

lei de concessões

professor

política urbana

região geoadministrativa

educação

indicadores de sustentabilidade

bens públicos
pessoal

gestão municipal

participação democrática

infidelidade partidária

pareceres

tributação



Edição nº 312
Dezembro/2022

ISSN 0034-7604

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Artigos

- Qualidade na Educação Pública: Alguns Pressupostos
- Análise da Gestão do Conselho de Desenvolvimento Urbano de Teresina-PI
- Guia Prático para Municípios de Pequeno Porte Rumo ao Alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
- Uso de Bem Público – Concessão, Permissão e Autorização - Na Lei Nº 14.133/21

Pareceres

- O Instituto da Alta Programada e a Responsabilidade de o Município Realizar Pagamento Durante o Afastamento Superior a 15 Dias
- Infidelidade Partidária: Quando Ela Ocorre e Quais São as Consequências para o Parlamentar
- Câmeras de Monitoramento no Interior de Consultórios Violam a Intimidade e a Privacidade dos Pacientes?

Aos Leitores

Fim de ano de novo. Muitas mudanças, acontecidas, presumidas, imaginadas.

Em 2022 houve uma grande movimentação no país com as eleições praticamente gerais, com saldo de um novo presidente da república, 81 senadores, 513 deputados federais e 24 distritais, 26 governadores estaduais e o do Distrito Federal e 1035 deputados estaduais. Muitas reeleições, mas, sem dúvida, muitas novidades.

Ainda vivemos sob as emoções de tais eventos e sobre eles aguardemos os fatos que marcarão os próximos quatro anos a partir de 2023.

Sobre o IBAM, concentremos nossas atenções nos desafios superados. Novos projetos surgiram, a sustentabilidade organizacional foi assegurada, às vezes em meio a percalços. A Assembleia Geral foi renovada e eleito um novo Presidente do Conselho – Edvaldo Pereira de Brito. Como podem perceber, o Relatório Anual de 2022 será rico. E pleno da satisfação institucional pelos 70 anos de trabalho do Instituto. A propósito, visitem as redes sociais do IBAM, vejam os depoimentos veiculados no Instagram. Emoção certa!

Bom, foquemos agora na Revista de Administração Municipal, em seu número 312.

Carlos Fernando Galvão fecha ciclo de reflexão sobre a qualidade da educação pública. Foram três artigos, vindos dos momentos mais críticos da pandemia do COVID. Agora se encerra com texto dedicado aos professores. E praticamente no momento em que Darcy Ribeiro completaria 100 anos. Coincidência ou sincronicidade? Uma beleza do pensar. E amparado em Paulo Freire que nos fala da necessidade de dialogar com o divergente. Parabéns aos professores brasileiros!!!!

Ainda nesta vibração de orgulho a respeito por nossos compatriotas, os dois artigos que se seguem vêm do nordeste, contando as experiências de professores pesquisadores que se debruçam sobre o urbano e o desenvolvimento social.

O primeiro deles vem de Teresina, no Piauí, e discute a questão da participação democrática na formulação da política urbana no âmbito da gestão do Conselho de Desenvolvimento Urbano e da autonomia municipal. Os autores, Mirvênia Paula Melo de Sousa e Francisco Mesquita de Oliveira, integram o quadro de professores da Universidade Federal do Piauí e têm formação em campos diferentes do conhecimento, o que contribui para a riqueza do texto e nos leva a conhecer particularidades da urbanização naquele Estado.

A seguir vamos para Campina Grande, para a Paraíba. As autoras, preocupadas com a inserção dos pequenos municípios na lógica do desenvolvimento sustentável e dos objetivos do milênio, procuram desenvolver ferramentas que contribuam para o planejamento local e promovam a melhoria da qualidade de vida dos munícipes. Um trabalho de busca de inovação e praticidade. Anna Karolina Marinho de Menêzes é Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Campina Grande-PB (UFCG) e Maria de Fátima Martins é professora doutora do Programa de Pós-Graduação em Administração da mesma Universidade. Mulheres

aguerridas que desejam interferir sobre o cotidiano das menores cidades da Paraíba, aliando conceitos, indicadores e ação.

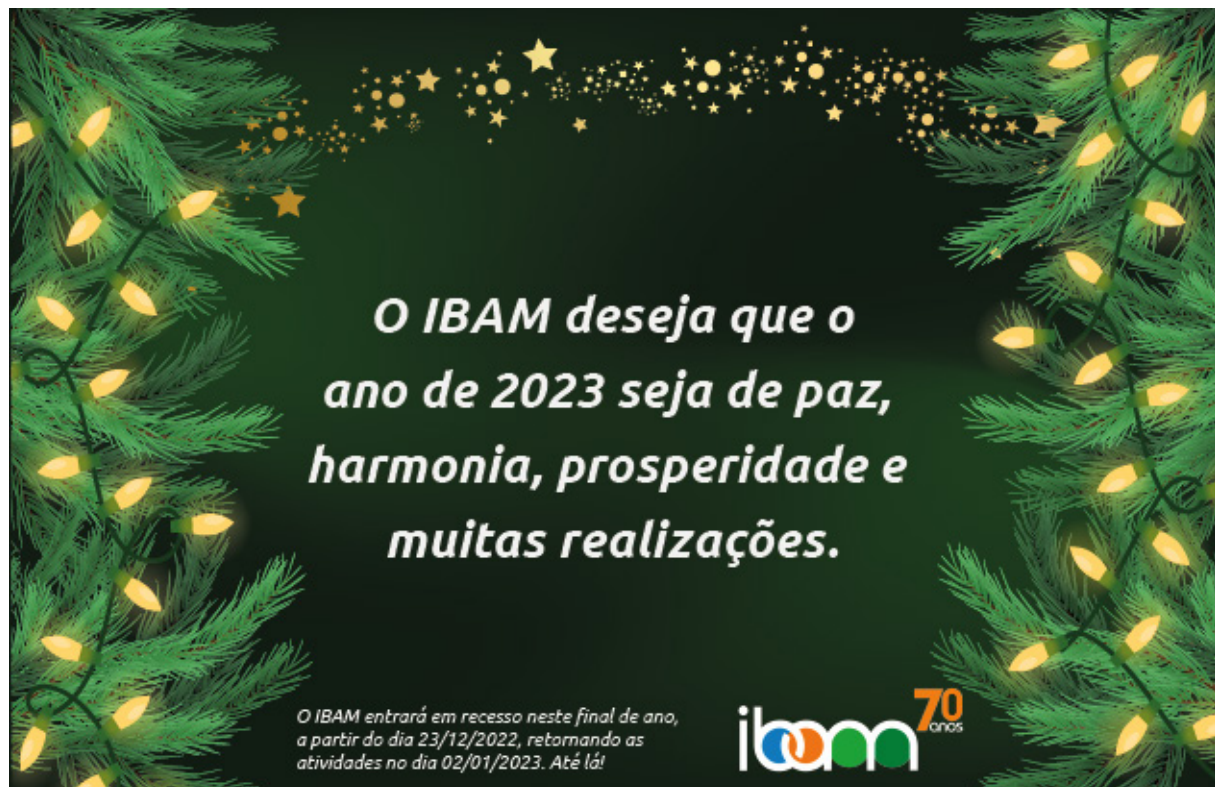
O quarto artigo da revista é de autoria de Ivan Barbosa Rigolin e enriquece o conhecimento jurídico dos leitores ao investigar o uso de bem público em suas modalidades de concessão, permissão e autorização e em sua aplicabilidade à prestação dos serviços públicos ou de utilidade pública em comparação com o simples uso de bens públicos. Casos diversos, muitas vezes confundidos e tratados de modo equivocado.

Seguindo o roteiro de apresentação da RAM, fechamos o número 312 com os três pareceres com que nos brindam os especialistas da área jurídica do Instituto. O primeiro, de Jaber Lopes Mendonça Monteiro, trata do afastamento de servidor por motivo de doença e o instituto da alta programada. A ocorrência da infidelidade partidária e suas consequências para o parlamentar é estudada por Rafael Pereira de Sousa e, finalmente, Isabelle Gualberto Gonçalves examina o tema da intimidade e privacidade dos consultórios face à instalação de câmaras de monitoramento em seu interior.

Desfrutemos, portanto, do último número da RAM, em 2022.

Consideremos que as confraternizações de final de ano vão começar. Será bom celebrar! O ano próximo nos pedirá muita energia e esforço para acompanhar as mudanças que um novo mandato governamental sempre traz.

Boa leitura.



Índice

Artigos

05. Qualidade na Educação Pública: Alguns Pressupostos

Carlos Fernando Galvão

11. Análise da Gestão do Conselho de Desenvolvimento Urbano de Teresina-PI

Mirvênia Paula Melo de Sousa e Francisco Mesquita de Oliveira

22. Guia Prático para Municípios de Pequeno Porte Rumo ao Alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Anna Karolina Marinho de Menêzes e Profª Dra. Maria de Fátima Martins

33. Uso de Bem Público – Concessão, Permissão e Autorização - Na Lei Nº 14.133/21

Ivan Barbosa Rigolin

Pareceres

40. O Instituto da Alta Programada e a Responsabilidade de o Município Realizar Pagamento Durante o Afastamento Superior a 15 Dias

Jaber Lopes Mendonça Monteiro

42. Infidelidade Partidária: Quando Ela Ocorre e Quais São as Consequências para o Parlamentar

Rafael Pereira de Sousa

44. Câmeras de Monitoramento no Interior de Consultórios Violam a Intimidade e a Privacidade dos Pacientes?

Isabelle Gualberto Gonçalves

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

QUALIDADE NA EDUCAÇÃO PÚBLICA: ALGUNS PRESSUPOSTOS

Carlos Fernando Galvão*

Resumo: O que é educação? O que é qualidade na educação pública? Perguntas fáceis, respostas nem tanto. Este artigo encerra uma trilogia, iniciada ainda na pandemia, em 2021, voltada para este tema, tão controverso quanto essencial para a vida de todos nós e para a retomada do desenvolvimento nacional. Nesta parte final, optamos por focar, basicamente, aspectos relacionados para o professor, personagem vital para a qualidade na educação, porém, de certo modo e em alguma medida, bem menos valorizado do que precisa e merece.

Palavras-chave: Qualidade; Educação; Qualidade na Educação Pública; Professor.

Introdução

O que é educação? O que é educação pública? O que é qualidade na educação pública? Cada uma dessas perguntas daria uma tese de doutorado ou, melhor, um trabalho a ser concluído em uma década, ou mais, por uma equipe multidisciplinar. Contudo, para dar sequência a artigos anteriores que publicamos sobre a mesma temática, arriscaremos alguns laivos de resposta, para que possamos continuar a conversar mais um tanto sobre o assunto, tão instigante e importante, quanto, não raro, mal entendido e debatido. Neste terceiro e último artigo, da série de reflexões que foram realizadas tendo por eixo a qualidade na educação pública, como verão, expomos alguns pressupostos básicos para que a política pública educacional apresentada no segundo artigo, publicado no número de junho deste ano, cuja base foi lançada no primeiro texto, de setembro de 2021, seja realmente eficaz.

A etimologia da palavra “educação” nos mostra que o termo vem da aglutinação de outras duas: “ex” (para fora) e “ducere” (guiar, conduzir ou instruir). Assim, “educare / educação” assumiu o significado de “guiar ou instruir para fora”, tornando-se o ato de alguém em conduzir-se para fora de si mesmo e, neste processo, auxiliar a que terceiros também consigam “guiar-se para fora de si mesmos”.

Educar, assim, tanto pode ser a ação individual, realizada no sentido da construção contínua e perene, sob a supervisão e/ou apoio da família e dos amigos, de construir para si um conjunto de hábitos e valores a partir dos quais o sujeito conduzirá a sua vida, quanto pode ser o ato coletivo de transmissão de conhecimentos filosóficos e científicos, espacial e historicamente construídos, sem prescindir de certa validação e consolidação de hábitos e valores socialmente aceitos como basilares para a constituição e manutenção da vida em grupos organizados, de um ponto de vista sociológico.

Esses são pressupostos básicos para a vida em sociedade, tão essenciais que são objeto de garantias legais das pessoas, com obrigações atribuídas ao poder público. Se analisarmos a Constituição Federal do Brasil (1988), em seu Artigo 5º, que versa sobre os direitos e garantias do cidadão e é cláusula pétrea (ou seja, não pode ser alterado nem por emenda constitucional, senão por outra assembleia constituinte) podemos observar, por exemplo, que no Inciso IX está escrito o seguinte: “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de cen-

* **Carlos Fernando Galvão:** Geógrafo, Doutor em Ciências Sociais e Pós Doutor em Geografia Humana.
Endereço eletrônico: cfgalvao@terra.com.br

sura ou licença” e no Inciso XIII vemos que “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”. Ora, por óbvio, são garantias que se referem à educação, individual e coletiva, do cidadão brasileiro.

Analizando um pouco mais o que nos diz a Constituição, vemos que, no Capítulo III, Seção I, Artigo 205, está escrito que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Já no Artigo 206, lemos que o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: “I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei e VII - garantia de padrão de qualidade”.

O que isso tudo nos mostra? Vejamos.

A igualdade de condições para o acesso e permanência na escola pressupõe que os estudantes venham de famílias que lhes garanta casa, comida, vestimenta, acesso ao lazer e à cultura, convivência fraternal entre seus membros, e outras condições materiais básicas que oferte aos familiares as condições mínimas de tranquilidade para que possam estudar e progredir na vida, que garantam existências felizes. Uma sociedade degradada como a que construímos no Brasil, historicamente, com condições sociais agravadas pelos anos de desgovernos, de cunho elitista, como o pós-golpe político de 2016 e, ainda mais, como o de orientação tendente a um nazi-fascismo canhestro, cruel e corrupto, que foi desastroso para vários setores, notadamente para a saúde, para o meio ambiente e para a educação – não esquecendo da ameaça aos mais mezinhos princípios do Estado Democrático de Direito, não tem como prosperar.

A liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, então, dado o acima disposto, poderia ter-se tornado (quase) uma piada de salão, não fosse a tragidade que semelhante destrambelhamento vicioso causou às bases institucionais deste infelicitado país. Tudo sob o discurso, tão fácil quanto enganador, de quem fala em nome da espiritualidade e da família, louvando uma pátria que destrói, mas que, na prática, aniquila um futuro radiante, pela obnubilação do presente que se faz abrasador.

Destrói-se a diversidade para tentar-se impor um monolítico bloco que esmague cada cidadão, em nome de supostas lideranças messiânicas e autoritárias. Tal como nos mostrou mestre Paulo Freire (1921-1997), o diálogo com o divergente é absolutamente essencial, posto o fato de que o divergente somos nós, com outras ideias, percepções e sentimentos; ele deve ser respeitado na sua diferença e diversidade, pois esta é uma das riquezas da vida. Transformar o divergente em antagonista gera, não adversários com quem podemos e devemos dialogar, mas inimigos, e esta lógica não permite o crescimento na divergência. É hora de acabar com esta lógica destrutiva; ódio gera ódio. Dizia, em contrário, o profeta popular carioca José Daltrino, mais conhecido como “Profeta Gentileza”, que gentileza gera gentileza e essa deve ser a tônica de nossas vidas e o direcionamento básico de nossos sistemas sociais gerais, bem como, e talvez, especialmente, os educacionais, em particular, daqui para frente.

O Inciso VII do Artigo 206 da nossa Constituição fala em padrão de qualidade. Mas como tê-lo, a partir do acima exposto? É loucura fazer as mesmas coisas de sempre e esperar resultados diferentes dos que temos colhido. Quem planta abacaxis jamais colherá morangos. Do ponto de vista de nossos sistemas educacionais ou, até mais especificamente, do ponto de vista de nossas escolas, o que fazer?

Pensem um pouco sobre essa questão. Mudanças curriculares e nos cursos de licenciatura, além de planos de carreiras atrativos para os professores são essenciais e sem isso não chegaremos a lugar algum; sem isso, continua-

remos como cachorro louco, correndo atrás do próprio rabo. Deste ponto de vista, os textos mencionados no início deste artigo aprofundaram essa temática; sugerimos sua leitura. Para o momento, e abordando temas e pressupostos que não foram diretamente contemplados nos artigos anteriores aqui mencionados, gostaríamos de citar algumas medidas práticas que podem e devem ser garantidas às escolas, em seu cotidiano, sem o quê, jamais atingiremos o padrão de qualidade demandado pela sociedade e preconizado pela Constituição e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB; Lei nº 9.394/96), além dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) e da Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Três grandes e importantes medidas devem ser implementadas, no nosso entender.

Primeira. Simplesmente não há como uma escola funcionar se não houver duas equipes técnicas completas. A primeira equipe técnica é a dos professores; sim técnica, professores são técnicos em educação e não apenas educadores. Sabemos que a maioria, mesmo dentre os professores, assume que somos “educadores”, mas remamos contra esta maré. Uma merendeira, ao dizer para o garoto que não deve desperdiçar comida, está na função de educadora, mas ela não é professora; é uma profissional importantíssima, que tem seu papel relevante, mas não é professora. O professor tem outro papel. Por esta razão, reafirmamos: professor também é educador, mas é um educador especial, é um técnico em educação, que também educa, que complementa a educação dos estudantes, que devem recebê-la em casa, no clube etc. Não há como a escola assumir a tarefa de educar, integralmente, a garotada e esta assunção levou os sistemas públicos de ensino ao quase colapso em que se encontram, muitas vezes e em muitos casos, sob os mais variados aspectos. É para continuarmos a nos entender apenas como educadores e não como professores? Então, perguntamos: para que professor? Para que licenciaturas, mestrados e doutorados? Basta um “amigo da escola”, jeitoso, com boa vontade, honestidade de propósitos, disposição e algum

conhecimento para se tornar um “facilitador” ou um “educador”, como muitos intitulam os professores.

Por outro lado, uma escola tem que ter professores-técnicos o suficiente para que todos os tempos de aula sejam ministrados por quem sabe dar aula e para isso é preparado; é inadmissível que os estudantes se formem, por exemplo, no Ensino Médio, e nunca tenham tido professor de Física (ou de qualquer outra disciplina). E isso ainda acontece. Também não há qualidade que resista com um professor tendo que se desdobrar para dar aulas para mais de uma turma ao mesmo tempo e isso em um ritmo de vida de aulas diurnas e noturnas; juntar turmas também não dá certo. Resolver tal situação com a simples dobra da carga horária de quem deseja é um paliativo que deve ser eliminado, com concursos que supram a carência dos professores das redes públicas e isso será atingido somente se o setor público oferecer planos de carreira decentes, com salários dignos, valorizando pós-graduações e publicações dos professores. Sem isso, continuaremos a nos enganar que estamos trabalhando pela educação pública de qualidade.

Segunda grande medida a ser implementada. Não há como os professores-técnicos darem aula com a escola desorganizada e barulhenta como vem sendo, há décadas, no Brasil. “Ah, mas escola sem barulho não é escola, porque isso é típico de crianças e adolescentes”, dizem alguns. Discordamos desta ideia. Claro que certo grau de desordem e barulho é, não apenas normal, como desejável; do caos vem a luz, diziam os gregos antigos. Porém, passamos de todos os limites do tolerável. E não há como a escola ter um mínimo de organização sem uma equipe técnica que ampare o trabalho pedagógico do professor-técnico, em sala de aula. Assim, toda escola, repetimos, todas as escolas, sem exceção, deveriam ter os seguintes profissionais, com dedicação exclusiva: o diretor geral; ao menos um diretor adjunto; o secretário escolar; ao menos um agente administrativo para cada turno da escola; um agente de pessoal; um coordenador pedagógico para cada turno da escola; um porteiro para cada turno da escola;

um inspetor para cada corredor em que há estudantes em aula e inspetores que fiquem nos pátios das escolas.

Sem estes profissionais, não há trabalho de qualidade do professor-técnico que resista. E mais, todos deveriam ter formação própria e específica. No caso dos diretores, gerais e adjuntos, dos coordenadores pedagógicos e dos secretários escolares, a formação deveria ser ofertada para todos os que cursem licenciaturas. Infelizmente, as universidades não preparam professores que possam atuar nessas funções, eles aprendem no dia a dia, “na marra” como se diz no popular. Qualidade real assim? Um tanto difícil!

A terceira grande medida a ser implementada é a institucionalização, tanto pelas universidades que ofertem os cursos de licenciatura, quanto pelas redes públicas de ensino que ofertem a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, da *Residência Pedagógica*.

O que estamos aqui a propor é que, uma vez concluídas as licenciaturas, ao invés dos rápidos e, não raros, superficiais estágios que os formandos realizam, implantemos, em todas as redes públicas, por convênios a serem fechados com as faculdades e universidades, públicas e privadas, que tenham licenciaturas, um estágio mais aprofundado, um laboratório prático, acompanhado da continuidade de aprendizado, dos licenciandos, em escolas da Educação Infantil e nos níveis Fundamental e Médio. A *Residência Pedagógica*, em moldes similares, pois, à residência médica, deve durar, no mínimo, 3 anos, onde o formando deverá, obrigatoriamente, passar, a maior parte do tempo, 2 anos, em sala de aula, sob a supervisão de professores já formados e em atividade, mas também, igualmente obrigatório, desempenhar atividades relativas à coordenação pedagógica e à orientação educacional, por 6 meses, e concluir sua residência observando e participando, ativamente, de atividades da administração escolar, tanto da secretaria quanto da direção da escola onde faz a sua residência.

A proposta global que trazemos neste artigo, evidentemente, exige mudanças grandes tanto no nível das estruturas curriculares e formati-

vas dos cursos de licenciatura, quanto nas estruturas curriculares e formativas das escolas, notadamente, nas redes públicas de ensino. Também, por óbvio, exigirá maiores aportes de recursos públicos e melhor gerenciamento do dinheiro público. Contudo, não se faz omelete sem quebrar ovos, como diz o ditado popular; a única forma de um país se desenvolver, real e efetivamente, é orientar seus esforços, políticos, sociais e orçamentários, para a saúde, para a segurança (que não é extermínio de pobres, bem entendido), para o meio ambiente, para a infraestrutura e... para a educação. E nada das quatro primeiras áreas aqui mencionadas pode ser realizado se o nível educacional da população em geral não melhorar muito, mas muito, mesmo. Recursos públicos canalizados para essas cinco áreas, como na educação, não constituem gasto, pura e simplesmente, como muitos espertalhões querem fazer crer, mas investimentos na vida de todos nós. Nós, brasileiros, precisamos e merecemos esta ação. Urgentemente!

Por fim, para dar algum termo a esta sequência de três artigos sobre qualidade na educação pública, resta uma rápida observação sobre a merenda escolar. Sim, é essencial a merenda, posto que, em muitos casos, Brasil afora, é comum, infelizmente, que as refeições que vários de nossos estudantes fazem, no dia, sejam aquelas ofertadas pelas escolas. Entretanto, a merenda não pode ser tarefa da escola. Explico. Não, não estamos a propor que as escolas públicas não ofereçam mais a merenda. O que estamos aqui a propor é, contudo, que tal oferecimento não fique ao encargo das escolas e de suas direções. Como assim?

As direções das escolas devem se preocupar, apenas e tão somente, com os pressupostos por nós discutidos e com a gestão pedagógica, para atingir a qualidade que queremos e precisamos. Assim, propomos, neste artigo, que a gestão da merenda, embora seja realizada nas dependências das escolas públicas, fique ao encargo de equipes consorciadas das secretarias de saúde e de assistência social, claro, em articulação com as direções escolares, mas apenas como forma de uso do espaço escolar e da oferta aos estudantes. O orçamento, até hoje desti-

nado à merenda, também deve ser direcionado e gerido pelas equipes ora indicadas da saúde e da assistência social, liberando as secretarias de educação e os gestores nos níveis macro, das próprias secretarias e coordenadorias regionais, e micro, as direções de escola, propriamente ditas, da incumbência de gerir a merenda, para concentrarem-se em gerir, ora vejam, a educação e a parte orçamentária, robustecida, relativa aos assuntos pedagógicos!

Nada do que estamos a propor, tanto nos artigos anteriores, e aqui referenciados, quando neste artigo, são ações fáceis de serem implementadas, bem o sabemos, mas não é porque algo é difícil de ser feito que não devemos propor e tentar executar. A realização do que propuse-

mos nesses três artigos é fundamental para que atinjam a qualidade desejada na educação pública.

Um país e uma sociedade não se desenvolvem apenas com sistemas educacionais públicos (e privados) bem planejados, organizados e geridos; não obstante, um país e uma sociedade não se desenvolvem, de modo estrutural e não como “voo de galinha”, sem a mudança drástica ora preconizada. E isso leva, no mínimo, uma geração inteira para dar resultado, algo como 30 a 40 anos de pesados investimentos sociais e públicos, nos níveis orçamentário e gerencial. Então, temos que começar isso logo. Não amanhã: hoje!

Escolha um dos planos e associe-se ao IBAM

A contratação do IBAM pode ser feita, conforme o caso, mediante contribuição (elemento de despesa 3.3.50.41), dispensa de licitação pelo valor, dispensa de licitação com fulcro no art. 24, XIII da Lei nº 8666/93 ou ainda por inexigibilidade de licitação.

Plano
Simples

Plano
Avançado

Plano
Fidelidade

Planos
Temáticos

O Associado poderá **contar com o IBAM**, conforme o plano contratado!
Para maiores informações sobre o valor e a forma de contratação de cada Plano **entre em contato conosco:**



(21) 2142-9711 | 2142-9712



(21) 97584-7223



associado@ibam.org.br



www.ibam.org.br/info/lam

Referências bibliográficas

GALVÃO, Carlos Fernando; GINO, João Carlos de Souza Anhaia; SOUZA, Anderson Paulino de. Qualidade na Educação Pública: um projeto de autonomia, não de subserviência. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, n. 307, p. 23 - 31, set. 2021. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/media/arquivos/revista/ram307.pdf> Acesso em: 29 nov. 2022.

GALVÃO, Carlos Fernando. Qualidade na Educação Pública: uma necessidade negligenciada. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, n. 310, p. 17 - 23, jun. 2022. Disponível em: https://www.ibam.org.br/media/arquivos/revista/ram_310.pdf Acesso em: 29 nov. 2022.



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

ANÁLISE DA GESTÃO DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE TERESINA-PI

Mirvênia Paula Melo de Sousa* e Francisco Mesquita de Oliveira**

Resumo: O Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) é um órgão coletivo de natureza consultiva. Este artigo propõe analisar o funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Urbano de Teresina – PI e sua atuação na política de desenvolvimento. Observou-se que as decisões deliberadas em conjunto (poder público e sociedade) durante as assembleias do Conselho são executadas de forma consciente, com a anuência tanto dos representantes do poder público quanto dos representantes da sociedade civil.

Palavras-chave: Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU); Participação democrática; Política urbana.

Introdução

O Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) é um órgão coletivo de natureza consultiva, com objetivo de apreciar e opinar sobre as diretrizes e estratégias, prioridades e instrumentos da política de desenvolvimento urbano na cidade de Teresina – PI. A partir da Constituição Federal de 1988, por meio da deliberação da autonomia dos municípios, houve a descentralização da Gestão Pública federal para a municipal, isso fez com que os municípios se tornassem mais independentes na tomada de decisão na gestão local.

Conforme Tatagiba (2002, p. 47), “O discurso da participação, portanto, lança exigências e busca articular a *democratização do processo com a eficácia dos resultados*”, ou seja, se há uma participação mais efetiva dos representantes da sociedade civil na tomada de decisões na gestão do poder público, espera-se que haja uma maior aplicabilidade dos resultados que se quer alcançar.

Considerando a relevância dessa temática, o presente estudo pretende contribuir para a produção de conhecimento, ofertando uma

visão mais ampla sobre o tema da Gestão Democrática e Participativa dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. É preciso ponderar se a participação dos órgãos componentes do CDU de Teresina favorece a adoção de boas práticas de governança – o que inclui a transparência nos processos decisórios; a equidade de direitos entre os participantes e a conformidade com os parâmetros regulatórios que instituem e mantêm esse conselho.

Dessa forma, esse estudo encontra-se estruturado em dois tópicos principais, além da introdução e considerações finais. O primeiro tópico descreve o histórico da democracia e

* **Mirvênia Paula Melo de Sousa:** Graduada em Administração (UESPI), Especialista em Gestão Pública Municipal (UESPI), Mestra em Gestão Pública (PPGP/UFPI); Assistente em Administração da UFPI

** **Francisco Mesquita de Oliveira:** Graduado em História (UNICAP), Mestre em Ciência Política (UFPE), Doutor em Sociologia (UFPE), Professor Permanente do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública da UFPI.

dos conselhos; o tópico dois traz uma análise do Conselho de Desenvolvimento Urbano em Teresina.

Democracia e conselhos de políticas públicas

Cabral Neto (1997) argumenta que a democracia, desde quando foi evidenciada na Grécia antiga, traz um conjunto de contradições, que acabaram por se apresentar como maior ou menor incorporação da população ao jogo democrático, de modo que se mostra significativa observar a democracia em sua forma histórica, assim:

Em sua forma histórica, a democracia dos antigos, expressa na experiência ateniense, era uma democracia direta que se realizava num espaço restrito – a cidade/Estado grega. Ela, a democracia, se processava por intermédio de um sistema de assembleias, às quais era atribuído o poder de tomar todas as decisões políticas. O comparecimento à assembleia era teoricamente permitido a todo cidadão, não havia burocracia e o governo era exercido pelo povo. A condição de cidadania em Atenas, todavia, era adquirida apenas por pessoas do sexo masculino, com mais de dezoito anos de idade, filhas de pai e mãe atenienses. É possível indicar que a democracia ateniense, no plano das ideias, buscava criar as condições estruturais para assegurar, a todo aquele que tivesse adquirido o status de cidadão, a participação no controle dos negócios públicos (CABRAL NETO, 1997, p. 1).

Desse modo, a democracia, em uma perspectiva histórica, deve ser vista em face da experiência de Atenas que vivenciou a democracia direta em sua cidade-estado, acontecendo através de um sistema de assembleias, que se responsabilizavam por tomarem as decisões políticas daquela sociedade.

Zanetti (2009) enfatiza que o conceito de democracia não é algo estático e nem perfeito, vem sendo ao longo do tempo aperfeiçoado e nunca foi alcançado de forma plena, pois a construção da democracia, da mesma forma que seu aperfeiçoamento, ocorreu em face de acontecimentos históricos e seguindo um progresso contínuo. Notadamente, deve-se

entender que o princípio democrático não elimina a existência de estruturas de domínio, mas sim em uma forma de organizar esse poder.

As revoluções que ocorreram na França e na América do Norte foram essenciais para o conhecimento da Democracia, pois mostraram que a Democracia só pode ser de fato vivenciada se o povo exercer o poder em favor de si mesmo. O povo deve agir em prol de seus interesses próprios, de modo que a Democracia, o governo do povo, como é entendida, decorre de quando se olha para necessidades individuais (LIVIANU, 2009).

O Estado, na atualidade, caracteriza-se pela consagração do princípio democrático e com este nasceu o Estado Democrático de Direito. Esse Estado deve ser uma maneira de garantir a sociedade o melhor, atendendo seus anseios, desenvolvendo uma democracia, onde todos os indivíduos sejam atendidos e seus direitos sejam difusos e coletivos. Os indivíduos buscam apresentar suas necessidades ao Estado e este buscar por meios de atender os indivíduos, de fazer com que suas vidas sejam melhoradas.

A Democracia existe a partir do momento em que se tem a igualdade entre os cidadãos, onde garante que os direitos dos cidadãos sejam respeitados e que não se faça a distinção de classes, que não se trate indivíduos de maneira diferenciada, por cor, raça, religião, entre outros. A Democracia é igualdade entre todos os cidadãos (SANTOS, 2009).

O Brasil é um país com muitos problemas relacionados a Democracia e a Cidadania, problemas sociais de caráter político tem levado a sociedade a conflitos e a questionamentos de uma existência de fato de democracia, onde os brasileiros veem seus direitos ultrajados e não tem suas reais necessidades atendidas, tal situação mostra a complexidade de se discutir sociedade, democracia e cidadania e faz entender que esta discussão não pode cessar (SILVEIRA, 2008).

Segundo Livianu (2009), a organização da participação da sociedade civil, na gestão e no

controle das políticas públicas, se deu a partir do processo de redemocratização através da concretização da Constituição Federal de 1988 que, ao estabelecer uma legislação participativa, incluiu novos direitos cidadãos e alterou a condição político-administrativa das unidades federativas e viabilizou a institucionalização de espaços de gestão democrática. Entre as várias formas de participação, estão os planos diretores municipais, os conselhos e os orçamentos participativos.

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são instituições participativas mais importantes que surgiram no âmbito das políticas públicas nas últimas décadas e as que mais cresceram no quesito quantidade. Cada vez mais se firmando como um dos principais mecanismos de participação social estabelecidos pela Constituição brasileira de 1988.

Conforme Tatagiba (2002, p. 54), “Os conselhos gestores de políticas públicas são, portanto, espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais”. São espaços públicos utilizados para acompanhar o controle social do Estado, objetivando aumentar a transparência e publicização das políticas públicas, assim como a participação da sociedade civil na formulação destas.

De acordo com Santos e Gugliano (2015, p. 04), Diferentemente dos modelos de gestão pública que preconizam a tomada de decisão por parte de uma equipe técnica de gestores, a participação prevê um processo de compartilhamento de informações e discussões coletivas. Se, no primeiro modelo, as informações detidas pela burocracia não necessitariam ser públicas ou partilhadas com os atores sociais, nos processos participativos a tomada de decisões se dá frente à necessidade desses atores construírem coletivamente uma solução aos problemas da comunidade. (SANTOS; GUGLIANO, 2015, p. 04).

A partir de práticas horizontais de participação e negociação, as instituições participativas

centralizam no potencial democratizante da inclusão de novos atores e novas temáticas nos processos políticos desses espaços. A comunicação entre poder público e sociedade civil promovida por esses espaços era vista como um meio para, em última instância, promover um aprendizado democrático e proporcionar maior eficácia à gestão das políticas públicas.

Desse modo, compreende-se que os conselhos se apresentam em algumas modalidades, atentando para uma dinâmica regular, contando com a participação social a fim de criar políticas públicas. Ressalta-se que a sociedade é de grande relevância para criação de leis, a participação popular é essencial, assim destaca-se a importância dos conselhos como órgãos de defesa do povo.

Diretamente envolvidos nos processos de tomada de decisões acerca de bens e serviços públicos, a maioria dos conselhos tem atribuições que se referem a planejamento e fiscalização da aplicação de recursos financeiros, monitoram o implemento de políticas públicas (BRONSTEIN; FONTES FILHO; PIMENTA, 2017).

Assim, esses órgãos se constituem em um importante instrumento de democracia participativa, reformulando as políticas públicas em conjunto a população e o poder público. Os conselhos configuram-se em mecanismos de interlocução permanente entre o poder público e sociedade civil, de modo que auxiliam na administração, planejamento, orientação, fiscalização e julgamento das questões que se referem a cada temática.

Allebrandt (2014) ressalta que a ideia de conselhos municipais não é nova, de maneira que, no século passado, as câmaras de vereadores eram chamadas de conselhos e os vereadores cunhados de conselheiros municipais. Os conselhos municipais consolidam o modelo representativo de poder legislativo. Sendo órgãos públicos, criados por lei e regidos por regulamentos que são aprovados no plenário e referendados no Executivo.

Conselho de desenvolvimento urbano de Teresina

O Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) de Teresina é um conselho gestor de políticas públicas e foi criado pelo Decreto nº 1.271, de 16 de junho de 1989, reformulado pelo Decreto nº 4.854, de 01 de junho de 2001. Este conselho é um órgão de natureza consultiva, cujo objetivo é apreciar e opinar sobre as diretrizes, estratégias, prioridades e instrumentos para a política de desenvolvimento urbano de Teresina. O CDU tem como finalidades fundamentais formular, elaborar e acompanhar as diretrizes do Desenvolvimento Urbano e regional de Teresina, mediante participação social direta da sociedade civil, para promover maior integração entre iniciativas públicas e privadas municipais no âmbito da Política Urbana.

Nomeadamente, o CDU é responsável por emitir parecer acerca de casos especificados na legislação vigente que envolve a cidade, assim como realizar a emissão de pareceres e resoluções de caráter normativo acerca de questões urbanas, cuja legislação pertinente não regulamenta explicitamente. A esse órgão cabe propor modificações nas diretrizes e parâmetros relativos à estruturação, ao uso, a ocupação e a adequação do solo urbano (SEMPLAN, 2018).

Ele é composto por representantes do poder público e da sociedade civil, todos os membros têm, em tese, igual direito a voz e ao voto. São 22 representantes e para cada membro efetivo há um suplente indicado pelo órgão. Os suplentes têm garantido todas as prerrogativas dos titulares, deveres e direitos, desde que aqueles se ausentem ou estejam impedidos de atuarem no conselho.

O referido Conselho é considerado como cogestão para a Prefeitura de Teresina, o qual tem o objetivo de auxiliar nas decisões tomadas pelo Prefeito na intenção de formular políticas públicas de desenvolvimento urbano para a cidade.

As atribuições do CDU de Teresina são: orientar a capacitação dos agentes socioeconômicos de

desenvolvimento urbano, em cooperação com órgãos de cultura, desenvolvimento humano, fomento, capacitação e comunicação social do município; manter interlocução com outros conselhos afetos ao desenvolvimento urbano, em esfera nacional, estadual ou municipal, para cooperação e troca de experiências, e praticar outras atividades compatíveis com suas finalidades, em consonância à legislação urbanística vigente (TERESINA, 2001). “A competência legal de deliberar sobre as políticas públicas é a principal força dos conselhos enquanto espaços potencialmente capazes de induzir à reforma democrática do Estado” (TATAGIBA, 2002, p. 55).

É no conjunto dos conselhos de políticas públicas que o CDU de Teresina reúne representantes do poder público e da sociedade civil, conforme determina os decretos que o instituíram. O poder público é representado por agentes públicos titular de cargos de direção da administração pública, que são indicados pelo chefe do poder executivo. E a representação da sociedade civil é por meio de conselheiros escolhidos por seus grupos, em fórum próprio dentre as organizações não-governamentais. A estrutura do CDU de Teresina é a seguinte: Presidência, Câmara Técnica, Plenário e Secretaria Executiva.

O cargo de presidência é ocupado pelo secretário municipal de planejamento (SEMPLAN) e quando, por algum motivo o presidente se ausenta, é substituído pelo seu suplente ou, na falta deste, por conselheiro que o represente, por ele previamente indicado. Das competências do presidente, as principais são: convocar e presidir as reuniões do plenário; submeter à votação as matérias a serem decididas pelo plenário; encaminhar ao prefeito municipal e demais órgãos do poder público local as exposições de motivo e informações sobre matérias de competência do CDU (TERESINA, 2001).

A câmara técnica tem caráter permanente e tem a finalidade de subsidiar o debate do plenário. As suas competências abrangem atividades como: preparar as discussões temáticas para apreciação e deliberação do conselho; apreciar

processos que lhes forem submetidos e sobre eles emitir parecer, que será objeto de deliberação do plenário do CDU; apresentar relatório conclusivo ao plenário do conselho sobre matéria submetida a estudo, dentro do prazo fixado por este, acompanhado de documentos que se fizerem necessários ao cumprimento de suas finalidades; promover articulação com os órgãos e entidades promotoras de estudos, propostas e tecnologias relacionadas à política municipal de desenvolvimento urbano; e responder as consultas encaminhadas pelo presidente ou pelo plenário do CDU. A câmara técnica é composta por 04 (quatro) membros, sendo 02 (dois) representantes do poder público e 02 (dois) representantes da sociedade civil (TERESINA, 2001).

O plenário é o órgão superior do CDU, composto por 22 (vinte e dois) representantes¹ de órgãos e instituições organizados por segmentos, todos com direito a voz e voto. Para cada membro do conselho tem um suplente indicado por cada órgão, para garantir a representação quando o titular se ausentar ou por algum motivo não puder ocupar a titularidade no conselho (TERESINA, 2001).

O Plenário do CDU, regimentalmente, reúne-se ordinariamente uma vez por mês, preferencialmente na última sexta-feira do mês; e extraordinariamente por requerimento da maioria absoluta ou excepcionalmente por convocação do presidente. Compete ao plenário: aprovar a pauta das reuniões; analisar e aprovar as matérias em pauta e os relatórios técnicos da câmara técnica; solicitar pareceres a câmara técnica sobre matérias de avaliação

no desenvolvimento urbano; e solicitar a realização de estudos e pareceres técnicos especializados sobre matérias de interesse do CDU (TERESINA, 2001).

Regimentalmente, as atas das sessões do plenário deverão conter no mínimo a relação dos participantes com o respectivo órgão ou entidade que representa; o resumo de cada informe; a relação dos temas abordados; e as deliberações registradas mediante os votos a favor, contra e abstenções. Cada ata é assinada por, pelo menos, um quinto dos conselheiros presentes à sessão.

A secretaria executiva do CDU é vinculada diretamente à presidência. A secretaria executiva tem por finalidade prestar apoio técnico ao conselho e à câmara técnica, facilitando condições para que o CDU cumpra com suas competências legais. A indicação dos servidores que compõem a secretaria executiva é realizada pela presidência, ratificada pelo CDU por maioria simples e formalizada em Resolução do conselho. As principais atribuições da secretaria executiva do CDU são: preparar antecipadamente as reuniões plenárias do conselho, incluindo convite a apresentadores para temas previamente aprovados, informes, remessas de material aos conselheiros e outras providências; acompanhar as reuniões do CDU (TERESINA, 2001).

Análise das atas

Ata são registros de todos os acontecimentos e assuntos debatidos em uma reunião ou em alguma assembleia de determinado órgão.

1. Os 22 (vinte e dois) representantes de órgãos e instituições que compõem o CDU de Teresina - PI, no período dessa pesquisa, são os seguintes: Secretário Municipal de Planejamento e Coordenação - SEMPLAN, Superintendência de Desenvolvimento Urbano - SDU Centro Norte, Superintendência de Desenvolvimento Urbano - SDU Sul, Superintendência de Desenvolvimento Urbano - SDU Leste, Superintendência de Desenvolvimento Urbano - SDU Sudeste, Superintendência de Transportes e Trânsito - STRANS, Superintendência de Desenvolvimento Rural - SDR, Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMAM, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEMDUH, Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMAR, Associação Industrial do Piauí - AIP, Instituto dos Arquitetos do Brasil, Seção do Piauí - IAB/PI, Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA/PI, Sindicato de Indústria da Construção Civil de Teresina - SINDUSCON, Procuradoria Geral do Município - PGM, Câmara Municipal de Teresina, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Piauí - OAB/PI, Sindicato dos Lojistas do Comércio do Estado do Piauí - SINDILOJAS, Caixa Econômica Federal - CEF, Conselho Regional de Corretores de Imóveis - CRECI/PI e Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Piauí - CAU/PI.

Assim, as atas se constituem importante fonte documental, justificando-se a análise para melhor conhecer as questões debatidas em reuniões. Nesse estudo, são analisadas as atas do CDU de Teresina, do período de 2010 a 2019 considerando as seguintes categorias: principais pautas e principais deliberações.

Convém destacar que, as atas analisadas nos anos iniciais da pesquisa são mais extensas e mais detalhadas, com o passar do tempo elas foram assumindo um modelo mais resumido, trazendo as informações de forma breve.

2.1.1. Principais pautas das reuniões do CDU

Quadro 1: Pautas das reuniões do CDU

Ano	Pautas
2010	Construção de edifícios habitacionais. Funcionamento de serviços diversos em determinados espaços da cidade, como posto de lavagem, oficina, escritórios de publicidade, dentre outros. Implantação de loteamentos; Criação de Indústrias. Construção de condomínio. Construção de hotel. Regularização de loteamento. Implantação de passarelas e túneis. Criação de parque ambiental em área de risco. Uso e ocupação de solo em áreas florestais.
2011	Funcionamento de comércio varejista. Construção de condomínios. Funcionamento de fábrica de ração. Construção de empresa de prestação de serviços funerários. Construção de Shopping. Implantação de bairro.
2012	Não foram disponibilizadas atas do ano de 2012.
2013	Criação de câmaras temáticas para ampliar a atuação do CDU. Construções de conjuntos habitacionais. Alteração de rua. Construção de Associação Teresinense de Ensino. Consulta de Demolição. Consulta prévia para implantação de um posto de combustível. Auto de regularização e habite-se comercial para edificação na Rua Demerval Lobão, no Bairro Fátima.
2014	Construções de residenciais. Construção de centro cultural. Loteamento industrial. Implantação de centro de tratamento de resíduos. Construção de passarela interligando dois edifícios. Construção de Restaurante. Empreendimento de extração de areia do Rio Parnaíba. Construção de Guarita. Construção de templo religioso.
2015	Projeto básico de engenharia para construção dos acessos à ponte Juscelino Kubitschek. Construção de loteamento. Construção de residencial. Definição do zoneamento. Solicitação de Alvará. Doação de área institucional. Solicitação de viabilidade técnica. Construção de estacionamento.

Ano	Pautas
2016	Consulta de construções de condomínios. Construção de loteamentos. Instalação de subestação aérea. Construção de acessos à Ponte Juscelino Kubitschek.
2017	Construção de escola. Construção de loteamento. Construção de condomínio. Construção de nova sede na área interna do Parque Zoobotânico. Zoneamento. Construção de terminal.
2018	Projeto Multifamiliar. Construção de condomínio. Loteamento. Reforma e ampliação de escola municipal. Instalação de Microcervejaria. Implantação de Atividade de fabricação de cerveja artesanal.
2019	Construção de loteamento. Construção de condomínio. Construção multifamiliar. Ampliação de Construção comercial. Ampliação do Clube dos 100. Construção de Estação de passageiros.

Fonte: Elaboração própria, Atas do CDU de Teresina no período de 2010 a 2019.

Os dados expressos no quadro 1 apresentam as principais pautas do Conselho de Desenvolvimento Urbano de Teresina, entre os anos de 2010 e 2019. Através destes dados, pode-se perceber que em todos os anos foi recorrente a apresentação de pautas envolvendo construções de edifícios, loteamentos, condomínios residenciais e construções multifamiliar.

2.1.2. Principais deliberações do CDU

Quadro 2: Principais deliberações do CDU

Ano	Deliberações
2010	Favorável a construção de edifícios residenciais, bem como a conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida. Foi contra o funcionamento de oficina em determinada rua, por entender que a atividade proposta não é permitida no local. (Ata da reunião do dia 17/09/2010). Reparação de danos provocados por construção irregular no Loteamento Sete Estrelas III, localizado na Avenida Henry Wall de Carvalho, no bairro Angelim. (Ata da reunião do dia 16/04/2010). Ficou decidido pelo CDU que todas as habitações com área construída de até 70m ² são consideradas de interesse social (Lei municipal nº 3669/2007); e os loteamentos e edificações residenciais de interesse social só podem ser construídos nas Zonas Residenciais, ZR1 e ZR2 (Lei municipal nº 3560/2006, art. 24). (Ata da reunião do dia 11/06/2010). Deliberação sobre revisão de processos. (Ata da reunião do dia 12/11/2010).

Ano	Deliberações
2011	O CDU deliberou o estudo de impacto sobre o tráfego para análise e aprovação do STRANS e pelo DNIT para os pedidos de loteamento residencial e para construção de estabelecimentos comerciais. (Ata da reunião do dia 05/06/2011). Mostrou-se não favorável a construção de um loteamento por este não respeitar a continuidade do sistema viário básico. (Ata da reunião do dia 10/08/2011). Para construção de escola de 1º e 2º graus refletiu a importância de apresentar estudo de impacto sobre tráfego para análise da STRANS e estudo prévio sobre o impacto de vizinhança. (Ata da reunião do dia 10/08/2011).
2012	Não foram disponibilizadas atas do ano de 2012.
2013	Deliberou que projeto para construção de Associação Teresinense de Ensino retornasse e fosse revisto seu projeto arquitetônico para atender a legislação urbana vigente, realizasse estudos de impacto da vizinhança e ambiental. (Ata da reunião do dia 14/06/2013). Colocou em diligência a Procuradoria Geral do Município, para se posicionar quanto ao processo e a demanda do requerente em relação a solicitação prévia de demolição. (Ata da reunião do dia 12/07/2013). O CDU deliberou em relação a implantação de posto de combustível à necessidade de apresentação de laudo do Corpo de Bombeiros, favorável ao empreendimento quanto à distância do local proposto para a Escola São Judas Tadeu. (Ata da reunião do dia 01/11/2013). Recomendou em relação a regularização comercial de edificação que o interessado seja notificado para proceder à demolição parcial da edificação, visando cumprir as prescrições edículas quanto à área permeável e necessidade de vagas para estacionamento. (Ata da reunião do dia 20/12/2013). O CDU deliberou contra o fechamento de loteamento considerando as dimensões do empreendimento. (Ata da reunião do dia 20/12/2013).
2014	O CDU explicitou que as construções deveriam seguir um plano urbanístico e foi favorável aos projetos apresentados em relação a construção de condomínios. (Ata da reunião do dia 27/06/2014). Deliberou a necessidade de estudo de impacto ambiental para e sua aprovação por órgão competente para que fosse viável a implantação de centro de tratamento de resíduos. (Ata da reunião do dia 25/06/2014). O CDU encaminhou o processo referente a extração de areia do Rio Parnaíba para a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, SEMAM, para que recebesse orientações para o desenvolvimento do projeto e emissão dos respectivos alvarás. (Ata da reunião do dia 26/09/2014). O CDU deliberou contra a construção de Guarita, uma vez que está em desacordo com a legislação urbanística, em especial a Lei municipal nº 3.563 de 20 de outubro de 2006. (Ata da reunião do dia 26/09/2014). Foi deliberado pelo CDU a suspensão da análise da construção de um templo da Igreja Universal do Reino de Deus, para entender que ela necessita ser precedida do respectivo relatório de impacto de vizinhança e de trânsito. (Ata da reunião do dia 28/11/2014).

Ano	Deliberações
2015	O CDU deliberou favorecimento ao projeto básico de engenharia para construção dos acessos à ponte Juscelino Kubitschek, ressaltando que esta deve ser compatibilizada com Plano de Mobilidade Urbana e Plano Diretor da Cidade e demais projetos complementares em estudo dentro do município, considerando o fluxo e locomoção dos pedestres, se o uso for misto. (Ata da reunião do dia 03/06/2015). O CDU foi desfavorável a implantação de poste Bio Site. Recomenda que a Prefeitura Municipal de Teresina inicie estudos para uma legislação específica, visando o uso de espaços públicos por concessionárias de serviços urbanos (concessão onerosa de uso), no entanto, que nessa concessão sejam evitadas a concessão de área de praças. (Ata da reunião do dia 21/05/2015).
2016	O CDU deliberou que o processo envolvendo a instalação de subestação aérea fosse revisto. (Ata da reunião do dia 23/03/2016). Foi deliberado que o processo para construção de acessos à Ponte Juscelino Kubitschek fosse apreciado pela Superintendência de Transportes, STRANS. Além disso, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo pediu vistas do Processo. Pedindo o parecer dos órgãos para que este volte a ser analisado pelo CDU. (Ata da reunião do dia 26/08/2016).
2017	O CDU deliberou em favor da construção de uma escola, ressaltando a necessidade de realizar um estudo sobre o impacto de vizinhança para tanto. (Ata da reunião do dia 31/03/2017). O CDU foi favorável a construção de terminal, recomendando que fosse apresentada demarcação do terreno e área a ser utilizada, conferidos índices urbanísticos. Apresentação de relatório de tráfego. (Ata da reunião do dia 12/06/2017).
2018	Foi favorável a reforma e ampliação de uma escola municipal. (Ata da reunião do dia 04/05/2018). O CDU deliberou em favor de atividades envolvendo produção e distribuição de cervejas. (Ata da reunião do dia 08/06/2018).
2019	O CDU deliberou favoravelmente para diversos empreendimentos de construção de loteamentos e condomínios. (Ata da reunião do dia 26/10/2018).

Fonte: Elaboração própria, Atas do CDU de Teresina no período de 2010 a 2019.

As deliberações do CDU de Teresina possibilitam compreender que este conselho mostra sua coletividade e sua natureza participativa, mediante sua apreciação às pautas que são colocadas em debates e da compreensão que seus membros têm delas. As reuniões frequentes do conselho e a quantidade de pautas debatidas por ano, assim como as deliberações e processos mostram que o CDU, em Teresina, tem se mostrado um espaço de gestão democrática e mantém uma política atuante no desenvolvimento urbano da cidade, pois frequentemente são as questões encaminhadas a este conselho e suas deliberações refletem o posicionamento de seus membros em prol de melhorias para a cidades.

Nas deliberações do CDU foi possível observar que sempre se buscou que danos irregulares fossem reparados, constantemente envolveu outros órgãos ligados a gestão urbana para tomadas de decisões mais acertadas, considerando o impacto ao desenvolvimento urbano.

O CDU atua em conformidade com o desenvolvimento urbano de Teresina, as questões que se apresentam são diversas e, conforme a análise de suas atas e as deliberações que se concentram, é possível notar que o CDU tem encontrado muitos desafios e mostrado competência para deliberar sobre várias pautas. Através de suas deliberações, o CDU mostrou sua força e importância na elaboração de políticas públicas de desenvolvimento urbano e contribuiu para um Estado Democrático.

Considerações finais

O Conselho de Desenvolvimento Urbano se insere na perspectiva da efetivação da participação democrática advinda com a Constituição de 1988, que busca atuação da sociedade civil, delibera para que os municípios se tornem mais independentes, que haja participação cidadã na política de desenvolvimento urbano e que colaborem na construção de políticas públicas, que venham a favorecer aos cidadãos.

Sobre verificar a efetividade e desempenho do CDU, em relação a política de desenvolvimento urbano, observou-se que o órgão delibera conforme entende a importância e regularidades dos empreendimentos apresentados, assim toma as decisões que julga mais coerente, considerando o desenvolvimento da cidade.

Dessa forma, identificou-se a contribuição efetiva dos membros da sociedade civil no Conselho de Desenvolvimento Urbano de Teresina, o que se contempla nas deliberações do CDU. O CDU cumpre importante papel dentro do que se propõe o Estatuto da Cidade, de fazer com que se cumpra o papel social para que a cidade seja mais justa, sustentável e democrática; contribuiu para acontecer na cidade um planejamento participativo, a fim de que o propósito social seja cumprido e de que a cidade tenha um desenvolvimento positivo.

As deliberações do CDU de Teresina possibilitam compreender que o conselho mostra sua coletividade e sua natureza participativa, mediante sua apreciação das pautas que são colocadas em debates e da compreensão que seus membros chegam diante destas. As reuniões frequentes do conselho e a quantidade de pautas debatidas por ano, assim como as deliberações e processos, mostram que o CDU é um espaço de gestão democrática e mantém uma política atuante no desenvolvimento urbano da cidade.

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

Referências Bibliográficas

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Conselhos Municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa. In: ENANPAD. 27. Encontro Nacional da Associação dos Programas de Pós-Graduação em Administração. **Anais**. Atibaia-SP, 2003. Disponível em: https://www.ufjf.br/virgilio_oliveira/files/2014/10/Texto-18-Allebrandt-2003.pdf. Acesso em: 19 nov. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em: 19 nov. 2022.

BRONSTEIN, M. M.; FONTES FILHO, J. R.; PIMENTA, G. A. Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil. **Interações (Campo Grande)**, [S. l.], v. 18, n. 1, 2017. Disponível em: <https://www.interacoes.ucdb.br/interacoes/article/view/1089>. Acesso em: 19 nov. 2022.

CABRAL NETO, Antônio. Democracia: velhas e novas controvérsias. **Estud. psicol.** Natal, v. 2, n. 2, p. 287-312, dez. 1997. Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-294X1997000200005&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 19 nov. 2022.

LIVIANU, R.(coord.). **Justiça, cidadania e democracia** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009.

PIAUÍ. **Lei n. 4.854, de 01 de junho de 2001**. Dispõe sobre a restituição do Conselho de Desenvolvimento Urbano e dá outras providências. Disponível em <https://www.leisdopiaui.com/single-post/2017/02/26/lei-485496-pol%C3%ADtica-ambiental>. Acesso em: 19 nov. 2022.

SANTOS, Tiago Mendonça dos. Democracia e Estado de Direito: considerações acerca do princípio democrático e sua previsão na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Salão de Iniciação Científica. 10. PUCRS, **Anais**. 2009. Disponível em https://ww1.pucrs.br/orgaos/edipucrs/XSalaoIC/Ciencias_Sociais_Aplicadas/Direito/71063-TIAGO_MENDONCA_DOS_SANTOS.pdf. Acesso em: 19 nov. 2022.

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Revista de Sociologia e Política**, Paraná, v. 23, n. 56, p. 03-19, Dez. 2015. Disponível em <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/149151/001004891.pdf?sequence=1>. Acesso em: 19 nov. 2022

SILVEIRA, Andréa F; GEWEHR, Catarina; BONIN, Luiz Fernando R.; BULGACOV, Yara L. M. (orgs.). **Cidadania e Participação Social** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

ZANETTI, Bruno Marco. Democracia. **Revista Científica Semana Acadêmica**. Fortaleza, ano MMXIII, N. 000038, jul. 2013. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/democracia>. Acesso em: 19 nov. 2022.

GUIA PRÁTICO PARA MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE RUMO AO ALCANCE DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Anna Karolina Marinho de Menêzes* e Prof^a Dra. Maria de Fátima Martins**

Resumo: O Brasil ainda necessita de indicadores de sustentabilidade adequados para a realidade das cidades de pequeno porte. Na busca desta solução, foi lançado em 2022 o Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil (IDSC-BR), uma iniciativa do Instituto Cidades Sustentáveis (ICS), no âmbito do Programa Cidades Sustentáveis (PCS). Diante disto, com o presente estudo objetivou-se propor um guia prático para orientar os gestores municipais rumo ao desenvolvimento sustentável. Foi realizada uma pesquisa qualitativa, que possibilita uma investigação integrada a partir da compreensão do contexto no qual está inserido o objeto de estudo. Para atingir o objetivo proposto nesta pesquisa, foi realizada uma análise detalhada da Agenda 2030 e foram analisados também os resultados do IDSC-BR. Esta análise consistiu em selecionar as metas mais realistas às cidades de pequeno porte, tendo em vista o desafio que tais localidades enfrentam em determinar políticas públicas que relacionem aspectos econômicos, ambientais, políticos, sociais e culturais. Os dados apresentados neste estudo foram obtidos a partir do IDSC-BR e estruturam a percepção de que é baixo o potencial das cidades de pequeno porte da Paraíba para atingir qualquer um dos 17 ODS, em especial a erradicação da pobreza, saúde e bem-estar e educação de qualidade. Por fim, constata-se que são necessárias pesquisas futuras, com a aplicação desses índices em um conjunto maior de cidades. Talvez seja mais recomendado analisar, por exemplo, as cidades de uma região e não apenas de um estado, para constatar se o índice é eficaz ou não para as cidades de pequeno porte.

Palavras-chave: Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil; Indicadores de sustentabilidade; 3^a Região Geoadministrativa da Paraíba.

Introdução

A Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas propôs, a partir de 2015, a adoção de uma política global voltada para o desenvolvimento sustentável denominada “Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, em que foram propostos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas (ONU, 2015).

Os ODS foram estabelecidos como estratégias para garantir que ninguém ficará para trás

quanto aos ganhos sociais, econômicos e ambientais que serão alcançados com a adoção dessa política global (Ayyildiz, 2022). Para

* **Anna Karolina Marinho de Menêzes:** Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Campina Grande-PB (UFCG).

** **Prof^a Dra. Maria de Fátima Martins:** Docente do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Campina Grande-PB (UFCG)

tanto, com esses objetivos a ONU considera como primordial que todos os segmentos da sociedade estejam envolvidos nesse processo de busca do desenvolvimento sustentável (Jiang et al., 2022). Portanto, são necessárias estratégias locais e regionais, iniciativas políticas, além de mudanças nos mecanismos de governança municipal baseadas em uma estrutura compartilhada entre as gestões públicas, organizações privadas e a sociedade, e principalmente uma articulação entre os governos municipais, estaduais e federal (Khajuria et al., 2022).

Para que todos os 17 objetivos e as 169 metas sejam realmente alcançadas, é necessária a atuação dos gestores municipais nesse processo, devido a atuação dos mesmos como intermediários para facilitar as parcerias, execução de projetos, responsabilidade e conscientização das partes interessadas, além de fiscalizar a aplicação das políticas públicas definidas (Yamasaki; Yamada, 2022).

Os indicadores de sustentabilidade – instrumentos utilizados para a análise e acompanhamento dos processos de desenvolvimento –, além de subsidiar a formação de políticas públicas, são importantes para acompanhar e fiscalizar a execução dessas políticas tão essenciais para a sustentabilidade (Dwivedi; Sharma, 2022).

O Brasil ainda carece de indicadores de sustentabilidade adequados à realidade específica de cada município. Essa limitação, principalmente nas cidades de pequeno porte, tem restringido o desenvolvimento de políticas públicas necessárias para a sustentabilidade dos municípios brasileiros. Baseado nessas informações, foi proposto o Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil (IDSC-BR, 2022), para auxiliar os municípios brasileiros a alcançarem os objetivos e metas da Agenda 2030.

A divisão do Estado da Paraíba em 14 Regiões Geoadministrativas facilita a aplicação do IDSC-BR e o acompanhamento da sustentabilidade em cada município paraibano, inclusive nas cidades de pequeno porte. Com relação à 3ª Região Geoadministrativa, que tem como

sede o município de Campina Grande, tem 32 cidades, das quais 19 possuem menos de 10.000 habitantes. Portanto, sabendo do desafio de mensurar a sustentabilidade e com foco na gestão pública sustentável, em especial a de municípios de pequeno porte, este estudo dedica-se a propor um guia prático que oriente esses gestores rumo ao desenvolvimento sustentável.

Indicadores de sustentabilidade municipal

Rotineiramente existe uma confusão na interpretação do rápido crescimento de uma determinada cidade com o desenvolvimento. Nem sempre o crescimento é sinônimo de desenvolvimento. Além disso, esse rápido crescimento tem impactado negativamente a qualidade de vida da população e o meio ambiente, devido à alta taxa de urbanização, aumentando, por exemplo, as construções irregulares nas periferias e a poluição ambiental (Santos et al., 2022).

É sabido que a administração pública municipal conhece todas as características ambientais e econômicas, potencialidades e limitações do seu município. Essas informações são imprescindíveis para a tomada de decisão quanto às políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável (Gomes et al., 2018). Portanto, a nova política global proposta pela ONU, denominada de “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, só será possível se os gestores municipais estiverem comprometidos, empenhados e alinhados com as políticas públicas necessárias e defendidas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015).

Para colocar em prática a sustentabilidade municipal, a gestão do município deve propor a quebra de paradigmas, buscando formas para mudar os valores atuais da sociedade, por meio do desenvolvimento de um modelo de governabilidade que possa associar os três pilares para o desenvolvimento sustentável; que são crescimento econômico municipal, bem estar da população e preservação ambiental (Rocha Neto, 2021). Assim sendo, a criação de instrumentos de mensuração, como por

exemplo os indicadores de sustentabilidade municipal, são necessários.

Os indicadores de sustentabilidade foram sugeridos na Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente (Rio-92). Nessa Conferência foi proposta a definição dos padrões sustentáveis de desenvolvimento, considerando os aspectos econômicos, sociais, ambientais e culturais (Polaz; Teixeira, 2009).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012) define os indicadores de sustentabilidade municipal como sendo:

[...] ferramentas constituídas por uma ou mais variáveis que, associadas por meio de diversas formas, revelam significados mais amplos sobre os fenômenos a que se referem, constituindo-se um instrumento essencial para guiar a ação e subsidiar o acompanhamento e a avaliação do progresso alcançado rumo ao desenvolvimento sustentável. No entanto, a complexidade deste conceito com suas múltiplas dimensões e abordagens tem dificultado a utilização mais consciente e adequadas destas ferramentas. (IBGE, 2012).

De fato, o uso dos indicadores de sustentabilidade municipal vem se destacando como uma das principais metodologias utilizadas para analisar os resultados obtidos de forma técnico-científico. Esses indicadores, como o próprio nome diz, indicam as principais variáveis de maior representatividade no contexto atual de desenvolvimento sustentável. Desse modo, o seu uso permite conhecer mais a fundo as conjunturas em que estas variáveis estão inseridas (Gomes et al., 2018; Santos et al., 2022). Esses relatos ratificam o entendimento que Van Belen (2004, p. 10) tinha sobre os indicadores, quando cita que “os indicadores podem comunicar ou informar sobre o progresso em direção a uma determinada meta, neste caso, o desenvolvimento sustentável”.

No Brasil, o Instituto Cidades Sustentáveis por meio do Programa Cidades Sustentáveis lançou o Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil (IDSC-BR), que permite o monitoramento do nível de sustentabilidade nos municípios brasileiros, com o objetivo de levar os ODS para o nível local. A intenção

com o IDSC-BR é orientar a gestão pública municipal, atingir as metas dos ODS com base em indicadores que facilitem o monitoramento em nível local. Portanto, existe um índice para cada objetivo e outro para o conjunto dos 17 ODS, possibilitando o acompanhamento dos progressos e desafios dos municípios brasileiros no cumprimento da Agenda 2030 (IDSC-BR, 2022).

Desafios do desenvolvimento sustentável em municípios de pequeno porte

O crescimento exponencial da população mundial causou diversos e sérios problemas, como por exemplo os aumentos das emissões de gases do efeito estufa, o aquecimento global e a fome, além das reduções de biodiversidade, recursos naturais, segurança alimentar, entre outros (Zhou et al., 2022). Portanto, é preciso atender às necessidades básicas da população sem causar mais danos ambientais (Jiang et al., 2022).

Ainda existe uma indefinição do conjunto de indicadores de desenvolvimento sustentável municipal mais adequados para acompanhar os dados de sustentabilidade dos municípios, principalmente nos de pequeno porte (Gomes et al., 2018). Desse modo, um dos desafios para o desenvolvimento sustentável municipal é definir esse conjunto.

Outro grande desafio para os municípios é a determinação de políticas públicas que relacionem aspectos econômicos, ambientais, políticos, sociais e culturais, que são essenciais para a sustentabilidade (Silva et al., 2017). Dessa forma, a gestão municipal deve otimizar recursos financeiros para atender às principais necessidades da população (Queiroz et al., 2015). De acordo com Faria et al. (2011), os municípios com mais recursos disponíveis têm maior capacidade para proporcionar à população o bem-estar e qualidade de vida, além da preservação do meio ambiente. A descentralização e fragmentação do setor público também consiste em desafio para a execução eficiente dos ODS, visto que causa a descoordenação dos serviços públicos prestados, o que consequentemente aumenta

os custos e reduz a eficiência desses serviços (Santos et al., 2022).

Diante desse cenário, percebe-se que o Brasil ainda carece de indicadores de sustentabilidade municipal bem definidos. Esse fato é ainda mais preocupante levando em consideração a existência dos municípios de pequeno porte, em que os recursos e as estruturas são limitados, restringindo a implementação, aplicação e ampliação de políticas sociais, econômicas e ambientais voltadas para o desenvolvimento sustentável (Martins; Cândido, 2012). Dessa forma, são necessárias posturas diferentes da gestão municipal conforme as peculiaridades das interações homem-natureza, considerando a capacidade e limitação de cada município (Yamasaki; Yamada, 2022).

Diante de todo o exposto, entende-se que o principal desafio para o desenvolvimento sustentável nos municípios de pequeno porte é a definição de instrumentos capazes de gerar informações que possam mensurar o nível de sustentabilidade daquele município, que serão fundamentais para deliberar as metas de melhoria para aplicabilidade das políticas públicas tão necessárias (Polaz; Teixeira, 2009). Essas informações são fundamentais para avaliar o nível de engajamento das gestões dos municípios de pequeno porte e justificam a importância da realização de estudos como este.

Procedimentos metodológicos

O objetivo último do trabalho é propor um guia prático que oriente os gestores de municípios de pequeno porte rumo ao desenvolvimento sustentável. Para tanto, realizou-se uma pesquisa de natureza qualitativa, que, conforme Godoy (1995), possibilita uma investigação integrada, a partir da compreensão do contexto no qual está inserido o objeto de estudo. É, ainda, de natureza descritiva que, de acordo com Gil, (2002), os estudos se preocupam não só em descrever as características de determinada população ou fenômeno, mas também visam descobrir a existência de associações entre variáveis.

Para atingir o objetivo proposto, foi realizada uma análise detalhada da Agenda 2030 e foram analisados também os resultados do IDSC-BR. Esta análise consistiu em selecionar metas mais realistas às cidades de pequeno porte, tendo em vista o desafio que tais localidades enfrentam em determinar políticas públicas que relacionem aspectos econômicos, ambientais, políticos, sociais e culturais.

A coleta dos dados foi realizada na plataforma Programa Cidades Sustentáveis, onde está disponível o banco de dados que subsidiou a construção do IDSC-BR. Dos 5.570 municípios brasileiros que compõem o índice, foram filtrados os 19 municípios menos populosos da 3ª Região Geoadministrativa da Paraíba.

A partir dos ODS e suas metas e o resultado do IDSC dos municípios, foi proposto um guia básico, com propostas adaptadas à realidade local, que se alinham e garantem o alcance dos 5 pontos cruciais dessa Agenda: 1) Pessoas; 2) Planeta; 3) Prosperidade; 4) Paz; e 5) Parceria. Tudo isso no intuito de auxiliar os gestores no alcance e no monitoramento das metas essenciais para a sustentabilidade.

Análise dos resultados

Representação do IDSC-BR (2022) em cidades de pequeno porte (menos de 10 mil habitantes) na 3ª. Região Geoadministrativa do Estado da Paraíba

Os dados apresentados no Quadro 1 correspondem aos resultados do IDSC-BR com os níveis de sustentabilidade para cada ODS nas 19 cidades de pequeno porte analisadas neste estudo, seguindo a mesma lógica das cores, ou seja, vermelho = muito baixo; laranja = baixo; amarelo = médio; verde = alto; e verde escuro = muito alto (IDSC-BR, 2022).

Os resultados mostram que em todas as 19 cidades da 3ª Região Geoadministrativa da Paraíba a maioria dos índices encontrados corresponde a níveis muito baixos ou baixos. Esses resultados são importantes para nortear a aplicação e as melhorias das políticas públicas necessárias nesses municípios.

Quadro 1 – Caracterização do comportamento dos ODS para cada município de pequeno porte da 3ª Região Geoadministrativa da Paraíba.

Município	Comportamento dos ODS
Umbuzeiro	
Gado Bravo	
Barra de Santana	
Livramento	
Santa Cecília	
Areial	
Boa Vista	
Barra de São Miguel	
Alcantil	
Cabaceiras	

Município	Comportamento dos ODS
Montadas	
Caturité	
Matinhas	
Olivedos	
Assunção	
Tenório	
São Domingos do Cariri	
Algodão de Jandaíra	
Riacho de Santo Antônio	

Fonte: Adaptado do Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC-BR, 2022)

O Quadro 2 mostra a síntese dos dados de sustentabilidade das cidades analisadas e nele observa-se o baixo nível de desenvolvimento sustentável encontrado, tomando como base ODS. Portanto, conforme a realidade das cidades pequenas, os pontos de maior urgência a serem observados e melhorados são os descritos no Quadro 2, necessitando categorizar como prioridade no plano de metas dessas cidades para

que a Agenda 2030 possa ser atingida.

Os dados apresentados no Quadro 2 servem como ferramenta para auxiliar os gestores municipais, não apenas das 19 cidades da 3ª Região Geoadministrativa da Paraíba, mas de todos os estados brasileiros no tocante à tomada de decisões que precisam de urgentes melhorias das políticas públicas para alcançar os ODS mais deficitários nestes municípios.

Quadro 2 - Resumo das observações de sustentabilidade das cidades de pequeno porte na Paraíba a partir do IDSC-BR

ODS	INDICADORES
1. ERRADICAÇÃO DA POBREZA	Alta taxa de famílias inscritas no CadÚnico.
	Alta taxa de pessoas com renda de até 1/4 do salário mínimo.
2. FOME ZERO E AGRICULTURA SUSTENTÁVEL	Baixa prática agricultura orgânica.
3. SAÚDE E BEM-ESTAR	Orçamento municipal para a saúde precário.
4. EDUCAÇÃO DE QUALIDADE	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) ruim.
	Desadequação idade/ano escolar.
	Alta taxa de analfabetismo na população com 15 anos ou mais.
5. IGUALDADE DE GÊNERO	Desigualdade de gênero.
	Baixa representatividade feminina na Câmara Municipal.
	Grande diferença percentual entre jovens mulheres e homens que não estudam e nem trabalham.
6. ÁGUA LIMPA E SANEAMENTO	Baixa taxa de população atendida com esgotamento sanitário.
8. TRABALHO DECENTE E CRESCIMENTO ECONÔMICO	PIB per capita ruim.
	Alta taxa de jovens de 15 a 24 anos de idade que não estudam nem trabalham.
12. CONSUMO E PRODUÇÃO RESPONSÁVEIS	Baixa taxa da população atendida com coleta seletiva.
13. AÇÃO CONTRA A MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA	Alto percentual do município desflorestado.

Fonte: Elaboração própria

Guia prático de orientação para os gestores municipais voltado ao desenvolvimento sustentável

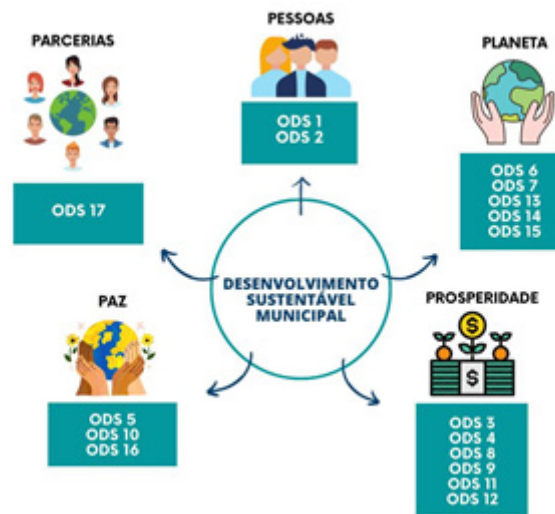
A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: aspectos gerais

A Organização das Nações Unidas (ONU, 2015) propôs uma política de ação global, voltada para o desenvolvimento sustentável, denominada Agenda 2030. O objetivo com essa política é promover o desenvolvimento

humano, garantindo as necessidades básicas para a população por meio de três dimensões essenciais, que são o econômico, o político e o social, porém respeitando a preservação ambiental e a sustentabilidade.

Como mencionado anteriormente, a Agenda 2030 consiste em um plano de ações direcionadas para as pessoas, o planeta e a prosperidade sustentável (Figura 1), sendo pautadas em cinco importantes áreas, que serão brevemente discutidas a seguir:

Figura 1. Representatividade das ações voltadas para o desenvolvimento sustentável municipal.



Fonte: Elaboração própria

Pessoas

Nessa área, que talvez seja o principal alvo dessa política universal, requer o ajuste de ações para combater a fome e erradicar a pobreza de todas as maneiras, além de garantir a dignidade e a igualdade em um ambiente saudável e próspero (ONU, 2015).

Planeta

Em relação a essa temática, a Agenda propõe uma gestão sustentável não só dos recursos naturais, mas também do consumo e produção. Portanto, o principal objetivo dessa área é a proteção dos recursos naturais e medidas de mitigação das mudanças climáticas, para assegurar as necessidades da geração atual e das futuras (ONU, 2015).

Prosperidade

Esse eixo temático está relacionado à melhoria econômica, social e tecnológica, desde que em harmonia com o meio ambiente, garantindo um futuro próspero e sustentável para todas as gerações (ONU, 2015).

Paz

Uma das mais importantes e necessárias áreas da sustentabilidade, com ela busca-se garantir

sociedades pacíficas, justas e inclusivas, que possam estar livres da violência e do medo. Essa área é de suma importância devido à relação direta entre o desenvolvimento sustentável e a paz (ONU, 2015).

Parcerias

O nome dessa área temática diz muito sobre os seus objetivos, que são ações globais conjuntas voltadas para o desenvolvimento sustentável, baseadas em movimentos sólidos fundamentados em um espírito de sociedade fortalecida, sobretudo, concentrando esforços para as necessidades dos mais pobres e vulneráveis (ONU, 2015).

AAgenda2030para o Desenvolvimento Sustentável: aspectos operacionais

Para alcançar o objetivo proposto com este estudo em orientar os gestores rumo ao desenvolvimento sustentável, foi realizada análise das metas de cada um dos 17 ODS propostos pela Agenda 2030 (ONU, 2015), que poderiam ser aplicadas em cidades de pequeno porte. Inicialmente é importante que os gestores públicos sigam três importantes passos, que serão detalhados a seguir:

Traçar as metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Primeiro passo, e talvez o de maior importância, é a realização do planejamento para que seja alcançado o máximo de ODS possível, desde que seja considerada a realidade local dos municípios pequenos. Para orientar os gestores das cidades de pequeno porte, foi feito um resumo das principais metas de cada ODS que deve ser seguido para alcançar o desenvolvimento sustentável conforme sugere a Agenda 2030.

Execução das metas para atingir os ODS

O segundo passo está relacionado com a disponibilidade de recursos financeiros do município. Realmente os governos (federal, estadual e municipal) são fundamentais para a promulgação de legislação e aplicabilidade dos orçamentos, bem como seu papel-chave para garantir a implementação efetiva do compromisso com a Agenda 2030. Além disso, é necessário que os gestores busquem parcerias para transferência de tecnologias ambientalmente adequadas. Os gestores precisam reconhecer o papel da iniciativa privada, das organizações da sociedade civil e das organizações filantrópicas na implementação da Agenda.

Acompanhamento

Por fim, porém não menos importante, o terceiro passo corresponde o acompanhamento da execução das metas da Agenda. É de responsabilidade dos gestores dos níveis nacional, regional e global em relação ao progresso alcançado na implementação dos Objetivos e metas da Agenda. Portanto, é imprescindível destacar a escolha de indicadores adequados para as pequenas

cidades, os quais devem fornecer: dados de qualidade, acessíveis, atualizados e confiáveis para ajudar na medição do progresso.

Recomenda-se que o IDSC seja avaliado a cada dois anos para verificar os resultados alcançados em relação aos ODS, bem como as fragilidades e potencialidades apontadas pelo comportamento dos indicadores. A partir dos resultados, analisar e ajustar as metas a serem perseguidas nos anos seguintes. Assim, torna-se mais adequado analisar a contribuição das políticas públicas nas diversas áreas relevantes para o desenvolvimento sustentável dos municípios.

Considerações finais

Os dados que subsidiaram a formulação do guia foram obtidos a partir do IDSC-BR e estruturam a percepção de que é baixo o potencial das cidades de pequeno porte da Paraíba para atingir qualquer um dos 17 ODS, em especial a erradicação da pobreza, saúde e bem-estar e educação de qualidade.

Falar de sustentabilidade em cidades pequenas é extremamente difícil, devido a limitação dos recursos financeiros à disposição dos gestores, o que reduz as possibilidades de adoção de políticas públicas mais eficazes. Porém, isso não quer dizer que a sustentabilidade nessas cidades é impossível de acontecer, mas só será alcançada com a adoção de um planejamento adequado, com a ação conjunta da gestão pública, sociedade e iniciativa privada, adotando metas alcançáveis e com o auxílio de indicadores eficientes.

Ademais, foi percebido neste estudo que algumas metas propostas na Agenda 2030 são irreais para cidades pequenas, devendo ser revistas ou adequadas para que possam ser aplicadas nestas cidades.

Referências bibliográficas

AYYILDIZ, E. Fermatean fuzzy step-wise Weight Assessment Ratio Analysis (SWARA) and its application to prioritizing indicators to achieve sustainable development goal-7. **Renewable Energy**, v.193, p.136-148, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.renene.2022.05.021>. Acesso em: 19 nov. 2022.

DIAZ-SARACHAGA, J. M.; JATO-ESPINO, D.; CASTRO-FRESNO, D. Is the sustainable development goals (SDG) index an adequate framework to measure the progress of the 2030 Agenda? **Sustainable Development**, v.26, n.6, p.663-671, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/sd.1735>. Acesso em: 19 nov. 2022.

DWIVEDI, P.P.; SHARMA, D.K. Application of Shannon Entropy and COCOSO techniques to analyze performance of sustainable development goals: The case of the Indian Union Territories. **Results in Engineering**, v.14, p.100416, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.rineng.2022.100416>. Acesso em: 19 nov. 2022.

FARIA, L.C.S.; FARIAS, E.R.; SANTOS, L.M.; FERREIRA, M.A.M.; SILVA, A.A.P. Indicadores de qualidade de vida nos municípios mineiros e eficiência alocativa de recursos públicos. **Revista Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v.6, n.1, p.87-103, 2011.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, A.S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v.35, n.3, p.20-29, 1995.

GOMES, N.C.; ARAÚJO, R.J.R.; NOBRE, C.J.F. A relação do modelo de excelência em gestão pública (MEGP) e a gestão orçamentária dos municípios brasileiros. 18. USP International Conference in Accountig. **Anais**, São Paulo, SP, Brasil, 2018.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Resultados gerais da amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 19 nov. 2022.

JIANG, Y.; TIAN, S.; XU, Z.; GAO, L.; XIAO, L.; CHEN, S.; XU, K.; CHANG, J.; LUO, Z.; SHI, Z. Decoupling environmental impact from economic growth to achieve Sustainable Development Goals in China. **Journal of Environmental Management**, v.312, p.114978, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2022.114978>. Acesso em: 19 nov. 2022.

KHAJURIA, A.; ATIENZA, V.A.; CHAVANICH, S.; HENNING, W.; ISLAM, I.; KRAL, U.; LIU, M.; LIU, X.; MURTHY, I.K.; OYEDOTUN, T.D.T.; VERMA, P.; XU, G.; ZENG, X.; LI, J. Accelerating circular economy solutions to achieve the 2030 agenda for sustainable development goals. **Circular Economy**, v.1, p.100001, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.cec.2022.100001>. Acesso em: 19 nov. 2022.

MARTINS, M.F.; CÂNDIDO, G.A. Índices de Desenvolvimento Sustentável para localidades: Uma proposta metodológica de construção e análise. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v.6, n.1, p.3-19, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.5773/rgsa.v6i1.229>. Acesso em: 19 nov. 2022.

Organizações das Nações Unidas. **Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Brasil_Amigo_Pesso_Idosa/Agenda2030.pdf. Acesso em: 19 nov. 2022.

POLAZ, C.N.M.; TEIXEIRA, B. A. N. Indicadores de sustentabilidade para a gestão municipal de resíduos sólidos urbanos: um estudo para São Carlos (SP). **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v.14 n.3, p.411-420, 2009.

QUEIROZ, D.M.; ARAÚJO, A.O.; MORAIS, L.M.F.; SILVA, V.K.R. Composição do gasto público e resultados eleitorais: Um estudo nos municípios nordestinos no ano de 2012. **Revista Registro Contabil**, v.6, n.3, p.38-55, 2015.

ROCHA NETO, J.M. O desafio de implementar a agenda 2030/ODS frente ao déficit de capacidades estatais dos municípios brasileiros. 8. Encontro Brasileiro de Administração Pública, **Anais**. Brasília, DF, Brasil, 2021.

SANTOS, M.L.; BORGES, C.L.P.; SILVA, L.C. Aplicação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no plano de metas de Barueri/SP. **Revista Orbis Latina**, v.12, n.1, p.83-102, 2022.

SILVA, A.C.; ANDRADE, J.A.S.; MACHADO, R.Q.; AUDINO, V. Proposta de Indicadores de Sustentabilidade para o município de Frutal- Minas Gerais. **Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental**, v.6, n.2, p.272-285, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.19177/rgsa.v6e22017272-285>. Acesso em: 19 nov. 2022.

VAN BELLEN, H.M. Desenvolvimento sustentável: uma descrição das principais ferramentas de avaliação. **Ambiente & Sociedade**, v.7, n.1, p.67-87, 2004.

YAMASAKI, K.; YAMADA, T. A framework to assess the local implementation of Sustainable Development Goal 11. **Sustainable Cities and Society**, v.84, p.104002, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.scs.2022.104002>. Acesso em: 19 nov. 2022.

ZHOU, C.; GONG, M.; XU, Z.; QU, S. Urban scaling patterns for sustainable development goals related to water, energy, infrastructure, and society in China. **Resources, Conservation & Recycling**, v.185, p.106443, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2022.106443>. Acesso em: 19 nov. 2022.

USO DE BEM PÚBLICO – CONCESSÃO, PERMISSÃO E AUTORIZAÇÃO - NA LEI Nº 14.133/21

Ivan Barbosa Rigolin*

Resumo: Dentro do direito administrativo, quando se mencionam os institutos da concessão, da permissão e da autorização, imediatamente vem à mente serviços públicos, ou de utilidade pública, sejam a concessão, a permissão e a autorização de serviços.

Não é sem razão, porque esses trespasses da execução de serviço público a particulares são muito mais frequentes que as modalidades de trespasses objeto deste rápido artigo, que não se referem a qualquer prestação de serviços, mas ao simples uso de bens públicos, algo muito menos complexo que aquilo.

E a nota a lamentar é que, na pressa irrefletida de produzir seu trabalho, algumas autoridades por vezes aplicam aos trespasses de uso as regras fixadas para os trespasses de serviço, deixando aos envolvidos a dúvida sobre se aqueles autores sequer sabem que existem os trespasses de uso.

Fique bem esclarecido desde logo, assim sendo, que não é a prestação de serviço público que ora se focaliza, mas a mera transferência, ou adequação, ou condicionamento, ou a provisória 'titularidade' do uso de bens públicos, que se deslocam do poder público indiferenciadamente para a utilização, a cura e a responsabilidade do particular.

Palavras-chave: Bens públicos; Utilização cedida; Aplicação da lei de concessões.

Modalidades ou espécies

São três as tradicionais e clássicas espécies de trespasses do uso de bens públicos para particulares: concessão de uso, permissão de uso e autorização de uso.

Diferentemente dos trespasses de serviço público – que pela sua relevância, complexidade e abrangência do interesse público envolvido, que em geral não é apenas local, mas por vezes até mesmo do tamanho do país – as normas de regência dos trespasses de uso de bens públicos são por excelência *locais*.

Se uma concessão de *serviço* de transporte aéreo geralmente atinge, engloba e interessa a todo o país e até mesmo a outros países conforme o caso, entretanto uma concessão de uso

de um parque municipal interessa basicamente apenas ao Município onde se dá o trespasses.

Se uma concessão de obra, uma estrada interestadual por exemplo – que envolve *construção de obras e prestação de serviços* como os de manutenção, sinalização, ampliação - interessa aos Estados abrangidos e até mesmo aos demais Estados cujos habitantes utilizam a estrada, entretanto a concessão *de uso* de uma pequena via municipal para os agricultores municipais é de interesse quase que exclusivamente local, desse mesmo Município.

Outro exemplo: uma concessão *de serviço* de energia elétrica envolve interessados situados em diversos Municípios, enquanto que uma

* **Ivan Barbosa Rigolin.:** Advogado.

concessão de uso de um cemitério municipal se prende ao interesse fundamentalmente local, do Município que o instituiu e da sua população, e pouco mais que isso.

Considera-se por tais motivos que a legislação de regência dos trespasses de serviço pode ser (e deve, e é) de âmbito nacional, ou por vezes, ou suplementarmente, estadual, enquanto que as regras dos trespasses de uso, por interessarem apenas ao ente local que os outorga, podem ser (e devem ser, e são) locais.

Como regra geral não se concebe um interesse que seja apenas local regido por lei nacional, tanto quanto não tem sentido o inverso, como numa eventual concessão do serviço de energia elétrica, para dois Estados, regido pela legislação local de cada um dos Municípios servidos – algo que juridicamente seria uma piada.

Licitações não para compra – a lei deve ser outra

Em matéria que não seja de aquisição pelo ente público de obras, serviços ou materiais – pois que esse é o campo por excelência das leis de licitação -, *desconfie-se muito seriamente de leis nacionais de licitação*, como a Lei nº 8.666/93 e a nova Lei nº 14.133/21.

Essas leis se dizem de *normas gerais* de licitação e de contratação, e quanto a objetos que o ente público queira adquirir exercem, de fato e com todo efeito, o seu papel normativo, regrador e de fundamento jurídico substantivo.

Ninguém a esta altura da história do direito contesta o papel constitucional da lei nacional de licitações e contratos administrativos.

Ninguém discute o papel constitucional da União para ditar as normas gerais de licitação e de contrato, até porque isto é previsto na Constituição, art.22, inc. XXVII. Questiona-se sempre, isso sim, a abrangência integral do texto das leis como normas gerais, o que fazem ambas as leis: *todos os artigos são normas gerais*.

Trata-se de evidente exagero, porém a batalha contra esse desmedimento parece definitivamente perdida, e ninguém mais perde tempo para combater essa grosseria do legislador que provém de 1.993.

Quando, entretanto, a lei sai do terreno dos objetos a serem adquiridos pelo ente público e passa para outros campos como trespasses de serviços públicos, ou para trespasses do uso de bens públicos, seu nível qualitativo despenca, *ou vai para o brejo* como se só ouvir da judiciosa boca dos aplicadores.

Uma lei concebida para *comprar* não pode servir para licitar concessões de serviço público, nem permissões de uso de bens públicos.

Forçar a mão como o legislador já fez em 1.993 (Lei nº 8.666) não pode dar bom resultado, e essa atitude costuma dar péssimos resultados em nosso país. Ele tentou proteger a moralidade, mas promoveu uma *lambança generalizada*, um *serviço porco*, uma grandessíssima mixórdia legislativa.

Leis de compra têm institutos de compra, como pesquisas de preço, padronizações, critérios de menor preço, registros de preço, credenciamento e cadastramento de fornecedores, serviços especializados, notória especialização do prestador e inúmeros outros, ao passo que concessões e permissões são mundos inteiramente apartados das aquisições públicas, e exigem instituições peculiares e adequadas, que não se confundam com as de aquisições.

Tanto é verdade que a União licita suas concessões e suas permissões de *serviço* por lei própria, neste momento a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1.995, e não as leis de normas gerais de licitação – utilizadas apenas suplementarmente àquela, quando a lei própria de concessões não for suficiente para equacionar por inteiro o certame licitatório específico.

E seja observado: já fez mal o legislador federal de concessões ao *encostar* na lei de licitações – por indisfarçável *preguiça* de disciplinar a

concessão de modo completo e integral na lei específica, precisamente para não depender de feixes normativos estranhos ao objeto de concessões e permissões de serviço.

Mas, seja como for, o divisor de águas está traçado: *aquisições* se licitam pela lei geral de licitações, e *concessões e permissões* de serviço se licitam pela lei própria desse assunto.

A mistura, a confusão, o baralhamento de fundamentos diferentes de propósitos diferentes (*aquisições* de um lado, *concessões* de outro lado) não pode dar certo. Não é sem razão que os espiritualistas inquinam a preguiça de o mais grave dos pecados mortais.

Trespases de uso de bens públicos

Agora o tema central: uso de bens públicos.

Municípios

Os bens públicos, como se sabe, são: a) de uso comum do povo, ou b) especiais, ou c) dominicais (em verdade *dominiais*, pois que não são de domingo, mas de domínio), conforme o Código Civil, art. 99.

Os de uso comum do povo são utilizados e fruídos indistintamente por qualquer pessoa, sem qualquer requisito prévio. Os bens especiais são aqueles destinados ou afetados a determinado uso, e para fruí-los o cidadão precisará submeter-se aos requisitos e às limitações de uso impostas pelo ente público titular.

Os bens dominicais – que o Código Civil há um século denomina impropriamente dominicais – são os integrantes do patrimônio disponível do ente público titular, e dos três são os únicos que podem ser alienados.

Cada qual pode ter a categoria alterada por lei local – e apenas local –, e o uso de cada qual deles, observada sua classificação que é nacionalmente fixada no Código Civil, se dará na forma exclusiva da legislação local.

O principal diploma da organização municipal é a Lei Orgânica do Município, algo como – guar-

dadas as competências e as diferenças constitucionais – uma miniconstituição local.

E é exatamente na lei orgânica de cada Município que vem disciplinado o trespasse do uso dos seus bens públicos, ou seja, a forma pela qual o uso de cada um deles pode ser entregue à iniciativa privada, remuneradamente ou não, sempre na perseguição do interesse público e dentro das regras rigidamente estabelecidas pelo ente titular.

Estados

Nos Estados-membros da federação, regidos pelas Constituições respectivas que lhes dão sempre as primeiras balizas estruturais e organizacionais, a matéria que escapar da Constituição estadual será disciplinada e resolvida na legislação estadual – que apenas observará os mínimos e as restrições constitucionais federais.

Mas é curioso – e por isso os Municípios vieram, aqui, antes dos Estados – que em matéria de Constituição ou de lei orgânica não são os Estados os modelos para os Municípios, e sim o inverso.

Leis orgânicas municipais

Quando, antes da Carta de 1.988 e afora em dois Estados brasileiros que tinham *cartas-próprias*, os Municípios não tinham poder para editar cada qual a sua lei orgânica, eram comuns as leis orgânicas *estaduais* para os Municípios de cada respectivo Estado.

O Estado editava uma lei que servia como a lei orgânica dos seus todos Municípios, mais ou menos a materializar, naqueles tempos duros, o que se traduz como *quem pode manda; quem tem juízo obedece ...*

Assim foi com São Paulo, que editou seu Decreto-lei Complementar nº 9, de 31 de dezembro de 1.969, autoria de Hely Lopes Meirelles, o notável administrativista de quem se dizia que elaborava a lei, a doutrina e a jurisprudência no seu ramo...

Mas afora a pilhéria, o diploma era de muito boa qualidade, e serviu de modelo tanto para outros Estados quanto para as futuras leis orgânicas municipais editadas a partir da Constituição de 1.988.

E mais: serviu ocasionalmente como modelo até mesmo para Constituições estaduais, na parte de uso de bens públicos e em outros assuntos como o trespasse, agora, sim, de serviços público.

O Município ocasionalmente oferece lições inesperadas, porque nele o direito é concentrado no interesse local, enquanto que os Estados têm competência normativa *residual*, ou seja aquela não privativa nem da União nem do Município, e com isso é mais difícil lidar – porque um escopo mal definido e pouco preciso, a ponto de frequentemente haver discussão sobre que ente federado é competente para regular certos assuntos, como ocorreu há pouco com os temas da pandemia da gripe chinesa.

Mas seja como for, no caso do uso dos bens públicos municipais vale sempre a regra local, ou seja:

- a) a lei e os decretos municipais informam a classificação dos bens públicos municipais;
- b) a lei municipal altera a classificação de seus bens com absoluta liberdade, limitando-se apenas à observância de regras federais como a do loteamento, através da qual uma gleba reservada como área verde de um loteamento municipal não pode ter essa afetação desfeita por lei local.

Mas isso se dá porque o disciplinamento dos loteamentos é matéria federal, conforme a Constituição, art. 21, inc. XX ('instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano'), sendo que a principal lei de loteamentos (Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1.979) atribui ou reconhece competência legislativa suplementar para Estados e para Municípios nas matérias de peculiaridade local ou regional sobre o assunto;

- a) a lei municipal disciplina as formas de trespasse do uso dos bens públicos muni-

cipais, assim como a lei estadual o disciplina quanto aos bens estaduais.

Nenhuma lei federal dita nem a Estados nem a Municípios a forma e as condições para o trespasse do uso dos bens estaduais nem municipais, porque, se a classificação originária dos bens públicos é dada pelo Código Civil, entretanto o uso dos bens públicos é matéria para o disciplinamento local.

Observemos o texto do antigo DLC estadual nº 9/69, a antiga lei orgânica estadual para os Municípios paulistas anteriormente à Constituição de 1.988:

Art. 65. O uso de bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante *concessão, permissão ou autorização*, conforme o caso, e o interesse público exigir.

§ 1º. A concessão administrativa dos bens públicos de uso especial e dominicais, dependerá de lei e concorrência, far-se-á mediante contrato, sob pena de nulidade do ato. A concorrência poderá ser dispensada, mediante lei, quando o uso se destinar a concessionária de serviço público, e entidades assistenciais, ou quando houver interesse público relevante, devidamente justificado.

§ 2º. A concessão administrativa de bens públicos de uso comum somente poderá ser outorgada para finalidades escolares, de assistência social ou turística, mediante autorização legislativa.

§ 3º. A permissão, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita a título precário, por decreto.

§ 4º. A autorização, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita por portaria, para atividades ou usos específicos e transitórios, pelo prazo máximo de sessenta dias. *(Itálico nosso nessa lei cujo autor foi Hely Lopes Meirelles).*

E eis o que reza atualmente a Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 4 de abril de 1.990:

Art. 114. Os bens municipais poderão ser utilizados por terceiros, mediante concessão, permissão, autorização e locação social, conforme o caso e o interesse público ou social, devidamente justificado, o exigir.

§ 1º. A concessão administrativa de bens públicos depende de autorização legislativa e concorrência e será formalizada mediante contrato, sob pena de nulidade do ato.

§ 2º. A concorrência a que se refere o § 1º será dispensada quando o uso se destinar a concessionárias de serviço público, entidades assistenciais ou filantrópicas ou quando houver interesse público

ou social devidamente justificado.

§ 3º. Considera-se de interesse social a prestação de serviços, exercida sem fins lucrativos, voltados ao atendimento das necessidades básicas da população em saúde, educação, cultura, entidades carnavalescas, esportes, entidades religiosas e segurança pública.

§ 4º. A permissão de uso, que poderá incidir sobre qualquer bem público, independe de licitação e será sempre por tempo indeterminado e formalizada por termo administrativo.

§ 5º. A autorização será formalizada por portaria, para atividades ou usos específicos e transitórios, pelo prazo máximo de 90 (noventa) dias, exceto quando se destinar a formar canteiro de obra ou de serviço público, caso em que o prazo corresponderá ao da duração da obra ou do serviço.

§ 6º. A locação social de unidades habitacionais de interesse social produzidas ou destinadas à população de baixa renda independe de autorização legislativa e licitação e será formalizada por contrato. *(O artigo segue, mas basta isto acima)*

Conclui-se que: a) não há nada de novo sob o sol, e b) não é sem razão que se afirma que Hely escrevia a lei, a doutrina e a jurisprudência. Até hoje os seus textos são reverenciados e, dentro do possível, mantidos.

Mais importante, porém, é observar que *nenhuma lei federal dita normas de uso de bens municipais*, como de bens estaduais. É o Município o gestor do uso de seus bens públicos, e o Estado dos seus:

a) as modalidades de trespasse de uso, hoje na capital paulista com inspiração na antiga LOM estadual para os Municípios, são concessão de uso, permissão de uso, autorização de uso e locação social, esta última uma inovação ao velho modelo.

E se o Município resolver inventar novas espécies de trespasse de uso, fá-lo-á livremente na sua lei, observadas apenas as regras constitucionais porventura aplicáveis, e as de direito civil que incidam sobre a matéria, que são muito poucas e de grande generalidade;

b) se se licita, o que se licita, se se dispensa licitação e porquê, tudo isso é matéria disciplinada na LOM, ou seja, na lei municipal. Não é lei outra nenhuma nacional que o dirá, porque essa matéria se inclui entre as de interesse local, resguardada

portanto pela proteção constitucional como de competência do Município, e o mesmo se podendo afirmar quanto ao Estado – com cujas competências e com cuja legislação é *muitíssimo mais difícil* trabalhar do que o é quanto à legislação municipal, concentrada como é no interesse local.

Mas em assunto caseiro do Município – como é o disciplinamento do trespasse do uso dos seus bens públicos -, a lei federal *não dá pitaco*: entra muda e sai calada, e com muito cuidado...

Mas o título desta breve reflexão menciona a nova lei de licitações, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2.021, e até o momento ela pouco foi citada.

Então, qual o papel da nova lei de licitações naquela questão do trespasse de uso?

Pode isto ser um decepcionante anticlímax, porém o papel da nova lei é o mesmo da antiga e atual Lei nº 8.666/93, ou seja: *se a lei local mandar licitar, o trespasse de uso será licitado pela lei de licitações em vigor* – que é nacional, já que toda ela se diz de normas gerais de licitação e contrato.

Enquanto estiver a nova lei em vigor *alternativo* com a velha e atual lei (*mamma mia!* Onde chegamos!), o aplicador escolherá aplicar uma ou outra. A partir de 1º de abril de 2.023 só lhe restará aplicar a nova.

Se a lei local (municipal ou estadual, forçando-se um pouco essa denominação de ‘local’ para os Estados) dispensar licitação para este ou aqueloutro trespasse, então a licitação estará *ipso facto* dispensada, só em si e por completo, *não se devendo sequer consultar as hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade constantes da lei nacional* – porque a matéria não é nacional e sim local.

Isso acaso significa afirmar que, mesmo as regras da lei nacional de licitação se dizendo o conjunto das normas gerais, acaso existem outras dispensas ou inexigibilidades dadas por lei

local, conforme o assunto seja local? Foi isso o que se quis afirmar?

Absolutamente *sim*.

Sim, porque não é lei nacional nenhuma de licitações – nem de coisa nenhuma – que irá prejudicar a competência constitucional privativa do Município, para legislar sobre os temas de seu peculiar interesse, ou interesse local, dado o art. 30, inc. I, da Constituição tupiniquim.

E o mesmo se conclua quanto aos Estados, face ao art. 25 da mesma Constituição-cidadã.

Com todo efeito, nem hoje nem nunca uma lei federal, sobre o assunto que for ou a pretexto do que for, retirará de Estados e de Municípios a sua autonomia legislativa e administrativa que por excelência integra a base do sistema federativo brasileiro.

Reza nossa Constituição:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada (...)

§ 4º. Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado.

(...)

Ora, se nem sequer se admite proposta de emenda à Constituição (PEC) que vulnere o pacto federativo, muito menos lei ordinária terá esse condão.

Antes de tentar resolver um problema com base direta na lei, o cidadão consciente deve, antes, e como sempre advertia o mestre Geraldo Ataliba, perscrutar a Constituição, para examinar se a questão já não está resolvida ali mesmo, no texto magno.

É muito mais civilizado.

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



Referências Bibliográficas

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em: 19 nov. 2022.

BRASIL. **LEI N. 6.766, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1.979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm Acesso em: 19 nov. 2022.

BRASIL. **LEI N. 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm Acesso em: 19 nov. 2022.

BRASIL. **LEI N. 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 19 nov. 2022.

BRASIL. **LEI N. 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 19 nov. 2022.

BRASIL. **LEI N. 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 19 nov. 2022.

SÃO PAULO (SP). **LEI N. 0 DE 4 DE ABRIL DE 1990**. Lei Orgânica do Município de São Paulo. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-0-de-04-de-abril-de-1990>. Acesso em: 19 nov. 2022.

SÃO PAULO (SP). **DECRETO-LEI COMPLEMENTAR N. 9, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1969**. Dispõe sobre a organização dos Municípios. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto.lei.complementar/1969/decreto.lei.complementar-9-31.12.1969.html>. Acesso em: 19 nov. 2022.

Parecer

O instituto da alta programada e a responsabilidade de o Município realizar pagamento durante o afastamento superior a 15 dias

Jaber Lopes Mendonça Monteiro*

Ementa

PR – Previdência. Benefício previdenciário. Alta programada. Término do benefício. Faltas. Efetivo exercício. Remuneração. Inexistência do dever de fazer pagamentos sem que haja retorno do servidor com efetivo exercício de suas atribuições. Comentários.

Consulta

A Consultante, Prefeitura, requer parecer sobre requerimento de prorrogação de benefício por incapacidade temporária protocolado por servidora que aguarda nova perícia.

A Consulta segue documentada.

Resposta

A Consulta versa sobre tema polêmico, a chamada alta programada. Não obstante o reconhecimento de injustiça do instituto e até decisão não vinculante do Eg. STJ no sentido da ilegalidade da alta programada: "A cessação de benefício previdenciário por incapacidade pressupõe prévia avaliação médica, sendo imprescindível, no caso concreto, que o INSS realize nova perícia, em ordem que o segurado retorne às atividades habituais apenas quando efetivamente constatada a restauração de sua capacidade laborativa" (REsp 1599554/BA, 1ª Turma, Relator Min. Sérgio Kukina, julg. 28/09/2017), fato é que ainda não houve declaração judicial da inconstitucionalidade do mesmo.

Cabe destacar que, no âmbito dos JEFs, a TNU validou o mecanismo "alta programada", em Representativo de Controvérsia, fixando a seguinte tese:

"Tema 164 - Por não vislumbrar ilegalidade na fixação de data estimada para a cessação do

auxílio-doença, ou mesmo na convocação do segurado para nova avaliação da persistência das condições que levaram à concessão do benefício na via judicial, a Turma Nacional de Uniformização, por unanimidade, firmou as seguintes teses:

a) os benefícios de auxílio-doença concedidos judicial ou administrativamente, sem Data de Cessação de Benefício (DCB), ainda que anteriormente à edição da MP n.º 739/2016, podem ser objeto de revisão administrativa, na forma e prazos previstos em lei e demais normas que regulamentam a matéria, por meio de prévia convocação dos segurados pelo INSS, para avaliar se persistem os motivos de concessão do benefício;

b) os benefícios concedidos, reativados ou prorrogados posteriormente à publicação da MP n.º 767/2017, convertida na Lei n.º 13.457/17, devem, nos termos da lei, ter a

* **Jaber Lopes Mendonça Monteiro:** Advogado e Consultor técnico do IBAM

Endereço eletrônico: lopesmendoncamonteiro@gmail.com

sua DCB fixada, sendo desnecessária, nesses casos, a realização de nova perícia para a cessação do benefício".

Vejamos as lições de Flávia Cristina Moura de Andrade:

"Atualmente, está em vigor o instituto conhecido como "alta programada" ou "COPEs - Cobertura Previdenciária Estimada", em que o INSS poderá determinar o prazo que entender suficiente para a recuperação da capacidade pelo segurado, dispensando a realização de nova perícia. No entanto, caso o prazo estipulado pela perícia médica não tenha sido suficiente para a recuperação do segurado, este poderá, nos quinze dias anteriores à alta programada, solicitar a realização de nova perícia médica, ingressando com Pedido de Prorrogação (PP) do benefício". (In: ANDRADE, Flávia Cristina Moura de. Direito previdenciário I. Coleção saberes do direito n.º 45. São Paulo. Saraiva. 2012, p. 153)

Por outro lado, a remuneração só é devida pelo efetivo exercício do cargo. Se o servidor não trabalhou não faz jus a qualquer pagamento. Nesse sentido:

"Vencimento é a retribuição pecuniária pelo efetivo exercício de cargo, correspondente ao

padrão fixado em lei". (In: PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. 12ª ed. São Paulo. Atlas. 2000, p. 349)

Ainda, no mesmo sentido, leciona o professor BERGUE, Sandro Trescastro (org.). Gestão de pessoas - bases teóricas e experiências no setor público - organizado. Brasília. ENAP. 2010, p. 245.

Como o requerimento cessado em 17/09/2022 não admite prorrogação, mas houve novo requerimento deve ser autorizado o afastamento não remunerado até a realização da nova perícia que foi requerida em 29/10/2022. Existe questão relevante envolvendo a demora na marcação que foi alvo de diversas ações civis públicas pelo país e até multas impostas ao INSS, mas esta questão extrapola o presente parecer.

Em suma: o requerimento de prorrogação ou mesmo o requerimento de novo benefício após a alta programada garante o afastamento do servidor e impede a abertura de processo por abandono de cargo. Contudo, não há responsabilidade do Município de fazer qualquer pagamento durante o afastamento superior a 15 dias. Caso o novo requerimento seja procedente, o INSS fará o acerto dos retroativos com o servidor.



Parecer

Infidelidade partidária: quando ela ocorre e quais são as consequências para o parlamentar

Rafael Pereira de Sousa*

Consulta

A consultante, Câmara Municipal, faz as seguintes indagações:

- a) Pode o partido político coagir o vereador a votar em determinado candidato, na eleição da Mesa Diretora, ameaçando-o da perda do mandato?
- b) Quando o parlamentar se opuser, através do voto, às diretrizes estabelecidas pelo partido, quais punições ele poderá sofrer?
- c) Caso o vereador se abstenha de votar, contrariando às diretrizes estabelecidas pelo partido, ele poderá sofrer punições?
- d) A inviolabilidade é conferida ao vereador eleito ou ao partido político que o elegeu?

Resposta

A Constituição Federal não determina expressamente que a mudança de partido ou a infidelidade partidária é causa de perda do mandato ou de nulidade do diploma de suplente. Com efeito, apenas impõe, em seu artigo 14, § 3º, III, a filiação partidária como condição de elegibilidade.

A representação partidária, contudo, tem significativa importância no sistema político eleitoral brasileiro. Essa importância é ainda maior nas eleições para vagas do Poder Legislativo, realizadas na forma do sistema proporcional. Com efeito, nesses casos, os votos são computados para o Partido Político, nos termos do artigo 176 do Código Eleitoral.

A matéria objeto da presente consulta encontra disciplina nos arts. 23 e seguintes da Lei nº 9.096/95 (dispõe sobre partidos políticos), abaixo transcritos:

"Art. 23. A responsabilidade por violação dos **deveres partidários** deve ser apurada e punida pelo competente órgão, **na conformidade do que disponha o estatuto de cada partido.**

§ 1º Filiado algum pode sofrer medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja tipificada no estatuto do partido político.

§ 2º Ao acusado é assegurado amplo direito de defesa.

Art. 24. Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto.

Art. 25. O estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção

* **Rafael Pereira de Sousa:** Advogado e Consultor técnico do IBAM

Endereço eletrônico: rafaelsousars@gmail.com

partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.

Art. 26. Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito". (grifo acrescido)

Inferre-se dos supratranscritos dispositivos, que cabe ao estatuto do partido político que o vereador é filiado dispor sobre as hipóteses de infidelidade partidária, assim como suas respectivas sanções.

Quando o parlamentar se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes estabelecidas pela agremiação, poderá sofrer punições ou medidas disciplinares previamente estabelecidas no estatuto do partido, como desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas, ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da sua representação enquanto membro do partido.

Assevera-se que a sanção máxima possibilitada ao partido é a expulsão do membro indisciplinado, não podendo isso legitimar a perda do mandato. Nesta hipótese, efetuada a expulsão, o vereador permanece na condição de "sem partido" até que opte por outro partido.

O racional desse entendimento passa pelo fato de que não teria partido do parlamentar

a opção pela desvinculação, tendo sido, portanto, somente "indisciplinado" ao agir de modo diverso ao previsto no estatuto. Dessa forma, repise-se, o parlamentar nessa situação mantém seu mandato e poderá se filiar a outro partido.

Feito este apanhado geral sobre o tema, passa-se a responder as indagações de forma objetiva.

a) O partido político não pode coagir o vereador a votar em determinado candidato na eleição da Mesa Diretora. Contudo, caso desrespeite as diretrizes estabelecidas pelo partido político, a sanção máxima que o partido pode impor ao vereador é expulsá-lo, e não o submeter a perda do mandato.

b e c) Conforme prevê o art. 25 da Lei nº 9.096/9, no caso de parlamentar se opor ou abster, através do voto, às diretrizes estabelecidas pelo partido, poderá sofrer medidas disciplinares básicas de caráter partidário, penalidades, desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária.

d) A Constituição Federal garante ao Vereador - e não ao partido político -, no seu art. 29, VIII, a denominada imunidade material, conferida na circunscrição do Município, e que tem suas raízes no princípio democrático, constituindo garantia ao livre exercício do mandato político.

Livraria do IBAM

- Administração Municipal
- Direito Municipal
- Contabilidade Pública
- Orçamento Público

- Planejamento Urbano
- Meio Ambiente
- Concursos Públicos



Conheça

Parecer

Câmeras de monitoramento no interior de consultórios violam a intimidade e a privacidade dos pacientes?

Isabelle Gualberto Gonçalves*

Consulta

A Consultante, Prefeitura, encaminha, para análise de legalidade, o tema que estabelece a obrigatoriedade de instalação de câmeras de circuito interno de segurança no interior de consultórios odontológicos. Perguntando, ainda, se essa ação fere o direito à privacidade e à intimidade dos pacientes.

Resposta

No que se refere ao tema pelo qual se pretende tornar obrigatória a instalação de câmeras de câmeras de circuito interno de segurança no interior de consultórios odontológicos, cabe dizer, preliminarmente, que se encontra sob a responsabilidade do Município zelar pela manutenção dos bons costumes, da segurança e da ordem pública nos seus limites territoriais, em ação complementar à do Estado, a quem compete a repressão ao crime e às contravenções.

O Município tem inteira competência para instituir regras que digam respeito à higiene e ao sossego público; ao trânsito e tráfego; à ocupação das vias públicas; à fiscalização de anúncios e cartazes; à adoção de medidas referentes aos animais e ao combate às plantas e insetos nocivos; ao horário de funcionamento do comércio e da indústria etc. A essas normas é o que se convencionou chamar de posturas municipais, que disciplinam o exercício do poder de polícia administrativa do Poder Público sobre os estabelecimentos locais, bem como sobre seus munícipes.

Recorrendo à lição de Hely Lopes Meirelles, cumpre registrar:

"/.../ compete ao Município a polícia administrativa das atividades urbanas em geral, para a ordenação da vida da cidade. Esse policiamento se estende a todas as atividades e estabelecimentos urbanos, desde a sua localização até a instalação e funcionamento, não para o controle do exercício profissional e do rendimento econômico, alheios à alçada municipal, mas para a verificação da segurança e da higiene do recinto, bem como da própria localização do empreendimento (escritório, **consultórios**, banco, casa comercial, indústria etc.) em relação aos usos permitidos nas normas de zoneamento da cidade /.../

Para esse policiamento deve o Município indicar o proceder do administrado, regulamentar a fiscalização e cobrar as taxas estabelecidas por lei. Nessa regulamentação se inclui a fixação de horário do comércio em geral e das diversificações para certas atividades ou estabelecimentos, bem como o modo de apresentação de certas mercadorias, utilidades e serviços oferecidos ao público. Tal poder é inerente ao Município para a ordenação da vida urbana, nas suas exigências de segurança,

* **Isabelle Gualberto Gonçalves:** Consultora técnica do IBAM

Endereço eletrônico: isabellegualberto4@gmail.com

higiene, sossego e bem-estar da coletividade /.../ ". (Grifos nossos).

Ao Município cabe, pois, legislar sobre as condicionantes de atividades, bens e serviços que sejam nocivos ou inconvenientes ao bem estar da população local, dado que lhe incumbe o exercício do poder de polícia administrativa sobre a segurança das construções, a preservação da saúde pública, do meio ambiente e do sossego público e a ordenação do espaço urbano. Esses temas se inserem entre aquilo que a Constituição da República convencionou chamar de "assuntos de interesse local", como expresso em seu art. 30, I.

A competência legislativa municipal para tratar do tema já restou afirmada pelo Supremo Tribunal Federal, como se extrai do julgado reproduzido a seguir:

"estabelecimentos bancários - competência do município para, mediante lei, obrigar as instituições financeiras a instalar, em suas agências, dispositivos de segurança - inocorrência de usurpação da competência legislativa federal - recurso improvido - O Município dispõe de competência, para, com apoio no poder autônomo que lhe confere a Constituição da República, exigir, mediante lei formal, a instalação, em estabelecimentos bancários, dos pertinentes equipamentos de segurança, tais como portas eletrônicas ou **câmeras filmadoras**, sem que o exercício dessa atribuição institucional, fundada em título constitucional específico (CF, art. 30, I), importe em conflito com as prerrogativas fiscalizadoras do Banco Central do Brasil. Precedentes". (Grifos nossos).

Sucedee, porém, que a legalidade do tema em análise deve ser ponderado diante de princípios constitucionais gerais, em particular os direitos fundamentais à intimidade e à privacidade do indivíduo.

Não se pode deixar de tomar em consideração que o limite da segurança da sociedade está na violação da vida privada, elemento intrínseco à dignidade da pessoa humana, sendo certo ser

esta um dos fundamentos da República (art. 1º, III da Constituição de 1988) e, por conseguinte, norte de todo o ordenamento jurídico pátrio.

De fato, medidas de vigilância monitorada têm se mostrado eficazes na redução da criminalidade. Câmeras instaladas em áreas de comércio e centros com grande fluxo de pessoas, acompanhadas de aviso sobre o monitoramento, têm oferecido aos que por ali passam a sensação de estar em ambiente seguro, argumento que os leva a autorizar tacitamente a filmagem. No entanto, a mera advertência não é simples instrumento para a legalização desse recurso. A questão posta é mais complexa do que se aparenta.

Diferentemente dos estabelecimentos comerciais e financeiros, onde as filmagens se resumem à circulação de pessoas, nos consultórios odontológicos, as pessoas estão predispostas a permanecer naquele lugar por motivos de saúde, e por vezes com medo e dor, em momento de cunho privado e íntimo, que, talvez a descontente ainda mais com possíveis observações externas. O monitoramento, nesse caso, mostra-se veículo que tolhe em excesso a liberdade individual do cidadão, atingindo-lhe o núcleo: a intimidade e privacidade do cidadão.

Nesse passo, releva frisar que a Constituição da República, ao tratar das garantias fundamentais individuais, demonstra extremo zelo com a proteção da intimidade, da privacidade e da transmissão de dados, com vistas a preservar os direitos da personalidade, atributos da dignidade da pessoa humana. É o que se pode observar da leitura do art. 5º, X e XII, sendo certo que se trata de cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4º, IV.

Em sede infraconstitucional, a legislação reitora do mundo civil reproduz esse princípio de ordem geral ao determinar que "a vida privada da pessoa natural é inviolável, e o juiz, a requerimento do interessado, adotará as providências necessárias para impedir ou fazer cessar ato contrário a esta norma", conforme expressa o art. 21 do Código Civil.

Na lição de Eros Roberto Grau:

"A dignidade humana não é apenas o fundamento da República, mas também o fim ao qual se deve voltar à ordem econômica. Esse princípio compromete todo o exercício da atividade econômica, sujeitando os agentes econômicos, sobretudo as empresas, a se pautarem dentro dos limites impostos pelos direitos humanos. Qualquer atividade econômica que for desenvolvida no nosso país deverá se enquadrar no princípio mencionado".

Tem-se, assim, que a lógica que conduz a possibilidade de instalação de câmeras de monitoramento em locais de circulação é, totalmente, divergente daquela para estabelecimentos onde o cidadão se dirige para tratamentos privados, seja ele odontológico ou médico. A vigilância monitorada, nessa hipótese, pode vir a afastar os clientes, com evidentes riscos para a sustentabilidade do empreendimento, pelo que a obrigatoriedade da instalação mostra-se medida normativa que desrespeita o princípio da proporcionalidade. Sobre isso bem explica Humberto Ávila, ao comentar as fases de exame de fim, meio e medida na aplicação do princípio da proporcionalidade:

"Se a proporcionalidade em sentido estrito for compreendida como amplo dever de ponderação de bens, princípios e valores, em que a promoção de um não pode implicar a aniquilação de outro, a proibição de excesso será incluída no exame da proporcionalidade."

Em vista de tais fundamentos, resta concluir que o tema objeto de consulta discrepa do ordenamento constitucional, por se tratar de medida desproporcional, na medida em que tolhe a intimidade e a privacidade do cidadão, ofendendo-lhe, pois, sua dignidade.

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
ibam

