

Panorama Da Agenda Da Inovação E Modernização Do Licenciamento Urbanístico No Município De São Paulo

Overview Of The Innovation And Modernization Agenda Of Urban Licensing In Brazil

*Panorama De La Agenda De Innovación Y Modernización De Las Licencias Urbanas En
El Municipio De São Paulo*

Pamella Tosti Rosante Martins

Mestranda em Cidades Inteligentes e Sustentáveis, UNINOVE, Brasil
pamella.m@uni9.edu.br

Daniel Todtmann Montandon

Professor Doutor, UNINOVE, Brasil.
danielm@uninove.br

RESUMO

São Paulo é a principal cidade do país, a maior geradora de renda, mas o tempo de abertura de empresas, fator importante para o desenvolvimento econômico da cidade, é muito afetado pela morosidade na obtenção das licenças urbanísticas. O trabalho mais relevante feito em relação ao tema da inovação e modernização do licenciamento urbanístico foi o Caderno Orientativo publicado em Maio de 2023 pelo CAU/BR. O assunto é atual e foi pouco explorado no âmbito acadêmico. Este trabalho tem como objetivo identificar a agenda da inovação e modernização do licenciamento urbanístico no município de São Paulo. A pesquisa teve abordagem quali-quantitativa, visto que além da revisão bibliográfica e da legislação, também foram analisados dados referentes ao licenciamento urbanístico do município de São Paulo. Foi identificado que apesar de São Paulo ter tomado muitas iniciativas para melhoria dos processos de obtenção de licenciamento, não é possível verificar a efetividade de todas as ações devido à falta de informações disponibilizadas pela Prefeitura. Com esta pesquisa foi constatada a necessidade de avanços em relação à transparência das informações como fator imprescindível para medição do desempenho da cidade.

PALAVRAS-CHAVE: Licenciamento Urbanístico. Desburocratização. Simplificação.

SUMMARY

São Paulo is the main city in the country, the biggest generator of income, but the time it takes to open companies, an important factor for the city's economic development, is greatly affected by the delay in obtaining urban planning licenses. The most relevant work carried out in relation to the topic of innovation and modernization of urban licensing was the Guidance Notebook published in May 2023 by CAU/BR. The subject is current and has been little explored in the academic field. This work aims to identify the agenda for innovation and modernization of urban licensing in the city of São Paulo. The research had a qualitative-quantitative approach, since in addition to the bibliographical and legislative review, data relating to urban licensing in the municipality of São Paulo were also analyzed. It was identified that although São Paulo has taken many initiatives to improve the licensing processes, it is not possible to verify the effectiveness of all actions due to the lack of information made available by the City Hall. This research revealed the need for advances in relation to information transparency as an essential factor for measuring the city's performance.

KEYWORDS: Urban Licensing. Debureaucratization. Simplification.

RESUMEN

São Paulo es la principal ciudad del país, la mayor generadora de ingresos, pero el tiempo necesario para abrir empresas, factor importante para el desarrollo económico de la ciudad, se ve muy afectado por el retraso en la obtención de las licencias urbanísticas. El trabajo más relevante realizado en relación al tema de innovación y modernización de las licencias urbanas fue el Cuaderno de Orientación publicado en mayo de 2023 por el CAU/BR. El tema es actual y ha sido poco explorado en el ámbito académico. Este trabajo tiene como objetivo identificar la agenda de innovación y modernización del licenciamiento urbano en la ciudad de São Paulo. La investigación tuvo un enfoque cuali-cuantitativo, ya que además de la revisión bibliográfica y legislativa, también se analizaron datos relativos a las licencias urbanas en el municipio de São Paulo. Se identificó que, aunque São Paulo ha tomado muchas iniciativas para mejorar los procesos de concesión de licencias, no es posible verificar la efectividad de todas las acciones debido a la falta de información disponible por parte del Ayuntamiento. Esta investigación reveló la necesidad de avanzar en relación a la transparencia de la información como factor esencial para medir el desempeño de la ciudad.

PALABRAS CLAVE: Licencia Urbana. Desburocratización. Simplificación.

1 INTRODUÇÃO

Historicamente o Brasil teve procedimentos administrativos burocráticos e morosos, dificuldade na comunicação entre os órgãos públicos e as esferas do governo, legislação incompleta ou sobreposta, gerando insegurança jurídica e resultando na subestimação do licenciamento nos novos negócios e na cultura da não obediência de regras e da evitação do licenciamento por parte da população.

Em 2014 foi publicado o estudo “O custo da Burocracia no Imóvel”, encomendado pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC) e Movimento Brasil Competitivo (MBC), estimou o valor da ineficiência da cadeira imobiliária em até R\$ 19 bilhões por ano (CBIC, 2014).

O estudo analisou as causas dos problemas e elaborou duas diretrizes para alinhamento de uma agenda de proposições, sendo elas a redução dos custos burocráticos e a segurança jurídica. Propunha o engajamento de prefeituras para fazerem a simplificação de processos, gestão de eficácia dos procedimentos, além da revisão e alinhamento da legislação em todas as esferas de governo (municipal, estadual e federal), entre outros (CBIC, 2014).

O Banco Mundial¹ é uma parceria global entre cinco instituições² que tem como missão reduzir a pobreza extrema e aumentar a renda dos 40% mais pobres em todos os países. Possuindo ampla base de dados, o Banco Mundial fornece produtos financeiros e assistência técnica a seus países membros (THE WORLD BANK, 2023b). Entre um dos diversos relatórios e projetos elaborados pelo Banco Mundial, está o “Doing Business”.

O “Doing Business” era³ um relatório anual que analisava e comparava diversos indicadores, fornecendo uma base de dados para melhoria do ambiente regulatório e incentivando a competição para alcance de regulamentações mais eficientes. No relatório Doing Business 2019, publicado em 31 de Outubro de 2018, o Brasil ficou na 175ª colocação de um total de 190 economias no tópico “Lidando com as licenças de construção”⁴ que analisava o tempo, custo, número de procedimentos para construção e índice de controle de qualidade da construção (THE WORLD BANK, 2023a).

Em 2019 o grupo técnico GTA, da Divisão da Coordenação-Geral de Planejamento, Normas e Fiscalização da Secretaria-Executiva do Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação da Secretaria de Desenvolvimento da Indústria, Comércio, Serviços e Inovação da Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia (ME), liderado por Carlos Leonardo Teófilo Durans, trabalhava ações e projetos para simplificação e desburocratização de processos e procedimentos para concessão de alvarás de licenciamento para a construção civil (CBIC, 2019).

GTA definiu como referência o relatório Doing Business, após consulta com associações relacionadas à Construção Civil como Sindicato da Construção Civil (SINDUSCON), ABRAINC, entre outras (CBIC, 2019).

¹ The World Bank.

² IBDR – The International Bank for Reconstruction and Development; 2. IDA – The International Development Association; 3. IFC – The International Finance Corporation; 4. MIGA – The Multilateral Investment Guarantee Agency. 5. ICSID – The International Centre for Settlement of Investment Disputes (THE WORLD BANK, 2023c)

³ Em 16 de Setembro de 2021 o Banco Mundial descontinuou a publicação do Doing Business devido a irregularidades descobertas nos relatórios Doing Business 2018 e 2020.

⁴ Dealing with construction permits.

O grupo comparou os relatórios Doing Business de 2006 a 2019 e identificou 5 economias (Hong Kong, Sérvia, Ucrânia, Rússia e Índia) que estiveram na situação que o Brasil estava e que haviam subido muitas posições. Identificaram que tais economias estabeleceram a análise de risco dos estabelecimentos, digitalizaram os processos, definiram prazos peremptórios e aumentaram a responsabilização dos profissionais. Definiram assim as metas e objetivos de trabalho do grupo (CBIC, 2019).

“Cumprir com os requisitos de licenciamento para um armazém comercial demora seis meses a mais no Brasil do que na média das economias de alta renda da OCDE⁵ e o dobro do tempo da média dos países do BRICS⁶” (THE WORLD BANK, 2021a, p. 53).

Em 15 de Dezembro de 2020 foi publicada a Resolução CGSIM n.º 64/2020⁷. O Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM)⁸, pertencente ao ME, elaborou esta resolução com o intuito de flexibilizar e desburocratizar os processos de licenciamento, prevendo a implementação do piloto Licenciamento Urbanístico Integrado. Na mesma época, em paralelo aos esforços do Governo Federal na modernização do licenciamento urbanístico, a pandemia da COVID-19 acelerava a conversão do presencial para o virtual (THE WORLD BANK, 2021a, p. 40).

Em 14 de Dezembro de 2020 é apresentado o Licenciamento Urbanístico Integrado. Nesta apresentação é demonstrada a colocação do Brasil no Doing Business 2019 chegando às mesmas soluções que GTA: balcão único, aplicação de matriz de risco e princípio da boa-fé. Indicou-se também que com este Licenciamento o Brasil tinha potencial para subir 130 posições no tópico “Lidando com as licenças de construção” do Doing Business (BRASIL, 2020).

A Resolução CGSIM n.º 64/2020 gerou grande discussão em âmbito nacional, sendo que alguns dos contrapontos foram: inconstitucionalidade, devido ao assunto ser competência dos municípios conforme inciso VIII do Art. 30 da Constituição Federal de 1988; submissão do licenciamento urbanístico a favor da liberdade econômica; desconsideração da legislação urbanística existente, entre outros.

As discussões resultaram na revogação da Resolução CGSIM n.º 64/20 pela Resolução CGSIM n.º 65/21, publicada em 08 de Março de 2021⁹, aproximadamente 4 meses após sua publicação. Apesar de revogada, a resolução fomentou a discussão a respeito da metodologia para modernização do licenciamento urbanístico no Brasil.

Em 09 de Março de 2021 foi publicada nota técnica afirmando posicionamento pela revogação da resolução, assinada pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), BR Cidades, Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA), Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio de Janeiro (CAU/RJ), entre outros (IBDU, 2021).

⁵ OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Composta por 38 países membros, reúne as economias mais avançadas do mundo (BRASIL, 2022).

⁶ BRICS: Agrupamento entre os países Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (IPEA, 2023).

⁷ Fundamentada na Lei Federal n.º 13.874, publicada em 20 de Setembro de 2019, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, e que estabelecia que ato do Poder Executivo federal disporia sobre a classificação de atividades de baixo risco e que na ausência de ato do Poder Executivo federal seria aplicada resolução do CGSIM. (BRASIL, 2019).

⁸ CGSIM pertence ao DREI (Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração) que por sua vez pertence à SIMPE (Secretaria de Inovação e Micro e Pequenas Empresas) que é pertencente ao ME (Ministério da Economia). (ME, 2022)

⁹ Em 08 de Março de 2021 foi publicada a Resolução CGSIM n.º 1 e em 17 de Março de 2021 o nome da resolução foi retificado para “Resolução CGSIM n.º 65” (RECEITA FEDERAL, 2021).

O Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) publicou em 09 de Maio de 2023 o Caderno Orientativo para Licenciamento Edilício e Urbanístico, resultado de discussões e acompanhamento de propostas alternativas à Resolução CGSIM n.º 64/20 (CAU/BR, 2023a), que abordou dentre os demais estudos de caso, o município de São Paulo.

A replicação de processos eficientes criados por outros estados e cidades do Brasil poderia gerar ganhos de eficiência, sem a necessidade de alterações legislativas de grande porte. Se São Paulo e Rio de Janeiro — as localidades que representam o Brasil no relatório Doing Business — adotassem as melhores práticas registradas nas 27 localidades medidas, o desempenho do país melhoraria consideravelmente. Os ganhos seriam particularmente fortes nas áreas de licenciamento de construções e execução de contratos (THE WORLD BANK, 2021a, p. 16).

Em 15 de Junho de 2021 foi publicado o Doing Business Subnacional Brasil 2021, comparando 27 cidades brasileiras. São Paulo ficou em 1º lugar na classificação geral, porém em 15º, de um total de 27 economias brasileiras, no quesito “Obtenção de alvarás de construção” (THE WORLD BANK, 2021b, p. 4).

Sendo a cidade mais populosa e rica do Brasil, São Paulo tem problemas compatíveis ao seu tamanho, e conseqüentemente maior impacto na população, motivo pelo qual foi escolhida para ser estudada neste artigo.

2 OBJETIVO

Derivado da fase inicial de uma dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Universidade Nove de Julho, este trabalho tem como objetivo identificar o panorama da agenda da inovação e modernização do licenciamento urbanístico no município de São Paulo.

3 METODOLOGIA

Em relação ao seu objetivo a pesquisa tem caráter exploratório e em relação à sua abordagem a pesquisa é quali-quantitativa, sendo que na primeira etapa foi realizada a pesquisa qualitativa, com a consulta à legislação em vigor e levantamento bibliográfico de trabalhos relacionados à inovação e modernização do licenciamento urbanístico no Brasil e em São Paulo, no recorte temporal de 2000 até 2022, indicadores não-estatísticos.

A segunda etapa da pesquisa teve abordagem quantitativa, com a verificação dos dados disponibilizados pela Prefeitura nos Relatórios de Licenciamento, a fim de identificar a relação de causa e efeito das mudanças de plataformas e das mudanças de legislação realizadas pela Prefeitura de São Paulo no período de 2016 a 2020, visto que antes de 2016 os dados disponibilizados pela Prefeitura são insuficientes para análise.

Foram utilizados dados do “Licenciamento Digital Responsável: Caderno Orientativo para Licenciamento Edilício e Urbanístico”, elaborado pelo CAU/BR, publicado em 09 de Maio de 2023, e dos Relatórios de Licenciamento disponíveis no site da Prefeitura de São Paulo (SÃO PAULO, 2023c).

4 MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A fim de melhorar o cenário do licenciamento urbanístico no município de São Paulo, em 2002 a Prefeitura e o Sindicato das Empresas de Compras, Venda, Locação ou Administração de Imóveis Residenciais ou Comerciais (SECOVI) firmaram um acordo de cooperação técnica chamado “Plantas Online I”, porém o projeto foi um fracasso (HOYLER, 2019, p. 87).

Em 2013 a segunda versão do acordo foi firmada, “Plantas Online II”, que propunha padronização de procedimentos, transparência no processo de aprovação, melhoria do sistema eletrônico, criação de balcão único, digitalização de mapas, entre outros. (HOYLER, 2019, p. 86)

Além disso, no mesmo ano foi criada a Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL) pela Lei n.º 15.764/13, especializada na questão do licenciamento de obras e edificações e responsável, dentre outras responsabilidades, por implantar o sistema de licenciamento eletrônico.

Foi criada uma sala para atendimento dos munícipes para esclarecimento de dúvidas, a atualmente denominada “Sala Arthur Saboya”, além do núcleo de atendimento dos processos em tramitação.

Em 31 de Julho de 2014 foi publicada a Lei n.º 16.050, Plano Diretor Estratégico (PDE), e orienta o desenvolvimento da cidade até 2029, revogando 2 Leis e artigos de outras 5 Leis (SÃO PAULO, 2014).

Em Dezembro de 2015 foi lançado o portal Geosampa, com os mapas oficiais da cidade, disponibilizando e dando visibilidade a informações detalhadas e georreferenciadas, com dados em formato aberto, e transparência (SÃO PAULO, 2015). Desde seu lançamento até os dias atuais o portal segue em constante atualização.

Em 22 de Março de 2016 foi publicada a Lei n.º 16.402, Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do solo (LPUOS), popularmente reconhecida como “Zoneamento”, que revogou 59 leis e dispositivos de outras 15 leis (SÃO PAULO, 2016). Em 9 de Maio de 2017 foi publicada Lei n.º 16.642, Código de Obras da Cidade de São Paulo (COE), que revogou 20 Leis e artigos de outras 3 Leis (SÃO PAULO, 2017).

Em 3 anos (de 2014 a 2017) os três instrumentos principais do Marco Regulatório¹⁰ da cidade foram atualizados e compatibilizados, simplificando a legislação urbanística.

Segundo o relatório Doing Business 2021, o tempo para obtenção de alvarás de construção é prolongado principalmente devido ao tempo necessário para obtenção da licença de construção, de 274 dias. Em São Paulo é aceita declaração do responsável técnico referente a conclusão da obra, dispensando a vistoria final, o que reduz o número de procedimentos no quesito de obtenção de alvarás.

Em 2020 foi implantado o Aprova Digital, plataforma de tramitação de processos eletrônicos de licenciamento edilício, que reduziu em 77% o tempo de aprovação de um projeto, segundo informações disponibilizadas no site da plataforma (APROVA DIGITAL, 2023).

Os relatórios de licenciamento disponibilizados pela Prefeitura de São Paulo são: Relatórios de Alvarás e Documentos emitidos (processos do SISSEL¹¹); Relatórios de Alvarás e

10 O Marco Regulatório do município de São Paulo corresponde ao conjunto de instrumentos de planejamento urbano sendo eles: PDE, LPUOS, Planos Regionais e COE.

11 SISSEL: Sistema de uso interno da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. Sistema desenvolvido para agilizar o licenciamento de obras, interligado com o Sistema de Controle de Obras e Edificações (SISACOE) e Sistema Municipal de Processos (SIMPROC), que já eram utilizados pela Prefeitura.

Documentos emitidos (processos do Portal de Licenciamento – Aprova Digital); Relatório de Aprovação de Projetos (processos do Aprova Rápido); Consulta de Segurança – Locais de Reunião | Processos do SISACOE; Estações Radio Base; Aplicação da Quota Ambiental; Aplicação da Cota de Solidariedade; sendo que neste artigo serão analisados os dois primeiros.

Os Relatórios de Alvarás e Documentos emitidos (processos do SISSEL) contemplam os relatórios do Aprova Rápido também, e consideram as aprovações de 2000 a Agosto de 2023 (SÃO PAULO, 2023d).

Quadro 1 – Relatórios de Alvarás e Documentos emitidos (processos do SISSEL)

ANO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
DATA DA AUTUAÇÃO				1								
N.º DO PROCESSO												
ANO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
DATA DA AUTUAÇÃO												
N.º DO PROCESSO	2											

¹ Apenas de Fevereiro de 2003.

² Apenas dos meses de Junho, Setembro, Outubro, Novembro e Dezembro de 2012.

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da Prefeitura de São Paulo (SÃO PAULO, 2023c).

Para ser possível comparar a produtividade ao longo dos anos e então identificar os possíveis motivos pelos quais em determinados momentos a produtividade é alterada, seria necessário que todos os relatórios tivessem a data de autuação dos processos, além da quantidade de processos protocolados a cada ano, não só a quantidade de processos deferidos.

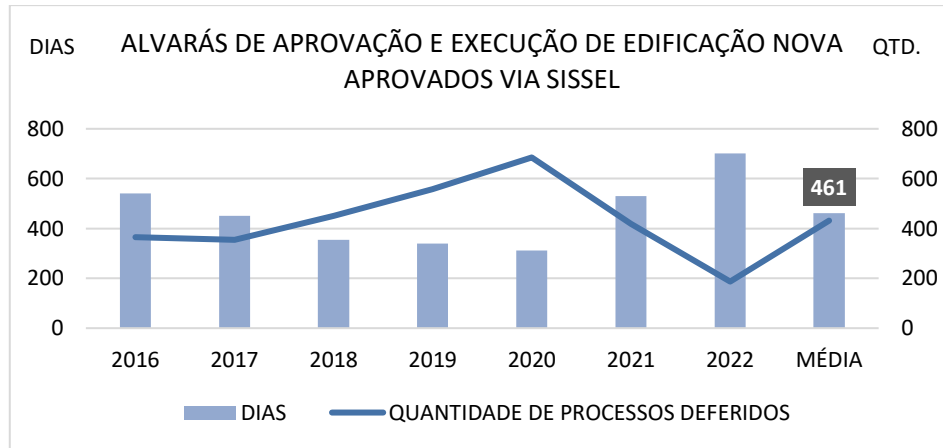
O número do processo é uma informação importante para a transparência dos dados à população e com ela é possível identificar o ano do protocolo, visto que antecede a maioria dos números de processos.

Com os dados disponíveis, é possível comparar a evolução das aprovações dos anos 2000, 2001 e 2016 a 2022, devido aos relatórios destes anos conterem a data de autuação do processo deferido. Os anos 2000 e 2001 foram desconsiderados para a realização dos gráficos devido ao intervalo de tempo para comparação ser muito longo, 15 anos. Os meses referentes ao ano de 2023 foram desconsiderados, visto que este ainda não acabou e estão sendo comparados a média dos dados dos anos completos.

Foi solicitado à Prefeitura de São Paulo a disponibilização dos dados faltantes, explicitados no Quadro 1, porém não foram disponibilizados até a finalização deste artigo.

Em sua segunda fase de implantação, SISSEL reduziu de 6.000 para 4.430 o número de processos de anistia em análise, em apenas 4 meses (SÃO PAULO, 2021).

Gráfico 1 – Alvarás de Aprovação e Execução de Edificação Nova aprovados via SISSEL



Fonte: Elaborado pelos autores com dados da Prefeitura de São Paulo (SÃO PAULO, 2023f).

A pandemia acelerou a digitalização de processos em São Paulo e impulsionou o uso das plataformas eletrônicas para os processos de licenciamento. Em 2020 houve a segunda maior quantidade de processos deferidos, e a segunda menor duração, seguindo a tendência de aumento do número de processos e diminuição do prazo que ocorria desde 2017.

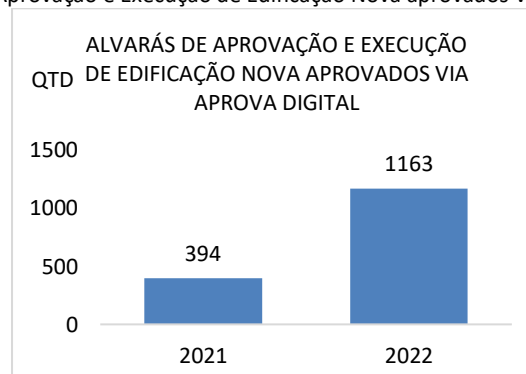
O tempo médio para deferimento de um Alvará de Aprovação e Execução de Edificação nova, de 2016 a 2022, foi de 461 dias e a quantidade média de processos deferidos foi de 431 processos no mesmo período. O ano de 2022 teve a maior média de dias e a menor quantidade de processos aprovados.

Tal fenômeno pode ter ocorrido devido à lentidão na digitalização dos processos antigos, físicos, que em grande parte do período da pandemia não podiam ser vistos pelos interessados e não podiam ser levados para as residências dos funcionários, que na maior parte do tempo trabalhavam remotamente, impedindo sua análise e andamento. Os processos eletrônicos naquele momento eram os únicos que conseguiam ser analisados, além de serem processos mais novos, se comparados com os processos físicos.

Desde 2020 a quantidade de processos deferidos de Alvará de Aprovação e Execução de Edificação Nova está em queda, possivelmente devido a este tipo de documento passar a ser solicitado via Aprova Digital no ano de 2020, e não mais por SISSEL.

O gráfico 1 mostra que processos que deferidos em 2022 são processos antigos, e possivelmente a quantidade de processos ter diminuído neste período se deve aos processos deste sistema (SISSEL) estarem acabando.

Gráfico 2 – Alvarás de Aprovação e Execução de Edificação Nova aprovados via Aprova Digital

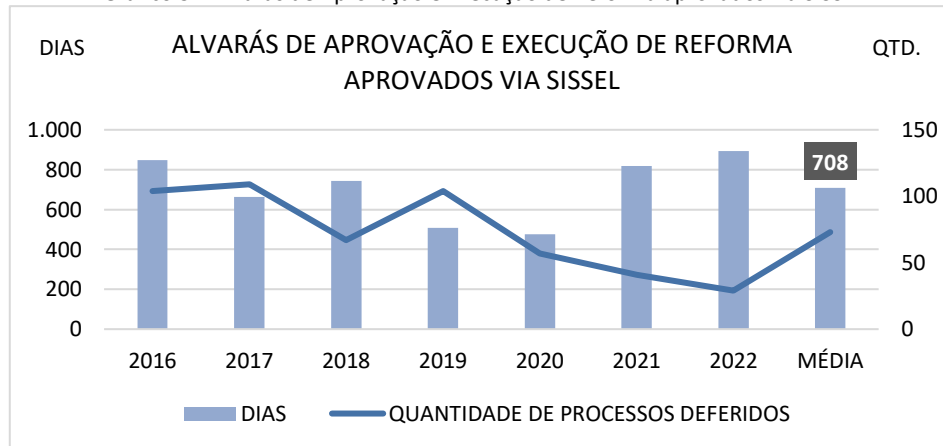


Fonte: Elaborado pelos autores com dados da Prefeitura de São Paulo (SÃO PAULO, 2023e).

O gráfico 2 demonstra o crescimento do número de aprovações de Alvará de Aprovação e Execução de Edificação Nova via Aprova Digital, corroborando a possibilidade de que este fato seja a causa da queda na quantidade de processos deferidos via SISSEL deste mesmo assunto.

Nos Relatórios de Alvarás e Documentos emitidos (processos do Portal de Licenciamento – Aprova Digital) não consta a data de autuação dos processos, impedindo a verificação da média de duração dos processos nesta plataforma.

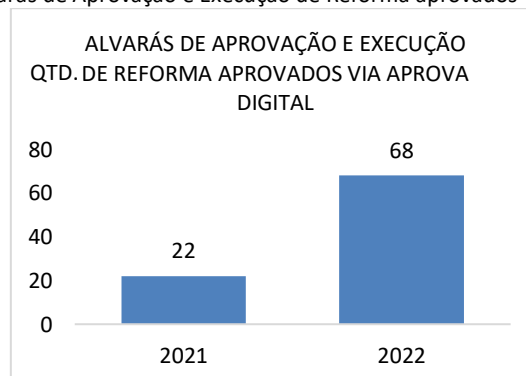
Gráfico 3 – Alvarás de Aprovação e Execução de Reforma aprovados via SISSEL



Fonte: Elaborado pelos autores com dados da Prefeitura de São Paulo (SÃO PAULO, 2023f).

A média de duração para aprovação de Alvará de Aprovação e Execução de Reforma é de 708 dias, o que corresponde a aproximadamente 2 anos. Entretanto, o gráfico 3 mostra a diminuição do número de processos e aumento dos prazos de 2020 a 2022.

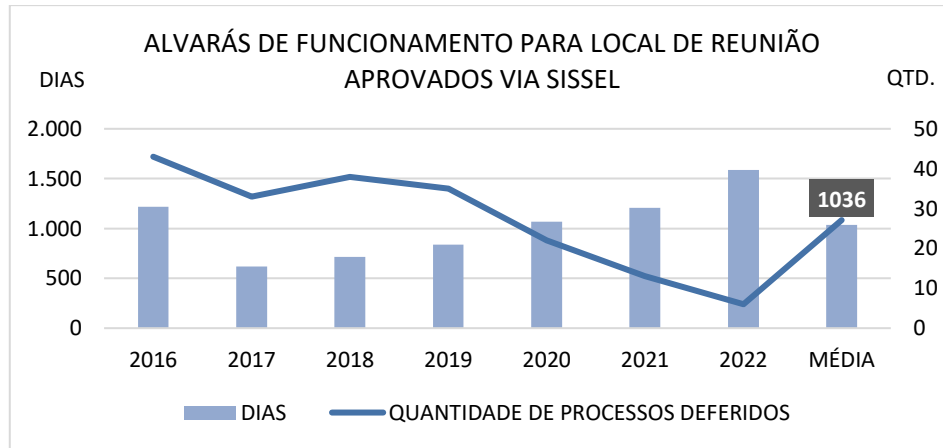
Gráfico 4 – Alvarás de Aprovação e Execução de Reforma aprovados via Aprova Digital



Fonte: Elaborado pelos autores com dados da Prefeitura de São Paulo (SÃO PAULO, 2023e)

Além de não constar a data de autuação dos processos nos Relatórios de Alvarás e Documentos emitidos (processos do Portal de Licenciamento – Aprova Digital), também não foram disponibilizados os dados referentes aos assuntos: Alvará de Funcionamento para Local para Reunião, Certificado de Acessibilidade, entre outros. A ausência destas informações inviabiliza a análise comparativa.

Gráfico 5 – Alvarás de Funcionamento para Local de Reunião aprovados via SISSEL



Fonte: Elaborado pelos autores com dados da Prefeitura de São Paulo (SÃO PAULO, 2023f).

O mesmo padrão ocorrido no Gráfico 1 e no Gráfico 3 se repete no Gráfico 5, sendo que desde 2020 a quantidade de processos deferidos de Alvará de Funcionamento para Local de Reunião está em queda, possivelmente devido a este tipo de documento também passar a ser solicitado via Aprova Digital no ano de 2020, e não mais por SISSEL.

O gráfico 5 também mostra que processos deferidos em 2022 são processos antigos, e possivelmente a quantidade de processos ter diminuído neste período se deve aos processos aprovados via SISSEL estarem acabando.

Visto que os dados referentes a aprovação de processos via Aprova Digital do assunto “Alvará de Funcionamento para Local de Reunião” não foram disponibilizados, não foi possível verificar a relação com o Gráfico 5.

Além da morosidade apresentada nas aprovações junto à Prefeitura, para empreendimentos com atividades classificadas como de alto risco não há um balcão único para aprovação de todo o processo de licenciamento.

Quadro 2 – Plataformas utilizadas para licenciamento

ASSUNTOS/PLATAFORMA	APROVA DIGITAL	PORTAL DE LICENCIAMENTO ¹	SAV ²	SLCE ³	SLC (SP MAIS FÁCIL) ⁴	VRE REDESIM ⁵
ALVARÁ DE APROVAÇÃO E EXECUÇÃO DE EDIFICAÇÃO NOVA						
ALVARÁ DE APROVAÇÃO E EXECUÇÃO DE REFORMA						
ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO PARA LOCAL DE REUNIÃO						
AUTO DE LICENÇA DE FUNCIONAMENTO						
CERTIDÃO DE DIRETRIZES URBANÍSTICAS						
CERTIFICADO DE ACESSIBILIDADE						
CERTIFICADO DE CONCLUSÃO						
CERTIFICADO DE QUITAÇÃO DO ISS DA CONSTRUÇÃO CIVIL						
CERTIFICADO DE REGULARIZAÇÃO - LEI 17.202/2019						
DECLARAÇÃO TRIBUTÁRIA DE OBRA (DTCO)						
FICHA TÉCNICA						

¹ Portal para solicitações de Certificado de Regularização (conforme a Lei n.º 17.202/2019, conhecida popularmente como Lei de Anistia) e de Ficha Técnica.

² Solução de atendimento virtual (SAV), portal para processos administrativos relacionados à Secretaria da Fazenda.

³ Sistema de Licença Eletrônico de Construção (SLCe), ferramenta que possibilita o protocolo de licenciamento de alguns tipos de obras e documentos.

⁴ Sistema de Licença de Construção (SLC)/ SP Mais Fácil, ferramenta para emissão de alvarás e certificados de conclusão que tenham sido tratados pelas subprefeituras.

⁵ Via Rápida Empresa (VRE) da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (REDESIM), para protocolo de Auto de Licença de Funcionamento (ALF), certificado de licenciamento integrado (CLI), entre outras documentações.

Fonte: Elaborado pelos autores com dados da Prefeitura de São Paulo (SÃO PAULO, 2023b).

No Quadro 2 são apresentados alguns assuntos - relacionados à construção e seu licenciamento - que podem ser requeridos à Prefeitura e em qual plataforma eles devem ser requeridos. O Certificado de Conclusão atualmente pode ser emitido no SLCE, no SP Mais Fácil e no Aprova Digital, sendo que o que define em qual plataforma deverá ser protocolado é a plataforma de origem do documento anterior, ou seja, se o Alvará de Aprovação e Execução de Edificação Nova foi emitido via Aprova Digital, será protocolado o pedido de Certificado de Conclusão correspondente também via Aprova Digital.

Apesar desta variedade de sistemas para protocolo de processos, a plataforma Portal de Licenciamento exibe um guia no qual o usuário escolhe qual documento pretende requerer da Prefeitura e o portal identifica em quais plataformas ele pode fazer o requerimento, facilitando a visualização dos sistemas existentes (SÃO PAULO, 2023b).

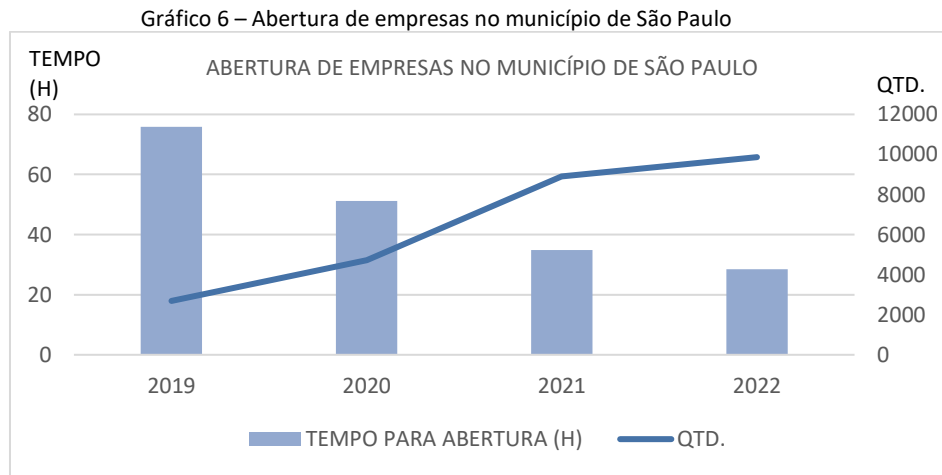
Para as atividades classificadas como baixo e médio risco segundo a legislação municipal de São Paulo, o programa Empreenda Fácil, integrado ao VRE REDESIM, viabiliza desde a análise de viabilidade da empresa até seu licenciamento.

O Empreenda Fácil foi lançado em 2017 e após um mês de seu lançamento o tempo médio de abertura de negócios passou de 100 dias para 7 dias (SDE/SP, 2017).

Em 15 de Janeiro de 2021 foi criada a funcionalidade Balcão Único, no sistema VRE REDESIM, para abertura de novas empresas das naturezas jurídicas EI e LTDA. Esta nova ferramenta possibilitou que todas as etapas (viabilidade, documento básico de entrada - DBE, registro, inscrições tributárias e licenciamento) fossem feitas em apenas um procedimento.

O Balcão Único do Estado de São Paulo é um dos poucos do país com todas as etapas automatizadas, tendo sido necessárias adaptações nos procedimentos de cada órgão envolvido para que isso acontecesse. No registro, por exemplo, o usuário deve utilizar um contrato padrão emitido pelo sistema, que será preenchido com os dados inseridos no formulário. A Receita Federal modernizou seu sistema para que a emissão do CNPJ acontecesse de maneira automática. A viabilidade em relação ao zoneamento da sede da empresa e a inscrição tributária dependem de sistemas automatizados nos municípios. Por isso, o serviço está disponível por enquanto apenas para a cidade de São Paulo, pelo fato de a capital já possuir a automação em seus sistemas de viabilidade, inscrição municipal e licenciamento (SDE/SP, 2022).

O Balcão Único foi implantado como piloto na cidade de São Paulo em 2020, visto que a capital já possuía automação nos sistemas, e depois foi implantado em outras cidades. Este serviço é resultado da parceria entre as três esferas de Governo (SDE/SP, 2022).



FONTE: Elaborado pelos autores com dados da Prefeitura de São Paulo (SÃO PAULO, 2023a).

O gráfico 6 considerou o período de 2019 a 2022, todo o período com dados disponibilizados pela Prefeitura nesta plataforma. O gráfico não considera Microempresário Individual (MEI) visto que a abertura deste tipo de empresa não é feita pelo programa Empreenda Fácil, mas pelo Governo Federal. O gráfico evidencia a redução do prazo de abertura de empresas e o aumento na quantidade de empresas.

O setor econômico com maior número de empregados na cidade de São Paulo em 2021 foi o de Serviços, com 2.874.840 pessoas, que representa aproximadamente 57% do total de pessoas empregadas nesta data, 5.076.570 pessoas (SEBRAE, 2023).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os esforços do Governo Federal para melhoria do ambiente de negócios do país desencadearam uma série de ações nas demais esferas do governo e da sociedade.

O Caderno Orientativo para Licenciamento Edilício e Urbanístico desenvolvido pelo CAU/BR utilizou como fonte de dados para o estudo de caso do Município de São Paulo uma palestra da Secretária Municipal de Licenciamento de São Paulo, realizada em 2014 no I Encontro Nacional sobre Licenciamento na Construção (CAU/BR, 2023b). O dado é antigo e o trabalho não contemplou todas as ações do município que tinham como objetivo a simplificação dos processos de licenciamento urbanístico.

O Caderno sugeriu, para melhoria do processo de licenciamento, a consolidação e acesso à informação (mediante digitalização, disponibilização de acesso, transparência e divulgação de informações claras), a integração entre órgãos e alinhamento do fluxo processual, a revisão do arcabouço legal, disponibilização de checklists para cada processo, entre outras sugestões (CAU/BR, 2023a).

A Prefeitura de São Paulo atendeu a maioria das sugestões do Caderno, antes mesmo de sua elaboração, sendo que já foi realizada a revisão do arcabouço legal, a disponibilização de checklists, além de investimentos em novas plataformas como o Aprova Digital, que tem uma interface de melhor usabilidade e com informações mais claras, e o Empreenda Fácil.

Pôde ser observado que as iniciativas para inovação e modernização do licenciamento urbanístico no município de São Paulo ocorrem desde 2000, tendo sido melhor desenvolvidas a partir de 2013 com a revisão do marco regulatório e sendo estabelecidas antes das iniciativas

mais relevantes do Governo Federal neste sentido, que ocorreram em 2020 com a Resolução CGSIM n.º 64 e com o Caderno Orientativo do CAU/BR em 2023.

O assunto de inovação e modernização do licenciamento urbanístico, por vezes tratado como desburocratização ou simplificação do licenciamento, é recente e não tem parâmetros e índices consolidados, mas em elaboração, como demonstrado no Caderno Orientativo.

Os gráficos de 1 a 5 deste artigo mostraram a diminuição da quantidade de processos aprovados via SISSEL, inversamente proporcional ao aumento da quantidade de processos aprovados via Aprova Digital do mesmo período, demonstrando a migração das aprovações de processos entre estas plataformas.

Não foi possível verificar se a migração de processos para o Aprova Digital gerou a redução de prazos, visto que não foram disponibilizados os dados referentes as datas de protocolo dos processos aprovados por este sistema.

A ausência de alguns dados, não disponibilizados pela Prefeitura, dificultou a aferição de evidências que pudessem identificar o resultado das ações feitas para desburocratizar o licenciamento no município de São Paulo. Apesar disto, foi possível observar muitas mudanças no licenciamento urbanístico, tanto na legislação quanto nas plataformas utilizadas.

Apesar da ausência de dados ter dificultado a comparação temporal adequada, as evidências não indicaram que as medidas elencadas no início do artigo tenham sido ineficazes, visto que o prazo para abertura de empresas está diminuindo, mas mostraram que o monitoramento dos processos deve ser melhorado.

A agenda da inovação e modernização do licenciamento contribui para a melhoria do ambiente de negócios, consequentemente melhorando as condições de desenvolvimento econômico e reduzindo a vulnerabilidade social. Além deste efeito social, também cria efeitos indiretos para a sustentabilidade como a redução da utilização de papel, redução da geração de poluentes, a medida que mais empresas são criadas na cidade, diminuindo a distância entre emprego e residência, entre outras melhorias.

Este artigo levou em consideração os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11.a da Agenda 2030 da ONU, que busca “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (NAÇÕES UNIDAS, 2023).

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APROVA DIGITAL. **São Paulo agora é digital**. 2023. Disponível em: <https://aprova.com.br/cases/sao-paulo-sp/#:~:text=A%20implanta%C3%A7%C3%A3o%20do%20Aprova%20Digital,da%20Prefeitura%20de%20S%C3%A3o%20Paulo>. Acesso em: 15 Set. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Resolução CGSIM n.º 64**. Versa sobre a classificação de risco no direito urbanístico para os fins do inciso I do caput e inciso II e do § 1º do art. 3º da Lei n.º 13.874 de 20 de setembro de 2019, bem como para o inciso I do art. 19 do Decreto n.º 10.178, de 18 dezembro de 2019. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cgsim-n-64-de-11-de-dezembro-de-2020-294084540>. Acesso em: 15 Abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Lançamento do Licenciamento Urbanístico Integrado**. [Brasília], 14 Dez. 2020. Youtube: Streaming. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=lQZ4qQbZyvc&t=458s>. Acesso em: 25 Maio 2023.

BRASIL. **Membros e Estrutura Organizacional da OCDE**. 06 Abr. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/ocde/membros-e-estrutura-organizacional-da-ocde>. Acesso em 26 de Maio de 2023

CBIC. **Custo da burocracia no imóvel**. 2014. Disponível em: https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Custo_da_Burocracia_no_Imovel_2015.pdf. Acesso em: 15 Set. 2023.

CBIC. **Diálogos CBIC: Destrava, Brasil! [Bloco 1]**. [Brasília], 11 Dez. 2019. Youtube: CBIC. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zjvn3h6-GPE&t=2502s>. Acesso em: 09 Maio 2023.

CAU/BR. **CAU Brasil lança “Caderno orientativo para licenciamento edílico e urbanístico” digital**. CAU/BR, 2023a. Disponível em: <https://caubr.gov.br/cau-brasil-lanca-caderno-orientativo-para-licenciamento-edilicio-e-urbanistico-digital/>. Acesso em: 25 Maio 2023.

CAU/BR. **Licenciamento Digital Responsável: Caderno Orientativo para Licenciamento Edílico e Urbanístico**. CAU/BR, 2023b. Disponível em: https://caubr.gov.br/wp-content/uploads/2023/02/Caderno_LICENCIAMENTO-CAU-0503-.pdf. Acesso em: 25 Maio 2023.

HOYLER, TELMA. **Regulando a incorporação imobiliária em São Paulo: Burocracia, instrumentos e negociações**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, São Paulo, V.21, N.1, p.80-97, Jan.-Abr. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeur/a/PrZKQVx8q5gBNB7MGxWNNGP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 Set. 2023.

IBDU. **Nota técnica Resolução CGSIM n. 64**. [São Paulo], 09 Mar. 2021. Disponível em: <https://ibdu.org.br/wp-content/uploads/2021/01/Nota-tecnica-Resolucao-CGSim-n-64-5.pdf>. Acesso em: 25 Maio 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Conheça os BRICS**. IPEA, 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/forumbrics/pt-BR/conheca-os-brics.html>. Acesso em: 26 Maio 2023.

Ministério da Economia. **Organograma**. ME, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/imagens/organograma_ministerio-da-economia_marco.pdf. Acesso em: 25 Maio 2023.

NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/11>. Acesso em: 9 Set. 2023.

RECEITA FEDERAL. **Resolução CGSIM n.º 65, de 03 de Março de 2021**. Versa sobre revogar a Resolução CGSIM n.º 64/20. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=115738>. Acesso em: 25 Maio 2023.

SÃO PAULO. **Com novo sistema, SEL moderniza procedimentos de licenciamento**. [São Paulo], 01 Jun. 2015. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/noticias/?p=196755#:~:text=Ma%20um%20passo%20nesse%20sentido,a%20emiss%C3%A3o%20de%20um%20alvar%C3%A1>. Acesso em: 18 Set. 2023.

SÃO PAULO. **Empreenda Fácil**. São Paulo, 2023a. Disponível em: <https://www.empreendafacil.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em 23 Set. 2023.

SÃO PAULO. **Lei Municipal n.º 16.050, de 31 de Julho de 2014**. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei n.º 13.430/2002. São Paulo: Câmara Municipal, [2014]. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014/detalhe/64aefc8914119248c9a5a9a6>. Acesso em: 25 Mai. 2023.

SÃO PAULO. **Lei Municipal n.º 16.402, de 22 de Março de 2016**. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei n.º 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). São Paulo: Câmara Municipal, [2016]. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16402-de-22-de-marco-de-2016>. Acesso em: 25 Mai. 2023.

SÃO PAULO. **Lei Municipal n.º 16.642, de 09 de Maio de 2017**. Aprova o Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo; introduz alterações nas Leis n.º 15.150, de 6 de maio de 2010, e n.º 15.764, de 27 de maio de 2013. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16642-de-09-de-maio-de-2017>. Acesso em: 25 Mai. 2023.

SÃO PAULO. **Prefeitura de SP Lança Geosampa e plataforma obtém marca de 1 milhão de acessos aos mapas e downloads**. [São Paulo] 11 Dez. 2015. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/noticias/prefeitura->

de-sp-lanca-geosampa-e-plataforma-obtem-marca-de-1-milhao-de-acessos-aos-mapas-e-downloads/. Acesso em: 15 set. 2023.

SÃO PAULO. **Portal de Licenciamento**. São Paulo, 2023b. Disponível em: <https://portaldelicenciamento.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em 23 Set. 2023.

SÃO PAULO. **Relatórios**: Relatórios de Licenciamento. [São Paulo], 07 Fev. 23. São Paulo, 2023c. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/servicos/index.php?p=156417>. Acesso em: 16 Set. 2023.

SÃO PAULO. **Relatório de projetos aprovados via Aprova Rápido**. Em atendimento ao Decreto 58.028/2017 e Decreto 58.130/2018. [São Paulo], 12 Set. 2023. São Paulo, 2023d. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/servicos/index.php?p=260073>. Acesso em: 23 Set. 2023.

SÃO PAULO. **Relatório de Alvarás e Documentos emitidos (processos do Portal de Licenciamento - Aprova Digital)***. *Sistema vigente desde 1º setembro de 2020. [São Paulo], 11 Ago. 2023. São Paulo, 2023e. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/servicos/index.php?p=331597>. Acesso em: 23 Set. 2023.

SÃO PAULO. **Relatório de Alvarás e Documentos emitidos (processos do SISSEL)**. [São Paulo], 15 Set. 2023. São Paulo, 2023f. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/servicos/index.php?p=334>. Acesso em: 23 Set. 2023.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DE SÃO PAULO (SDE/SP). **Balcão Único completa um ano de funcionamento**. [São Paulo], 18 Jan. 2022. Disponível em: <https://www.desenvolvimentoeconomico.sp.gov.br/balcao-unico-completa-um-ano-de-funcionamento/>. Acesso em: 23 Set. 2023.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DE SÃO PAULO (SDE/SP). **Secretário participa da reunião de balanço do primeiro mês do Empreenda Fácil**. [São Paulo], 30 Jun. 2017. Disponível em: <https://www.desenvolvimentoeconomico.sp.gov.br/secretario-participa-da-reuniao-de-balanco-do-primeiro-mes-do-empreenda-facil/>. Acesso em: 23 Set. 2023.

SEBRAE. **São Paulo**. SEBRAE, 2023. Disponível em: datampe.sebrae.com.br/profile/geo/sao-paulo-3550308?indicatorOccupation=employeesOption. Acesso em: 23 Set. 2023.

THE WORLD BANK. **Dealing with construction permits**. The World Bank, 2023a. Disponível em: <https://subnational.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/dealing-with-construction-permits/what-measured>. Acesso em: 25 Maio 2023.

THE WORLD BANK. **Doing Business Subnacional Brasil 2021**. 2021a. Disponível em: <https://subnational.doingbusiness.org/pt/reports/subnational-reports/brazil>. Acesso em: 25 Maio 2023.

THE WORLD BANK. **Doing Business 2019**. The World Bank, 2018. Disponível em: https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf. Acesso em: 26 Maio 2023.

THE WORLD BANK. **Grupo Banco Mundial deixará de publicar o relatório Doing Business**. The World Bank, 2021b. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/statement/2021/09/16/world-bank-group-to-discontinue-doing-business-report>. Acesso em: 25 Maio 2023.

THE WORLD BANK. **O que fazemos**. The World Bank, 2023b Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/what-we-do>. Acesso em 25 de Maio de 2023.

THE WORLD BANK. **Quem somos**. The World Bank, 2023c. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/who-we-are>. Acesso em 25 de Maio de 2023.