

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PROMOTOR DE JUSTICA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO
E SOCIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE ESTADO DE SÃO PAULO**

LUNA ZARATTINI BRANDÃO, exercendo o cargo eletivo de Vereadora do Município de São Paulo e, na qualidade de Líder da Bancada de Vereadores do Partido dos trabalhadores na Câmara Municipal de São Paulo, inscrito no CPF/MF sob o nº [REDACTED], com domicílio nesta Comarca de São Paulo, com gabinete no Viaduto Jacareí, 100, 6º andar, sala 621, Bela Vista, CEP 01319-900, vem à presença de Vossa Excelência oferecer

REPRESENTAÇÃO,

em face do Sr. **RICARDO NUNES**, Prefeito do Município de São Paulo, domiciliado no Viaduto do Chá, 15 – Palácio do Anhangabaú – São Paulo, Capital, diante da ineficiência da fiscalização da Administração que vem possibilitando:

- (1) o desvirtuamento no uso de áreas cobertas e construídas que não foram consideradas na aplicação do coeficiente de aproveitamento (CA) do terreno e que deveriam comportar diversos estabelecimentos comerciais ou de serviços abertos à população no pavimento térreo, decorrentes dos incentivos à construção civil, previstos no Plano Diretor Estratégico, em especial a chamada “Fachada Ativa”(art. 4º, inciso VIII da Lei nº 16402/2016 – Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo); resultando em locupletamento de construtoras e particulares, prejuízos financeiros e urbanísticos para a prefeitura e para toda a população paulistana.

(2) a emissão de Certificado de Conclusão de obras, sem que estas estejam efetivamente finalizadas, resultando em prejuízos de toda ordem, inclusive financeira, aos adquirentes de unidades habitacionais.

1 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A partir do Decreto nº 53.289, de 13 de julho de 2012, a emissão do certificado de conclusão passa a ser feita por via eletrônica através de declaração do engenheiro responsável pela obra que se responsabiliza pela correta execução e conclusão da obra e não mais exigindo a vistoria prévia do engenheiro da Prefeitura que atestava que a obra fora executada de acordo com o projeto apresentado.

O Plano Diretor Estratégico (Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014), por sua vez, que aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo oferece incentivos à construção civil para adoção de parâmetros urbanísticos. Estes parâmetros buscam soluções para que se tenha um melhor padrão urbanístico, inclusive com vistas a estimular o comércio e os serviços locais.

A chamada **Fachada Ativa** é um destes parâmetros, criado para promover o uso mais dinâmico do pavimento térreo dos edifícios e evitar as áreas fechadas por muros e grades junto ao passeio público. Trata-se do incentivo à construção de usos não residenciais no pavimento térreo dos edifícios com acesso aberto à população pelo logradouro público.

Desta forma podemos ter no pavimento térreo de um edifício residencial ou não, um restaurante, uma academia, um café ou uma lavanderia, evitando assim uma rua onde os edifícios são fechados por muros ou grades. O incentivo para adoção deste parâmetro é oferecido na forma de área construída não computável.

A legislação em vigor na Cidade de São Paulo, Plano Diretor Estratégico e Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, conhecida como Lei de Zoneamento, disciplina que em cada lote é permitida a construção do equivalente a uma vez a sua área e, quando a área a ser construída ultrapassar uma vez a área do lote será cobrada uma outorga, calculada em função do valor do lote e da área a ser construída.

O incentivo oferecido para adoção da Fachada Ativa é o desconto de até 20% na área considerada computável da construção, o que significa um desconto de 20% no pagamento da outorga onerosa do direito de construir.

Desta forma, as construções que adotarem a chamada Fachada Ativa, com usos não residenciais no pavimento térreo de acordo com as normas estabelecidas, poderão usufruir deste desconto de até 20% no pagamento da outorga onerosa do direito de construir, de acordo com a legislação em vigor (art. 61 da Lei nº 16402/2016).

Diante do exposto, surgem dúvidas tais como:

- Os Certificados de Conclusão das obras estariam sendo efetivos e expedidos de acordo com a legislação e o declarado refletiria o estado final da construção, conforme o projeto aprovado?
- Como estaria sendo aplicado o parâmetro urbanístico conhecido como “fachada ativa”?
- Quais os resultados que se observam?
- Como está sendo o acompanhamento e a fiscalização por parte da Prefeitura?

Para obtermos as respostas, escolhemos alguns edifícios novos e através do alvará de aprovação de obra nova e do certificado de conclusão verificamos se foi aprovada a fachada ativa e se houve o devido desconto no pagamento da outorga onerosa e também se os usos não residenciais previstos em projeto aprovado foram devidamente instalados.

Constatamos casos em que a aplicação desta diretriz não está se dando conforme prevê a Lei e tiveram outra destinação, em desacordo com os parâmetros estabelecidos na legislação para fazer jus à contrapartida usufruída, resultando em locupletamento de construtoras e particulares, prejuízos financeiros e urbanísticos para a prefeitura e para toda a população paulistana.

Da mesma forma, constatamos situação em que foi emitido Certificado de Conclusão de obra, sem a sua efetiva finalização, conforme comprovação fotográfica da edificação após a data de emissão do referido Certificado.

2 – LEGISLAÇÃO

DECRETO Nº 53.289, DE 13 DE JULHO DE 2012 que estabelece procedimento para a expedição, por via eletrônica, do Certificado de Conclusão.

Art. 8º. O dirigente técnico deverá declarar, expressamente, que:

(...)

Parágrafo único. (...)

a) a obra está executada:

1. de acordo com o projeto aprovado, concluída parcial ou totalmente, e em condições de higiene, habitabilidade e acessibilidade; (...)

2. com pequenas alterações, não sujeitas à nova licença, (...), concluída parcial ou totalmente, e em condições de higiene, habitabilidade e acessibilidade;(...)

b) que as fundações, as estruturas e as instalações hidráulicas, elétricas e de gás foram executadas de acordo com os projetos técnicos específicos, nominando os responsáveis técnicos pelos projetos e pela execução e informando o número da respectiva Anotação ou Registro de Responsabilidade Técnica (ART ou RRT), de cada profissional;

(...)

Art. 11. O Certificado de Conclusão será declarado nulo, por despacho do Subprefeito, no âmbito de competência das Subprefeituras, ou do Coordenador da Secretaria Municipal de Licenciamento, quando constatada uma das seguintes hipóteses:(...)

I obra ou serviço executado em desconformidade com a planta aprovada anteriormente à emissão do Certificado de Conclusão;

II ausência ou descumprimento de quaisquer requisitos que fundamentaram a sua emissão.

Parágrafo único. Ocorrendo a hipótese prevista no artigo 299 do Código Penal, o Subprefeito ou o Coordenador da Secretaria Municipal de Licenciamento noticiará o fato à autoridade policial competente, mediante ofício instruído com as cópias das informações necessárias, bem como ao Conselho Regional do profissional responsável pela execução, para aplicação das penalidades cabíveis. (...)

LEI Nº 16.050, DE 31 DE JULHO DE 2014, que aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a [Lei nº 13.430/2002](#).

Art. 23. Os objetivos urbanísticos estratégicos a serem cumpridos pelos eixos de estruturação da transformação urbana são os seguintes:

(...)

VI – garantir espaço para a ampliação da oferta de serviços e equipamentos públicos;

(...)

VIII – orientar a produção imobiliária da iniciativa privada de modo a gerar:

a) diversificação nas formas de implantação das edificações nos lotes;

b) maior fruição pública nos térreos dos empreendimentos;

c) fachadas ativas no térreo dos edifícios;

(...)

Art. 27. De acordo com os objetivos e diretrizes expressos neste PDE para macrozonas, macroáreas e rede de estruturação da transformação urbana, a legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LPUOS deve ser revista, simplificada e consolidada segundo as seguintes diretrizes:

(...)

XI – estimular a implantação de atividades de comércio e serviços nas regiões onde a densidade populacional é elevada e há baixa oferta de emprego, criando regras para a adequada convivência entre usos residenciais e não residenciais;

XII – estimular o comércio e os serviços locais, especificamente os instalados em fachadas ativas, com acesso direto e abertura para o logradouro;

(...)

Art. 176. São objetivos específicos da Política de Desenvolvimento Econômico Sustentável:

(...)

IV – incentivar o comércio e os serviços locais, especialmente os instalados em fachadas ativas, junto às ruas;

(...)

Art. 368. Projeto de lei de revisão da [Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004](#) – LPUOS deverá ser encaminhado à Câmara Municipal no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir da entrada em vigor desta lei.

§ 1º Até que seja feita a revisão da LPUOS prevista no “caput”, aplicam-se as seguintes disposições:

(...)

VIII – fora das áreas de influência dos eixos, serão consideradas não computáveis:

a) a área correspondente à circulação nos edifícios residenciais, limitada a 20% (vinte por cento) da área do pavimento;

b) a área ocupada por usos nR no pavimento ao nível da rua, nos edifícios residenciais, limitada a 20% (vinte por cento) da área do terreno.

LEI Nº 16.402, DE 22 DE MARÇO DE 2016, que disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a [Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico](#) (PDE).

Art. 4º Para o cumprimento das estratégias de ordenamento territorial previstas na [Lei nº 16.050](#), de 31 de julho de 2014 – PDE e atendimento das diretrizes estabelecidas nesta lei, os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação dos lotes serão definidos conforme as seguintes finalidades principais:

(...)

VIII - fruição pública, fachada ativa, limite de vedação do lote e destinação de área para alargamento do passeio público: ampliar as áreas de circulação de pedestres, proporcionar maior utilização do espaço público e melhorar a interação dos pedestres com os pavimentos de acesso às edificações.

LEI nº 16.642/2017, que aprova o Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo

(...)

Art. 35. O pedido de Certificado de Conclusão deve ser instruído com:

I - declaração do profissional responsável pela obra, atestando a sua conclusão e execução de acordo com as normas técnicas aplicáveis e as disposições da legislação municipal, em especial deste Código;

(...)

Art. 44. O pedido de Certificado de Segurança deve ser instruído com:

I - documentação referente ao imóvel;

II - peças gráficas do projeto simplificado das obras e serviços de adaptação propostos, assinadas por profissional habilitado;

III - declaração assinada por profissional habilitado, atestando a conformidade da edificação às disposições deste Código e legislação correlata;

(...)

Art. 67. Constatada a qualquer tempo a não veracidade das declarações apresentadas nos pedidos de que trata esta lei, aplicam-se, ao proprietário ou possuidor e profissionais envolvidos, as penalidades administrativas previstas neste Código, sem prejuízo das sanções criminais cabíveis.

§ 1º A atuação irregular do profissional deve ser comunicada ao órgão federal fiscalizador do exercício profissional.

§ 2º Caso haja elementos que indiquem a prática de infração penal, a Prefeitura comunicará o fato à autoridade policial competente.

3 – IRREGULARIDADES CONSTATADAS

Considerando que os recursos obtidos pelo pagamento da outorga onerosa do direito de construir são destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, aplicados principalmente na construção de habitação social, está havendo uma grave distorção dos objetivos, com maior prejuízo para a população de baixa renda, o que impõe uma verificação da ocorrência destas distorções em outras obras na Cidade e apuração dos prejuízos.

É grave a constatação de que está havendo renúncia de receita, pela concessão de desconto de até 20% no pagamento da outorga onerosa do direito de construir, em razão da adoção da Fachada Ativa, sem a sua efetiva realização.

Mais grave ainda é a constatação de que a metodologia estabelecida pelo Decreto nº 53.289, de 13 de julho de 2012, para a emissão do certificado de conclusão não se mostra suficiente para assegurar a correta execução da obra de acordo com o projeto apresentado, permitindo a aceitação, via eletrônica, de declaração (mesmo que falsa ou inidônea) do engenheiro responsável pela obra, sem a vistoria ou fiscalização do engenheiro da Prefeitura que ateste que a obra fora executada de acordo com o projeto apresentado.

Apenas no primeiro semestre do 2025 as receitas de Outorga Onerosa do direito de construir totalizavam valores superiores a R\$ 827 milhões. Assim, as receitas do FUNDURB podem estar sendo ilegalmente reduzidas em cifras milionárias com a concessão de benefícios a construtoras, sem a devida contrapartida e, sem que a Prefeitura faça qualquer procedimento de vistoria ou fiscalização *in loco*.

Ressaltamos que os casos a seguir elencados são meramente exemplificativos, não servindo de parâmetros estatísticos para se estabelecer a frequência de ocorrência dessas ilegalidades, e sim para comprovar o descumprimento da referida legislação, sem nenhum benefício à população do entorno e locupletamento pelos proprietários.

3.1 - ALVARÁ DE APROVAÇÃO DE EDIFICAÇÃO NOVA 2019-13133-02

O primeiro caso analisado encontra-se na Av. República do Líbano, Rua Gaivota e Alameda dos Jaúnas. Trata-se do Edifício denominado Oscar, onde segundo documento do alvará de aprovação, foram aprovados os seguintes usos não residenciais (nR) a serem instalados no térreo com o benefício da fachada ativa:

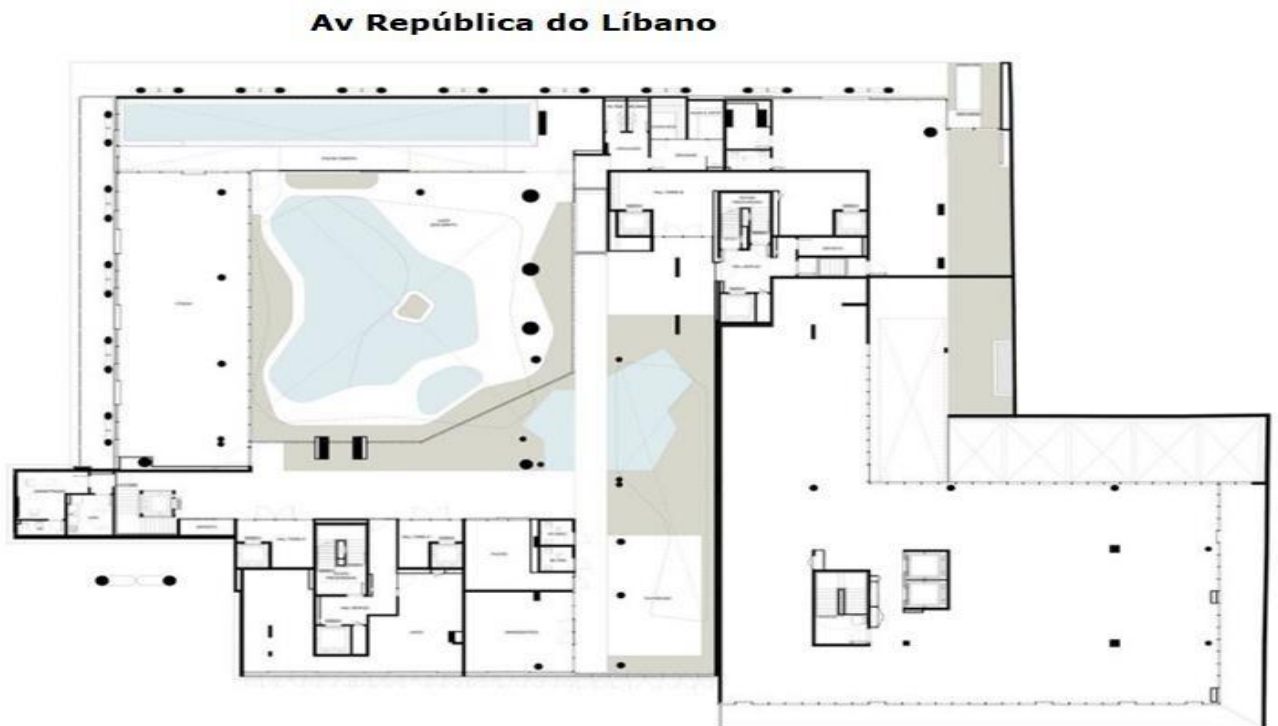
- 01 Unidade Uso Nr1-10, com acesso pela Rua Gaivota;
- 01 Unidade Uso Nr1-15 com acesso pela Alameda dos Jaúnas;
- 01 unidade Uso Nr1-6 com acesso pela Alameda dos Jaúnas e
- 01 Unidade Uso Nr1-2 com acesso pela Av. República do Líbano.

Conforme o Alvará de Aprovação a área equivalente aos usos não residenciais listados é de 992 metros quadrados, correspondendo a um desconto no pagamento da outorga onerosa do direito de construir equivalente a 992 metros quadrados como contrapartida a adoção da Fachada Ativa.

Ocorre que ao observarmos a obra após sua execução não encontramos os espaços destinados aos usos listados. Na fachada da Av. República do Líbano, conforme mostra foto (1), não há nada que se compare aos parâmetros definidos como Fachada Ativa.



Além disso, ao observarmos a planta do pavimento térreo notamos que, neste espaço, voltado para a Av. República do Líbano existe uma piscina.



Nas demais fachadas do edifício também não foram encontrados os usos não residenciais aprovados.

Portanto, houve a concessão de um benefício sem que a contrapartida prevista fosse cumprida.

Foi concedido desconto no pagamento da outorga onerosa do direito de construir e os usos não residenciais não foram construídos.

Foi concedido o certificado de conclusão para a obra sem que a mesma estivesse de acordo com o projeto aprovado o que leva a crer que a declaração do engenheiro responsável pode não ser verdadeira e que não houve qualquer fiscalização ou verificação por parte da Prefeitura.

3.2 - ALVARÁ DE APROVAÇÃO DE EDIFICAÇÃO NOVA 2019-04442-00

O segundo projeto analisado encontra-se na Rua Domingos Augusto Setti. Trata-se de um edifício residencial com usos não residenciais aprovado no térreo com o benefício da Fachada Ativa:

- NR1-2: Comércio de alimentação de pequeno porte, com lotação de até 100 lugares e
- NR1-3: Comércio diversificado de âmbito local.



Notamos que no pavimento térreo voltado para a Rua Domingos Augusto Setti existe área destinada aos usos não residenciais aprovados, mas os usos não foram instalados, sendo usados pelo condomínio com outra finalidade

O condomínio tem acesso por uma outra rua, a Rua João Luis Vives onde foi aprovado um dos usos não residenciais listados. Neste local encontra-se instalado um café conforme aprovado, mas chama atenção pelo fato de não estar no pavimento térreo conforme prevê a Lei.



Este projeto contou com uma redução de 753,75 metros quadrados no cálculo da outorga onerosa do direito de construir como contrapartida à adoção da Fachada Ativa. Neste caso constata-se que a obra foi executada conforme o projeto aprovado, mas o uso não residencial não foi implantado na área prevista. Também uma forma de distorção na aplicação do benefício.

3.3 - ALVARÁ DE APROVAÇÃO DE EDIFICAÇÃO NOVA 2019-09699-00

O terceiro projeto em análise encontra-se na Av. Afonso Mariano Fagundes. Neste caso houve redução de 120,12 metros quadrados no cálculo da outorga onerosa pela aplicação da fachada ativa.

Neste projeto é possível reconhecer a área destinada a aplicação da fachada ativa conforme estabelece a Lei, utilizando fechamento em vidro com acesso pelo passeio público mas pode-se notar que por trás do fechamento em vidro há fechamento em alvenaria, o que indica que o local está sendo usado com outra finalidade e não como equipamento social de uso misto conforme consta no alvará de aprovação.



3.4 - CERTIFICADO DE CONCLUSÃO 2024-80363-00

Foi constatado caso em que o certificado de conclusão foi emitido sem que houvesse a conclusão da obra. Isto porque as construtoras têm obrigações contratuais relativas ao prazo de finalização e entrega das unidades vendidas e, em caso de atraso, ficam sujeitas a ações judiciais e multas.

Trata-se de um conjunto de edifícios localizados na Av. Ricardo Jafet e Rua Vergueiro que deu origem ao processo SEI 6510.2023/0020432-7 motivado pelo pedido de informação de vereador da Câmara Municipal de São Paulo. Em relatório da fiscalização contido neste processo fica evidente a expedição do certificado de conclusão sem que a obra tivesse sido concluída.

O documento “CERTIFICADO DE CONCLUSÃO 2024-80363-00 - TF 57 EMPREENDIMENTO IMOBILIARIO LTDA” pode ser consultado em: https://diariooficial.prefeitura.sp.gov.br/md_epubli_visualizar.php?TcbK0a3aW_PthoznV5sjkhgCQUImYYsJdDFro_JXkRigE34WMqYY4nH5piQeUhlZZ9Ec026_jChBmgWY2yX3hoPt2lmVhrkaX2YPgUpJ9ykb6G-V15PE7Hu3P1lyTPJ

Observação: Certificado expedido em **19.06.2024** onde consta:

“5) O presente certificado foi expedido mediante a apresentação de declarações e documentos que atestam a conclusão total da obra e o atendimento de todas as notas e ressalvas constantes do Alvará de Aprovação e Execução.”

Em **27.07.2023** foi aberto o PROCESSO 6510.2023/0020432-7 no âmbito da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, cuja consulta pode ser feita no seguinte link: https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_pesquisar.php?acao_externa=protocolo_pesquisar&acao_origem_externa=protocolo_pesquisar&id_org_ao_acesso_externo=0

Esse Processo foi aberto, considerando a solicitação de vereador da Câmara Municipal de São Paulo para que fosse feita uma fiscalização “in loco” com o intuito de dirimir dúvidas acerca de possíveis irregularidades referentes a esse empreendimento.

Após a emissão do Certificado de Conclusão (em 19.06.2024), o empreendimento foi vistoriado pela Equipe Técnica de Fiscalização SP/VM – CPDU – STF em 06.08.2024, quando foi constatado que **“as obras não estão totalmente concluídas”**. Os registros fotográficos feitos pela equipe de fiscalização à época não deixam dúvidas de que o Certificado de Conclusão do empreendimento não poderia ter sido expedido à época.

As fotos da vistoria feitas à época podem ser vistas no seguinte link:
https://diariooficial.prefeitura.sp.gov.br/md_epubli_visualizar.php?ixVmN8duYTt0O_T4bE-dFneEgR6EydnlUhn59U8cl35fdqNfHHGP-73VBCTXIlyb0uNKTsmgm8yzmRHDVBNzYyYTYN7vBM0clDV6Kj2C6dFs3occkHi7dSC8OEoH PHgq

Em razão do relatório de vistoria os CERTIFICADOS DE CONCLUSÃO foram SUSPENSOS em 13.09.2024.
https://diariooficial.prefeitura.sp.gov.br/md_epubli_visualizar.php?gDGPf_lwjotlaGqklz6n_l4Ay7Y3Df3rCnQY0BouYau-1GFXwSVyYixmVAuwvdPA8v-5tNWwroQG4y7Jk-FBwA,,

Apenas em 13.01.2025 foram **revigorados** os efeitos do Certificado de Conclusão nº 2024/80363-00 e Certificado de Conclusão nº 2024/80363-01.
https://diariooficial.prefeitura.sp.gov.br/md_epubli_visualizar.php?fbzwVbefqfnFhwW6Uqm-bGRicuX6goZ-FiDbPw60lqJ72c_OBEzqvKxxVXQql8rbEaN2hE7TAgP6ezLx2OvBDw,,

4 – DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, resta clara a necessidade de maior fiscalização na execução da obra e no procedimento de expedição do respectivo Certificado de Conclusão por parte do poder público.

Está havendo desvirtuamento no uso de áreas cobertas e construídas decorrentes dos incentivos à construção civil denominadas “Fachada Ativa”; resultando em locupletamento ilícito de construtoras e particulares, prejuízos financeiros e urbanísticos para a prefeitura e para toda a população paulistana e, sobretudo para a população de baixa renda em decorrência da redução de recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, aplicados principalmente na construção de habitação social.

Da mesma forma, a expedição do Certificado de Conclusão sem que a obra tenha sido concluída decorre de declaração falsa e dolosa do profissional responsável pela obra, ação passível de penalidades administrativas e penais, com vistas à obtenção de vantagens financeiras para a empresa e prejuízos de diversas naturezas (financeiras, morais etc) aos adquirentes desses imóveis.

Assim, considerando os atos ilegais praticados pelas empresas de construção civil com vistas à obtenção de vantagens financeiras, REQUEREMOS que, por iniciativa dessa D. Promotoria, sejam tomadas as providências no sentido de:

- a) Determinar a avaliação “*in loco*”, por técnicos habilitados, quanto à efetiva adoção da “fachada ativa” nos respectivos projetos aprovados, nos moldes estabelecidos pela legislação pertinente;
- b) Determinar a apuração do montante dos prejuízos financeiros decorrentes do desvirtuamento do uso de espaços destinados à “fachada ativa”, beneficiado com desconto no pagamento da outorga onerosa do direito de construir beneficiando a construtora;
- c) Ajuizamento de ação judicial, em face da Administração Pública, em especial contra o Prefeito da Cidade de São Paulo - Sr. Ricardo Nunes e a Secretária Municipal de Urbanismo e Licenciamento - Sra. Elisabete França, pela inépcia na efetiva fiscalização das obras.
- d) Responsabilização dos profissionais envolvidos nas ilegalidades e, conforme previsto na Lei nº 16.642/201, art. 67, §1º, a comunicação ao órgão federal fiscalizador do exercício profissional e;
- e) Ressarcimento dos prejuízos apurados.

São Paulo, 03 de novembro de 2025.

LUNA ZARATTINI BRANDÃO

Líder da Bancada de Vereadores do Partido dos Trabalhadores
na Câmara Municipal de São Paulo