Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – RELATOR

Processo:	**TC/016302/2019**
Interessada:	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU.
Objeto:	Auditoria Programada – Verificar, por amostragem, a aplicação dos institutos indutores da função social da propriedade.

RELATÓRIO

Trata-se de Auditoria Programada, deflagrada em face da Ordem de Serviço nº 2019/06089, tendo por objetivo avaliar se a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU está atuando em consonância com as legislações federal e municipal relativas aos institutos indutores da função social da propriedade.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle – SFC, por intermédio da Coordenadoria VII – C VII, empreendeu seus trabalhos ao longo do período que se iniciou em 2 de março e findou em 31 de março de 2020, e acabou por concluir, ao final dos estudos realizados, "que a implantação de uma sistemática para averiguar o atendimento do princípio da função social da propriedade dos imóveis urbanos no Município de São Paulo está em fase de implantação pela SMDU. Entretanto, com os recursos disponíveis, sejam humanos, técnicos e/ou legais, pode-se afirmar que a CEPEUC (Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade da SMDU) está atendendo à legislação vigente quanto à verificação e providências relacionadas ao cumprimento da Função Social da Propriedade, conforme previsão legal".

Independentemente do teor de tal conclusão, determinei, em face da relevância da matéria, que a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU se manifestasse a respeito.

Em consequência, foi encaminhado a esta Casa o pronunciamento que segue como Peça nº 21, por meio do qual a SMDU acrescentou que:

a) Atualmente, a equipe da CEPEUC - Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade da SMDU conta com o seguinte quadro funcional:

• Coordenação: uma Coordenadora (Direito), uma Assessora Técnica (Arquitetura) e uma AGPP;

• DCIT – Divisão de Cadastro e Informações Territoriais da CEPEUC: um técnico (Arquitetura), dois AGPPs e um estagiário (Arquitetura);

• DVF – Divisão de Vistoria e Fiscalização da CEPEUC: dois técnicos (Arquitetura) e duas estagiárias (Arquitetura);

• DDOC – Divisão de Análise Documental da CEPEUC: três técnicos (Direito), um AGPP e dois estagiários (Direito).

b) No sentido de otimizar e tornar mais segura a atuação da CEPEUC foi contratada, com recursos da UNESCO e mediante procedimento licitatório, empresa para desenvolver um sistema, denominado SisPEUC, para concentrar todo o banco de dados da Coordenação. Tal medida irá contribuir com a segurança e controle de dados e procedimentos, bem como otimizar o trabalho da equipe, especialmente no que concerne à tramitação processual;

c) Na mesma linha de atuação, também com recursos da UNESCO, foi contratada a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, por intermédio de competente processo licitatório, para desenvolver metodologia de prospecção dos imóveis ociosos. Ainda que a legislação indique as áreas passíveis de verificação, até o momento não havia sido definida uma metodologia consistente para a identificação desses imóveis que não estão cumprindo a função social da propriedade e são, portanto, passíveis dos instrumentos indutores de PEUC – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios.

Na sequência a PFM, após ressaltar a qualidade do trabalho desenvolvido pela C VII, as informações explicativas encaminhadas pela SMDU e que a SMDU tem atendido a legislação vigente, manifestou-se no sentido de que a presente Auditoria Programada alcançou seus objetivos, razão porque, e dada a sua natureza adjetiva e instrumental – que prescinde de análise axiológica de mérito –, requereu seja ela conhecida e registrada.

É o relatório.

VOTO

O Brasil é um país de desigualdades. Essa afirmação não está permeada por qualquer concepção ideológica. Trata-se lamentavelmente de uma simples constatação.

É nesse contexto que a presente auditoria mostra-se da maior relevância.

Isto porque o uso inadequado, ou melhor, o não uso ou subutilização da propriedade é elemento que exacerba o fosso socioeconômico existente no seio da sociedade brasileira.

Desde a Encíclica *Rerum Novarum*, de 1891, pela qual são lançados os fundamentos da Doutrina Social da Igreja pelo Papa Leão XIII, passando por tantas outras, até a encíclica *Laborem Exercens*, da lavra do Papa João Paulo II, o entendimento do direito de propriedade evoluiu na medida em que, embora deva ser preservado, como uma das bases da organização da sociedade, não é mais absoluto, posto que seu exercício está condicionado em trazer ganhos para toda a coletividade, como se depreende da leitura do item 14 dessa última encíclica: "a propriedade dos meios de produção – tanto a propriedade privada como a pública ou coletiva – só é legítima na medida em que serve ao trabalho".

Desse conjunto de reflexões e enunciados lançados por mais de um século, merece destaque pequeno trecho da encíclica *Mater et Magistra,* de 1961, cunhada pelo Papa João XXIII:

"19. A propriedade privada, mesmo dos bens produtivos, é um direito natural que o Estado não pode suprimir. Consigo, intrinsecamente, comporta uma função social, mas é igualmente um direito, que se exerce em proveito próprio e para bem dos outros.

20. O Estado, cuja razão de ser é a realização do bem comum na ordem temporal, não pode manter-se ausente do mundo econômico; deve intervir com o fim de promover a produção de uma abundância suficiente de bens materiais, "cujo uso é necessário para o exercício da virtude";[3] e também para proteger os direitos de todos os cidadãos, sobretudo dos mais fracos,

como são os operários, as mulheres e as crianças. De igual modo, é dever seu indeclinável contribuir ativamente para melhorar as condições de vida dos operários). (http://www.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater.html;

[3]S. Tomás, *De Regimine Principum*, I,15

Essa evolução do entendimento do direito de propriedade pela Igreja Católica, o mais antigo celeiro de ideias a respeito da humanidade, há mais de 2000 anos em atividade ininterrupta, espelha, em verdade, os anseios de parcela significativa da sociedade, alijada dos benefícios que as atividades econômicas geram, vez que unicamente pautadas na apropriação exclusiva de tais ganhos, inclusive aqueles decorrentes da mera existência da propriedade privada em si, sem nenhuma observância de sua destinação.

Essa gama de reivindicações e reflexões implicou importantes alterações no ordenamento jurídico dos Países, o que não foi diferente no Brasil.

De fato, um longo caminho percorreu o Brasil, desde o regramento da propriedade enquanto direito absoluto, na previsão da Constituição Imperial de 1824, passando pela Carta de 1934, que inaugurou a constitucionalização da função social da propriedade, culminando com a Constituição de 1988, cujo art. 5º confere à propriedade o status de direito fundamental, ao mesmo tempo em que comete à sua função social idêntica condição:

> "Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
>
> .....
>
> XXII - é garantido o direito de propriedade;
>
> XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;"

Afora esses dispositivos balizadores dos direitos dos cidadãos, outros se espalham pela Carta Maior, parametrizando diversas matérias de modo mais específico, como, por exemplo, ao elevar a propriedade e sua função social à condição de princípios gerais da

atividade econômica (art. 170, incisos II e III), da política agrária (art. 186) e da política ambiental (art. 225).

Embora não conste, quanto a esse último caso, menção expressa à função social da propriedade, preservação ambiental é a plena concatenação do direito de propriedade e sua destinação social, ao estabelecer como diretriz o desenvolvimento econômico pautado pelo respeito ao meio ambiente, que é um bem de todos.

Especificamente em relação à propriedade urbana, o art. 182 dispõe expressamente sobre em quais hipóteses cumpre sua função social, também estabelecendo soluções jurídicas para a superação de tal descompasso, mediante a utilização de mecanismos específicos:

> "Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
>
> § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
>
> § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.
>
> § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.
>
> § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais".

Essas disposições acabaram desdobrando-se em diplomas infraconstitucionais possuidores de mecanismos sofisticados, destacando-se, dentre eles, o Estatuto da Cidade e, no âmbito local, o Plano Diretor da Cidade.

Para efeito deste voto explano, de modo intencionalmente simplificado, que a sistemática de aferição da função social da propriedade consiste na identificação do imóvel, notificação do proprietário para providências. Caso este não as faça, será imposta a cobrança de IPTU progressivo e, por fim, desapropriação mediante pagamento com títulos da dívida pública.

Nesse contexto, acrescidas as marcas históricas que o Brasil em geral e a cidade de São Paulo em particular carregam, foi com satisfação que me deparei com as conclusões positivas alcançadas pela SFC em face do exame da aplicação dos institutos indutores da função social da propriedade.

Como apontado pela SFC, até 30 de março de 2020, foram autuados 2.816 processos com a finalidade de verificar o atendimento da função social da propriedade de imóveis no Município de São Paulo.

Para fins de auditoria, foram selecionados 4 processos eletrônicos, dois de 2018 e os outros dois de 2019. São eles:

1. SEI 6068 2018 0001774-7 (Peça 9), relativo a imóvel situado na Av. Alcântara Manchado nº 815, Mooca, distrito do Brás.

2. SEI 60682018/0001789-5 (Peça 10), que cuida do imóvel situado na Rua São Francisco, nº 77, Sé (Peça 10, p. 3).

3. SEI 6066.2019/0005902-5 (Peça 11), afeto à unidade autônoma condominial, situada na Av. Nove de Julho, nº 40, conjunto 2C, Subprefeitura da Sé, Distrito da República.

4. SEI 6068.2019/0002699-3 (Peça 12), que trata do imóvel situado na Rua Ribeira do Amparo s/nº - Lotes 3 e 4, da Quadra 82, Subprefeitura da Penha.

Cada um deles revela que a Administração tem observado os procedimentos técnicos, administrativos e jurídicos aplicáveis, desde a identificação dos imóveis como passíveis das medidas atinentes em face do descumprimento da função social, até a realização de vistoria e o estabelecimento do contraditório para o proprietário/responsável pelos bens e arquivamento, conforme o estágio em que se encontra cada um dos processos, vez que, à época da realização dos trabalhos de auditoria em apreço, os procedimentos situavam-se em momentos processuais distintos.

É importante observar, contudo, que até o momento da conclusão da auditoria sob exame não havia nenhum caso em que tivesse sido concluído um ciclo completo, ou seja, a aplicação das medidas sancionatórias ainda não ocorrera em nenhum dos procedimentos examinados, em que pese o fato de imóveis já terem sido onerados com o IPTU progressivo por mais de 5 (cinco) anos.

Entretanto, é de se ressaltar que o presente cuida de procedimento novo, que está em fase de implantação no Município de São Paulo, e que, apesar disso, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU, por meio da CEPEUC, tem cumprido a legislação no que se refere à verificação e sanção dos imóveis que não cumprem sua função social.

Some-se, ainda, o empenho da Administração em aperfeiçoar os procedimentos adotados, em face das duas contratações noticiadas pela Peça nº 21, ambas com recursos da UNESCO e mediante a realização de procedimento licitatório.

Uma delas diz respeito à contratação de empresa especializada para desenvolver um sistema (denominado SisPEUC) para concentrar todo o banco de dados da

CEPEUC, de modo a conferir maior segurança e controle dos dados e procedimentos, bem como otimizar o trabalho da equipe, especialmente no que concerne à tramitação processual.

A outra se refere à contratação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, para desenvolver uma metodologia de prospecção dos imóveis ociosos. Ainda que a legislação indique as áreas passíveis de verificação, até o momento não havia sido definida uma metodologia consistente para a identificação de imóveis que não estejam cumprindo a função social da propriedade e que são, portanto, passíveis dos instrumentos indutores de PEUC.

Desse modo, pode-se concluir que os procedimentos relacionados a averiguar o atendimento da função social da propriedade dos imóveis urbanos no Município de São Paulo estão em fase implantação, mas que, apesar disso, a Administração, com os recursos humanos, técnicos e legais disponíveis, cumpre a legislação aplicável à espécie.

Em face do exposto, calcado nas conclusões alcançadas pela SFC, as quais passam a fazer parte integrante deste voto, bem como os demais elementos que instruem estes autos, conheço da Auditoria em apreço, determinando, por conseguinte seu competente registro.

Entendo oportuno, a este passo, consultar o atual Relator da matéria sobre a conveniência de determinar a realização de nova auditoria, nos mesmos moldes da presente, especialmente visando à evolução dos trabalhos da Administração em face das contratações informadas na Peça nº 21.

Após as anotações e comunicações de estilo, arquive-se o presente.

TCM, 17 de março de 2021.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Vice-Presidente

CM/RB

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – ACÓRDÃO

Processo	-	TC/016302/2019
Interessada	-	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (atual Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento)
Objeto	-	Auditoria Programada – Plano Diretor – Verificar, por amostragem, o atendimento da legislação federal e municipal na aplicação dos institutos indutores da função social da propriedade tais como: parcelamento, edificação e utilização compulsória, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública e arrecadação de bens abandonados no Município de São Paulo – PAF/2019

3.131ª Sessão Ordinária

AUDITORIA PROGRAMADA. SMUL. Verificação por amostragem do atendimento da legislação na aplicação dos institutos indutores da função social da propriedade, tais como: parcelamento, edificação e utilização compulsória, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública e arrecadação de bens abandonados no Município. 1. Os procedimentos relacionados à averiguação do atendimento da função social da propriedade dos imóveis urbanos estão em fase de implantação. 2. A Administração, com os recursos humanos, técnicos e legais disponíveis, cumpre a legislação aplicável à espécie. 3. O plano diretor obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Art. 182, § 1º, CF/88. 4. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Art. 182, § 2º, CF/88. CONHECIDA. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

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 em apreço, determinando, por conseguinte seu competente registro.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar à **Subsecretaria de Fiscalização e Controle** a realização de nova auditoria, nos mesmos moldes da presente, especialmente visando à evolução dos trabalhos da Administração em face das contratações informadas na Peça 21 dos autos.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar, após as anotações e comunicações de estilo, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDUARDO TUMA – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

São Paulo, 17 de março de 2021.

JOÃO ANTONIO – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator

/mfl

Assinado digitalmente por JOAO ANTONIO DA SILVA FILHO
Data: 08/04/2021 12:22:37 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 08/04/2021 12:26:29 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo