



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

PROCESSO: 01537/2021-TCE/RO [e].
CATEGORIA: Inspeções e Auditorias.
SUBCATEGORIA: Auditoria Operacional.
ASSUNTO: Avaliação do processo de licenciamento de obras no Município de Porto Velho/RO.
INTERESSADO:¹ Município de Porto Velho/RO.
RESPONSÁVEIS: Hildon de Lima Chaves (CPF: 476.518.224-04), Prefeito Municipal de Porto Velho/RO;
Edemir Monteiro Brasil Neto (CPF: 834.950.702-06), Secretário Municipal de Regularização Fundiária, Habitação e Urbanismo de Porto Velho/RO;
Fabrício Grisi Médici Jurado (CPF: 409.803.162-00), Secretário Geral de Governo de Porto Velho/RO;
Marcelo Thomé Silva de Almeida (CPF: 016.810.717-11), Presidente da Agência de Desenvolvimento de Porto Velho/RO;
João Altair Caetano dos Santos (CPF: 368.413.239-04), Secretário Municipal de Fazenda de Porto Velho/RO;
Luiz Guilherme Erse da Silva (CPF: 006.363.632-87), Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão de Porto Velho/RO;
Patrícia Damico do Nascimento Cruz (CPF: 747.265.369-15), Controladora Geral do Município de Porto Velho/RO.
ADVOGADO: Sem advogado.
RELATOR: Conselheiro Valdivino Crispim de Souza.
SESSÃO: 4ª Sessão Virtual do Pleno, de 04 a 08 de abril de 2022.
GRUPO: II
BENEFÍCIOS: Aperfeiçoar a gestão de riscos e de controle internos – direto – qualitativo – incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da administração pública.

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AUDITORIA OPERACIONAL. ACHADOS AFETOS AO PROCESSO DE LICENCIAMENTO DE OBRAS: AUSÊNCIA DE SEGURANÇA JURÍDICA NO MARCO REGULATÓRIO, SIMPLIFICAÇÃO E COMPREENSÃO DO PROCEDIMENTO; POLÍTICA NÃO INSTITUCIONALIZADA; FALTA DE ESTRUTURA MATERIAL E TECNOLÓGICA; AUSÊNCIA DE EFICIÊNCIA, TRANSPARÊNCIA, PREVISIBILIDADE, RAZOABILIDADE E EQUIDADE; POLÍTICA QUE NÃO FACILITA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E

¹ “Art. 9º - Considera-se interessado: [...] VIII - nos processos de auditoria e inspeção e em todos os demais instaurados a partir de decisão do Tribunal de Contas, o órgão ou ente fiscalizado; [...]”. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Resolução n. 037/TCE-RO-2006, com redação dada pela Resolução n. 327/2020/TCE-RO**. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/Res-37-2006.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

NÃO PROPICIA, COM EFETIVIDADE, A REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEIS, NEM CONTRIBUI PARA O CRESCIMENTO ORDENADO DA CIDADE. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.

1. No curso da Auditoria Operacional, identificados achados no processo de licenciamento de obras de município – relativos à ausência de segurança jurídica no marco regulatório, simplificação e compreensão do procedimento; política não institucionalizada; falta de estrutura material e tecnológica; ausência de eficiência, transparência, previsibilidade, razoabilidade e equidade; política que não facilita o desenvolvimento econômico e não propicia, com efetividade, a regularização de imóveis, nem contribui para o crescimento ordenado da cidade – não apresentados comentários por parte do gestor, compete ao Tribunal de Contas deliberar sobre o feito, realizando as recomendações e as determinações que se evidenciarem necessárias, exigindo-se que o responsável apresente Plano de Ação, nos exatos termos do rito processual definido na Resolução n. 228/2016/TCE-RO.

2. Determinações. Recomendações. Monitoramento. Arquivamento.

Tratam os presentes autos de Auditoria Operacional que tem por objeto avaliar o processo de licenciamento de obras no Município de Porto Velho/RO, com o objetivo de identificar se há obediência aos critérios de eficiência, efetividade, eficácia, economicidade e equidade, bem como contribuir com o desenvolvimento ordenado do mencionado município.

Em síntese, este feito busca investigar como são realizadas a gestão e a governança públicas afetas ao licenciamento de obras no referido município.

A presente auditoria teve origem no Plano Estratégico desta Corte de Contas, estabelecido para o período de 2021 a 2028, com vistas ao aprimoramento da governança e da gestão de recursos públicos, visando ampliar o acesso e melhorar a qualidade das políticas públicas.

A equipe de auditoria foi designada pela Portaria n. 109/2021,² retificada pela Portaria n. 160/2021,³ com alterações de prazo dadas pela Portaria n. 302/2021.⁴

As amostras abrangeram 71 (setenta e um) processos deflagrados na Secretaria Municipal de Regularização Fundiária, Habitação e Urbanismo de Porto Velho (Semur) e na Secretaria Municipal de Fazenda de Porto Velho (Semfaz), tendo por objetivo a expedição de licenças de obras e habite-se, o que constituiu o escopo principal deste trabalho.

² Documento ID 1094763.

³ Documento ID 1094764.

⁴ Documento ID 1096452.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

Nessa senda – após a definição das questões de auditoria, do estabelecimento dos critérios, com a indicação das limitações na realização dos trabalhos, efetivada uma abordagem geral, seguindo-se do exame da política de licenciamento de obras do Município de Porto Velho – o Corpo de Auditoria elencou os achados de referência, quais sejam: **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 (fls. 670/682, ID 1130015); **2)** a política do licenciamento de obras não está institucionalizada adequadamente, não tendo objetivos e metas definidos de maneira precisa, nem permitindo a avaliação dos resultados (fls. 682/686, ID 1130015); **3)** a Semur não tem provido os meios necessários para o adequado desenvolvimento de suas ações (fls. 687/689, ID 1130015); **4)** o processo de solicitação e concessão de licença de obras não é realizado de forma eficiente e transparente ao cidadão (fls. 689/695, ID 1130015); **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 (fls. 695/712, ID 1130015); **6)** a política do licenciamento de obras não facilita o desenvolvimento econômico do Município de Porto Velho (fls. 712/717, ID 1130015); **7)** a política do licenciamento de obras não propicia, com efetividade, a regularização de imóveis, não contribuindo com o crescimento ordenado do município (fls. 717/721, ID 1130015).

Inicialmente, tais achados constaram do Relatório Preliminar de Auditoria, de 15.10.2021 (itens 3.1 a 3.3, fls. 553 a 605, ID1129124), os quais foram submetidos ao conhecimento dos gestores municipais, facultando-lhes a realização dos comentários pertinentes, a teor do art. 15, parágrafo único, da Resolução n. 228/2016/TCE-RO.

Destaque-se que, antes da emissão do referido relatório preliminar, em 8.10.2021, houve uma exposição prévia do presente trabalho aos responsáveis, conforme noticiado no sítio desta Corte de Contas.⁵

Contudo, segundo o narrado pela Unidade de Auditoria (fls. 722, ID 1130015), os gestores responsáveis optaram por NÃO encaminhar comentários a este Tribunal de Contas, com a formalização expressa de que “[...] o relatório preliminar de auditoria não enseja comentários ou considerações adicionais neste momento”.

Com isso, o Corpo Técnico finalizou o presente trabalho de auditoria, dando-se seguimento ao curso da marcha processual, cuja conclusão e a proposta de encaminhamento datam de 26.11.2021 (Documento ID 1130015). Veja-se:

[...] 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.

⁵ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **TCE-RO e MPC-RO repassam a prefeito de Porto Velho resultados de auditoria efetivada no serviço de licenciamento de obras do município.** Disponível em: <<https://tcero.tc.br/2021/10/08/tce-ro-e-mpc-ro-repassam-a-prefeito-de-porto-velho-resultados-de-auditoria-efetivada-no-servico-de-licenciamento-de-obras-do-municipio/>>. Acesso em: 09 fev. 2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

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 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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

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.

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 n 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 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:

a. 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;

b. 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

partes envolvidas no processo e que a encaminhe à Câmara de Vereadores, a fim de atualizar o marco regulatório do licenciamento de obras;

c. Atualize a Planta Genérica de Valores (PGV), que data de 2003, passando a dispor das ferramentas advindas do georreferenciamento;

d. 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 Médiçi Jurado, CPF n. 409.803.162-00, ou a quem venha lhe substituir legalmente, que:

a. Em articulação com a Semur e demais secretarias e órgãos envolvidos no licenciamento de obras, coordene a definição do **fluxograma do macrop processo**, estabelecendo as **competências**, os **momentos de atuação e os prazos** para cada um dos envolvidos no processo.

b. 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;

c. 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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

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 de 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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

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 n. 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 n. 228/2016/TCE-RO, artigo 20, III, d. [...]. (Alguns grifos no original).

Nesse caminho, diante das conclusões e da proposta de encaminhamento formulada pela Unidade de Auditoria, logo após as devidas determinações e recomendações a serem objeto de acompanhamento – na forma do Despacho, de 2.12.2021 (Documento ID 1132847), estes autos foram submetidos ao exame do Ministério Público de Contas (MPC), seguindo o rito dos processos de Auditoria Operacional disposto na Resolução n. 228/2016/TCE-RO.

Ao seu turno, por meio da Cota n. 0001/2022-GPETV, de 28.1.2022 (Documento ID 1153526), da lavra do douto Procurador, Ernesto Tavares Victoria, o *Parquet* de Contas pugnou pela abertura do contraditório aos gestores responsáveis para dar conhecimento dos citados achados de auditoria, nos termos do art. 38, §2º, da Lei Complementar n. 154/96. No mais, opinou pela expedição das recomendações e das determinações propostas pela Unidade Técnica. Recorte:

Cota n. 0001/2022-GPETV

[...] Assim sendo, o Ministério Público de Contas vislumbra-se pela aplicação do art. 38, §2º, da Lei Complementar n. 154/96, consequentemente promovendo a **abertura de contraditório aos gestores responsáveis** para tomarem ciência do relatório de auditoria confeccionado (1130015) e atenderem as determinações e recomendações sugeridas.

Ante ao exposto, com fulcro no art. 80, I, da Lei Complementar n. 154/96, o Ministério Público de Contas opina seja(m):

a) Comunicados, com fundamento no art. 38, §2º, da Lei Complementar, os senhores Hildon de Lima Chaves, Prefeito do Município de Porto Velho; Edemir Monteiro Brasil Neto, Secretário Municipal de Regularização Fundiária de Porto Velho; João Altair Caetano dos Santos, Secretário Municipal de Fazenda de Porto Velho; Luiz Guilherme Erse da Silva, Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão de Porto Velho; e Patrícia Damico do Nascimento Cruz, Controladora-Geral do Município de Porto Velho, para tomarem conhecimento dos achados em auditoria operacional realizada;

b) Expedidas as DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÕES aos respectivos gestores, consoante fora apontado nos itens I a VIII, do Relatório Técnico de auditoria (ID 1130015).

É o parecer. [...]. (Sem grifos no original).

Nesses termos, os autos vieram conclusos para decisão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

Conforme preambularmente manifestado, tratam estes autos de Auditoria Operacional que tem por objeto avaliar o processo de licenciamento de obras no Município de Porto Velho/RO.

Sem maiores digressões, de pronto, corrobora-se o exame do Corpo Técnico (Documento ID 1130015), pois compete a Corte de Contas, neste momento processual, deliberar sobre o feito, expedindo as recomendações e as determinações propostas pela equipe de auditoria, com a adoção das medidas necessárias para que os responsáveis elaborem e executem o Plano de Ação, a ser recebido e analisado por este Tribunal, seguindo-se do monitoramento de sua devida implementação, a teor do previsto no art. 5º da Resolução n. 228/2016/TCE-RO.⁶

Ao caso, de acordo com o narrado na conclusão do Corpo de Auditoria (parágrafo 242, fls. 723, ID 1130015), em cumprimento ao ciclo processual, “[...] foi aberta a possibilidade para que o gestor se manifestasse acerca dos achados de auditoria [...]”. Porém, “[...] não foram apresentados comentários que pudessem afastar quaisquer dos achados acima reportados e incluídos neste Relatório Final de Auditoria”. (Sem grifos no original).

Desse modo, diversamente do disposto pelo MPC, observa-se que os gestores envolvidos já tiveram a oportunidade de apresentar os comentários relativamente aos achados desta auditoria, na forma e no prazo previsto no art. 15, parágrafo único, da Resolução n. 228/2016/TCE-RO.⁷ E, diante da ausência de tais manifestações, de cunho facultativo,⁸ coube apenas a equipe técnica relatar o fato, com o envio dos autos a esta Relatoria para a apreciação em voga. Portanto, em pleno atendimento ao fluxo processual da Auditoria Operacional.⁹ Senão vejamos:

⁶ “Art. 5º O ciclo de trabalho da Auditoria Operacional compreende as seguintes etapas: I - Seleção dos objetos de auditoria; II - Formalização do processo; III - Planejamento e execução da auditoria; IV - Elaboração do Relatório de Auditoria Operacional; V - Recebimento e análise dos comentários do gestor responsável pelo órgão, entidade ou programa; VI - Elaboração do Relatório de Auditoria Operacional Consolidado, incluindo a análise dos comentários do gestor responsável pelo órgão, entidade ou programa; VII - Deliberação do Tribunal; VIII - Elaboração do Plano de Ação, a cargo do gestor responsável pelo órgão, entidade ou programa; IX - Elaboração de Relatórios de Execução do Plano de Ação, a cargo do gestor responsável pelo órgão, entidade ou programa; X - Recebimento e análise dos Relatórios de Execução do Plano de Ação; XI - Realização de monitoramentos. [...]. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Resolução n. 228/2016/TCE-RO. Dispõe sobre a Auditoria Operacional – AOP no âmbito Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.** Disponível em: <<http://tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/Res-228-2016.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

⁷ “Art. 15. Após elaboração do Relatório de Auditoria Operacional, este deverá ser enviado ao gestor para apresentação de comentários sobre o conteúdo apresentado pela auditoria. Parágrafo único. O prazo para a elaboração dos comentários do gestor acerca dos achados e recomendações contidos no Relatório de Auditoria Operacional é de 15 (quinze) dias”. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Resolução n. 228/2016/TCE-RO. Dispõe sobre a Auditoria Operacional – AOP no âmbito Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.** Disponível em: <<http://tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/Res-228-2016.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

⁸ “A versão preliminar do relatório de monitoramento, a critério da equipe e do supervisor, poderá ser enviada aos gestores para que eles possam agregar comentários e sugestões que julguem pertinentes sobre as constatações da equipe. A análise desses comentários será incorporada ao relatório final”. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Manual de Auditoria Operacional** (Resolução n. 228/2016/TCE-RO. Disponível em: <<http://tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/Res-228-2016.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

⁹ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Manual de Auditoria Operacional** (Resolução n. 228/2016/TCE-RO. Disponível em: <<http://tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/Res-228-2016.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2022, p. 16.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

Figura 1 – Etapas do ciclo de Auditoria Operacional

Seleção → Planejamento → Execução → Relatório → Comentários do gestor → Apreciação →
Divulgação → Monitoramento

Fonte: TCU, 2010, adaptado de NAO, 1996.

Frente ao exposto, seguindo o rito processual transcrito, passa-se a apreciar a necessidade de realizar recomendações e determinações aos gestores de Porto Velho, no que concerne ao aprimoramento da governança e da gestão pública no licenciamento de obras, tendo em conta os achados da presente Auditoria Operacional.

Nesse particular, na última manifestação aos autos, o Corpo Técnico manteve os achados apontados no Relatório Preliminar de Auditoria (Documento ID 1129124), com o seguinte detalhamento de análise:

[...] 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

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);
- Art. 4º da Lei Federal n. 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica);
- Referencial de Avaliação da Governança das Políticas Públicas, TCU, 2014.
- Lei Federal n. 13.726/2018 – Institui o Selo de Desburocratização e Simplificação.

• 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

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 Brasileiro de Administração Municipal (Ibam) para dar suporte à Equipe Técnica Municipal (ETM), foi dado início a revisão do Plano Diretor Participativo Municipal, 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 Cidade, 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 emaranhado normativo e anacrônico. Na Tabela 3, apresenta-se a legislação urbanística principal aplicável em Porto Velho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

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.	

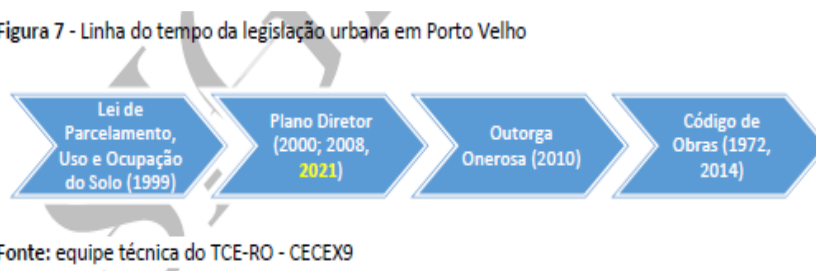
Elaboração: equipe técnica do TCE-RO - CECEX9

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", 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



Fonte: equipe técnica do TCE-RO - CECEX9

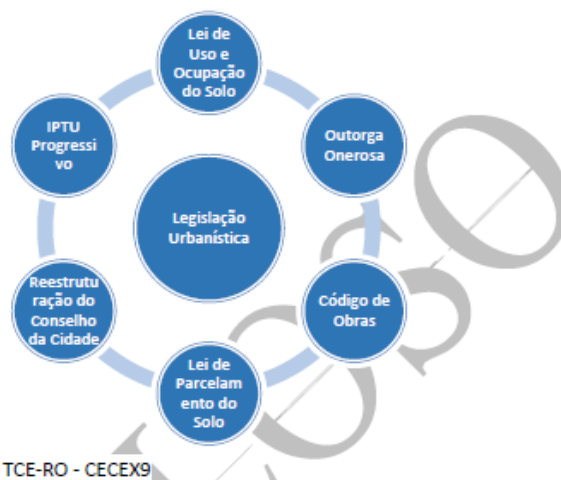
88. Depreende-se, pois, que do produto da contratação do Ibam, apenas o novo Plano Diretor foi aprovado recentemente em nova lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

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 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



Fonte: 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. Corroborar-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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

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) 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:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

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 Mundial, 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.2.3.a). A pesquisa apontou, ainda, que o tempo de análise é o principal motivo de insatisfação do usuário (71% do total de insatisfeitos – P.T. 2.3.b).

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’s e RRT’s), 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.

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 documentos, variando de 7 (sete) a 17 (dezesete) 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

ser atendida depende do enquadramento da demanda do requerente em 1 (uma) entre as 11 (onze) possibilidades 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 ABNT.”, 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 (quarente e oito) horas, a procedimento de ação fiscal. 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 processual 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

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

• **Causas**

- Falta de revisão do marco regulatório;
- Ausência de estudo sobre o impacto regulatório;
- Cultura burocrática;
- Coordenação ineficaz por parte da Prefeitura.

• **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).

• **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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

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);
- Manual Técnico do Orçamento (MTO-SOF);
- Referencial de Avaliação da Governança das Políticas Públicas, TCU, 201438.

• **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 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 rotinas 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,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

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).

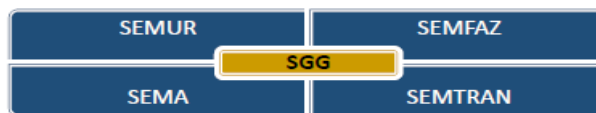
120. E já foi ponderado na “Visão Geral” sobre este trabalho que, de acordo com o Banco Mundial, a integração das várias agências envolvidas no processo, por meio de um balcão único e plataformas on-line pode minimizar o número de interações e reduzir o tempo necessário para obtenção de alvará de construção.

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 relacionados.

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.

123. Figura 11 representa, no âmbito da Prefeitura, as secretarias que estão diretamente envolvidas no licenciamento de obras.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

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 Deli, os resultados demonstrados pela secretaria não são facilmente identificados em seu site

• 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 perpassasse 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 Jaru-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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

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.1.3.1).

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

• **Causas**

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

• **Critério**

- Lei n. 14.129/2021 (dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública);
- Instruções Normativas GAB/SEMUR/SEMFAZ n. 001, 002 e 003/2017;
- Lei n. 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI).

• **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 sentido, 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.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

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 processo, 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-se.

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/SEMFAZ 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 informação. 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 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

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 inapto 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;
- 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 Jarú – 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

(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 Complementar Municipal n. 745/2018, art. 2º, caput e §1º, incisos III, IV e VI (Regula o processo administrativo âmbito da Administração Pública do Município de Porto Velho);
- 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); Lei Federal n. 10.257/2001, art. 2º, inciso XVI (Estatuto das Cidades);
- Lei Federal n. 13.874/2019, Art. 3º, inciso XI (Lei da Liberdade Econômica);
- Lei Complementar Municipal n. 385/2010, Art. 141, inciso X (Regime Jurídico dos Servidores do Município de Porto Velho);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

- Lei n. 8.429/1992 (Lei da Improbidade Administrativa);
- Doing Business Subnacional 2021 (DB2021)51.

- **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.2.3.c). 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 requerimento e as demais documentações pertinentes. O projeto é então encaminhado ao departamento encarregado de emitir relatório ou parecer de análise inicial.

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 totais 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 eletrônicos.

165. Para analisar o processo de licenciamento na Prefeitura, foi solicitada por este TCE-RO uma amostra de processos, 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.2.2.a). Nesse levantamento foram comparadas solicitações de obras com igual destinação e tipo de solicitação de forma a se cotejar processos similares, conforme segue descrito:

a) Processos 06.10918.000/2014 e 06.12452.000/2014: o 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

- 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). 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

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) anos, fato observado no processo n. 18.06578-000/2013. Nesse meio tempo, outros processos foram 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:

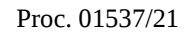
a) Processos: 18.06578-000/2013 e 06.10263-000/2015 – Nesses processos constaram pareceres iniciais emitidos pelo Diap classificando os projetos como “inaptos” ao licenciamento e indicando as exigências a serem atendidas para obtenção da licença. Em seguida, após os usuários cumprirem com as exigências 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-RO. Também colide com os critérios que devem ser observados no processo administrativo, dentre eles o da “objetividade no atendimento do interesse público”.

b) Explicando melhor o processo 06.10263-000/2015 – Nele foi emitido parecer 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 58), com 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 18.00553-000/2019 – 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.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

Diap/Semur classificando o projeto como “inapto ao licenciamento”. Dos pareceres emitidos, os cinco últimos foram assinados 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”⁶⁵ 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 legislação⁶⁶ 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.

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.”, 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 infração. Mais uma vez



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

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.

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. 10.257/2001, 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 58).

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. 2.3.b).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

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 protocolos. Tal fato prolonga o prazo de concessão de licenças pois resulta na necessidade 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 2021, 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) – 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) – equipe técnica do TCE-RO - CECEX9.

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), 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). Portanto, melhorias na tramitação e análises no âmbito dessa Secretaria são essenciais para a diminuição do tempo do processo de licença.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

189. Ademais, de acordo com o fluxograma presente da legislação que trata sobre o licenciamento de obras no Município, 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/202075, 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 motivos alegados para a não concessão de licença foi o fato de no CNPJ da empresa constarem atividades não permitidas para o zoneamento. 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 18.00376-000/201878, 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 obra. Mais uma vez constatou-se que 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;
- Ausência de dispositivo normativo tratando sobre a ordem cronológica;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

- 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 residencial (P.T.2.7.2);
 - 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 de informações claras disponíveis” seus principais causadores (P.T.2.3.c);
 - Reserva de mercado a determinados profissionais, que são também servidores da Prefeitura, lotados na Semur (P.T.2.4);
 - 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) dias.
- **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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

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;

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)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

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, art. 17382;
- Art. 37, inciso XII, da Constituição Federal de 1988;
- IN n. 001/GAB/SEMUR/SEMFAZ/2017 – Anexo VII – Fluxograma de Tramitação Processual;
- LC Municipal n. 747/2018 – Polo Geradores de Tráfego;
- Doing Business Subnacional Brasil 2021 (DB2021);
- Lei Federal n. 13.726/2018 – Institui o Selo de Desburocratização e Simplificação;
- Lei Federal n. 13.874/2019 – Lei de Liberdade Econômica.

- **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, 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 2020⁸³. Em junho de 2021 esse setor empregava 7,3% e 7,8% da força de trabalho ocupada Nacional e do estado de Rondônia, respectivamente. Por ser um setor intensivo em mão de obra, o seu desenvolvimento tem elevado potencial de geração de emprego e renda. Observou-se em estudo 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 edificação.

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”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

206. Outra problemática verificada diz respeito a uma lacuna normativa relacionada aos "condomínios de lotes". 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 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 12,789) 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 documental, 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 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,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

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 obra. 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

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**

- LC n. 199/2004 (Código Tributário Municipal);
- LC n. 517/2013, alterada pela LC 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 impõe 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.2.3.c). 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

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 2.2, 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) desatualizada do Município é um desses elementos. Porto Velho está há mais de 15 (quinze) anos com a sua planta desatualizada (desde 2003), 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 DFLO.

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 cidade, 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.

• **Causas**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

- Desatualização da Planta Genérica de Valores (PGV) do Município; o 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. [...]. (Alguns grifos nossos).

Quanto aos achados em voga, de pronto, corrobora-se o disposto no Relatório Preliminar de Auditoria (itens 3.1 a 3.3, fls. 553 a 605, ID1129124) e no último Relatório da Auditoria Operacional (itens 3.1 a 3.3, fls. 670 a 722, ID 1130015), ratificando-se os fundamentos lançados nos citados instrumentos técnicos para adotá-los como razões de decidir neste feito, utilizando da técnica da motivação e/ou fundamentação per *relationem ou aliunde*. Explica-se:

Com efeito, no que trata o achado 1, tendo por base os levantamentos da equipe de auditoria, de fato, observa-se que existem indicativos de que o marco regulatório afeto ao licenciamento de obras em Porto Velho não garante a devida segurança jurídica,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

havendo um emaranhado de normas que tratam da matéria, com excesso de formalismo e detalhamento, evidenciando toda a burocracia e morosidade para a obtenção dos documentos necessários à realização de obras. Não bastasse isso, também há evidências de exigências que não são claras aos cidadãos, o que dificulta, sobremaneira, todo o processo de licenciamento, o qual deveria ser mais simples, objetivo, preciso e claro, sem deixar de ser completo.

Dando seguimento, o achado 2 apenas confirmou o cenário descrito no achado 1, evidenciando que a política de licenciamento de obras no Município de Porto Velho não está institucionalizada adequadamente, por ausência de objetivos e metas precisas. Em verdade, identificou-se que nem mesmo foram definidas, de maneira clara, as competências dos servidores responsáveis pelas análises, existindo a necessidade de adequar a estrutura administrativa municipal para a melhor fluidez do processo.

Na sequência, a teor do descrito no achado 3, os levantamentos da equipe de auditoria indicam que a Semur não dispõe dos recursos materiais e tecnológicos para o adequado desenvolvimento de suas ações. Com isso, constatou-se que a referida secretaria não detém os meios administrativos salutaros para o bom desenvolvimento da atividade de licenciamento de obras (ausência de estações de trabalho, softwares atualizados, sistema de processo eletrônico, bem como que possibilite a integração das informações).

Por evidente, diante de tais inconsistências, conforme abordado no achado 4, há prejuízo em todo o processo de solicitação e concessão de licença de obras pelo Município de Porto Velho, ao passo que este deixa de ser efetivado de modo eficiente e transparente ao cidadão (não existe procedimento integrado de solicitação, tramitação e emissão do licenciamento que perpassasse por todas as secretarias responsáveis pelo processo).

Agravando o referido cenário, o achado 5 detalha as dificuldades no exame dos processos de licenciamento de obras, com o destaque para uma possível “reserva de mercado”, uma vez que servidores responsáveis pelas análises podem estar atuando, indevidamente, para agilizar os processos de licenciamento em que também figuram como requisitantes, em detrimento dos demais cidadãos. No ponto, também são salientadas a complexidade e a morosidade no procedimento, com falta de informações, o que gera o acúmulo de processos.

E, por fim, a teor dos achados 6 e 7, vislumbra-se elementos indicativos de que a atual política de licenciamento de obras não facilita o desenvolvimento econômico do Município de Porto Velho, nem a regularização dos imóveis, mas sim enseja o crescimento desordenado do mencionado município.

Posto isso, convergindo com o posicionamento da Unidade Técnica e divergindo da conclusão do *Parquet* de Contas, submete-se à deliberação deste Egrégio Plenário, nos termos do art. 121, I, “a” c/c “f”,¹⁰ do Regimento Interno, a seguinte proposta de **decisão**:

¹⁰ “Art. 121. Compete ao Tribunal Pleno: I - apreciar e, quando for o caso, processar e julgar originariamente: a) as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e Prefeitos Municipais; [...] f) **inspeções e auditorias referentes à gestão** dos agentes indicados nas alíneas “a” e “b” deste inciso; (Redação dada pela Resolução nº 189/2015/TCE-RO)”. (Sem grifos no original). RONDÔNIA. **Regimento Interno** (aprovado pela Resolução Administrativa nº 005/TCER-96). Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/RegInterno-5-1996.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

I – Determinar a Notificação do Excelentíssimo Senhor **Hildon de Lima Chaves** (CPF: 476.518.224-04), Prefeito Municipal de Porto Velho/RO, ou de quem lhe vier a substituir, para que:

a) no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta decisão no Diário Oficial eletrônico do Tribunal de Contas – Doe-TCE/RO, **elabore e apresente** a este Tribunal de Contas **Plano de Ação**, a ser examinado em processo de Monitoramento, observando para tanto, o padrão definido no Anexo I da Resolução n. 228/2016/TCE-RO, alterada pela Resolução n. 260/2018/TCE/RO, indicando as medidas, os prazos, os responsáveis, as fontes de recursos e as demais informações que objetivem suprir as proposições formuladas no Relatório Preliminar de Auditoria (itens 3.1 a 3.3, fls. 553 a 605, ID1129124) e no último Relatório da Auditoria Operacional (itens 3.1 a 3.3, fls. 670 a 722, ID 1130015) e/ou, alternativamente, demonstre com as evidências necessárias, as possíveis medidas já adotadas e que sanem os achados desta auditoria, obedecendo aos termos dos artigos 19, 21 e 23 da Resolução n. 228/2016/TCE-RO;

II – Determinar a Notificação do Excelentíssimo Senhor **Hildon de Lima Chaves** (CPF: 476.518.224-04), Prefeito Municipal de Porto Velho/RO, ou a quem lhe vier a substituir, de forma a **recomendar** que:

a) 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;

b) 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, com o envio à Câmara de Vereadores, a fim de atualizar o marco regulatório do licenciamento de obras;

c) atualize a Planta Genérica de Valores (PGV), que data de 2003, passando a dispor sobre as ferramentas advindas do georreferenciamento;

d) 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 *on-line* ao contribuinte, com sistema WEB e ferramentas que possibilitem a maximização da receita tributária.

III – Determinar a Notificação do Senhor **Fabício Grisi Médiçi Jurado** (CPF: 409.803.162-00), Secretário Geral de Governo de Porto Velho/RO, ou a quem lhe vier a substituir, de forma a **recomendar** que:

a) coordene a definição do fluxograma do macroprocesso, estabelecendo as competências, os momentos de atuação e os prazos para cada um dos envolvidos, em articulação com a Semur e as demais secretarias e órgãos envolvidos no licenciamento de obras;

b) 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, em articulação com a Semur e as demais secretarias e órgãos envolvidos no licenciamento de obras;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

c) dê apoio à Semur na articulação com os demais envolvidos no processo para a reformulação do Programa de Regularização de Obras de Porto Velho (PRO), 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 do município bem como potencializar a arrecadação.

IV – Determinar a Notificação do Senhor **Marcelo Thomé Silva de Almeida** (CPF: 016.810.717-11), Presidente da Agência de Desenvolvimento de Porto Velho/RO, ou a quem lhe vier a substituir, de forma a **recomendar** que:

a) 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, em articulação com a Semur e as demais secretarias e órgãos envolvidos no licenciamento de obras;

V – Determinar a Notificação do Senhor **Edemir Monteiro Brasil Neto** (CPF: 834.950.702-06), ao Secretário Municipal de Regularização Fundiária de Porto Velho/RO, ou a quem lhe vier a substituir, de forma a recomendar que:

a) priorize a adoção do sistema DELI, assim que disponibilizado o sistema e-TCDF pelo município como meio integrado de solicitação, tramitação e emissão do licenciamento e habite-se;

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;

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 orientando sobre o licenciamento de obras, voltada ao usuário do serviço;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

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 à análise técnica (sem ausência de documentos ou sem parâmetros para análise técnica), caso contrário, o processo será devolvido sumariamente quando da triagem;

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 à melhoria do ambiente de negócios e à simplificação do processo para as licenças de construção de empreendimentos com elevado potencial de geração de emprego e renda;

o) reformule o Programa de Regularização de Obras de Porto Velho (PRO), com o apoio da SGG e articulação com os demais envolvidos, dando-se 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) realize o intercâmbio de informações com os cartórios, a fim de aumentar a segurança e a celeridade dos procedimentos, assim que o município firmar parceria com a Associação dos Notários e Registradores do Estado de Rondônia (ANOREG);

q) celebre acordos de cooperação com órgãos e entidades a exemplo do CREA, CAU, com o propósito de melhorar a fiscalização de construções irregulares, além da possibilidade de desenvolver uma sistemática de avaliação dos profissionais, de maneira a separar os bons dos maus.

VI – Determinar a Notificação do Senhor **João Altair Caetano dos Santos** (CPF: 368.413.239-04), Secretário Municipal de Fazenda de Porto Velho/RO, ou a quem lhe vier a substituir, de forma a **recomendar** 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,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

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) realize o intercâmbio de informações com os cartórios, a fim de aumentar a segurança e a celeridade dos procedimentos, assim que o município firmar parceria com a Associação dos Notários e Registradores do Estado de Rondônia (ANOREG);

VII – Determinar a Notificação do Senhor **Luiz Guilherme Erse da Silva** (CPF: 006.363.632-87), Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão de Porto Velho/RO, ou a quem lhe vier a substituir, de forma a **recomendar** que:

a) institua Comissão Permanente multidisciplinar de acompanhamento e avaliação do Plano Diretor Municipal, conforme previsto no art. 19, III, do Regimento Interno da Sempog.

VIII – Determinar a Notificação da Senhora **Patrícia Damico do Nascimento Cruz** (CPF: 747.265.369-15), Controladora Geral do Município de Porto Velho/RO, ou de quem lhe vier a substituir, para que passe a controlar as atividades de licenciamento de obras no referido município;

IX – Alertar os responsáveis, elencados nos itens I e VIII, de que o descumprimento às determinações desta Corte de Contas enseja a aplicação de multa, a teor do art. 55, IV, da Lei Complementar n. 154/96, sem prejuízo das demais responsabilizações em face da omissão;

X – Determinar com fundamento no art. 20, III, “c”, e IV da Resolução n. 228/16/TCE-RO, que a documentação apresentada em cumprimento ao item I desta decisão – Plano de Ação – seja **autuada em processo específico de Monitoramento**, o qual também deverá ser instruído com cópias deste Acórdão, seguindo-se do encaminhamento à **Secretaria Geral de Controle Externo** para a devida análise e instrução;

XI – Intimar do teor desta **decisão** os (as) Senhores (as): **Hildon de Lima Chaves** (CPF: 476.518.224-04), Prefeito Municipal de Porto Velho/RO; **Edemir Monteiro Brasil Neto** (CPF: 834.950.702-06), Secretário Municipal de Regularização Fundiária, Habitação e Urbanismo de Porto Velho/RO; **Fabício Grisi Médici Jurado** (CPF: 409.803.162-00), Secretário Geral de Governo de Porto Velho/RO; **Marcelo Thomé Silva de Almeida** (CPF: 016.810.717-11), Presidente da Agência de Desenvolvimento de Porto Velho/RO; **João Altair Caetano dos Santos** (CPF: 368.413.239-04), Secretário Municipal de Fazenda de Porto Velho/RO; **Luiz Guilherme Erse da Silva** (CPF: 006.363.632-87), Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão de Porto Velho/RO; e **Patrícia Damico do Nascimento Cruz** (CPF: 747.265.369-15), Controladora Geral do Município de Porto Velho/RO, com a publicação no Diário Oficial eletrônico deste Tribunal de Contas – D.O.e-TCE/RO, cuja data da publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recursos, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c art. 29, inciso IV, da Lei Complementar n. 154/96, informando da disponibilidade do inteiro teor no sítio: www.tceror.br, menu: consulta processual, link PCe, apondo-se o número deste Processo e o código eletrônico gerado pelo sistema;

XII – Determinar ao **Departamento do Pleno** que adote as medidas necessárias ao inteiro cumprimento desta decisão, após **arquivem-se** estes autos, consoante



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

prescreve o art. 20, III, da Resolução n. 228/2016/TCE-RO;

Sala das Sessões, 08 de abril de 2022.

(assinado eletronicamente)
VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA
Conselheiro Relator