" foi introduzido, em sua essência, pelo advento da LM nº 15.831/2013, a qual alterou os dispositivos da LM nº 11.228/92, antigo COE, permanecendo inalterado

desde então, mesmo com o advento da LM nº 16.642/2017, o novo Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo (COE).

Exclusivamente nesse sentido, cabe razão à Origem, pois essa justificou corretamente a origem e os fundamentos da Portaria nº 221/ SMUL-G/2017, quanto à forma de sua aplicabilidade.

No entanto, há ressalvas quanto aos procedimentos, principalmente, quanto à aplicabilidade do conceito de "Projeto Simplificado", tal como exposto a seguir.

Primeiramente, nota-se que o conceito de "Projeto Simplificado" nada mais representa do que um "Projeto Básico". Este que, por sua natureza, em qualquer projeto edilício, é destituído do nível de detalhamento exigido para uma execução adequada e plenamente satisfatória, em quaisquer casos.

No caso de projetos de Acessibilidade, especificamente voltados à Pessoa com Deficiência (PcD), de forma geral, esse detalhamento seria muito mais do que necessário, haja vista a complexidade e/ou abrangência da própria ABNT NBR 9050 2 para o pleno atendimento a essa norma bastante diversa, dentre outras que a complementam.

A nosso ver, não basta apenas uma nota de rodapé no selo do projeto e/ou da peça gráfica, mencionando apenas o atendimento às normas regulamentadoras, mesmo que partindo de profissionais tecnicamente qualificados, ou seja, dos Responsáveis Técnicos pelo projeto e/ou pela execução edilícia, quer sejam eles profissionais registrados no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), com o recolhimento do RRT (Registro de Responsabilidade Técnica) ou por profissionais registrados no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), com o recolhimento da ART (Anotação de Responsabilidade Técnica).

E ainda, não dissociado a isso, vê-se com fragilidade os próprios proprietários atestarem a veracidade das informações e documentos apresentados no pedido, bem como sua inteira responsabilidade no atendimento às normas cabíveis ao pedido, tanto na fase de projeto quanto na fase de execução da obra, mesmo que submetidos às penalidades previstas no próprio COE, geradas pela não observância de qualquer regramento legal aplicável.

Em nosso entendimento, há outros fatores que fragilizam a fiscalização nos casos de implantação de Acessibilidade, tanto nos empreendimentos públicos quanto nos privados, de reformas ou de obras novas, quaisquer que sejam eles.

(...)

Assim, diante de todo o exposto, constatou-se a fragilidade existente na fiscalização relativa às implantações ou readequações no que diz respeito aos projetos de Acessibilidade, uma vez que as autuações bem sucedidas ou constatadas, de fato, pelos Órgãos Fiscalizadores, partem de meras denúncias e não há correção na

origem dos fatores que geram essas impropriedades, ou seja, há deficiência na apresentação de projetos que deveriam ser mais detalhados, "Executivos", por assim dizer, ao invés de "Projetos Simplificados ou Básicos".

O resultado disso foi aquele obtido no Relatório de Auditoria Extraplano desta Auditoria (peça 20), o qual teve por objetivo atender à determinação proferida no V. Acórdão TC 2570/2013, que consistiu na verificação, por amostragem, da observância da legislação relativa às condições de Acessibilidade na concessão de alvarás para construções, reformas e ampliações de edificações, no qual, mesmo que diante de uma amostra reduzida e diversa de processos analisados, foram detectadas infringências e inconformidades no atendimento ao regramento vigente, quanto à Acessibilidade.

Portanto, feitas as devidas observações e ressalvas pertinentes, ratifica-se e reitera-se a conclusão precedente, proveniente do Relatório de Auditoria Extraplano (fl. 34 da peça 20)."

Ao final, a Equipe de Auditoria ratificou e reiterou a sua anterior conclusão.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo pontuou que a presente Auditoria Extraplano atingiu seus objetivos, estando apta a ser conhecida.

O Órgão Fazendário, diante do caráter instrumental, considerando prescindir de análise axiológica ou de mérito, por sua natureza documental, requereu seu conhecimento, para registro.

É o relatório.

VOTO

1. A presente Auditoria Extraplano foi realizada com o objetivo de verificar, por amostragem, o cumprimento da legislação regulamentadora das condições de acessibilidade no momento de concessão de alvarás para construções, reformas e ampliações de edificações, por força de determinação contida no Acórdão prolatado quando do julgamento do TC 2570/2013 (2.999ª S.O., de 22/08/2018, transitado em julgado em 01/03/2019).

2. Observa-se, ainda, que essa matéria tem sido objeto de atenção por parte deste Tribunal. No ano de 2014 foi realizada uma Auditoria Extraplano em que a Fiscalização concluiu que a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL não vinha observando devidamente a legislação relativa às condições de acessibilidade na concessão dos referidos alvarás, nem na concessão dos específicos Certificados de Acessibilidade. (TC 2570/2013, peça 2).

3. Na continuidade dos trabalhos de auditoria, foi solicitada a relação dos Alvarás e Certificados emitidos em 2019, dos quais foram selecionados para análise 06 (seis) processos: 04 (quatro) relacionados à Aprovação e Execução de obras/reformas e 02 (dois) de Certificado de Acessibilidade.

Apesar de a Equipe Técnica ter constatado que diversas condições de acessibilidade previstas nas normas vigentes não estavam sendo consideradas tampouco atendidas no âmbito da aprovação de Alvarás e Certificados de Acessibilidade; ter destacado que a análise realizada não exauriu todos os quesitos previstos na NBR 9050/2015, tendo em vista a extensa abrangência de parâmetros previstos para assegurar a acessibilidade nas edificações; constatou também que, em alguns casos, os projetos apresentados já contavam com certo detalhamento em que era possível verificar o atendimento de algumas condições, como no caso dos banheiros acessíveis, espaço reservado para Módulo de Referência em rotas de fuga em escadas/elevadores, especificação das vagas para pessoa com deficiência e idosos.

4. O resultado das análises dos Certificados de Acessibilidade aponta que há registros de que os projetos apresentados para a sua emissão passaram a contar com um maior nível de detalhamento, mesmo que ainda se revele insuficiente para o atendimento de diversos parâmetros de acessibilidade; que os detalhamentos apresentados são prioritariamente referentes aos banheiros acessíveis, ao piso tátil em escadas, à existência de corrimãos especificamente em escadas e rampas de acesso, bem como à previsão de vagas exclusivas.

No entanto, diversas outras condições deixaram de ser consideradas na análise da emissão do Certificado, como foi o caso do detalhamento do tipo de maçaneta ou puxador utilizado nas portas de acesso, sinalizações em passagens, portas de acesso, pavimentos, corrimãos e rotas de fuga, entre outras condições, que são também essenciais à garantia de acessibilidade da edificação.

5. Diante desse contexto, conheço da Auditoria Extraplano em julgamento, para registrá-la, em razão de sua natureza instrumental.

6. Tendo em conta os dados levantados, determino à Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL que, na constante busca da diminuição dos riscos, quando da análise dos pedidos de alvarás para construções, reformas e ampliações de edificações solicite projetos com maior nível de detalhamento, de modo a possibilitar uma análise mais aprofundada da matéria e que, após a emissão desses Certificados sejam realizadas as necessárias fiscalizações para verificação do real atendimento das condições de acessibilidade, de modo a permitir que as edificações realmente possam fazer jus à qualificação de empreendimentos acessíveis.

7. Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

É como voto.

DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887

Assinado de forma digital por DOMINGOS ODONE DISSEI:81822650887
Dados: 2023.10.30 16:36:03 -03'00'

DOMINGOS DISSEI
Conselheiro TCMSP

HCMC/AAC