

descentralização

governança

política pública

vendedores ambulantes

gênero gastos com remuneração

comércio informal

pessoal

gestão municipal

impropriedade administrativa

pareceres direitos sexuais

tributação



instituto brasileiro de
administração municipal

Edição nº 311
Setembro/2022

ISSN 0034-7604

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Artigos

- Entre avanços e recuos, o ambíguo processo de descentralização intramunicipal em Goiânia
- Comércio Popular: Gestão do Deslocamento Econômico e Transferência de Bens
- O Campo dos Direitos Sexuais e Reprodutivos: Desafios Para Implementação de Políticas
- Organizações Sociais e Despesas com Pessoal na Lei de Responsabilidade Fiscal
- A Nova Lei de Improbidade Administrativa e o Reflexo no Âmbito do Direito Eleitoral

Pareceres

- A Submissão dos Pedidos de Informações Formulados pela CPI aos Fundamentos da LGPD
- A Câmara Municipal Pode Sofrer Dano Moral?
- Quando a Acumulação de Gratificação de Serviço é Permitida

Aos Leitores

Vamos, na chegada da primavera, apresentar a edição de número 311 da RAM. Nela, um mosaico de assuntos ficará à disposição dos leitores, criando oportunidade para que cada pessoa faça a seleção dos temas que lhe são próximos. O grupo editorial tem optado pela diversidade de assuntos em oposição à adoção de exemplares monotemáticos que poderiam excluir o interesse de alguns. Esta não é uma decisão definitiva. Trata-se de um experimento, sujeito a avaliações. Manifeste-se!

Abrimos a revista com um texto que trata da descentralização intramunicipal, tema de significativa importância para a gestão dos governos locais, seja com vistas à entrega de serviços públicos, seja pela relação entre os poderes Executivo e Legislativo. Camila Romero Lameirão e Débora Ferreira da Cunha analisam o caso de Goiânia não só descrevendo os fatos ocorridos na cidade, e que culminou com a não efetivação da descentralização pensada, como também oferecendo elementos para compreender o processo em sentido amplo, como ocorre no país em importantes cidades. Cotejam ainda duas abordagens à administração municipal: a descentralização e a gestão por resultados. Concluem que não são excludentes, mas demandam comprometimento dos gestores para que as duas visões possam ser alinhadas.

Marcelo da Costa, em seu artigo sobre comércio popular, põe em relevo a dinâmica da informalidade no mercado de trabalho no país. Faz com que se destaque a responsabilidade dos governos municipais que precisam aumentar sua capacidade de gerenciar o uso dos espaços públicos sob pena de ainda mais desorganizarem as cidades. O autor traz elementos de estudo realizado com apoio do BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento - e publicado em 2021, denominado "Comércio popular em cidades brasileiras: gestão de deslocamento econômico e transferência de bens" (COSTA, 2021). No artigo examina não só o Rio de Janeiro, como Quito, Bogotá e São Paulo. Importante é a atenção que dá aos aspectos da legislação brasileira que dispõe de instrumentos jurídicos distintos para lidar com o uso disciplinado dos espaços públicos pelos comerciantes, mediante a transferência de bens entre as esferas pública e privada.

Direitos sexuais e reprodutivos, vistos como campo transversal de políticas públicas, são relativamente novidade. Tratados como temas imersos na área da saúde existem desde sempre, pode-se dizer. Com a emergência da visão de que políticas públicas são instrumentos para promover inclusão social, a entrega de serviços pelos governos passa a ser uma questão de direitos. É neste contexto que Louise Storni escreveu seu texto. Iniciando com aspectos conceituais e históricos que apresentam o assunto em sua dimensão internacional e de reivindicação dos movimentos sociais, o leitor irá se aproximar da importância do tema. Os gestores municipais encontrarão informações sobre o reduzido número de municípios que dispõe de atendimento às necessidades dos direitos sexuais reprodutivos da população. São destaques de boas práticas a realização de capacitações para profissionais e gestores sobre atenção integral à saúde da mulher nos temas relacionados à assistência em planejamento familiar, assistência pré-natal, assistência humanizada à mulher em situação de abortamento e no pós abortamento, climatério, violência sexual e doméstica.

Ivan Rigolin mais uma vez traz seus ensinamentos para os leitores da RAM. Despesas com pessoal são preocupação constante para os gestores. Desta vez trabalha os conceitos de organização social - OS na Lei de Responsabilidade Fiscal quando se examinam as despesas com pessoal. As OSs se disseminaram na estrutura da administração pública como alternativa para promover gestão ágil e eficiente para a prestação de serviços. Com a prática, as disfuncionalidades foram aparecendo e

hoje já não são a panaceia que se julgava. Gastos com pessoal das OSs têm relação delicada com as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal e, ao mesmo tempo, não se pode prescindir deste tipo de organização. A relevância das OSs precisa ser examinada com cuidado pois há encontro sutil entre seu funcionamento e a terceirização de mão de obra com muita autonomia.

Fechando o conjunto de artigos do número 311 da RAM, Mauro Roberto Gomes de Mattos traz para o debate a nova lei de improbidade administrativa e suas implicações para o direito eleitoral. O tema, ainda em discussão no momento em que se finaliza a revista, poderá já estar equacionado quando de sua publicação. É leitura importante para todos os que se preocupam com os regramentos que orientam as eleições no país.

Os pareceres trazidos para o presente número da revista foram exarados por Fabienne Oberlaender Gonini Novais, Priscila Oquioni Souto e Júlia Alexim Nunes da Silva. As temáticas são diferenciadas, cabendo apontar os três temas tratados: requisição de informações escolares e possível conflito com princípio do sigilo previsto na CF; ofensa à Casa Legislativa e pedido de retratação e acumulação de gratificação de serviço, fatos geradores diversos. Como sempre, entendemos que a dúvida de um consultante pode aproveitar a outros leitores da revista.

Tenham uma boa leitura e até nosso próximo número.



Acesse nossos canais de comunicação

- Instagram: [ibam_org](#)
- LinkedIn: [company/ibam-org](#)
- Facebook: [ibam.org](#)
- YouTube: [canalibam](#)
- Website: [www.ibam.org.br](#)

Índice

Artigos

05. Entre Avanços e Recuos, o Ambíguo Processo de Descentralização Intramunicipal em Goiânia

Camila Romero Lameirão e Débora Ferreira da Cunha

18. Comércio Popular: Gestão do Deslocamento Econômico e Transferência de Bens

Marcelo Da Costa

26. O Campo dos Direitos Sexuais e Reprodutivos: Desafios Para Implementação de Políticas

Louise Storni

36. Organizações Sociais e Despesas com Pessoal na Lei de Responsabilidade Fiscal

Ivan Barbosa Rigolin

42. A Nova Lei de Improbidade Administrativa e o Reflexo no Âmbito do Direito Eleitoral

Mauro Roberto Gomes De Mattos

Pareceres

48. A Submissão dos Pedidos de Informações Formulados pela CPI aos Fundamentos da LGPD

Fabienne Oberlaender Gonini Novais

51. A Câmara Municipal Pode Sofrer Dano Moral?

Priscila Oquioni Souto

54. Quando a Acumulação de Gratificação de Serviço é Permitida

Júlia Alexim Nunes Da Silva

Expediente

A *Revista de Administração Municipal* é uma publicação *on-line* do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, inscrita no Catálogo Internacional de Periódicos sob o nº BL ISSN 0034-7604. Registro Civil de Pessoas Jurídicas nº 2.215.

Editoria

Mara Biasi Ferrari Pinto, Marcos Flávio R. Gonçalves e Maria da Graça Ribeiro das Neves.

Conselho Editorial

Alberto Costa Lopes, Ana Maria Brasileiro, Celina Vargas do Amaral Peixoto, Emir Simão Sader, Fabricio Ricardo de Limas Tornio, Paulo du Pin Calmon e Rubem César Fernandes.

Conselho Técnico

Alexandre Carlos de Albuquerque Santos, Claudia Pedreira do Couto Ferraz, Henrique Gaspar Barandier, Leonardo Jose Amaral de Mélo, Marcia Costa Alves da Silva, Marcus Alonso Ribeiro Neves e Marlene Allan Fernandes.

Projeto Gráfico

Ewerton da Silva Antunes

.....
Esta publicação consta do indexador internacional Lilacs – América Latina e Caribe.

As opiniões expressas pelos autores dos artigos e entrevistados na RAM não necessariamente refletem a opinião do IBAM e dos Conselhos Editorial e Técnico desta publicação. É permitida a sua reprodução desde que citada a fonte.

Superintendente Geral: Paulo Timm

IBAM

Rua Buenos Aires, 19
CEP 20070-021 • Rio de Janeiro • RJ
Tel.: (21) 2536-9797
Fax: (21) 2536-1262
E-mail: ibam@ibam.org.br
revista@ibam.org.br
www.ibam.org.br

REPRESENTAÇÕES

São Paulo
Avenida Ceci, 2081
CEP 04065-004 • São Paulo • SP
Tel./Fax: (11) 5583-3388
Email: ibamsp@ibam.org.br

Santa Catarina
Rua Antonio Cândido de Figueiredo, 39
CEP 89035-310 • Blumenau • SC
Tel./Fax: (47) 3041-6262
Email: ibamsc@ibam.org.br

ENTRE AVANÇOS E RECUOS, O AMBÍGUO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO INTRAMUNICIPAL EM GOIÂNIA

Camila Romero Lameirão e Débora Ferreira da Cunha*

Resumo: Goiânia parecia seguir a tendência observada na maioria dos municípios populosos do Brasil que, após a promulgação da Constituição de 1988, promoveu processos de descentralização intramunicipal objetivando regionalizar a administração local, instituindo e delegando a representações da Prefeitura a administração das diferentes e díspares áreas do território municipal. Mesmo formalmente autorizado, no entanto, esse processo não foi implementado. Ao longo do tempo, os Prefeitos de Goiânia não abdicaram de uma estrutura de gestão centralizada, embora publicamente defendessem o estabelecimento de uma administração regionalizada. O artigo pretende analisar as etapas e características desse ambíguo e incompleto processo de descentralização intramunicipal.

Palavras-chave: Descentralização; Estrutura Administrativa; Gestão Municipal

No início dos anos 2000, 69% dos municípios brasileiros com mais de 500 mil habitantes contavam com administrações distritais ou regionais em seu território (IBGE, 2001)¹. Desses municípios mais populosos, 41% informaram ter, especificamente, subprefeituras. A existência dessas estruturas comprova, àquela época, algum nível de implementação de um arranjo descentralizado de gestão intramunicipal. Embora não haja evidências gerais sobre a efetividade desse arranjo, isto é, se pôs em prática “a transferência efetiva de poder decisório para os agentes locais da administração municipal”, outorgando aos órgãos Regionais “autonomia, dentro dos limites estabelecidos, para formular políticas locais, estabelecer prioridades e planejar o atendimento das demandas” (Vaz, 1995 *apud* Caixeta, 2000, p. 67), pode-se que dizer a organização da gestão das cidades em um formato descentralizado tem sido uma característica entre os municípios populosos e mais complexos de se gerenciar.

Goiânia, que é o 10º município com maior população no Brasil (IBGE, 2021)², representa um caso singular dentre as experiências de descentralização intramunicipal que emergiram em capitais e muitas outras cidades brasileiras a partir, principalmente, da promulgação da Constituição de 1988. Apesar deste município prever em sua Lei Orgânica de 1990 a instituição de Administrações Regionais (ARs) com a finalidade de “promover a distribuição dinâmica, racional e eficiente dos serviços públicos” da Prefeitura, especialmente em “setores e bairros periféricos” (art. 17), e de no decorrer do tempo ter havido iniciativas legislativas que indicavam algum esforço de implementação, o fato é que em 30 anos diferentes gestores não tiraram esse projeto do papel. A proposta de implantar representações da Prefeitura em diferentes re-

* *Camila Romero Lameirão e Débora Ferreira da Cunha: ambas professoras adjuntas da Universidade Federal de Goiás (UFG).*

1. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv2278.pdf>

2. Segundo levantamento do IBGE, a população estimada de Goiânia, a capital do Estado de Goiás, em julho de 2021, era de 1.555,626.

giões da cidade, no âmbito de um processo de descentralização da gestão nas diferentes áreas do território, não se efetivou.

A singularidade do caso goiano revela-se na comparação com outras capitais que não apenas previram em suas respectivas leis orgânicas a existência ou a proposta de criação de “sub-prefeituras” ou de “administrações regionais”, mas que em algum momento, ao longo desses últimos 30 anos, efetivaram esse arranjo mesmo que sob diferentes procedimentos e com formatos variados (Grin *et alii*, 2018). Esse caráter singular da experiência de Goiânia é ainda mais exacerbado se for considerado que, desde 2008, as Administrações Regionais estavam autorizadas a ser implantadas, conforme os termos da Lei Complementar (LC) nº 183, que dispunha sobre um “novo modelo de gestão para a administração pública municipal”. Essa lei criava formalmente as Administrações Regionais no âmbito do Poder Executivo local, e delegava ao Prefeito a sua estruturação (art. 3º, § 3º).

São poucos os estudos no âmbito da agenda de pesquisas sobre governo local, especialmente no Brasil, que se debruçam sobre os processos de descentralização intramunicipal. De forma mais recente, no entanto, vem emergindo uma linha de pesquisa dedicada a examinar as características e os efeitos político-administrativos da descentralização no interior das estruturas do governo local. Esses estudos têm oferecido importantes aportes analíticos e evidências empíricas para se refletir sobre as potencialidades e os limites desse processo (Martinelli e Olivieri, 2015; Grin *et alii*, 2018; Coelho, 2020). Em comum, apontam para as dificuldades de implementação das propostas de descentralização da gestão municipal.

As experiências de descentralização na gestão das cidades brasileiras foram marcadas por dificuldades e resistências político-administrativas. Martinelli e Olivieri (2015) revisaram estudos existentes sobre descentralização intramunicipal no Brasil, em especial, dos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro³, e identificaram que há “uma grande dificuldade de implementação” de reformas orientadas à descentralização devido a resistências tanto de ordem política como administrativa. Precisando as causas dessas dificuldades, os autores destacam que, por um lado, os vereadores “resistem ao fim do controle político das estruturas descentralizadas, as quais garantem a vários deles reeleições seguidas” e, por outro lado, a burocracia municipal, por sua vez, é refratária às mudanças administrativas decorrentes da descentralização dos serviços que causam “uma reestruturação das competências e da criação de intersectorialidade nas ações” (Martinelli e Olivieri, 2015, p. 67).

Em Goiânia a efetiva implementação do processo de descentralização não se concretizou. Houve, todavia, avanços em algumas frentes, se for considerado que esse projeto foi por várias gestões incorporado à agenda governamental, e que ao longo dos anos ocorreu o debate e a formulação de uma proposta que culminou em uma importante decisão, envolvendo a participação de representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, notadamente, a aprovação da LC nº 183. Apesar desses avanços, o passo seguinte, que seria a implementação, foi suspenso. Desde 2008, os Prefeitos que governaram a cidade tinham a prerrogativa, por lei, de implementar as ARs na estrutura da gestão do município, mas não o fizeram.

“São poucos os estudos no âmbito da agenda de pesquisas sobre governo local, especialmente no Brasil, que se debruçam sobre os processos de descentralização intramunicipal.”

3. Entre outros, de São Paulo: Teixeira (2004), Finatec (2004), Grin (2011), Martinelli (2013); do Rio de Janeiro: Lameirão (2007), Lourenço (2012).

No curso das últimas administrações da Prefeitura de Goiânia, o que se observa, por sua vez, é a implementação de políticas com o objetivo, a princípio, de dinamizar e modernizar o aparato administrativo, organizando em novos formatos a gestão e a prestação de serviços públicos – exemplificados na adoção do modelo de “gestão por resultados” a partir de 2015 e na criação dos postos de atendimento “Atende Fácil” em algumas áreas da cidade. O projeto de dividir o território em Administrações Regionais foi oficialmente suspenso em 2017, quando Iris Rezende (2017-2020) retorna ao comando da Prefeitura, apesar de ao longo da campanha eleitoral de 2016 ter defendido a implementação das ARs. O então Prefeito propõe, ainda, em substituição à instalação de um arranjo administrativo descentralizado, a criação de um aplicativo pelo qual seria ofertado um conjunto de serviços da Prefeitura.

Os aplicativos representam, de fato, inovações tecnológicas que podem incrementar, tornando mais eficiente e efetivo o desempenho da gestão pública, mas não se caracterizam como uma medida de descentralização administrativa do território, no qual se supõe algum nível de transferência de atribuições, responsabilidades, recursos, capacidade decisória a outras subunidades organizacionais da gestão. Diferentemente da proposta de dividir a cidade em regiões a fim de potencializar a governança, o planejamento de políticas e a provisão de serviços, de acordo com as demandas específicas das diferentes áreas do município, a operacionalização do aplicativo recentralizaria a gestão sob o controle dos órgãos centrais da Prefeitura. É possível argumentar, portanto, que as inovações tecnológicas anunciadas não substituem o projeto de descentralização intramunicipal da gestão de Goiânia.

Nas partes seguintes, este artigo pretende analisar os avanços e recuos do processo de implantação de um arranjo descentralizado na gestão

local, enfatizando o ocaso das Administrações Regionais. Na próxima seção serão apresentados o histórico que antecedeu a criação formal das ARs em 2008 e as disposições subsequentes a esse período que marcam a inconclusa implantação dessas estruturas regionais. Em seguida, na terceira parte do texto abordam-se os novos mecanismos de atendimento e prestação de serviço público da Prefeitura de Goiânia que, em certa medida, substituem o projeto de implementação das Administrações Regionais. As considerações finais encerram o texto.

As Administrações Regionais em Goiânia, o longo histórico e a criação incompleta

A Lei Orgânica Municipal, promulgada em 1990, foi o primeiro documento que fez menção à criação das ARs em Goiânia. Segundo o seu artigo 17, a criação das Regionais seria estabelecida por legislação específica que fixaria as suas atribuições e áreas de atuação. Dispôs-se, ainda, que caberia ao Prefeito, no prazo de seis meses, enviar à Câmara dos Vereadores o projeto de lei propondo a criação dessas estruturas administrativas regionais e que competiria ao Legislativo a instituição dessa lei específica (art. 63, inciso XXIII). O prazo estabelecido pela Lei Orgânica, no entanto, não foi cumprido no mandato de Nion Albernaz (1989-1992), do então PMDB, que à época estava à frente da Prefeitura.

Apenas na gestão de Darci Accorsi (1993-1996), do PT, é que oficialmente o Executivo municipal se mobilizaria para tratar da criação das Regionais em Goiânia⁴. O Decreto 284, de janeiro de 1993, instituiu um Grupo Especial de Trabalho, diretamente subordinado ao Prefeito, destinado à articulação e implantação do projeto de Administrações Regionais, denominado “Goiânia, Cidade Viva”. Ainda em 1993 havia a expectativa de que as Regionais poderiam ser em breve efetivamente criadas. A Lei nº 7.270,

4. A Lei Complementar nº 15, editada em dezembro de 1992, que dispõe sobre as diretrizes de desenvolvimento da política urbana do município e aprova o Plano Diretor, embora defina a promoção da descentralização administrativa como um dos componentes institucionais da política de desenvolvimento urbano, só menciona as ARs nas suas disposições transitórias (art. 32, § 3º), sem as atribuir qualquer competência ou finalidade.

que aprovava o Plano Plurianual da Prefeitura para o período de 1994 a 1997, previa como um de seus subprogramas a estruturação das ARs. Apesar dessas iniciativas, as Regionais não foram implementadas, tampouco criadas durante esse mandato.

Nas duas administrações subsequentes da Prefeitura de Goiânia - a de Nion Albernaz (1997-2000), do PSDB, e a de Pedro Wilson (2001-2004), do PT - não houve registro de iniciativas formais que visassem a retomar o projeto de criação das Regionais no âmbito da administração pública municipal. Somente em maio de 2007, na gestão de Iris Rezende (2005-2008; 2009-2010), a implantação das Administrações Regionais volta a ser prevista. Especificamente, a Lei Complementar nº 171 que dispõe sobre o Plano Diretor e o processo de planejamento urbano de Goiânia trata em alguns de seus artigos concernentes ao capítulo IV - "Da Estratégia de gestão urbana" sobre a instituição e a atuação das Administrações Regionais como unidades de planejamento, controle, acompanhamento, deliberação e desenvolvimento das ações do governo nas diferentes regiões da cidade, como pode ser observado abaixo:

Art. 69. A implementação das estratégias de gestão urbana dar-se-á por meio das seguintes diretrizes:

I - Quanto ao Sistema Institucional e Administrativo:

(...)

e) instituir as **Administrações Regionais** como unidades de planejamento, de controle e acompanhamento da gestão de governo;

Art. 70. Compõem as estratégias da gestão urbana os seguintes programas:

(...)

IV - programa de regionalização e participação da comunidade, que objetive a articulação dos canais da representação, garantindo às **Administrações Regionais** o espaço de deliberação sobre as políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional (Goiânia, 2007, Lei Complementar nº 171).

Em sequência a essa normatização, em dezembro de 2008 é promulgada a Lei Complementar (LC) nº 183 que estabelece um novo modelo de gestão para a administração pública municipal e dispõe sobre a estrutura organizacional do Executivo local. Nessa legislação, são criadas formalmente sete Administrações Regionais (art. 3º) - Centro, Norte, Leste, Sul, Sudoeste, Oeste e Noroeste -, mas ressalta-se que a sua implantação ocorrerá de forma gradual, "após a sua estruturação, por ato do Chefe do Poder Executivo".

A criação formal das ARs em 2008 encerra um período de quase duas décadas a partir da promulgação da Lei Orgânica Municipal (1990), em que a proposta de estabelecê-las foi mencionada em legislações, aventada por sucessivos Prefeitos, mas não foi concretizada. Diante deste extenso decurso, chama atenção a rapidez com que o projeto de lei foi apresentado à Câmara dos Vereadores pelo Executivo municipal, sua subsequente tramitação legislativa e a aprovação final. Todo o procedimento transcorreu em um mês⁵, precisamente entre novembro e dezembro de 2008, nos momentos finais do mandato de Iris Rezende, então reeleito para mais uma gestão à frente da Prefeitura de Goiânia.

Além do rápido trâmite legislativo, o texto final da lei complementar delega ao chefe do Execu-

5. De acordo com informações prestadas pela Câmara de Vereadores de Goiânia, o Anteprojeto de Lei que resultou na LC nº 183 teve a seguinte tramitação: apresentado pelo Exmo. Sr. Prefeito Iris Rezende em 17/11/2008, lido no pequeno expediente, 18/11, distribuído à Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara Municipal de Goiânia (CCJR) em 19/11; encaminhado à Procuradoria em 20/11; parecer acolhido em 24/11; enviado para CCJR que designa como relator o Vereador Elias Vaz; substitutivo encaminhado pelo Prefeito em 28/11 (p. 99); em seu parecer (p. 127 a 132) o Vereador Elias Vaz destaca uma confusão em relação à conceituação jurídica dos termos descentralização e desconcentração (p. 130); sua contrariedade acerca de certa discricionariedade para o Prefeito estabelecer mediante decreto e saneada com o encaminhamento do substitutivo (p. 132); Relatório CCJR em 03/12. Solicitado inclusão na pauta pelo Vereador Clecio Alves em 03/12. Aprovado em primeira votação e encaminhado à Comissão do Trabalho e Servidores Públicos em 03/12, nomeando o Vereador Robson Alves com parecer favorável em 09/12 e enviado ao Plenário para segunda votação com a inclusão da pauta na ordem do dia sendo aprovado e encaminhado no mesmo dia cópia do autógrafo da lei.

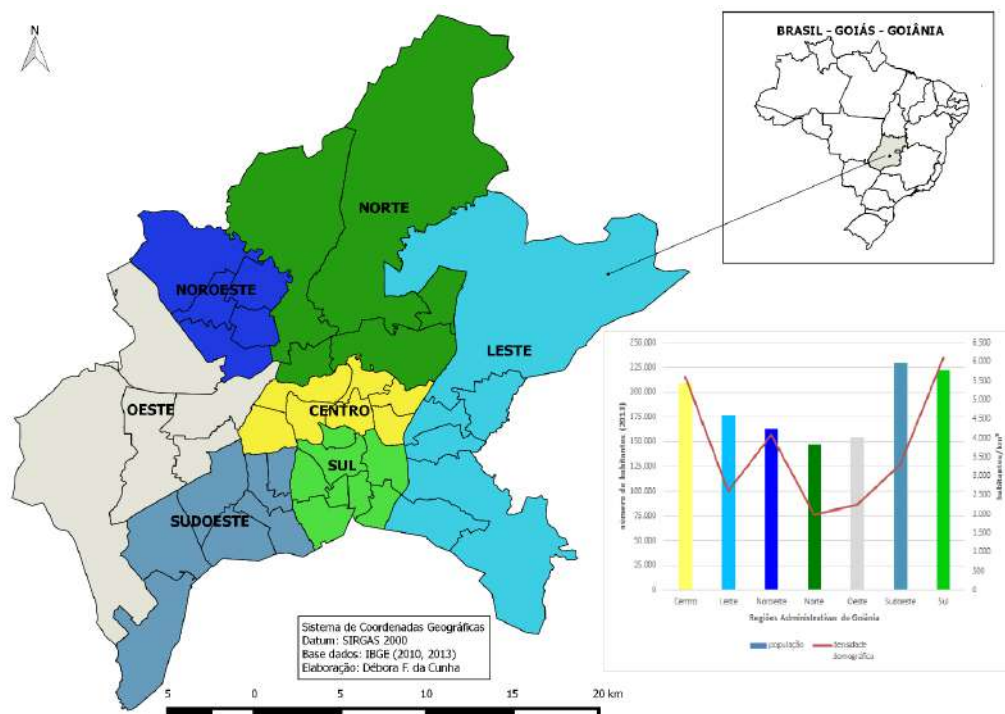
tivo a prerrogativa de definir unilateralmente, por meio de normas complementares, a área de abrangência físico-territorial, bem como o escopo da “descentralização e desconcentração dos serviços públicos municipais no âmbito das Administrações Regionais”. Assim, a Câmara dos Vereadores fica desincumbida de participar das decisões referentes à implantação das Administrações Regionais e, em decorrência, à definição do processo de descentralização da gestão local; tal competência ficaria a cargo do Executivo.

Segundo as disposições da LC de 2008, as ARs devem atender, de forma descentralizada, os setores e bairros da cidade, com a incumbência de planejar, coordenar e executar atividades e serviços de interesse público em sua área de abrangência físico-territorial, funcionando como unidades de integração entre os Órgãos/Entidades municipais no atendimento às demandas da comunidade, nas suas respectivas áreas de atuação, em especial: posturas, meio ambiente, trânsito, vigilância em saúde, assis-

tência social, limpeza urbana, iluminação, infraestrutura, educação, cultura, esporte e lazer. Na figura abaixo estão realçadas as áreas das sete Regionais inicialmente criadas pela referida legislação, enfatizando-se a população e a densidade demográfica de cada uma delas.

A lei que regulamenta as Regionais, embora estabeleça que o “Poder Executivo poderá utilizar a delegação de competência como instrumento de descentralização e desconcentração administrativas, com o objetivo de assegurar rapidez às decisões” (LC 183, art. 2º, § 1º), não esclarece os tipos de competência que precisamente estariam a cargo das Administrações Regionais, tampouco como se organizariam e processariam as funções delegadas. Nesses termos, a referida lei apresenta um arranjo de descentralização ainda vago, prevendo que normas posteriores determinarão “a descentralização e a desconcentração dos serviços públicos municipais no âmbito das Administrações Regionais”. É, então, previsto que a implantação das Regionais “ocorrerá de forma gradual, após a

Figura 1 – Goiânia: Regiões Administrativas, população total e densidade demográfica



Fonte: IBGE (2010, 2013). Organização e elaboração das autoras.

sua estruturação” (art. 3º, § 3º), conforme ato legal a ser baixado posteriormente pelo chefe do Executivo.

Uma nova legislação dispendo sobre as Regionais em Goiânia foi editada somente em 2014, já na gestão de Paulo Garcia (2010-2016)⁶, do PT, cerca de seis anos após a sua criação formal por lei. O decreto nº 2.797, de dezembro de 2014, cujo objetivo consistia em aprovar o regimento interno da Secretaria Municipal de Governo e de Relações Institucionais, fixa entre as finalidades dessa Secretaria coordenar “as administrações Regionais, quando de sua implantação” (art. 5º, inciso XIII). O ato legal define ainda que as ARs integram a estrutura organizacional da Secretaria de Governo como uma unidade descentralizada.

O decreto apresenta um capítulo exclusivo sobre as Regionais, o IX, no qual especifica as competências a cargo do administrador regional. Segundo o documento, algumas de suas incumbências seriam: I – identificar as necessidades locais, estabelecer prioridades e providenciar formas e métodos de execução dos serviços; II – desenvolver o planejamento local compatível com as condições definidas pela comunidade; III – acompanhar as ações das Secretarias Municipais dentro de suas áreas de suas competências, participando da organização de seus serviços; IV – fornecer à comunidade informações administrativas, orientações sobre procedimentos e expedição de documentos; V – apresentar e executar alternativas de obras e serviços públicos para atendimento às necessidades da comunidade; VI – manter o cadastro dos dados e informações sobre os serviços realizados (art. 19º, § 1º). Além disso, o decreto

inova ao estabelecer o cargo de gerente executivo como auxiliar do administrador regional, especificando as suas atribuições (art. 19º, § 2º)⁷.

O decreto de 2014, de fato, avançou na regulamentação das Regionais em Goiânia, formalizando a sua vinculação hierárquica à Secretaria de Governo, apesar de concebê-las como unidades descentralizadas e, ainda, detalhando as atribuições do administrador regional e as do recém-criado cargo de gerente executivo. Ainda assim, o ato legal de 2014 reproduz os termos da LC 183/2008, e prevê que a implantação das Regionais seria efetivada de forma gradual e posteriormente por meio de ato exclusivo do Prefeito. O projeto de descentralizar e regionalizar a administração municipal continuaria, assim, inconcluso.

Essa reiterada postergação do governo local para implantar as ARs fica evidente em 2015 quando o Prefeito Paulo Garcia sanciona a Lei Complementar nº 276 que dispõe sobre a nova organização administrativa do Executivo e não faz qualquer menção às Administrações Regionais. A nova lei institui como modelo de gestão da administração pública municipal a “gestão por resultados”, que se assenta em novas práticas gerenciais e na flexibilização, notadamente, na “gestão por projetos, baseada em resultados, com o objetivo de associar sistematicamente as ações dos órgãos e entidades públicas ao cumprimento de metas e resultados” (art. 3º).

Além da própria LC nº 276 não mencionar as ARs como parte da estrutura administrativa da Prefeitura, especificamente, o novo regimento interno da Secretaria Municipal de Governo, baixado pelo Decreto nº 2.290 ainda em 2015,

6. Paulo Garcia era vice-prefeito de Iris Rezende no mandato iniciado em 2009. Com a renúncia do então Prefeito em 2010 para concorrer à eleição daquele ano para o governo do Estado de Goiás, Garcia assume a Prefeitura para completar o mandato e no pleito de 2012 é reeleito, ficando à frente do governo de Goiânia até o encerramento da gestão, em dezembro de 2016. Em janeiro de 2017, Iris Rezende assume mais um mandato à frente da capital do Estado.

7. São elas: I – coordenar, orientar, supervisionar e controlar a execução dos serviços no âmbito da Regional, gerindo os recursos humanos e materiais disponibilizados para a área; II – promover o atendimento ao público, promovendo reuniões e pesquisas junto à comunidade; III – promover a interligação das ações dos órgãos municipais no âmbito da Regional; IV – apresentar alternativas de obras e serviços para o atendimento das necessidades locais; V – desempenhar outras atribuições compatíveis com a natureza de suas funções e que lhe forem delegadas pelo Secretário.

não faz qualquer referência às Regionais. Como novidade, no entanto, a reorganização administrativa posta em vigor com a implantação do modelo de “gestão por resultado”, em 2015, estabelece os Conselhos de Desenvolvimento Regionais e de Representações Setoriais, ambos de natureza consultiva, com o propósito de aproximar o governo da sociedade organizada e do cidadão (art. 3º, § 2º).

Este decreto de 2015 criou sete Conselhos de Desenvolvimento Regional⁸ e os distribuiu para cada uma das sete regiões de Goiânia: Central, Sul, Sudoeste, Leste, Noroeste, Norte e Oeste – exatamente as mesmas que conformariam as ARs, segundo a LC nº 183/2008. Segundo o decreto, os Conselhos Regionais teriam, entre outros, os seguintes objetivos (GOIÂNIA, 2015b): promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional; constituir-se em instância consultiva para regionalização do Orçamento Municipal; orientar e acompanhar sistematicamente as ações do Governo Municipal na região; garantir a continuidade das Políticas Públicas Regionais na sucessão das administrações municipais; contribuir na elaboração, avaliar e propor ajustes nos Projetos de Lei do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual (LOA) Municipal; monitorar e avaliar as ações previstas no PPA; priorizar e exercer o controle social local no desenvolvimento de ações e atividades de responsabilidade do setor público.

Contudo, de forma semelhante às Regionais, os Conselhos não foram efetivados. Formalmente, houve uma sobreposição de potenciais instrumentos de descentralização da gestão municipal que no decorrer de sucessivos governos não foram implementados. Embora neste trabalho não seja possível precisar a razão dessa ambiguidade, na prática, o que se observa é a resistência dos governos em descentralizar a gestão intramunicipal. Se esse projeto foi nos anos mais recentes extinto, observa-se, por ou-

tro lado, iniciativas da Prefeitura de Goiânia em torno de novas estratégias de gestão, como a implementação do programa “Atende Fácil” e a criação de um aplicativo da Prefeitura que funcionaria como um canal para receber demandas e se conectar com a população. A próxima seção tratará dessas inovações.

O recuo no processo de descentralização intramunicipal em Goiânia

Quando retorna à Prefeitura em 2017, para um terceiro mandato em um período de um pouco mais de 10 anos, Iris Rezende (2017-2020) ainda esboça algumas iniciativas a fim de cumprir uma de suas propostas de campanha, a implementação das ARs. Embora sem adotar medidas formais, a Prefeitura divulga pela imprensa que estaria em curso a definição dos espaços físicos onde seriam instaladas as primeiras Regionais, bem como um levantamento, conduzido por órgãos da gestão municipal (a Secretaria de Infraestrutura e Serviços Públicos – SEINFRA, e a Companhia de Urbanização - COMURG), para identificar os insumos e servidores necessários ao funcionamento das ARs (Pulcineli, 2017, s/p). À época, foi ainda noticiado que a intenção do Prefeito seria que as Regionais “funcionassem com oferta de serviços, e não apenas como uma central de atendimento” (*Ibidem*). Essas manifestações, no entanto, não produziram qualquer normatização que definisse a forma de organização e funcionamento das Administrações Regionais, tampouco os serviços que seriam ofertados.

Em paralelo à proposta e às declarações que anunciavam a implementação das Regionais, desde 2016 a Prefeitura de Goiânia vinha formalmente adotando medidas de “modernização” administrativa por meio da instituição do “Programa Integrado de Atendimento ao Cidadão – Atende Fácil”. Segundo o decreto que instituiu o programa, o “Atende Fácil” funcionará em

8. De acordo com as disposições do decreto, os Conselhos de Desenvolvimento Regional seriam órgãos colegiados, de natureza consultiva, de assessoramento do Poder Executivo municipal, com competências de apreciar e opinar nas diretrizes, estratégias, prioridades e instrumentos para política de desenvolvimento regional sustentável de Goiânia (Dec. 2.290, art. 1º).

“Centrais de Atendimento ao Cidadão” (CAC), podendo ser fixas e móveis, sob um regime condominial, isto é, reunindo em um único local a prestação de serviços a cargo de diversos órgãos da administração municipal (Decreto nº 1.334, de 16/05/2016). A instalação e administração das centrais de atendimento do programa estariam sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Finanças.

É no governo de Iris Rezende que ocorre formalmente a expansão do “Atende Fácil”, quando são criadas quatro das cinco unidades presenciais do programa, em algumas regiões da cidade – a Sudoeste, a Central (em dois pontos) e a Noroeste. Não há registros, em termos normativos ou de notícias divulgadas pela Prefeitura, de que a instalação do Programa, bem como a criação das centrais de atendimento, teria como referência um modelo de gestão descentralizada. Assim, não se pode associar essa iniciativa de “modernização” da prestação de serviços da Prefeitura como uma medida de descentralização da administração.

A implementação do programa respalda-se na Lei Complementar nº 276, de 2015, que estabelece e dispõe sobre o “modelo de gestão por resultados” no âmbito da estrutura administrativa do Executivo municipal. Este novo modelo estaria assentado em “novas práticas gerenciais e na flexibilização”, e enfatizaria a gestão por projetos, em que as ações dos órgãos públicos se associariam, sistematicamente, ao cumprimento de metas e resultados. Criado como uma proposta de modernização dos procedimentos e rotinas administrativas dos

órgãos da Prefeitura, o programa Atende Fácil consistiria em uma nova modalidade de “atendimento ao usuário do serviço público municipal” (art. 22, incisos XXVI e XXVII).

Essa legislação que ampara a criação do programa Atende Fácil substitui, a partir de 2015, a Lei Complementar anterior (nº 183 de 2008) que dispunha sobre os “fundamentos da estrutura organizacional e do modelo de gestão da administração municipal”, segundo o qual “a descentralização e a desconcentração da administração e da prestação dos serviços públicos” seriam um dos parâmetros. A instalação das diferentes unidades do programa Atende Fácil materializaria, assim, a substituição de um modelo de organização administrativa (descentralizada) por outro, implementando o novo modelo de “gestão por resultados”.

“A instalação das diferentes unidades do programa Atende Fácil materializaria, assim, a substituição de um modelo de organização administrativa (descentralizada) por outro, implementando o novo modelo de “gestão por resultados”.”

Segundo o decreto que o institui, o programa tem como objetivos: (1) concentrar em um único espaço físico a prestação de diversos serviços públicos; (2) propiciar ao cidadão alto padrão de atendimento – em termos de qualidade, celeridade, eficácia e eficiência; (3) padronizar procedimentos, ambientes e colaboradores no atendimento;

(4) adotar instrumentos para avaliação do atendimento pelo cidadão; (5) qualificar os colaboradores por intermédio de capacitação e atualização (Decreto 1.334, de 2016, art. 6º). Além dos serviços prestados por órgãos da administração direta e indireta da Prefeitura⁹, os postos de atendimento do programa, mediante convênios específicos, também podem ofertar serviços públicos das esferas estadual e/ou federal.

9. As legislações que institui o programa e criam suas unidades de atendimento não descrevem o rol de serviços que serão prestados. No portal (site) da Prefeitura também não há essa informação sistematizada. Apenas em algumas notícias registradas no próprio portal há a informação genérica de que o “Atende Fácil” oferta à população “mais de 300 serviços relacionados às secretarias de Planejamento Urbano e Habitação (Seplanh); Desenvolvimento Econômico, Trabalho, Ciência e Tecnologia (Sedetec); Trânsito, Transportes e Mobilidade (SMT), além da Finanças (Sefin), da Agência Municipal de Meio Ambiente (Amma), da Companhia de Urbanização de Goiânia (Comurg) e da Vigilância Sanitária.

Se a implementação do programa “Atende Fácil” avançou durante a gestão de Iris Rezende, o mesmo não ocorreu com o projeto de implantação das Administrações Regionais. Ainda em 2017, em uma entrevista à imprensa, o então Prefeito anuncia que desistiu do projeto por se tratar “de um atraso administrativo, com alto custo desnecessário” e, em substituição, propõe o desenvolvimento de um aplicativo (denominado “Prefeitura 24 horas”) que levaria “as subprefeituras para a palma da mão”, por meio do qual os cidadãos poderiam solicitar e acompanhar a prestação de diversos serviços públicos municipais (ABREU, 2017, s/p). Segundo informa o Prefeito nessa mesma entrevista, estaria a cargo do Comitê de Gestão, Modernização e Monitoramento, recém-criado pelo Decreto nº 30, de 2017, com o objetivo primeiro de “promover um processo permanente de inovação da gestão do Poder Executivo”, o desenvolvimento e a concepção do aplicativo. Questionado se a população reagiria negativamente à substituição do projeto de implementação das Regionais pela criação do aplicativo, Iris Rezende declarou que “pelo contrário, a hora que inaugurarmos esse sistema, [...] vão comemorar” (*Ibidem*).

O aplicativo “Prefeitura 24 horas” foi oficialmente lançado pelo governo municipal em novembro de 2019; e, à época, estava sob a gestão da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho, Ciência e Tecnologia (Sedetec). Na cerimônia de lançamento, o então titular da Sedetec declarou que embora o aplicativo tenha sido desenvolvido pela Secretaria, “o sistema só funciona porque tenho as [demais] secretarias colaborando e resolvendo os problemas na ponta e o cidadão no meio nos ajudando a aperfeiçoar”¹⁰. Como não há normas regulando a criação, o funcionamento e a operacionalização do aplicativo, cabe ao referido titular da Sedetec definir o fluxo de operacionalização do aplicativo, após o cadastro do usuário na plataforma: “[...] em quatro passos irá

descrever o serviço, encaminhar foto, apontar o local e encaminhar a solicitação. Quando encaminhada, essa solicitação já é repassada para o responsável pela realização do serviço que resultará na resolução do problema”¹¹.

Ao que parece, inicialmente, o aplicativo funcionaria como um canal de recolhimento de demandas e denúncias da população ao poder público municipal para o atendimento de serviços básicos de manutenção da cidade – como iluminação pública, descarte irregular de lixo, reaparelamento asfáltico, coleta de lixo, manutenção de parques e semáforos, entre outros. No decorrer do tempo, novos serviços foram acrescentados, como os de denúncia de trabalho infantil e de pessoa em situação de rua¹². Além desses serviços, com o início da pandemia da Covid-19, a partir de março de 2020, o aplicativo tornou-se um dos principais meios de divulgação de informações e ações de combate à pandemia da Prefeitura, de recolhimento de denúncias de aglomeração e abertura irregular do comércio e, posteriormente, por meio do “Imunizagyn”, de agendamento de vacinas e de testagem para Covid-19.

Nos anos mais recentes, portanto, o aplicativo “Prefeitura 24 horas” e o programa “Atende Fácil” destacam-se como novos instrumentos de atendimento (presencial e virtual) à população e de encaminhamento para prestação de serviços do governo municipal. Tratam-se de mecanismos de gestão diretamente vinculados e coordenados pelas secretarias da Prefeitura – como a de Finanças e de Inovação, Ciência e Tecnologia; ou seja, a gestão desses instrumentos está concentrada em órgãos da administração central do Executivo municipal, diferentemente do que poderia ocorrer caso as ARs fossem implementadas, considerando que, pelo seu desenho original, comporiam uma estrutura de gestão descentralizada, com algum nível de autoridade decisória.

10. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/prefeitura-de-goiania-lanca-o-aplicativo-prefeitura-24-horas-nesta-quarta-feira/>

11. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/prefeitura-24-horas/>

12. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/_prefeitura-lanca-tres-novos-servicos-no-app-goiania-24-horas

Assim, de acordo com o que foi descrito, houve, de fato, um recuo em relação à proposta de descentralização da gestão municipal nos últimos governos de Goiânia. Nos documentos e legislações mais recentes – a partir, pelo menos, de 2017 - não há qualquer referência às Administrações Regionais, previstas na Lei Orgânica do Município desde 1990. Uma significativa evidência dessa ocultação está no texto recém aprovado do novo Plano Diretor da cidade (Lei Complementar nº 349, de março de 2022) que embora faça menção às setes regiões (ver Figura 1) do município que, a princípio, conformariam os limites territoriais das ARs (conforme a Lei Complementar nº 171, de 2008), transforma e define essas regiões “como unidades de planejamento, de controle e acompanhamento da gestão de governo” (art. 8º, inciso 1, alínea f; art. 94, parágrafo único), no âmbito de uma estratégia de planejamento urbano. Comparativamente, vale destacar que no texto do Plano Diretor anterior, vigente de 2007 até o início de 2022, havia diversas referências às “regiões administrativas” como parte das estratégias da gestão urbana do município. Disponha-se, especificamente, que integraria as estratégias de administração urbana um “programa de regionalização” que garantisse às Regionais “o espaço de deliberação sobre as políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento regional” (LC nº 171, art. 70, inciso IV).

A legislação mais recente que trata da organização administrativa do Poder Executivo municipal, e do modelo de gestão “por resultados” (Lei Complementar 335, de janeiro de 2021), editada no governo do Prefeito Rogério Cruz (2021-), do Republicanos, não cita as Administrações Regionais. Tampouco nessa legislação há qualquer referência às Regionais como unidades de planejamento urbano, conforme consta na versão mais recente do Plano Diretor. O próprio decreto que dispõe sobre o regimento interno da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação, editado em fevereiro de 2022, define detalhadamente as finalidades, competências e estrutura do órgão, mas nem mesmo prevê as Regionais como demarcações territoriais no âmbito de uma estratégia de planejamento urbano.

Diante dessas sequenciais evidências, pode-se concluir que após um decurso de quase três décadas, marcado por muitos anúncios, expectativas e promessas de diversos governos, as Administrações Regionais, concebidas inicialmente como um instrumento de gestão que efetivaria o processo de descentralização intramunicipal em Goiânia, foram definitivamente ocultadas tanto da estrutura administrativa como do arcabouço legal da Prefeitura.

Considerações finais

As especificidades do inconcluso processo de descentralização da gestão municipal em Goiânia mostram que a decisão por não o implementar partiu, em última instância, da própria Prefeitura. Desde 2008, após uma célere tramitação legislativa, as Administrações Regionais estavam criadas por lei e, em sequência, quem esteve à frente da Prefeitura já dispunha da prerrogativa, conferida pela Lei Complementar nº 183, de efetivar unilateralmente a descentralização intramunicipal por meio da implantação das ARs. Houve, no entanto, a escolha por não fazê-lo. Essa decisão pode ter sido condicionada por diversos fatores - de ordem político-partidária e administrativa - que não coube ao escopo desse trabalho explorar. O que se pode constatar é que nos últimos anos as iniciativas que prometiam descentralizar a administração em Goiânia, entre as diversas e díspares regiões do território, foram se extinguindo, e de alguma forma sendo substituídas por novas formas e instrumentos de atendimento aos cidadãos e prestação de serviços públicos.

O estabelecimento do programa “Atende Fácil” e a criação do aplicativo “Prefeitura 24 horas” têm como pano de fundo, respectivamente, um novo modelo de gestão (“por resultados”) que se estrutura e opera de forma eletrônica. De fato, essas medidas que visam modernizar e dinamizar os processos de atendimento e gestão dos serviços públicos têm potencial para tornar a administração pública mais eficiente e eficaz. Há que se ponderar, por outro lado, que a operacionalização desses mecanismos de gestão ainda carece de avaliações que possam mensurar não apenas a quantidade, mas a efetividade

e qualidade do serviço prestado. Já se dispõe de avaliações sobre as experiências de gestão descentralizada em algumas cidades brasileiras (Lameirão, 2007; Grin, 2015; Martinelli e Olivieri, 2015; Grin *et alii*, 2018), que oferecem evidências sobre as características organizacionais, os entraves e desafios que marcam essas formas de administração; pouco se sabe, por exemplo, sobre a implementação e os efeitos dos instrumentos de gestão por resultado e de governo eletrônico na prestação de serviços públicos nos municípios. Cumpre dizer que essa questão poderia ser objeto de uma promissora agenda de pesquisa sobre governo local no Brasil.

Por fim, é conveniente que se reflita sobre o malogro do projeto de descentralização da gestão intramunicipal em Goiânia. Considerando os seus possíveis efeitos sobre a governança do território e a própria eficiência no emprego dos escassos recursos públicos, pode-se afirmar que, no mínimo, perdeu-se uma oportunidade de efetivar um arranjo administrativo que poderia ser mais bem informado sobre as demandas e prioridades regionais/locais e, assim, com maior capacidade de investir os recursos financeiros e logísticos da Prefeitura no cumprimento ao que é realmente necessário à população. Além disso, a presença de uma representação da Prefeitura em diferentes áreas da cidade aproxima fisicamente o poder público da sociedade e potencializa valores caros à democracia, como participação, responsividade e prestação de contas. Os modelos administrativos de “gestão por resultados” e o de “descentralização” não são antagônicos e excludentes. Os governos, de quaisquer esferas, podem ajustá-los e adaptá-los, mas é preciso que assim se queira e que haja maioria política para apoiar esse projeto.

Inscrições abertas Graduação tecnológica em Gestão Pública



- Professores com experiência técnica e acadêmica
- Formação orientada para resultados
- Estrutura pedagógica voltada para o mercado de trabalho
- Experiência e qualidade IBAM

[Acesse aqui](#)

Faculdade
ibom

Referências bibliográficas

ABREU, Vandr . Subprefeituras de Goiânia funcionam por aplicativo. O POPULAR. Notícias. 21/10/2017. Disponível em: <https://bit.ly/2QPLKsN>

CAIXETA, Giovanni. Redesenhando o estado no âmbito municipal: as principais contribui es do Orçamento Participativo de Belo Horizonte. Disserta o (Mestrado em Administra o Pública) - Funda o João Pinheiro, Escola de Governo, Belo Horizonte, 2000.

COELHO, Rony. O processo de descentraliza o intramunicipal em São Paulo. Revista de Sociologia e Política [online], v. 28, n. 75, 2020.

CUNHA, Débora F. Institui o da Região Metropolitana de Goiânia – Goiás (1980-2010): configura o e intera es espaciais entre os municípios. 2017. 283 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2017.

FINATEC. Descentraliza o e poder local: a experiência das subprefeituras no município de São Paulo. São Paulo: HUCITEC; FINATEC, 2004.

FONSECA, Jum ria. 2009. O Orçamento Participativo e a Gestão Democrática em Goiânia. Disserta o (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial) - Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2009.

GOIÂNIA. PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA. Lei Orgânica do Município de Goiânia (1990). Versão eletrônica, disponível em: <http://www.goiania.go.leg.br/leis/lei-organica-municipal>
_____. Legisla o Municipal. Casa Civil – Leis e Decretos. Disponível em: <http://www4.goiania.go.gov.br/portal/>

_____. Lei Complementar n . 171 de 29/05/2007. 2007.

_____. Lei Complementar n . 183 de 19/12/2008. 2008.

_____. Lei Complementar n . 276 de 03/06/2015. 2015a.

_____. Decreto n . 2.290 de 09/09/2015. 2015b.

_____. Decreto n . 1.334 de 16/05/2016. 2016.

_____. Decreto n . 30 de 11/01/2017. 2017.

_____. Lei Complementar n . 335 de 01/01/2021. 2021.

_____. Decreto n . 522 de 15/02/2022. 2022.

_____. Lei Complementar n . 349 de 04/03/2022. 2022.

GRIN, Eduardo. Caminhos e descaminhos das subprefeituras na cidade de São Paulo no governo Marta Suplicy (2001-2004). Disserta o (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2011.

_____. Constru o e desconstru o das Subprefeituras na cidade de São Paulo no governo Marta Suplicy. Revista de Sociologia e Política [online], v. 23, n. 55, 2015.

_____; LAMEIRÃO, Camila; ABRUCIO, Fernando; AQUINO, Mário. Descentraliza o intramunicipal nas capitais brasileiras. As políticas, a política e a participa o. Rio de Janeiro: Funda o Konrad Adenauer, 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico, 2010. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>

_____. Estimativas de População. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/2021>

IMB. Instituto Mauro Borges. Produto Interno Bruto de Goiás – 2015. Goiás. Disponível em: www.imb.go.gov.br/

LAMEIRÃO, Camila. Estratégias políticas e gestão local: as subprefeituras do município do Rio de Janeiro. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Rio de Janeiro, 2007.

LEITOJO, Márcio. Único temor é a crise econômica, diz Iris Rezende. Terra. Notícias/Política, 07/01/2009. Disponível em: <https://bit.ly/2ON4qrz>.

LOURENÇO, W. Descentralização política e participação comunitária no Rio de Janeiro: a experiência dos Conselhos Governo-Comunidade durante o governo Saturnino Braga (1986-1988). 2012. Dissertação (Mestrado em História Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Rio de Janeiro, 2012.

MARTINELLI, Bruno. A descentralização no município de São Paulo: subprefeituras e diretorias regionais de educação. 2013. Monografia (Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas) - Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, São Paulo, 2013.

MARTINELLI, Bruno e OLIVIERI, Cecília. Descentralização Intramunicipal: trajetória e articulação entre política e administração nos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro. Iniciação Científica CESUMAR, v. 17, n. 1, p. 63-76, jan./jun. 2015.

O POPULAR. Modelo de comando a ser adotado ainda indefinido. Política. 06/08/2017. Disponível em: <https://bit.ly/2FsKhYa>

PIMENTA, Carlos. Novos modelos de gestão descentralizada e de parcerias para as administrações estaduais. Revista de Administração Pública, v. 29, n. 3, jul./set. 1995.

PULCINELI, Fabiana. Subprefeituras em Goiânia só devem sair em 2018. O POPULAR. Política. 06/08/2017. Disponível em: <https://bit.ly/2DK8pE4>

SCARPA, Eduardo; SANTOS, Jeovalter; TAVEIRA, Márcia. O modelo de gestão por resultados na Prefeitura Municipal de Goiânia: a importância do contrato de resultados e da remuneração variável como fatores críticos de sucesso para implantação do programa. Anais ... X Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília/DF, p. 1-21, jul./2017.

SHAH, A; THOMPSON, T. 'Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours, and Road Closures', Working Paper no. 3353, World Bank, Washington D.C, 2004.

TEIXEIRA, Marco. Negociação política e as formas de interação Executivo Legislativo no Brasil no período de 1983 a 1992. Cadernos de Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 8, n. 40, jul. 2004.

COMÉRCIO POPULAR: GESTÃO DO DESLOCAMENTO ECONÔMICO E TRANSFERÊNCIA DE BENS

Marcelo da Costa*

Resumo: O comércio popular é uma atividade que emprega milhares de comerciantes que se distribuem nos espaços públicos das cidades de toda a América Latina e Caribe. Os municípios devem gerenciar o espaço público considerando esses comerciantes. Com o objetivo de contribuir à melhoria da gestão do comércio popular, esta publicação permite conhecer, através de estudos de caso, os principais desafios, oportunidades e soluções para a gestão adequada e sustentável do comércio popular.

Palavras-chave: Vendedores ambulantes; Comércio informal; Transferência de bens.

Introdução

Este artigo apresenta um estudo realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e publicado em 2021, denominado “Comércio popular em cidades brasileiras: gestão de deslocamento econômico e transferência de bens” (COSTA, 2021), que mostra alguns exemplos e caminhos de propostas adotadas para auxiliar o gerenciamento das autorizações de novos espaços construídos e a transferência de bens para afetados por deslocamento econômico em projetos de infraestrutura financiados no Brasil.

O estudo foi focado em situações acerca de comércios que denominamos como Comércio Popular, sendo essa uma categoria abrangente de diversas situações que possam incorporar algum tipo de risco ou vulnerabilidade social. A diversidade da categoria abarca casos como comerciantes ambulantes, fixos, formais ou informais.

O comércio popular envolve contextos diversos, alguns deles são resultado de um esforço que tais trabalhadores empreendem para conquistar um espaço a fim de realizar o seu ofício, mas que geralmente está atrelado à apropriação não autorizada de um espaço público, no caso da

informalidade. Os desafios enfrentados tanto pelo comerciante quanto pela municipalidade são diversos, envolvendo questões que tangem os limites entre a apropriação do bem e espaço público e o direito ao trabalho e geração de renda. Acabam por se desdobrar em sérios impactos negativos quando não são adotadas melhores práticas na gestão dos espaços aliadas a condições adequadas de trabalho. Dentre esses impactos, podemos notar a repressão às atividades, a marginalização dos comerciantes, riscos de violência, deterioração dos espaços, entre outros.

O artigo apresenta, também, quais as opções previstas na legislação brasileira para o caso de que seja necessária a transferência de bens públicos a comerciantes populares. Muitas vezes, em programas sociais ou que envolvem implantação de obras que resultam em afetação à comunidade, a compensação, beneficiamento ou mitigação desses impactos negativos pode ocorrer na forma da concessão de bens materiais que possibilitem os comerciantes a darem continuidade à realização de seus trabalhos. A adequada formalização da

* **Marcelo da Costa:** comunicólogo, especialista em tecnologias ambientais e mestre em arqueologia.
Endereço Eletrônico: marcelo.costa@ambgis.com.br

transferência dos bens faz-se importante para que seja documentada e legalizada a desvinculação do patrimônio público e a posse deste pelo beneficiário.

Debates sobre comerciantes ambulantes

Uma temática bastante discutida é a formalização e o pagamento dos impostos e taxas relativos ao exercício da atividade comercial. A argumentação de críticos à prática de comerciantes ambulantes geralmente defende que os governos locais devem formalizar os trabalhos dos vendedores ambulantes, realocando-os fora da rua, onde se espera que eles se registrem, paguem impostos e aluguem ou sejam proprietários de seu local de trabalho. Porém, há controvérsias nesse debate ocasionadas pelo necessário reconhecimento da vulnerabilidade de tais comerciantes que, geralmente, ganham muito pouco para o sustento das suas necessidades básicas e de suas famílias, além de não possuírem, muitas vezes, o suporte necessário oferecido pelo governo aos comerciantes e trabalhadores formais.

Alternativamente, a visão de defensores dessa classe menciona que vendedores ambulantes têm custos diferentes e atendem a uma necessidade diferente na economia local quando comparados aos comerciantes formais. A maioria dos vendedores ambulantes paga variados tipos de impostos e taxas, e essa classe está particularmente sujeita a impostos indiretos. Os vendedores ambulantes também estão sujeitos a custos imprevisíveis quando não estão formalmente registrados, como confisco de mercadorias, por exemplo. Até mesmo vendedores ambulantes registrados nas autoridades locais ou por meio de suas associações costumam ser multados por uma variedade de infrações relacionadas à ocupação do espaço público (por exemplo, colocar barracas muito perto do meio-fio). Os

vendedores ambulantes também pagam, em determinadas situações, uma forma de aluguel por meio de taxas diárias cobradas em troca do uso do espaço público.

Abordagens alternativas à governança urbana tratam o comerciante ambulante como um recurso permanente e integral. O WIEGO (2020) argumenta que as vendas ambulantes contribuem para a vida econômica, social e cultural de uma cidade, oferecendo um ponto de venda confiável para uma ampla gama de produtos acessíveis, incluindo produtos frescos, alimentos preparados, material escolar e de escritório, roupas, hardware e eletrônicos. Como os vendedores ambulantes vendem mercadorias a preços acessíveis em pequenas quantidades, eles oferecem à população mais pobre acesso a produtos que essa comunidade potencialmente teria mais dificuldade em acessar.

“Vendedores ambulantes podem gerar empregos não apenas para si mesmos, mas também para outros.”

Além disso, segundo os estudos da WIEGO (2020), o comércio ambulante pode aquecer a economia financeira nas cidades, permitindo que os trabalhadores pobres gerem empregos para si mesmos, enquanto, sem essa oportunidade, eles poderiam se tornar mais dependentes dos serviços sociais ou recorrer a atividades criminosas para sobreviver. Vendedores ambulantes podem gerar empregos não apenas para si mesmos, mas também para outros. Em mercados de rua movimentados, pessoas são necessárias para transportar mercadorias, por exemplo. Algumas associações de vendedores ambulantes podem financiar seguranças ou trabalhadores para limpeza, ajudando a manter seus mercados seguros e limpos para os clientes

Experiências de formalização de comércio populares

Os casos de implantação de políticas públicas que promovam a legalização e melhores condições aos comerciantes populares são importantes para o enriquecimento de experiências adquiridas e melhores práticas que possam servir

de modelo para se alcançar resultados positivos no desenvolvimento de ações relacionadas.

Ao se referir à formalização de atividades econômicas, torna-se necessário considerar algumas variáveis importantes na gestão e implantação de medidas com o objetivo de tornar o processo benéfico ao comerciante. A formalização de um negócio potencialmente proporciona melhor organização das atividades, oferta de ações sociais gratuitas ao empreendedor, possibilidade de apoio jurídico e financeiro, maior qualidade dos produtos e serviços oferecidos, combate a atividades ilegais e ilícitas e outros.

Segundo o Portal do Empreendedor Individual do Governo Federal, a formalização é o procedimento que dá vida à empresa, ou seja, é o registro empresarial que consiste na regularização da situação da pessoa que exerce atividade econômica frente aos órgãos do Governo, como Junta Comercial, Receita Federal, Prefeitura e órgãos responsáveis por eventuais licenciamentos, quando necessários.

No Brasil, a formalização pode ser gratuita em várias situações, e pode ser feita por diversos canais, tanto pelo Portal do Empreendedor quanto por outras entidades e instâncias governamentais. O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), por exemplo, oferece orientação gratuita sobre a formalização.

As instâncias governamentais no Brasil oferecem a regularização das atividades que, em muitos casos, acarretam a necessidade de pagamento de taxas mensais de contribuições. Nesses casos, há uma série de incentivos para que as taxas não afetem o rendimento do comerciante.

Com o exposto acima, compreende-se a importância de uma gestão adequada na formalização de comerciantes, pois, do contrário, os benefícios almejados (melhor organização das atividades, oferta de ações sociais gratuitas ao empreendedor, possibilidade de apoio jurídico e financeiro, maior qualidade dos produtos e serviços oferecidos, combate a atividades ilegais e ilícitas) podem se tornar objetivos inalcançáveis, além de incorrer no risco de produzir determinados prejuízos como a piora na relação entre o comerciante informal e as entidades governamentais responsáveis.

O presente estudo verificou casos nacionais e internacionais, a partir da observação de suas convergências e semelhanças, para debater soluções desenvolvidas no tratamento e forma-

“No Brasil, a formalização pode ser gratuita em várias situações, e pode ser feita por diversos canais, tanto pelo Portal do Empreendedor quanto por outras entidades e instâncias governamentais.”

lização de comerciantes populares a partir de experiências concretas. Estes estudos de caso devem ser analisados, também, do ponto de vista da sua região de inserção, levando em conta que diversos fatores podem ter influenciado cada um deles, além da especificidade da legislação local incidente.

Foram, portanto, avaliados quatro casos, sendo o mais antigo remontando à década de 1990, na cidade do Rio de Janeiro. Os casos em Bogotá e Quito já mostram situações ocorridas entre 2006 e 2009. No caso da cidade de São Paulo, teve seu último programa de formalização instaurado em 2019, sendo este o mais recente dos exemplos apresentados.

A tabela 1 a seguir apresenta um resumo de cada um dos estudos de caso, destacando a solução adotada para o tratamento e formalização de comerciantes populares, os pontos fortes e as fragilidades observadas.

Localidade / Ano	Solução adotada	Pontos fortes	Fragilidades
Bogotá 2003-2006	Permissão especial para realizar vendas nas ruas, que pode ser de forma individual ou coletivamente em zonas de venda.	Organização social/Associações. Fortalecimento institucional dos comerciantes. Compatibilização das zonas de permissão com as áreas usualmente exploradas pelos comerciantes. Beneficiamento dos comerciantes com infraestrutura (barracas) para operação das atividades. Sem burocracia e sem exigência de taxas para a formalização. Pontos fixos de trabalho sem deslocamento de materiais. Aumento da segurança e autoestima dos comerciantes.	Força policial/despejo de comerciantes fora da zona permitida. Conflito entre os diplomas legais (lei de despejo versus lei de fontes alternativas de trabalho). Regulamentação descentralizada. A solução individual apresenta muitos conflitos entre a força de ordem policial e os ambulantes permissionários e se fragiliza pelo fato de o comerciante operar de forma individualizada. Para as zonas de venda, o comerciante obrigatoriamente precisa estar associado a uma organização social, e seguir algumas normas para poder receber os benefícios e permissões, como utilizar apenas um local fixo para a venda de seus produtos.
Quito 2009	Deslocamento comercial de ambulantes para zonas específicas da cidade.	Participação de organizações internacionais, contribuindo com a experiência e melhores práticas. Acesso a crédito. Acesso a programas de capacitação. Direito a segurança. Quebra de paradigmas culturais.	Restrição de diversidade de produtos a serem vendidos por comerciante. Abrangência do programa não envolveu a totalidade de comerciantes. Falta de suporte a longo prazo e acompanhamento da evolução do modo de vida dos comerciantes (falta pesquisa, acompanhamento e orientação).
Rio de Janeiro 1992	Autorização a título precário	Maior flexibilidade em conceder ou restringir as autorizações. Baixa burocracia no processo de autorização. Flexibilidade de escolha da área de exploração comercial pelo requerente. Restrição legal de venda de produtos considerados perigosos. Previsão de espaço ocupado em detrimento do espaço destinado à circulação, possibilitando a mobilidade urbana.	Possibilidade de revogação da autorização a qualquer tempo. Restrição legal de venda de alguns produtos não perigosos (eletroeletrônicos, alguns artigos de vestuário, alguns alimentos).
São Paulo 2019	Termo de Permissão de Uso de Espaço Público	Ampla programa com perspectiva de legalizar 45 mil comerciantes. Legalização pela utilização do espaço e não da atividade. 70% da área da cidade está disponível para uso comercial permitido. Flexibilidade de escolha da área de exploração comercial pelo requerente. Cadastro eletrônico pela internet.	Deve ser renovado todo ano. Curto período de tempo de permissão por autorização (90 dias). Pagamento de taxa antecipada com valor consideravelmente alto frente o valor do salário-mínimo brasileiro. ¹

1. O salário-mínimo brasileiro estava cotado em R\$ 1.100,00 em 2021. Comparativamente, as taxas para permissão do uso de espaços em SP podem variar entre R\$ 350,00 e R\$ 1.000,00, segundo a fonte.

Formas legais de alienação de bens públicos no Brasil

É preciso conhecer os mecanismos legais no Brasil que possibilitam a transferência de bens públicos a beneficiários para a efetividade de ações de beneficiamento de comerciantes populares com o fornecimento de infraestrutura e bens materiais providenciados e proporcionados pelo governo. São exemplos de bens a serem transferidos a comerciantes ambulantes envolvidos em programas públicos: ferramentas de trabalho, infraestrutura para montagem de tabuleiros, barracas, estandes, equipamentos para conservação e produção de alimentos, entre outros.

A organização do arcabouço legal brasileiro delega aos Estados que, conseqüentemente, podem delegar a seus municípios a administração sobre os bens públicos. Neste sentido, é importante sempre a observância aos diplomas legais prescritos por cada município e Estado, no sentido de se adotar o que for atual e aplicável territorialmente.

Os artigos 20 e 26 da Constituição Federal (1988) estabelecem quais bens pertencem à União Federal e aos Estados respectivamente, incluindo a responsabilidade do Estado em se organizar e reger as próprias leis que adotarem. Já com relação aos Municípios, subentende-se a existência de bens de sua propriedade face ao disposto em diversos dispositivos constitucionais, tais como o § 8º, do artigo 144² e a linha “a”, do inciso VI, do artigo 150, da Carta Maior³.

No Brasil, o beneficiamento com bens físicos a comerciantes ambulantes pode ser feito por alienação de bens públicos com base em diplomas legais. Além disso, há prerrogativas que estabelecem formas de alienação de bens

públicos dispensáveis de licitação ou cuja licitação seja inexigível (NOHARA, 2016).

A alienação dos bens da administração pública é tratada pelo Código Civil nos artigos 98 a 103. A alienação de um bem público significa transmitir, com ou sem remuneração, a propriedade de um bem a outra pessoa, ou a transferência de bem de sua propriedade a terceiros. A alienação de bens públicos deve ser feita quando há interesse público na transferência e desde que observadas as normas legais incidentes. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1211, in: MARQUES, 2018)⁴.

As pessoas jurídicas proprietárias dos bens públicos estão representadas pelas instâncias governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. As autarquias também detêm dessa representação (inclusive as associações públicas) e as demais entidades de caráter público criadas por lei. É importante frisar que os bens públicos pertencem às Pessoas Jurídicas e não aos órgãos. (MARQUES, 2018)

É fundamental tipificar os bens públicos, que podem ser classificados de três maneiras distintas: (i) bens de uso comum do povo, (ii) bens de uso especial e (iii) bens dominicais.

Os bens de uso comum do povo configuram-se em ruas, praças, florestas etc. e são destinados a uma utilização universal. No entanto, a administração pode regulamentar o acesso das pessoas a estes bens, sempre que o critério não for discriminatório. Ela também pode estabelecer um custo para o seu uso.

Bens de uso especial, como, por exemplo, os prédios de uma repartição pública, mercados municipais, cemitérios, possuem destinação específica e pré-definida.

2. Sobre o § 8º do artigo 144 da Constituição Federal de 1988: Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

3. Sobre o inciso VI do artigo 150 da Constituição Federal de 1988: Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros.

4. <https://jus.com.br/artigos/63420/alienacao-de-bens-da-administracao-publica>

Bens dominiais ou dominicais não têm utilidade específica. São bens desafetados a um serviço público e não são sujeitos a usucapião. Estes bens podem ser alienados, observadas as especificidades da lei. Os bens dominicais são os que nos interessam neste estudo.

Um bem dominical, a princípio, pode ser alienado desde que verificadas as exigências e enquadramentos previstos na Lei Federal das licitações e contratos administrativos, Lei 8.666/93 (que será substituída pela Lei nº 14.133/2021). Nessa matéria, a alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, deve ser precedida de avaliação para atestar suas condições e precificação/valoração. Porém, evidencia-se na referida lei das licitações que é dispensada a avaliação nos casos de: (i) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência socioeconômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação; (ii) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública; (iii) venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica; (iv) venda de títulos, na forma da legislação pertinente; (v) venda de bens produzidos ou comercializados por órgãos ou entidades da Administração Pública, em virtude de suas finalidades; (vi) venda de materiais e equipamentos para outros órgãos ou entidades da Administração Pública, sem utilização previsível por quem deles dispõe. (MARQUES, 2018).⁵

Portanto, a alienação de bens públicos, no que tange ao objetivo deste documento, pode se dar no Brasil através dos seguintes instrumentos, conforme estabelecido em lei:

- **Doação** caracteriza-se por ser contrato solene benéfico pelo qual uma pessoa – o doador, por liberdade condicionada, ou não – transfere bens ou vantagens do seu patrimônio, podendo haver encargo para o donatário. A administração

pode realizar de forma excepcional a doação de bens públicos. Contudo, impreterivelmente, deve-se ter a comprovação inequívoca de que prevalece o interesse público, sob pena de configurar-se conduta ilegal e “dilapidatária” do patrimônio público. São requisitos à doação de bens públicos: a) autorização legislativa; b) interesse público devidamente justificado; c) avaliação prévia.

- **Doação em Pagamento** é o negócio jurídico regulado pelas disposições da compra e venda (art. 357, do Código Civil), que se constitui no ato de dar, ou entregar real e efetivamente uma coisa *datio in solutum*. O credor concorda em receber do devedor algo determinado, em substituição daquele que é objeto da prestação. Esta forma de alienação poderá ocorrer nos casos em que a administração pública seja devedora de alguma importância e o credor aceite receber bem público como forma de quitação do débito. Exige-se para a dação em pagamento de bens públicos: a) autorização legal; b) demonstração de interesse público na celebração desse tipo de acordo; c) avaliação prévia dos bens públicos a serem transferidos.

A alienação de bens públicos deve seguir ainda alguns instrumentos para a sua viabilização, sendo as formas aplicáveis às modalidades de doação e dação apresentadas a seguir:

- **Concessão de Domínio** é o instrumento de direito público pelo qual uma entidade de direito público transfere a outrem, gratuita ou remuneradamente, um bem público de seu domínio, por lei específica de transferência ou de autorização para essa finalidade. Esta forma alienativa se desenha de maneira semelhante à compra e venda caso seja remunerada, ou à doação, caso seja gratuita, diferindo dessas unicamente por não ter fisionomia contratual típica, formalizando-se por lei, independentemente de transcrição junto ao Registro de Imóveis quando o destinatário for pessoa estatal. Se a transferência for para pessoa privada, formalizar-se-á por escritura

5. <https://jus.com.br/artigos/63420/alienacao-de-bens-da-administracao-publica>

pública ou termo administrativo, fazendo-se necessária a transcrição junto ao Registro de Imóveis competente.

- **Investidura** é definida pela Lei nº 8.666/93 como sendo a alienação aos proprietários de imóveis lindeiros de área remanescente ou resultante de obra pública, quando essa se torna inaproveitável isoladamente, por preço nunca inferior ao da avaliação, e desde que o preço não ultrapasse a determinado valor.

- **Incorporação** é o meio pelo qual, mediante autorização legal, o estado integraliza o capital de entidade administrativa privada de natureza societária. Como dispõe a lei das sociedades por ações, o capital pode ser integralizado em dinheiro ou bens. Em se tratando de integralização por bens imóveis, além dos registros nos assentamentos da empresa, deve-se regularizar a transmissão da propriedade com o registro imobiliário do documento formal em que se consumou, acompanhada da lei autorizadora.

- **Retrocessão**, conforme consta do artigo 519 do Código Civil, é o instrumento pelo qual a expropriante oferece ao expropriado a devolução do bem desapropriado, face à desistência da execução do projeto que originou a desapropriação, mediante o ressarcimento do preço pago pelo bem desapropriado, importando assim em alienação de bem público, pois após a desapropriação o bem passou a integrar o acervo da Fazenda Pública.

- **Legitimação de Posse** é modo excepcional de transferência de domínio de terra devoluta ou área pública sem utilização, ocupada por longo tempo por uso particular que nela se instala, cultivando-a ou levantando edificação para seu uso.

Conclusão geral

As áreas públicas exploradas por comerciantes populares se configuram em ambientes com dinâmica própria e diversificada e estão sujeitas a efeitos adversos quando

exploradas de forma inadequada. Os riscos e vulnerabilidades que decorrem de tal dinâmica também se potencializam e geram novos efeitos quando estes locais recebem intervenções, com eventuais efeitos inesperados, mesmo quando se busca a melhoria do espaço público urbano, a exemplo de intervenções cujos riscos de impactos adversos devem ser mitigados e efeitos negativos compensados de forma justa e adequada e de maneira proporcional ao dano causado. São efeitos que podem provocar resultados negativos, como a redução no rendimento dos trabalhadores e a marginalização dos comerciantes populares.

Os riscos e vulnerabilidades decorrentes do comércio popular em áreas públicas não é exclusiva das cidades brasileiras, além de ser pauta em estudos sociológicos em outros países. O debate acerca dos riscos enfrentados pelos comerciantes tem envolvido entidades e autoridades diversas pelo mundo, trazendo uma disponibilidade de observância de práticas mais adequadas no tratamento e melhoria de vida dos trabalhadores nestas condições.

No que tange à formalização, é preciso levar em conta que a transferência de bens patrimoniais públicos no Brasil, como a doação de novas estruturas para o comércio (tendas, por exemplo), deve ser feita sob a ótica da legislação incidente.

Estima-se que a modalidade mais adequada prevista em lei para a formalização de benefício a comerciantes ambulantes seria a alienação através de doação, realizando a autorização legislativa, o interesse público devidamente justificado, a avaliação prévia e a aplicação de um dos cinco instrumentos - concessão de domínio, investidura, incorporação, retrocessão ou legitimação de posse - de acordo com cada situação.

Porém, cabe ratificar que essas são as prerrogativas legais previstas em instrumento da esfera federal, devendo cada caso verificar particularmente outros diplomas legais incidentes pela esfera estadual e municipal.

Referências bibliográficas

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art.37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, junho de 1993

COSTA, MARCELO DA. Comércio popular em cidades brasileiras: gestão de deslocamento econômico e transferência de bens. Coordenadoras: Clémentine Tribouillard, Ana Beatriz Esteves. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2021. 83p.

MARQUES M. Alienação de Bens da Administração Pública. Artigo de publicação eletrônica. Janeiro de 2018. Acesso em Junho de 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/63420/alienacao-de-bens-da-administracao-publica>

NOHARA I.P. Direito Administrativo. São Paulo – Atlas, 2016. 6ª ed. 969 p.

WIEGO – Women In Informal Employment. Disponível em <https://www.wiego.org/> Acesso em junho de 2020.



O IBAM tem a solução para as necessidades da sua organização

- Reestruturação administrativa
- Análise e redesenho de processos
- Planejamento estratégico
- Plano de cargos, carreiras e vencimentos
- Estatuto dos servidores públicos municipais
- e muito mais

Clique aqui

The infographic features a central illustration of three business professionals (two men and one woman) gathered around a table with laptops, looking at a large target graphic with an arrow hitting the bullseye. The background is a light purple with abstract circular patterns.

O CAMPO DOS DIREITOS SEXUAIS E REPRODUTIVOS: DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS

Louise Storni*

Resumo: O presente artigo abordará primeiramente os caminhos percorridos dentro das arenas políticas, sobretudo internacionais, para legitimação conceitual e política da temática dos direitos sexuais e direitos reprodutivos. Em seguida destacará os principais marcos legais relacionados ao tema e, por fim, mostrará possibilidades de atuação dos governos municipais para promover efetiva garantia dos direitos sexuais e reprodutivos de sua população.

Palavras-chave: Direitos humanos; Direitos sexuais e reprodutivos; Gênero; Município; Políticas públicas.

Introdução

Os diferentes discursos em torno da temática da sexualidade indicam uma complexa mudança histórica, onde definições, convenções, crenças, identidades e comportamentos sexuais não são resultados de uma evolução histórica natural, mas sim modelados no interior de diferentes relações de poder.

Nessa direção, torna-se fundamental compreender os mecanismos existentes para garantir os direitos das pessoas, em relação à saúde sexual e à saúde reprodutiva. Por meio da realização de conferências, atualização da legislação, políticas públicas e mobilização dos movimentos sociais, sobretudo do movimento feminista, essa agenda ganha força e visibilidade para concretude de suas demandas e efetivação de seus direitos.

As últimas décadas compreenderam transformações significativas no âmbito político e jurídico que conduziram gestores/as públicos a formular e executar políticas públicas no campo dos direitos sexuais e reprodutivos.

Citando especialmente a política municipal, é importante que haja um comprometimento do governo local com a promoção integral

dos direitos reprodutivos e sexuais visando uma conquista política para democracia e desenvolvimento do território.

Conceituação: Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos

Primeiramente cabe conceituar o termo “direitos reprodutivos” e o termo “direitos sexuais” pontuando que, apesar de terem intersecções e serem pautados nas arenas políticas de forma conjunta, não devem ser confundidos já que possuem conceituações e demandas específicas.

Os direitos reprodutivos dizem respeito ao direito de as pessoas decidirem, de forma livre e responsável, se querem ou não ter filhos, quantos filhos desejam ter e em que momento de suas vidas. Também abrange o direito às

* **Louise Storni:** Cientista Social, formada pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Mestre pelo Programa de Políticas Públicas e Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Possui pós-graduação em Sociologia Urbana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Especialização em Gênero e Sexualidade pelo Centro Latino-Americano em Sexualidade e Direitos Humanos (CLAM). Atualmente atua como assessora técnica da área de Desenvolvimento Econômico Social (DES) do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).
Endereço Eletrônico: louise@ibam.org.br

informações, meios, métodos e técnicas para ter ou não ter filhos e exercer a sexualidade e a reprodução livre de discriminação, imposição e violência.

Já os direitos sexuais dizem respeito ao direito de viver e expressar livremente a sexualidade sem violência, discriminações e imposições e com respeito pleno pelo corpo do(a) parceiro(a), bem como o direito de escolher o(a) parceiro(a) sexual e viver plenamente a sexualidade sem medo e independente da reprodução. Expressa também o direito de viver a sexualidade independentemente de estado civil, idade ou condição física, de escolher se quer ou não quer ter relação sexual e expressar livremente sua orientação sexual: heterossexualidade, homossexualidade, bissexualidade, entre outras. Abrange ainda o direito ao sexo seguro para prevenção da gravidez indesejada e de DST/HIV/AIDS e serviços de saúde que garantam privacidade, sigilo e atendimento de qualidade e sem discriminação.

Histórico e marco legal: primeiras reivindicações sobre os Direitos Reprodutivos e Direitos Sexuais

Weeks (2003) esclarece que as questões relativas aos corpos e comportamento sexual estão no centro das preocupações ocidentais, sejam dentro da religião e filosofia (até o século XIX), sejam no âmbito da medicina, psicologia, biologia e antropologia (a partir do século XIX). A sexualidade se situa, portanto, para além de uma preocupação individual, estando claramente associada a uma questão histórica e política.

A trajetória de legitimação da sexualidade como uma questão de direitos humanos tem sido marcada por disputas e controvérsias que podem ser interpretadas como sendo típicas da chamada “política real” – forças visíveis, interesses e barganhas (CORREIA, 2009).

O diferencial mais significativo nas últimas décadas, entretanto, é que a interseção entre

sexo e política na cena contemporânea já não decorre exclusivamente de ações e discursos repressivos e punitivos implementados pelos Estados, mas nasce também das demandas articuladas pelos movimentos sociais e ativistas que são materializadas em leis e normas adotadas para proteger e respeitar a pluralidade sexual, o que vem transcorrendo principalmente dentro de organismos internacionais como a ONU e outras arenas globais.

Sobre as disputas políticas no campo da legitimação dos direitos sexuais e reprodutivos, CORREIA (2009) discorre:

Foucault não viveu para assistir e analisar essa nova etapa em que os corpos e as identidades “que resistem à lógica disciplinar” estão abertamente engajados com processos e atores “estatais” para transformar as leis e normas existentes e produzir novas regras de regulação da sexualidade. É importante sublinhar, inclusive, que esse investimento se faz, sobretudo, pela via do recurso ou retorno aos direitos organizados com base na soberania, um caminho em relação ao qual Foucault expressou franco ceticismo. (CORREIA, 2009, p.22).

Cabe destacar ainda que no processo de reivindicações dos direitos sexuais e reprodutivos é possível identificar diferentes atores e atrizes, cada um com uma visão, um interesse, uma preocupação e uma intencionalidade. Os organismos e instituições dos governos de países ditos desenvolvidos se mostravam preocupados pelo crescimento da população mundial; o movimento de mulheres que inicialmente reivindicava pela capacidade das mulheres de ter controle do seu corpo e de regular a sua fertilidade, numa etapa posterior demandaram e advogaram pelo reconhecimento dos direitos sexuais e reprodutivos. Também tiveram papel fundamental algumas políticas específicas dos Estados Unidos que, interessados em diminuir o crescimento demográfico nos países ditos subdesenvolvidos, colocou, no centro de sua agenda, estratégias de cooperação com esses países, introduzindo de forma massiva métodos anticoncepcionais na América Latina, na década de 60. (DIAZ et al, 2004).

Petchesky (2000), discutindo a questão dos direitos sexuais e reprodutivos como direitos humanos e integrantes das necessidades humanas básicas, afirma que a reprodução, a sexualidade e a saúde têm a mesma importância que os direitos sociais e econômicos - “Todos são interdependentes e indivisíveis, e, no âmbito da atenção à saúde, esse reconhecimento é fundamental para a eficaz implementação das diretrizes governamentais”. (Rosas, 2005 apud Lemos, 2014, p. 245).

Situando a discussão no marco dos Princípios de Yogyakarta (2006)¹, percebemos que essa análise se situa em um trajeto mais antigo de debates sobre sexualidade e direitos humanos nas arenas políticas globais, que se iniciou em 1993 durante as preparações para a Conferência de População e Desenvolvimento (CIPD), ocorrida no Cairo (1994), quando no esboço do programa de ação em negociação foram incluídos os termos saúde sexual e direitos sexuais. Vale destacar, como falaremos mais adiante, que nesse período o governo brasileiro foi signatário dos documentos produzidos nessas Conferências.

Os Princípios de Yogyakarta não são uma declaração de aspirações ou carta de reivindicação de direitos. O documento compila e reinterpreta definições de direitos humanos fundamentais consagradas em tratados, convenções, resoluções e outros textos internacionais sobre os direitos humanos, no sentido de aplicá-los a situações de discriminação, estigma e violência experimentadas por pessoas e grupos em razão de sua orientação sexual e identidade de gênero. (CORREIA, 2009). Em 2017, os Princípios de Yogyakarta foram complementados expandindo-se para incluir mais formas de expressão de gênero e características sexuais, além de novos princípios.

Segundo Sonia Corrêa e Maria Betânia Ávila (2003), o termo “direitos sexuais” foi introduzido como estratégia de barganha na CIPD, em 1994, para que os direitos reprodutivos fossem garantidos no texto final da Declaração e Programa de Ação do Cairo – a inclusão do termo “sexual” radicalizava a linguagem de forma que ao conceder sua retirada negociava-se a manutenção de “direitos reprodutivos”. Com isso, o termo “direitos sexuais” não aparece no documento final do Programa de Ação do Cairo, mas renasceram um ano mais tarde no parágrafo 96 da Plataforma de Ação de Pequim (1995), que define os direitos das mulheres no terreno da sexualidade.

Cabe destacar novamente a importância de compreender que gênero, sexualidade e reprodução são esferas da vida humana que se relacionam – e, eventualmente, confundem-se –, mas que correspondem a terrenos diferentes. Em certa medida, é comum as políticas associarem sexualidade à reprodução, ratificando um olhar conservador e moralista que visa regular a sexualidade para a procriação. Assim sendo, é fundamental, em termos de representação, o claro discernimento entre direitos reprodutivos e direitos sexuais, conforme explicitado no início do artigo.

Voltando aos Princípios de Yogyakarta, estes foram lançados em Genebra, em março de 2007, numa sessão do CDH-ONU, e em novembro na sede da ONU, em Nova York, num evento convocado pelas missões do Brasil, Argentina e Uruguai. Em agosto do mesmo ano, foram lançados no Brasil (Porto Alegre, Rio de Janeiro, São Paulo, Nova Iguaçu). No Brasil, a SEDH² republicou o documento para distribuição na Conferência Nacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, cujo texto base também faz menção aos Princípios de Yogyakarta.

“é fundamental, em termos de representação, o claro discernimento entre direitos reprodutivos e direitos sexuais, conforme explicitado no início do artigo.”

1. Acessar documento em: http://www.clam.org.br/uploads/conteudo/principios_de_yogyakarta.pdf

2. Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República.

Especialmente no campo dos direitos sexuais, desde os anos 2000, documentos internacionais têm buscado definir e sistematizar os chamados direitos sexuais além dos Princípios Yogyakarta (2006), como a Declaração da organização não governamental International Planned Parenthood Federation (IPPF, 2008) e a Declaração sobre Direitos Sexuais da World Association for Sexual Health (WAS, 2014).

Podemos apontar ainda que a saúde sexual e reprodutiva é determinante para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODS)³, na medida em que quatro dos oito objetivos estão diretamente relacionados ao tema, a saber: promover a igualdade de gênero e a autonomia da mulher; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna e combater o HIV.

É importante lembrar que os municípios brasileiros são fortes aliados da Estratégia ODS, visto que são grandes os desafios enfrentados pelo poder municipal para lidar com suas agendas prioritárias, que vão desde o enfrentamento às desigualdades até uma gestão sustentável dos recursos naturais. Portanto, a adesão dos municípios a essa agenda global torna-se tarefa fundamental para o alcance do desenvolvimento sustentável.

O debate no Brasil: desafios para as políticas públicas

No Brasil, a saúde da mulher foi incorporada às políticas nacionais de saúde nas primeiras décadas do século XX, mas os programas implementados voltavam-se exclusivamente para a assistência aos problemas decorrentes da gestação e do parto.

A partir da década de 60, iniciam sua atuação no Brasil diversas entidades de caráter privado voltadas para o controle da natalidade, financiadas por agências internacionais que tinham o interesse em reduzir o crescimento populacional no país. Ao mesmo tempo, verificava-se atuação quase inexistente do setor público no campo do planejamento familiar, existindo enfoque da assistência no ciclo gravídico-puerperal.

Em 1984, o Ministério da Saúde elaborou o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), com a colaboração de representantes de grupos feministas, gestores estaduais e pesquisadores das universidades. Com a Constituição Federal (1988) tem-se a inclusão no Título VIII - da Ordem Social, em seu Capítulo VII, art. 226, § 7º, referência sobre a responsabilidade do Estado no que se refere ao planejamento familiar, prevendo o livre planejamento familiar como um direito do casal:

“§ 7º. Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas.”

Contudo, no que tange à temática da sexualidade, embora o debate jurídico sobre o tema tenha se dado de maneira ampla durante a Assembleia Constituinte de 1987-1988, o texto final da Constituição limitou-se a estabelecer a punição à violência sexual contra criança e adolescente (art. 227, § 4º).

3. “Em 2015, a Organização das Nações Unidas apresentou aos países-membros uma agenda para o desenvolvimento sustentável, com o propósito de estabelecer metas, prazos e compromissos para o enfrentamento dos principais problemas globais. A intenção era envolver governos, sociedade civil e o setor privado em um conjunto de ações que reduzam a fome e a pobreza nos países, minimizem os efeitos das mudanças climáticas e garantam mais igualdade e qualidade de vida às pessoas. Esse pacto supranacional se materializou nos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas relacionadas, estipulando o ano de 2030 como prazo para que a humanidade alcance os compromissos assumidos. Integrados e indivisíveis, os ODS abrangem os chamados 5Ps: Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parceria”. Fonte: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/institucional/pagina/agenda2030>

4. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9263.htm

Na década seguinte (1996), foi sancionada a Lei n.º 9.263⁴, que regulamentou o planejamento familiar no Brasil. Vale lembrar que na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim, em 1995, reafirmam-se os acordos estabelecidos no Cairo e avança-se na definição dos direitos reprodutivos e dos direitos sexuais como direitos humanos. O Brasil é um dos vários países que assumiram o compromisso de basear nos direitos sexuais e nos direitos reprodutivos todas as políticas e os programas nacionais dedicados à população e ao desenvolvimento, inclusive os programas de planejamento familiar que eram radicalmente contra a imposição de metas populacionais, conceptivas e contraceptivas.

No campo especificamente dos direitos sexuais, o uso da expressão no Brasil remonta à segunda metade da década de 1990 e dialoga com a discussão em âmbito internacional. Tal histórico foi explicitado teoricamente em 2004, em relatório produzido pelo Centro Latino-Americano em Sexualidade e Direitos Humanos (CLAM), vinculado ao Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). O documento intitulado “Direitos e políticas sexuais no Brasil: o panorama atual”⁵ abarcou temas como “orientação sexual, prostituição, violência sexual, censura e pornografia, saúde reprodutiva e aborto, DST/AIDS”. Além de ampliar o rol das temáticas abrangidas pelo debate acerca de direitos sexuais, buscou articular feminismo e pautas LGBT, fazendo menção a diplomas internacionais e com foco na legislação brasileira concernente a esses temas.

“O Brasil é um dos vários países que assumiram o compromisso de basear nos direitos sexuais e nos direitos reprodutivos todas as políticas e os programas nacionais dedicados à população e ao desenvolvimento...”

A partir de 2009, o Ministério da Saúde passou a adotar uma definição de direitos sexuais mais ampla, com um conteúdo próprio e que abarca diferentes aspectos da sexualidade. Em documentos posteriores, o órgão expandiu essa definição, fundamentando os direitos sexuais na Constituição Federal, diferenciando-os explicitamente dos direitos reprodutivos e chamando atenção para os diferentes sujeitos e grupos que “têm seus direitos humanos infringidos em função da sexualidade” e para os quais “se acha que a reprodução não deve acontecer”. A mesma coisa ocorre com o Estatuto da Juventude, que, apesar de tratar do relevante aspecto educacional, limita sua previsão à inclusão em diversos níveis de ensino

de temas relativos à “saúde sexual e reprodutiva”⁶.

Cabe destacar que um debate recorrente dentro desse universo é o direito ao aborto. Nas últimas décadas ocorreu avanço na política do direito ao aborto ao redor do mundo, e em países onde a prática é legalizada existe acesso aos medicamentos recomendados pela Organização Mundial da

Saúde (OMS)⁷ e a interrupção da gestação pode ser feita inclusive em casa, de forma segura. Já quando essa prática acontece de forma clandestina, mulheres podem acabar utilizando métodos menos eficazes que geram sérias complicações de saúde.

Em especial na América Latina, as redes feministas têm pressionado e conquistado o direito ao aborto, como ocorreu no Uruguai há uma década e, mais recentemente, na Argentina, Colômbia e parcialmente no México. Observa-se que no Brasil o avanço lento dessa

5. Ver em <http://www.clam.org.br/uploads/conteudo/doccompleto.pdf>

6. Alguns outros documentos construídos pelo Ministério da Saúde que tratam da temática foram: “Cuidando de adolescentes: orientações básicas para a saúde sexual e reprodutiva (2016)”; “Protocolo da atenção básica e atenção integral à saúde das mulheres (2021)”; “Direitos Sexuais e Reprodutivos na Integralidade da Atenção à Saúde de Pessoas com Deficiência (2009)”; “Direitos sexuais e direitos reprodutivos: uma prioridade do governo (2005)”.

7. A OMS lançou esse ano (2022) o Guia de Aborto Seguro. Tal documento pode ser acessado em: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240039483>

política pode comprometer a saúde e a vida de mulheres, principalmente das mais pobres. Tal assunto ainda permanece um tabu para grande parcela da população e, conseqüentemente, pode agravar o cenário da saúde pública no país. Salienta-se que a legislação brasileira autoriza o aborto legal nos casos em que a gravidez é decorrente de estupro, quando há risco à vida da gestante ou quando há um diagnóstico de anencefalia do feto.

Apesar do avanço dessa política em alguns países, também há involuções. No final de junho de 2022 a Suprema Corte dos Estados Unidos reverteu uma decisão constitucional de 1973 que garantia o pleno aborto no país. Com a decisão, agora cada estado americano, seguindo sua legislação local, pode decidir se a interrupção de gravidez é permitida ou não.

O município na garantia de direitos sexuais e reprodutivos da população

Os municípios possuem papel relevante na garantia dos direitos sociais de sua população, visto que são legitimados pela Constituição Federal de 1988 que, em seus artigos 29 e 30, confere ao Município, ao lado da União e dos Estados-Membros, legítimo poder estatal, garantindo autonomia política e administrativa dentro de seu território. Portanto, um dos papéis dos governos locais é a promoção e articulação de políticas de saúde, direitos humanos, educação, assistência social e proteção.

São poucos os municípios brasileiros que contam com serviços que atendam às necessidades dos direitos sexuais reprodutivos de sua população, como: políticas de prevenção e tratamento de infecções sexualmente transmissíveis; casos de assédio e violência sexual e de gênero; gravidez indesejada na adolescência; políticas

de planejamento familiar; mortalidade de mulheres em função da interrupção da gravidez; dentre outras questões.

Uma importante informação levantada por repórteres do site G1, a partir dos dados do Sistema Único de Saúde-SUS (obtidos via Lei de Acesso à Informação-LAI), informou que quase 40% das mulheres que fizeram aborto autorizado por lei no Brasil entre janeiro de 2021 e fevereiro de 2022 realizaram o procedimento fora do município onde moravam. A reportagem, veiculada no site do G1 em junho de 2022⁸, informou que foram 1.823 procedimentos de aborto autorizado por lei no Brasil nesse período. Destes, quase 60% ocorreram em uma cidade diferente da que a paciente morava. Deste total, quase 30% das mulheres saíram dos seus estados para fazer o abortamento e 5% realizaram o procedimento a mais de mil quilômetros de onde moram.

Esses dados, bem como outros casos, ilustram o comportamento dos municípios em relação ao enfrentamento da necessidade de formulação de políticas públicas, sobretudo de saúde, direcionadas à efetivação dos direitos sexuais e reprodutivos para todas as pessoas, especialmente pessoas de camadas mais vulneráveis. Portanto, torna-se fundamental que gestores/as municipais lutem para inserção dessa pauta na agenda municipal, priorizando as diretrizes ratificadas nas conferências nacionais e internacionais, bem como programas de governos relacionados à temática que são executados em âmbito estadual e federal.

Tais documentos expressam, por exemplo, formas de promover a igualdade entre homens e mulheres, como requisito essencial para a conquista de melhores condições de saúde e de qualidade de vida. A difusão de informação

“São poucos os municípios brasileiros que contam com serviços que atendam às necessidades dos direitos sexuais reprodutivos de sua população...”

8. <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/06/09/4-em-cada-10-abortos-legais-no-brasil-sao-feitos-fora-da-cidade-onde-a-mulher-mora-pacientes-percorreram-mais-de-1-mil-km.ghtml>

em formato acessível e serviços adequados para adolescentes e pessoas com deficiência relacionados à saúde sexual e reprodutiva também é ponto crucial no debate.

São muitas as ações que a administração municipal pode empreender. Dentre as que são comprovadamente eficazes, observadas as condições e características locais, está a realização de capacitações para profissionais e gestores sobre atenção integral à saúde da mulher nos temas relacionados à assistência em planejamento familiar, assistência pré-natal, assistência humanizada à mulher em situação de abortamento e no pós abortamento, climatério, violência sexual e doméstica, dentre outros temas.

Outra linha de atuação relevante diz respeito à promoção de iniciativas de natureza participativa envolvendo debates com diferentes atores e atrizes sociais sobre diretrizes e princípios que garantam direitos sexuais e direitos reprodutivos de sua população vulnerável. O município de São Paulo, por exemplo, construiu em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) o documento: “Diretrizes Intersetoriais para Garantia de Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos, Prevenção e Atenção Integral à Gravidez de Adolescentes no Município de São Paulo” (2020)⁹. Esse documento busca orientar a atuação articulada entre gestores e profissionais de diferentes áreas da esfera municipal na elaboração de políticas, programas e ações voltadas para direito sexual e direito reprodutivo de adolescentes do município.

Outra importante fonte de consulta para gestores/as pode ser o documento “Indicadores

Municipais de Saúde Sexual e Reprodutiva”¹⁰ (2006) que foi elaborado a partir da investigação e reflexão de um grupo de especialistas à procura de um modelo de monitoramento da situação da saúde sexual e reprodutiva em nível municipal e permite que gestores/as municipais tenham acesso a diferentes dados sobre o assunto. O documento trata da construção de diferentes indicadores que possibilitam acompanhamento do impacto das políticas em nível municipal e abarca, sobretudo, duas dimensões de análise: a primeira com um caráter contextual, que contém indicadores sobre a população em geral, a população-alvo e dados de saúde em geral; e a segunda dimensão que trata dos indicadores de saúde sexual e reprodutiva especificamente

divididos em seis temas: (i) prevenção da gravidez e de DST/Aids; (ii) gravidez, pré-natal, parto e puerpério; (iii) ocorrência de DST/aids; (iv) doenças do trato reprodutivo; (v) violência; (vi) disponibilidade e acesso a serviços e insumos.

Vale ressaltar também a importância de os municípios criarem programas intersetoriais que respondam às necessidades de atendimento/ações que fortaleçam política para mulheres e política em direitos humanos. As políticas implementadas por órgãos setoriais – como educação, assistência e saúde – não dão conta isoladamente de uma realidade tão complexa. Para combater e enfrentar as desigualdades, é preciso que ações e programas adotem estratégias da transversalidade na construção das políticas públicas. Portanto, isto implica nova maneira de formular e implementar políticas, que vá além da simples soma de ações isoladas, mas, sim, possam criar novas sinergias entre programas e órgãos setoriais.

“Vale ressaltar também a importância de os municípios criarem programas intersetoriais que respondam às necessidades de atendimento/ações que fortaleçam política para mulheres e política em direitos humanos.”

9. <https://www.unicef.org/brazil/media/12176/file/diretrizes-intersetoriais-para-garantia-de-direitos-sexuais-e-direitos-reprodutivos-prevencao-e-atencao-integral-a-gravidez-de-adolescentes-no-municipio-de-sao-paulo.pdf>

10. <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/indicadores.pdf>

Considerações finais

São muitas as movimentações dos atores e atrizes políticos, sobretudo do movimento feminista, dentro das arenas decisórias nacionais e internacionais visando promover e garantir os direitos sexuais e reprodutivos das pessoas.

Em especial, nas condições atuais em que grupos religiosos e setores conservadores se mobilizam conjuntamente para se oporem à efetivação da agenda de direitos sexuais e reprodutivos sob alegação do combate a

"ideologia de gênero", torna-se fundamental a produção de investigações e formulação de políticas públicas que contribuam para garantia de direitos de toda população. E tomando como princípio que a esfera municipal de governo assume papel de destaque na construção de um ambiente favorável à implementação dos direitos humanos, bem como na redução de desigualdades, o/a gestor/a municipal deve incorporar as questões relacionadas aos direitos sexuais e reprodutivos à formulação e implementação das políticas e, assim, possibilitar efetiva melhoria da condição de vida de seus habitantes.

PÓS-GRADUAÇÃO EM

Gestão Pública aplicada ao Meio Ambiente

Torne-se um especialista em Políticas Ambientais





Atuar de forma crítica e inovadora frente à construção, avaliação e implementação de políticas públicas ambientais.



Abordar e analisar as questões relativas à gestão ambiental de forma integrada às questões socioeconômicas.



Promover e implementar estratégias de gestão ambiental que integrem a conservação ambiental, inclusão social e qualidade de vida.

Mais informações, acesse aqui!



Referências bibliográficas

ABORTION CARE GUIDELINE. Geneva: World Health Organization; 2022.

BRASIL. Constituição (1988). Senado Federal: Brasília, 1988.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Política nacional de atenção integral à saúde da mulher: princípios e diretrizes – Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa. Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - Brasília: 1. ed., 1. reimp. Ministério da Saúde, 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção em Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Cuidando de Adolescentes: orientações básicas para a saúde sexual e a saúde reprodutiva [recurso eletrônico]. – Brasília: Ministério da Saúde, 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Direitos sexuais e reprodutivos na integralidade da atenção à saúde de pessoas com deficiência. – Brasília: Ministério da Saúde, 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Área Técnica de Saúde da Mulher. Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos: uma prioridade do governo– Brasília: Ministério da Saúde, 2005.

CORRÊA, Sonia. Cruzando a Linha Vermelha: questões não resolvidas no debate sobre direitos sexuais, Horizontes Antropológicos, ano 12, nº. 26, Porto Alegre: UFRGS, 2006, p. 101-121.

CORRÊA, S. e ÁVILA, M.B. Direitos Sexuais e Reprodutivos – Pauta Global e Percursos Brasileiros. In: BERQUÓ, E. (org.). Sexo & Vida: Panorama da Saúde Reprodutiva no Brasil. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, p. 17-78, 2003, p. 23.

DECLARAÇÃO E PLATAFORMA DE AÇÃO DA IV CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE A MULHER-Pequim, 1995.

DIRETRIZES INTERSETORIAIS PARA GARANTIA DE DIREITOS SEXUAIS E DIREITOS REPRODUTIVOS, PREVENÇÃO E ATENÇÃO INTEGRAL À GRAVIDEZ DE ADOLESCENTES NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. São Paulo: UNICEF e Prefeitura de São Paulo, 2020.

FIGUEIREDO, P.; e FARIAS, V. 4 em cada 10 abortos legais no Brasil são feitos fora da cidade onde a mulher mora; pacientes percorreram mais de 1 mil km. G1 Globo.com, 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/06/09/4-em-cada-10-abortos-legais-no-brasil-sao-feitos-fora-da-cidade-onde-a-mulher-mora-pacientes-percorreram-mais-de-1-mil-km.ghtml>. Acessado em: 05 de julho de 2022.

INDICADORES MUNICIPAIS DE SAÚDE SEXUAL E REPRODUTIVA / Suzana Cavenaghi (Organizadora). – Rio de Janeiro: ABEP, Brasília: UNFPA, 2006.

LEMOS, Adriana. Direitos sexuais e reprodutivos: percepção dos profissionais da atenção primária em saúde. Revista Saúde Debate | Rio de Janeiro, v. 38, n. 101, p. 244-253, abr-jun 2014.

LOURO, Guacira Lopes. O corpo educado: pedagogias da sexualidade. 2.ed. Tradução dos artigos: Tomaz Tadeu da Silva. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA. Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero. - Genebra, 2007.

VIANNA, Adriana. Direitos e políticas sexuais no Brasil: o panorama atual / Adriana Vianna, Paula Lacerda. – Rio de Janeiro: CEPESC, 2004.

Você conhece a Metodologia de Gestão do ISSQN do IBAM?

A metodologia é uma **estratégia de apoio aos Municípios** para fortalecimento da gestão das receitas próprias, onde o ISSQN é o foco principal, dado a sua tendência de **expansão na economia como um todo**.

Fatores críticos de sucesso:

- Substituição tributária
- Controle e Monitoramento do Simples Nacional
- Parcelamento
- Estimativa
- Intimação e Auto de Infração Eletrônica

[Conheça aqui](#)



ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E DESPESAS COM PESSOAL NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Ivan Barbosa Rigolin*

Resumo: O objetivo aqui é mostrar a relação de gastos com pessoal das Organizações Sociais - OSs e as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Examinam-se as características das OSs, sua presença junto à Administração Pública e os efeitos da legislação na consecução dos objetivos dessas entidades.

Palavras-chave: Pessoal; Gastos com remuneração; Presença das Organizações Sociais.

Considerações iniciais

Ressurge, sob a esfera de influência da Lei das Organizações Sociais - a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1.998 -, o velho tema das *despesas com pessoal*, da forma como foi tratado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2.000.

Considerando-se que as Organizações Sociais são uma instituição de mais de duas décadas em nosso direito, que teve uma trajetória explosivamente ascendente nos seus primeiros anos e a seguir sofreu por diversas razões um visível desgaste institucional junto aos entes públicos, sobretudo àqueles da fiscalização (Ministério Público, Tribunais de Contas, Corregedorias, Ouvidorias, órgãos de controle interno), e dada a dimensão que alcançaram no setor público, as suas dificuldades ou as vicissitudes ocasionais que enfrenta merecem reflexão detida.

Quer as que sofreram desgastes na sua imagem, quer as que não sofreram nenhum deslustre em inúmeras comunidades, o fato é que as OSs se impuseram dentro da organização administrativa de Estados e de Municípios de modo fulminante, praticamente irreversível em muitos casos e dentro de variadas áreas de atuação.

Representaram uma verdadeira revolução institucional no seio de Prefeituras Municipais e de governos estaduais como poucas vezes se testemunhou no passado com relação a qualquer espécie de entidade privada, ou mesmo público-privada.

Constituem – inobstante o referido desgaste em face de gerenciamentos duvidosos assaz de vezes constatados - uma gigantesca e exitosa parceria entre os entes públicos e as empresas privadas prestadoras de serviços e solidamente organizadas em grandes estruturas, as quais como regra *substituem* vastos aparatos estatais que com frequência máxima deixavam imenso a desejar.

Se passou a ser tão vasta a relevância das OSs dentro das administrações locais e regionais, então forçosamente os seus problemas institucionais de certo modo *passam* também a ser públicos, na medida em que envolvem umbilicalmente o interesse dos cidadãos e da sociedade usuária e dependente.

Trata-se de serviços *essenciais* – como saúde, educação, trânsito e transporte, segurança – ou *culturais*, como gestão de parques, teatros,

* *Ivan Barbosa Rigolin: Advogado*

museus, oficinas, cursos e empreendimentos desse matiz, sem os quais o cidadão sobrevive, mas muito mal. Existem ainda outros serviços objetos de OSs, porém são de menor monta.

Os problemas das OSs, se assim é a situação, transbordam o âmbito privado e particular dessas entidades e ganham relevo de verdadeiros impasses públicos ou semipúblicos, merecendo toda atenção e todo cuidado, a todo tempo, pelas autoridades. Sim, porque qualquer (considerável) revés que a OS sofra quase certamente refletirá nos serviços públicos ou de interesse social que presta à população.

O pessoal da OS – resultado da substituição de um quadro pouco eficiente de pessoal por outro igualmente caríssimo, porém mais eficiente segundo o que se costuma relatar - é seguramente o *maior* desses pontos de melindre e de riscos permanentes, dado o seu inigualado montante frente ao das demais despesas da entidade.

Conceituação jurídica

Que juridicamente são as organizações sociais?

Reza a lei que as instituiu, a Lei nº 9.637, de 1998:

Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais *peças jurídicas de direito privado*, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.
(*Inclinado nosso*)

São, portanto, pessoas de direito privado, sociedades particulares e não públicas, e que detêm aquelas qualificações e aquele rol de características elencadas no art. 2º da lei instituidora, como a *natureza social de seus objetivos* relativos à respectiva área de atuação; *finalidade não-lucrativa*, com investimento dos excedentes no desenvolvimento de seus objetivos; no caso de *associação civil*, a *aceitação de novos associados*, na forma estatutária.

Todas essas são características peculiares das empresas privadas, e o toque original das OSs vem dado pelo elencamento de outras facetas como a *previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público* e de membros da comunidade, e também a *obrigatoriedade de publicação anual*, no Diário Oficial da União, dos relatórios financeiros e *do relatório de execução do contrato de gestão*.

Essas últimas características, diferentemente das primeiras, refogem àquelas comuns da iniciativa privada, e indicam a natureza público-privada das OSs. São ambas bastante marcantes:

- a) a participação, no colegiado superior das OSs, de *membros do poder público* é algo inédito na empresa privada;
- b) o fato de a OS celebrar *contratos de gestão* é a mais marcante particularidade dessa instituição. Mistura contrato com gestão pública, a indicar que, mais do que uma simples execução comandada como ocorre nas terceirizações mais encontradas de serviços, é a própria gestão e supervisão de áreas essenciais da administração pública que o ente público entrega à *concepção particular*, com a consequente execução a seguir e por longos anos nos moldes do que foi *particularmente* concebido.

E somente essas duas características das OSs já bastam para *dinamitar* as fronteiras, os limites e a publicística continência das formas anteriores de gestão da coisa pública.

Com seus mais de vinte anos de existência, tratou-se de uma *revolução absoluta* na teoria e na história da administração pública, a tal ponto que se se indagar a certas conhecidas Prefeituras do Estado de São Paulo se teriam condição de dispensar as OSs que lhes prestam serviço nos contratos de gestão, e de retomar os respectivos serviços, a resposta seria uma sonora gargalhada: não têm nem teriam a mais remota condição de fazê-lo.

A novidade da OS, a ser continuamente aperfeiçoada como sem dúvida precisa ser, *veio para ficar*.

Problemas comuns

Se isso é verdade, então os problemas das OSs em atividade nos Estados e nos Municípios *são problemas dos Estados e dos Municípios*.

Não se aplica às OSs a confortável fórmula do *isso não é problema meu*, frequente em muitos contratos tradicionais de serviços e de obras nos quais o contratado desfruta de estudadas margens de segurança operacional e financeira suficientes para protegê-lo das vicissitudes naturais e aleatórias do contrato – sendo que mesmo essas muitas vezes se revelam insuficientes e demandam revisão.

Não. No contrato de gestão é o próprio Estado que entrega uma parte de si mesmo – como conceptor e como executor natural e originário da administração pública - ao particular, com o qual então *divide* a concepção do que a partir de então deverá ser feito.

É evidente que nada cai do céu pronto, nem tem geração espontânea no âmago de nenhuma OS, pois que todas as áreas da administração têm sua longa história, e sua informação sistematicamente acumulada e registrada; mas é que em dados momentos, cada vez mais frequentes, toda essa experiência se revela insuficiente para satisfazer a demanda vertiginosamente crescente de uma população que se multiplica em escala geométrica, e com isso engendra inéditas dificuldades de toda ordem.

O desafio é hercúleo, monumental, e bem logo observou o administrador federal, no que foi seguido pelo legislador, que as formas tradicionais de terceirização de serviços e de grandes empreendimentos periclitavam na sua

eficácia, e que algo bem novourgia naquela guerra sem quartel. Vieram as OSs, e o desafio do momento é fazê-las funcionar bem.

Despesas de pessoal das OSs

Interessa focar a questão das despesas de pessoal das OSs sob o enfoque da Lei de Responsabilidade Fiscal, que reza:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.
§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".
 (Itálicos nossos)

Sobre esse assunto escrevêramos o artigo ‘Serviço terceirizado’ não é, nunca foi, nem jamais será despesa de pessoal – o insólito e absurdo § 1º, do art. 18, da *Lei de Responsabilidade Fiscal*¹, de onde se lê:

“Pelo oposto, agrada-nos significativamente a LRF, apreciada em seu conjunto. Ela contém impropriedades, como dificilmente lei tão vasta e detalhada, sobre assunto tão espinhoso, deixaria de conter; mas o impacto do seu resultado final fazia tremenda falta ao país e ao nosso direito, porém mais ainda à administração pública brasileira e ao cidadão, que paga impostos em demasia sem disso, até hoje, ter enxergado resultado.

Dentre as – poucas, insista-se - imperfeições *ululantes* da LRF destacamos duas, uma teratológica e insalvável - que bem se poderia atribuir ao autor da lei de licitações -, que é o § 1º, do art. 18, e outra (...)

1. Publicado em IOB-DCAP, mar/2.001/15; *Revista Jurídica de Administração Municipal*, mar/2.001/13; *Revista L&C*, ed. Consulex, Brasília, nº 35, maio/2.001; *Doutrina ADCOAS*, nov/2.001; *Revista Licitar Digital*, ano 8, nº 5, nov./04.

O tema de ambos os pontos mencionados, *terceirização de mão-de-obra*, não poderia ser mais momentoso, porém do modo como disposto no § 1º, do art. 18, da LRF, também não poderia ser mais embaraçoso ao aplicador do direito, e com isso mais polêmico no mundo jurídico. Ataques, por conseguinte, a odiosa espécie. (...)

Chama a atenção o § 1º do art. 18, que muda completamente de assunto com relação ao do *caput*, como que para aliviar o impacto daquela importantíssima definição de “despesa total com pessoal”, a qual, em conjunto com a definição de “receita corrente líquida” (LRF, art. 2º, inc. IV), constituem o pilar central da LRF, sobre que toda ela se estrutura.

O sesquipedal dispositivo – o § 1º do art. 18 -, filho malsão e obra de alguém que um importante tributarista falecido denominaria *mendigo do direito*, foi infeliz a mais não poder. Não tem pé nem cabeça, nem faz o menor sentido técnico, jurídico, contábil ou institucional, dentro das categorias existentes. É daqueles que nem a divindade suprema, encarnada, saberia aplicar.

No afã de incluir tudo o que podia no conceito amplo de *despesa com pessoal* - para limitá-la e obrigá-la a diminuir na Administração – o legislador incluiu aquele horrendo § 1º no art. 18 da LRF, para “determinar” uma classificação contábil que num primeiro momento faz rir a qualquer contador, economista, advogado ou administrador, mas que logo após os faz chorar de raiva: a contratação de empresa de limpeza para substituir o trabalho que antes era realizado por servidores públicos, por exemplo, a teor do § 1º passou a ser “outra despesa de pessoal”! É de morder a nuca, como asseverava outro importante jurista de nosso círculo. (...)

Um contrato administrativo de serviço, licitado e firmado entre o poder público e uma empresa de limpeza urbana, quer a LRF que seja classificado como ‘outra despesa de pessoal’! Como seria possível essa façanha?

Como se poderia classificar como se fora despesa com servidores públicos o gasto contratual com uma empresa prestadora de serviço, detentora de um contrato administrativo licitado segundo a lei nacional de licitações e contratos administrativos? Que

tem ou poderia ter uma coisa com outra? Como se poderia processar o milagre, de uma tão absurda e insólita conversão? Se a manobra for viável, também o será, então, classificar contabilmente uma obra como se fora compra de material de consumo, ou classificar como inversão financeira o fornecimento de merenda escolar. A racionalidade é a mesma, ou seja nenhuma.

A despesa com contratos administrativos de serviços é contabilmente classificada (Lei nº 4.320/64) como ‘outros serviços e encargos’, na conta 3.1.3.2, mas nunca, jamais poderia estar significando despesa com pessoal, ou ‘outra despesa com pessoal’, porque se é ‘outra’ isso está a significar que é efetivamente despesa com pessoal.

Outra possibilidade de classificação contábil de um serviço prestado por terceiro é pela conta 3.1.3.1 – remuneração de serviços pessoais, como é o caso do pagamento a pessoa eventualmente contratada para um serviço específico na condição de autônomo, sem vínculo empregatício, em outro contrato regido também pela lei de licitações; mas isso não é ‘outra despesa de pessoal’ nem aqui em nosso país nem na residência do demônio de sete barbas da Mesopotâmia, nem nunca o será – e não é preciso ser Contador para sabê-lo, pois que salta aos olhos do mais jejuo profissional da Administração pública a tremenda impropriedade pretendida pela LRF nesse infausto momento. (...)

Não fora este apontado absurdo, o § 1º, do art. 18, da LRF, ainda contém outra pérola da inidoneidade conceitual: ‘contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos’.

Já se inicia o erro por se separar servidor público de empregado público, como se esses não fossem servidores públicos; mas tal batatada não é o que mais importa.

Trata-se, aquele acima, não apenas de um conceito difuso ou indeterminado, daqueles

que abundam em certas áreas do direito e que nas leis têm seu compreensível papel, mas de um autêntico conceito *indeterminável*, sem a mais remota possibilidade de ser objetivado ou reduzido a alguma fórmula compreensível e constante.

Ninguém sabe, nem pode saber, nem jamais poderia pretender saber com certeza - a não ser que a Administração declarasse expressamente que 'este é um contrato de terceirização de mão-de-obra para substituir servidores públicos' - quando se estaria diante de um contrato de serviço celebrado para substituir servidores.

Em primeiro lugar, porque não existe nenhum serviço, dos 'terceirizáveis' - termo ridículo, e que como tudo que é ridículo dissemina-se no Brasil em um piscar de olhos como a peste - que precise ser realizado por servidores públicos, já que podem ser executados tanto pelos servidores quanto por terceiros contratados. São serviços passíveis de 'terceirização' todos os que não sejam exclusivos de Estado, como são exclusivos a magistratura, o Ministério Público, a diplomacia ou a tributação, por exemplo.

Quanto a todos os demais serviços - infinitos em número - inexistem qualquer um que precise ser contratado 'em substituição de servidores', simplesmente porque os servidores *jamais precisariam ter prestado aqueles serviços*, porque eles jamais foram privativos de servidores. Exemplificando, o serviço de vigilância, ou o de manutenção de equipamento, ou o de transporte de carga, ou o de limpeza de próprios públicos, ou o de elaboração de merenda escolar, ou o de vigilância patrimonial, nenhum deles é privativo de servidor público, podendo todos ser prestados tanto por servidores quanto por terceiros sob contrato administrativo.

Como, então, falar em 'terceirização de mão-de-obra para substituição de servidores' ?"

Continuação do conceito

Mantemos todas essas palavras e essas conclusões para o presente caso das Organizações Sociais.

OS não significa apenas uma terceirização comum, mas significa muito mais do que isso. Na terceirização usual o poder público apenas contrata, por exemplo, serviços à empresa que vença a licitação. Concebe todo o objeto com seus detalhamentos, dá todas as diretrizes, fiscaliza a execução e com muita frequência interfere pontualmente nos passos do contratado.

Na OS o panorama é bem distinto, porque equivale - figurativamente - a uma *abdicação* de poder, e de concepção e de gestão públicas, do poder público para o particular dirigente da OS, ainda que essa direção seja compartilhada com autoridades públicas. Mas é muitíssimo mais, o *contrato de gestão* celebrado com uma OS, que um contrato de terceirização de serviço que se celebra a todo dia e a toda hora nas comunidades brasileiras.

Observem-se sempre, portanto, tais essenciais e cruciais diferenças de escopo, de propósito, de dimensão, de abrangência e de essencialidade.

A título de conclusão

Seja como for, transporta-se para o caso das OSs o raciocínio acima exposto, que inadmite a previsão legislativa (LRF, art. 18, § 1º), de que "despesas que visem substituir servidores públicos" devem ser tidas como *outras despesas de pessoal*. A Lei de Responsabilidade Fiscal transformou-se em lei de classificação contábil, e enfiou os pés pelas mãos.

Se essa absurda regra valer, então as despesas da OS com seu pessoal serão *outras despesas de pessoal* do ente público que celebrou o contrato de gestão com a OS. Despesas que não são do ente público, mas da entidade que ele contratou, então passam a ser dele ... nesta indigência institucional!

Ora, se um dos principais motivos de o ente público contratar gestão pública com uma OS, ou mesmo de se terceirizar simplesmente algum serviço, é o de não mais correr o risco de arcar com as *pavorosas* e frequentemente injustas condenações trabalhistas que somente existem no Brasil, então o § 1º do art. 18 da LRF,

se aplicado – tanto a empresas comuns quanto a OSs – desfaz e arrebenta toda aquela garantia que a terceirização, ou o contrato de gestão, visa proporcionar ao ente público: escapar de condenações trabalhistas, verdadeira tragédia tupiniquim ou *jabuticaba*.

Se se permite recomendar algo aos entes de fiscalização das contas públicas, é exatamente isso: não computar os gastos com o pessoal das OSs contratadas pelo poder público como despesas de pessoal do mesmo ente contratante,

sejam “outras despesas de pessoal”, sejam “novas despesas de pessoal” ou sejam o diabo que forem, criação doentia e malsã de algum péssimo legislador que conseguiu *enfiar* o § 1º no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

E não impressiona nem comove a conhecida e comodista tendência de a fiscalização prestigiar a letra daquele, muito respeitosa, imundo § 1º. Errar é próprio da espécie humana – porém acreditemos que ninguém pode errar para sempre.

Conheça os cursos autoinstrucionais da Faculdade IBAM

- Gestão de Pessoas
- Processo e Técnica Legislativa
- Gestão do Sistema de Iluminação Pública
- Políticas Públicas e Governo Local
- Gestão Tributária Municipal
- O Vereador e a Câmara Municipal
- Organização do Governo Municipal

Para mais informações sobre a Faculdade IBAM

[Clique aqui](#)

Faculdade **ibom**

A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O REFLEXO NO ÂMBITO DO DIREITO ELEITORAL

Mauro Roberto Gomes de Mattos*

Resumo: Este artigo discorre a respeito da influência da legislação de improbidade legislativa sobre o direito eleitoral. Aborda as falhas antes existentes e mostra como deve ser interpretado o texto hoje vigente, inclusive no que respeita às ações agora transitando.

Palavras-chave: Improbidade administrativa; Definição de ato; Julgamento; Aplicação das leis.

Do direito eleitoral e a nova disciplina legal da improbidade administrativa

O sistema de responsabilização por ato de improbidade administrativa teve grandes alterações com o advento da Lei nº 14.230/2021, que buscou corrigir as falhas legislativas constantes da redação inaugural da Lei nº 8.429/92.

A maior falha da redação inicial da Lei nº 8.429/92, em nosso entendimento, estava ligada aos comandos abertos da norma, que ao não definir o núcleo do tipo do ato de improbidade administrativa permitia que o intérprete pudesse manejar ações de improbidade voltadas contra atos ilegais, sem a demonstração de má-fé ou de desonestidade praticados por parte do agente público.

A partir do momento em que não havia uma normatização técnica sobre o tema, tudo, ou quase tudo, poderia ser considerado como ato de improbidade administrativa, até aquele que era precedido de boa-fé.

Essa grave **falha legislativa** causou muito desconforto para agentes públicos ou políticos incluídos em polos passivos de demandas que envolvem ato de improbidade, pelo simples fato de serem ordenadores de despesas ou possuírem cargo de direção ou de chefia de órgãos públicos.

Na verdade, esse excesso de judicialização de todo e qualquer ato público, sem o devido critério, em face do já citado defeito legislativo, levou ao que se denominou um verdadeiro **“apagão das canetas”**, onde o agente público bem-intencionado não aceitava a ascensão em sua carreira, para não ser alçado à condição de réu em ação de improbidade, sem ter praticado ato de desonestidade ou má-fé.

Não suportando mais tal anomalia jurídica, o legislador viu-se na necessidade de alterar os equívocos detectados na redação inicial da Lei nº 8.429/92. Inicialmente, para tanto, foi constituída uma Comissão de Especialistas na matéria, presidida pelo Min. Mauro Campbell Marques, da qual tive a honra de participar, com a incumbência de esboçar ideias construtivas para a alteração da legislação, com a participação da sociedade em inúmeras audiências públicas.

Feito o primeiro esboço da matéria pelo aludido Comissão, o estudo foi encaminhado para o Deputado relator do respectivo Projeto de Lei, que após algumas alterações apresentou o texto

* **Mauro Roberto Gomes de Mattos:** Advogado no Rio de Janeiro – RJ, Vice-Presidente do Instituto Ibero Americano de Direito Público – IADP, Membro da Sociedade Latino-Americana de Direito do Trabalho e Seguridade Social, Membro do IFA – International Fiscal Association, Conselheiro efetivo da Sociedade Latino-Americana de Direito do Trabalho e Seguridade Social.

promulgado pela Lei nº 14.230/2021, alterando quase que por completo a redação inicial da Lei de Improbidade Administrativa.

Inicialmente, é de se destacar que o legislador foi feliz em deixar explícito que somente as condutas dolosas é que irão tipificar os atos de improbidade descritos nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92 (§ 1º, art. 1º).

Sendo considerado dolo, para fins de improbidade, “a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts 9º, 10 e 11 dessa Lei, não bastando a voluntariedade do agente” (§ 2º, do art. 1º, da Lei nº 8.429/92).

Agora, o mero exercício da função ou desempenho de competências, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa, em face do disposto do § 3º, do artigo 1º, da Lei nº 8.429/92.

Alterada de forma substancial a Lei de Improbidade Administrativa, o legislador optou por determinar também expressamente a aplicação dos princípios constitucionais do direito sancionador (§ 4º, art. 1º), sendo certo que um dos princípios constitucionais do direito sancionador é a retroatividade da lei mais benéfica (art. 5º, XL, da CF).

Tal discussão jurídica está aguardando o julgamento do Tema nº 1.199/STF, que trata da aplicação retroativa das alterações da Lei de Improbidade, mais precisamente sobre a prescrição intercorrente e a necessidade do dolo no caput dos arts. 10 e 11, da Lei nº 8.429/92.

O relator do referido Tema nº 1.199/STF, Ministro Alexandre de Moraes, no dia 22/4/22, acolheu embargos de declaração opostos pelo Procurador Geral da República em face da decisão monocrática que determinou a suspensão do processamento dos Recursos Especiais nos quais suscitada, ainda que por simples petição, a aplicação retroativa da Lei nº 14.230/2021, para determinar a suspensão do prazo prescri-

cional nos processos com repercussão geral reconhecida no Tema nº 1.199/STF.

Delimitado o tema ao artigo aqui proposto, impende deixar explícito que uma das relevantes situações que irá refletir no direito eleitoral é o enriquecimento ilícito do agente público, que era presumida no inc. VII, do art. 9º, da Lei nº 8.429/92, segundo interpretação jurisprudencial, e agora não pode mais ser presumido, pois na ação de improbidade não se aplica a imposição de ônus da prova ao réu, na forma dos § 1º e 2º do art. 373, do CPC (**§ 19, II, art. 17, da Lei nº 8.429/92**).

Sendo causa de inexigibilidade, é importante destacar que a imposição do ônus da prova é do autor da ação de improbidade, que deverá deixar explícito (provado) que o enriquecimento ilícito do agente público, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda, decorreu da prática de ato omissivo ou comissivo no exercício ou em decorrência do vínculo público.

Não basta a alegação do poder público de que há desproporcionalidade da evolução do patrimônio ou da renda do agente público, devendo ser provado, pois não se pode mais condenar sem produção das provas tempestivamente especificadas (§ 10-E, II, Art. 17, da Lei nº 8.429/92).

Também em boa hora, o artigo 10, da Lei nº 8.429/92, estabelece que o ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário, por ação ou omissão, deve ser doloso, desaparecendo a figura da culpa, prevista na redação inicial do citado artigo.

Além do dolo, deve ser efetiva e real a perda patrimonial (prejuízo) do ente de direito público, deixando de ser admitido o dano *in re ipsa*, até então admitido pela jurisprudência, quando era frustrada uma licitação, dentre outras situações legais.

Outra alteração relevante foi inerente ao art. 11, da Lei nº 8.429/92, que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os

princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por condutas taxativas, descritos nos incisos subsequentes do aludido artigo.

Na hipótese do art. 11, da Lei nº 8.429/92, não há mais a sanção de perda da função pública ou suspensão dos direitos políticos (inc. III, do art. 12, da Lei nº 8.429/92).

No que tange ao Direito Eleitoral, a Lei nº 14.230/2021, que revogou e alterou dispositivos legais da Lei nº 8.429/92, possui reflexo direto no tema das inelegibilidades, estabelecidas no inciso I, alíneas “g” e “l”, do artigo 1º, da Lei Complementar nº 64/1990, assim descritos:

“Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

(...)

g- os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;

(...)

l) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena;”

Como visto, o inciso I, alínea “l”, do artigo 1º, determina que estão inelegíveis aqueles que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, **por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito**, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena,

o que significa dizer **que os que forem condenados por dolo genérico estariam fora do contexto *sub oculis***.

Isso porque, pela retroatividade das alterações da Lei nº 8.429/92 (art. 1, § 4), não será permitido ao judiciário eleitoral reconhecer inelegíveis os condenados por dolo genérico com base na redação inaugural da citada lei.

Assim, a atual redação da Lei nº 8.429/92 exige a prática de dolo direto e não eventual, bem como aqueles que foram condenados sem o devido exame do elemento subjetivo, situação concreta da hipótese de ausência de fundamentação adequada. Essas alterações impactam de forma permanente o Direito Eleitoral, quando forem decididos os processos de impugnações de candidaturas.

Os processos de impugnação de uma candidatura eleitoral devem seguir o plasmado da Lei da Ficha Limpa e de toda a legislação aplicável, para que se permita o registro daqueles em que cumpram os requisitos legais, e que se negue o registro para aqueles que não consigam demonstrar que estão aptos para serem votados, em face dos impedimentos criados pelo legislador, para evitar que políticos desonestos e ímprobos sejam candidatos.

Em face da nova ordem legal estabelecida na Lei nº 8.429/92, não estaria a Justiça Eleitoral decidindo sobre o acerto ou desacerto das decisões proferidas por outros órgãos do Judiciário ou dos Tribunais de Contas, consoante determinado pela Súmula nº 41/TSE, **mas objetivamente analisando a causa de inelegibilidade a que alude a atual redação da Lei de Improbidade Administrativa, com a redação que lhe deu a Lei nº 14.230/2021.**

Também não haverá a incidência do § 7º, do artigo 73 da Lei nº 9.504/97, em qualquer das hipóteses previstas como ato de improbidade na modalidade “violação a princípios”, uma vez que foi explicitamente revogada pela Lei nº 14.230/2021, que suprimiu o inciso I, do artigo 11, da Lei nº 8.429/92.

Da mesma forma, a absolvição criminal em ação que se discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação de improbidade administrativa, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no artigo 386, do CPP (§ 4º, art. 21, da Lei nº 8.429/92).

Em outras palavras, como agora há a repercussão plena de uma absolvição penal, julgada por órgão colegiado independentemente da fundamentação, se os fatos forem os mesmos, a ação de improbidade, mesmo em fase de execução do julgado, **terá a sua tramitação interrompida, em face da impossibilidade da prática do bis in idem, segundo o disposto do § 4º, do artigo 21, da Lei nº 8.429/92.**

Assim sendo, em face da unidade de direito, os mesmos fatos julgados em um órgão colegiado criminal, no caso da absolvição, possuem o condão de impedir o trâmite da Ação de Improbidade, inclusive em fase de execução/cumprimento de sentença, em prol do princípio do non bis in idem.

Essa situação concreta impactará no direito eleitoral, que ao cumprir o que vem estatuído no § 4º, do art. 21, da Lei nº 8.429/92, terá que se utilizar da absolvição criminal como balizador, impedindo que o título judicial condenatório na ação de improbidade, baseado em norma revogada ou alterada, tenha reflexo negativo no registro da candidatura, se os fatos forem os mesmos.

Da inexigibilidade do título judicial baseado em preceito inexistente na nova lei de improbidade administrativa

A questão relativa às execuções/cumprimentos de sentença em curso baseadas em títulos judiciais transitados em julgado sob a égide da antiga redação da Lei nº 8.429/92 merece profunda reflexão, haja vista que a Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, publicada no D.O. de 26/10/2021, alterou SUBSTANCIALMENTE a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº

8.429/92), entrando em vigor imediatamente, na data de sua publicação.

O § 4º, do Artigo 1º, da Lei nº 8.429/92, incluído pela Lei nº 14.230/2021, determina a aplicação ao sistema da improbidade dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador, restando assim grafado:

“Art. 1º - O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta lei.

(...)

§ 4º - Aplica-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.”

(grifamos)

Ora, **quanto às normas de natureza processual, não remanescem maiores dúvidas quanto à aplicação imediata da atual Lei de Improbidade Administrativa aos processos em curso, que deverão se adaptar às inovações normativas na forma do Artigo 14 do Código de Processo Civil, e, por analogia, do Artigo 2º do Código de Processo Penal, que preveem a aplicação imediata de norma processual aos processos em curso.**

Assim, resta absolutamente indubitosa a aplicação imediata das alterações introduzidas pela nova Lei nº 14.230/21 na redação original da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) aos processos em curso, **inclusive àqueles em fase de execução/cumprimento de sentença**, mormente pelo fato de que se aplicam ao sistema disciplinado na referida lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador, **que preconiza a retroatividade da lei mais benéfica.**

Pois bem, o § 1º, do Artigo 525, do Código de Processo Civil, estabelece as matérias que poderão ser arguidas por meio de Impugnação do Cumprimento de Sentença, e, entre elas, contempla em seu inciso III a INEXIGIBILIDADE DO TÍTULO ou INEXIGIBILIDADE DA OBRIGAÇÃO, verbis:

“Art. 525. Transcorrido o prazo previsto no art. 523 sem o pagamento voluntário, inicia-se o prazo de 15 (quinze) dias para que o executado, independentemente de penhora ou nova intimação, apresente, nos próprios autos, sua impugnação.

§ 1º Na impugnação, o executado poderá alegar:
(...)

III - inexecuibilidade do título ou inexigibilidade da obrigação;”

Por sua vez, o § 12, do referido Artigo 525, do Código de Processo Civil, estabelece que se considera inexigível a obrigação reconhecida em título executivo judicial fundado em lei ou ato normativo declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, litteris:

§ 12. Para efeito do disposto no inciso III do § 1º deste artigo, considera-se também inexigível a obrigação reconhecida em título executivo judicial fundado em lei ou ato normativo considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, ou fundado em aplicação ou interpretação da lei ou do ato normativo tido pelo Supremo Tribunal Federal como incompatível com a Constituição Federal, em controle de constitucionalidade concentrado ou difuso.

A intenção do legislador processual, ao introduzir o preceito de lei acima transcrito, **era exatamente impedir a execução das sentenças transitadas em julgado, proferidas com base em leis declaradas posteriormente inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, ou seja, IMPEDIR QUE O TÍTULO JUDICIAL BASEADO EM LEI RETIRADA DO ORDENAMENTO JURÍDICO POSSA PRODUZIR SEUS EFEITOS.**

E o Supremo Tribunal Federal, quando suscitado sobre a constitucionalidade do § 1º, do Artigo 741, do CPC/73, cujas disposições foram repetidas pelo § 12, do Artigo 525 do atual Código de processo Civil, assim entendeu:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 475-L, § 1º, e art. 741, parágrafo único, da Lei 5.869/1973 – anterior Código de Processo Civil. 2. Inexequibilidade de título judicial transitado em julgado quando fundamentado em norma declarada in-

constitucional pelo Supremo Tribunal Federal. 3. Constitucionalidade. 4. Precedentes. ADI 2.418, rel. Min. Teori Zavaski, DJe 17.11.2016, e RE-RG 611.503, rel. Min. Teori Zavascki, redator para acórdão Min. Edson Fachin, DJe 19.3.2019. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.”

(ADI 3740, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-262 DIVULG 29-11-2019 PUBLIC 02-12-2019)

Assim, por analogia, tal princípio DEVE SER TAMBÉM APLICADO COM RELAÇÃO ÀS NORMAS REVOGADAS OU SUPRIMIDAS DO ORDENAMENTO LEGAL, como aquelas implementadas pelas alterações da Lei nº 8.429/92, produzidas pela Lei nº 14.230/21.

Na prática, não há diferença entre um preceito de lei declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, e um preceito revogado/suprimido/alterado por lei posterior, haja vista que, em ambos os casos, não mais produz efeitos a norma primitiva no mundo jurídico.

Portanto, a sentença judicial proferida em Ação de Improbidade Administrativa, transitada em julgado, baseada em preceitos revogados/suprimidos/alterados da Lei nº 8.429/92 (pela Lei nº 14.230/21), não poderá ser executada diante da total inexigibilidade do título.

E não há que se falar, sequer, em Ação Rescisória, devendo a execução/cumprimento de sentença de título judicial baseado em preceito revogado/suprimido/alterado da Lei nº 8.429/92 ser impugnada com fulcro no inciso III, do § 1º e § 12, do Artigo 525, do Código de Processo Civil, em razão da própria interpretação do Supremo Tribunal Federal sobre a questão.

Vale lembrar que, com relação à retroatividade das disposições da Lei 14.230/2021, que alterou a Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), **mais precisamente sobre à**

aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente, bem como no tocante à necessidade da presença do elemento subjetivo (dolo) para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no Artigo 10 da referida lei, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reconheceu a repercussão geral da controvérsia nos autos do ARE 843.989/PR, afetado como o Tema nº 1.199, que restou assim ementado:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. LEI 14.230/2021. APLICAÇÃO RETROATIVA DAS DISPOSIÇÕES SOBRE O DOLO E A PRESCRIÇÃO NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.

1. Revela especial relevância, na forma do art. 102, § 3º, da Constituição, a definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.

2. Repercussão geral da matéria reconhecida, nos termos do art. 1.035 do CPC. Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada”.

(STF, ARE 843.989/PR, Pleno, julgamento em 24/02/2022, Relator: Min. Alexandre de Moraes).

Por outro flanco, em decisão monocrática, o i. Ministro ALEXANDE DE MORAES determinou a suspensão dos Recursos Especiais nos quais suscitada a aplicação retroativa da Lei nº 14.230/21, verbis:

“Trata-se de Recurso Extraordinário no qual reconhecida a repercussão geral do debate relativo à: definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente”. (julgado em 25/2/2022, Tema 1199).

O art. 1.035, § 5º, do Código de Processo Civil, por sua vez, dispõe que, “reconhecida a repercussão geral, o relator no Supremo Tribunal Federal determinará a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional”.

(...)

Não obstante, simples pesquisa na base de dados do Superior Tribunal de Justiça revela que proliferaram os pedidos de aplicação da Lei 14.230/2021 em processos na fase de Recurso Especial, já remetidos ao Tribunal da Cidadania pelos Tribunais de origem.

Assim, considerando que tais pleitos tem como fundamentos a controvérsia reconhecida na repercussão geral por essa SUPREMA CORTE, recomendasse, também, o sobrestamento dos processos em que tenha havido tal postulação, com a finalidade de prevenir juízos conflitantes.

Por todo o exposto, além da aplicação do artigo 1.036 do Código de Processo Civil, DECRETO a SUSPENSÃO do processamento dos Recursos Especiais nos quais suscitada, ainda que por simples petição, a aplicação retroativa da Lei 14.230/2021”.

(...)”

Assim, diante da reconhecida repercussão geral no ARE 843.989/PR, que perquire a retroatividade da Lei nº 14.230/2021 em questões relevantes para o julgamento das ações de improbidade em curso – prescrição intercorrente e o dolo como elemento do ato de improbidade –, conclui-se que a decisão definitiva a ser adotada pelo excelso Supremo Tribunal Federal terá indúvidoso efeito sobre as ações de improbidade em curso, inclusive aquelas em fase de execução/cumprimento de sentença.

Conclusão

Conclui-se que a Lei nº 14.230/2021, que modificou a Lei nº 8.429/92, possui aplicação imediata nas ações em curso, inclusive nas execuções/cumprimentos de sentença, com inegáveis reflexos diretos nas penalidades afetas ao Direito Eleitoral.

Parecer

A submissão dos pedidos de informações formulados pela CPI aos fundamentos da LGPD

Fabienne Oberlaender Gonini Novais*

Ementa

CPI. Pedido de informação ao Executivo. Dados pessoais sensíveis. LGPD.

Consulta

Determinada Câmara indaga:

“Gostaria de saber se Comissão Parlamentar de Inquérito pode requerer lista de presença de alunos do ensino básico, assinada pelo diretor, de todas as escolas públicas municipais para averiguar a quantidade de faltas e o período? Não estaria ferindo o princípio do sigilo das informações previsto na CF?”

Parecer

No âmbito municipal, é a Lei Orgânica Municipal o diploma hábil para prever e disciplinar a função fiscalizadora da Câmara (art. 29, XI), respeitadas as diretrizes estabelecidas pela própria Constituição Federal (art. 29, *caput*, parte final). A esse respeito, convém esclarecer que o Poder Executivo, representado pelos seus Secretários, não está sujeito a pedidos de informação extemporâneos, feitos sem rigorosa observância das normas legais (LOM) e regimentais. Isso porque o controle do Executivo não é exercido pelo Vereador, isoladamente, mas por toda Casa Legislativa.

A propósito, colacionamos o magistério de Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

Ao plenário cabe deliberar sobre os pedidos de informações ao prefeito e de seu comparecimento à Câmara para prestar esclarecimentos sobre a administração. A deliberação aprovada deverá indicar com precisão e clareza os assuntos sobre os quais a Câmara deseja informações ou esclarecimentos, pois o Chefe do Executivo não está obrigado a discorrer sobre sua gestão em geral, mas sim sobre aspectos determinados da administração ou sobre certos

negócios municipais individualizados. A lei orgânica geralmente estabelece condições e prazo para o atendimento desses pedidos; mas se não o fizer caberá ao plenário discernir o que é matéria de interesse do Legislativo e fixar um prazo razoável para a resposta do prefeito, evitando solicitações impertinentes e muitas vezes inatendíveis, por absurdas ou ilegais. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 653) (Grifo nosso).

Os pedidos de informações, apesar de possibilitarem ao Legislativo a fiscalização e o controle dos atos praticados pelo Executivo, devem ser dirigidos aos Secretários Municipais, por ser esta a sistemática gizada no texto constitucional (art. 49, X, c/c art. 50), senão vejamos:

O requerimento de informação sobre *fato sujeito à fiscalização* da Câmara é o de eficácia mais rápida, pois obriga a administração, pelos seus secretários, a prestar esclarecimento em quinze dias. **O requerimento não é nunca dirigido ao Prefeito.** (GODOY, Mayr. *A câmara municipal e*

* **Fabienne Oberlaender Gonini Novais:** Advogada e Assessora jurídica do IBAM.

Endereço eletrônico: fabienne.novais@ibam.org.br

seu regimento interno. 5. ed. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2008. p. 46) (Grifo nosso).

Contudo, apesar de parte da doutrina, assim como este Instituto prezar por tal sistemática constitucional, a jurisprudência pátria tem admitido, de forma implícita, que o pedido de informação oriunda da Casa Legislativa seja dirigido **diretamente ao Prefeito**, como se pode observar dos julgados colacionados ao final deste parecer.

Frise-se que os pedidos de informações solicitados pela Câmara Municipal ao Poder Executivo não podem ser próprios dos vereadores, considerados individualmente, mas sim **em nome do Poder Legislativo**, como já salientado, e conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal exposto abaixo:

Do relevo primacial dos ‘pesos e contrapesos’ no paradigma de divisão dos poderes, segue-se que à norma infraconstitucional – aí incluída, em relação à Federal, a Constituição dos Estados-membros –, não é dado criar novas interferências de um Poder na órbita de outro que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental da República. **O poder de fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é outorgado aos órgãos coletivos de cada Câmara do Congresso Nacional, no plano federal, e da Assembleia Legislativa, no dos Estados; nunca, aos seus membros individualmente, salvo, é claro, quando atuem em representação (ou apresentação) de sua Casa ou comissão.** (ADI 3.046, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 15-4-2004, Plenário, DJ de 28-5-2004.) (Grifo nosso).

Ao solicitar informações, deve a Câmara observar, entre outros, **o princípio da razoabilidade** (CF, art. 37, *caput*) e prezar pelo bom senso, de modo a evitar ônus excessivo para a Administração Municipal. Do contrário, além de contraproducente, tais intervenções afrontariam outro princípio constitucional: o da eficiência (art. 37, *caput*), segundo o qual os atos administrativos devem objetivar a máxima eficiência com o menor custo possível. Em tais situações, sustenta o IBAM que o Poder Executivo, de forma fundamentada, pode até mesmo negar-se a atendê-los, sem que fique

caracterizada infração político-administrativa ou mesmo crime de responsabilidade.

No que diz respeito a CPI, temos que esta é destinada a investigar fato determinado de relevante interesse para a vida pública e possui poderes de investigação equiparados aos das autoridades judiciais. Desta forma, embora possível o envio de requerimentos de informações ao Poder Executivo, por ser mecanismo de controle assegurado pela Constituição Federal, conclui-se que tal pedido deve ser feito nos estritos limites fixados pela Lei Orgânica Municipal e pelo Regimento Interno, diplomas que não foram acostados a esta consulta. Nessa esteira, importante aduzir sobre a necessidade de os pedidos de informação serem objetivos, sob pena de constituir indevida devassa nas atividades administrativas a cargo do Poder Executivo.

De outro lado, não se pode ignorar as determinações da Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD (Lei nº 13.079/2018), em vigor desde 26/08/2020, com objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural, se aplica a todos os entes da federação, o que inclui os Municípios, conforme disposição do art.1º, *caput* e parágrafo único da LGPD:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o **tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais**, por pessoa natural ou **por pessoa jurídica de direito público** ou privado, com o **objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.**

Parágrafo único. **As normas gerais contidas nesta Lei** são de interesse nacional e **devem ser observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.** (Incluído pela Lei nº 13.853, de 2019) (Grifo nosso).

A LGPD tem como fundamentos, de acordo com o art.2º: I - o respeito à privacidade; II - a autodeterminação informativa; III - a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião; IV - a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem; V - o desenvolvimento

econômico e tecnológico e a inovação; VI - a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e VII - os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais.

O art.6º da LGPD, por sua vez, determina que as atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa fé e os princípios que elenca:

Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a **boa-fé** e os seguintes **princípios**:

I - **finalidade**: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades;

II - **adequação**: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento;

III - **necessidade**: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados;

IV - **livre acesso**: garantia, aos titulares, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais;

V - **qualidade dos dados**: garantia, aos titulares, de exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados, de acordo com a necessidade e para o cumprimento da finalidade de seu tratamento;

VI - **transparência**: garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos

agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial;

VII - **segurança**: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão;

VIII - **prevenção**: adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais;

IX - **não discriminação**: impossibilidade de realização do tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos;

X - **responsabilização e prestação de contas**: demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas. (Grifo nosso).

Desta maneira, o tratamento de dados pelo Poder Público deverá se pautar nos postulados acima, principalmente, a finalidade, a adequação e a necessidade, de modo que não venha a expor desnecessariamente cidadãos e/ou servidores públicos.

Isto posto, concluímos a presente consulta no sentido de (i) a CPI tem o poder de requisitar informações do Poder Executivo a respeito da quantidade de faltas de alunos do ensino básico das escolas públicas municipais em determinado período, desde que observadas os estritos limites fixados pela Lei Orgânica Municipal e pelo Regimento Interno e (ii) que o Executivo ao dar acesso a tais informações o faça com fundamento nos arts. 2º e 6º da LGPD.

Livraria do IBAM

- Administração Municipal
- Direito Municipal
- Contabilidade Pública
- Orçamento Público
- Planejamento Urbano
- Meio Ambiente
- Concursos Públicos



Conheça

Parecer

A Câmara Municipal pode sofrer dano moral?

Priscila Oquioni Souto*

Ementa

Ofensas perpetradas por cidadão contra a Casa Legislativa. Manejo de ação visando retratação. Considerações.

Consulta

Relata o consulente que determinado munícipe imputou expressão ofensiva à Casa Legislativa e violou a imagem de vereadores.

Em assim sendo, indaga acerca da possibilidade do manejo pela Câmara Municipal de ação de obrigação de fazer buscando retratação.

A consulta não veio documentada.

Parecer

Inicialmente, cumpre deixar consignado que a Constituição Federal cogita da liberdade de expressão no seu art. 5º, inciso IV, cujo teor dispõe ser livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato. Adiante, o legislador constituinte, no art. 220 da Lei Maior, assevera que a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição.

Neste ponto, vale destacar que se incluem na liberdade de expressão faculdades diversas, tais como a comunicação de pensamentos, ideias, informações e de expressões não verbais. Assim, a liberdade de expressão tutela toda e qualquer opinião, convicção, comentário, avaliação ou julgamento acerca de qualquer assunto ou pessoa.

Não obstante, não se pode relegar o fato de que não há no Direito pátrio um direito absoluto, havendo sempre limites nos demais direitos fundamentais constitucionalmente previstos e, no caso em tela, há de se considerar o direito de imagem e demais direitos da personalidade. As

colisões entre os direitos fundamentais e com outros valores constitucionais têm sido objeto de amplo debate e estudo tanto na doutrina mais moderna, quanto na jurisprudência dos Tribunais pátrios, precipuamente nos Tribunais Superiores.

Feito este introito, vale examinar a questão tanto no âmbito da responsabilidade civil, bem como sob as óticas dos agentes políticos ofendidos e da instituição a quem eles representam.

Pois bem, no que tange à esfera cível, sob a ótica dos agentes políticos eventualmente atingidos pelas imputações ofensivas, não há maiores discussões, visto que a tutela dos direitos da personalidade (art. 11 e seguintes do Código Civil) ensejam sem sombra de dúvidas a indenização pelo dano moral experimentado, que deverá ser perquirida pelos próprios agentes e às suas expensas.

* **Priscila Oquioni Souto**: Advogada e Assessora jurídica do IBAM.

Endereço eletrônico: priscila.oquioni@ibam.org.br

Neste ponto, cumpre deixar consignado que é assente nesta Consultoria Jurídica o entendimento segundo o qual a defesa à expensas do ente público dos agentes políticos somente será factível quando os atos impugnados forem praticados exclusivamente no interesse do ente público, tal como em virtude de um projeto de lei apresentado ou da solicitação de pedido de explicações. Por outro lado, caso se trate da defesa de um ato pessoal perpetrado por tais agentes, não se afigura legítima a defesa às custas do erário.

Por outro lado, mais delicada apresenta-se a situação que envolve a reparação por danos morais em favor da Câmara Municipal, órgão do Poder Legislativo. Nessa esteira, há entendimento pacífico no âmbito do STJ no sentido de que assiste à pessoa jurídica o direito de ser resguardada a sua credibilidade e respeitabilidade, quando seu bom nome, reputação ou imagem forem atingidos no meio social por algum ato ilícito.

Nesse sentido o teor da Súmula nº 227 do STJ: ***"A pessoa jurídica pode sofrer dano moral"***.

Por conseguinte, a caracterização de dano moral em favor da Câmara Municipal (assim como na caracterização da Câmara Municipal como sujeito passivo de crime contra honra) dependerá em cada caso concreto das imputações feitas diretamente a este órgão e não aos vereadores.

Assim, exsurge para o ofensor a obrigação de reparar os danos morais. Aqui, compete alertar que a Câmara Municipal não constitui pessoa jurídica, mas um órgão dela integrante. Acerca do tema, vale registrar que os órgãos, como a Câmara Municipal, são centros de competência autônomos despersonalizados instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem. Trata-se da adoção da Teoria do Órgão, de Otto Gierk.

Entretanto, a jurisprudência tem admitido capacidade judiciária dos órgãos tão somente para a defesa das prerrogativas que lhe são

inerentes, sendo entendimento assente na jurisprudência pátria que tal capacidade judiciária dos órgãos públicos não se sustenta nas ações de cunho meramente patrimonial. Nesta toada, colacionamos excerto do seguinte julgado prolatado no âmbito do STJ:

A Câmara Municipal não tem legitimidade para propor ação com objetivo de questionar suposta retenção irregular de valores do Fundo de Participação dos Municípios. Isso porque a Câmara Municipal não possui personalidade jurídica, mas apenas personalidade judiciária, a qual lhe autoriza tão somente atuar em juízo para defender os seus interesses estritamente institucionais, ou seja, aqueles relacionados ao funcionamento, autonomia e independência do órgão, não se enquadrando, nesse rol, o interesse patrimonial do ente municipal. Precedente citado: REsp 1.164.017-PI, Primeira Seção, DJe 6/4/2010. (REsp 1.429.322-AL, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 20/2/2014). (Grifos nossos).

RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO DE ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. AÇÃO ORDINÁRIA PLEITEANDO ANULAÇÃO DO ATO DE CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. CUMPRIMENTO DA DECISÃO (REINCLUSÃO DO SERVIDOR NA FOLHA DE PAGAMENTO). PRESIDENTE DO PODER LEGISLATIVO. LEGITIMAÇÃO DO ÓRGÃO PÚBLICO PARA ESTAR EM JUÍZO. AUSÊNCIA. OFENSA ÀS PRERROGATIVAS INSTITUCIONAIS DO ÓRGÃO PÚBLICO NÃO CARACTERIZADA. I- A Assembléia Legislativa, como órgão integrante do ente político Estado, não possui personalidade jurídica, mas apenas personalidade judiciária, **o que significa que pode estar em juízo apenas para a defesa de suas prerrogativas institucionais, concernentes a sua organização e funcionamento; nos demais casos, deve ser representada em juízo pelo Estado, em cuja estrutura se insere**. II - Assim, cabe à Assembléia Legislativa, por meio de seu Presidente, cumprir a determinação judicial consistente em reincluir na sua folha de pagamento - que é administrada por ela própria - servidor que ela excluiu. Nesse caso, estará atuando apenas como órgão de uma estrutura maior que é o Estado. Recurso ordinário desprovido.(STJ) - RMS: 21813 AP 2006/0076710-0, Relator: Ministro FELIX FISCHER, Data de Julgamento: 13/12/2007, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJ 18/02/2008 p. 45). (Grifos nossos).

Assim, para aferir a legitimação ativa dos órgãos legislativos, como é o caso da Câmara

Municipal, é necessário qualificar a pretensão em análise para concluir se ela está relacionada aos interesses e prerrogativas institucionais. Neste ponto, é preciso distinguir: a capacidade de ser parte não é admitida quando a pretensão do órgão consiste na reivindicação de meros direitos patrimoniais, pois o interesse direto não será do órgão, mas sim da pessoa jurídica a que pertence.

Em assim sendo, ao nosso sentir, se a ação de obrigação de fazer não for cumulada com indenização por danos morais, mas se limitar unicamente à retratação em relação à Casa Legislativa, ofendida em suas prerrogativas institucionais, existe a capacidade postulatória da Casa Legislativa.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.



Concursos Públicos

Seleção imparcial dos melhores profissionais

- Melhor qualificação do quadro de pessoal
- Implementação do sistema do mérito
- Valorização de carreiras

Para mais informações de como o IBAM pode realizar o concurso em sua instituição

[Clique aqui](#)

Parecer

Quando a acumulação de gratificação de serviço é permitida

Júlia Alexim Nunes da Silva*

Ementa

Acumulação de gratificação de serviço. Fatos geradores diversos. Considerações.

Consulta

Indaga o consulente sobre a possibilidade de cumulação por servidor público efetivo de gratificações de serviço por participação em comissões e gratificação por participação em Conselho ou Comitê do Regime Próprio de Previdência do Município.

Parecer

As gratificações por participação em comissões, comitês e conselhos são gratificações de serviço ou gratificações *propter laborem*. São verbas remuneratórias devidas apenas enquanto o servidor público realiza determinados serviços especiais ou em condições especiais. Assim, o servidor em férias, afastado ou que não esteja naquele momento participando de comissões, conselhos ou comitês não faz jus ao recebimento da gratificação. Ele recebe enquanto atua na comissão, conselho ou comitê e, quando deixa de participar ou quando a comissão, conselho ou comitê não está atuando, deixa de receber.

Sobre as gratificações de serviço, esclarece Hely Lopes Meirelles o seguinte:

Gratificação de serviço (*propter laborem*) é aquela que a Administração institui para recompensar riscos ou ônus decorrentes de trabalhos normais executados em condições anormais de perigo ou de encargos para o servidor, tais como os serviços realizados com risco de vida e saúde ou prestados fora do expediente, da sede ou das atribuições ordinárias do cargo. O que caracteriza essa modalidade de gratificação é sua vinculação a um serviço comum, executado em condições excepcionais para o funcionário, ou a uma situação normal do serviço, mas que acarreta despesas extraordinárias para o servidor. Nessa categoria

de gratificações entram, dentre outras, as que a Administração paga pelos trabalhos realizados com risco de vida e saúde; pelos serviços extraordinários; pelo exercício do Magistério; pela representação de gabinete; pelo exercício em determinadas zonas ou locais; pela execução de trabalho técnico ou científico não decorrente do cargo; pela participação em banca examinadora ou comissão de estudo ou de concurso; pela transferência de sede (ajuda de custo); pela prestação de serviço fora da sede (diárias).

Essas gratificações só devem ser percebidas enquanto o servidor está prestando o serviço que as enseja, porque são retribuições pecuniárias pro labore faciendo e *propter laborem*. Cessado o trabalho que lhes dá causa ou desaparecidos os motivos excepcionais e transitórios que as justificam, extingue-se a razão de seu pagamento. Daí por que não se incorporam automaticamente ao vencimento, nem são auferidas na disponibilidade e na aposentadoria, salvo quando a lei expressamente o determina, por liberalidade do legislador. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 466-467).

Ainda segundo Hely Lopes Meirelles, as gratificações de serviço não são se confundem

* **Júlia Alexim Nunes da Silva:** Advogada e Consultora técnica do IBAM.

Endereço eletrônico: juliaalexim@gmail.com

com a remuneração pelo exercício de cargos ou funções públicas, elas são vantagens pecuniárias e, em princípio, é possível a acumulação de vantagens pecuniárias. Nas palavras do autor:

Vantagens pecuniárias são acréscimos do estipêndio do funcionário, concedidas a título definitivo ou transitório, pela decorrência do tempo de serviço (ex facto temporis), ou pelo desempenho de funções especiais (ex facto officii), ou em razão das condições anormais em que se realiza o serviço (propter laborem), ou, finalmente, em razão de condições pessoais do servidor (propter personam). As duas primeiras espécies constituem os adicionais (adicionais de vencimento e adicionais de função), as duas últimas formam a categoria das gratificações (gratificações de serviço e gratificações pessoais). Todas elas são espécies do gênero retribuição pecuniária, mas se apresentam com características próprias e efeitos peculiares em relação ao beneficiário e à administração.

Em princípio as vantagens pecuniárias são acumuláveis, desde que compatíveis entre si e não importem repetição do mesmo benefício concedido pela lei. Não há confundir acumulação de cargos, com acumulação de vantagens de um mesmo cargo, ou de cargos diversos constitucionalmente acumuláveis. Desde que ocorra o motivo gerador da vantagem nada impede a sua acumulação, se duplicadas forem as situações que a ensejam. Outra observação que se impõe é a de que a concessão das vantagens pecuniárias só por lei pode ser feita, e por lei de iniciativa do Executivo, porque como acessórios do vencimento seguem a sorte do principal e ficam sujeitas às mesmas restrições constitucionais relativas aos aumentos estipendiários (Constituição federal, art. 67, § 2.º). (MEIRELLES, Hely Lopes. Vencimentos e vantagens dos servidores públicos. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 77, p. 13–30, 1964. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/25967>. Acesso em: 3 ago. 2022.)

Assim, é possível a acumulação de gratificações de serviço, desde que as vantagens e os serviços que estas remuneram sejam compatíveis entre si e que as verbas tenham fundamentos diversos, de modo que os servidores não sejam remunerados duas vezes pelos mesmos serviços especiais ou pelas mesmas condições anormais de serviço. Sobre a possibilidade acúmulo de gratificações quando os fatos geradores são diversos, vejamos as seguintes

decisões judiciais:

REEXAME NECESSÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS. GRATIFICAÇÃO DENOMINADA PROJEÇÃO SALARIAL. ARTIGO 2º DA LEI MUNICIPAL N. 3.008, DE 26.8.1988. ADEQUAÇÃO DOS VENCIMENTOS DOS SERVIDORES QUE PERCEBIAM A GRATIFICAÇÃO DE PRODUTIVIDADE PREVISTA EM LEGISLAÇÃO ANTERIOR. GRATIFICAÇÃO DE INCENTIVO À ARRECADAÇÃO. ARTIGO 1º DA LEI MUNICIPAL N. 4.278, DE 17.12.1993. VANTAGEM DEVIDA EM RAZÃO DA PRODUTIVIDADE DO SERVIDOR. POSSIBILIDADE DE ACUMULAÇÃO DOS BENEFÍCIOS. FATOS GERADORES DIVERSOS. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ARTIGO 37, INCISO XIV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SENTENÇA MANTIDA. A gratificação denominada projeção salarial, prevista no artigo 2º da Lei Municipal n. 3.008, de 26.8.1988, tem como fundamento a adequação dos vencimentos dos servidores públicos que percebiam a antiga gratificação de produtividade, não se confundindo, portanto, com a gratificação de incentivo à arrecadação, instituída pelo artigo 1º da Lei Municipal n. 4.278, de 17.12.1993, que tem como fato gerador a produtividade. Logo, é possível a cumulação dos dois benefícios, não havendo qualquer violação ao artigo 37, inciso XIV, da Constituição Federal. (TJ-SC - REEX: 20070424964 Capital 2007.042496-4, Relator: Jânio Machado, Data de Julgamento: 27/05/2010, Quarta Câmara de Direito Público)

PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA Terceira Câmara Cível Processo: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CÍVEL n. 8000650-10.2017.8.05.0127.1.EDCiv Órgão Julgador: Terceira Câmara Cível EMBARGANTE: ESTADO DA BAHIA Advogado (s): EMBARGADO: VALDETE CORREIA DE SOUZA Advogado (s): JEAN CARLOS DA SILVA, EDUARDO SANTOS SALES ACORDÃO EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO À GRATIFICAÇÃO DE ATIVIDADE POLICIAL (GAP) INSTITUÍDA PELA LEI N.º 7.145/97. CUMULAÇÃO DA GAP COM GHPM. POSSIBILIDADE. FATOS GERADORES DISTINTOS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. **1. A GAP e a GHPM possuem suportes fáticos diversos, sendo a primeira concedida aos policiais militares com o objetivo de compensar o exercício de suas atividades e os riscos dela decorrentes, ao passo que a segunda é devida em razão de cursos realizados com aproveitamento pelos policiais, pelo que não há se falar em impossibilidade de acumulação das referidas gratificações.** Embargos de declaração rejeitados. ACORDÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos de Embargos

Declaratórios nº. 8000650-10.2017.8.05.0127.1 , em que figura como embargante Estado da Bahia e embargada Valdete Correia de Souza. ACORDAM os Desembargadores componentes da Terceira Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Bahia em REJEITAR os embargos de declaração, e o fazem de acordo com o voto de sua relatora. (TJ-BA - ED: 80006501020178050127, Relator: ROSITA FALCAO DE ALMEIDA MAIA, TERCEIRA CAMARA CÍVEL, Data de Publicação: 07/06/2021).

Cabe destacar que a acumulação de diversas atividades que não sejam próprias de seus cargos públicos deve ser evitada, dado que pode causar prejuízo ao bom exercício de suas atribuições por esses servidores. Contudo, excepcionalmente, quando há necessidade do serviço e escassez de pessoal, é possível a participação de um mesmo servidor em comissão de licitação e em comitê ou em conselho do Regime Próprio de Previdência do Município e é também possível a acumulação de gratificação de serviço pela atuação nessas comissões, comitê ou conselho, tendo em vista que são verbas remuneratórias com fatos geradores diversos que podem ser cumuladas. Por todo o exposto, concluímos o parecer na forma das razões exaradas.

Pareceres jurídicos é no IBAM

O IBAM possui um banco de pareceres jurídicos sobre os mais variados assuntos de interesse da Administração Pública Municipal.

Contratos Administrativos

Gestão Ambiental

Licitações

Política Urbana

Previdência

Processo Legislativo

Serviços Públicos

Servidores Públicos

Tributação

Entre outros

Para mais informações de
Pareceres Jurídicos
com o IBAM

[Clique aqui](#)

