



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Rua José Camacho, n.º 585 - Bairro Olaria - CEP 76801-330 - Porto Velho - RO - www.tjro.jus.br  
- Criada conforme Resolução N. 100/2019-PR.

## RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 18 / 2024 - AUDINFRA/AUDINT/PRESI/TJRO

### AVALIAÇÃO DA GESTÃO E CONTROLE DA EXECUÇÃO CONTRATUAL DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA E MANUTENÇÃO PREDIAL

#### Composição da Equipe de Avaliação:

Denise Araújo de Oliveira - Membro da Equipe de Auditoria

Wanderley Oliveira Sousa Junior - Responsável pela Auditoria

Simara Jandira Castro de Souza - Supervisora da Auditoria

#### LISTA DE SIGLAS

**AUDINT** - Auditoria Interna

**CNJ** - Conselho Nacional de Justiça

**DJ** - Diário da Justiça

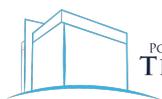
**SA** - Secretaria Administrativa

**DEA** - Departamento de Engenharia e Arquitetura

**PAAI** - Plano Anual de Auditoria Interna

**PJRO** - Poder Judiciário do Estado de Rondônia

## SUMÁRIO EXECUTIVO



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### QUAIS FORAM AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUDINT E QUAIS AS RECOMENDAÇÕES RESULTANTES DO TRABALHO?

Após a realização dos testes de auditoria, constatou-se os seguintes achados:

- Início de obra sem a emissão de licença de obra/alvará de construção;
- Início de obra em terreno com propriedade sem regularização;
- Uso de edificação sem a emissão de habite-se.

Assim, com vistas a agregar valor à gestão, em relação a execução de obras e serviços de engenharia, elaborou-se as seguintes recomendações:

#### A Secretaria Administrativa:

**R1.** Realização de análise de riscos acerca do início da execução de obra sem alvará de construção, bem como ocupação de edificação sem Habite-se e registro formal desta análise no documento de análise de riscos a ser elaborado durante os estudos técnicos preliminares, de todo a tomar as medidas mitigadoras, a exemplo da entrada em documentos e pagamento de taxas de forma antecipada; que o fiscal/gestor do contrato

### O QUE FOI AVALIADO?

O fluxo de atividades, procedimentos e controles relacionados ao Processo de Execução Contratual de Obras e Serviços de Engenharia, no qual foi realizado levantamento da legislação aplicável, recursos, funcionamento do processo junto a unidade relacionada ao processo (Departamento de Engenharia e Arquitetura).

Os principais riscos identificados durante o levantamento foram:

- Paralisação de Obras;
- Descumprimento de obrigações contratuais;
- Rescisão unilateral de Contratos;
- Ausência de vistoria para emissão de habite-se;
- Entrega de Objeto não condizente com o contratado.

Para tanto, foi formulada a seguinte questão de auditoria:

**Q1.** Os controles atualmente instituídos no processo de gestão e controle da execução contratual de obras e serviços de Engenharia e manutenção predial tem sido efetivos?

faça o devido registro da cobrança de alvará no diário de obras, no caso se incluir a execução dessa tarefa na planilha de custos da obra para a contratada; verificação prévia da escritura pública ou autorização para construção do terreno para a obra, bem como acompanhamento e registro da documentação habite-se; **(achados 5.1, 5.3 e 5.4)**

**R2.** Implementação de controle no que tange elaboração de lista de checagem dos documentos necessários tanto para o início de obras, quanto da conclusão da obra e ocupação da edificação. Recomenda-se que a lista deve ser inserida no processo e submetida a Alta Administração antes da emissão da ordem de serviço para assinatura, bem como documento informando da ocupação de edificações mesmo sem o habite-se, contudo, com análise de riscos realizada e gerenciada conforme a recomendação **R1. (achados 5.1, 5.3 e 5.4)**

**R3.** Mapeamento do fluxo de atividades de planejamento, elaboração de projetos e gestão/fiscalização de Contratos, recebimento de obras e serviços de engenharia, bem como Manutenção Predial, de forma a padronizar as atividades citadas no âmbito de obras e serviços de engenharia **(achados 5.1, 5.3 e 5.4)**

### COMO OS RESULTADOS DESA AUDITORIA PODEM BENEFICIAR O TJRO?

Estima-se como benefícios advindos da auditoria o aumento da efetividade da gestão dos contratos de obras e serviços de engenharia, caracterizada por uma melhoria nos controles relativos a execução de obras e ocupação de edificações com a documentação necessária.

## 1. Introdução

Em análise de riscos realizada pela auditoria interna, conforme Plano Anual de Auditoria Interna - PAAI 2023, (3019688), despontou como detentor de um dos mais elevados níveis de risco, o subprocesso de gestão e controle da execução contratual de obras e serviços de engenharia e manutenção predial, sendo este o motivo que levou a realização da auditoria em questão.

Identificado o citado subprocesso como um objeto de auditoria a ser realizada no decorrer do exercício de 2023, deu-se início aos trabalhos de planejamento da avaliação. A avaliação iniciou-se com a realização de levantamento de informações, o que possibilitou a equipe de auditoria a delimitação do escopo da referida avaliação. Assim, partindo-se do escopo definido, selecionou-se um conjunto de técnicas que possibilitaria a obtenção das informações desejadas e a consequente construção do resultado da auditoria.

Uma vez levantados os controles, verificou-se o nível de eficácia e contribuição para o alcance dos objetivos destes processos. O método eleito para a realização da auditoria objeto deste relatório constituiu-se em analisar o grau de eficácia dos controles internos instituídos, por meio da utilização de testes de controle conforme descrito a seguir:

Riscos Residuais Relacionados ao Processo Auditado	Questões definidoras do escopo de auditoria	Testes e procedimentos realizados
<ul style="list-style-type: none"><li>- Alterações substanciais no projeto básico/executivo inicialmente contratados, por solicitação da contratante;</li><li>- Descumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias;</li><li>- Descumprimento de cláusulas contratuais;</li><li>- Rescisão ou anulação do contrato;</li><li>- Ausência de previsão de recursos financeiros e orçamentários que assegurem o pagamento das etapas a serem executadas no exercício financeiro em curso;</li><li>- Descumprimento dos prazos de conclusão, entrega e recebimento definitivo, conforme o</li></ul>	Os controles atualmente instituídos no processo de gestão e controle da execução contratual de obras e serviços de Engenharia	<ul style="list-style-type: none"><li>- Análise dos processos relativos as obras concluída no período de 2020 a 2022 e em execução em fevereiro de 2023.</li><li>- Realização de reunião com equipes de</li></ul>

<p>caso, previsto no contrato e em seus termos aditivos;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência de realização de vistorias dos órgãos públicos competentes para a emissão do “Habite-se”;</li> <li>- Falta de licenciamento ambiental;</li> <li>- Paralisação da obra;</li> <li>- Atrasos na obra.</li> </ul>	<p>e manutenção predial tem sido efetivos?</p>	<p>gestão e fiscalização para saneamento de dívidas.</p>
--	--	--

**Fonte: Audinfra/Audint**

## **2. Limitações aos Trabalhos de Avaliação**

Não houve limitações aos trabalhos de auditoria.

## **3. Valor Avaliado**

A análise do tema gestão e controle da execução contratual de obras e serviços de Engenharia e Manutenção predial possui reflexos em diferentes áreas da gestão de obras, de modo que, é possível relacioná-lo a todo o orçamento destinado a área no período de análise. Assim, pode-se afirmar que o montante de recursos fiscalizados, no mínimo, constituiu-se dos recursos destinados o programa Aprimoramento da Estrutura do PJRO, que possuía, ao fim de 2023, uma execução orçamentária no valor de R\$ 42.557.644,26 (Quarenta e dois milhões, quinhentos e cinquenta e sete mil, seiscentos e quarenta e quatro reais e vinte e seis centavos).

## **4. Benefícios Estimados**

Estima-se como benefícios advindos da auditoria o aumento da efetividade da gestão do subprocesso analisado, caracterizada por uma melhoria nos controles relativos a execução de obras e ocupação de edificações sem a documentação necessária.

## **5. Achados de Auditoria**

Após a aplicação dos testes mencionados, constatou-se os seguintes achados de auditoria:

### **5.1 . Início de obra sem a emissão de licença de obra/alvará de construção**

O embargo de obra é uma medida administrativa que tem como objetivo paralisar temporariamente a execução de uma obra que esteja em desacordo com as normas e regulamentações estabelecidas por órgãos competentes. Trata-se de uma ferramenta utilizada pelo Poder Público para garantir a segurança e a qualidade das obras e atividades realizadas em um determinado espaço. Uma obra que não está de acordo com as normas técnicas pode representar um risco para a segurança dos trabalhadores e dos usuários da obra, além de prejudicar a qualidade e a durabilidade da construção. Além disso, o embargo de obra serve como instrumento de proteção do meio ambiente e dos recursos naturais. O embargo de obras realizadas em áreas de preservação ambiental, por exemplo, pode ajudar a evitar danos irreparáveis à fauna, à flora e aos recursos hídricos de uma região.

Durante a execução dos exames de auditoria verificou-se que a obra de construção do fórum de Vilhena teve sua retomada, via nova contratação, sem a emissão de licença de obra e/ou alvará de Construção.

Em virtude de tal fato, na data de 18 de março de 2022, a obra de continuação da construção de prédio para abrigar o novo fórum da comarca de Vilhena foi embargada, por não possuir a autorização necessária a execução da obra fornecida pela prefeitura daquele município, configurada pela licença de obra, ou alvará de construção, instrumento pelo qual o Município autoriza a construção de uma obra, aprovado o projeto arquitetônico, e comprovado o recolhimento das taxas devidas. Contudo, as atividades no canteiro de obras não foram paralisadas em momento nenhum até a regularização da situação da obra, em 28/04/2022 (Anexo Alvará de Construção 285/2022 (2711609), quase três meses após o início da obra (Diários de Obra (2607446)) e um mês e dez dias após a emissão do auto de infração (Termo de Embargo e Auto de Infração (2645710)).

A título de exemplo, é possível citar: a execução de dez estacas tipo hélice em 19/03/2022; a execução de treze estacas tipo hélice, limpeza de blocos, montagem de arranques, arrasamento de cabeças de estacas e compactação do solo do fundo dos blocos em 22/03/2022; e, a execução de lastros de concreto em 23/03/2022.

## **Critérios**

- Lei Complementar Municipal n. 304/2022 - Institui o Código de Obras do Município de Vilhena, Estado de Rondônia, e dá outras providências.

Art. 208. As obras somente poderão ser iniciadas após a expedição do respectivo Alvará de licença da obra pelo órgão municipal competente.

§ 1º A licença para construção será concedida no ato de aprovação do projeto com prazo máximo de validade de dois anos, desde que cumprido o prazo estabelecido para o seu início, podendo ser renovada por igual período.

§ 2º O Alvará abrange a obra e as edificações temporárias de suporte ao seu desenvolvimento, com exceção dos casos para os quais será necessário licenciamento próprio, a saber:

I - implantação de canteiro de obras em imóvel distinto daquele em que se desenvolve a obra;

II - implantação e utilização de estande de vendas de unidades autônomas de condomínio a ser erigido no próprio imóvel; e

III - avanço de tapume sobre a calçada pública.

§3º -0 Alvará de Licença da Obra, bem como um conjunto de cópias do projeto aprovado será mantido permanentemente no canteiro da obra sob pena de multa em caso de descumprimento desta disposição.

## **Evidências**

- Diários de Obra 3º Medição (2694959) - Execução de atividades de 19/03/2022 a 18/04/2022;
- Termo de Embargo e Auto de Infração (2645710) - Emitido em 18/03/2022.

## **Causas**

- Decisão interna de dar início as obras ainda que sem o alvará de construção/licença de obras, por considerar mais prejudicial o atraso no início da construção, advindo da mora para a obtenção do mencionado documento, que a possibilidade de embargo futuro;
- Ausência de fluxo do processo de gestão e fiscalização de obras. O fluxo indicaria os passos essenciais a serem seguidos antes da emissão da ordem de serviços, bem como em outros momentos críticos, de modo que ainda que se alterem as pessoas atuantes no processo, estas contariam ainda com um elemento norteado dos pontos críticos do processo.

## **Efeitos Potenciais**

- Pagamento de multa em dobro;
- Demolição da obra;
- Danos ambientais;
- Inobservância das regras de zoneamento urbano;
- Prejuízo a Imagem Institucional.

## **Efeito Real**

- Paralisação da Obra, conforme embargo da Prefeitura de Vilhena.

## **Análise da Manifestação da unidade auditada**

Quanto as questões relatadas, o Departamento de Engenharia e Arquitetura (DEA) manifestou-se por meio do Despacho 52753 (4067189), no qual apresenta sua análise acerca do achado, conforme transcrito seguir:

Primeiramente para critério de contexto, cabe destacar que todas as obras deste Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia - TJRO possuem Alvará/Licença de Obra, mas que é atribuída de responsabilidade à CONTRATADA a emissão do protocolo, juntada de documentos e tramitações com a Prefeitura Municipal, tendo os pagamentos das taxas e demais custas por conta deste Poder, tendo em vista que cada município possui a sua própria regulamentação necessária e valores.

Tal procedimento (de deixar a cargo da contratada) é visto como boa prática e tem evitado cenários de contestações da CONTRATADA em pleitos de aditivos de valores, visto que o trâmite de uma contratação até o início da obra por vezes ocorre entre anos, e então as prefeituras atualizam seus valores neste intervalo.

E justamente por isso (responsabilidade da CONTRATADA em trâmites de emissão de licença de obra) também, há em contratos do TJRO um prazo de até 30 dias para a emissão da Ordem de Serviço, contados a partir do primeiro dia útil após a apresentação da(s) Anotação(ões) de Responsabilidade Técnica - ART e/ou Registro(s) de Responsabilidade Técnica - RRT do(s) profissional(is) responsável(is) técnico(s) indicado(s) pela Contratada.

Novamente frisa-se que por mais que a CONTRATADA dê entrada na licença de obra com 30 dias de antecedência e que todas as taxas sejam pagas rapidamente, todo o trâmite e burocracia cabem exclusivamente a cada Prefeitura, logo nem a CONTRATADA, tampouco o TJRO possuem poderes para que a licença saia em um prazo igual ou inferior a 30 dias.

Assim temos:

Contrato 351 (2504767): Temos como data de cadastramento junto ao CNO a data de 02 de fevereiro de 2022 (2576380). E da data inicial a solicitação da CONTRATADA (3731295), por e-mail em 04 de fevereiro de 2022, solicitando a documentação do terreno e certidões negativas. Como do prosseguimento vide o E-mail 10/03/2022 (2632634) informando sobre as pendências documentais da SEMPLAN, e do comprovante de numeração predial (2640941). E conforme o registro no Processo vinculado n. 0003652-29.2022.8.22.8000, o documento de Licença de Obra n. 285/2022 (2711609), emitida em 28 de abril de 2022. Destaca-se que este Departamento não possui gerência sobre os prazos internos das Prefeituras.

O alvará de construção é um documento expedido pelas prefeituras certificando que uma obra está dentro das normas e legislação, demonstra que existe a presença de um responsável técnico pela execução da obra. O alvará serve para apresentar às autoridades e cidadãos que a obra foi autorizada após uma série de análises. É importante para que a construção não seja irregular, além de garantir que o projeto siga as normas, conforme consta do título [Obras Públicas em 10 Passos](#), do Tribunal de Contas da União.

Quanto a manifestação da unidade auditada, entende-se que, ainda que o contrato transfira a contratada a obrigação pela obtenção da documentação em questão, a responsabilidade continua sendo do TJRO, que, por meio de seus fiscais/gestores do contrato, devem atuar para que a licença/alvará seja emitido tanto para o início quanto para a continuidade da obra. Um dos documentos necessários para obtenção da licença/alvará de construção é a escritura pública do terreno, que, no caso da Obra do Fórum de Vilhena, foi obtido por meio do Termo de Destinação e Responsabilidade n. 16/2023 (3309365).

Desta feita, é recomendável que, independente de quem vai executar as tarefas para obtenção do alvará de construção, que sejam realizadas de forma prévia ao início das obras e serviços de engenharia.

Assim, sendo, permanece o achado, de forma que recomendação de auditoria será emitida em relação a obtenção das licenças/alvarás de construção.

## **5.2 - Inadequada Gestão de Riscos e Controles na Execução Contratual da Reforma do Prédio do Antigo Fórum Sandra Nascimento**

A gestão de riscos e controles em todo o processo de execução contratual da reforma do prédio do antigo fórum Sandra Nascimento para abrigar as futuras instalações da Escola da Magistratura do Estado de Rondônia - Emeron (Contrato 60/2020) apresentou-se inadequada em razão de não apresentar devido tratamento a riscos críticos com potencial de afetar os objetivos visados.

A gestão de riscos relacionada ao contrato mostrou ser deficiente, notadamente, pela ausência de um plano de gerenciamento de riscos documentado, compatível com sua materialidade, relevância e criticidade, a qual se realizou de forma simplificada, registrada em quadro componente do estudo técnico preliminar, o que ocorreu somente na fase inicial da contratação.

Durante a execução dos exames de auditoria constatou-se que a gestão de riscos da mencionada execução contratual restringiu-se a avaliação dos riscos de: 1. Não aprovação do ETP ou TR e 2. A licitação restar fracassada ou deserta. Riscos relativos apenas a fase interna da licitação e ao momento de apresentação das propostas.

Assim, riscos relativos a fase de execução contratual, tiveram sua gestão prejudicada, visto que, restou a Administração lidar com eles apenas diante de sua efetivação.

Identificaram-se como controles relacionados a esses riscos a constante fiscalização da execução do objeto, e a emissão de notificações a contratada. Entretanto, os referidos controles foram avaliados pela equipe de auditoria como fracos, uma vez que eles não proporcionaram a mudança de postura da contratada e nem evitaram os posteriores transtornos causados a Administração e aos jurisdicionados em decorrência das falhas de execução do objeto contratual.

### **Critérios**

#### **[Resolução Nº 410 de 23/08/2021](#)**

Art. 2º Os órgãos do Poder Judiciário poderão contar com sistemas de integridade, cujos principais objetivos serão a disseminação e a implementação de uma cultura de integridade e a promoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção e à punição de fraudes e demais irregularidades, bem como à correção das falhas sistêmicas identificadas.

Parágrafo único. Os sistemas de integridade serão estruturados nos seguintes eixos:

II - análise, avaliação e gestão dos riscos; e (...)

Art. 5º Para os efeitos do disposto nesta Resolução, considera-se:

IV - gestão de riscos: processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização dos órgãos do Poder Judiciário, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de suas atividades.

Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Art. 26. O Gerenciamento de Riscos materializa-se no documento Mapa de Riscos. § 1º O Mapa de Riscos deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação, pelo menos:

- I - ao final da elaboração dos Estudos Preliminares;
- II - ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico;
- III - após a fase de Seleção do Fornecedor; e
- IV - após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

### [COSO Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada](#)

Sumário Executivo. pg 3

O gerenciamento de riscos corporativos possibilita aos administradores tratar com eficácia as incertezas, bem como os riscos e as oportunidades a elas associadas, a fim de melhorar a capacidade de gerar valor.

#### **Evidências**

Sei n. 0009288-44.2020.8.22.8000 (Gestão e Fiscalização Contratual) e 0001981-73.2019.8.22.8000 (Contratação).

Estudo Técnico Preliminar 262 (1459921)

#### **Causas**

- Baixa maturidade institucional na gestão de riscos relacionados a obras;
- Ausência de capacitação em Gestão de Riscos.

#### **Efeitos Reais**

- Necessidade de destacamento da equipe de manutenção do TJRO para correção das inconformidades deixadas pela contratada, e consequente dispêndio adicional de recursos;
- Transtornos causados a Administração e aos jurisdicionados provenientes das falhas na execução do objeto. Exemplo: infiltrações na cúpula da edificação na ocorrência de chuvas; e disparo imotivado do alarme da edificação.
- Postura reativa da Administração diante da materialização do risco, levando a demora na atuação da Administração com respeito a aplicação de sanções mais severas, tais como aplicação de multa, suspensão temporária de participação em licitação, impedimento de contratar com a Administração.

#### **Análise da Manifestação da unidade auditada**

"Conforme já mencionado por este Departamento dentro deste mesmo Processo de Auditoria, a concepção da análise de Riscos do Contrato 60 (1784266), de objeto a Reforma do prédio Fórum Sandra Nascimento para abrigar as futuras instalações da Escola da Magistratura do Estado de Rondônia - EMERON está presente no documento Estudo Técnico Preliminar 262 (1459921) - item 4.0, e há de se destacar que, na época da elaboração da citada análise de riscos, a mesma foi contemplada de tópicos relacionados àquelas ocorrências e/ou possibilidades de ocorrência de situações até o momento, em comparativo com execuções e contratações de obras anteriores, ou seja, com a realização de novas obras obtém o conhecimento e a vivência destes novos cenários que, consequentemente originam novas possibilidades de riscos. Este aprendizado contínuo resulta em uma constante evolução e aprimoramento na elaboração da matriz de riscos, conforme demonstrado nos seguintes estudos técnicos:

- Estudo Técnico Preliminar 143 (2192524);
- Estudo Técnico Preliminar 99 (3292831);
- Estudo Técnico Preliminar 223 (2900187); e
- Estudo Técnico Preliminar 245 (2966300)."

Depreende-se que, a par dos processos de obras posteriores a reforma do prédio do antigo Fórum Sandra Nascimento, que hoje abriga as instalações da Escola da Magistratura, houve melhoria no processo de identificação e gerenciamento de riscos nas obras posteriores, de forma que o presente achado pode ser considerado sanado.

#### **5.3 Início de obra em terreno com propriedade sem regularização.**

A continuação da construção do prédio que abrigará o novo fórum da comarca de Vilhena ocorreu sem que houvesse a regularidade da documentação de propriedade do terreno. O Tribunal autorizou o início da obra mesmo sem a escritura pública necessária a obtenção do alvará de construção.

Tal situação levou ao embargo da obra e aplicação de multa.

[Lei Municipal n. 125/1986 - Código de Obras do Município de Vilhena. \(Revogada pela Lei Complementar 304/2022\)](#)

Art. 14 - As obras aprovadas de acordo com o presente Código de Obras, deverão ser iniciadas no prazo máximo de 180 dias (cento e oitenta) dias a contar da data de expedição do Alvará de Construção, devendo o Responsável Técnico comunicar oficialmente a prefeitura o início da mesma.

Art. 15 - Para efeito deste código, considera-se obra iniciada, **para prescrição do alvará**, a conclusão das fundações e baldrames, a demolição das paredes nas reformas com acréscimo ou não de área ou a demolição da metade das paredes nas reconstruções.

Conforme pode-se depreender da leitura, a conclusão das fundações e baldrames é utilizada para aferição do início da obra apenas para fins de prescrição do alvará, e não para sua obtenção inicial. De modo que o risco de paralização da obra em decorrência da ausência de propriedade do terreno perdurou até a regularização deste.

## Critérios

- [Resolução Nº 114 de 20/04/2010](#)

Art. 2º Os tribunais elaborarão o plano de obras, a partir de seu programa de necessidades, de seu planejamento estratégico e das diretrizes fixadas pelo Conselho Nacional de Justiça, atendendo a [Resolução nº 102, de 15 de dezembro de 2009](#).

(...)

§ 2º São requisitos para realização da obra:

**a) A disponibilidade de terreno em condição regular;**

## Evidências

- Ordem de Serviço 1 (2552610) - Emitida antes da regularização da posse do terreno;
- Documentos Sei n.: (2632634) - Relação Pendências Semplan (Fórum Vilhena);
- Despacho 33941 (2695477) Início da obra sem alvará por conta da não obtenção da escritura publica;
- Despacho 23041 (2645712) - Histórico de acontecimentos
- Ofício 1116 (2651843) - "Ressalto, a urgência na lavratura desta escritura, visto que a obra existente no referido lote, encontra-se embargada por falta de documento que ateste a titularidade por parte do Estado de Rondônia/Tribunal de Justiça."
- Processo Sei n.: 0015315-77.2019.8.22.8000 - Documentação do terreno irregular, impossibilitando obtenção do alvará.

## Causas

- Inobservância da Resolução 114/2010/CNJ quanto a a condição de terreno para realização de obras;
- Ausência de fluxo do processo de gestão e fiscalização de obras. O fluxo indicaria os passos essenciais a serem seguidos antes da emissão da ordem de serviços, bem como em outros momentos críticos, de modo que ainda que se alterem as pessoas atuantes no processo, estas contariam ainda com um elemento norteador dos pontos críticos do processo.

## Efeitos Potenciais

- Impossibilidade de obtenção de licença de obra;
- Embargo da obra;
- Atraso de cronograma;
- Descumprimento do código de obras municipal;
- Pagamento de multas;
- Prejuízo a prestação jurisdicional.

## Análise da manifestação da unidade auditada

Assim como nos achados anteriores, a unidade auditada informou seu posicionamento, conforme Despacho 52753 (4067189), o qual tem, transcrito a seguir, trecho relativo ao achado em discussão:

Como formalizado no documento Anexo ESCRITURA PÚBLICA DE DOAÇÃO (2763914), datado de 12 de maio de 2022 ficou acordado a doação do terreno (novo Fórum de Vilhena) para o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia com as condições descritas na(s):

Cláusula Primeira: A doação prevista será destinada à construção da nova sede do Fórum da Comarca de Vilhena/RO

Cláusula Segunda: O outorgado donatário tem o encargo de doar ao município de Vilhena após o término da obra do novo Fórum o imóvel localizado na quadra 94, setor 05, onde atualmente está localizada a sede do Fórum da Comarca de Vilhena com todas as benfeitorias existentes e com todo o seu mobiliário, conforme disposto na Lei Estadual n. 4.904 de 08/12/2020.

Cláusula Terceira: O outorgado donatário tem o encargo de iniciar a construção do imóvel doado no prazo de três anos e a conclusão da construção no prazo de até sete anos.

Desta forma, há de se considerar que da situação da Comarca de Vilhena/RO, que teve o Contrato 92 (1859457) assinado em 09 de setembro de 2020, continha data dentro do prazo previsto da LEI 4.718/2017 - DOAÇÃO TERRENO (2634958) datada de 26 de outubro de 2017, sendo discriminada no Art. 4.

Porém, como é de conhecimento, o respectivo Contrato 92 teve o seu Termo de Rescisão 4 (2187473) assinado em 05 de maio de 2021, como exposto ao longo do Processo n. 0012561-31.2020.8.22.8000. E que, concomitante aos trâmites de encerramento do Contrato anterior, foram elaborados as adequações dos projetos e planilha orçamentária para uma nova licitação, formalizada no 0007403-58.2021.8.22.8000, com Aviso de Licitação 2324990 para 09 de setembro de 2021. Posterior etapas licitatórias, houve a assinatura do Contrato 351 (2504767) em 06/12/2021.

Ou seja, diante da situação excepcional de rescisão de contrato, o Departamento de Engenharia e Arquitetura organizou força tarefa para as questões técnicas quanto ao levantamento de serviços executados, adequação de projetos e planilhas, visto a urgência de sanear a condição " obra paralisada". E como já informado nos presentes autos a regularização dos terrenos é de competência da SEGESBI - Seção de Gestão de Bens Imóveis, unidade subordinada ao Deagesp, onde toda a tramitação da regularização do terreno foi tratada no Processo n. 0015315-77.2019.8.22.8000, tendo a Administração acompanhado todo o deslinde. Contudo, esta Secretaria e seus Departamentos não possuem gerência sobre os prazos envolvidos no âmbito das Secretarias de Governo e Cartórios envolvidos.

Conforme consta do Processo SEI n. 0015315-77.2019.8.22.8000, no doc id 3309365, tem-se o Termo de Destinação e Responsabilidade n. 16/2023, da Superintendência Estadual de Patrimônio e Regularização Fundiária - SEPAG, a partir da Certidão de Inteiro Teor Matrícula n. 36.170 - Registro da Escritura Pública de Doação (2759523).

Considerando a Regularização da escritura pública do terreno no ano de 2023, na condição atual, considera-se sanado o achado. Contudo, recomendação será expedida no sentido de que, a partir dos termos de doação, sejam realizados os trâmites de escrituração ao menos, em concomitância com a execução da obra, uma vez que o termo de doação, tem, na forma do § 2º do Art. 5º da [Resolução 114/2010/CNJ](#), a finalidade de dar autorização para construção.

#### **5.4 Início de obra sem a emissão de licença de obra/alvará de construção do Fórum da comarca de Rolim de Moura/RO.**

Durante a execução dos exames de auditoria constatou-se ainda que a execução da demolição do prédio do fórum atual e construção de novo prédio para abrigar o Fórum da comarca de Rolim de Moura/RO ocorreu sem a emissão de licença de obra. Como mencionado no Achado 1 , o alvará de construção ou licença de obra é o instrumento pelo qual o Município autoriza a construção de uma obra, aprovado o projeto arquitetônico, e comprovado o recolhimento das taxas devidas.

Verificou-se também que o mesmo ocorreu na reforma do prédio do antigo fórum Sandra Nascimento para abrigar as futuras instalações da Escola da Magistratura do Estado de Rondônia - Emeron, onde a licença de obra foi emitida mais de 14 meses após o início da obra.

#### **Critérios**

[Lei Complementar N° 64/2009 - Dispõe sobre o Código de Obras e Edificações do Município de Rolim de Moura.](#)

Art. 17 Dependirão obrigatoriamente de licença para construção, as seguintes obras;

I - construção de novas edificações;

II - reformas que determinem acréscimo ou decréscimo na área construída do imóvel, ou que afetem os elementos construtivos e estruturais que interfiram na segurança, estabilidade e conforto das construções;

Art. 20 Qualquer obra a ser executada no Município de Rolim de Moura só poderá ser iniciada após o fornecimento do Alvará de Licença para Construção, satisfeitas todas as exigências legais.

Art. 230 Qualquer edificação ou obra existente, seja de reparo, reconstrução, reforma ou construção será embargada sem prejuízo das multas e outras penalidades, quando:

I - estiver sendo executada sem o Alvará de Licença para Construção, nos casos em que o mesmo for necessário;

[Lei Complementar nº 560, de 23 de dezembro de 2014 - Institui o código de obras e edificações do Município de Porto Velho e dá outras providências.](#)

Art. 16. Todas as obras de construção, reconstrução, ampliação, reforma e demolição, de quaisquer edificações, ou alteração de uso, e ainda as obras de movimento de terra, como cortes, escavações e aterros, deverão ser precedidas de licenciamento por parte da Prefeitura Municipal.

Art. 43. A inobservância de qualquer dispositivo legal ensejará a lavratura do competente auto de infração, com notificação do infrator para, no prazo de 15 (quinze) dias corridos, contados do recebimento ou da publicação, apresentar defesa à autoridade competente.

Art. 46. A aplicação das multas pecuniárias estabelecidas nesta lei não exime o infrator das demais sanções e medidas administrativas ou judiciais cabíveis, inclusive a apuração de sua responsabilidade pelos crimes de desobediência contra a administração pública, previstos na legislação penal.

Art. 49. O pagamento da multa não sana a infração, ficando o infrator na obrigação de legalizar, regularizar, demolir, desmontar ou modificar as obras executadas em desacordo com este código

#### **Evidências**

- Alvará de Construção n.58/2023 (3250055) - Assinado em 17/02/2023 (Rolim de Moura);
- Relatórios de fiscalização anteriores a emissão do alvará: Relatório de Fiscalização 912 (2925663);
- Relatório Fotográfico (2926910);
- Relatório de Fiscalização 1332 (3069656);
- Relatório Fotográfico (29/11/2022 a 01/12/2022) (3069877);
- Relatório Resumo - Fiscalização (5MED) (3182088);
- Relatório Fotográfico 17 (5 MED) (3182381);
- Documento Semur - Licença de obra 742/2021 (2619530) - 20/12/2021 - mais de 14 meses após o início da obra (Sandra Nascimento);
- Relatório de Fiscalização 857 (1814805) - 24/08/2020 - início dos trabalhos;
- Despacho 74521 (1863580) - Atesto primeira medição - 11/09/2020.

## Causas

- Decisão interna por dar início as obras ainda que sem o alvará de construção/licença de obras, por considerar mais prejudicial o atraso no início da construção, advindo da mora para a obtenção do mencionado documento, que a possibilidade de embargo futuro;
- Ausência de fluxo do processo de gestão e fiscalização de obras. O fluxo indicaria os passos essenciais a serem seguidos antes da emissão da ordem de serviços, bem como em outros momentos críticos, de modo que ainda que se alterem as pessoas atuantes no processo, estas contariam ainda com um elemento norteado dos pontos críticos do processo.

## Efeitos Potenciais

- Necessidade de reformular o projeto;
- Inobservância de padrões mínimos de segurança;
- Embargo de obra;
- Demolição total ou parcial da obra;
- Atraso de cronograma;
- Pagamento de multas;
- Surgimento de dificuldades a execução contratual, redução do fluxo de caixa da contratada, decorrentes da paralisação de mão de obra e possível perda de materiais;
- Prejuízo a prestação jurisdicional;
- Prejuízo financeiro iminente a contratada, pois um embargo atrasaria o cronograma de atividades e, algumas delas, continuarão sendo cobradas normalmente, como aluguel de equipamentos, por exemplo.

## Análise da manifestação da unidade auditada

(4067189), Assim como nos achados anteriores, o DEA informou seu posicionamento, conforme Despacho 52753

Primeiramente para critério de contexto, cabe destacar que todas as obras deste Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia - TJRO possuem Alvará/Licença de Obra, mas que é atribuída de responsabilidade à CONTRATADA a emissão do protocolo, juntada de documentos e tramitações com a Prefeitura Municipal, tendo os pagamentos das taxas e demais custas por conta deste Poder, tal prática é adotada visto que cada município possui a sua própria regulamentação necessária e valores, o que dificulta a inserção destes custos em planilha de obra. Tal procedimento (de deixar a cargo da contratada) é visto como boa prática e tem evitado cenários de contestações da CONTRATADA em pleitos de aditivos de valores, visto que o trâmite de uma contratação até o início da obra por vezes ocorre entre anos, e então as prefeituras atualizam seus valores neste intervalo.

Novamente frisa-se que por mais que a CONTRATADA dê entrada na licença de obra com 30 dias de antecedência e que todas as taxas sejam pagas em caráter de urgência, todo o trâmite e burocracia cabem exclusivamente a cada Prefeitura, logo nem a CONTRATADA tampouco o TJRO possuem poderes para que a licença saia em um prazo de igual ou inferior a 30 dias. E ainda cabe destacar que a documentação de regularização e emissão de Alvará/Licença de Obra apenas pode ser iniciada posterior apresentação de Contrato de Obra e apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART de Execução de Obra.

Assim temos:

Contrato 114 (2859675): A Prefeitura Municipal de Rolim de Moura/RO utiliza o sistema SIEOBRAS para os seus protocolos de regularização, e conforme o REQUERIMENTO PROCESSO n. 292/2022, o protocolo de início foi emitido e solicitado por este DEA na data de 12 de julho de 2022 (Anexo - 3731312), ou seja, quarenta e cinco dias antes da emissão da Ordem de Serviço 1520 (2900940), emitida em 26 de agosto de 2022. E que a Licença de Obra foi emitida em 17/02/2023 (n. 0058/2023 - conforme 3250055). Processo vinculado n. 0011072-85.2022.8.22.8000.

O alvará de construção é um documento expedido pelas prefeituras certificando que uma obra está dentro das normas e legislação, demonstra que existe a presença de um responsável técnico pela execução da obra. O alvará serve para apresentar às autoridades e cidadãos que a obra foi autorizada após uma série de análises. É importante para que a construção não seja irregular, além de garantir que o projeto siga as normas, conforme consta do título [Obras Públicas em 10 Passos](#), do Tribunal de Contas da União.

Quanto a manifestação da unidade auditada, entende-se que, ainda que o contrato transfira a contratada a obrigação pela obtenção da documentação em questão, a responsabilidade continua sendo do TJRO, que, por meio de seus fiscais/gestores do contrato, devem atuar para que a licença/alvará seja emitido tanto para o início quanto para a continuidade da obra. Observa-se que há lapso temporal de quase 6 meses entre a emissão da ordem de serviço (26/08/2022) e a emissão da licença de obra, emitida em 17/02/2023.

Desta feita, é recomendável que, independente de quem vai executar as tarefas para obtenção do alvará de construção, que sejam realizadas de forma prévia ao início das obras e serviços de engenharia.

Assim, sendo, permanece o achado, de forma que recomendação de auditoria será emitida em relação a obtenção das licenças/alvarás de construção.

### **5.5 Uso de edificação sem a emissão de habite-se.**

Habite-se é uma certidão de conclusão de obra, emitida pela prefeitura, atestando que o imóvel está apto para ser habitado e que a construção foi realizada seguindo todas as normas estabelecidas. Trata-se de um controle destinado a evitar a ocupação de edificações irregulares, com falhas que, entre outros problemas, possam comprometer a segurança daqueles que dela farão uso.

Em 30 de março de 2022 a nova sede da Escola da Magistratura do Estado de Rondônia foi inaugurada e conseqüentemente a respectiva edificação teve sua ocupação liberada. Os exames de auditoria constataram que tal ocupação deu-se sem a emissão do habite-se da edificação, a qual não ocorreu até a conclusão do presente quadro de resultados.

### **Critérios**

[Lei Complementar nº 560, de 23 de dezembro de 2014 - Institui o código de obras e edificações do Município de Porto Velho e dá outras providências.](#)

Art. 363 Juntamente com o aviso de conclusão da obra, o seu responsável entregará à repartição competente, os documentos necessários ao pedido de "habite-se"; comprovada a conclusão da obra e o fiel cumprimento do projeto aprovado, será o proprietário autorizado a utilizá-la, obedecendo a finalidade prevista.

Parágrafo Único - Verificado o não cumprimento do projeto aprovado, será negado o "habite-se" e marcado prazo para a regularização quer da obra, quer do projeto

### **Evidências**

- Vídeo da inauguração da nova sede da Escola da Magistratura: <https://www.youtube.com/watch?v=YGWKvowFg38>
- Reportagem: <https://tudorondonia.com/noticias/tjro-inaugura-nova-sede-da-escola-da-magistratura-de-rondonia-hoje,85883.shtml>
- Despacho 122061 (3730389) - Informação acerca da necessidade de regularização da edificação junto a SEMUR para a emissão do Termo Habite-se.

### **Causas**

- Ausência de controle destinado a conferência da documentação necessária a ocupação da edificação.
- Fragilidades na gestão de riscos das obras;
- Baixa probabilidade de fiscalização por parte da prefeitura;
- Falta de objetividade nas regras para obtenção do documento;
- Demora para andamento do processo por parte da prefeitura.

### **Efeitos Potenciais**

- Pagamento de multa;
- Interdição da edificação.

## Análise da manifestação da unidade auditada

Assim como nos achados anteriores, a unidade de auditoria informou seu posicionamento, Despacho 52753 (4067189):

O Termo Habite-se está sendo tratado no Processo n. 0012664-04.2021.8.22.8000, como situação atual o Ofício 6196 - Solicitação de DAM (3703361). Também há o 0004569-77.2024.8.22.8000, que estão sendo feitos os trâmites do ano de 2024. Cabe destacar o histórico dos fatos:

Anexo - COMUNIQUE-SE 014/2021/DPGT/DMOP/SEMTRAN (2417943) com as pendências da edificação em 10 de fevereiro de 2021.

Anexo - INSTRUÇÃO TÉCNICA 006/2021 SEMTRAN (2417959) com as instruções para elaboração do RIT em 10 de fevereiro de 2021.

Anexo - ANÁLISE TÉCNICA N. 014/DPGT/DMOP/SEMTRAN/2021 (2417975) de análise do RIT apresentado (abril de 2021), em 28 de setembro de 2021.

Relatório 4 (2418001) de retorno dos questionamentos da Análise Técnica n. 014 (SEMTRAN) em 07 de outubro de 2021.

Anexo PARECER TÉCNICO 82/2021 - RIT SEMTRAN (2520579) de análise ao material (Relatório 4 - 2418001), retornado em 01 de dezembro de 2021.

Relatório 9 (2531146) de retorno dos questionamentos do Parecer Técnico 82/2021, em 08 de fevereiro de 2022.

Anexo - PARECER TECNICO 005/2022/DET/SEMTRAN (2640021), de análise ao material (Relatório 9 - 2531146), em 17 de fevereiro de 2022.

Anexo - PARECER TECNICO 04/2022/DMOP/SEMTRAN (2717540) com a mensuração dos valores das medidas mitigatórias, em 12 de abril de 2022.

Relatório 7 (2929583) de prestação de informação referente a realização dos serviços PARECER TÉCNICO 04/2022, em 14 de outubro de 2022.

Anexo Análise Técnica Nº001/2023 - SEMTRAN (3321085), de análise do Relatório 7 (2929583), em 05 de janeiro de 2023.

Relatório 8 (3430779) de retorno e atualização das informações referentes ao documento Análise Técnica n. 001/2023, em 04 de julho de 2023.

Ofício 3404 (3454394) de registro do envio do Relatório 8 e Planilha de Medidas Mitigatórias para a SEMTRAN em 11 de julho de 2023.

Anexo Comunique-se - 111/2023/DPGT/DMOP/SEMTRAN (3584535) formalizando os custos das medidas mitigatórias e orientação para o pagamento do valor, na data de 12 de setembro de 2023.

Ofício 6196 - Solicitação de DAM (3703361), da orientação do Comunique-se n. 111/2023 e emissão do DAM, conforme Decisão 4958 (3608254), e assinatura do Ordenador de Despesas, em 16 de novembro de 2023.

Ou seja, a regularização da edificação junto a SEMTRAN é etapa obrigatória e preliminar para a emissão do Termo Habite-se, e visto o histórico acima, registra-se que está em fase de regularização com a quitação dos valores das medidas mitigatórias, para posterior autorização do Termo Habite-se.

Adicionalmente, os trâmites para a emissão do HABITE-SE ainda continua, conforme o histórico de fatos a seguir:

Informação 4077 (3900696) de 07/03/2024 - Criação do processo SEI! 0004569-77.2024.8.22.8000, especialmente para tratar dos trâmites de regularização da edificação que abriga a Escola da Magistratura do Estado de Rondônia - EMERON juntamente com a SEMUR - Secretaria Municipal de Regularização Fundiária, Habitação e Urbanismo de Porto Velho/RO.

Despacho 23107 (3901405) de 07/03/2024 - Informado a situação última em relação a regularização da SEMTRAN com a aprovação do Termo de Recebimento e Aceitação Definitivo TRAD n. 05/2024 (3900846) para a Escola da Magistratura do Estado de Rondônia, emitido em 08 de fevereiro de 2024. Também é enviado a Segesbi para demais procedimentos de disponibilização de documentos listados no respectivo Despacho 23107.

Despacho 31433 (3946857) de 02/04/2024 - Segesbi retorna autos para o DEA com as taxas pagas e com lista de mais solicitações feitas por parte da Prefeitura de Porto Velho, que estão em elaboração no âmbito deste Departamento de Engenharia e Arquitetura.

Do aguardo da regularização do AVCIP e SEMA.

Ou seja, apenas com a aprovação dos itens solicitados pelo Corpo de Bombeiros e da Secretaria de Meio Ambiente que a edificação ficará apta para o recebimento do Termo Habite-se, registrando que tais prazos de análises de órgãos externos não são de gerência deste Departamento.

Face ao apontado por essa AUDINT, de fato, ocorreu a ocupação do prédio sem a emissão do HABITE-SE, contudo, frisa-se que por mais que esse DEA e SA tenham feito os trâmites com antecedência (antes da efetiva ocupação) e que todas as taxas sejam pagas rapidamente, todo o trâmite e burocracia cabem exclusivamente à Prefeitura, ficando o DEA, Segesbi e a SA no aguardo de trâmites e solicitações do órgão do poder público responsável. Mas, conforme mostrado nessa manifestação sempre são enviados todos os esforços no sentido solucionar a questão e obter o documento do HABITE-SE.

Quanto a manifestação do DEA este respeito, a equipe de auditoria reconhece os esforços empreendidos no sentido de obter a documentação necessária ao habite-se, entretanto, isto não altera o fato de a edificação ter sido ocupada antes da obtenção desta documentação, de forma que o presente achado permanece.

## 7. Considerações Finais

A atividade de auditoria busca, antes de tudo, vislumbrar oportunidades de melhoria. Ainda que um processo ou unidade venha apresentando um bom desempenho, será possível identificar pontos que, se trabalhados, poderão resultar em resultados ainda melhores.

Para isso, a Audint possui metodologia de seleção de objeto e escopo de auditoria baseados em riscos, de modo que nossas análises tendem sempre a recair sobre as áreas com maior potencial para melhorias.

Destaca-se que o processo de gestão da execução contratual de obras apresentou relevantes melhorias em seus controles, as quais podem ser evidenciadas pelo acompanhamento diário da obra dos Fóruns de Vilhena Vilhena e Rolim de Moura, bem como a estruturação dos processos administrativos de gestão e fiscalização dos contratos de obras no SEI; a expedição de relatórios semanais das obras; e a digitalização, no SEI, dos diários de obras.

Cabe destacar as consideráveis melhorias observadas quanto a construção da análise de riscos constante nos estudos técnicos preliminares elaborados mais recentemente, de forma a melhor gerenciar os eventos de riscos e adotar as medidas mitigatórias necessárias ao bom andamento das obras no âmbito do PJRO.

## 8. Proposta de Encaminhamento

Objetivando mitigar as causas das situações encontradas, recomenda-se:

### À Secretaria Administrativa:

**R1.** Realização de análise de riscos acerca do início da execução de obra sem alvará de construção, bem como ocupação de edificação sem Habite-se e registro formal desta análise no documento de análise de riscos a ser elaborado durante os estudos técnicos preliminares, de modo a tomar as medidas mitigadoras, a exemplo da entrada em documentos e pagamento de taxas de forma antecipada; que o fiscal/gestor do contrato faça o devido registro da cobrança de alvará no diário de obras, no caso se incluir a execução dessa tarefa na planilha de custos da obra para a contratada; verificação prévia da escritura pública ou autorização para construção do terreno para a obra, bem como acompanhamento e registro da documentação habite-se **(achados 5.1, 5.3 e 5.4)**;

**R2.** Instituição de lista de checagem dos documentos necessários tanto para o início de obras, quanto da conclusão da obra e ocupação da edificação. Recomenda-se que a lista deve ser inserida no processo e submetida a Alta Administração antes da emissão da ordem de serviço para assinatura, bem como documento informando da ocupação de edificações mesmo sem o habite-se, contudo, com análise de riscos realizada e gerenciada conforme a recomendação **R1 (achados 5.1, 5.3 e 5.4)**;

**R3.** Mapeamento do fluxo de atividades de planejamento, elaboração de projetos e gestão/fiscalização de Contratos, recebimento de obras e serviços de engenharia, bem como Manutenção Predial, de forma a padronizar as atividades citadas no âmbito de obras e serviços de engenharia **(achados 5.1, 5.3 e 5.4)**



Documento assinado eletronicamente por **WANDERLEY DE OLIVEIRA SOUSA JÚNIOR, Auditor(a)-Chefe em substituição**, em 30/09/2024, às 13:12 (horário de Rondônia), conforme § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida no Portal SEI <https://www.tjro.jus.br/mn-sist-sei>, informando o código verificador **4345601** e o código CRC **E11AEACB**.