



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE RONDÔNIA

SGCE

Secretaria-Geral de
Controle Externo

RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL

SECRETARIA MUNICIPAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, HABITAÇÃO E URBANISMO DE
PORTO VELHO - SEMUR

PROCESSO: 1537/2021/TCE-RO

RELATOR: CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

Exercício de
2021

Secretário-Geral de Controle Externo

Marcus Cézar Santos Pinto Filho

Secretário Executivo

Francisco Barbosa Rodrigues

Supervisor da Auditoria

Bruno Botelho Piana

Equipe de Auditoria

Manoel Fernandes Neto (Coordenador)

Vanessa Pires Valente (Membro)

Fernando Bordignon (Membro)

Rodrigo Ferreira Soares (Especialista)

Caroline Batista Batisti (Estagiária)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9

PROCESSO	01537/2021-TCE-RO
UNIDADE JURISDICIONADA	Prefeitura Municipal de Porto Velho – RO
INTERESSADO(S)	Prefeitura Municipal de Porto Velho Secretaria Municipal de Regularização Fundiária, Habitação e Urbanismo de Porto Velho – RO (Semur) Secretaria Municipal de Fazenda de Porto Velho – RO (Semfaz)
CATEGORIA	Auditoria e Inspeção
SUBCATEGORIA	Auditoria Operacional
ASSUNTO	Auditoria Operacional no Licenciamento de Obras do Município de Porto Velho.
RESPONSÁVEL(IS)	Hildon de Lima Chaves – CPF n. 476.518.224-04 – Prefeito Municipal de Porto Velho – RO Edemir Monteiro Brasil Neto – CPF n. 834.950.702-06 – Secretário Municipal de Regularização Fundiária, Habitação e Urbanismo de Porto Velho
RELATOR	Conselheiro Valdivino Crispim de Souza



SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	4
1.1	Objetivo	5
1.2	Objeto.....	5
1.3	Antecedentes	5
1.4	Metodologia	6
1.5	Escopo da auditoria.....	10
1.6	Questões	11
1.7	Critérios	12
1.8	Limitações	12
2	VISÃO GERAL.....	13
3	A POLÍTICA DO LICENCIAMENTO DE OBRAS NO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO.....	22
3.1	Da governança da política pública do licenciamento de obras	22
3.2	Da análise dos processos e da concessão de licenças	41
3.3	Dos efeitos da política sobre o desenvolvimento econômico de Porto Velho.....	64
4	ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES.....	74
5	CONCLUSÃO	74
6	PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO	76



LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Quantidade de licenças emitidas por responsável técnico.	54
Tabela 1 - Técnicas de Diagnóstico da Auditoria.....	7
Tabela 2 - Técnicas de Coleta e Análise de Dados.....	8
Tabela 3 - Legislação Principal sobre Política Urbana em Porto Velho.....	24
Tabela 4 - Licenças de obras - Tempo Médio de Emissão.....	58
Tabela 5 - Habite-se - Tempo Médio de Emissão.....	58
Figura 1 - Ciclo da Auditoria Operacional.....	6
Figura 2 - Linha do Tempo da ANOp – Obras	9
Figura 3 - Legislação Principal sobre Política Urbana	16
Figura 4 - Organograma Semur	18
Figura 5 - Número de procedimentos necessários para obtenção de alvará de construção nos estados brasileiros, observadas as capitais.	19
Figura 6 - Componentes da Avaliação da Governança de Políticas Públicas	21
Figura 7 - Linha do tempo da legislação urbana em Porto Velho	25
Figura 8 - Legislação Urbanística que permanece desatualizada após contratação do IBAM	26
Figura 9 - Legislação Acessória sobre o Licenciamento de Obras em Porto Velho.....	28
Figura 10 - Pedidos sujeitos à análise do Deli.....	30
Figura 11 - A posição da Secretaria Geral de Governo no âmbito da Política de Licenciamento de Obras	36



1 INTRODUÇÃO

Este relatório trata da Auditoria Operacional (ANOp) realizada na Prefeitura de Porto Velho, tendo por objeto a política pública do licenciamento de obras.

2. O relatório se encontra estruturado com o **primeiro capítulo** dispondo sobre a **introdução**, em que constam os dados essenciais relativos ao objetivo, objeto, antecedentes, escopo, questões e subquestões, critérios, metodologia e limitações da auditoria.

3. No **segundo capítulo** consta a **visão geral do tema**, no qual a política do licenciamento de obras é abordada com o escopo em Porto Velho, com destaque na relevância do assunto para o desenvolvimento econômico da Capital Rondoniense, bem como sobre a necessidade de aprimorar a referida política pública do licenciamento de obras para atingimento de suas finalidades.

4. No **terceiro capítulo** está inserido propriamente o **resultado da execução** do objetivo da auditoria, que busca avaliar em que medida o processo de licenciamento de obras de Porto Velho obedece aos critérios de eficiência, efetividade, eficácia e economicidade e equidade, e contribui com o desenvolvimento ordenado do Município.

5. O terceiro capítulo está dividido em três subcapítulos, sendo que cada um trata de uma questão de auditoria, resumidamente: 1) governança da política pública do licenciamento de obras; 2) da análise dos processos e da concessão de licenças; e 3) dos efeitos da política sobre o desenvolvimento econômico de Porto Velho.

6. Cada uma das três questões de auditoria contém as suas respectivas subquestões, em que se encontram os detalhamentos necessários para captar informações úteis e evidências que irão responder às questões.

7. O **quarto capítulo** aborda a análise e posicionamento técnico quanto à eventual **manifestação dos gestores** acerca dos resultados encontrados pela auditoria.

8. O **quinto capítulo** cuida da **conclusão da auditoria**, em que são delineados os achados evidenciados na execução, mediante testes metodológicos confrontados com os critérios selecionados para a fiscalização.

9. Por fim, no **sexto capítulo** são feitas as **propostas de encaminhamentos** necessárias à condução do próximo passo da auditoria e seguimento do seu curso, com vistas ao alcance do seu objetivo, consoante delineado no Planejamento Estratégico do TCE-RO.



1.1 Objetivo

10. O objetivo geral da auditoria busca avaliar em que medida o processo de licenciamento de obras de Porto Velho obedece aos critérios de eficiência, efetividade, eficácia, economicidade e equidade, e contribui com o desenvolvimento ordenado do Município.

1.2 Objeto

11. O objeto da fiscalização está estritamente relacionado ao problema de auditoria identificado, em que se procura investigar como é realizada a gestão e governança da política pública do licenciamento de obras em Porto Velho e de que forma isso impacta na prestação do serviço ao usuário, assim como no desenvolvimento ordenado e econômico do Município.

1.3 Antecedentes

12. A presente auditoria operacional teve origem no Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO), estabelecido para o período 2021-2028¹, que exige que as auditorias devem ser associadas **ao aprimoramento da governança e gestão dos recursos públicos** e a benefícios sociais relevantes, sejam para ampliar o acesso ou para **melhorar a qualidade das políticas públicas**.

13. O trabalho tem total aderência aos eixos estratégicos que nortearão a instituição nos próximos anos, visto que serão avaliadas as **políticas públicas estratégicas para promover o bem-estar e preparar a sociedade para o futuro com foco** na educação e na **melhoria do ambiente de negócios da região**; e a governança e a gestão pública com o viés de fortalecer os mecanismos de integridade e combate à corrupção.

14. O eixo que trata especificamente sobre o Desenvolvimento Econômico Sustentável tem como prioridade a desburocratização e a liberdade econômica com o fim de aprimorar os processos para abertura de novos negócios, além do equilíbrio fiscal e a transparência, que resulta na prestação de contas e responsabilização para aumentar a competitividade do Estado e sua capacidade de atrair novos investimentos.

15. Não há registro, no âmbito do TCE-RO, de auditoria da mesma natureza e sobre o mesmo objeto, muito em virtude da mudança de atuação da Corte nos últimos

¹ Plano Estratégico do TCE-RO para 2021/2028. Disponível em <<https://tcero.tc.br/2021/09/08/plano-estrategico-2021-2028/>> . Acesso em: 10.09.2021.

anos, que tem voltado sua preocupação para a efetividade das políticas públicas, que é o fim precípua da aplicação dos recursos públicos.

16. Com vistas a executar e reunir os atos inerentes a presente auditoria operacional, devidamente aprovada e incluída no Plano Integrado de Controle Externo – PICE vigente, foi autuado o processo eletrônico n. 1.537/2021 e designada equipe de fiscalização, conforme Portaria n. 109/2021, que foi retificada pela Portaria n. 160/2021 e alterada quanto ao prazo pela Portaria n. 302/2021.

1.4 Metodologia

17. A auditoria operacional é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento (ISSAI 3000/17).

18. O ciclo da auditoria operacional (**Figura 1**) consiste nas fases de planejamento, execução e relatório, além do monitoramento, etapa posterior que objetiva analisar as ações corretivas adotadas pela entidade auditada com base nas deliberações oriundas do Tribunal de Contas, com o objetivo de aferir seus efeitos.

Figura 1- Ciclo da Auditoria Operacional



Fonte: Manual de Auditoria Operacional (TCU, 2020)



19. Na fase de planejamento o auditor deve desenvolver os procedimentos a serem usados para coletar evidências de auditoria suficientes e apropriadas, que auxiliem na construção das questões de auditoria e na elaboração da matriz de planejamento (trata-se de quadro-resumo das informações relevantes do planejamento de uma auditoria e orienta a equipe na fase de execução).

20. Ao contrário das auditorias de conformidade e financeiras, que adotam padrões relativamente fixos, as auditorias operacionais, devido à variedade e complexidade das questões tratadas, empregam ampla seleção de métodos de avaliação e investigação de diferentes áreas do conhecimento.

21. Na fase de planejamento da presente auditoria, foram empregues as seguintes técnicas:

Tabela 1 - Técnicas de Diagnóstico da Auditoria

Técnica de Diagnóstico	Objetivo
Análise <i>Stakeholder</i>	Identificar principais grupos de interesse (atores interessados). Identificar opiniões e interesses conflitantes.
SWOT	Identificar as forças e fraquezas do ambiente interno do objeto da auditoria e as oportunidades e ameaças do ambiente externo. Identificar possíveis áreas a investigar.
Diagrama de Verificação de Riscos (DVR)	Identificar fatores de risco e conhecer a capacidade organizacional (controles) para o seu gerenciamento.

Fonte: Manual de Auditoria Operacional (TCU, 2020)

22. Cabe destacar que, por meio da aplicação da análise *stakeholder*, determinados atores foram identificados, os quais se agrupam em:

- I. **Órgãos Governamentais** – a) Secretaria Municipal de Regularização Fundiária, Habitação e Urbanismo (Semur); b) Secretaria Municipal de Fazenda de Porto Velho (Semfaz); c) Secretaria Geral de Governo da Prefeitura de Porto Velho-RO (SGG); d) Secretaria Municipal de Meio Ambiente (Sema); e) Secretaria



Municipal de Trânsito, Mobilidade e Transportes (Semtran); f) Secretaria Municipal de Planejamento Orçamento e Gestão (Sempog); g) Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Rondônia (CBMRO); h) Superintendência Municipal de Tecnologia da Informação e Pesquisa (SMTI); e, i) Agência de Desenvolvimento de Porto Velho-RO (AGDPVH);

- II. **Órgãos Não Governamentais** – a) Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Rondônia (Cau-RO); b) Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Rondônia (Crea-RO); c) Sindicato dos Engenheiros de Rondônia (Senge-RO); d) Sindicato da Indústria da Construção Civil de Rondônia (Sinduscon-RO); e, e) Conselho Regional de Corretores de Imóveis de Rondônia (Creci-RO).

23. Durante a fase de execução da auditoria, foram utilizadas as seguintes técnicas de coleta e análise de dados, dando especial ênfase à coleta de **71 (setenta e um) processos** oriundos das secretarias abrangidas na fiscalização (Semur e Semfaz), visando à expedição de **‘licença de obras’** e **‘habite-se’**, todos coletados de maneira amostral pela equipe de auditoria²:

Tabela 2 - Técnicas de Coleta e Análise de Dados

Técnica de Coleta de Dados	Técnica de Análise de Dados
a) Revisão documental	Análise de conteúdo
b) Entrevistas	Estatística descritiva
c) Observação direta	Triangulação
d) Grupo focal	
e) Aplicação de questionário com os usuários da política de licenciamento	

Fonte: Manual de Auditoria Operacional (TCE-RO, 2016)

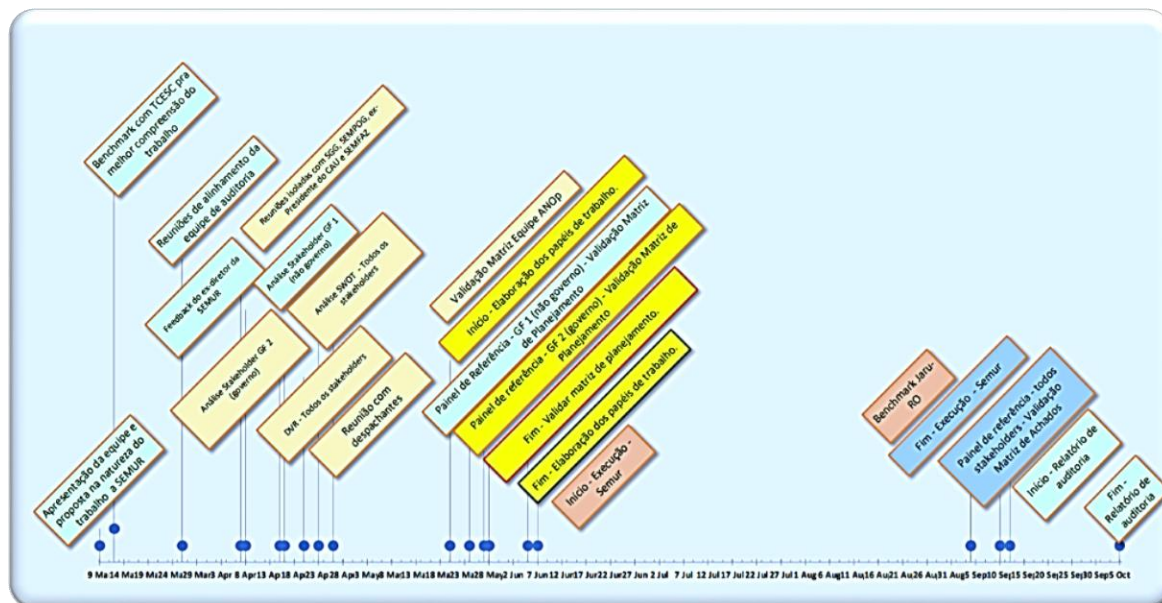
24. Vale dizer que também foram aplicados dois **painéis de referência** junto com todos os *stakeholders* envolvidos, tanto na fase final do planejamento, ou seja, quando da

² Dentre as licenças e habite-se emitidos no período de 01.01.2017 a 24.05.2021 pela Semur foram selecionados 66 processos (IDs 1108733 e 1108734), solicitados à Semur e à Semfaz, a depender do local de arquivo no momento da solicitação. Com a finalidade de se avaliar uma amostra tão heterogênea quanto possível, foram utilizados os seguintes filtros, sendo gerados para cada um deles de 2 a 15 processos: i) grandes obras comerciais; ii) obras residenciais localizadas em mesmo condomínio; iii) obra residencial cujo andamento do processo apresentou a observação “decadência de ISS” no site de consulta de protocolo (<https://apps.portovelho.ro.gov.br/transparencia/protocolo>); iv) processos cujo responsável técnico do projeto era também servidor lotado no DELI/Semur e cuja duração do trâmite foi muito superior ou muito inferior à média dos demais processos naquele ano; v) seleção aleatória por sorteio. Dentre os solicitados alguns processos de licença foram fornecidos à equipe com os seus respectivos processos de habite-se e vice-versa, aumentando a amostra. Essa seleção resultou em amostra de 71 processos.

validação da matriz de planejamento, assim como na fase que encerrou a execução da auditoria, quando da validação da matriz de achados³.

25. Na **Figura 2**, tem-se os principais marcos temporais da evolução da auditoria:

Figura 2 - Linha do Tempo da ANOp – Obras



Elaboração: equipe técnica do TCE-RO - CECEx9

26. Importante destacar que a auditoria operacional não tem o foco precípua na identificação de possível fraude e/ou condutas que ensejem responsabilização de gestores da Unidade Jurisdicionada, todavia, de acordo com as boas práticas de auditoria, caso a equipe de auditoria se depare ao longo do processo de fiscalização com essa possibilidade, é recomendável que se aparte do processo da ANOp e apure as irregularidades em processo de controle distinto.

27. Nesse sentido, destaca-se, desde já, que durante o processo fiscalizatório, a equipe de auditoria identificou, possivelmente em decorrência da ausência de uma sistemática de controle interno apropriada, fortes indícios quanto à ocorrência de possíveis condutas fraudulentas durante os processos para concessão das licenças de obras e habite-se fiscalizados, que ensejam possível apuração probatória específica, razão pela qual os atos relacionados a referidos indícios serão apartados deste processo e, encaminhados para a eventual análise e adoção das medidas cabíveis, conforme orientam as normas internas do TCE-RO⁴.

³ A matriz de achados propicia compreensão homogênea dos achados e seus elementos constitutivos pelos integrantes da equipe de auditoria e demais interessados.

⁴ Vide processo SEI n. 7597/2021 (SIGILOS).



28. Por fim, este trabalho de auditoria pautou-se pelas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) e pelas normas do TCE-RO.

1.5 Escopo da auditoria

29. Por meio das técnicas aplicadas na fase de planejamento da auditoria, chegou-se em uma matriz de risco, na qual foram identificados os pontos mais sensíveis e merecedores da atenção da auditoria, que foram os relacionados à gestão e governança da política do licenciamento de obras.

30. O escopo das ações foi concentrado, então, na Secretaria Municipal de Regularização Fundiária, Habitação e Urbanismo de Porto Velho (Semur) onde se inicia e finaliza o processo de licenciamento de obras, bem como sobre a Prefeitura de Porto Velho, que tem papel primordial na governança da política pública, dada a necessidade de coordenação do macroprocesso e definição do marco legal que regula a política pública.

31. Foi concedida também a devida atenção com relação ao processo de habite-se, que perpassa a Secretaria Municipal de Fazenda de Porto Velho (Semfaz), onde a equipe de auditoria coletou amostra de processos de habite-se e avaliou o ambiente de controle.

32. No entanto, não foi alvo de exame da auditoria o processo de concessão das licenças ambientais (de responsabilidade da Secretaria Municipal de Meio Ambiente – Sema); das licenças de trânsito (de responsabilidade da Secretaria Municipal de Trânsito – Semtran); assim como do alvará do Corpo de Bombeiros do Estado de Rondônia (CBM-RO)⁵, uma clara limitação, tendo em vista que, para que a licença de obras seja concedida, é necessário, muitas vezes que sejam juntadas no processo.

33. Em outras palavras, o escopo desta auditoria teve uma abordagem mais transversal, e não utilizou da técnica de auditoria conhecida como “mapeamento de processos”, ferramenta utilizada para conhecer o funcionamento de processos de trabalho, bem como identificar oportunidades para racionalização e aperfeiçoamento dos mesmos.

34. Resta dizer que, quando do encaminhamento do eventual plano de ação, conforme previsto pela Resolução n. 228/2016/TCE-RO, haverá a necessidade de articulação desses órgãos, o que apontará para a revisão dos processos de trabalho, obtendo a auditoria, indiretamente, uma repercussão geral de escopo mais amplo.

⁵ Existe a previsão de atuação de outros órgãos, conforme o caso.



1.6 Questões

35. Encerrada a fase do planejamento da auditoria, que culminou na matriz de planejamento (ID 1094768), foram formuladas 3 (três) questões de auditoria (QA), com suas respectivas subquestões. Frise-se que as perguntas derivaram da análise de risco coletada através das técnicas de auditoria utilizadas nas dinâmicas com todos os *stakeholders*, que apontaram para os principais riscos.

A governança da política pública do licenciamento de obras em Porto Velho está implementada adequadamente, de maneira a impulsionar os resultados organizacionais? (QA1)

36. Para ajudar a responder a QA1, foram formuladas 3 (três) subquestões de auditoria:

[Q.1.1]: O marco regulatório com respeito ao licenciamento de obras é coerente, está compilado e busca a simplificação do processo?

[Q.1.2]: A política do licenciamento de obras em Porto Velho está institucionalizada adequadamente, tendo objetivos e metas definidos de maneira precisa, e permitindo a avaliação dos resultados?

[Q.1.3]: Em que medida os órgãos envolvidos no licenciamento de obras em Porto Velho possuem capacidade organizacional e recursos suficientes para o adequado desenvolvimento de suas ações?

A análise dos processos de licenciamento de obras de Porto Velho é orientada de forma a se preservar a segurança jurídica e está alinhada aos princípios da eficiência, economicidade, efetividade, equidade e eficácia? (QA2)

37. Para ajudar a responder a QA2, foram formuladas 2 (duas) subquestões de auditoria:

[Q.2.1]: O processo de solicitação e concessão de licença de obras é realizado de forma eficiente e transparente ao cidadão?

[Q.2.2]: A análise dos processos de licenciamento de obras pelos servidores públicos municipais é realizada de forma previsível e razoável, em atendimento aos princípios da equidade e eficiência?

A política pública do licenciamento de obras é executada de modo a fomentar, ou a não prejudicar o ambiente de negócios e o desenvolvimento econômico e urbanístico do Município de Porto Velho? (QA3)



38. Para ajudar a responder a QA3, foram formuladas 2 (duas) subquestões de auditoria:

[Q.3.1]: A política de licenciamento de obras facilita o desenvolvimento econômico do Município de Porto Velho?

[Q.3.2]: A política do licenciamento de obras propicia, com efetividade, a regularização de imóveis, com o intuito de contribuir com o crescimento ordenado do Município?

1.7 Critérios

39. Critérios de auditoria são as referências usadas para avaliar o objeto selecionado. Em auditorias operacionais, a escolha do critério é mais flexível do que nos outros tipos de auditoria, podendo envolver referenciais aceitos para o objeto sob análise, como padrões, boas práticas e valores profissionais.

40. Neste trabalho, os principais critérios utilizados foram alguns referenciais, tais como o **Doing Business 2021** (Banco Mundial, 2021), bem como o **Referencial para Avaliação da Governança de Políticas Públicas**, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em 2014.

41. Além disso, algumas leis no âmbito da administração pública federal também foram utilizadas, dentre elas cabendo citar a Lei Federal n. 13.874/2019 (**Lei da Liberdade Econômica**) e a Lei Federal n. 13.726/2018 (**Institui o Selo de Desburocratização e Simplificação**).

1.8 Limitações

42. A principal limitação imposta à equipe de auditoria foi a impossibilidade de dedicação exclusiva dos auditores para a realização deste trabalho, que acabaram se dividindo com outros trabalhos de fiscalização ao longo do período⁶. Além disso, a equipe só pôde contar com o apoio de Auditor de Controle Externo, com Especialidade em Engenharia, e de Auditor do Tesouro Municipal, com Especialista na Área Tributária, apenas no final da fase de planejamento, o que acarretou a necessidade da prorrogação de prazos para entrega dos produtos da fiscalização.

⁶ Cite-se as fiscalizações conjuntas com o TCU: Sinapse e ANOp no sistema tributário.



2 VISÃO GERAL

43. O Desenvolvimento Econômico Sustentável foi definido como um dos eixos de prioridades estratégicas pelo TCE-RO em seu Plano Estratégico 2021-2028 (PE-TCE-RO 2021-2028). Esse eixo abarca a avaliação das políticas públicas com foco na desburocratização e liberdade econômica, com o fim de aprimorar os processos para abertura de novos negócios. Também abrange avaliações voltadas para a transparência e *accountability* com a finalidade de aumentar a competitividade do Estado e sua capacidade de atrair novos investimentos.

44. Nesse contexto insere-se o setor da construção como um importante componente da economia brasileira, tendo representado 3,3% do PIB nacional em 2020. Em termos de geração de emprego, esse setor empregava 7,3% e 7,8% da força de trabalho ocupada nacional e do estado de Rondônia, respectivamente⁷, em junho de 2021. Não obstante a representatividade econômica atual da construção, a atividade sofreu severos efeitos das crises econômicas recentes, registrando uma contração de 9,4% de 2015 a 2017⁸ a nível nacional. **De acordo com o Banco Mundial, o alívio da carga regulatória envolvida no processo de obtenção de alvarás de construção poderia reforçar a recuperação desse setor.**

45. Por ser um segmento intensivo em mão de obra, o seu desenvolvimento tem elevado potencial de geração de emprego e renda. Conforme observado em estudo⁹, para cada R\$ 1,00 gasto na construção de uma habitação são gerados R\$ 2,46 em investimentos, R\$1,12 em aumento do PIB e R\$ 0,62 em arrecadação de tributos.

46. No entanto, a regulamentação pesada pode dificultar o investimento e o emprego na construção e, ainda, funcionar como incentivo para execução de obras irregulares, comprometendo, inclusive, a segurança da edificação¹⁰.

47. Nesse sentido, verifica-se que a desburocratização do licenciamento de obras é componente de suma importância para o desenvolvimento econômico de qualquer região. Portanto, sendo a cidade de Porto Velho, capital de Rondônia, o escopo da presente auditoria, **urge a simplificação e a modernização desse processo de licenciamento como**

⁷ Disponível em:

<https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Quadro_Sintetico/2021/pnadc_202102_trimestre_quadroSintetico.pdf>. Acesso em: 30.09.2021.

⁸ Banco Mundial. Disponível em: <<https://portugues.doingbusiness.org/pt/reports/subnational-reports/brazil>>. Acesso em: 05.08.2021.

⁹ CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção e SENAI - “A importância da Construção Civil”. Disponível em: <<https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2021/07/informativo-economico-importancia-construcao-civil-final-julho-2021.pdf>>. Acesso em: 11.10.2021.

¹⁰ Vide Nota 8.



forma de se alavancar o progresso desta cidade e, como consequência, de se caminhar em direção a um dos eixos do Plano Estratégico desta Corte de Contas (PE-TCE-RO 2021-2028).

48. Dentro deste panorama, entrou em vigor a **Lei Federal n. 13.726/2018**, que busca racionalizar atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios mediante a supressão ou a simplificação de formalidades ou exigências desnecessárias ou superpostas. Em outras palavras, **o objetivo da lei é diminuir entraves desnecessários nas relações que os cidadãos e as empresas mantêm com o poder público** em todos os níveis.

49. Existem aspectos interessantes na nova lei voltados a evitar que nas relações cidadão/poder público o “custo econômico ou social”, tanto para o erário como para o cidadão, seja superior ao eventual risco de fraude. Nesse sentido, foi instituído o **Selo de Desburocratização e Simplificação**, conforme previsão em seu art. 7º (destaque nosso):

[...]

Art. 7º É instituído o Selo de Desburocratização e Simplificação, destinado a reconhecer e a estimular projetos, programas e práticas que **simplifiquem o funcionamento da administração pública e melhorem o atendimento aos usuários dos serviços públicos** [...], observados os seguintes critérios:

I - a racionalização de processos e procedimentos administrativos;

II - a eliminação de formalidades desnecessárias ou desproporcionais para as finalidades almejadas;

III - os ganhos sociais oriundos da medida de desburocratização;

IV - a redução do tempo de espera no atendimento dos serviços públicos;

V - a adoção de soluções tecnológicas ou organizacionais que possam ser replicadas em outras esferas da administração pública.

[...]

50. A Lei n. 13.726/2018 estimula, ainda, que os Poderes em todos os níveis criem grupos setoriais de trabalho com o objetivo de identificarem, nas respectivas áreas de atuação, dispositivos legais ou regulamentares que prevejam **exigências descabidas ou exageradas** ou **procedimentos desnecessários ou redundantes** e sugerir medidas legais ou regulamentares que visem a eliminar o **excesso de burocracia**.

51. Importante destacar o binômio “melhoria do atendimento aos usuários dos serviços públicos” e a “simplificação” dos procedimentos administrativos, com vistas a diminuir a burocracia.



52. Outro importante marco é a **Lei Federal n. 13.874/2019 – a Lei da Liberdade Econômica** –, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do **Estado como agente normativo e regulador**, nos termos do caput do art. 174 da Constituição Federal¹¹.

53. De acordo com Roberto Pfeiffer¹², a interpretação sistemática da lei permite identificar que o seu objetivo primordial, ao estabelecer a declaração dos direitos da liberdade econômica, foi o de promover a livre iniciativa, impondo **limites à regulação estatal** (evitando o abuso do poder regulatório) da atividade econômica e conferir ampla liberdade no âmbito das relações empresariais e civis.

54. Por fim, considerando, ainda, o anseio de mitigar o impacto regulatório na Administração Pública, vale destacar o **Decreto n. 10.411/2020**, que regulamenta a **análise de impacto regulatório**, previsto no *caput* do art. 5º da Lei da Liberdade Econômica, *in verbis* (destaque nosso):

[...]

Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, **serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório**, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo **para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico**.

[...]

55. Por **análise de impacto regulatório**, entende-se o procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão.

56. Evidentemente, esse conjunto normativo não tem por objetivo derribar uma cultura formalista e burocrática impregnada na administração pública brasileira, afinal, não se altera uma realidade simplesmente por meio de lei, mas ele procura apontar para a necessidade de revisita-la. Assim, os órgãos de controle podem exercer papel destacado,

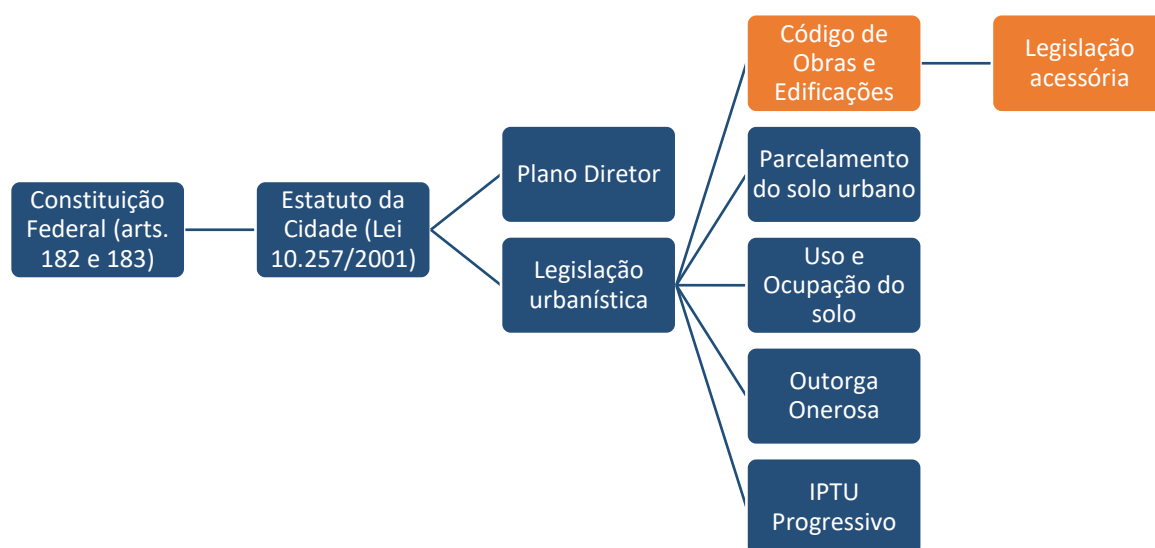
¹¹ Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

¹² Lei da Liberdade Econômica é bem-vinda, mas não aplicável às relações de consumo. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-dez-30/direito-civil-atual-lei-liberdade-economica-bem-vinda>>. Acesso em: 11/Out/2021.

ao exarar determinações e recomendações que vão ao encontro do apelo pela desburocratização e melhoria do ambiente de negócios no Brasil.

57. Partindo-se de um exame esquemático (Figura 3), *grosso modo*, tem-se as principais normas que regem o ordenamento jurídico com respeito à política urbana, na qual se encontra o licenciamento de obras:

Figura 3 - Legislação Principal sobre Política Urbana



Elaboração: equipe técnica do TCE-RO - CECEX9

58. A política urbana está prevista nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (CF/88). A regulamentação dos dispositivos constitucionais veio apenas 12 (doze) anos depois, com o advento do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001), que previu uma série de instrumentos de política urbana, dentre os quais o Plano Diretor, que é o mecanismo básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

59. O art. 30, inciso VIII da CF/88 estabelece que é de competência dos municípios “promover no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

60. No Plano Diretor está definido o zoneamento urbano, e são objetos de leis específicas o Parcelamento do Solo Urbano¹³, o Uso e Ocupação do Solo¹⁴, assim como as

¹³ O tema Parcelamento do Solo Urbano é tratado pela Constituição Federal de 1988 e está presente no inciso VIII do art. 30 e pela Lei n. 6.766 (19 de dezembro de 1979). O termo parcelamento de solo urbano é gênero das espécies loteamento e desmembramento.

¹⁴ A lei de Uso e Ocupação do Solo estabelece critérios e parâmetros de uso e ocupação do solo, com o objetivo de orientar e ordenar o crescimento da cidade. Os mapas e os parâmetros urbanísticos (taxa de ocupação, coeficientes de aproveitamento), recuos, gabarito e outros estão especificados nessa lei.



políticas de financiamento do desenvolvimento urbano, a exemplo do IPTU progressivo¹⁵ e a Lei de Outorga Onerosa do Direito de Construir¹⁶. Por fim, tem-se o Código de Obras¹⁷ e Edificações, que encerra a legislação principal sobre política urbana.

61. No Brasil o alvará (licença) de obras é emitido pelos municípios. Porém, essa concessão exige a interação de diferentes autoridades, a nível municipal, estadual e federal. No caso de Porto velho essas mesmas características também são observadas.

62. Em Porto Velho, cabe à Secretaria Municipal de Regularização Fundiária, Habitação e Urbanismo (Semur)¹⁸, por meio do Departamento de Licenciamento de Obras (Deli)¹⁹, a finalidade de executar os serviços relacionados ao licenciamento e fiscalização de obras no âmbito do Município de Porto Velho, conforme organograma a seguir (Figura 4):

¹⁵ O IPTU progressivo se trata de um mecanismo constitucional (art. 156, §1º da CF/88), que busca “evitar que donos de imóveis os deixem subutilizados”. Este estabelece que a propriedade privada deve atender a uma “função social”, isto é, trata-se de uma flexibilização dela.

¹⁶ A Outorga Onerosa do Direito de Construir constitui a prerrogativa que o proprietário de imóvel tem de edificar acima do limite permitido em virtude de contraprestação financeira.

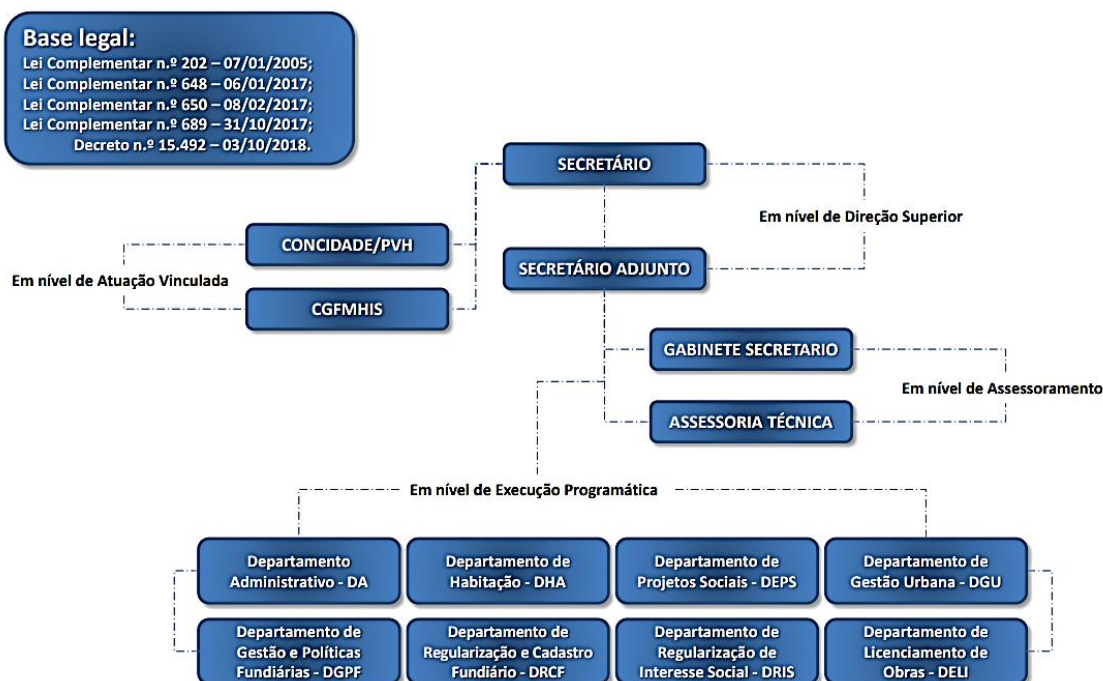
¹⁷ O Código de Obras é o instrumento que permite à Administração Municipal exercer o controle e a fiscalização do espaço edificado e seu entorno, garantindo a segurança e a salubridade das edificações.

¹⁸ Decreto n. 15.492/2018. Disponível em:

<https://semur.portovelho.ro.gov.br/uploads/editor/files/DECRETO%20N%C2%BA%2015_492%2C%20DE%2003%20DE%20OUTUBRO%20DE%202018.pdf>. Acesso em: 21.07.2021.

¹⁹ Art. 45. Ao Departamento de Licenciamento de Obras [...], compete: [...] II – efetuar o licenciamento e fiscalização de obras civis no âmbito do Município de Porto Velho; III – aplicar junto às suas divisões a eficácia do Código de Obras de Porto Velho, Lei de Uso e Ocupação do Solo, legislação federal e normas técnicas correlatas; [...].

Figura 4 - Organograma Semur



Fonte: Site – Semur (<https://semur.portovelho.ro.gov.br/artigo/30054/institucional-2021>)

63. Compõem o Departamento de Licenciamento de Obras (Deli): I – Divisão de Análise de Projetos (Diap)²⁰; II – Divisão de Fiscalização Territorial (Dift)²¹; III – Divisão de Fiscalização de Licenciamento de Obras (DFLO)²².

64. O interessado deve comparecer à Semur e realizar o requerimento, já tendo sob sua posse uma série de documentos obtidos em diferentes órgãos, a depender da característica da construção (Semfaz, Crea, Cau, Iphan, Semtran, Dnit, Sema e Semusa), além de documento emitido pelo próprio órgão.

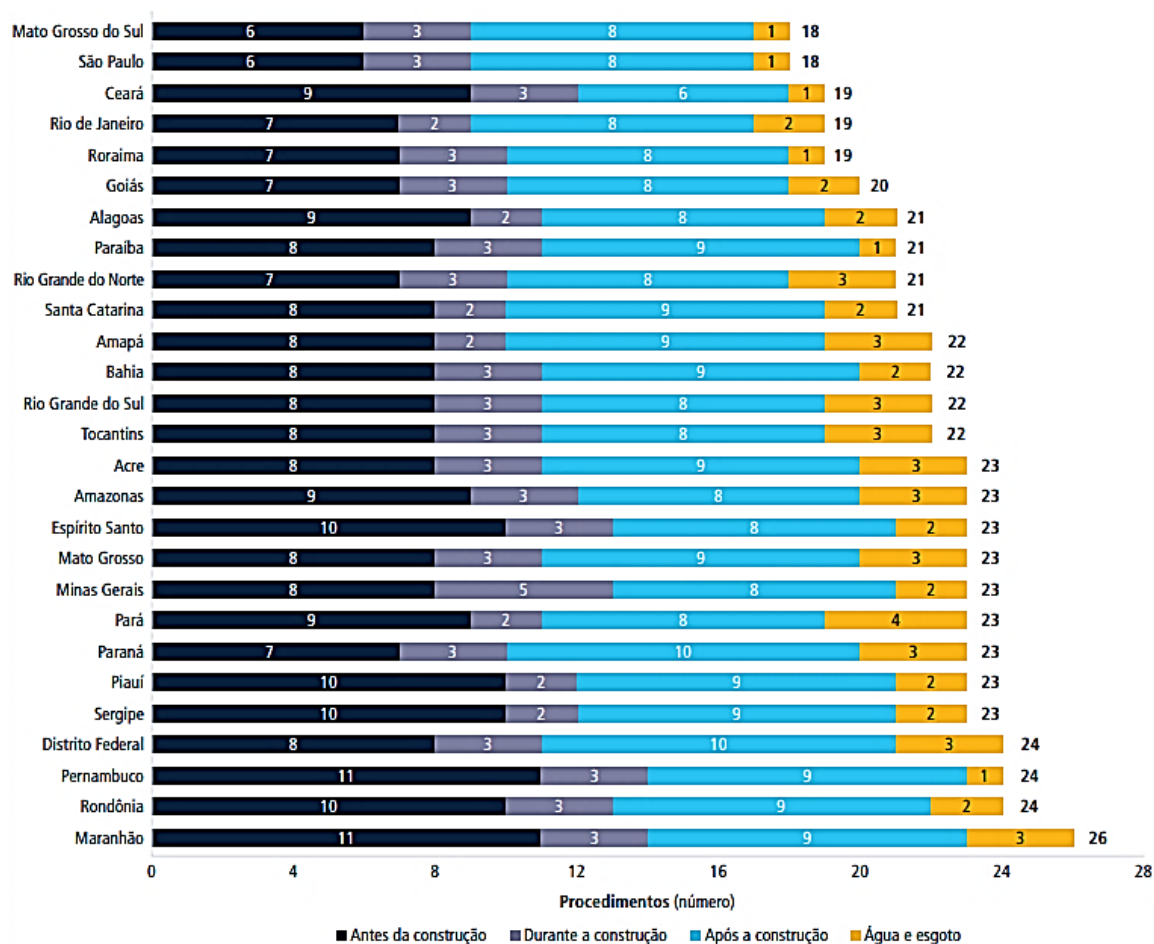
65. A quantidade desses procedimentos varia entre as capitais brasileiras. **Em Porto Velho são necessárias 24 (vinte e quatro) etapas no total, colocando-a em penúltimo lugar no ranking nacional**, conforme verificado pela Banco Mundial e representado na **Figura 5** adiante.

²⁰ Art. 46. A DIAP tem como finalidade efetuar a análise técnica e aprovação dos projetos arquitetônicos de licenciamento e regularização de obras civis no âmbito do Município de Porto Velho [...].

²¹ Art. 47. A DIFT tem como finalidade efetuar vistorias técnicas territoriais (*in loco*) e aprovação dos projetos arquitetônicos modificativos que buscam renovação de licença de construção, habite-se e segunda via de habite-se no âmbito do Município de Porto Velho [...].

²² Art. 48. A DFLO tem como finalidade gerenciar, coordenar e controlar as atividades de fiscalização de obras, usando o poder de polícia no âmbito do Município de Porto Velho [...].

Figura 5 - Número de procedimentos necessários para obtenção de alvará de construção nos estados brasileiros, observadas as capitais²³.



Fonte: Doing Business Subnacional Brasil 2021.

66. Esse elevado número de interações tem como uma das consequências a demora para se obter um alvará, prolongando esse processo por até 360,5 (trezentos e sessenta e meio) dias na Capital rondoniense, colocando-a na 19ª colocação dentre as capitais brasileiras, em relação ao tempo total.

67. Além disso, a obtenção de resultados nas políticas públicas exige, cada vez mais, que as organizações públicas trabalhem em conjunto. Coordenação e coerência de políticas são valores importantes a serem aspirados no processo da governança. Uma coordenação fraca poderá resultar na piora da qualidade dos serviços prestados pelo governo (PETERS, 2013).

²³ Foram consideradas no mencionado estudo as capitais de cada estado e o Distrito Federal.



68. A integração das várias agências envolvidas nesse processo, por meio de um balcão único e plataformas *on-line* pode minimizar o número de interações e reduzir o tempo necessário para obtenção de alvará de construção, de acordo com o Banco Mundial.

69. O fato de o processo ser físico também contribui para a demora nesse processamento. Vários estados brasileiros estão implementando plataformas *on-line* para aumentar a eficiência e a transparência desse processo. Tal prática é adotada, inclusive, no estado de Rondônia, na cidade de Jaru, identificada como uma boa prática nesta auditoria.

70. O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública (BRASIL, 2005), instituído pelo Decreto n. 5.378/2005, registrou que caberia a este programa **“promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas”**

71. Ora, uma possível definição para política pública diz respeito “à mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços para tentar solucionar dado problema coletivo” (PROCOPIUCK, 2013).

72. De acordo com Diniz (Apud TCU 2014), se por um lado a governança pode ser descrita como a “capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas”, por outro implica o aperfeiçoamento da interação entre atores diversos, de forma a articular seus interesses e garantir a transparência e a *accountability* da atuação governamental.

73. Em outras palavras, por meio da governança o resultado pretendido pela política pública pode ser potencializado. Nesse sentido, o TCU elaborou um Referencial de Avaliação da Governança de Políticas Públicas (2014), em que propõe, com base em revisão da literatura acadêmica, um modelo de avaliação da governança em políticas públicas. O modelo é composto por oito elementos, conforme mostrado na figura a seguir:

Figura 6 - Componentes da Avaliação da Governança de Políticas Públicas



Fonte: Referencial de Avaliação da Governança de Políticas Públicas, TCU (2014)

74. Do ponto de vista das ações de controle, importa mencionar que a avaliação de governança em políticas públicas se insere no contexto das auditorias operacionais. E, de posse da análise de risco efetuada no planejamento dessa auditoria, apresentou-se um cenário de fragilidades na governança da política do licenciamento de obras em Porto Velho.

75. Assim, foram aplicadas algumas dimensões do referido Referencial no objeto da presente fiscalização, possibilitando fazer um diagnóstico do estágio de desenvolvimento em que se situa o sistema de governança da política pública, e apresentando recomendações para o seu aprimoramento.



3 A POLÍTICA DO LICENCIAMENTO DE OBRAS NO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

76. Neste capítulo será analisada a política do licenciamento de obras o Município de Porto Velho, que constitui o objeto da presente auditoria.

77. Para melhor compreensão, as questões foram subdivididas em 7 (sete) subquestões, que visaram o melhor detalhamento das práticas atualmente encontradas na Prefeitura.

3.1 Da governança da política pública do licenciamento de obras

A governança da política pública do licenciamento de obras em Porto Velho está implementada adequadamente, de maneira a impulsionar os resultados organizacionais? (QA1)

78. A primeira subquestão que procura responder à questão de auditoria 1 (QA1) é a seguinte:

O marco regulatório com respeito ao licenciamento de obras é coerente, está compilado e busca a simplificação do processo? [Q.1.1]

- Situação encontrada (achado de auditoria 1)

O marco regulatório que envolve o licenciamento de obras não garante a devida segurança jurídica, não é de fácil compreensão e não busca a simplificação do processo.

- Critério

- Guia de Análise de Impacto Regulatório (Decreto n. 10.411/2020);
- *Doing Business* Subnacional Brasil 2021 (DB2021);
- Lei da Liberdade Econômica, Lei Federal n. 13.874/2019, art. 4º;
- Referencial de Avaliação da Governança das Políticas Públicas, TCU, 2014.
- Lei que institui o Selo de Desburocratização e Simplificação, Lei Federal n. 13.726/2018.



- **Análise de evidências**

79. Uma das diretrizes para se ter uma boa governança, segundo o Referencial de Avaliação da Governança de Políticas Públicas elaborado pelo TCU em 2014, é a existência de um marco regulatório que não prejudique o desempenho da política pública pelo excesso de formalismo e de detalhamento.

80. Os efeitos de um marco regulatório excessivamente detalhado e burocrático acaba sendo o de afetar negativamente o princípio da segurança jurídica. Nas palavras de José Afonso da Silva (SILVA, J., 2006, p. 133):

A segurança jurídica consiste no conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida. Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída.

81. Na Capital Rondoniense, o marco regulatório que envolve o licenciamento de obras não assegura a devida segurança jurídica. Senão, vejamos.

82. Em Porto Velho, em 2018, fruto de contratação da consultoria do Instituto de Brasileiro de Administração Municipal (Ibam)²⁴ para dar suporte à Equipe Técnica Municipal (ETM), foi dado início a revisão do Plano Diretor Participativo Municipal²⁵, que estava desatualizado desde 2008.

83. A ETM também se debruçou na atualização da legislação urbanística principal, apresentando minutas de anteprojeto de lei acerca do Parcelamento do Solo Urbano, do Uso e Ocupação do Solo, do Código de Obras e Edificações, do anteprojeto de lei de reestruturação do Conselho da Cidade²⁶, assim como de um Plano de Ação e Investimentos.

84. Tal revisão foi de suma importância, pois o marco normativo em 2018 (que é o mesmo da atualidade, com a exceção da aprovação do novo Plano Diretor), não estava compilado e as alterações que foram sendo feitas ao longo dos anos produziram um

²⁴ Contrato n. 014/PGM/2018. Disponível em: <https://uploads.portovelho.ro.gov.br/contratos/CONTRATO_N_014_PGM_2018_SEMPOG.pdf>. Acesso em: 21.07.2021.

²⁵ É possível verificar a Cartilha do Processo de Revisão do PDM. Disponível em: <[livreto-2_final.cdr \(portovelho.ro.gov.br\)](#)>. Acesso em: 21.07.2021.

²⁶ O Conselho da Cidade é um instrumento de gestão democrática da cidade, previsto no Plano Diretor. É um espaço de cidadania onde representações do poder público e dos diversos segmentos da sociedade têm a oportunidade de discutir as melhores formas de promover um desenvolvimento urbano adequado. Assim, atua como órgão superior de aconselhamento para o planejamento, gestão e desenvolvimento urbano.



emaranhado normativo e anacrônico. Na **Tabela 3**, apresenta-se a legislação urbanística principal aplicável em Porto Velho.

Tabela 3 - Legislação Principal sobre Política Urbana em Porto Velho

Lei	Assunto	Modificações	Status
LC n. 110/2000	Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Porto Velho e dá outras providências.	1. LC n. 311/2008 2. REVOGADA pela LC n. 838, de 04/02/2021 - Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Porto.	REVOGADA pela LC n. 838, de 04/02/2021 (Novo PDPM)
LC n. 97/1999	Dispõe sobre o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de Porto Velho;	1. LC n. 110, de 07/12/2000; 2. LC n. 398, de 22/11/2010; 3. LC n. 426, de 13/07/2011; 4. LC n. 470, de 28/11/2012; 5. LC n. 598, de 28/01/2016; 6. LC n. 619, de 13/04/2016; 7. LC n. 622, de 17/05/2016 (revogou LC n. 603/2016); 8. LC n. 643, de 26/12/2016; 9. LC n. 696, de 24/11/2017; 10. LC n. 734, de 17/08/2018; 11. LC n. 747, de 19/12/2018; 12. LC n. 750, de 19/12/2018; 13. LC n. 754, de 21/02/2019; 14. LC n. 769, de 02/07/2019; 15. LC n. 816, de 29/04/2020.	Vigente.
LC n. 560/2014	Institui o Código de Obras e Edificações do Município de Porto Velho e dá outras providências.	1. LC n. 750, de 19/12/2018.	Vigente.
LC n. 398/2010;	Institui a outorga onerosa do direito de construir e dá outras providências;	Obs: A LC n. 398/2010 modificou a LC n. 97/1999 (Uso e Ocupação do Solo),	Vigente.



Lei	Assunto	Modificações	Status
Decreto Municipal n. 12.491/2011	Regulamenta a Lei Complementar n. 398.	quando as leis deveriam estar apartadas.	

Elaboração: equipe técnica do TCE-RO - CECEX9

85. Como se nota, somente a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LC n. 97/1999) – que incorporou o Parcelamento do Solo –, sofreu mais de 15 (quinze) alterações ao longo dos anos. Dez anos depois ela alterou dispositivos acerca da Outorga Onerosa do Direito de Construir (LC n. 398/2010), assim como em relação ao Código de Obras. E, o que é mais grave, ela não previa o tratamento dos "condomínios de lotes"²⁷, trazendo prejuízos econômicos e no ordenamento territorial no Município, além de insegurança jurídica para o investidor.

86. O Plano Diretor original sofreu alteração em 2008, e teve atualização derradeira em 2018 (LC n. 838/2021), já como subproduto da referida contratação do Ibam. Já o Código de Obras de 2014 (LC n. 560/2014) revogou o primeiro código de obras da Capital, datado de 1972.

87. Na linha do tempo (Figura 7) verifica-se o status do marco normativo atualmente em vigência na capital:

Figura 7 - Linha do tempo da legislação urbana em Porto Velho



Elaboração: equipe técnica do TCE-RO - CECEX9

88. Depreende-se, pois, que do produto da contratação do Ibam, apenas o novo Plano Diretor foi aprovado recentemente em nova lei.

89. Até onde a auditoria tomou conhecimento, ou os projetos de lei complementares trabalhados pela ETM permanecem em tramitação na Câmara de Vereadores de Porto Velho, ou a Prefeitura apresentará projetos de lei substitutivos

²⁷ Trata-se, de "condomínio sem construção", que dá ao adquirente maior liberdade para a construção de sua casa. A Lei n. 13.465/2017 permitiu expressamente, pela primeira vez em âmbito nacional, a instituição do condomínio de lotes, introduzindo no Código Civil o art. 1.358-A. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-jan-21/direito-civil-atual-caracterizacao-condominio-lotes-distincao-semelhantes>>. Acesso em: 21.07.2021.

relacionados ao/à: a) Parcelamento do Solo Urbano; b) Lei de Uso e Ocupação do Solo; c) Novo Código de Obras e Edificações; d) Reestruturação do Conselho da Cidade; e) IPTU Progressivo; e f) Outorga Onerosa do Direito de Construir – Figura 8.

Figura 8 - Legislação Urbanística que permanece desatualizada após contratação do IBAM



Elaboração: equipe técnica do TCE-RO - CECEX9

90. Vale considerar que, para que haja a boa aplicação do direito urbanístico, sob o qual a política do licenciamento de obras se fundamenta, **é primordial que este marco normativo trabalhado pela ETM com o apoio do Ibam seja aprovado com urgência. Se é necessário um refinamento desses projetos substitutivos, que a Prefeitura atue com celeridade, a fim de que o novo arcabouço ofereça maior segurança jurídica, sem prejuízo dos riscos envolvidos.**

91. Corrobora-se, na visão da auditoria, que alguns anteprojetos de lei trabalhados pela ETM ainda merecem uma revisão final pela Prefeitura, sobretudo no que diz respeito ao novo Código de Obras e Edificações proposto. Mediante entrevista com os principais *stakeholders* envolvidos no processo do licenciamento, constatou-se que o projeto apresenta riscos que podem impactar negativamente o referido processo para expedição da licença cabível.

92. Explica-se: culturalmente, as análises dos pedidos de licenciamento são muito burocráticas. Na nova proposta são trazidas boas práticas que dizem respeito a padrões de construção (eficiência energética, padrões de esquadrias, etc.) que, se levadas a cabo pelos analistas, provocará um retrocesso na liberação dos projetos de obras, pois iriam na contramão da simplificação.



93. Tais padrões devem ser apenas indicativos, e não elementos indispensáveis a serem observados na análise técnica. As boas práticas recomendam que os analistas foquem apenas nas questões edilícias dos projetos, observando recuos, taxas de ocupação, coeficientes de aproveitamento, etc. Qualquer detalhe além disso pode dar margem a julgamentos e análises subjetivas e não padronizadas, aumentando, com isso, a burocracia e a insegurança jurídica.

94. O novo Plano Diretor Participativo Municipal (PDPM) inova ao prever um sistema municipal de planejamento urbano e territorial (arts. 35 a 37 da LC n. 838, de 04 de fevereiro de 2021), tendo como objetivo ações que visam sua efetiva implementação. Considera-se isto algo estratégico, pois a essa comissão se daria a responsabilidade, inclusive, de aperfeiçoar o ordenamento jurídico com respeito à legislação urbana, evitando que o marco regulatório ficasse descompassado e ultrapassado, como se verifica na atualidade.

95. Para tanto, foi previsto dentro das competências da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (Sempog)²⁸ a instituição de uma Comissão Permanente multidisciplinar de acompanhamento e avaliação do PDPM, visto que cabe a esta secretaria o monitoramento do Plano Diretor.

96. Encerradas as críticas com relação à legislação principal, passa-se a discorrer sobre a legislação acessória e infralegal consoante ao licenciamento de obras em Porto Velho. Frise-se, no entanto, que são mais de 20 (vinte) normas que podem ser consultadas (a depender do caso), culminando em um verdadeiro labirinto, que onera sobremaneira o contribuinte.

97. A Figura 9 apresenta, em linhas gerais, as principais normas, que serão revisitadas oportunamente ao longo deste relatório de auditoria:

²⁸Decreto n. 15.429/2018, art. 19, inciso III. Disponível em: <<http://tce.ro.gov.br/sigap-legislacao/Norma/Detalhe?idMunicipio=37&idItem=44754>>. Acesso em: 21.07.2021.



Figura 9 - Legislação Acessória sobre o Licenciamento de Obras em Porto Velho

LC n. 517/2013: Programa de Regularização de Obras

- Institui o Programa de Regularização de Obras no Município de Porto Velho (PRO Porto Velho) e dá outras providências.

Decreto Municipal n. 15.565/2018: Licenciamento Simplificado

- Institui o Licenciamento Simplificado de Obras no Município de Porto Velho/RO e dá outras providências.

LC n. 747/2018: Polo Gerador de Tráfego - Semtran

- Dispõe sobre os procedimentos para a aprovação de projetos arquitetônicos e para a execução de obras e serviços necessários para a minimização de impacto no Sistema Viário decorrente da implantação ou reforma de edificações e da instalação de atividades – Polo Gerador de Tráfego e dá outras providências.

Instrução Normativa Conjunta n. 001/GAB/SEMUR/SEMFAZ/2017

- Dispõe sobre os procedimentos para a formalização e tramitação dos processos de licenciamento de obras no âmbito da Secretaria Municipal de Regularização Fundiária, Habitação e Urbanismo (Semur), e na Secretaria Municipal de Fazenda (Semfaz), e dá outras providências.

Instrução Normativa Conjunta n. 002/GAB/SEMUR/SEMFAZ/2017

- Dispõe sobre os procedimentos necessários para a análise de Projetos Arquitetônicos dos processos de licenciamento de obras junto a Divisão de Análise de Projetos – DIAP/DELI/SEMU e revoga a Instrução Normativa n. 011/GAB/SEMFAZ/2011.

Instrução Normativa Conjunta n. 003/GAB/SEMUR/SEMFAZ/2017

- Dispõe sobre os procedimentos necessários para a Vistoria Técnica de Projetos Arquitetônicos aprovados nos processos de licenciamento de obras e Vistorias Investigativas junto a Divisão de Fiscalização Territorial (DIFT) do Departamento de Licenciamento (Deli) e Revoga Instrução Normativa n. 008/2012/GAB/SEMFAZ.

LC n. 591/2015: Licenciamento Ambiental - Sema

- Institui o Licenciamento Ambiental Simplificado, Licenciamento por Declaração e dá outras providências.

Resolução n. 56/2007: Certificado de Projeto contra incêndio e pânico do Corpo de Bombeiros.

Elaboração: equipe técnica do TCE-RO - CECEX9

98. Por ora, cabe ponderar sobre o Decreto n. 15.565/2018, que trata da simplificação do processo de licenciamento, assim como sobre a LC n. 517/2013, que procura regularizar empreendimentos construídos até 2013. Mesmo que ambas as normas tenham melhorado o processo de licenciamento, **ainda não são instrumentos que desburocratizam a máquina pública.**

99. Quanto ao programa de regularização de obras, objeto da questão 3 (QA3), resta a problemática que envolve a regularização de imóveis depois de 2014, uma vez que a referida lei só permite a regularização de obras realizadas até 2013, e atualmente existe uma lacuna normativa, em virtude de o decreto municipal não cobrir o período posterior a 2019. As obras irregulares construídas após esse período são examinadas pelo Código de



Obras instituído pela LC n. 560/2014, que impõem elevado custo para a efetiva regularização.

100. O procedimento simplificado existente (orientado pelo Decreto n. 15.565/2018) ainda não é um instrumento capaz de desburocratizar a política do licenciamento. Existe procedimento simplificado em projetos de unidades de habitação unifamiliar, independentemente da metragem, e para empreendimentos comerciais de até 750 m², não vinculadas ao licenciamento ambiental e nem classificadas como polo gerador de tráfego de médio e alto impacto. Porém, ele não é suficiente para tornar a emissão das licenças um processo mais célere.

101. Verificou-se que o tempo médio para a liberação de empreendimentos residenciais diminuiu nos últimos anos (saindo de 434 dias de média em 2017 para 256 dias em 2021), conforme levantamento realizado pela equipe de auditoria (**Tabela 4**), fato inclusive constatado pelo estudo do Banco Mundial²⁹, que apontou para uma liberação de um empreendimento comercial de 1.000 m², **um total de 360 dias (sendo de 241 dias apenas na Semur).**

102. A pesquisa do TCE corroborou a questão quando levantou que quase 60% dos respondentes declararam que seus processos demoraram acima de 6 meses, sendo que apenas 6% conseguiram suas licenças em até um mês (**P.T.4** – ID 1120399). A pesquisa apontou, ainda, que o tempo de análise é o principal motivo de insatisfação do usuário (71% do total de insatisfeitos – **P.T.5** – ID 1120422).

103. Nesse sentido, algumas capitais no Brasil, a exemplo de Campo Grande – MS e Fortaleza – CE, estão simplificando o processo de licenciamento de obras, ao dispensar o alvará para empreendimentos residenciais e comerciais de até 500 m². Outra boa prática constatada pela equipe de auditoria é o “termo declaratório de conformidade do projeto”, segundo o qual o profissional atesta sobre a execução do projeto com base na legislação em vigor (um reforço adicional às ART’s³⁰ e RRT’s³¹), deslocando o foco do controle para o momento posterior, no qual a fiscalização é feita com base em análise de risco.

104. Por fim, resta tecer críticas com relação às instruções normativas que regulamentam o procedimento para a obtenção das licenças.

²⁹ Disponível em:

<https://portugues.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Subnational/DB2021_SNDB_Brazil_Full-report_Portuguese.pdf (pgs. 304-305)>. Acesso em: 21.07.2021.

³⁰Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do engenheiro responsável pelo projeto elaborado (Crea-RO). Disponível em: <<https://www.crearo.org.br/consulta-de-anotacao-de-responsabilidade-tecnica-art/>>. Acesso em: 21.07.2021.

³¹Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) do arquiteto responsável pelo projeto elaborado (Cau-RO). Disponível em: <<https://servicos.cau.br.gov.br/>>. Acesso em: 21.07.2021.



105. A Instrução Normativa Conjunta n. 001/GAB/SEMUR/SEMFAZ/2017 dispõe sobre a formalização e tramitação dos processos de licenciamento de obras no âmbito da Semur. Nela são exigidas uma série de documentos³², variando de 7 (sete) a 17 (dezessete) itens a serem providenciados, dependendo da destinação do pedido. Tais documentações devem ser solicitadas pelo próprio usuário em até 9 (nove) instituições diferentes, dentre elas a própria Semur. A lista de documentos a ser atendida depende do enquadramento da demanda do requerente em 1 (uma) entre as 11 (onze) possibilidades³³ constantes na norma, conforme **Figura 10**:

Figura 10 - Pedidos sujeitos à análise do Deli

1. Licença de Obras Unifamiliar
2. Licença de Obras Multifamiliar, Comercial, Indústria e Outros
3. Licença de Obras e Regularização
4. Licença de Reforma e Ampliação com Regularização (Residência Unifamiliar)
5. Licença de Reforma e Ampliação com Regularização (Residência Multifamiliar,/Comercial/Industrial/Institucional e Outros)
6. Licença de Demolição;
7. Regularização de Obras (Residência Unifamiliar)
8. Regularização de Obras (Residência Multifamiliar,/Comercial/Industrial/Institucional e Outros)
9. Renovação de Licença de Obras
10. Habite-se
11. Aprovação de Projeto Arquitetônico (Consulta Prévia)

Elaboração: equipe técnica do TCE-RO - CECEX9

106. Adicionalmente, também cabe observar que dentre os documentos mencionados acima, consta o requerimento inicial que deve ser assinado pelo usuário, no qual declara cumprir uma série de quesitos, de acordo com uma série de normas, as quais não estão explícitas na sua totalidade nessa declaração. Nela constam alegações genéricas como “[...] será executado conforme a legislação municipal e normas da ABNT³⁴.”, além de outras. Ora, **observa-se que são feitas inúmeras exigências de maneira não clara ao cidadão. E esse, por sua vez, caso não cumpra com tais quesitos, estará sujeito, após 48**

³² Anexo II da Instrução Normativa Conjunta n. 001/GAB/SEMUR/SEMFAZ/2017. Disponível em: <<https://semur.portovelho.ro.gov.br/uploads/editor/files/ANEXO%20II%20-RELA%C3%87%C3%83O%20DE%20DOCUMENTOS.pdf>>. Acesso em: 21.07.2021.

³³ Vide Nota 32.

³⁴ Associação Brasileira de Normas Técnicas.



(quarente e oito) horas, a procedimento de ação fiscal³⁵. Portanto, tal legislação apresenta-se como um desincentivo à população de Porto Velho em buscar a municipalidade para registrar uma obra.

107. Ainda sobre o IN 001, ressalta-se que apesar de impor a possibilidade da realização de um “procedimento de ação fiscal” ao cidadão que não apresente a documentação completa, essa não determina um prazo máximo de duração do processo no âmbito da Semur. Nesse sentido, a norma possui em seu Anexo VII uma indicação de fluxograma com previsão de duração processual³⁶ que, na prática, raramente é observada pela Secretaria. Registre-se, de igual modo, que não há previsão da atuação de todos os órgãos licenciadores que atuam no processo, como se verá adiante.

108. A Instrução Normativa Conjunta n. 002/GAB/SEMUR/SEMFAZ/2017, por sua vez, dispõe sobre os procedimentos formais a serem observados na análise de projetos pelo Diap. Nela são enumerados os tipos de pareceres e formulários a serem utilizados pela Divisão na análise dos processos. Entretanto, quanto aos formulários citados (Anexos I, II e III), cabe observar que os mesmos não se encontram disponíveis para consulta no site da Semur.

109. Por fim, a Instrução Normativa Conjunta n. 003/GAB/SEMUR/SEMFAZ/2017 dispõe sobre os procedimentos a serem observados na Vistoria Técnica junto a Divisão de Fiscalização Territorial (Dift). Dentre as obrigações impostas à Chefia da Divisão, consta, no art. 3º, *alínea “c”*, que se deve “evitar designar para Vistoria Técnica de projeto arquitetônico aprovado, servidor lotado na Dift, qualificado nos autos como responsável técnico pela elaboração ou execução da obra a ser vistoriada [...]”. Ora, dados os princípios da impessoalidade e da isonomia que devem permear a atuação da Administração Pública, é recomendável a **vedação** da designação mencionada, e não apenas o seu “evitamento”.

110. Ainda nessa IN 003, é citado o Anexo I, onde constam modelos de 5 (cinco) formulários que deverão ser utilizados nas análises. No entanto, tais modelos não estão facilmente disponíveis para acesso na *internet*, não tendo sido localizados por esta equipe técnica. Prosseguindo na análise, esse normativo indica que nas exigências constantes do Parecer Técnico de Vistoria poderão ser utilizadas as Normas Técnicas da ABNT, quando não confrontarem as leis municipais. Essa referência é genérica e, portanto, aumenta a

³⁵ Art. 3º, §4º da Instrução Normativa Conjunta n. 001/GAB/SEMUR/SEMFAZ/2017. Disponível em: <<https://semur.portovelho.ro.gov.br/uploads/arquivos/2017/12/25470/1513356243instrucao-normativa-conjunta-n.pdf>>. Acesso em: 21.07.2021.

³⁶ Disponível em: <<https://semur.portovelho.ro.gov.br/uploads/editor/files/Fluxograma%20de%20Tramita%C3%A7%C3%A3o%20Processual.pdf>>. Acesso em: 22.06.2021.



discricionariedade da análise pelo técnico do Dift, dando margem para não padronização das exigências³⁷.

- **Causas**

- Falta de revisão do marco regulatório;
- Ausência de estudo sobre o impacto regulatório;
- Cultura burocrática;
- Coordenação ineficaz por parte da Prefeitura;
- Não foram devidamente analisados os impactos e riscos associados na construção do novo Código de obras (análise de impacto regulatório).

- **Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada (achado 1 da auditoria)**

- Insegurança jurídica;
- Expansão territorial desordenada;
- Fuga de investimentos;
- Morosidade e subjetividade na análise dos projetos;
- Má prestação do serviço ao usuário do serviço.

- **Boas práticas**

- Dispensa de alvará de obras para empreendimentos residenciais e comerciais em Campo Grande – MS e Campinas – SP até 500 m².
- Termo declaratório de conformidade do projeto com a legislação em vigor, deslocando o foco do controle para o momento posterior (fiscalização com base em análise de risco).

³⁷ Soma-se a esse fato o art. 11 da IN, que dispõe sobre a possibilidade de responsabilidade administrativa e jurídica do servidor designado para a Vistoria Técnica. Portanto, somando a possibilidade de punição do servidor e a oportunidade de aplicação de outras normas da ABNT – que não estão expressamente indicadas – conclui-se que essa IN possibilita a realização de inúmeras exigências ao requerente, de forma não padronizada.



- **Proposta de encaminhamento**

111. Que a Prefeitura finalize a revisão dos projetos de lei urbanísticos (Lei de Uso e Ocupação do Solo, Parcelamento do Solo, Código de Obras e Edificações, IPTU progressivo, etc.), garantindo a participação das principais partes envolvidas no processo e que a encaminhe à Câmara de Vereadores, a fim de atualizar o marco regulatório do licenciamento de obras;

112. Que a Secretaria Geral de Governo (SGG) em articulação com a Semur e demais secretarias e órgãos envolvidos no licenciamento de obras, coordene o processo de revisão das Instruções Normativas Conjuntas N. 01, 02 e 03/GAB/SEMUR/SEMFAZ, unificando-as, no sentido de desburocratizar o processo de licenciamento, diminuindo o número de procedimentos para se obter as licenças, bem como as modalidades para obtenção do alvará;

113. Que a Sempog institua a Comissão Permanente multidisciplinar de acompanhamento e avaliação do Plano Diretor Municipal, conforme previsão no Decreto n. 15.429/2018, art. 19, inciso III.

- **Benefícios esperados**

- Melhor atendimento à população;
- Melhoria na qualidade dos projetos apresentados;
- Aprimoramento da política pública;
- Atualização do marco regulatório, com diminuição da burocracia e maior segurança jurídica.



114. A segunda subquestão que procura responder à questão de auditoria 1 (QA1) é a seguinte:

A política do licenciamento de obras em Porto Velho está institucionalizada adequadamente, tendo objetivos e metas definidos de maneira precisa, e permitindo a avaliação dos resultados? [Q.1.2]

- **Situação encontrada (achado de auditoria 2)**

A política do licenciamento de obras em Porto Velho não está institucionalizada adequadamente, não tendo objetivos e metas definidos de maneira precisa, nem permitindo a avaliação dos resultados.

- **Critério**

- PPA PMPVH 2018 a 2021 (Lei n. 2470/2017)³⁸;
- Manual Técnico do Orçamento (MTO), Secretaria de Orçamento Federal (SOF);
- Referencial de Avaliação da Governança das Políticas Públicas, TCU, 2014³⁹;
- Lei da Liberdade Econômica, Lei Federal n. 13.874/2019;
- Lei de Acesso à Informação, Lei Federal n. 12.527/2011;
- Lei de Processo Administrativo de Porto Velho, Lei Complementar Municipal n. 745/2018, art. 2º, §1º, V.

- **Análise de evidências**

115. No arcabouço estabelecido pelo TCU em seu Referencial de Avaliação de Governança de Políticas Públicas, uma das diretrizes para se ter uma boa governança é a “definição clara e formal das competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública (matriz de responsabilidades), de forma que seja possível a identificação dos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações de todos os envolvidos”.

116. O que se percebeu na auditoria é que as competências dos servidores envolvidos no licenciamento de obras não estão claras nem formalmente definidas, não se

³⁸ Disponível em: <<https://www.portovelho.ro.gov.br/arquivos/lista/25951/ppa-2018-a-2021>>. Acesso em: 21.07.2021.

³⁹ Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-de-governanca-em-politicas-publicas.htm>>. Acesso em: 21.07.2021.



identificando a correta atribuição, direitos, deveres e responsabilidades representadas por meio dos cargos exercidos no processo (engenheiros, arquitetos e fiscais de obras).

117. Existe a previsão das atribuições dos profissionais por meio da lei que criou os cargos, mas não há um regramento interno no âmbito da Semur que discipline a rotina dos servidores envolvidos no licenciamento de obras. Seria recomendável que houvesse um código de ética para delimitar melhor essa atuação.

118. O fato das competências, direitos e deveres não estarem devidamente estabelecidos gera uma série de riscos inerentes à atividade do licenciamento, a exemplo do conflito de interesses, da possibilidade de uma análise que não atenda ao princípio da razoabilidade, assim como de um exame que não se limita às questões edilícias dos projetos, pontos estes que serão narrados adiante.

119. Além disso, a obtenção de resultados nas políticas públicas exige, cada vez mais, que as organizações públicas trabalhem em conjunto. Coordenação e coerência de políticas são valores importantes a serem aspirados no processo da governança. Uma coordenação fraca poderá resultar na piora da qualidade dos serviços prestados pelo governo (PETERS, 2013).

120. E já foi ponderado na “Visão Geral” sobre este trabalho que, de acordo com o Banco Mundial, a integração das várias agências envolvidas no processo, por meio de um balcão único e plataformas on-line pode minimizar o número de interações e reduzir o tempo necessário para obtenção de alvará de construção.

121. No desenho organizacional da Prefeitura de Porto Velho, existe uma estrutura governamental (Secretaria Geral de Governo – SGG), cuja previsão é atuar de forma integrada com os demais órgãos e entidades da Administração Municipal na consecução dos objetivos e metas governamentais a ela relacionados⁴⁰.

122. Ou seja, em tese, caberia à SGG a responsabilidade pela coordenação geral do governo, que implica em fazer com que os principais sistemas institucionais e gerenciais que formulam políticas trabalhem em conjunto. A

123. **Figura 11** representa, no âmago da Prefeitura, as secretarias que estão diretamente envolvidas no licenciamento de obras⁴¹.

⁴⁰ Decreto Municipal n. 15.025/2018. Disponível em: https://sapl.portovelho.ro.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2018/2311/decreto_15.025_-_18.pdf. Acesso em: 21.07.2021.

⁴¹ Vale frisar que existem outros órgãos externos à Prefeitura que também fazem parte do processo, a exemplo do Corpo de Bombeiros e, a depender do caso, órgãos federais também poderão ser suscitados, como o Dnit. À Sempog cabe a responsabilidade da avaliação e monitoramento do Plano Diretor.

Figura 11 - A posição da Secretaria Geral de Governo no âmbito da Política de Licenciamento de Obras



Elaboração: equipe técnica do TCE-RO - CECEX9

124. Percebe-se, no entanto, que existe espaço para a melhoria de atuação da SGG com relação ao licenciamento de obras, sobretudo em protagonizar a discussão com relação à definição do **fluxograma do macroprocesso do licenciamento**, hoje inexistente. Em termos de integração da política, há apenas a previsão de atuação conjunta entre Semur e Semfaz (responsável pela constituição do crédito tributário – ISSQN), definida por meio da Instrução Normativa n. 001/GAB/SEMUR/SEMFAZ/2017, ficando isoladas do processo as demais secretarias ou órgãos licenciadores, o que demonstra ausência de coordenação da política.

125. Outro componente essencial para o sucesso da governança da política pública diz respeito à definição clara de objetivos e metas a serem alcançados, sinalizando a todos quais são os parâmetros pelos quais se guiar.

126. Evidenciou-se falhas no planejamento da Semur com relação à definição das metas e resultados esperados no processo de licenciamento de obras. Por meio da análise do Plano Plurianual (PPA) e leis orçamentárias, não foram identificados as metas e os resultados a se alcançar quanto ao licenciamento de obras no Município. Tampouco existem indicadores para avaliar a política pública.

127. O *accountability* envolve transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas. Os responsáveis pela política pública devem primar por esses aspectos, de forma a possibilitar a análise e o escrutínio do comportamento e do desempenho dos diversos atores responsáveis pela implementação (TCU, 2014).

128. A auditoria não verificou um processo sistemático e formal de prestação de contas, o qual deveria ser divulgado à sociedade sobre as ações, operações e os resultados alcançados, mesmo porque já foram apontadas falhas na definição dos objetivos e metas pela Semur. Apesar de existir um relatório de atividades do Deli⁴², os resultados demonstrados pela secretaria não são facilmente identificados em seu *site*⁴³.

⁴² Ofício n. 1421/2021/SELI/SEMUR (Resp. Ofício n. 323/2021/SGCE/TCERO) – ID 1096435.

⁴³ Disponível em: <<https://semur.portovelho.ro.gov.br/>>. Acesso em: 22.06.2021.



- **Causas**

- Ausência de norma específica na Semur que preveja de forma clara as competências e os limites de atuação dos servidores envolvidos no licenciamento de obras;
- Ausência de coordenação da política pública;
- Ausência de fluxograma do macroprocesso que perpassse todos os órgãos e secretarias licenciadores de obras;
- Ausência de planejamento contendo as metas, objetivos e indicadores para avaliar continuamente a política pública;
- Ausência de atuação dos órgãos de controle.

- **Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada (achado 2 da auditoria)**

- Abuso do poder regulatório pelos servidores públicos, culminando na procura, pelo contribuinte, de analistas da própria Prefeitura, a fim de dar celeridade às emissões do licenciamento;
- Invasão de competências de uma secretaria em outra, causando insegurança jurídica;
- Morosidade na concessão da licença;
- Burocratização do atendimento ao usuário;
- Impossibilidade de aferir os resultados pretendidos pela política pública;
- Deficiências no *accountability*.

- **Boas práticas**

- Manual para emissão de Alvará e Habite-se de Jarú-RO, que define o macroprocesso com a devida implantação de processo eletrônico.

- **Proposta de encaminhamento**



129. Que a Semur crie um Código de Ética ou norma interna na Semur que discipline a rotina dos servidores envolvidos no licenciamento de obras, de forma que seja possível a identificação dos papéis, responsabilidades e obrigações de cada um;

130. Que a Secretaria Geral de Governo (SGG) ou outro órgão a quem lhe for delegado, em articulação com as demais secretarias e órgãos envolvidos no licenciamento de obras, defina o fluxograma do macroprocesso, estabelecendo as competências e momentos de atuação;

131. Que a Semur institua metas para a política do licenciamento de obras, prevendo-as nas leis orçamentárias, inclusive com a identificação dos indicadores para a aferição do desempenho da política pública;

132. Que a Controladoria Geral do Município passe a controlar as atividades do licenciamento de obras.

- **Benefícios esperados**

- Desburocratização;
- Segurança jurídica;
- Celeridade nas análises;
- Melhoria do *accountability*;
- Melhoria no atendimento ao usuário do serviço.



133. A terceira subquestão que procura responder à questão de auditoria 1 (QA1) é a seguinte:

Em que medida os órgãos envolvidos no licenciamento de obras em Porto Velho possuem capacidade organizacional e recursos suficientes para o adequado desenvolvimento de suas ações? [Q.1.3]

- **Situação encontrada (achado de auditoria 3)**

A Semur não tem provido os meios necessários para o adequado desenvolvimento de suas ações.

- **Critério**
 - Referencial de Avaliação da Governança das Políticas Públicas, TCU, 2014.
- **Análise de evidências**

134. Ainda em se tratando da governança da política pública, outra dimensão para a boa governança da referida política, destacado no Referencial do TCU, refere-se à capacidade organizacional e recursos, que engloba não somente a existência de recursos orçamentários e financeiros, mas também a disponibilidade apropriada de materiais, equipamentos, instalações, sistemas e pessoas.

135. A auditoria constatou que não há a devida provisão dos recursos materiais necessários, sobretudo de tecnologia da informação (TI) para o pleno desenvolvimento da atividade do licenciamento de obras.

136. As visitas *in loco* na Semur (Deli), corroboraram para a confirmação de que não há, atualmente, condições adequadas e disponíveis para realizar a atividade do licenciamento de forma razoável, pois faltam estações de trabalho para todos os servidores, *softwares* atualizados para a análise dos projetos (AutoCAD) e que ainda não foi implementado o sistema de processo eletrônico (e-TCDF) no Deli (*vide* relatório fotográfico – **P.T.1** – ID 1120381).

137. A ausência de sistema integrador informatizado na rotina do Deli, que será suprida com a implantação do e-TCDF, juntamente com a definição do macroprocesso, são condições indispensáveis para o atingimento da eficiência desejada na política do licenciamento de obras. Esse ponto será abordado com maior detalhamento adiante.



- **Causas**

- Não priorização da gestão da atividade do licenciamento de obras;
- Escassez de recursos humanos e de TI.

- **Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada (achado 3 da auditoria)**

- Demora na análise dos pedidos de licenciamento de obras;
- Acúmulo de estoques de processos;
- Inobservância da ordem cronológica;
- Decadência tributária.

- **Boas práticas**

- Adoção de novo sistema integrado (e-TCDF) pela Prefeitura de Porto Velho, que permitirá a integração do processo, desde a fase de solicitação até a emissão do licenciamento, permitindo, ainda a devida consulta dos processos pelos requerentes e interessados.

- **Proposta de encaminhamento**

138. Que a Prefeitura complete a implementação do e-TCDF como sistema integrado de solicitação, tramitação e emissão do licenciamento e habite-se, sendo possível o peticionamento e o cumprimento de exigências de forma eletrônica, inclusive a consulta do inteiro teor do processo, priorizando o DELI e as demais secretarias licenciadoras;

139. Que a Semur dote o DELI dos recursos materiais necessários (estações de trabalho e licença de software de análise de projetos atualizado - CAD), desincumbindo o requerente de apresentar os projetos na versão desatualizada do programa (2010).

- **Benefícios esperados**

- Valorização do servidor;
- Segurança jurídica;
- Celeridade nas análises;
- Melhoria do *accountability*;
- Melhoria no atendimento ao usuário do serviço.



3.2 Da análise dos processos e da concessão de licenças

A análise dos processos de licenciamento de obras de Porto Velho é orientada de forma a se preservar a segurança jurídica e está alinhada aos princípios da eficiência, economicidade, efetividade, equidade e eficácia? (QA2)

140. A primeira subquestão que procura responder à questão de auditoria 2 (QA2) é a seguinte:

O processo de solicitação e concessão de licença de obras é realizado de forma eficiente e transparente ao cidadão? [Q.2.1]

- **Situação encontrada (achado de auditoria 4)**

O processo de solicitação e concessão de licença de obras não é realizado de forma eficiente e transparente ao cidadão.

- **Critério**
 - Lei do Governo Digital e aumento da eficiência pública, Lei Federal n. 14.129/2021;
 - Instruções Normativas sobre os procedimentos do licenciamento de obras no âmbito da SEMUR e da SEMFAZ. INs. GAB/SEMUR/SEMFAZ n. 001, 002 e 003/2017;
 - Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei Federal n. 12.527/2011.

- **Análise de evidências**

141. A transformação digital está presente no mundo todo. Nos governos, ela vem com a missão de eliminar o papel, otimizar recursos e oferecer serviços digitais para o cidadão, tornando a gestão pública mais eficiente. O governo federal brasileiro, inclusive, já deu passos importantes nesse sentido⁴⁴, implantando um marco legal, merecendo destaque a Lei Federal n. 14.129/2021, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública.

⁴⁴OCDE classifica o Brasil em 16º no ranking de governo digital. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/outubro/ocde-classifica-brasil-em-16o-no-ranking-internacional-de-governo-digital>>. Acesso em: 21.07.2021.



142. Contudo, no que se refere ao serviço do licenciamento de obras prestado pela Prefeitura de Porto Velho, existe ainda uma longa trilha a ser percorrida no caminho da transformação digital, isto é, em ofertar ao cidadão um serviço de solicitação e emissão de licenças de forma eletrônica.

143. Atualmente, a sistemática do licenciamento de obras efetuada pela Prefeitura ainda é realizada de forma presencial e através de processos físicos, como pôde constatar a equipe de auditoria em suas diligências. Por certo, a otimização desta sistemática é um elemento crucial a ser alcançado, a fim de que o resultado pretendido pela auditoria seja pleno.

144. Não existe ainda procedimento integrado de solicitação, tramitação e emissão do licenciamento que percorra todas as secretarias envolvidas no processo. Em que pese a PMPVH ter implantado oficialmente o e-TCDF como método oficial de gestão de processo eletrônico (Ofício Circular n. 02/2021/GAB/SEMUR – ID 1096445), os processos concernentes ao licenciamento de obras ainda não se enquadram nessa realidade. A solicitação é feita manualmente, *in loco*, sendo registradas em sistema de protocolo e de tramitação (TPCetil). A emissão das licenças e habite-se também são realizadas manualmente, estando disponibilizadas apenas internamente.

145. Foram apresentadas as funcionalidades do novo sistema e-TCDF para a equipe de auditoria, o qual possibilitará abranger todas as etapas do processo (desde a solicitação até a emissão), perpassando inclusive os órgãos licenciadores. Porém, foi relatado pela gestão da Semur que o Deli será o último departamento a fazer uso do referido Sistema.

146. Do ponto de vista da auditoria, dadas as fragilidades constatadas e ausência completa de controles – que, aparentemente, podem expor a atividade do licenciamento à prática de possíveis ações fraudulentas –, além da importância estratégica do Deli para a Prefeitura, é de suma importância que o e-TCDF seja implementado com prioridade à rotina desse setor.

147. Naturalmente, considerando a necessidade de regulamentar o macroprocesso por meio de novo dispositivo normativo, visto que a atual norma não contempla e não orienta na íntegra como e quando os órgãos envolvidos no licenciamento de obras atuam, é necessário e prudente que este fluxograma seja definido para que o sistema possa ser utilizado em máximo potencial.

148. Outra problemática verificada que distancia a Prefeitura da transformação digital do governo, ainda com respeito ao acesso à informação, reside na constatação de que não é possível a consulta pública (inteiro teor) dos processos pelos usuários – que



deriva da ausência de sistema integrador, conforme relatado acima –, infringindo, inclusive, a Lei Federal de Acesso à Informação (n. 12.527/2011).

149. Na prática, o sistema utilizado pela Prefeitura (TPCetil) permite a visualização somente da tramitação do processo⁴⁵, não sendo possível a consulta do inteiro teor das análises, obrigando o cidadão a comparecer aos balcões de atendimento das secretarias, aumentando, ainda mais, a ineficiência do serviço.

150. Vale considerar que, nos moldes atuais, desde o início do processo, a prestação do serviço pela Prefeitura apresenta falhas, a começar pelo acesso à informação. O assunto, por si só já é bastante complexo e não existe um procedimento que o facilite, como, por exemplo, um manual ou cartilha orientativa referente ao licenciamento de obras. A auditoria constatou boa prática no Município de Jaru-RO, que possui um Manual para emissão de Alvará e Habite-se⁴⁶.

151. Ao se verificar o *site* da Semur, percebe-se que as documentações necessárias para a entrada dos projetos não estão disponibilizadas de maneira clara e de fácil acesso pelos usuários. O caminho de acesso às documentações necessárias não é fácil de ser encontrado: quando se vai diretamente no campo "Licenciamento de Obras", não se encontra o conjunto de normas, que é apenas localizado em "Departamento → DELI".

152. Além disso, as informações estão incompletas ou duplicadas. No primeiro caso, não se identificam as informações necessárias para empreendimentos comerciais e industriais (apenas nas Instruções Normativas), bem como da exigência de constar apresentação dos contratos de prestações de serviços e demais documentos que se fizerem necessários para que a Semfaz proceda com a auditoria para o lançamento dos tributos; no segundo caso, o Anexo V da Instrução Normativa Conjunta n. 001 SEMUR/SEMPAZ é o mesmo do Anexo III.

153. Para corroborar a evidência, a pesquisa de satisfação realizada pelo TCE-RO com o usuário do serviço reforçou a questão, dado que apontou que quase 70% dos respondentes acusaram não ser de fácil acesso a informação⁴⁷. Não é à toa que existe a figura do despachante, que visa agilizar um processo dificultoso. Mas, até mesmo para estes profissionais, foi relatado, através de entrevista, que o procedimento é obscuro e não transparente.

154. Uma das consequências decorrentes aponta para a qualidade dos projetos que são apresentados. Mediante análise de amostra de processos, verificou-se a existência

⁴⁵ Disponível em: <<https://apps.portovelho.ro.gov.br/transparencia/protocolo>>. Acesso em: 23.06.2021.

⁴⁶ Também foi verificado, de igual forma, manual ou cartilhas no Município de São Paulo – SP e Fortaleza – CE.

⁴⁷ P.T.2 (ID 1120385).



de projetos protocolizados com qualidade inferior. E, por meio de entrevistas e pesquisa na legislação, não foi possível verificar qualquer mecanismo de sanção ou premiação aos profissionais que apresentam projetos de baixa/alta qualidade de forma recorrente.

155. Uma boa prática seria a realização de parceria com o Crea e/ou o Cau para a criação de algum mecanismo de sanção/premiação dos profissionais que cumpram/não cumpram os requisitos mínimos de qualidade, com impactos nos registros de classe.

156. Outro aspecto seria a implementação de uma barreira quando da triagem dos processos pela Semur, conforme será abordado adiante, a fim de evitar que processos mal instruídos cheguem no servidor da Prefeitura sem estarem devidamente aptos ou completos para análise.

- **Causas**

- Ausência de sistema integrado de solicitação e emissão de licenciamento (governo não digital);
- A sistemática do licenciamento ainda é realizada de forma presencial e através de processos físicos e burocráticos;
- O processo não é orientado pensando no cidadão como “cliente” do serviço;
- Falta de apoio da gestão.

- **Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada (achado 4 da auditoria)**

- Projetos apresentados com a qualidade indesejada e inaptos para serem analisados;
- Atendimento inadequado ao cidadão, que desconhece sobre os passos necessários para regularização dos empreendimentos; e, como consequência, onera-o, ante à necessidade de contratação de serviços de terceiros (ex.: despachantes);
- Não democratização do acesso ao serviço público, privilegiando grupos de interesse com acesso privilegiado à informação;
- Demora na emissão dos processos de licenciamento;
- Decadência tributária de ISSQN;



- Incentivo à cultura de não regularização de obras no Município de Porto Velho (**P.T.6** – ID 1120439);
- Desrespeito à LAI e da nova Lei do Governo Digital (violação aos princípios da eficiência, efetividade, economicidade e eficácia dos serviços prestados à população).

- **Boas práticas**

- As Prefeituras de Jaru – RO, São Paulo – SP e Fortaleza – CE criaram um manual destinado a todos os usuários que desejam construir ou reformar um imóvel, trazendo orientações aos requerentes sobre os procedimentos administrativos necessários ao licenciamento da construção no âmbito municipal;
- Adoção de novo sistema integrado (e-TCDF) pela Prefeitura de Porto Velho, que permitirá a integração do processo, desde a fase de solicitação até a emissão do licenciamento, permitindo, ainda, a devida consulta dos processos pelos requerentes e interessados;
- A Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza fez acordos formais com o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea-CE) e as forças de segurança locais para garantir que os profissionais que não cumpram os requisitos de qualidade sejam impedidos de usar o processo (DB 2021).

- **Proposta de encaminhamento**

157. Que a Prefeitura complete a implementação do e-TCDF como sistema integrado de solicitação, tramitação e emissão do licenciamento e habite-se, sendo possível o peticionamento e o cumprimento de exigências de forma eletrônica, inclusive a consulta do inteiro teor do processo, priorizando o DELI e as demais secretarias licenciadoras;

158. Que a Semur elabore cartilha orientativa sobre o licenciamento de obras, voltada ao usuário do serviço;



159. Que a Semur celebre acordos de cooperação com órgãos e entidades a exemplo do Crea, Cau, com a possibilidade de desenvolver uma sistemática de avaliação dos profissionais, de maneira a separar os bons dos maus profissionais.

- **Benefícios esperados**

- Melhoria do atendimento à população, ofertando um serviço plenamente digital;
- Maior celeridade nas análises;
- Melhora na qualidade dos projetos apresentados;
- Observância aos princípios da transparência, economicidade, eficiência, equidade, eficácia e efetividade.



161. A segunda subquestão que procura responder à questão de auditoria 2 (QA2) é a seguinte:

A análise dos processos de licenciamento de obras pelos servidores públicos municipais é realizada de forma previsível e razoável, em atendimento aos princípios da equidade e eficiência? [Q.2.2]

- **Situação encontrada (achado de auditoria 5)**

A análise dos processos de licenciamento de obras pelos servidores públicos municipais não é realizada de forma previsível e razoável, e não atende aos princípios da equidade e eficiência.

- **Critério**

- Princípio da isonomia;
- Lei de Processo Administrativo de Porto Velho, Lei Complementar Municipal n. 745/2018, art. 2º, *caput* e §1º, incisos III, IV e VI⁴⁸;
- Instrução Normativa Conjunta n. 001/GAB/SEMUR/SEMFAZ/2017;
- Instrução Normativa Conjunta n. 002/GAB/SEMUR/SEMFAZ/2017, art. 2º, *alíneas* “b” e “e” (Procedimentos de Licenciamento – PMPVH)⁴⁹;

⁴⁸**Art. 2º** A Administração pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. §1º Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...] III – objetividade no atendimento do interesse público; IV – atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé; [...] VI – adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público; [...].

⁴⁹**Art. 2º** - A Chefia da Divisão de Análise de Projetos – DIAP deverá: [...] b) Impedir a distribuição ao servidor designado para atividade de análise processual de licenciamento de obras o processo em que ele conste como autor do projeto arquitetônico, em cumprimento ao Art. 141, inciso X, XVII e XXIV da LC n. 385/2010; [...] e) Proibir o acesso de interessados em processos de licenciamento de obras no interior da sala da Divisão de Análise de Projeto – DIAP, dando pessoalmente o atendimento a todos os proprietários ou responsáveis técnicos de obras que buscarem esclarecimento de dúvidas existentes quanto a(s) exigências(s) a serem cumpridas nos seus empreendimentos em local destinado ao atendimento ao público.



- Estatuto das Cidades, Lei Federal n. 10.257/2001, art. 2º, inciso XVI⁵⁰;
- Lei da Liberdade Econômica, Lei Federal n. 13.874/2019, Art. 3º, inciso XI;
- Regime Jurídico dos Servidores do Município de Porto Velho, Lei Complementar Municipal n. 385/2010, Art. 141, inciso X⁵¹;
- Lei da Improbidade Administrativa, Lei Federal n. 8.429/1992;
- *Doing Business* Subnacional 2021 (DB2021)⁵².

• **Análise de evidências**

162. A solicitação de licenciamento de obras à Prefeitura consiste na etapa inicial de uma construção regular. Para tanto, cabe à Prefeitura a análise do pedido e a sua autorização. Contudo, falhas nesse processo por parte da municipalidade – como a não previsibilidade e a não razoabilidade das análises desses pedidos – causam insegurança jurídica e não incentivam o cidadão a realizar obras de forma regular. No Município de Porto Velho, e no Brasil como um todo, predomina uma cultura de se iniciar obras sem o seu devido licenciamento, conforme apontado em pesquisa realizada pelo TCE-RO (**P.T.6** – ID 1120439). Essa prática decorre, principalmente, da existência de um processo complicado e não transparente ao cidadão.

163. Em Porto Velho o processo de licenciamento de obras inicia-se na Semur, através de solicitação presencial pelo interessado naquela Secretaria, oportunidade em que são entregues o requerimento⁵³ e as demais documentações pertinentes. O projeto é

⁵⁰ **Art. 2º** A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social; [...].

⁵¹ **Art. 141** - Ao servidor é proibido: [...] X – valer-se do cargo ou função para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública; [...].

⁵² Disponível em: <<https://portugues.doingbusiness.org/pt/reports/subnational-reports/brazil>>. Acesso em: 23.08.2021.

⁵³ Disponível em:

<<https://SEMUR.portovelho.ro.gov.br/uploads/arquivos/2018/02/26051/1519759597anexo-i-requerimento-2017.pdf>>. Acesso em: 21.07.2021.



então encaminhado ao departamento encarregado de emitir relatório ou parecer de análise inicial⁵⁴.

164. Cabe observar que as demais documentações mencionadas acima devem ser providenciadas pelo usuário previamente ao protocolo de pedido de licenciamento na Semur. Nessa fase são necessários até 10 (dez) procedimentos antecedentes à solicitação da licença e até 24 (vinte e quatro) etapas totais⁵⁵ para o cumprimento de todas as atividades necessárias à obtenção de um alvará de construção, observado no caso de empreendimento comercial de 1.000 m². Como uma boa prática que minimiza esse número de interações do usuário com várias agências e reduz o prazo desse trâmite, o Banco Mundial recomenda a utilização de plataformas *on-line*, integrando os serviços de diferentes agências, e a criação de balcões únicos eletrônicos⁵⁶.

165. Para analisar o processo de licenciamento na Prefeitura, foi solicitada por este TCE-RO uma amostra de processos⁵⁷, resultando em 71 (setenta e um) processos físicos averiguados.

166. Nesse exame verificou-se que em pelo menos 6 (seis) processos a ordem cronológica na realização das análises não foi obedecida pela Semur (**P.T.3** – ID 1120396). Nesse levantamento foram comparadas solicitações de obras com igual destinação e tipo de solicitação⁵⁸ de forma a se cotejar processos similares, conforme segue descrito:

⁵⁴ Serão emitidos: (i) Parecer de Análise – Divisão de Análise de Projeto; (ii) Relatório de Vistoria Inicial, caso seja analisado pela Divisão de Fiscalização e Licenciamento de Obras (DFLO).

⁵⁵Fonte: *Doing Business* Subnacional 2021, págs. 304-305. Disponível em: <https://portugues.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Subnational/DB2021_SNDB_Brazil_Full-report_Portuguese.pdf>. Acesso em: 21.08.2021.

⁵⁶Fonte: *Doing Business* Subnacional 2021, pág. 68. Disponível em: <https://portugues.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Subnational/DB2021_SNDB_Brazil_Full-report_Portuguese.pdf>. Acesso em: 21.08.2021.

⁵⁷ Ofício n. 323/2021/SGCE/TCERO (ID 1094791), Ofício n. 324/2021/SGCE/TCERO (ID 1096433), Ofício n. 1217/2021/DELI/SEMUR (ID 1094787), Ofício n. 1326/2021/DELI/SEMUR (ID 1094789), Ofício n. 1398/2021/GAB/SEMUR (ID 1096470), Ofício n. 1328/2021/GAB/SEMUR (ID 1096441), Ofício n. 1588/2021/GAB/SEMUR (ID 1096442), Ofício n. 1591/2021/GAB/SEMUR (ID 1096448). Os processos solicitados no Ofício n. 324/2021/SGCE/TCERO (ID 1096433) foram disponibilizados à equipe técnica para consulta *in loco* na sede da SEMFAZ.

⁵⁸ Destinações e Finalidades/Assunto: (i) Licenças de Obras Residência Unifamiliar, Residência Multifamiliar, Comercial, Indústria e outros; (ii) Licença de Reforma e Ampliação com regularização; (iii) Licença de demolição; (iii) Regularização de Obras; (iv) Renovação de Licença de Obras; (v) Habite-se. Disponível em: <[ANEXO II DA INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA Nº 001/GAB/SEMUR/SEMFAZ/2017](#)> Acesso em: 21.08.2021.



a) Processos 06.10918.000/2014 e 06.12452.000/2014:

- Destinação: Residencial Unifamiliar.
- Assunto: Regularização de Obras.
- Processo 06.10918.000/2014:
 - Data de protocolo na SEMUR: 20.10.2014.
 - Data de emissão de Parecer Inicial: 03.02.2015.
 - Tempo decorrido entre o protocolo e o Parecer: 106 dias.
- Processo 06.12452.000/2014:
 - Data de protocolo na SEMUR: 03.12.2014.
 - Data de emissão de Parecer Inicial: 05.12.2014.
 - Tempo decorrido entre o protocolo e o Parecer: 02 dias.

b) Processos 06.12535.000/2014 e 06.00170.000/2015:

- Destinação: Residencial Multifamiliar.
- Assunto: Renovação de Licença.
- Processo 06.12535.000/2014:
 - Data de protocolo na SEMUR: 04.12.2014.
 - Data de emissão de Parecer Inicial: 16.03.2015.
 - Tempo decorrido entre o protocolo e o Parecer: 102 dias.
- Processo 06.00170.000/2015:
 - Data de protocolo na SEMUR: 09.01.2015.
 - Data de emissão de Parecer Inicial: 28.01.2015.
 - Tempo decorrido entre o protocolo e o Parecer: 19 dias.

c) Processos 18.06881.000/2018 e 18.00301.000/2019:

- Destinação: Residencial Unifamiliar.
- Assunto: Regularização de Obras.
- Processo 18.06881.000/2018:
 - Data de protocolo na SEMUR: 17.12.2018.



- Data de emissão de Parecer Inicial: 31.01.2019.
- Tempo decorrido entre o protocolo e o Parecer: 45 dias.
- Processo 18.00301.000/2019:
 - Data de protocolo na SEMUR: 21.01.2019.
 - Data de emissão de Parecer Inicial: 22.01.2019.
 - Tempo decorrido entre o protocolo e o Parecer: 01 dias.

167. Nos processos listados acima constatou-se que a ordem cronológica das análises não é obedecida. Enquanto alguns processos são examinados e recebem parecer de forma célere (em até 2 dias), outros podem ficar sujeitos a prazos de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes superiores àqueles, fato que ocorreu nos casos narrados. Tal constatação afronta o princípio da isonomia.

168. Adicionalmente, cabe observar que 2 (dois) dentre os processos listados nas alíneas a), b) e c) anteriores, que receberam parecer de análise em até 2 (dois) dias, possuem como fator em comum o mesmo profissional particular (“responsável técnico” da obra)⁵⁹. Ademais, esse “responsável técnico” é também servidor da Prefeitura, lotado no Deli, e um dos encarregados por analisar e emitir parecer sobre o licenciamento de obras no Município. Tal fato está em desacordo com a lei e com os princípios da administração pública, dentre eles o da isonomia, decorrente do princípio da impessoalidade, questão que será melhor detalhada adiante.

169. Ainda no que se refere à ordem cronológica, foram observados processos que permaneceram sem andamento por um período superior a 7 (sete) anos⁶⁰, fato observado no processo n. 18.06578-000/2013. Nesse meio tempo, outros processos foram

⁵⁹ Em razão da equipe técnica de auditoria ter verificado a presença de fortes indícios relacionados a possíveis condutas fraudulentas ocorridas nos processos submetidos à análise durante a execução desta ação de controle externo, entendeu-se que caberia a devida apuração por meio de procedimentos específicos, inclusive, com a possível comunicação aos órgãos públicos responsáveis por apurar a responsabilidade por tais condutas nas esferas jurídicas existentes, portanto, as informações serão submetidas à deliberação e providências superiores, em autos apartados da presente auditoria operacional, considerando não ser escopo deste trabalho auditar fraudes na Unidade Jurisdicionada, conforme procedimentos devidamente previstos nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASPs) – vide processo SEI n. 7597/2021 (SIGILOSO).

⁶⁰ Processo 18.06578-000/2013, permaneceu sem andamento de 05.06.2007 (fl. 58 do processo) até 07.04.2014 (fl. 60 do processo). Processo 06.08796-000/2013, foi protocolado em 16.08.2013 (capa do processo) e recebeu o primeiro parecer somente em 21.01.2015 (fl. 38 do processo), uma demora de 520 dias.



analisados, tendo seus pedidos de licença de obras deferidos. Portanto, nessa situação, também foi caracterizada desobediência à ordem cronológica, muito em virtude da desorganização e da ausência de um sistema eletrônico de processos.

170. No que se refere ao conteúdo desses exames, foi verificado que a concessão do licenciamento de obras não é analisada de maneira razoável, uniforme e padronizada, independentemente das partes envolvidas. Da amostra de processos estudada verificou-se o que segue:

a) Processos: 18.06578-000/2013 e 06.10263-000/2015 – Nesses processos constaram pareceres iniciais emitidos pelo Diap classificando os projetos como “inaptos” ao licenciamento e indicando as exigências a serem atendidas para obtenção da licença. Em seguida, após os usuários cumprirem com as exigências indicadas pelo Diap, novo parecer de análise foi emitido pelo Departamento, impondo obrigações adicionais àquelas anteriormente listadas. No entanto, tais condições não haviam sido apontadas na primeira análise. Essa ocorrência afronta os princípios da razoabilidade, segurança jurídica e eficiência, expressamente dispostos na lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública no Município de Porto Velho-RO⁶¹. Também colide com os critérios que devem ser observados no processo administrativo, dentre eles o da “objetividade no atendimento do interesse público”⁶².

b) Explicando melhor o processo **06.10263-000/2015** – Nele foi emitido parecer⁶³ com exigência de informações que já haviam sido apresentadas pelo contribuinte (autorização do Dnit e Declaração de conformidade Sanitária do Projeto Arquitetônico emitida pela Vigilância Sanitária). Nesse caso também foi observada afronta aos princípios da legalidade, razoabilidade, segurança jurídica e eficiência.

171. No mesmo processo foi solicitado ao usuário a apresentação de licença da Semtran. Porém, tal obra ocorreu em rodovia federal, fora das competências da Semtran e sob jurisdição do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit). Portanto foram realizadas exigências em desacordo com a lei.

172. Ademais, esse processo tratava-se, inicialmente, de uma consulta prévia à Semur. Porém, o contribuinte recebeu notificação daquela Secretaria indicando uma possível aplicação de multa. Portanto, mais uma vez, a análise não foi razoável. Vale destacar, **que essa não razoabilidade torna-se ainda mais reprovável por se tratar de uma obra de um hospital especializado no tratamento de câncer (vide Nota 59), com**

⁶¹ Lei complementar Municipal n. 745, de 19 de dezembro de 2018.

⁶² Art. 2º, §1º, inciso III da Lei Complementar Municipal n. 745/2018.

⁶³ Parecer Diap n. 878/2015, fls. 46, vol. I.



expressivo impacto social e um vultoso investimento, de grande potencial de geração de emprego e renda (esse tema será melhor abordado no item 3.3 deste relatório).

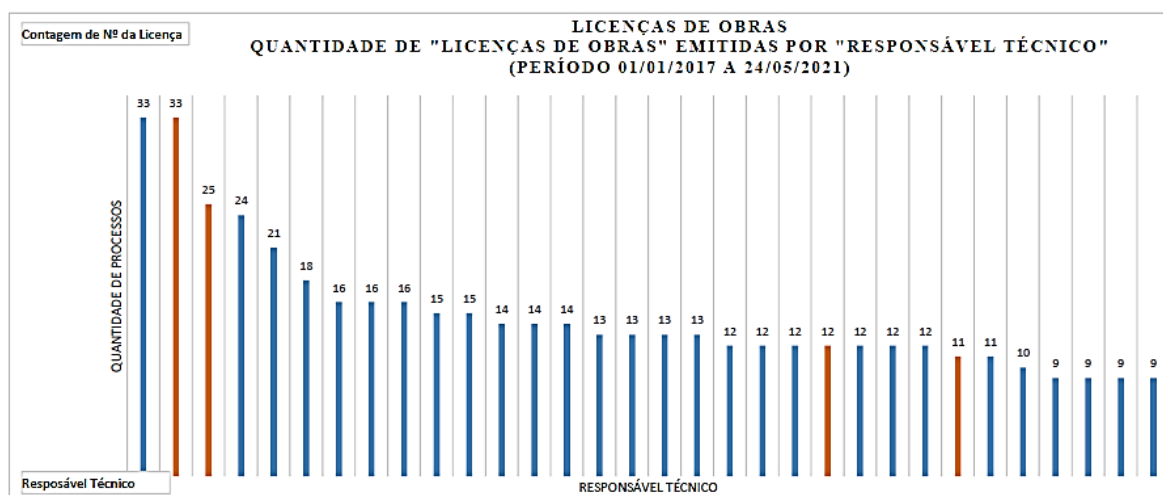
c) No processo **18.00442-000/2019** – Foi emitida licença de obras sem a comprovação da titularidade do terreno, algo que é imprescindível para a emissão de autorização por uma instituição pública.

173. Nos casos citados nas alíneas a), b) e c), imediatamente anteriores, observa-se a ausência de razoabilidade e a não uniformização e padronização das análises. Enquanto uma obra com incomensurável benefício social (um hospital de tratamento de câncer) se sujeitou a todo tipo de burocracia, não razoabilidade e até a ilegalidade nas exigências por parte da Semur, uma outra obra privada (processo n. 18.00442-000/2019) teve sua licença autorizada sem ao menos cumprir com um quesito imprescindível para a concessão de qualquer autorização pública (titularidade do terreno).

174. Também foi realizada pesquisa de percepção com o usuário do serviço de licenciamento de obras. Dos respondentes, 83% não ficaram satisfeitos, sendo a falta de clareza das análises e o excesso de exigências os motivos desse descontentamento para a maioria das respostas (**P.T.5** - ID 1120422).

175. Prosseguindo no relato, foram observados fortes indícios da existência de possíveis conflitos de interesses na análise do licenciamento de obras. Na análise das 1.325 licenças de obras emitidas, verificou-se que dentre os 3 (três) “responsáveis técnicos” que mais solicitaram e obtiveram licenças de obras emitida pela Semur, no período de 01.01.2017 a 24.05.2021, dois deles são servidores lotados no Deli. Estendendo o exame para os 32 (trinta e dois) profissionais com o maior número de licenças emitidas na Semur, observou-se que 4 (quatro) deles são servidores do Deli, conforme consta do **Gráfico 1** adiante. As colunas na cor laranja referem-se aos “responsáveis técnicos” que também são servidores lotados no Deli.

Gráfico 1 - Quantidade de licenças emitidas por responsável técnico.



Fonte: Ofício n. 1112/2021/DELI/SEMUR (ID 1094786) – equipe técnica do TCE-RO - CECEX9.

176. O **Gráfico 1** acima demonstra um forte indício de possível “reserva de mercado” aos arquitetos e engenheiros servidores da Prefeitura, lotados no Deli, especificamente no serviço de licenciamento de obras, contrariando a Lei de Liberdade Econômica⁶⁴. Adicionalmente, cabe rememorar a evidência descrita no parágrafo 167 anterior, em que os processos cujo responsável técnico era também servidor da Semur receberam pareceres em prazos de até 2 (dois) dias, em detrimento de outros sem os mesmos "privilégios", que demoraram uma centena de dias, quando não anos, para receber o mesmo tipo parecer.

177. Por conseguinte, os fatos acima já indicam os fortes indícios de possíveis conflitos de interesses na análise do licenciamento de obras. Porém, cabe adicionar nesse exame as ocorrências observadas nos processos descritos abaixo:

a) Processo: 06.16637.000/2010 – Em 04.11.2010 foi protocolado o pedido de regularização de obras de um imóvel residencial na Semur. A partir de então, foram emitidos 6 (seis) pareceres⁶⁵ de análise pelo Diap/Semur classificando o projeto como “inapto ao licenciamento”. Dos pareceres emitidos, os cinco últimos foram assinados

⁶⁴ Lei Federal n. 13.874/2019 – **Art. 4º** É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei, evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente: I - criar reserva de mercado ao favorecer, na regulação, grupo econômico, ou profissional, em prejuízo dos demais concorrentes; [...]

⁶⁵ Primeiro parecer do Diap/Deli sem numeração, constante na fl. 16. Pareceres seguintes, emitidos pelo Diap/Deli: n. 250/2013 (fls. 35-36), n. 262/2013 (fls. 35-36 – Provável erro de numeração), n. 343/2013 (fls. 46-47), n. 480/2013 (fls. 55-56) e n. 214/2014 (fls. 68-69).



pelo(a) mesmo(a) servidor(a)/arquiteto(a) do Diap. A última análise que classificou o projeto como “inapto” no Diap foi emitida em 06.05.2014. Portanto, já havia decorrido um período de 3,5 anos desde o protocolo inicial. No mesmo dia (06.05.2014) o processo foi encaminhado ao DFLO com a finalidade de dar ciência ao usuário da situação do seu processo. No entanto, o contribuinte só fora notificado em 28.05.2015, após um ano de processo parado. Entretanto, em 22.06.2015 é realizada nova juntada de documentos pelo usuário, onde constava “Laudo Técnico de Regularização de Obra Residencial”⁶⁶ assinado pelo(a) mesmo(a) servidor(a)/arquiteto(a) da Prefeitura lotado(a) no Diap, que agora assina como responsável técnico(a) pelo projeto. Em 30.06.2015 é juntado RRT no qual consta data de celebração do contrato entre o(a) servidor(a)/arquiteto(a) da Prefeitura lotado(a) no Diap e a contratante no dia 01.06.2015, isto é, apenas 4 dias após a contribuinte ter recebido notificação de que o seu processo fora novamente classificado como “inapto” pelo(a) mesmo(a) servidor(a)/arquiteto(a) da Prefeitura lotado(a) no Diap. Pois bem, em 07.07.2015 novo parecer é emitido pelo Diap classificando o projeto como “apto ao licenciamento”. Ou seja, apenas uma semana após a juntada do RRT do(a) servidor(a)/arquiteto(a) da Prefeitura lotado(a) no Diap, e após quase 5 (cinco) anos do pedido inicial pela usuária, o Diap classificou o seu projeto como “apto ao licenciamento”.

178. Adicionalmente aos entraves narrados que foram enfrentados pela usuária do serviço, essa também recebeu auto de infração do Deli enquanto tentava realizar a regularização de sua obra.

179. Portanto, constatou-se, no caso em tela, fortes indícios de conflitos de interesses na análise procedida pelo(a) profissional responsável, uma vez que o mesmo profissional que em nome do Deli impôs todo tipo de dificuldade para a concessão da licença, resultando na longa duração processual, obteve receita desse fato ao assumir o serviço e se tornar autor do processo que fora analisado por ele próprio. Tal fato afronta o disposto na legislação⁶⁷ que determina que a chefia do Diap deverá:

Proibir o acesso de interessados em processos de licenciamento de obras no interior da sala da Divisão de Análise de Projeto - DIAP, dando pessoalmente o atendimento a todos os proprietários ou responsáveis técnicos de obras que buscarem esclarecimento de dúvidas existentes quanto a(s) exigências(s) a serem cumpridas nos seus empreendimentos em local destinado ao atendimento ao público.

⁶⁶ Fls. 76-85.

⁶⁷ IN. Conjunta n. 002/GAB/SEMUR/SEMFAZ/2017, art. 2º, *alínea* e (Procedimentos de Licenciamento - PMPVH).



180. Portanto, ao se tornar responsável técnico de projeto que analisou e impediu o seu andamento, o servidor teve acesso privilegiado frente aos demais profissionais atuantes na área, que não trabalham no Deli.

b) Processo: 18.05870.000/2017 – Em 29.11.2017 foi protocolado pedido de regularização de obras de um imóvel residencial na Semur. Em 20.12.2017 foi emitido parecer de análise classificando o projeto como “inapto” ao licenciamento apontando como um dos motivos o que segue: “4.2 A certidão negativa de tributos está com o endereço diferente. É necessário a compatibilização do mesmo.”⁶⁸, e o fato de a descrição do RRT não constar no laudo. Ora, a nomenclatura da rua é algo meramente formal, situação em que a própria PMPVH deveria de ofício atualizar o cadastro, e não uma pendência a ser imputada ao contribuinte. Prosseguindo, em 10.01.2018 o contribuinte é notificado e recebe um auto de infração⁶⁹. Mais uma vez observa-se burocracia e desestímulo à regularização de obras pelo cidadão portovelhense.

181. Adiante, em 25.09.2018 é realizada juntada de documentos pelo contribuinte. Em 17.10.2018 novo relatório de análise é emitido pelo Diap classificando o projeto como “inapto ao licenciamento”, alegando apenas os 2 (dois) seguintes motivos:

4.1 A certidão negativa de tributos está com endereço diferente. É necessário a compatibilização do mesmo.

4.2 Apresentar RRT de laudo técnico. É necessário que a atividade principal seja de serviços de laudo técnico.

182. Novamente, questões meramente formais impedem um parecer favorável à regularização dessa obra residencial. O cidadão é então novamente notificado em 05.11.2018. Em 10.07.2019 (1,5 anos após o pedido inicial) novo prazo é solicitado pelo cidadão para a regularização da obra, o qual é concedido. Em 21.08.2019 nova juntada de documentos é realizada. Dentre os novos documentos constam:

- Certidão negativa de tributos municipais (CNTM) (com o nome da “**Rua Belnice Camurça**” – mesma rua apresentada na CNTM no início do processo);
- Laudo Técnico de conclusão de obra e regularização (com **novo arquiteto** “responsável técnico”, por sinal, sendo servidor(a)/arquiteto(a) da Prefeitura lotado(a) no Deli/Semur.

⁶⁸ O nome da “Rua Martinica” foi alterado para “Rua Belnice Camurça”.

⁶⁹ Fls. 37, em 03.04.2018.



183. Observa-se que agora o(a) novo(a) arquiteto(a) do projeto é um(a) servidor(a)/arquiteto(a) da Prefeitura lotado(a) no Deli/Semur. Em 06.09.2019 novo Parecer é emitido pelo Diap classificando o projeto como “apto ao licenciamento”. Ou seja, o projeto foi considerado apto mesmo mantendo uma das condições que o Diap havia alegado para o projeto estar “inapto”. Além do mais, essa aprovação ocorreu após quase 2 (dois) anos do protocolo inicial do pedido pelo cidadão e apenas 15 (quinze) dias após ser juntada documentação com novo particular responsável pela obra, que também é servidor lotado no Deli, e emite pareceres sobre licenciamento de obras. Portanto, mais uma vez, observou-se a imposição de empecilhos meramente formais no processo de licenciamento/ regularização de obras os quais não foram observados quando um servidor do Deli se tornou o responsável particular pelo projeto.

184. Os fatos narrados acima concorrem para um manifesto cenário de conflito de interesses presente no âmbito da Semur. Essa situação contribui para desestimular o cidadão na busca pela regularização de sua construção, pois caso não opte por contratar um “responsável técnico” que também seja servidor da Semur, poderá estar sujeito a entraves no seu processo. Tais fatos contrariam, dentre outras normas, a Lei Federal n. 10.257/2001⁷⁰, ao não oferecer isonomia de condições para agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos, valendo mencionar, ainda, as possíveis condutas ilícitas, sujeitas a devida apuração e eventual responsabilização nas demais esferas jurídicas cabíveis, às quais estão sujeitos os servidores públicos eventualmente envolvidos (vide Nota 59).

185. Esse cenário nebuloso e burocrático é percebido pelo cidadão, conforme verificado na pesquisa realizada pelo TCE-RO, onde 85% dos respondentes disseram não terem ficado satisfeitos com o serviço, apontando a falta de clareza, tempo de análise e excesso de exigências documentais como principais fatores de insatisfação (P.T. 5).

186. Prosseguindo nos relatos e nas análises, também foi verificado que existem consideráveis números de processos iniciados com pendências documentais. Dos 71 (setenta e um) processos analisados, em 21 (vinte e um) deles o parecer inicial apontou ausência de documento necessário à solicitação de licenciamento, representando 30% dos protocolos⁷¹. Tal fato prolonga o prazo de concessão de licenças pois resulta na necessidade

⁷⁰ **Art. 2º** A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social; [...].

⁷¹ Processos 06.13621-000/2010, 06.00437-000/2011, 06.17047-000/2011, 06.08796-000/2013, 06.12795-000/2013, 06.10918-000/2014, 06.10263-000/2015, 06.14066-000/2015, 18.06132-000/2017, 18.02228-000/2018, 18.04427-000/2018, 18.00308-000/2019, 18.00384-000/2019, 18.01668-000/2019, 18.03403-



de notificação do usuário, o qual deverá realizar um novo protocolo para, em seguida, ter o seu projeto submetido a nova análise por parte da Semur. Todo esse trâmite consome o tempo de trabalho dos arquitetos e engenheiros da Prefeitura e contribui para o aumento do tempo necessário na emissão de uma licença, conforme verificado na Tabela 4 e na Tabela 5 adiante. Esse fato tem como causa a inexistência de uma triagem no momento do protocolo, conforme mencionado anteriormente.

187. Como efeito das situações narradas nos tópicos precedentes a **concessão de licenciamento de obras e/ou habite-se não é analisada e deferida em prazo razoável**. A partir da análise de 1.325 (mil trezentos e vinte e cinco) licenças e 1.106 (mil cento e seis) habite-se emitidos pela SEMUR no período de janeiro de 2017 a maio de 2021⁷², foram verificados os seguintes prazos médios de tramitação:

Tabela 4 - Licenças de obras - Tempo Médio de Emissão

Ano de emissão da Licença	Tempo de tramitação (média em dias)	Residencial	Comercial	Industrial	Obra Pública	Institucional
2017	434	437	445		414	169
2018	379	367	424		356	461
2019	357	324	501	205		188
2020	308	274	475		609	188
2021	256	230	458		559	58
TOTAL	339	313	469	205	439	242

Fonte: Ofício n. 1112/2021/DELI/SEMUR (ID 1094786). Elaboração: equipe técnica do TCE-RO - CECEX9.

Tabela 5 - Habite-se - Tempo Médio de Emissão

Ano de emissão do Habite-se	Tempo de tramitação (média em dias)	Residencial	Comercial	Industrial	Obra Pública	Institucional
2017	478	438	578		1501	
2018	472	472	443			1204
2019	325	274	680			223
2020	288	248	637	374		197
2021	282	258	520			
TOTAL	344	306	594	374	1501	408

Fonte: Ofício n. 1112/2021/DELI/SEMUR (ID 1094786). Elaboração: equipe técnica do TCE-RO - CECEX9.

000/2019, 18.03431-000/2019, 18.09119-000/2019, 18.09158.000/2019, 18.00874-000/2020, 18.01455-000/2020, 18.05114.000/2020.

⁷² Ofício n. 1112/2021/DELI/SEMUR (ID 1094786).



188. Enquanto no Município de Porto Velho o prazo médio para obtenção de uma licença de obras de destinação comercial foi de 475 (quatrocentos e setenta e cinco) dias em 2020 e 458 (quatrocentos e cinquenta e oito) dias em 2021, a média dos países da OCDE foi de 153 (cento e cinquenta e três) dias e do Brasil de 323 (trezentos e vinte e três) dias. Em termos de tempo para se licenciar um empreendimento comercial, Porto Velho está na 19ª colocação dentre as capitais brasileiras, de acordo com o Banco Mundial (DB2021)⁷³, sendo necessário um total de 360 (trezentos e sessenta) dias, em média, para a obtenção do alvará de construção, considerando todo o processo, incluindo as demais secretarias envolvidas. No entanto, cabe ressaltar que do tempo apontado no DB2021, 67% corresponde a tramitações do âmbito da Semur (241 dias)⁷⁴. Portanto, melhorias na tramitação e análises no âmbito dessa Secretaria são essenciais para a diminuição do tempo do processo de licença.

189. Ademais, de acordo com o fluxograma presente da legislação que trata sobre o licenciamento de obras no Município⁷⁵, essa tramitação na Semur possui previsão de duração de até 26 (vinte e seis) dias. Porém, na prática, raramente esse prazo é observado, o que **demonstra a urgente necessidade de simplificar o processo de concessão de licenças de obras**.

190. Do exame dos processos físicos por parte desta equipe técnica, também se concluiu que a análise extrapola o exame das questões urbanísticas/edilícias dos projetos.

191. No processo 18.00874-000/2020 foi emitido o Parecer Diap n. 692/julho/2020⁷⁶, no qual constava dentre as “observações” o fato que o projeto estava sendo aprovado “SEM ESTÁTUA”, pois caso fosse colocada “ESTÁTUA”, deveria ser apresentada a aprovação do Comar.

192. Nos processos 18.00442-000/2019 e 18.09013-000/2020, referentes a pedidos de licença de construção e habite-se, respectivamente, são observados casos de excesso de burocracia e formalidades. Nesse ponto, porém, também cabe apontar falhas na qualidade dos projetos apresentados pelo solicitante. Prosseguindo o caso, um dos

⁷³ Disponível em: <<https://portugues.doingbusiness.org/pt/data/exploretopics/dealing-with-construction-permits/brazil>>, consulta em 24.09.2021. Acesso em: 21.08.2021.

⁷⁴ Disponível em: <https://portugues.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Subnational/DB2021_SNDB_Brazil_Full-report_Portuguese.pdf>, pág. 305. Acesso em: 21.08.2021.

⁷⁵ ANEXO VII da Instrução Normativa Conjunta n. 001 GAB SEMUR SEMFAZ 2017. Disponível em: <<https://semur.portovelho.ro.gov.br/uploads/editor/files/Fluxograma%20de%20Tramita%C3%A7%C3%A3o%20Processual.pdf>>. Acesso em: 21.06.2021. Quadro esquematizado no **P.T.8** – ID 1120465.

⁷⁶ Fl. 56 do processo físico.



motivos alegados para a não concessão de licença⁷⁷ foi o fato de no CNPJ da empresa constarem atividades não permitidas para o zoneamento⁷⁸. Não parece ser razoável que uma empresa que deseje desenvolver uma determinada atividade tenha que possuir um CNPJ diferente para cada localidade que vá construir um empreendimento. Essas exigências constituem desestímulos a investimentos, tópico melhor tratado no item 3.3 adiante neste relatório.

193. No processo 18.00376-000/2018⁷⁹, o parecer de análise é emitido concluindo que o projeto está “inapto ao licenciamento”, determinando como motivos, dentre outros, que uma vaga não atende a área de manobra e que não existem vagas acessíveis em conformidade com resoluções do Contram e “leis de acessibilidade”, leis essas que não são especificadas. Nesse processo também observou-se, ainda, a exigência de certificado do Corpo de Bombeiros (CBMRO), contudo o próprio CBMRO havia dispensado o certificado até a conclusão da obra⁸⁰. Mais uma vez constatou-se que a análise da Semur adentra em áreas que extrapolam questões urbanísticas/edilícias dos projetos.

194. Considerando as constatações prévias e as inúmeras legislações atinentes ao tema de licenciamento de obras no Município de Porto Velho, um manual orientativo tanto ao profissional particular responsável pela obra, quanto ao cidadão-usuário se caracterizaria como item fundamental para se alcançar alguma clareza nesse processo. Esse manual deveria direcionar o cidadão e os profissionais técnicos da Prefeitura nas análises, inclusive limitando as exigências impostas por esses aos usuários do serviço. No entanto, em entrevista com a Diretora do Deli, foi informado que não existe manualização dos procedimentos internos por meio de dispositivos infralegais, orientando o servidor nas análises dos processos (padronização das análises) e também não existe um voltado ao cidadão.

- **Causas**

- Inexistência de tramitação eletrônica de processos com o consequente acompanhamento sistematizado das tramitações processuais;
- Ausência de controles internos no âmbito da Semur;

⁷⁷ Parecer Diap/Deli n. 238/2019 (fls. 49 e 50 – processo físico).

⁷⁸ “[...] CNAE 46.86-9-08 enquadrada como C4.2 e CNAE 52.50-8-02 enquadrada como E4.1.”.

⁷⁹ Fls. 86 a 88 (processo físico) – vol. I.

⁸⁰ Fls. 179 (processo físico) – vol. III.



- Ausência de dispositivo normativo tratando sobre a ordem cronológica;
 - Inexistência de manual voltado aos servidores que efetuam análises;
 - Existência de legislação esparsa sobre o licenciamento de obras;
 - Não vedação à atuação dos servidores responsáveis pelo licenciamento de obras atuarem como particulares no processo de licenciamento;
 - Ausência de manualização dos procedimentos de análise, o que proporciona acesso privilegiado àqueles profissionais que trabalham no Deli;
 - Ausência de controle de documentos quando do protocolo do processo pelo cidadão no Deli;
 - Ausência de sistema de controle processual;
 - Ausência de filtros no momento de protocolo do pedido no Deli, sendo iniciados processos com pendências documentais;
 - Deficiência na gestão/coordenação;
 - Cultura burocrática.
- **Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada (achado 5 da auditoria)**
 - Insegurança jurídica;
 - Incentivo à cultura de construções irregulares por parte da população, principalmente por parte do cidadão comum, visto que mais de 80% dos pedidos de licenciamento de obras são de finalidade residencial⁸¹ (P.T.9 – ID 1120478);
 - Desestímulo à utilização do serviço de licenciamento de obras pelo cidadão. Em pesquisa ao usuário do serviço, 85% afirmaram ser comum se iniciar obras no Município sem a devida autorização, sendo o “processo complicado” e a “falta

⁸¹76% dos pedidos de licenciamento de obras são com a finalidade de residências de até 500 m² (P.T.9 – ID 1120478, fl. 3).



de informações claras disponíveis” seus principais causadores (P.T.6 – ID 1120439);

- Reserva de mercado a determinados profissionais, que são também servidores da Prefeitura, lotados na Semur (P.T.7 – ID 1120450);
- Acúmulo de processos e desperdício de tempo de trabalho dos arquitetos e engenheiros para simples verificação documental, filtragem que poderia ser realizada no momento do protocolo pelo cidadão.

- **Boas práticas**

- Licenciamento simplificado do Município de São Paulo-SP – Novo Código de Obras (Lei n. 16.642/2017);
- Prefeitura de Jaru-RO:
 - Caso não constem todos os documentos necessários para o licenciamento de obras, o processo não é iniciado.
 - Aprovação do licenciamento de obras em até 20 (vinte) dias.
- Prefeitura de Fortaleza-CE:
 - Aprovação do licenciamento de obras em até 10 (dez) dias⁸².

- **Proposta de encaminhamento**

195. Que a Prefeitura complete a implementação do e-TCDF como sistema integrado de solicitação, tramitação e emissão do licenciamento e habite-se, sendo possível o peticionamento e o cumprimento de exigências de forma eletrônica, inclusive a consulta do inteiro teor do processo, priorizando o DELI e as demais secretarias licenciadoras;

196. Que a Semur adote sistemática de controle e previsão em norma que ordene as análises de processos de forma a obedecer a ordem cronológica;

⁸²Doing Business Subnacional 2021, “Procedimento 9” – Ceará, pág. 224. Disponível em: <https://portugues.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Subnational/DB2021_SNDB_Brazil_Full-report_Portuguese.pdf>. Acesso em: 23.08.2021.



197. Que a Semur coopere no processo de coordenação liderado pela SGG na definição do fluxograma do macroprocesso, que estabelecerá as competências, os momentos de atuação e os prazos para cada um dos envolvidos no processo;
198. Que a Semur elabore manual de análise e/ou norma interna a ser seguida pelos servidores quando do exame dos pedidos de licenciamento de obras e sobre as questões que deverão ser observadas, de forma a tornar a análise mais objetiva e padronizada;
199. Que a Semur faça constar, ao menos em norma interna, impedimento ao profissional responsável pela emissão de licenças (servidor) de atuar como particular na prestação desse tipo de serviço;
200. Que a Semur aplique no momento da solicitação do licenciamento pelo requerente (triagem) um *checklist* informando se constam ou não todos os documentos necessários ao licenciamento de obras, indicando os documentos faltantes;
201. Que a Semur preveja em norma que os projetos só serão analisados, caso estejam aptos para a análise técnica (sem ausência de documentos ou sem parâmetros para análise técnica), caso contrário, o processo será devolvido sumariamente quando da triagem dos processos;

- **Benefícios esperados**

- Aumento da segurança jurídica;
- Incentivo à população para realizar obras regulares e/ou a regularizar obras irregulares;
- Democratização do mercado de licenciamento de obras a todos os engenheiros e arquitetos, independentemente de conhecerem os trâmites internos, caso observado quando os servidores da Semur realizam projetos como profissionais particulares;
- Aumento da demanda por serviços de engenheiros e arquitetos, que não sejam servidores lotados na Semur, para a realização de projetos;
- Economia de tempo e maior efetividade na análise processual pelos profissionais da Prefeitura;
- Aumento da arrecadação tributária municipal;
- Previsibilidade das análises;
- Celeridade dos processos de licenciamento de obras.



3.3 Dos efeitos da política sobre o desenvolvimento econômico de Porto Velho

A política pública do licenciamento de obras é executada de modo a fomentar, ou a não prejudicar o ambiente de negócios e o desenvolvimento econômico e urbanístico do Município de Porto Velho? (QA3)

202. A primeira subquestão que procura responder à questão de auditoria 3 (QA3) é a seguinte:

A política de licenciamento de obras facilita o desenvolvimento econômico do Município de Porto Velho? [Q.3.1]

- **Situação encontrada (achado de auditoria 6)**

A política do licenciamento de obras não facilita o desenvolvimento econômico do Município de Porto Velho.

- **Critério**
 - Código Tributário Nacional (CTN), art. 173⁸³;
 - Constituição Federal de 1988, art. 37, inciso XII;
 - Fluxograma de Tramitação Processual, IN Conjunta n. 001/GAB/SEMUR/SEMFAZ/2017, Anexo VII;
 - Lei de Polo Gerador de Tráfego, Lei Complementar Municipal n. 747/2018;
 - *Doing Business* Subnacional Brasil 2021 (DB2021);
 - Lei que institui o Selo de Desburocratização e Simplificação, Lei Federal n. 13.726/2018;
 - Lei da Liberdade Econômica, Lei Federal n. 13.874/2019.

- **Análise de evidências**

203. Em que pese o fato consagrado de a construção civil ser um dos setores mais importantes e estratégicos economicamente no Brasil, responsável pela geração de empregos e renda, a equipe de auditoria não teve conhecimento, em termos concretos,

⁸³ Lei n. 5.172/66 – Art. 173. O direito de a Fazenda Pública constituir o crédito tributário extingue-se após 5 (cinco) anos, contados: [...]



após diligência à Agência de Desenvolvimento (AGDPVH), de qualquer iniciativa no intuito de facilitar a atração de investimento no setor.

204. A construção é um importante componente da economia brasileira, tendo representado 3,3% do PIB nacional em 2020⁸⁴. Em junho de 2021 esse setor empregava 7,3% e 7,8% da força de trabalho ocupada Nacional e do estado de Rondônia, respectivamente⁸⁵. Por ser um setor intensivo em mão de obra, o seu desenvolvimento tem elevado potencial de geração de emprego e renda. Observou-se em estudo⁸⁶ que para cada R\$ 1,00 gasto na feitura de uma habitação são gerados R\$ 2,46 em investimentos, R\$1,12 em aumento do PIB e R\$ 0,62 em arrecadação de tributos. Porém, a regulamentação pesada pode dificultar o investimento e o emprego na construção. Essa penosa carga regulatória contribui para o aumento da informalidade, prejudicando, inclusive, a segurança da edificação⁸⁷.

205. Em resposta ao ofício n. 323/2021TCE-RO (ID 1096435), a Semur informou que não existe previsão específica com relação à questão, apontando apenas para a LC Municipal n. 747/2018 - que trata sobre o Polo Gerador de Tráfego, sendo atribuída aos procedimentos de Licenciamento executados na Semtran. Essa lei prevê custos não desprezíveis, tendo em vista que estipula uma série de condicionantes para que o empresário possa obter sua licença, como, por exemplo, o Relatório de Impacto de Trânsito (RIT) e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), o que vai de encontro ao apontado pelo DB2021, quando atesta que “a regulamentação pesada pode dificultar o investimento e o emprego na construção civil”⁸⁸.

206. Outra problemática verificada diz respeito a uma lacuna normativa relacionada aos "condomínios de lotes"⁸⁹. Tal questão já foi tratada no projeto de lei do Uso e Ocupação do Solo (que está em tramitação na Câmara dos Vereadores), porém na atual lei (LC n. 97/99 e alterações posteriores) não existe tal previsão, o que vem impedindo

⁸⁴ Banco Mundial – *Doing Business* Subnacional 2021.

⁸⁵ Disponível em:

<https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Quadro_Sintetico/2021/pnadc_202102_trimestre_quadroSintetico.pdf>. Acesso em: 08.10.2021.

⁸⁶ CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção e SENAI - “A importância da Construção Civil”. Disponível em: <<https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2021/07/informativo-economico-importancia-construcao-civil-final-julho-2021.pdf>>. Acesso em: 08.10.2021.

⁸⁷ Banco Mundial - *Doing Business* Subnacional 2021.

⁸⁸ Doing Business Subnacional 2021, pág. 54. Disponível em: <https://portugues.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Subnational/DB2021_SNDB_Brazil_Full-report_Portuguese.pdf>. Acesso em: 08.10.2021.

⁸⁹ Condomínios de lotes são os loteamentos que são fracionados em lotes individuais e depois vendidos. Normalmente, a construtora cria o condomínio e vende os lotes.



que este importante tipo de empreendimento possa ser executado de forma pacífica, sem riscos à segurança jurídica.

207. Estes dois exemplos demonstram uma inação da Prefeitura de Porto Velho em melhorar o ambiente de negócios, cooperando com o desenvolvimento econômico do Município, por meio da construção civil. Reforça-se o que corrobora o estudo do DB2021, ao apontar que para se abrir um empreendimento comercial acima de 1.000 m² na capital rondoniense, são necessárias 24 (vinte e quatro) etapas (ao passo que na OCDE esse número é de 12,7⁹⁰) e o tempo estimado para tanto soma 360,5 (trezentos e sessenta e meio) dias, colocando-a em 23º na federação em obtenção de alvarás de construção.

208. Além disso, a política do licenciamento de obras não tem contribuído para o potencial de arrecadação do Município. Em tese, o produto do recolhimento de tributos se materializa em ações concretas pelo setor público, que o aplica na melhoria do bem-estar da população.

209. Após diligências da equipe de auditoria junto à Semfaz, e também por meio de entrevistas e análise documental⁹¹, foi verificado que em diversos processos houve decadência de ISSQN (foram 108 despachos fundamentados em processos de licenciamento de obras só em 2021). Ou seja, a Prefeitura incorreu em renúncia de receitas, deixando de lançar os impostos. Isto tem ocorrido devido à inobservância ao fluxograma estabelecido em normativo, mas também devido à inexistência de processo eletrônico e de uma débil comunicação entre Semur e Semfaz.

210. Ainda nesse sentido, mesmo que a Semfaz tenha aumentado a arrecadação do ISSQN Construção Civil nos últimos anos, existe uma limitação com relação ao potencial de arrecadação que o fisco municipal pode obter, em decorrência de um sistema obsoleto de administração tributária (Siat), que não permite a construção de malhas fiscais (em sistema *web*), com ferramentas que possibilitem a maximização da arrecadação, e que sejam capazes de realizar integração com a contabilidade do Município, Redesim, cartórios e demais órgãos que possam ser úteis ao processo de arrecadação.

211. Ou seja, a maximização da receita tributária não tem ocorrido por conta de 2 (duas) causas verificadas na auditoria: i) processo de licenciamento dificultoso, que tem como consequência a decadência tributária; e ii) ausência de um sistema moderno de

⁹⁰Relatório Doing Business Subnacional 2021, pg. 59. Disponível em: <https://portugues.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Subnational/DB2021_SNDB_Brazil_Full-report_Portuguese.pdf>. Acesso em: 23.08.2021.

⁹¹ Cf. resposta ao Ofício n. 350/2021TCE-RO.



administração tributária que permita com facilidade a criação de malhas fiscais do ISS Construção Civil.

212. Outra problemática evidenciada diz respeito ao potencial não arrecadado de ITBI, em virtude dos sistemas da Prefeitura e cartórios não estarem integrados, conforme exposto acima. Para que o cartório comprove a autenticidade do habite-se, a comunicação entre Semur e os cartórios se faz necessária e, em não existindo, pode ocasionar demora para que o contribuinte obtenha o documento comprobatório do registro/averbação. A Prefeitura perde, de igual forma, a oportunidade de melhorar seu cadastro.

213. Outras implicações além da perda da arrecadação do ITBI, em caso de não lançamento, são os reflexos na atividade econômica, pois, com o devido processo de regularização, é possível o acesso ao crédito imobiliário.

- **Causas**

- Ausência de integração de sistemas;
- Ausência de controles efetivos;
- Ausência de sistema de administração tributária moderno que possibilite a criação de malhas fiscais;
- Comunicação deficiente entre Semur-Semfaz-cartórios;
- Não observação do fluxograma previsto na legislação.

- **Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada (achado 6 da auditoria)**

- Não atingimento do potencial de arrecadação, ocasionando renúncia de receitas;
- Desatualização do cadastro da Prefeitura;
- Fuga de investimentos para outras localidades, com impactos negativos no emprego e renda.

- **Boas práticas**

- Em Fortaleza-CE, a vistoria final da obra é dispensada em troca de uma Declaração de responsabilidade do responsável



técnico da obra⁹². Também é permitida a autodeclaração do lançamento de ISSQN pelo contribuinte.

- **Proposta de encaminhamento**

214. Que a Prefeitura ofereça à Semfaz um moderno sistema de administração tributária, com vistas a assegurar o efetivo ingresso da arrecadação, com eficiência, controle e segurança, ofertando serviços online ao contribuinte, com sistema *WEB* e ferramentas que possibilitem a maximização da receita tributária;

215. Que a Secretaria Geral de Governo (SGG) firme parceria com a Associação dos Notários e Registradores do Estado de Rondônia - ANOREG, com o intuito de obter as informações advindas dos cartórios, a fim de melhorar os cadastros da Prefeitura bem como potencializar a arrecadação;

216. Que a Prefeitura, representada pela Agência de Desenvolvimento de Porto Velho, em articulação com a Semur e demais secretarias e órgãos envolvidos no licenciamento de obras, elabore estudo visando a melhoria do ambiente de negócios e a simplificação do processo para as licenças de construção de empreendimentos com elevado potencial de geração de emprego e renda.

- **Benefícios esperados**

- Eficiência da arrecadação e modernização da administração tributária municipal;
- Atualização cadastral;
- Maior segurança jurídica;
- Melhoria do ambiente de negócios com atração de investimentos.

⁹²Doing Business Subnacional 2021. Disponível em: <https://portugues.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Subnational/DB2021_SNDB_Brazil_Full-report_Portuguese.pdf>. Acesso em: 23.08.2021.



217. A segunda subquestão que procura responder à questão de auditoria 3 (QA3) é a seguinte:

A política do licenciamento de obras propicia, com efetividade, a regularização de imóveis, com o intuito de contribuir com o crescimento ordenado do Município?
[Q.3.2]

- **Situação encontrada (achado de auditoria 7)**

A política do licenciamento de obras não propicia, com efetividade, a regularização de imóveis, não contribuindo com o crescimento ordenado do Município.

- **Critério**

- Código Tributário Municipal de Porto Velho (CTM), Lei Complementar n. 199/2004;
- Programa de Regularização de Obras no Município de Porto Velho (PRO Porto Velho), Lei Complementar Municipal n. 517/2013, alterada pela Lei Complementar Municipal n. 742/2018;
- *Doing Business* Subnacional Brasil 2021 (DB2021).

- **Análise de evidências**

218. O Programa de Regularização de Obras (PRO) de Porto Velho, regido pela LC Municipal n. 517/2013, não contribui para uma efetiva regularização de imóveis no Município. A referida lei só permite a regularização de obras realizadas até 2013, e atualmente existe uma lacuna normativa, em virtude de o decreto municipal não cobrir o período posterior a 2019. As obras irregulares construídas após esse período são examinadas pelo Código de Obras instituído pela LC Municipal n. 560/2014, que impõem elevado custo para a efetiva regularização.

219. A LC n. 517/2013, em seu art. 6º, chega a exigir até 19 (dezenove) procedimentos para a regularização, revelando que o processo é muito burocrático e custoso, o que contraria o disposto na Lei Federal n. 13.726/2018, que instituiu o Selo de Desburocratização e Simplificação, preconizando os seguintes princípios em seu art. 7º, parágrafo único:



- a) Racionalização de processos e procedimentos administrativos;
- b) Eliminação de formalidades desnecessárias ou desproporcionais para as finalidades almejadas;
- c) A redução do tempo de espera no atendimento dos serviços públicos;
- d) Ganhos sociais oriundos da medida de desburocratização;
- e) Adoção de soluções tecnológicas ou organizacionais que possam ser replicadas em outras esferas da administração pública.

220. A pesquisa de satisfação realizada pelo TCE-RO junto aos usuários do serviço/cidadãos, apontou que quase 85% dos respondentes reconhecem que é comum iniciar obras sem a devida licença, justificando (mais de 40% das respostas) que o processo complicado é fator preponderante para isso (**P.T.6** – ID 1120439). Em outras palavras, é comum iniciar uma obra sem a devida licença, devido ao custo de uma excessiva burocracia, o que acaba proliferando o quantitativo de obras irregulares no Município, impedindo seu crescimento ordenado e em obediência ao Plano Diretor.

221. Na prática, só procura a regularização quem tem interesse em vender seu imóvel, por questões econômico-financeiras. Qualquer tentativa de regularização invariavelmente culminará numa legislação draconiana que pune o cidadão, inclusive com autos de infração elevados, conforme observado anteriormente no **achado de auditoria 5**, confirmando a máxima levantada no relatório DB2021: “a pesada carga regulatória contribui para o aumento da informalidade, pois leva as construtoras a realizarem projetos sem o exame e a aprovação das autoridades competentes, assim prejudicando a segurança da construção”.

222. Alise-se a isto o fato do setor de fiscalização territorial urbana da Prefeitura, albergado na Semur, o DFLO, desconhecer o quantitativo de obras existentes no Município, conforme relatado em reposta ao Ofício n. 323/2020 TCE-RO (ID 1096435). As fiscalizações são realizadas por meio de rondas, segundo um planejamento prévio, porém, são insuficientes para inibir a construção irregular das obras. O desconhecimento sobre o quantitativo de obras irregulares no Município é evidência de uma política de regularização ineficiente e ineficaz.



223. Ressalte-se que algumas causas dificultam este processo. A planta genérica de valores (PGV)⁹³ desatualizada do Município é um desses elementos. Porto Velho está há mais de 15 (quinze) anos com a sua planta desatualizada (desde 2003⁹⁴), o que traz reflexos na urbanização desenfreada vivida pela Capital, sobretudo em seu último ciclo de crescimento com a construção das usinas, sem mencionar seu impacto na arrecadação de IPTU. A atualização da PGV se dá mediante georreferenciamento, o qual auxiliaria nas fiscalizações efetuadas pelo DFLO⁹⁵.

224. Não obstante, a assinatura de termo de cooperação ou convênio com órgãos parceiros, a exemplo do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) e do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (Cau), poderiam auxiliar nesse propósito. O Cau faz suas fiscalizações utilizando *drones*, ao passo que as fiscalizações do Crea se mostraram mais eficientes do que as realizadas pela Prefeitura. Outras parcerias poderiam ser feitas também com a distribuidora de energia e de água. Por último, a própria Sempog já possui base de dados num formato que indica a posição, a forma e os atributos de feições geográficas, os quais poderiam ser emprestados à fiscalização.

225. A consequência desta política inadequada de regularização de imóveis em Porto Velho resulta em perdas econômicas incalculáveis, além do potencial de arrecadação tributária não atingido. Urge-se pela necessidade de se repensar um programa de regularização de obras que efetivamente traga benefícios à população, sobretudo à parcela mais vulnerável economicamente.

226. Considerando a competência da Agência de Desenvolvimento de Porto Velho de fomentar o desenvolvimento socioeconômico do Município de Porto Velho e da região, promovendo a atração de investimentos públicos e privados e a melhoria do ambiente de negócios da cidade⁹⁶, recomenda-se que ela, em articulação com a Semur e setor produtivo, ofereça proposta de criar um programa regularização de obras que efetivamente traga benefícios à população, sobretudo à parcela mais vulnerável economicamente.

⁹³ A Planta de Valores Genéricos ou PGV, é parte integrante do sistema de informações do Cadastro Municipal e juntamente com o Cadastro Imobiliário formam a base de cálculo para o IPTU, ITBI e Contribuição de Melhoria.

⁹⁴ Foi instituída uma comissão responsável com a finalidade de apresentar proposta de atualização da Planta de Valores Imobiliários, mediante Decreto n. 15.416, de 29 de agosto de 2018, porém foi informado que o processo de licitação ainda se encontra em fase de elaboração.

⁹⁵ A média de obras fiscalizadas por fiscal no DFLO-Semur foi de 179 em comparação com 510 do Crea no ano de 2020.

⁹⁶ LC n. 661/2017.



- **Causas**

- Desatualização da Planta Genérica de Valores (PGV) do Município;
- Ausência de ferramenta de georreferenciamento ou falta de parceria com órgãos que possuam ferramentas de georreferenciamento;
- Fiscalização ineficiente;
- Burocracia.

- **Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada (achado 7 da auditoria)**

- Crescimento desordenado da cidade em desobediência ao Plano Diretor;
- Perda de arrecadação;
- Perdas econômico-financeiras com a não criação de novos negócios.

- **Boas práticas**

- Parceria de Jaru-RO com o Crea para o compartilhamento de informações sobre os licenciamentos.

- **Proposta de encaminhamento**

227. Que a Semur celebre acordos de cooperação com órgãos e entidades a exemplo do Crea, Cau, com o propósito de melhorar sua fiscalização de construções irregulares;

228. Que a Prefeitura de Porto Velho atualize sua Planta Genérica de Valores (PGV), que data de 2003, passando a dispor das ferramentas advindas do georreferenciamento;

229. Que a Secretaria Geral de Governo apoie a Semur na articulação com os demais envolvidos no processo para a reformulação do Programa de Regularização de Obras de Porto Velho (PRO) da Prefeitura, com especial atenção à parcela da população mais vulnerável, tendo em vista os princípios norteadores dispostos nas leis federais n. 13.726/2018, que instituiu o Selo de Desburocratização e Simplificação, e na Lei da



Liberdade Econômica (n. 13.874/2019), que defende a proteção à livre iniciativa e cidadania.

- **Benefícios esperados**

- Aumento da arrecadação de IPTU;
- Desenvolvimento econômico;
- Oferecer de fato ao cidadão a oportunidade de regularizar seu imóvel, ofertando-lhe os benefícios decorrentes da regularização.



4 ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

230. Visando atender ao ditame normativo que rege as auditorias operacionais no âmbito do TCE-RO (Resolução n. 228/2016/TCE-RO), o relatório preliminar de auditoria foi submetido ao(s) gestor(es) responsável(eis) para que apresentasse(m), caso quisesse(m), comentários acerca dos achados, das conclusões e das recomendações de auditoria (ID 1129124).

231. No entanto, comentários adicionais não foram enviados a esta Corte de Contas. Nesse sentido, a SGG, representada pelo Senhor Fabrício Grisi Médici Jurado (Secretário-Geral de Governo) e a Semur, representada pelo Senhor Gustavo Nobre de Azevedo (Secretário Adjunto da Semur), emitiram ofícios formalizando a manifestação expressa de que o relatório preliminar de auditoria não ensejava comentários ou considerações adicionais nesse momento⁹⁷.

232. Ante o exposto, considerando ser faculdade do gestor fiscalizado a referida manifestação acerca dos achados em sede de relatório preliminar de auditoria, entendeu-se pela conclusão do relatório dos trabalhos, com o devido prosseguimento do fluxo processual exigido.

5 CONCLUSÃO

233. O presente relatório tratou da Auditoria Operacional realizada na Prefeitura de Porto Velho, tendo por objeto a política pública do licenciamento de obras. O objetivo geral da fiscalização buscou avaliar em que medida o processo de licenciamento de obras da capital obedece aos critérios de eficiência, efetividade, eficácia e economicidade e equidade, e contribuem com o desenvolvimento ordenado do Município.

234. O trabalho encontra guarida no Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO), estabelecido para o período 2021-2028, no qual um dos eixos que trata especificamente sobre o Desenvolvimento Econômico Sustentável tem como prioridade a desburocratização e a liberdade econômica com o fim de aperfeiçoar os processos para abertura de novos negócios.

235. Em Porto Velho, foi constatado que o processo de licenciamento de obras ainda é bastante burocrático, em que pese uma nítida evolução nos últimos anos, havendo espaço para melhorar a eficiência, a efetividade, a eficácia e a economicidade.

236. Verificou-se que o processo ainda é realizado de forma presencial, mediante processos físicos, que acabam por onerar o usuário do serviço público oferecido pela

⁹⁷ Ofício n. 2537/2021/GAB/SEMUR (ID 1129124, fls.117-118).



Prefeitura. É necessário, de imediato, que se implemente um sistema eletrônico que percorra todas as secretarias e órgãos envolvidos no licenciamento.

237. De igual forma, é imprescindível que se corrija aspectos relacionados à governança da política pública, sobretudo no que diz respeito à coordenação do governo, redefinindo-se todo o macroprocesso da atividade, que engloba diversos atores.

238. Acrescente-se, por fim, a necessária reformulação das rotinas operacionais e mudança da cultura organizacional do Deli/Semur como algo indispensável para a boa gestão pública, fato sustentado por meio da análise dos 71 (setenta e um) processos amostrais examinados pela equipe de auditoria.

239. Reforça-se, pois, que seja modernizado, simplificado e desburocratizado o processo do licenciamento de obras realizado pela Prefeitura de Porto Velho, como forma de se alavancar o progresso da cidade.

240. Acredita-se que este trabalho contribuiu neste aspecto, ao apontar caminhos para o aprimoramento da política pública, colocando o cidadão como elemento central da atenção do governo, e propiciando, para além disso, propostas para a melhoria do ambiente de negócios e consequente desenvolvimento econômico de Porto Velho.

241. Por meio das técnicas aplicadas na fase de planejamento da auditoria, foram identificados os pontos mais sensíveis e merecedores da atenção, sendo estes traduzidos nas questões e subquestões de auditoria. E, de posse das evidências coletadas na fase de execução da fiscalização, chegou-se nos achados listados a seguir:

a) Quanto à questão 1:

O marco regulatório que envolve o licenciamento de obras não garante a devida segurança jurídica, não é de fácil compreensão e não busca a simplificação do processo.

A política do licenciamento de obras em Porto Velho não está institucionalizada adequadamente, não tendo objetivos e metas definidos de maneira precisa, nem permitindo a avaliação dos resultados.

A SEMUR não tem provido os meios necessários para o adequado desenvolvimento de suas ações.

b) Quanto à questão 2:

O processo de solicitação e concessão de licença de obras não é realizado de forma eficiente e transparente ao cidadão.



A análise dos processos de licenciamento de obras pelos servidores públicos municipais não é realizada de forma previsível e razoável, e não atende aos princípios da equidade e eficiência.

c) Quanto à questão 3:

A política do licenciamento de obras não facilita o desenvolvimento econômico do Município de Porto Velho.

A política do licenciamento de obras não propicia, com efetividade, a regularização de imóveis, não contribuindo com o crescimento ordenado do Município.

242. Por derradeiro, cumpre informar que foi aberta a possibilidade para que o gestor se manifestasse acerca dos achados de auditoria, caso tivesse interesse nesse momento preliminar, sendo certo que, conforme detalhado no capítulo 4 deste Relatório, não foram apresentados comentários que pudessem afastar quaisquer dos achados acima reportados e incluídos neste Relatório Final de Auditoria.

6 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

243. **Diante do exposto**, submete-se este relatório técnico consolidado ao Eminent Relator, Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, sugerindo, com supedâneo nos entendimentos contidos ao longo desta análise, as seguintes propostas de encaminhamento:

Prefeitura Municipal de Porto Velho – PMPVH/RO

- I. **DETERMINAR** ao Prefeito de Porto Velho, Senhor Hildon de Lima Chaves, CPF n. 476.518.224-04, ou a quem venha lhe substituir legalmente, que:
 - a. No prazo de **60 (sessenta) dias**, a contar da sua ciência da eventual deliberação deste Tribunal, **elabore e apresente** a este Órgão de Controle Externo, **Plano de Ação**, observando o padrão definido no Anexo I da Resolução n. 228/2016/TCE-RO, alterado pela Resolução n. 260/2018/TCE-RO, apresentando as medidas, prazos, responsáveis, fontes de recursos e demais informações que objetivem suprir as proposições alinhadas neste Relatório ou, alternativamente, demonstre com as evidências necessárias, as possíveis medidas já adotadas e que sanem os achados de auditoria listados no capítulo 5 anterior, obedecendo à expressão constante na Resolução n. 228/2016/TCE-RO, nos artigos 19, 21 e 23;



- II. **RECOMENDAR** ao Prefeito de Porto Velho, Senhor Hildon de Lima Chaves, CPF n. 476.518.224-04, ou a quem venha lhe substituir legalmente, que:
- Complete a implementação do e-TCDF como sistema integrado de solicitação, tramitação e emissão do licenciamento e habite-se, sendo possível o peticionamento e o cumprimento de exigências de forma eletrônica, inclusive a consulta do inteiro teor do processo, priorizando o DELI e as demais secretarias licenciadoras;
 - Finalize a revisão dos projetos de lei urbanísticos (Lei de Uso e Ocupação do Solo, Parcelamento do Solo, Código de Obras e Edificações, IPTU progressivo, etc.), garantindo a participação das principais partes envolvidas no processo e que a encaminhe à Câmara de Vereadores, a fim de atualizar o marco regulatório do licenciamento de obras;
 - Atualize a Planta Genérica de Valores (PGV), que data de 2003, passando a dispor das ferramentas advindas do georreferenciamento;
 - Que ofereça à Semfaz um moderno sistema de administração tributária, com vistas a assegurar o efetivo ingresso da arrecadação, com eficiência, controle e segurança, ofertando serviços online ao contribuinte, com sistema WEB e ferramentas que possibilitem a maximização da receita tributária.
- III. **RECOMENDAR** ao Secretário Geral de Governo, Senhor Fabrício Grisi Médici Jurado, CPF n. 409.803.162-00, ou a quem venha lhe substituir legalmente, que:
- Em articulação com a Semur e demais secretarias e órgãos envolvidos no licenciamento de obras, coordene a definição do **fluxograma do macroprocesso**, estabelecendo as **competências**, os **momentos de atuação** e os **prazos** para cada um dos envolvidos no processo.
 - Em articulação com a Semur e demais secretarias e órgãos envolvidos no licenciamento de obras, coordene o processo de revisão das Instruções Normativas Conjuntas N. 01, 02 e 03/GAB/SEMUR/SEMFAZ, unificando-as, no sentido de desburocratizar o processo de licenciamento, diminuindo o número de procedimentos para se obter as licenças, bem como as modalidades para obtenção do alvará;
 - Dar apoio à Semur na articulação com os demais envolvidos no processo para a reformulação do Programa de Regularização de Obras de Porto Velho (PRO) da Prefeitura, com especial atenção à parcela da população mais



vulnerável, tendo em vista os princípios norteadores dispostos nas leis federais n. 13.726/2018, que instituiu o Selo de Desburocratização e Simplificação, e na Lei da Liberdade Econômica (n. 13.874/2019), que defende a proteção à livre iniciativa e cidadania;

- d. Firme parceria com a Associação dos Notários e Registradores do Estado de Rondônia - ANOREG, com o intuito de obter as informações advindas dos cartórios, a fim de melhorar os cadastros da Prefeitura bem como potencializar a arrecadação.

IV. RECOMENDAR ao Presidente da Agência de Desenvolvimento de Porto Velho, Senhor Marcelo Thomé S. de Almeida, CPF n. 016.810.717-11, ou a quem venha lhe substituir legalmente, que:

- a. Em articulação com a Semur e demais secretarias e órgãos envolvidos no licenciamento de obras, elabore estudo visando a melhoria do ambiente de negócios e a simplificação do processo para as licenças de construção de empreendimentos com elevado potencial de geração de emprego e renda.

Secretaria Municipal de Regularização Fundiária, Habitação e Urbanismo de Porto Velho – Semur

V. RECOMENDAR ao Secretário Municipal de Regularização Fundiária, Senhor Edemir Monteiro Brasil Neto, CPF n. 834.950.702-06, ou a quem venha lhe substituir legalmente, que:

- a. Uma vez seja disponibilizado o sistema e-TCDF pela Prefeitura como sistema integrado de solicitação, tramitação e emissão do licenciamento e habite-se, priorize o Deli na adoção desse sistema;
- b. Coopere no processo de coordenação liderado pela SGG na definição do **fluxograma do macroprocesso**, que estabelecerá as **competências**, os **momentos de atuação** e os **prazos** para cada um dos envolvidos no processo;
- c. Coopere no processo de coordenação liderado pela SGG no processo de revisão das Instruções Normativas Conjuntas N. 01, 02 e 03/GAB/SEMUR/SEMFAZ, unificando-as, no sentido de desburocratizar o



processo de licenciamento, diminuindo o número de procedimentos para se obter as licenças, bem como as modalidades para obtenção do alvará;

- d. Crie um Código de Ética ou norma interna, que discipline a rotina dos servidores envolvidos no licenciamento de obras, de forma que seja possível a identificação dos papéis, responsabilidades e obrigações de cada um;
- e. Faça constar, ao menos em norma interna, impedimento ao profissional responsável pela emissão de licenças (servidor) de atuar como particular na prestação desse tipo de serviço;
- f. Elabore manual de análise e/ou norma interna a ser seguida pelos servidores quando do exame dos pedidos de licenciamento de obras e sobre as questões que deverão ser observadas, de forma a tornar a análise mais objetiva e padronizada;
- g. Elabore cartilha orientativa sobre o licenciamento de obras, voltada ao usuário do serviço;
- h. Aplique no momento da solicitação do licenciamento pelo requerente (triagem) um *checklist* informando se constam ou não todos os documentos necessários ao licenciamento de obras, indicando os documentos faltantes;
- i. Preveja em norma que os projetos só serão analisados, caso estejam aptos para a análise técnica (sem ausência de documentos ou sem parâmetros para análise técnica), caso contrário, o processo será devolvido sumariamente quando da triagem dos processos (conforme item g);
- j. Adote sistemática de controle e previsão em norma que ordene as análises de processos de forma a obedecer a ordem cronológica;
- k. Dote o Deli dos recursos materiais necessários (estações de trabalho e licença de *software* de análise de projetos atualizado – CAD), desincumbindo o requerente de apresentar os projetos na versão desatualizada do programa (2010);
- l. Institua metas para a política do licenciamento de obras, prevendo-as nas leis orçamentárias, inclusive com a identificação dos indicadores para a aferição do desempenho da política pública;
- m. Dê ampla divulgação dos resultados alcançados, através de seu site;
- n. Coopere no processo de coordenação liderado pela AGDPVH na elaboração de estudo visando a melhoria do ambiente de negócios e a simplificação do



processo para as licenças de construção de empreendimentos com elevado potencial de geração de emprego e renda;

- o. Com o apoio da SGG na articulação com os demais envolvidos no processo, reformule o Programa de Regularização de Obras de Porto Velho (PRO) da Prefeitura, com especial atenção à parcela da população mais vulnerável, tendo em vista os princípios norteadores dispostos nas leis federais n. 13.726/2018, que instituiu o Selo de Desburocratização e Simplificação, e na Lei da Liberdade Econômica (n. 13.874/2019), que defende a proteção à livre iniciativa e cidadania;
- p. Tendo a Prefeitura firmado parceria com a Associação dos Notários e Registradores do Estado de Rondônia - ANOREG, fazer o intercâmbio de informações com os cartórios a fim de aumentar a segurança e celeridade dos procedimentos;
- q. Celebre acordos de cooperação com órgãos e entidades a exemplo do CREA, CAU, com o propósito de melhorar sua fiscalização de construções irregulares, além da possibilidade de desenvolver uma sistemática de avaliação dos profissionais, de maneira a separar os bons dos maus profissionais.

Secretaria Municipal da Fazenda de Porto Velho - Semfaz

VI. **RECOMENDAR** ao Secretário Municipal de Fazenda, Senhor João Altair Caetano Dos Santos, CPF n. 368.413.239-04, ou a quem venha lhe substituir legalmente, que:

- a. Coopere no processo de coordenação liderado pela SGG na definição do **fluxograma do macroprocesso**, que estabelecerá as **competências**, os **momentos de atuação** e os **prazos** para cada um dos envolvidos no processo;
- b. Coopere no processo de coordenação liderado pela SGG no processo de revisão das Instruções Normativas Conjuntas N. 01, 02 e 03/GAB/SEMUR/SEMFAZ, unificando-as, no sentido de desburocratizar o processo de licenciamento, diminuindo o número de procedimentos para se obter as licenças, bem como as modalidades para obtenção do alvará;
- c. Tendo a Prefeitura firmado parceria com a Associação dos Notários e Registradores do Estado de Rondônia - ANOREG, fazer o intercâmbio de



informações com os cartórios a fim de aumentar a segurança e celeridade dos procedimentos;

Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão de Porto Velho – Sempog

- VII. RECOMENDAR** ao Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, Senhor Luiz Guilherme Erse da Silva, CPF n. 006.363.632-87, ou a quem venha lhe substituir legalmente, que:
- a.** Institua a Comissão Permanente multidisciplinar de acompanhamento e avaliação do Plano Diretor Municipal, conforme previsto no art. 19, III, do Regimento Interno da Sempog.

Controladoria Geral do Município de Porto Velho - CGM

- VIII. DETERMINAR** à Controladora Geral do Município, Senhora Patrícia Damico do Nascimento Cruz, CPF n. 747.265.369-15, ou a quem venha lhe substituir legalmente, que:
- a.** Passe a controlar as atividades do licenciamento de obras.



- IX. Determinar** à Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE que proceda ao monitoramento da execução do Plano de Ação e dos Relatórios de Execução do Plano de Ação a serem encaminhados **anualmente** pelo jurisdicionado, nos termos expressos na Resolução nº 228/2016/TCE-RO, artigo 20, IV;
- X. Determinar** o arquivamento dos presentes autos depois de cumpridas as providências normativas constantes nos itens anteriores, consoante prescreve a Resolução nº 228/2016/TCE-RO, no artigo 20, III, d.

Porto Velho (RO), 23 de novembro de 2021.

Vanessa Pires Valente

Auditora de Controle Externo - Matrícula 559
(Ports. n. 109, 160 e 302/2021)

Manoel Fernandes Neto

Auditor de Controle Externo - Matrícula 275
(Ports. n. 109, 160 e 302/2021)

Fernando Bordignon

Auditor de Controle Externo - Matrícula 507
(Ports. n. 109, 160 e 302/2021)

Rodrigo Ferreira Soares

Auditor do Tesouro Municipal de Porto Velho
Matrícula 550005
Cedido ao TCE-RO (Especialista)
(Port. n. 302/2021)

Caroline Batista Batisti

Estagiária – Matrícula 771045

Bruno Botelho Piana

Auditor de Controle Externo - Matrícula 504
(Ports. n. 109, 160 e 302/2021)
Supervisor

Em, 26 de Novembro de 2021



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

MANOEL FERNANDES NETO
Mat. 275
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 26 de Novembro de 2021



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

FRANCISCO VAGNER DE LIMA
HONORATO
Mat. 538
COORDENADOR ADJUNTO