conexões

espaço urbano

processos penais

acessibilidade financeira

pareceres

IPTU

abastecimento de água

educação

ordenamento territorial

desenvolvimento

tecnologia

recadastramento

saneamento básico

instituto brasileiro de administração municipal

Edição nº 308
Dezembro/2021

ISSN 0034-7604

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Artigos

- Questões de ordenamento territorial municipal antes e depois do censo: urbano e rural - ficha de dados
- A administração tributária municipal e o desafio de atualizar o cadastro imobiliário municipal como fator de incremento da arrecadação
- Novos contratos de concessão de saneamento básico: como ampliar o acesso às famílias mais vulneráveis?
- O estudo da satisfação aplicado ao serviço de convivência e fortalecimento de vínculos de Caruaru-PE: a percepção dos usuários dos cursos profissionalizantes
- A competência para a revisão disciplinar em razão do reflexo da decisão penal no âmbito do direito administrativo disciplinar

Pareceres

- Controle de escorpiões em área urbana
- Comprovação dos requisitos de acesso a cargos públicos
- Cancelamento de restos a pagar
- Devolução das sobras dos duodécimos ao Executivo e a Emenda 109

Aos Leitores

Chegamos ao final de 2021, com importantes perspectivas para o futuro e a avaliação de que o ano que termina trouxe dificuldades para todos, pessoas e organizações.

Aprendizados, inovações, perdas de toda ordem, descobertas, novas relações de trabalho, marcaram o dia a dia do IBAM. Não sem esforço estamos fechando o ano com projetos finalizados e outros ainda no meio do caminho. Novidades não faltarão no próximo ano. Novos temas para os cursos da Faculdade IBAM e diferentes abordagens para embalar projetos nas áreas regulares de trabalho. Enquanto isto, apreciemos a mais recente edição da RAM, a de número 308.

É composta de cinco artigos e quatro pareceres. O artigo que a inicia, de Romay Conde Garcia, acompanha texto do mesmo autor publicado na edição 307 e parte da preocupação com o censo demográfico e seus sucessivos adiamentos, fazendo um recorrido nas questões do ordenamento territorial municipal desde a época da colonização portuguesa. Contrapõe a classificação urbano/rural ora para fins urbanísticos, ora para aspectos tributários, verificando os encontros e desencontros do ordenamento territorial com os setores censitários.

O trabalho de Conde Garcia pavimenta o terreno para a leitura do próximo artigo, que com a dimensão histórica da formação das cidades brasileiras, pensando no censo, trabalha o tema da tributação. Uma apropriada combinação para o nosso leitor.

Tema de grande atualidade, a administração tributária é abordada no documento de Leonardo Godoi Sia e Valéria Souza de Mello Santos. O artigo cuida da literatura que embasa o assunto, dando-lhe arcabouço conceitual. Fornece, ainda e principalmente, programa de trabalho para o gestor que desejar enfrentar construtivamente o desafio de atualizar o Cadastro Municipal visando a melhoria da arrecadação. E recupera a legislação necessária ao entendimento e ação sobre a questão. Um achado para os profissionais da administração municipal.

Em seguida, o artigo de Patrícia Finamore Araujo trata do marco regulatório para os novos contratos de concessão de saneamento básico com foco na equidade e no acesso de famílias mais vulneráveis a esse serviço. Examina possibilidades de mudança com a necessária visão crítica, como se pode observar nos trechos a seguir que, também, reiteram a importância dos Munícipios para o setor: “é evidente a força desigual de poderes entre Municípios pequenos e/ou deficitários e as novas companhias privadas que ganham força no país. Em qualquer um desses contextos, o fortalecimento da gestão municipal titular dos serviços é fundamental”. Texto para os praticantes da administração municipal que precisam olhar mais adiante para vencer o fosso que nosso país tem nesse campo.

Moderno desafio nesta época de revolução no modo de produção, as políticas públicas do campo da assistência social requerem inovações na gestão e na compreensão das desigualdades sociais. Assim, o artigo de Samuel Alves dos Santos, José de Lima Albuquerque, Marco Aurélio Benevides de Pinho, Rodolfo Araújo de Moraes Filho e Vítor de Lima Alves chega em momento oportuno. Voltado para a análise de programas de formação de mão de obra, o texto, com formato de estudo de caso, examina a percepção dos usuários sobre a qualidade das oficinas e dos cursos profissionalizantes ofertados pelo Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV e a satisfação dos usuários na Secretaria de Desenvolvimento Social e Diretos Humanos do Município

de Caruaru – PE. Os resultados, que merecem ser lidos atentamente, examinam eficácia e eficiência. Para o primeiro, os resultados foram favoráveis. Já no caso da eficiência, o estudo se detém por cinco aspectos que demandam maior intervenção, embora em graus variados, para sua melhoria: presteza, segurança, aspectos tangíveis, confiabilidade/credibilidade e segurança/domínio. É ler para inspirar a promoção de iniciativas mais robustas!

O quinto artigo, que introduz a temática do direito, prenunciando os pareceres que sempre fecham a revista, é de autoria de Mauro Roberto Gomes de Mattos e aborda tema de grande relevância para os agentes públicos: o processo administrativo que vai à área penal para ter a palavra final. Na interface entre os dois campos do direito, os servidores públicos passam por situações críticas que a leitura do artigo pode ajudar a elucidar e prevenir. Um texto raro e orientador.

Concluindo a revista, então, vejamos os pareceres que trazem conhecimento e informam sobre dúvidas e curiosidades que enriquecem o cotidiano dos gestores e demais interessados em administração municipal.

O primeiro parecer é de Jean Marc Weinberg Sasson. Trata do "Controle de Escorpiões em Área Urbana" e está no campo das questões ambientais e de saúde pública. O segundo tem como título "Comprovação dos requisitos de acesso a cargos públicos" e é da lavra de Priscila Oquioni Souto. Examina questão da área de Recursos Humanos e de direitos do servidor. Os dois pareceres decorrem de consultas do Poder Legislativo Municipal.

O terceiro parecer é de autoria de Marcos Roberto Pinto e se denomina "Cancelamento de restos a pagar". Está no contexto da gestão e execução do Orçamento Municipal, sendo tal matéria regida pelos termos da Lei nº 4.320/64. Finalmente o quarto parecer, decorrente de consulta elaborada por Prefeitura, trata da devolução das sobras dos duodécimos ao Executivo e a Emenda Constitucional nº 109; foi prolatado por Júlia Alexim Nunes da Silva e aborda as relações entre os Poderes municipais.

Finalizamos, assim, o sumário sobre as leituras que farão na presente edição da RAM. Com as alegrias possíveis no momento, desejamos aos nossos queridos leitores um final de ano amistoso, repleto de empatia e boas expectativas.

Até o próximo número, já em 2022.

Índice

Artigos

05. Questões de ordenamento territorial municipal antes e depois do censo: urbano e rural - ficha de dados
Romay Conde Garcia

16. A administração tributária municipal e o desafio de atualizar o cadastro imobiliário municipal como fator de incremento da arrecadação
Leonardo Godoi Sia e Valéria Souza de Mello Santos

33. Novos contratos de concessão de saneamento básico: como ampliar o acesso às famílias mais vulneráveis?
Patrícia Finamore Araujo

45. O estudo da satisfação aplicado ao serviço de convivência e fortalecimento de vínculos de Caruaru-PE: a percepção dos usuários dos cursos profissionalizantes
Samuel Alves dos Santos, José de Lima Albuquerque, Marco Aurélio Benevides de Pinho, Rodolfo Araújo de Moraes Filho, Vítor de Lima Alves

56. A competência para a revisão disciplinar em razão do reflexo da decisão penal no âmbito do direito administrativo disciplinar
Mauro Roberto Gomes de Mattos

Pareceres

62. Controle de escorpiões em área urbana
Jean Marc Weinberg Sasson

65. Comprovação dos requisitos de acesso a cargos públicos
Priscila Oquioni Souto

67. Cancelamento de restos a pagar
Marcos Roberto Pinto

71. Devolução das sobras dos duodécimos ao Executivo e a Emenda 109
Júlia Alexim Nunes da Silva

Expediente

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

QUESTÕES DE ORDENAMENTO TERRITORIAL MUNICIPAL ANTES E DEPOIS DO CENSO: URBANO E RURAL FICHA DE DADOS

Romay Conde Garcia*

Resumo: O presente artigo trata da classificação urbano/rural, no âmbito do Censo Demográfico. Procura contrapor o uso desta classificação para fins estatísticos, urbanísticos e tributários com o espaço vivido, a morfologia das cidades e a produção do espaço urbano. Preocupa-se especialmente com o uso da legislação de ordenamento territorial municipal na metodologia de classificação e dimensionamento dos setores censitários, essenciais tanto para a coleta quanto para a divulgação de informações estatísticas.

Palavras-chave: Município, Ordenamento Territorial, Cidade, Espaço Urbano.

Introdução

Os sucessivos adiamentos do Censo Demográfico, antes programado para 2020, só fizeram aumentar a expectativa em relação aos dados estatísticos que a operação coleta, sistematiza e divulga. Em mais de uma década, o que foi alterado no panorama populacional e territorial brasileiro? Que configuração espacial, social e econômica tem o Brasil de hoje? Em artigo anterior[1] buscou-se tratar das divisões político-administrativas em escala nacional e seu diálogo com a Base Territorial censitária, que estrutura tanto o espaço da pesquisa quanto de divulgação dos dados do IBGE. Como tanto a divisão político-administrativa quanto a base censitária são formas de organizar/representar o mundo que é vivido e percebido, tais relações não se dão sem tensões e contradições que surgem não apenas no planejamento e execução do Censo, mas também, e principalmente, na gestão pública e em suas formas básicas de ordenamento territorial, como limites municipais, divisão distrital e subdistrital.

No presente artigo será tratada outra forma de ordenamento territorial de grande relevância aos Municípios e ao setor público em geral: a distinção e classificação de áreas urbana e rural, com especial atenção às cidades. Trata-se de tema multidisciplinar, que pode ser abordado a partir de vários enfoques, como econômico, cultural, histórico, fundiário, geográfico, estatístico, político-administrativo etc., todos relevantes para a compreensão da dinâmica e do ordenamento territorial no Município, sua gestão e planejamento. Cabe aqui dar o destaque aos enfoques político-administrativos, sob responsabilidade do Poder Público, e ao enfoque censitário, que conjuga geografia e estatística.

* ***Romay Conde Garcia****: Doutor em Geografia (UFF), Msc. Geografia (UFRJ), Arquiteto e Urbanista (UFF). Analista da Coordenação de Estruturas Territoriais, Diretoria de Geociências do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.*

1. Questões de Ordenamento Territorial Municipal Antes e Depois do Censo: Limites e Lugares. RAM nº 307, 2021.

O Urbano e a questão censitária

Do ponto de vista político-administrativo, a diferenciação entre áreas urbanas e rurais esteve diretamente relacionada ao ordenamento territorial municipal, ou seja, a partir de uma ordem próxima que se exprime na lógica da política local, salvo algumas exceções. No modelo colonial português, o espaço das vilas e cidades se formava pela ocupação efetiva de terras rústicas, cujo fracionamento e edificação eram, em geral, autorizados. Essa ocupação demandava a abertura de logradouros variados e a construção de moradias e outras benfeitorias. Esse ordenamento foi orientado pelos dispositivos das Ordenações Manuelinas e Filipinas. As atividades que hoje são identificadas como controle urbanístico (regulação, ordenamento e exercício do poder de polícia nos logradouros e atividades comerciais, higiene, nivelamento e alinhamento de construções, entre outras) eram da alçada das Câmaras de Cidades e Vilas, através de Posturas (GARCIA, 2012, p.87).

Com a criação da Décima Predial, pelo alvará régio em 1808, iniciou-se todo um processo de reestruturação da administração colonial para viabilizar seu lançamento e respectiva cobrança. Nesse aspecto, o caso do Rio de Janeiro foi fundamental para compreender não apenas esse processo tributário, mas também em relação à classificação urbano/rural para fins administrativos, porque foi necessário distinguir as freguesias que formavam o "núcleo urbano" do Município da Corte, onde o novo imposto incidia, para a estruturação de um cadastro de edificações. Ou seja, a distinção das áreas urbanas e rurais se deu em razão das necessidades tributárias das Províncias e da Corte.

Nas perspectivas estatística e censitária, foi esta divisão fiscal e administrativa por freguesias e depois por distritos, que serviu de base para o Censo de 1906 no Rio de Janeiro, inclusive, foi adotada para as *Comissões Censitárias Seccionais* que eram circunscrições delimitadas para efeitos operacionais. Estas seriam ainda subdivididas em zonas de coleta. Colaborou decisivamente para o planejamento da operação a então *Sub-Diretoria da Carta Cadastral do Distrito Federal*, tanto na delimitação das *secções* e das zonas de coleta, quanto na definição dos acessos e percursos pelos logradouros da cidade. Algumas freguesias foram subdivididas em mais de uma *secção*. Para a divulgação, os dados foram totalizados segundo as freguesias (IPP, 2012, pp.28-30). Essa estratégia foi também aplicada no Recenseamento Geral de 1920, que já utilizou a denominação de "zonas" rural, urbana e suburbana para o conjunto de distritos assim considerados. Ou seja: a condição urbana/rural era então uma qualificação da freguesia ou do distrito, não exatamente uma faixa ou área definida conforme políticas de uso do solo. As freguesias suburbanas mesclavam núcleos urbanos já arruados e parcelados com fazendas e áreas florestadas.

Paralelamente à origem tributária desse tipo de classificação (urbana, suburbana e rural), as Posturas seguiam sendo promulgadas pelas Câmaras Municipais, controlando não somente as atividades comerciais e nos logradouros, mas também o próprio processo de expansão das cidades e vilas, que no século XIX foi chamado de urbanização e se intensificou no século XX, trazendo à pauta o planejamento das cidades. No então Distrito Federal, o Plano Agache, de 1930, adotou uma nova forma de ordenamento da cidade, um zoneamento funcional que se distanciou da divisão fiscal que se orientava por distritos. Esse zoneamento urbanístico fragmentou o território da cidade segundo o arruamento, parcelamento, usos, funções e, como se tratava de planejamento, ou seja, destinação do uso, criou as zonas urbana, suburbana e rural (que abrangia os "espaços livres" remanescentes florestais e terras rústicas, cultivadas ou não). Este princípio de zoneamento foi aplicado em várias outras cidades do Brasil e também passou a orientar os regulamentos urbanísticos e reformular as Posturas destinadas à higiene das construções.

O Censo Demográfico de 1940 se dará sobre este cenário de início do planejamento urbanístico como função administrativa dos governos locais, com um fato histórico importante: a partir da breve Constituição de 1934, o então Imposto Predial e Territorial Urbano passou aos

Municípios (art. 13), que herdaram também a estrutura cadastral tributária dos Estados. Tais cadastros, contudo, não cobriam todos os núcleos e povoações urbanas do Brasil.

Antes o Decreto-lei nº 311, de 1938, já no Estado Novo e na vigência da Constituição de 1937, tinha por objetivo "resolver definitivamente sobre os limites do território nacional e fazer o recenseamento geral da população" em 1940. O decreto estabelece que nenhum Município (art. 12) ou Distrito (art. 11) se instalaria sem o respectivo "quadro urbano" da cidade ou vila, conforme o caso[2].

Em atenção ao decreto, um modelo de orientação para demarcação dos quadros urbano e suburbano foi divulgado na Resolução 3/38 do Conselho Nacional de Geografia, visando a preparação do Censo:

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA
CONSELHO NACIONAL DE GEOGRAFIA

EXEMPLO DA PLANTA ESQUEMATICA DE SEDE DE CIRCUNSCRIÇÃO, MUNICIPAL OU DISTRITAL, QUE DEVERA' FAZER PARTE DO MAPA MUNICIPAL

(ART. 5.º DA RESOLUÇÃO N.º 3, DE 20 DE MARÇO DE 1938, DO DIRETORIO CENTRAL)

PLANTA DA CIDADE (OU DA VILA) DE .....

ESCALA .....

PERIMETRO URBANO
PERIMETRO SUBURBANO

I - ZONA URBANA
II - ZONA SUBURBANA
III - ZONA RURAL

As plantas de todas as sedes, municipal e distritais, devem figurar nas margens do mapa do Município respectivo. Para a representação esquemática basta um levantamento expedito dos arruamentos e edificações da sede.

Figura 1 – Modelo de Perímetro Urbano para o Censo 1940[3]

Este modelo reproduziu as definições do DL 311 e forneceu as seguintes diretrizes para a delimitação dos quadros urbano (art. 8) e suburbano (art. 9) das sedes municipal e distrital:

Urbano:

> *centro de maior concentração predial, no qual, se localizam os principais edifícios públicos e mais intensamente se manifesta a vida comercial, financeira e social da sede e onde, em muitos casos, há incidência de impostos especiais, como por exemplo, o de décima urbana.*

Suburbano:

"uma área que circunde, com largura variável, o quadro urbano, área dentro da qual já se esteja processando a expansão da zona urbana da sede ou que, por suas condições topográficas favoráveis, esteja naturalmente destinada a essa expansão".

Tal modelo dificilmente foi implantado pela maioria dos Municípios a tempo de subsidiar o Censo de 1940, dadas as dificuldades enfrentadas por muitas Prefeituras, tanto para implementar a tributação imobiliária recém-municipalizada, quanto para realizar serviços de representação cartográfica e mapeamento solicitados. Mesmo em tempos mais recentes tais condições ainda não são gerais, mesmo com a evolução da administração local. Em 2001, segundo a Pesquisa Perfil dos Municípios, com base nas informações fornecidas pelas Prefeituras, 74,7% dos Municípios brasileiros tinham a então Lei do Perímetro Urbano, o que indicava um crescimento em relação à proporção existente em 1999, de 67,3%.[4]

Somente com o Código Tributário Nacional, Lei Federal nº 5172/1966 (art. 32), a "zona urbana" tornou-se, em todo o território nacional, exigência legal para tributação imobiliária, conforme a existência de dois requisitos entre abaste-

2. O referido decreto ameaçava, inclusive com a "cassação da autonomia" (art. 13) dos Municípios que não disponibilizassem o mapa "ainda quando levantado de modo rudimentar" com tais informações! Medida arbitrária que, assim como outros dispositivos do decreto-lei, felizmente não foi recepcionada pelas Constituições posteriores a 1936.
3. Revista Brasileira de Geografia v1, n1. Rio de Janeiro, IBGE, 1939.
4. Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, 2001. Rio de Janeiro, IBGE, 2003.

cimento de água, calçamento ou meio-fio, rede de esgoto, escola primária e iluminação pública. Vale destacar que o mesmo dispositivo admite que "áreas urbanizáveis", "de expansão urbana", poderiam ser consideradas urbanas para efeito tributário mesmo que localizadas fora das zonas urbanas. A rigor, a definição legal de zona urbana, ainda que se alegue fins "meramente fiscais", depende do planejamento urbano conforme diretrizes da política local, uma vez que define a destinação do solo e o valor potencial de terrenos urbanos, seja para construção, desapropriação, tributação, parcelamento, preservação e urbanização.

O papel do planejamento urbano será ainda mais decisivo para a identificação da zona de expansão urbana, uma vez que a Lei Federal nº 6766/1979 determina que "somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal". Desse modo, a implantação de loteamentos, condomínios ou outros usos que caracterizam o espaço urbano e, por conseguinte, a expansão das redes de infraestrutura e serviços urbanos, depende de uma definição prévia das áreas passíveis de urbanização, cuja delimitação pode ser objeto de vários instrumentos, segundo o cenário de Política Urbana definido na Constituição de 1988: Plano Diretor e/ou lei municipal de zoneamento e uso do solo ou simplesmente lei de uso do solo – LUSO.

O papel do planejamento como ferramenta e processo de ordenamento territorial do Município, inclusive, para fins tributários, foi reforçado pela Constituição de 1988, que garantiu a autonomia municipal e reservou um capítulo para Política Urbana. O Plano Diretor, obrigatório para cidades acima de 20 mil habitantes, passou a nortear a definição de zona urbana conforme a política urbana de cada Município e incluiu o uso extrafiscal do IPTU ao tomar sua progressividade como instrumento dessa mesma política. Na nova fornada de Planos Diretores desencadeada pela Constituição de 1988, ainda se viu a preocupação com um planejamento essencialmente urbanístico, confinado ao perímetro urbano. Tal limitação, claro, não atendia às necessidades de ordenamento territorial municipal, muito menos das políticas ambiental, de saneamento, de desenvolvimento econômico, saúde, educação, por exemplo, que extrapolam o perímetro urbano.

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 2001, expandiu a abrangência do Plano Diretor para além das zonas urbanas, consolidando o processo de planejamento para todo o território municipal. Esse contexto viabilizou novas formas de ordenamento territorial, especialmente nas zonas classificadas antes como apenas rurais. Alguns exemplos de macrozoneamento municipal: o Plano Diretor de Uberaba-MG[5], de 2013, criou as Áreas de Cidade (Zonas Urbana e Transição), Rural, de Proteção Ambiental (Absoluta e Controlada) e de Desenvolvimento (Eixos, Núcleos e Distritos). O Plano Diretor de Campinas-SP[6], de 2017, definiu quatro macrozonas: Macrometropolitana, de Estruturação Urbana, de Desenvolvimento Ordenado e de Interesse Ambiental. Já o Plano Diretor de Londrina-PR, de 2008[7], definiu as macrozonas segundo bacias hidrográficas com um macrozoneamento urbano.

A revisão do Plano Diretor de Porto Velho-RO, ainda em curso, no documento de Diretrizes e Propostas Consolidadas[8], de 2019, trouxe uma definição interessante de macrozoneamento

5. Disponível em http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/conteudo,44833 (Macrozoneamento)
6. Disponível em https://www.campinas.sp.leg.br/institucional/plano-diretor/mapas-em-alta-resolucao/anexo_i_mapa-de-macrozoneamento.jpg/image_view_fullscreen
7. https://ippul.londrina.pr.gov.br/images/mapas/macrozoneamento_municipal_1.jpg
8. **PRODUTO 5. diretrizes e propostas consolidadas:** assessoria técnica do IBAM ao processo de revisão do plano diretor participativo do Município de Porto Velho/RO e legislação urbanística complementar, no âmbito do Contrato no 014/PGM/2018. Rio de Janeiro: IBAM; Prefeitura Municipal De Porto Velho, 2021. Disponível em: https://planodiretor.portovelho.ro.gov.br/uploads/arquivos/2019/05/27807/1557234352p5-pdpmpv.pdf. Acesso em: 03 nov. 2021.

que cabe destacar:

> Vale considerar que o macrozoneamento não deve ser entendido apenas como a simples oposição urbano/rural. Ele revela diferentes dinâmicas territoriais para orientar políticas públicas e atuação de atores ou grupos sociais. No contexto amazônico, no qual Porto Velho está inserida, um dos elementos fundamentais é a própria floresta, as possibilidades de seu aproveitamento e os mecanismos para sua preservação. (p.37)

A proposta definiu três macrozonas: urbana, rural sustentável e de valorização da sociobiodiversidade, além de "áreas especiais" destinadas à recuperação florestal, ao monitoramento de impactos de hidrelétricas, além de outras para estudos de viabilidade de novas unidades de conservação e de atividades portuárias.

Neste contexto, a Metodologia do Censo Demográfico de 2010 citou que "a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 redefiniu o papel dos Estados e Municípios, que passaram a assumir a responsabilidade de elaborar os seus planos de ordenamento e gestão do território" (2011, p.351). Em 2008, a Pesquisa Perfil dos Municípios, realizada também pelo IBGE, indicou que 1.878 Municípios declaravam possuir Plano Diretor (p.141) e que apenas 1.810 possuíam lei de zoneamento ou equivalente (p.139).

Em que pese o reconhecimento da autonomia dos Municípios e a importância dos Planos Diretores na política urbana (pelo menos nas cidades de maior porte) a partir dos anos 2000, a metodologia não dedicou uma só linha a esse instrumento e definiu como "área urbana" aquela "interna ao perímetro urbano de uma cidade ou vila, definida por lei municipal", mantendo o critério tributário e sem mencionar o Plano Diretor.

Para além do urbano legal

A classificação do espaço como urbano e rural, seja através de uma lei de tributação imobiliária ou de destinação do uso do solo e regulação do parcelamento e construção, trata tão somente da dimensão do espaço concebido/planejado, expresso por lei, decreto, norma. Suas especificidades também definem suas limitações.

Para efeitos de coleta de informações, de domicílio em domicílio, passo a passo nas ruas e estradas, como se dá no Censo Demográfico, o que se designa como urbano e rural está diretamente relacionado à forma e ao modo como o espaço é produzido e vivenciado, afetando diretamente a pesquisa em campo, no percurso e acesso às pessoas, habitações, estabelecimentos etc. A discussão sobre esta classificação ou qualificação do espaço é transdisciplinar e por isso vai muito além das questões normativas e político-administrativas.

"Para efeitos de coleta de informações, de domicílio em domicílio, passo a passo nas ruas e estradas, como se dá no Censo Demográfico..."

Nesse ponto, o espaço de pesquisa censitária, que pressupõe uma coleta presencial e atividade em campo, aproxima-se daquele entendido por Lefebvre como espaço vivido: "o espaço é morfologia social" onde vivência/experiência espacial está intimamente ligada às formas, funções e estruturas, tal como um organismo vivo (1991, p.94). Essas formas, funções e estruturas decorrem do processo de produção do espaço no tempo. Uma morfologia que resulta de diversos momentos da organização social num dado lugar, como sinalizou Abreu, através de "formas-aparência" e "formas-conteúdo" (1997, p.30). A aparência reúne diferentes tipologias de edificações, terrenos e logradouros, enquanto o conteúdo está relacionado às funções e aos usos. Tudo isso varia no tempo refletindo diferentes modos de vida, práticas sociais e técnicas de produção do espaço da cidade.

O estudo dessas "formas-aparências" não é recente. Confunde-se com a própria história da ci-

dade. Foram trazidas ao Brasil pelo colonizador e alteradas ao longo de séculos[9]...Que formas são essas que caracterizam cidades? A massa edificada como resultado da concentração de pessoas num espaço muitas vezes menor que uma fazenda. As ruas organizadas em tramas regulares, orgânicas, labirínticas ou funcionais formando áreas edificadas (regulares como quadras ou sinuosas acompanhando o relevo) e servidas por becos, escadarias, canais e avenidas. Logradouros como praças, largos, jardins e átrios, onde ocorrem o comércio, o encontro, o desvio, a esmola, a arte, o lazer, a obra, as festas e a própria vida coletiva... espaços que misturam e segregam, fluxos que se fixam e fixos que fluem.

Enfim, uma morfologia essencialmente urbanística, que tanto pode derivar de modelos previamente estabelecidos ou de processos menos formais[10] de organização espacial. Carlos Nelson dos Santos sinalizava que, conforme o modelo colonial português, as primeiras cidades no Brasil eram "pedaços de Lisboa no trópico, concebidas prontas" e, assim como outros autores, identificava uma lógica na organização do espaço da cidade: "Casa da Câmara aqui, igreja ali, adiante fortaleza e colégio". Além da evidente preocupação na localização dos equipamentos, havia sensível preocupação na distinção de espaços públicos e privados (1988, p.39).

Um modelo que se adapta conforme as condições do sítio onde é possível distinguir dois princípios de implantação: a) o traçado geométrico que resulta num tabuleiro de xadrez, criando quadras ou quarteirões edificáveis; b) traçados mais orgânicos seguindo sinuosidades do relevo, rios e solos, onde os espaços edificáveis resultam a partir das vias. Nos dois modelos estavam presentes o logradouro, o rossio, os templos, os largos, os marcos, as repartições de administração colonial, o comércio (em edificações como mercados e armazéns ou em logradouros, ao ar livre) e uma massa de edificações erigidas lado a lado, alinhadas à via.

Figura 2: tecidos urbanos - a grelha ou tabuleiro na cidade amazônica de Itaituba-PA nas margens do rio Tapajós[11]

Ainda segundo a visão de Santos, esses princípios aplicados num Brasil de crescente urbanização passaram a compor a "estrutura de uma cidade" (1988, p.67), que não se limita a uma sintaxe morfológica ou a uma "MORFO-LÓGICA" (2017b, p.184), mas ao resultado da produção do espaço urbano, conforme interesses bem explícitos, que vão desde a reprodução do capital através do fracionamento do solo, que funciona primeiramente como mercadoria e depois como moeda (num estágio de financeirização).

Essa forma espacial precisa ser avaliada a partir de seu conteúdo social. É o que Sposito destaca, no âmbito da geografia, quando propõe uma "revalorização do conceito de morfologia urbana" que avança na "análise das lógicas segundo as quais se estruturam os espaços urbanos" (2011, p.137). Estrutura, forma, conteúdo, numa relação que, ao mesmo tempo, a) segrega,

9. Essas formas foram registradas bem antes por Vitrúvio, adaptadas aos povos germânicos com o fim do Império Romano, compiladas por Alberti no Renascimento, desenvolvidas pelos mouros em Al Andaluz, e depois, com a industrialização no XIX, foram teorizadas por Cerdà, Stubben, Agache, Henard, Geddes e muitos outros.
10. Não se trata aqui de distinguir esse espaço citadino como "planejado" ou "espontâneo" e muito menos "ordenado" ou "desordenado", porque nem sempre o "planejado" resulta num projeto ou desenho prévio de traçado regular e muitas vezes o "espontâneo" segue lógicas e normas não escritas, algumas até rigorosas, que criam e alteram profundamente a aparência urbana. Apenas distingue-se, do ponto de vista morfológico, os traçados das cidades coloniais.
11. Imagem Maxtar – Google Earth, 2021.

num processo espacial de diferenciação formal produzida pela desigualdade social e b) expande e se *transforma* segundo práticas de apropriação, mercantilização, fragmentação, controle conforme interesses privados, planejamento estatal e luta pela sobrevivência. Evidentemente que desenho, forma, aparência da cidade são resultado, produto e reflexo das tensões socioespaciais.

Elementos estruturais formais do processo de urbanização que sugerem, ainda conforme Carlos Nelson, uma sintaxe e uma narrativa espaciais que articulam padrões, vocábulos, "um repertório de códigos - leis, repartições hierárquicas do poder e da propriedade, tradições, interesses de grupos", com destaque para o lote, o quarteirão e a rua (SANTOS, 1988, p.67). A combinação desses elementos resulta no que se costuma chamar de "tecido urbano" ou "malha urbana", que combina e alterna padrões como a grelha/tabuleiro, rizoma/orgânico. Na produção do espaço urbano, ao longo da história da cidade, essas formas serão alteradas, redimensionadas, reinventadas. As quadras regulares passam às vezes às ilhas polimorfas[12], ruas estreitas são alargadas em artérias e avenidas, áreas são ocupadas de modo espontâneo seguindo caminhos e capilares.

Figura 3: Tecidos urbanos – o rizoma no traçado de Diamantina-MG, onde ruas sugerem "ilhas" ou "quarteirões" de aparência orgânica[13].

Enquanto o crescimento dos centros urbanos, nos fins do século XIX, se dava pelo aumento da densidade sobre uma estrutura colonial – casas de cômodos e cortiços no espaço edificado, vilas e desmembramentos nas chácaras e bairros, no século XX a expansão sobre áreas rurais ou florestadas periféricas às cidades através de loteamentos (desmembramentos com criação de novas vias ou mesmo desmembramento alinhados às vias existentes) será acompanhada pela verticalização das edificações e ocupações de várzeas e morros. Esse crescimento do espaço urbano também se dará pela criação de novas cidades estruturadas, na maioria das vezes, a partir do tabuleiro de xadrez (SANTOS, 2017a p.109).

Figura 4: Tecidos urbanos – Mucuri-BA, onde o núcleo antigo (parte inferior da imagem) se expande como rizoma até encontrar a grelha ortogonal de loteamentos mais recentes[14]

Essas estruturas formais do espaço urbano configuram tipologias que hoje podem ser identificadas através de imagens de alta resolução, insumo cada vez mais comum, seja nas aplicações mais populares de localização disponíveis na Internet, seja nos procedimentos mais complexos em geociências. A disponibilidade de tal recurso trouxe enormes vantagens para a preparação da malha de setores censitários, suporte para a coleta e divulgação de dados estatísticos.

12. Segundo Panerai, Castex & Depaule, a quadra conforme o tabuleiro de xadrez, traçado por Hipodamo de Mileto no modelo colonizador alexandrino e observado em vários outros pontos do mundo, vai se "dissolvendo" com as mudanças nas técnicas, princípios, interesses que permeiam o modo de produção do espaço urbano. Estes autores lembram que à quadra contrapõem-se às *ilots* do traçado medieval: ilhas de ruas, "o negativo do traçado viário, o próprio desenho que as isola" (2013, p.207).
13. Imagem Maxtar – Google Earth, 2021.
14. Imagem Maxtar – Google Earth, 2021.

De volta ao censo: setores urbanos e rurais?

A distinção do espaço em urbano ou rural é assunto multidisciplinar e objeto de intensas discussões e abordagens. A própria dicotomia urbano/rural é frágil e alvo de críticas bastante pertinentes, em que pese seu uso e importância nas estatísticas demográficas, nas políticas públicas, nas análises científicas, por exemplo. Em meio a tudo isso, é preciso destacar que a definição legal de urbano, conforme os Municípios, pode ser bem diferente do que se observa ou percebe através da morfologia, pois que a lei decorre do planejamento municipal e da política territorial local. Ou seja: *a legislação municipal não define apenas as áreas de uso urbano no presente, mas também aquelas destinadas à urbanização no futuro.*

"...é preciso destacar que a definição legal de urbano, conforme os Municípios, pode ser bem diferente do que se observa ou percebe através da morfologia, pois que a lei decorre do planejamento municipal e da política territorial local."

Por outro lado, essa definição legal deveria responder a uma política urbana voltada para a justiça social e espacial, que observe o direito à cidade, inclusiva, democrática e sustentável, garantindo investimentos, áreas e estratégias para o amplo acesso à habitação e infraestrutura. Do contrário ocorrerá, como se observa com frequência, a ocupação de áreas não destinadas à urbanização, sem a devida fiscalização, com fortes impactos ambientais, sociais, econômicos e políticos, mas que se configuram efetivamente como urbanas de fato, mesmo para fins de regularização fundiária[15]. Desse modo, *existem áreas onde ocorre uso efetivamente urbano independentemente da legislação municipal*.

Neste contexto, a legislação municipal não garante que aqueles elementos morfológicos que caracterizam a cidade e, muito menos, a luta pelo direito à cidade, correspondam ao espaço urbano concebido pelo planejamento local. Para fins de Censo Demográfico, pautar-se somente pela legislação municipal na preparação da operação de coleta e nas análises estatísticas decorrentes, de modo algum, assegura a identificação do modo de vida relacionado às cidades, tampouco aos campos e às florestas, com toda diversidade cultural e contradições socioespaciais que caracterizam o território brasileiro.

O Censo Demográfico, como uma grande operação que visa, conforme a missão do IBGE, "retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania", não pode se contentar apenas com o espaço concebido, já recortado através de limites político-administrativos entre entes federativos. Por isso mesmo, os setores censitários são dimensionados conforme a concentração dos domicílios, sua distribuição espacial, suas vias e acessos que, no fim das contas, corresponde à morfologia e à materialidade da ocupação humana definidas pelas distintas formas de organização espacial.

Aqui "cidade" é, talvez, um conceito mais operacional que "urbano" (em que pese estarem definitivamente imbricados), porque é no *constructo*, na "obra", na "morfologia material", como salienta Lefebvre (2001, p.54), que se percebe e vivencia o próprio espaço urbano em sua dinâmica e tensões. E será nessas condições que se dará o levantamento censitário, com todas as suas nuances e desafios.

A rigor, a classificação dos setores censitários por situação, conforme a metodologia do Censo Demográfico 2010, já permitia maior flexibili-

15. Alguns desses casos foram tratados pela lei federal nº 13465, de 11/07/2017, para fins de regularização fundiária, considerando como urbanos, no Art.3o, o "assentamento humano, com uso e características urbanas (...) independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural".

dade para interpretar, previamente, o espaço de coleta, conforme suas características morfológicas, concentração/dispersão de domicílios, trama de ruas e quadras. É possível diferenciar setores censitários de cidades, vilas, povoados; de áreas de expansão urbana ou de transição entre urbano e rural; de extensões rurais, campos ou mesmo florestas. Afinal, atentam para as reais condições de percurso e acesso aos domicílios numa pesquisa presencial.

Maior cuidado, entretanto, precisa ser dispensado no uso da legislação local para o dimensionamento e classificação da malha de setores que orientará o Censo Demográfico. Por mais que o Plano Diretor, o macrozoneamento e o perímetro urbano sejam importantes fontes para o entendimento da dinâmica territorial, destinação do solo e funcionalidades, não substituem a análise morfológica das ocupações humanas. Na malha de setores censitários já divulgada em 2020, o loteamento da figura 5 já foi classificado como um fragmento de urbanização, independentemente da legislação municipal que até pode também ter sido alterada. A imagem, neste caso, ajudou a identificar a trama de ruas, quadras, lotes e edificação típica do processo de urbanização.

Figuras 5: Áreas loteadas e edificadas fora da Zona Urbana definida pela municipal e classificadas como rurais no Censo 2010, conforme Plano Diretor de Campinas-SP 2008[16].

Por outro lado, sendo a malha setorial pré-condição para a realização de uma operação que colhe dados essenciais dos domicílios e dos modos de vida da população brasileira, as classificações mais importantes são justamente aquelas feitas **depois do Censo**. São os estudos e análises a partir das informações censitárias que trarão diferentes noções do que seja urbano e rural, entre outras categorias, ultrapassando a morfologia-aparência da cidade e do campo. Novamente Lefebvre: "o urbano é um conceito teórico formulado e liberado por um processo tal como ele se apresenta a nós e como o analisamos" (2016, p.80). A cidade é a obra, o urbano é o produto cuja compreensão pressupõe o conteúdo, os processos sociais, econômicos, culturais, espaciais por fim, que criam centralidades e periferias, dispersões, segregações, variações de renda, de condições de habitação, de trabalho, deslocamentos, fluxos, arranjos dos mais diversos.

Compreende-se a preocupação com a forma, como ponto de partida para uma jornada que atravessa o país do Chuí ao Caburaí, por campos, florestas, rios, barro e asfalto, visitando domicílios em cidades, aldeias, condomínios, fazendas, ilhas, palafitas, favelas e sertões, trazendo conteúdo para uma melhor compreensão do espaço e da sociedade no Brasil. Somente após o Censo o setor censitário deixa de ser um recorte espacial de coleta e passa a um conteúdo de informações. Um retrato do espaço vivido que permitirá repensar políticas públicas, planejamentos, cenários, conceitos e o próprio espaço concebido.

16. Plano Diretor de Campinas-SP, Lei Complementar n° 15, de 27/12/2006. Macrozoneamento disponível na data de 07/08/2021 em https://www.campinas.sp.gov.br/governo/seplurb/publicacoes-estudos/planodiretor2006/pd2006mapas.php. Zonas urbana e rural construídas a partir da Malha de Setores Censitários de 2010, disponível para download no site do IBGE, sobre imagens históricas Maxar de 2010 disponíveis no Google Earth.

Referências Bibliográficas

ABREU, M. de A. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1997.

CARLOS, Ana Fani A; SOUZA, Marcelo J. L; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. [S.l: s.n.], 2011.

GARCIA, Romay Conde. **Tensão Ordem/desordem, lugar e posturas municipais no Largo do Machado**. 2012. Tese (Doutorado em Pós-graduação em Geografia) - Universidade Federal Fluminense, Níterói. 2012.

GARCIA, Romay Conde. Questões de ordenamento territorial municipal antes e depois do censo: limites e lugares. **RAM: Revista de Administração Municipal.** Rio de Janeiro, n. 307, 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, v1, n1. 1939.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Metodologia do censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa perfil dos municípios brasileiros 2001**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Perfil dos Municípios brasileiros, 2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

INSTITUTO MUNICIPAL DE URBANISMO PEREIRA PASSOS. **O censo de 1906 do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: IPP, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE LONDRINA. **Macrozoneamento municipal**. Londrina: IPPUL, [sn.]. 1 mapa, color. Escala 1:250.000 Disponível em: https://ippul.londrina.pr.gov.br/images/mapas/macrozoneamento_municipal_1.jpg. Acesso em: 03 nov. 2021.

LEFEBVRE, Henri. **The production of space**. Cambridge: Blackwell Publishing, 1991.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política**. Tradução Margarida Maria de Andrade; Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

PANERAI, P.; CASTEX, J. & DEPAULE, JC. **Formas Urbanas**: a dissolução da quadra. Porto Alegre: Bookman, 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo. Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano. **Mapa de macrozoneamento**. Campinas: SEPLURB, [sn.]. 1 mapa, color. Escala 1:270.000. Disponível em: https://www.campinas.sp.leg.br/institucional/plano-diretor/mapas-em-alta-resolucao/anexo_i_mapa-de-macrozoneamento.jpg/image_view_fullscreen. Acesso em: 03 nov. 2021.

PRODUTO 5. diretrizes e propostas consolidadas: assessoria técnica do IBAM ao processo de revisão do plano diretor participativo do Município de Porto Velho/RO e legislação urbanística complementar, no âmbito do Contrato no 014/PGM/2018. Rio de Janeiro: IBAM; Prefeitura Municipal De Porto Velho, 2021. Disponível em: https://planodiretor.portovelho.ro.gov.br/uploads/arquivos/2019/05/27807/1557234352p5-pdpmpv.pdf. Acesso em: 03 nov. 2021.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos. **A cidade como um jogo de cartas**. Niterói: EDUFF; São Paulo: Projeto Editores, 1988.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos. Gênese das morfologias urbanas. in COSTA, Maria de Lourdes Pinto Machado; SILVA, Maria Lais Pereira da (Orgs.). **Sementes urbanas**. Niterói: EDUFF, 2017a. vol.2.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos. A cidade, os comportamentos e as leis. in COSTA, Maria de Lourdes Pinto Machado; SILVA, Maria Lais Pereira da (Orgs.). **Sementes urbanas.** Niterói: EDUFF, 2017b. vol.2.

A ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL E O DESAFIO DE ATUALIZAR O CADASTRO IMOBILIÁRIO MUNICIPAL COMO FATOR DE INCREMENTO DA ARRECADAÇÃO

Leonardo Godoi Sia* e Valéria Souza de Mello Santos**

Resumo: Esta proposta de estudo tem como objetivo analisar a importância da atualização do cadastro imobiliário nos Municípios, como forma de incrementar a sua arrecadação tributária, fonte de cobranças e determinações dos Tribunais de Contas Estaduais e do Ministério Público. Tal atualização consiste efetivamente na higienização do cadastro já existente e no recadastramento propriamente dito. Portanto, esta proposta foi pensada conforme regra de experiência comum nas atividades de Fiscalização Tributária Municipal. A metodologia aplicada é a de intervenção, tendo em vista que este método detecta os pontos a serem melhorados nas organizações ou sistemas, propondo soluções, objetivando o aperfeiçoamento dos processos, levando-se em conta o público-alvo, aqueles ligados à área tributária municipal. Foram explorados documentos oficiais, relatórios de pesquisa elaborados pela própria fiscalização tributária, e demais instrumentos como a legislação vigente, tais como a Constituição Federal de 1988, códigos tributários municipais, leis e decretos municipais, relatórios estatísticos dos Tribunais de Contas Estaduais que determinam, através de um diagnóstico, as ações necessárias para o efetivo recadastramento imobiliário, doutrinadores especialistas na área tributária municipal, além de artigos científicos. Espera-se que este estudo seja utilizado, como um instrumento de pesquisa, como uma forma de divulgar as boas práticas desenvolvidas pela Administração Tributária Municipal.

Palavras-chave: IPTU, Cadastro Imobiliário, Recadastramento.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata de uma proposta de estudo sobre a necessidade de recadastramento nos Municípios, onde percebe-se que o incremento da arrecadação tributária é um fator decisivo para a continuidade e manutenção da atividade fim dos entes federados municipais.

Para quem é da área de atuação fazendária e conhece verticalmente os problemas enfrentados pelos entes municipais, é possível identificar que um dos maiores problemas advém da baixa arrecadação, considerando o potencial de diversas localidades. E fazendo

***Leonardo Godoi Sia:** Mestrando em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET); Especialista em Direito Tributário na mesma instituição e em Direito Público e Privado pelo Instituto Superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (ISMP); Professor no IBET/RJ, Universidade La Salle/RJ, Faculdade IBAM e conteudista de Gestão Tributária Municipal da Escola Nacional da Administração Pública (ENAP, vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão). Diretor da AFIMERJ. Fiscal Tributário Municipal.*
***Endereço eletrônico:**professorleonardosia@gmail.com*
****Valéria Souza de Mello Santos:** Pós-graduada em Gestão Pública pela UFJF (Universidade Federal de Juiz de Fora), em Gestão Pública Municipal pela UFF (Universidade Federal Fluminense) e em Finanças pela UFF (Universidade Federal Fluminense). Formada em Administração Pública pela UFF (Universidade Federal Fluminense). Diretora da AFIMERJ. Fiscal Tributário Municipal.*
***Endereço eletrônico:**valeriademello.2015@gmail.com*

uso da função fiscalizatória, tem-se como escopo atuar de forma a incrementar a receita municipal, como afirma Sia (2016, p.95) ao se referir à fiscalização tributária: "[...] analisar a atividade fiscalizatória tributária em algumas de suas diversas etapas poderá gerar aos profissionais atuantes uma reflexão deste procedimento, no intuito de obter uma gestão financeira eficiente".

Segundo a Constituição Federal de 1988, em seu art.37, XXII, a administração tributária, seja ela federal, estadual ou municipal, é atividade essencial ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, ou seja, cabe aos fiscais tributários, auditores e agentes fazendários cuidar para que os tributos sejam recolhidos de forma legal e justa.

O Sistema Tributário Municipal, conforme elenca Silva, Pereira, Ferreira (2016, p. 24-26), é composto pelos seguintes tributos: impostos (ISSQN, IPTU e ITBI); taxas; contribuição de melhoria; contribuições previdenciárias; contribuição previdenciária municipal; e contribuição de iluminação pública (CIP ou COSIP).

Dentre os tributos mencionados, o IPTU e o ITBI estão vinculados ao cadastro imobiliário e, em termos de receita, são menos expressivos do que o ISSQN, tendo em vista os dados das receitas orçamentárias coletados no Anuário Multicidades Finanças dos Municípios do Brasil, ano 16/2021, as cartilhas de Receitas Públicas Municipais do TCE/MG, TCE/ES e TCE/RJ e uma das razões é a ausência de um cadastro imobiliário atualizado (TAUIL, 2017).

A fiscalização tributária, em sua grande maioria, depara-se com um cadastro imobiliário precário, impossibilitando e dificultando as análises dos pedidos de cadastro de IPTU, lançamento tributário do ITBI, transferência de proprietário de IPTU, execução fiscal etc. Entre alguns dos problemas vivenciados, destacam-se os seguintes: imóveis com área construída, cuja natureza ainda é territorial, quando deveria ser predial; duplicidade de inscrição imobiliária, gerando problemas quando a Procuradoria precisa realizar a execução fiscal; a elevada inadimplência etc.

Ressalta-se ainda que o correto cadastro imobiliário se faz necessário para que as Secretarias de Fazendas Municipais possam realizar o lançamento tributário e, em caso de não pagamento, possam inscrever em dívida ativa como sujeito passivo da relação jurídica obrigacional tributária e, caso não ocorra o pagamento, seja possível a execução por parte da Procuradoria Municipal, conforme entendimento do TCE-RJ.

> Um dos aspectos relacionados à certeza do crédito é a definição do devedor, do polo passivo de eventual cobrança administrativa ou judicial. Se o Fisco não consegue identificar e qualificar o devedor de maneira precisa, qualquer cobrança realizada, mesmo a realizada mediante protesto extrajudicial, será ilegal, podendo dar margem à condenação do credor. [...]O cadastro é o aspecto mais crítico da cobrança da dívida ativa. Dados cadastrais exatos ou fidedignos permitem que os devedores sejam protestados e, no limite, evitam que o executivo fiscal fique paralisado no Judiciário e demande várias diligências para localização dos devedores, onerando sobremaneira o custo geral da cobrança. (SALLES, MENEZES, SILVA 2017, p. 33)

Nesse sentido, a Portaria nº 511/09, do Ministério das Cidades, que traça diretrizes para instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) dos Municípios brasileiros, estabelece ser de responsabilidade municipal gerir e manter o cadastro permanentemente atualizado, tendo em vista que o plano diretor e a avaliação imobiliária terão por base a informação cadastral atualizada (art. 16, §§3º e 4º).
A justificativa para a elaboração do presente ensaio é que o cadastro fiscal de IPTU é de fundamental importância para as Municipalidades, pois com a sua atualização e dados corretos, é possível obter e receber informações que reflitam melhor a realidade dos entes federados, podendo, desta forma, manter um canal de comunicação mais efetivo

com o contribuinte, identificando, assim, todos os imóveis urbanos e os loteamentos, condomínios e sítios de lazer localizados na zona rural e urbana e isso se faz necessário para que a Secretaria de Fazenda Municipal possa realizar o lançamento tributário e, em caso de não pagamento, possa inscrever em dívida ativa com o sujeito passivo da relação jurídica obrigacional tributária.

O objetivo geral deste trabalho é buscar soluções para a atualização do cadastro imobiliário através de uma medida mais complexa como o recadastramento, que envolve processo licitatório, e por medidas mais imediatas através de ações executadas pelo Departamento de Cadastro Técnico para a higienização do cadastro imobiliário já existente e pela Secretaria de Fazenda em conjunto com outras Secretarias. Para Antunes (2017, p.56)

> Um dos grandes desafios dos municípios que de alguma forma possuem um cadastro é a atualização sistemática da base cartográfica e dos dados sobre a propriedade. A desatualização do mapeamento ocorre devido as alterações rápidas que ocorrem sobretudo nas cidades, há a necessidade de se verificar periodicamente as alterações que ocorrem no terreno. As principais alterações são: os loteamentos irregulares, lotes desmembrados, expansão de loteamentos, novas edificações, mudanças no sistema viário e dentre outras alterações.

Quanto aos objetivos específicos, estes serão os desdobramentos práticos propostos, ou seja, são as medidas que deverão ser tomadas, de forma escalonada seguindo um cronograma, obedecendo às atividades estabelecidas pelo plano de ação 5W2H.

A estratégia metodológica adotada por essa pesquisa qualitativa é a intervenção analítica nos diversos Municípios do Brasil e a pesquisa bibliográfica. Portanto, quando se detecta a questão fundamental da atualização cadastral imobiliária nos Municípios do Brasil e suas consequências, adota-se a intervenção e as pesquisas bibliográficas.

Foram explorados documentos oficiais, relatórios de pesquisa, a legislação vigente, qual seja: a Constituição Federal de 1988, Códigos Tributários Municipais, a Portaria nº 511/09, os Relatórios do TCE-RJ, TCE-MG e TCE-ES que determinam, através de um diagnóstico, as ações necessárias para o efetivo recadastramento, e a doutrina, através dos autores especialistas, bem como os artigos científicos.

DESENVOLVIMENTO

Sustentação teórica e normativa da proposta

Frisa-se que, como não é feito o recadastramento periódico em diversos Municípios, é comum o cadastro imobiliário manter dados antigos dos imóveis que o integra, servindo ainda de análise para outras áreas, como a Secretaria Municipal de Urbanismo, para aplicação e análise de fiscalização de todas as áreas das Prefeituras Municipais.
Nesta seção, busca-se abordar os principais conceitos que embasam a proposta temática, a começar pelos autores pesquisados, que foram unânimes em relatar a importância do cadastro imobiliário atualizado e fidedigno, a começar por Tauil (2017, p. 310-311), ao afirmar que:

> As principais finalidades do Cadastro Imobiliário são as seguintes: Cadastrar em banco de dados próprio todos os imóveis urbanos, edificados ou não; Emitir os carnês do IPTU; Lançar os pagamentos do imposto e das taxas incluídas nos lançamentos; Gerenciar a Dívida Ativa referente ao IPTU e taxas correspondentes; Emitir relatórios de informações gerenciais, incluindo estatísticas sobre o sistema imobiliário do Município; Prestar informações, quando requeridas, sobre a situação dos imóveis urbanos do Município.

Eis o que diz o Tribunal e Contas do Estado do Rio de Janeiro sobre o cadastro imobiliário, segundo Salles, Menezes e Silva (2016, p.29/30 e 33):

> A dinâmica de transformações urbanas exerce forte influência nos aspectos econômico-sociais da cidade e pode gerar a valorização (ou a desvalorização) dos imóveis. O planejamento urbano e o respeito à função social da propriedade, diretrizes contidas no Estatuto das Cidades, e a efetiva arrecadação dos impostos municipais, exigência contida no art. 11 da LRF, somente serão viáveis para a administração tributária quando esta conhecer o real valor das propriedades, razão pela qual a qualidade das informações contidas no cadastro imobiliário e a definição, na PGV, de parâmetros que reflitam a realidade urbana local mostram-se fundamentais.
> [...] O Cadastro Imobiliário Municipal deve possuir os dados necessários para o lançamento, com registros para a identificação da matéria tributável e a atribuição do sujeito passivo do tributo. Sua desatualização possivelmente acarreta a inexatidão na cobrança dos tributos, seja pela não cobrança, erros nos valores ou mesmo quanto aos contribuintes, dificultando também a cobrança administrativa e judicial.

A competência exclusiva dos Municípios em manter atualizado de forma fidedigna o seu cadastro imobiliário é estabelecida pela Portaria nº 511/09, do Ministério das Cidades, que apresenta o conceito de Cadastro Territorial Multifinalitário, no art. 1º, como sendo "o inventário territorial oficial e sistemático do município e será embasado no levantamento dos limites de cada parcela, que recebe uma identificação numérica inequívoca". Complementando com o art. 2º, §1º e §3º, que conceitua a parcela cadastral como a menor unidade do cadastro, definida como "uma parte contígua da superfície terrestre com regime jurídico único, é considerada como toda e qualquer porção da superfície no município a ser cadastrada, e a toda parcela é atribuído um código único e estável".

Ainda sobre Cadastro Territorial Multifinalitário, Queiroz (2018, p. 26) afirma que ao ser implantado corresponderá à instrumentalização informal refletindo na eficiência da gestão e planejamento, possibilitando, entre outras ações, antecipar problemas e mitigar riscos; planejar e gerir o uso e ocupação do território; a oferta de serviços públicos; controle da cobrança justa e equitativa dos impostos.

Oliani (2016, p. 12) afirma que as informações sobre o terreno, proprietário, uso e benfeitoria são coletadas em campo, em geral sobre uma base cartográfica, e o cadastro fiscal nem sempre está apoiado em uma base cartográfica de precisão. Neste contexto a taxação da propriedade não está diretamente relacionada aos limites físicos estabelecidos.

"A competência exclusiva dos Municípios em manter atualizado de forma fidedigna o seu cadastro imobiliário é estabelecida pela Portaria nº 511/09, do Ministério das Cidades..."

As situações encontradas nos Municípios brasileiros refletem bem a ideia desse autor, tendo em vista que seus crescimentos urbanos não têm uma base cartográfica de precisão, ocasionando problemas complexos, contra os quais não se tem uma solução favorável, como por exemplo, ruas são abertas pelos próprios munícipes e cortam áreas de uso da Prefeitura, e assim não constam nas plantas de localização dos imóveis registradas.

Quanto à importância de se obter um cadastro territorial atualizado, Oliani (2016, p. 9) faz a seguinte afirmação:

> O cadastro territorial é de fundamental importância no sistema administrativo municipal, independentemente da área urbanizada ou da quantidade de habitantes do mesmo. Boa parte das cidades de pequeno

e médio porte brasileiras tem sofrido com o crescimento desordenado e a informalidade da ocupação de terrenos, fato que influencia diretamente a preservação do meio ambiente e consequentemente a qualidade de vida da população. Sendo assim, a base cartográfica cadastral é fundamental para o apoio ao planejamento e às tomadas de decisão, e esta, deve estar sempre atualizada, a um nível de detalhamento que propicie aos técnicos, responsáveis pelas diversas áreas do planejamento urbano, extrair as informações de interesse. Um banco de dados especializado sobre as parcelas reflete a situação organizacional do espaço urbano.

Oliani (2016, p. 15) elenca os principais problemas do CTM urbano, em relação à sua base cadastral, da seguinte forma:

> i. Base cartográfica (plantas cadastrais) desatualizada e/ou em alguns casos inexistentes;
> ii. Base cartográfica sem georreferencia;
> iii. Discrepância entre o limite real da propriedade no terreno e a sua descrição no registro de imóveis (registro legal);
> iv. Falta de recursos humanos nas Prefeituras para gerenciar as informações;
> v. Imprecisão da posição física dos imóveis ou incerteza das linhas que os configuram;
> vi. Falta de integração entre o registro e o cadastro físico; e
> vii. Falta de investimento para levantamento e atualização cadastral.

Além disto, existe um fundamento de ordem constitucional para que seja necessária a atualização do cadastro imobiliário municipal e consequentemente o incremento da arrecadação tributária.

A Administração Tributária é caracterizada por vinculação e sua submissão aos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública e aos Auditores/Fiscais Tributários que possuem atividades típicas de Estado, conforme fundamento constitucional (art. 37, XVIII e XXII da CRFB/88), conforme abaixo transcrito:

> XVIII - a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;
> XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

Abaixo elencamos alguns pontos que deram certo como sugestões rotineiras para a melhoria do cadastro imobiliário municipal:

- Altos investimentos na área de informática;
- Novas estruturas administrativas e modificação nas políticas de gestão;
- Estratégias para quebrar resistências às mudanças, treinamento dos agentes do fisco;
- Necessidade de um plano estratégico de reformas;
- Compromisso dos escalões superiores do governo de entregar os recursos em tempo e evitar pressões para obtenção de resultados de curto prazo.

Frisa-se que a necessidade do incremento da arrecadação tributária municipal é tão importante no cenário atual que a Associação dos Auditores e Fiscais Tributários do Estado do Rio de Janeiro (AFIMERJ), liderada pelos seu Presidente Renato Poubel e Vice-Presidente Gustavo Vargas, vem fomentando o debate[1] sobre boas práticas a serem aplicadas aos Municípios do Estado do Rio de Janeiro,

1 Foi realizado em 2019 o II Seminário de Gestão Tributária Municipal. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/77903>. Acesso em: 19 ago. 2021

juntamente com o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MP/RJ) e o Tribunal de Contas do mesmo Estado (TCE/RJ), sendo firmado, inclusive, mecanismos de cooperação técnica[2] entre os órgãos, visando o aprimoramento da atuação conjunta com a melhoria da estrutura e do trabalho da administração tributária dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro. Essas ações e parceria podem e devem ser replicadas no âmbito nacional.

Qual é a razão das boas práticas serem aplicadas aos Municípios do Brasil?

O Decreto Federal nº 608, de 2003, "aprova o texto dos Estatutos e Regulamentos do Centro Interamericano de Administrações Tributárias, adotado na cidade do Panamá, em julho de 2000" em que o Brasil se tornou membro do Centro Interamericano de Administrações Tributárias e seu art. 2º prescreve o seguinte:

> ARTIGO 2º
> Objetivo: A missão da Instituição é propiciar um ambiente de cooperação mútua e proporcionar um foro para o intercâmbio de experiências entre seus países-membros e países-membros associados, assistindo-os no aperfeiçoamento de suas administrações tributárias com base nas necessidades por eles manifestadas.

Existe ainda outro Decreto Federal que é o de nº 5.046/2004 que "promulga os Estatutos e Regulamentos do Centro de Administrações Tributárias – CIAT". Ressalta-se que o art. 1º do Regulamento prescreve que o Brasil é um dos países membros do CIAT, conforme abaixo:

> Artigo 1º
> São membros do Centro os seguintes países: Antilhas Holandesas, Argentina, Aruba, Barbados, Bermuda, Bolívia, Brasil, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Chile, Equador, El Salvador, Estados Unidos da América, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trindade e Tobago, Uruguai, Venezuela.
> São membros associados do Centro os seguintes países: Espanha, França, Itália, Países Baixos e Portugal.
> Será membro ou membro associado qualquer outro país que se incorpore no futuro, de acordo com os Estatutos e seu Regulamento.

Com isso, foi criado o manual internacional chamado Manual de Administração Tributária do CIAT[3] que diz:

> *(1) Autonomía para definir los objetivos;*
> *(2) Autonomíaeneldiseño e implementación de su estrutura Organizacional;*
> *(3) Autonomíapresupuestaria;*
> *(4) Autonomíaenel manejo de recursos humanos;*
> *(5) Autonomíaenel manejo de recursos materiales;*
> *(6) Autonomíaenel manejo del caso individual y lainterpretación de laley tributaria.*

O incremento da arrecadação tributária municipal permitirá maior autonomia que, consequentemente, desenvolverá maior profissionalismo dos agentes públicos a ela vinculados e ainda a eficiência na arrecadação dos tributos. Vejamos que diz o Manual CIAT[4]:

> *Una organización autónoma, conadecuadasupervisiónenlos niveles más altos, permite unmayor grado de profesionalismoenlos servidores civiles y una mayor medida de eficienciaenlagestión y recaudo de impuestos.*
> *Ensímisma, laautonomía no resuelveninguno de los problemas que rodeanlaaplicacióndel sistema tributario, pero permite laintroduc-*

2. RIO DE JANEIRO. Ministério Público. 120 dias de Gestão. Relatório de atividades do 1º quadrimestre. Disponível em: <http://p-web01.mp.rj.gov.br/arquivos_mensagens/mp/relatorio_de_atividades_do_1_quadrimestre_mprj.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2021 p. 50/51
3. ALINK, Matthijs; KOMMER, Victor Van. **Manual para lasadministraciones tributarias**. CIAT – Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. 2011. Disponível em: <https://biblioteca.ciat.org/opac/book/4863>. Acesso em: 19 ago. 2021, p. 144/146
4. *Ibdem*., p. 146/147

ción de nuevos instrumentos y una estructuraorganizacional más racional para lidiarconellos, tan pronto como laAdministración Tributaria pueda tomar sus propiasdecisiones y asumir sus propias responsabilidades.

Como se vê, são exatamente estas intercorrências com que as FiscalizaçõesTributárias Municipais se deparam todos os dias, e foi pensando em solucionar ou amenizar tais problemas que se pensou na elaboração deste trabalho.

Diagnóstico do Sistema Tributário Municipal

As receitas municipais são compostas, conforme GUEDES (2008, p.57) pelas "receitas perenes e as aleatórias". Nas primeiras temos as receitas tributárias (IPTU, ITBI, ISSQN, taxa e contribuições) e as transferências institucionais (cotas-partes do FPM, ICMS etc.) e nas segundas (as aleatórias), temos os convênios com a União e os Estados. Interessa-nos, para o presente trabalho, as receitas tributárias.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), realizou, ao longo dos anos, auditorias em 91 Municípios do Estado do Rio de Janeiro, identificando os problemas que afetavam o baixo desempenho da arrecadação, e após tais incursões chegou ao diagnóstico final, sobre vários aspectos que envolviam a Administração Tributária, e uma das questões foi a falta de um recadastramento periódico, ou seja, apresentavam um cadastro imobiliário deficitário. Lembrando que o Estado do Rio de Janeiro possui 92 Municípios e a capital tem seu próprio Tribunal de Contas.

Neste passo, o Tribunal, por meio de sua Coordenadoria de Controle de Receita, Subsecretaria de Auditoria e Controle da Gestão e da Receita e Secretaria Geral de Controle Externo (2012, p. 12), elaborou um relatório com os "achados", ou seja, com todos os problemas identificados, e a partir deste documento, não mais se tratava de recomendações, mas sim de determinações, conforme a seguir identificados:

ACHADO DE AUDITORIA:
As auditorias da receita do TCE-RJ têm apurado, em diversos municípios, que os cadastros estão desatualizados, não refletindo a realidade imobiliária local. Em muitos casos não há registro de informações básicas (endereço de correspondência, número de inscrição no CPF ou no CNPJ), dificultando uma eventual execução fiscal. Também inexiste, de um modo geral, intercâmbio de informações entre os setores da administração, perdendo-se oportunidades de promover a atualização das informações cadastrais.

Com isto, o TCE-RJ (2012, p. 11), em seu relatório final, identificou como problema a ser resolvido, entre outros: "as informações do cadastro precisam ser constantemente atualizadas. Para tanto, há necessidade de que sejam promovidos recadastramentos periódicos, cuja frequência dependerá da dinâmica imobiliária local".

Dentre os tributos municipais os mais expressivos, em termos de receita, são ISSQN, IPTU e o ITBI. No caso deste trabalho, o foco são os de natureza imobiliária, portanto, tratar-se-á dos dois últimos. Entre os tributos informados, o IPTU apresenta uma arrecadação bem inferior ao ISSQN, conforme mostra a Tabela 1, e uma das razões é a ausência de um cadastro imobiliário atualizado. Os dados apresentados a seguir referem-se à participação de 89,3% dos Municípios brasileiros em 2016, 95,9% em 2017, 94,0% em 2018 e 93,6% em 2019, lembrando que o total de Municípios do Brasil (com exceção de Brasília e Fernando de Noronha) é 5.568. Vejamos a tabela de receita tributária de ISSQN, IPTU e ITBI:

Tabela 1 - Receita tributária (R$ bilhões)

	ISSQN	IPTU	ITBI
2016	61,00	39,84	10,66
2017	62,77	43,67	10,81
2018	66,34	46,29	11,68
2019	71,55	49,86	12,52

Fonte: Elaborada com base no Anuário Multicidades Finanças dos Municípios do Brasil Ano 16/2021.

Verifica-se que em 2019 a arrecadação do IPTU totalizou R$ 49,86 bilhões, apresentando um crescimento real de 7,7% em relação a 2018, um incremento de R$ 3,58 bilhões aos cofres municipais.

Frisa-se que neste estudo optou-se em incluir os dados até 2019, pois a partir de 2020 tivemos um forte impacto nas receitas tributárias dos Municípios, devido à pandemia global provocada pelo novo coronavírus que, a partir de meados de março de 2020, trouxe o estímulo ao isolamento social como forma de frear a proliferação da contaminação. Com isso, o Produto Interno Bruto (PIB) caiu 11,4% no primeiro trimestre de 2020[5] e 9,7% no segundo, ocasionando um impacto das receitas tributárias municipais.

Observou-se que, muito embora entendamos que as bases tributárias do ISSQN, IPTU e ITBI são diferentes, pelas regras de experiências, comum nas Fiscalizações Tributárias, é possível perceber que o cadastro imobiliário gera um grande impacto nas receitas de IPTU, pois não é possível identificar as unidades imobiliárias existentes na área dos Municípios e ainda não é possível a realização da execução fiscal.

A razão das dificuldades apresentadas se baseia também no diagnóstico elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES)[6]. Com isso, foi possível identificar nas auditorias temáticas de receita que 89,74% dos 78 Municípios pertencentes ao referido Estado não possuem o cadastro imobiliário fidedigno. Além disso, detectamos os seguintes itens:

> I. Inexistência de Planta Genérica de Valores – 19%;
> II. Ausência de revisão da Planta Genérica de Valores – 64,10%;
> III. Ausência de requisitos legais de Certidão da Dívida Ativa – 28,20%.

Verificamos ainda os dados coletados pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG)[7] com a finalidade de realizar um diagnóstico da situação dos entes Municipais do Estado com relação às suas arrecadações, de modo que se identificaram também as dificuldades comuns e as boas práticas que possam ser disseminadas. Dessa forma, os dados coletados compreendem um montante de respostas de 672 Municípios do Estado de Minas Gerais. Com isso, os dados a seguir e que importam para consolidar o objeto de estudo do presente ensaio são os seguintes:

> I. Há na legislação municipal a exigência de revisão periódica da planta genérica de valores dos imóveis para cálculo do IPTU? Sim 35,71%, Não 64,29%;
> II. A Planta Genérica de Valores dos Imóveis do Município foi atualizada nos últimos 02 (dois) anos? Sim 30,06%, Não 69,94%;
> III. O Município celebrou convênio ou editou norma que resulte na possibilidade de acesso pela Administração ao cadastro de clientes e domicílios das concessionárias de serviços públicos de fornecimento de energia elétrica e de água tratada? Resposta: Não 2,68%, Sim 97,32%;
> IV. O Município mantém convênios com a administração fazendária de outros Municípios, Estado, União ou órgãos (ex. Detran), buscando o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais? Não 85,71%, Sim 14,29%;
> V.O Município possui normativo próprio que regulamente e estabeleça a rotina de envio de créditos tributários inscritos em dívida ativa para cobrança judicial? Não 77,23%, Sim 22,77%.

Com base no levantamento realizado pelos Tribunais de Contas do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais, podemos perceber

5. Anuário Multicidades Finanças dos Municípios do Brasil Ano 16/2021, p. 13.
6. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Achados de auditoria dos relatórios**. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/tce-es-apresenta-resultado-de-auditorias-de-receita-municipal/. Acesso em: 29 out. 2021.
7. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Receitas Públicas Municipais TCEMG**. Setembro – 2019. Disponível em: https://receitas.tce.mg.gov.br/. Acesso em: 29 out. 2021.

que existem irregularidades nos cadastros municipais imobiliários e que é possível uma solução para regularizá-los.

Diante do cenário apresentado, verificam-se dois *gaps* presentes nos sistemas tributários, conforme GUEDES (2008, p.58), quais sejam: "potencial, correspondentes à diferença entre o potencial estrutural do valor a ser tributável e o definido legalmente na instituição dos tributos; e o tributário causado pela ineficácia da administração tributária, na medida em que permite ou não consegue evitar a ocorrência de evasões fiscais", conforme gráfico abaixo:

Fonte: Elaborada por José Rildo de Medeiro Guedes (2008)

Portanto, elaboramos uma proposta de melhoria para os entes municipais, conforme apontamentos dos Tribunais de Contas e pela nossa vivência em busca de, insistentemente colaborar com o incremento da arrecadação tributária municipal.

Proposta de incremento da arrecadação tributária municipal

A proposta tem como diretriz atualizar o cadastro imobiliário, fato este que proporcionará o aumento da arrecadação, e para realizar esta política de autonomia através do aumento dos recursos próprios, como preconiza o TCE-RJ, torna-se necessária a apresentação de um plano de ação, sendo ideal para esta proposta o uso da ferramenta Matriz 5W2H, cuja dinâmica consiste em responder a sete perguntas, a saber:

Quadro1 - Matriz 5W2H

5W	1. WHAT: O que será feito? (Objetivo, meta).
	2. WHY: Por que será feito? (Motivo, benefício).
	3. WHO: Quem fará? (Responsável, equipe).
	4. WHEN: Quando Será feito? (Data, cronograma).
	5. WHERE: Onde será feito? (Local, departamento).
2H	6. HOW: Como será feito? (Atividade, processo).
	7. HOW MUCH: Quanto custará? (Custo, quantidade)

Fonte: Elaborado pela autora com base em AZEVEDO; OLIVEIRA; GARCIA (2014, p. 306)

Dessa forma, a proposta é elaborada por meio de um plano de ação. Para isso, apresentar-se-á o plano de intervenção, dividido em tópicos, com base na metodologia 5W2H (*What, Why, Who, When, Where, How, HowMuch*).

WHAT: O que será feito? (Objetivo, meta)

Para resolver a questão do cadastro imobiliário desatualizado, se faz necessário pôr em prática ações que norteiam o projeto em busca do resultado esperado, solucionando ou amenizando o problema, ou seja, são medidas que levarão os Municípios brasileiros a alcançar alguns dos seus objetivos fundamentais, que são atualizar o cadastro imobiliário, buscando aumentar a arrecadação. Frisa-se que, para fins dessa intervenção, considera-se apenas a etapa do recadastramento. Para tanto, foram pensadas as seguintes medidas:

> i. Constituir uma Comissão responsável pelo acompanhamento do recadastramento a ser realizado (higienização);
> ii. Contratar uma empresa especializada em recadastramento, georreferenciamento, e elaboração da Planta Genérica de Valores;
> iii. Constituir comissão, preferencialmente formada por Fiscais de Tributos, que irão trabalhar diretamente nos estudos para a instituição da progressividade graduada – em função do valor venal dos imóveis – das alíquotas

de IPTU, nos estudos para a instituição de alíquotas diferenciadas de IPTU em função da localização (zona fiscal) dos imóveis e nos estudos para a instituição de alíquotas diferenciadas de IPTU em função da destinação (residencial, comercial ou industrial) dos imóveis;
iv. Capacitar os servidores de apoio, lotados na Secretaria Municipal de Fazenda, para que estes tenham condições de alimentar o banco de dados referente as informações cadastrais de forma correta, com precisão;
v. Manter uma interação entre as secretarias afins, tais como: a Secretaria Municipal de Urbanismo, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Industria e Comércio, e a Procuradoria Geral Municipal, através de informações complementares que subsidiarão a manutenção do cadastro atualizado e fidedigno.

WHY: Por que será feito? (Motivo, benefício)

A atualização do cadastro imobiliário ou recadastramento permitirá o aumento da arrecadação, pois irá corrigir distorções cadastrais e questões quantitativas como aquela identificada em relatório de auditoria do TCE-RJ, mencionada no tópico anterior.

Outro fator a ser considerado é a segurança com a qual a Fiscalização Tributária poderá atuar, face a um cadastro imobiliário atualizado.

Para exemplificar o motivo desta proposta, pode-se fazer, hipoteticamente, uma conta básica: no banco de dados de uma Secretaria de Fazenda constam 100.000 (cem mil) inscrições, e se todas pagassem no mínimo R$ 100,00 (cem reais)/ano, a arrecadação referente ao IPTU seria de R$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais)/ano. Mas, é possível dizer que existem Municípios que o valor arrecadado equivale, praticamente, a 1/3 (um terço) do que se deveria arrecadar. Este fato ocorre porque o cadastro apresenta inscrições em duplicidade, cadastros sem a identificação do titular do imóvel, ou quando o contribuinte/possuidor tem o cadastro incompleto, sem documentos como o CPF, ou quando o endereço é incompleto (em muitos só constam o nome do logradouro, sem o número) não sendo possível a sua localização.

Diante do cenário analisado e pela regra de experiência comum da Fiscalização Tributária, cadastros como os que foram destacados são classificados em grau elevado de análise, pois a numeração dos logradouros de muitos Municípios não possui uma ordem exata, ou seja, muitas vezes é possível encontrar, em diligência, uma inscrição com apenas o número da residência e outras vezes o número já não existe mais, como também é possível encontrar apenas o lote e quadra e outras vezes o lote e quadra mudaram para número.

No entanto, a forma que pode ser mais eficiente de atender à demanda é a realização do recadastramento. Neste toar, as lições de Jorge Eduardo Salgado Salles, Leonardo Lima de Menezes e Toneypson da Silva Abreu:

> A base de cálculo do IPTU – o valor venal do imóvel - estabelecida pelo art. 33 do CTN, é obtida por meio da conjugação dos registros contidos no Cadastro Imobiliário, por meio do qual são conhecidas as características individuais dos imóveis existentes no município (idade, tipologia, padrão construtivo etc.), e das informações padronizadas contidas na Planta Genérica de Valores, aplicáveis à massa de imóveis existentes na área urbana. Convém ressaltar que as ações de recadastramento imobiliário não necessitam de lei para implementação (*in*. Gestão de impostos imobiliários municipais (IPTU e ITBI). Programa de Capacitação. Equipe da CCR TCE/RJ, 2016, p. 29)

Por fim, as situações apresentadas alhures impedem que a Procuradoria Geral Municipal ajuíze os créditos tributários inscritos em Dívida Ativa e assim acarretam um gasto desnecessário de recursos públicos devido aos procedimentos prévios à execução fiscal com a análise das dívidas.

WHO: Quem fará? (Responsável, equipe)

É possível dizer que podem participar, como sujeitos desta Proposta de Intervenção, o(a) Secretário(a) de Fazenda, os Auditores Fiscais que trabalham diretamente no setor de IPTU e ITBI, o(a) Procurador(a) Municipal designado(a) para acompanhar o Processo de auditoria de controle externo do TCE, o(a) Secretário(a) de Urbanismo junto com o(a) Fiscal de Obras, e o(a) Prefeito(a) ou quem possa representa o (a) chefe do Executivo Municipal.

Uma vez que se sabe que o cadastro imobiliário, o cadastro de contribuintes e até mesmo o cadastro mobiliário, que não faz parte deste estudo (representado pelas empresas estabelecidas nos Municípios e, portanto, responsável pela arrecadação do ISS) são de responsabilidade da Secretaria de Fazenda, as análises e o plano de ação serão executados quase exclusivamente por este órgão.

No caso da Procuradoria, o Procurador Municipal efetivo pode colaborar com reuniões constantes de forma quinzenal, por exemplo, com os integrantes da Administração Tributária, e demais participantes, destacando que este tem interesse direto na realização do recadastramento, tendo em vista que pela ineficiência da situação cadastral muito se perde nas execuções fiscais, pois não é possível localizar o imóvel de determinada inscrição, por insuficiência dos dados cadastrais, o que a torna de difícil conclusão de diligência pelos responsáveis a diligenciar.

As informações inseridas corretamente e de forma suficiente possibilitarão a correta identificação do executado de modo que seja feita a verificação da certeza e liquidez dos créditos tributários em aberto.

WHEN: Quando será feito? (Data, cronograma)

Nossa sugestão é que o cronograma seja elaborado a partir das reuniões quinzenais realizadas para que possa ser registrado em ata e firmado compromisso por todos os colaboradores envolvidos na ação. Em sequência, a ideia é que os procedimentos sejam iniciados concomitantemente, pois as ações são independentes, e aquela de maior duração é a execução do recadastramento, propriamente dito, que inclusive poderá avançar para o próximo Governo, a depender de quando seja iniciado, devido à sua complexidade.

É possível dizer que, muito embora tudo ocorra de forma célere e eficiente, os resultados surtirão efeito no próximo ano a contar do momento em que foi iniciado, ou seja, se iniciado em 2021, só em 2022 deverá surtir um efeito concreto, devido ao calendário fiscal e às disposições orçamentárias já elaboradas.

Assim, elaboramos uma proposta de cronograma de execução que possa atender os entes municipais em sua confecção e ajustes do cadastro imobiliário municipal como sugestão de pauta das reuniões quinzenais para as tratativas e debates sobre o assunto com os sujeitos da intervenção. Vejamos o quadro a seguir:

Quadro 2: Cronograma

CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO PARA O INÍCIO DO ANO													
Item	**Atividade**	**Período (mês)**											
		1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**11**	**12**
i	Realizar o recadastramento imobiliário												
ii	Debater o Plano Inicial												
iii	Elaborar o Cronograma da Higienização Cadastral												
iv	Buscara relação de servidores ativos												
v	Identificar os dados dos contribuintes no Cartão do SUS pela Secretaria de Saúde												
vi	Oficiar o Cartório da cidade												
vii	Enviar cartas aos Contribuintes												
viii	Oficiar a Concessionária de energia elétrica												
ix	Enviar ofícios à Junta Comercial												
x	Contratar empresa para a entrega do Carnê de IPTU												
xi	Realizar convênios com SERPRO para buscar dados dos contribuintes cadastrados na Receita Federal do Brasil												

Fonte: Elaborada pelos autores.

WHERE: Onde será feito? (Local, departamento)

A Secretaria de Fazenda é a responsável pelo Cadastro Imobiliário, logo as ações devem ser executadas pela Administração Tributária, sob a coordenação do(a) Secretário(a) de Fazenda, tendo como parte interessada a Procuradoria Geral Municipal.

Já as reuniões quinzenais de acompanhamento das medidas que compõem o plano de ação podem ser realizadas em sala reservada por qualquer das Secretarias participantes, de modo que possa ter o maior conforto possível para os sujeitos da intervenção.

Faz-se necessário manter uma interação entre as secretarias afins, tais como a Secretaria Municipal de Urbanismo, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Industria e Comércio e a Procuradoria Geral Municipal, através de informações complementares que subsidiarão a manutenção do cadastro atualizado e fidedigno.

HOW: Como será feito? (Atividade, processo)

Os procedimentos da proposta de intervenção ocorrerão, em grande parte, concomitantemente, visto que são ações independentes, com incursões em órgãos distintos, portanto são executadas da seguinte

forma:

i. Fazer o recadastramento, por meio da contratação de empresa especializada, que executará o trabalho de campo, o georreferenciamento e a Planta Genérica de Valores. Esta fase passa pelo processo licitatório, e gera um custo elevado. É o passo mais demorado, pois requer uma breve pesquisa entre Municípios que já fizeram os seus recadastramentos e as empresas que atuaram, para em seguida lançar o edital;

ii. Nesta etapa deve ser constituída uma comissão, preferencialmente composta por Fiscais de Tributos, que irá trabalhar diretamente nos estudos para a instituição da progressividade graduada – em função do valor venal dos imóveis – das alíquotas de IPTU, nos estudos para a instituição de alíquotas diferenciadas de IPTU em função da localização (zona fiscal) dos imóveis e nos estudos para a instituição de alíquotas diferenciadas de IPTU em função da destinação (residencial, comercial ou industrial) dos imóveis, como já foi descrito anteriormente;

iii. Outra fase do recadastramento é elaborar um plano inicial a ser executado pelo Diretor do Departamento de Cadastro Técnico para a higienização do cadastro imobiliário através de ações, como ter um servidor revisando inscrição por inscrição, identificando as duplicidades e inadimplência, as inscrições inidôneas, que são aquelas cujo endereço é inexistente, impossível de se localizar, por meio da tecnologia da informação;

iv. Neste caso (da higienização) é fundamental constituir uma Comissão responsável pelo acompanhamento do recadastramento a ser realizado, sendo que uma das principais funções desta é de capacitar os servidores de apoio, lotados na Secretaria Municipal de Fazenda, para que estes tenham condições de alimentar o banco de dados referente as informações cadastrais de forma correta, com precisão;

v. Definir as etapas de higienização do cadastro. Neste caso é a elaboração do cronograma;

vi. Emitir a relação de todos os servidores ativos, inativos, estagiários e contratados. Como, em grande parte, os servidores são residentes naquele local, a Secretaria de Administração é a detentora dos dados cadastrais deles, possibilitando a obtenção dos endereços;

vii. Solicitar à Secretaria de Saúde a relação com a distribuição de medicamentos utilizando o banco de dados do cartão do SUS (só atualizar se o endereço conferir para evitar homônimos); neste caso, pode-se obter informações, inclusive do Programa Bolsa Família;

viii. Oficiar o cartório para fornecimento do endereço e CPF a partir do banco de dados do RGI e firmas reconhecidas;

ix. Enviar cartas aos contribuintes sem CPF no banco de dados da Secretaria de Fazenda;

x. Oficiar à concessionária de energia elétrica que por meio das instalações dos medidores poderá informar o nº do CPF dos moradores;

xi. Enviar ofícios para a Junta Comercial para usar a plataforma dos contribuintes da junta comercial para atualização;

xii. Contratar empresa ou fazer convênio com os Correios para efetuar a entrega do carnê de IPTU. Fato que muitos Municípios não vêm fazendo, pois muitas são as reclamações dos contribuintes que não recebem seus carnês;

xiii. Celebrar contratos de adesão ou convênios com instituições, tais como: SERPRO, Instituto de Protesto, além do Programa *e*-Carta, todos firmados pela Procuradoria, por questões correlacionadas.

HOW MUCH: Quanto custará? (Custo, quantidade)

As etapas a serem executadas utilizam-se da própria estrutura da Prefeitura através das Secretarias, fazendo uso de material de consumo, servidores já efetivos, salas para a realização dos encontros das comissões, portanto, não requer um financiamento extra, logo, não há de se falar em orçamento.

Com isto, a parte que envolve o recadastramento, com a contratação de uma empresa especializada, tem um custo que precisa ser orçado. Esta etapa requer licitação, no entanto, o(a) Secretário(a) de Fazenda poderá fazer

uma pesquisa para se ter uma base aproximada de valores. Tal pesquisa também busca obter informações quanto à idoneidade da empresa, razão pela qual estão sendo contatados os Municípios nos quais já foi realizado o recadastramento.

Assim, no Quadro 3, está exposto de forma simplificada um dos orçamentos pesquisados com base na média do mercado que está em torno de R$ 2.234.408,00 (dois milhões, duzentos e trinta e quatro mil, quatrocentos e oito reais), a depender da necessidade do ente municipal. Vejamos o quadro a seguir.

a conduta, que, se não for cumprido, acarretará a aplicação direta de elevadas multas, e no caso das determinações do órgão de controle externo, se não houver a adequação, poderá resultar na responsabilização dos gestores públicos, ou seja, o Prefeito e Secretários.

No tocante à Secretaria de Fazenda, para cada tópico contido no plano de ação sugerido pelos Tribunais de Contas, devem ser abertos processos administrativos específicos, o que requer tempo, verba e planejamento devido à sua complexidade.

Quadro 3 – Orçamento proposto

ORÇAMENTO			CUSTO	
ITEM	**ESPECIFICAÇÃO**	**QUANTIDADE**	**UNITÁRIO**	**TOTAL**
1	Estudos Iniciais	480 horas	R$ 150,00	R$ 72.000,00
2	Levantamento Aerofotogramétrico digital	1 voo + 350 km^2	R$ 55.650,00	R$ 418.700,00
3	Coleta de dados em campo (*in loco*)	400 km^2 linear	R$ 980,00	R$ 392.000,00
4	Atualização do Cadastro Técnico Imobiliário (7 etapas)	291592 UI	Diversos valores unitários	R$ 1.010.158,00
5	Fornecimento e implantação de locação de software com serviço (SAAS)	12 meses +1unidade	Diversos valores unitários	R$ 312.000,00
6	Treinamento e Capacitação	3	R$ 9.850,00	R$ 29.550,00

Fonte: Elaborada pelos autores

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta proposta de intervenção nasceu em função de cobranças realizadas pelos Tribunais de Contas Estaduais que exercem o Controle Externo, juntamente com os diversos órgãos dos Ministérios Públicos Estaduais e pelo Poder Judiciário, que agem concomitantemente.

De antemão pode-se afirmar que esta proposta de intervenção pode ser executada, não existindo, portanto, a possibilidade contrária, principalmente por tratar-se de determinação dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos, cujas sanções seriam, primeiramente, com relação ao MP, a assinatura de um Termo de Ajuste de Conduta - TAC, que seria uma espécie de "acordo" com o órgão do parquet para ajustar

Atentando-se que esta proposta de intervenção só considerou a questão do Recadastramento Imobiliário, que inclui a higienização do cadastro existente.

A intervenção, para ser considerada bem-sucedida, deverá passar por uma avaliação quanto aos seguintes aspectos: se o recadastramento realizado pela empresa foi satisfatório, e para tal checagem é preciso conferir se no dia a dia é possível trabalhar com segurança com relação aos dados cadastrais, através da identificação dos contribuintes/possuidores que de fato residem no imóvel, tornando possível a cobrança pela Dívida Ativa. Quanto à higienização do cadastro já existente, verificar se as inscrições em duplicidade foram canceladas. E por fim, quando a Auditoria de

Monitoramento do Tribunal de Contas constatar que o recadastramento foi realizado.

A limitação desta proposta de intervenção foi a elaboração de um plano de ação com base na ferramenta Matriz 5W2H, que efetivamente possibilitasse o Recadastramento Imobiliário nos entes municipais, e que a partir de um diagnóstico possam ser identificadas as dificuldades pelas quais as partes interessadas pudessem pensar na solução, demonstrando os benefícios alcançados, refletindo na questão socioeconômica dos Municípios, uma vez que, quanto mais recursos próprios, melhores são os serviços prestados aos munícipes.

Ao participar de vários encontros, como seminários e congressos relacionados à temática tributação municipal, cujos relatos dos fiscais e auditores fazendários demonstram problemas similares, pode-se identificar desta forma que o legado social deste trabalho consiste em incentivar os demais Municípios, através de seus membros, a elaborar propostas no mesmo sentido.

Os resultados esperados, quanto aos procedimentos da intervenção, são que estes venham a surtir efeitos, que o cadastro seja atualizado, de forma efetiva, permitindo que a Fiscalização Tributária possa exercer a sua função com segurança administrativa e jurídica, ao efetuar os lançamentos, nas informações prestadas e nas tomadas de decisões. São, portanto, medidas que criam uma política pública de elevação dos recursos próprios nos Municípios brasileiros.

Conheça os Cursos autoinstrucionais da Faculdade IBAM

- *Gestão de Pessoas*
- *Processo e Técnica Legislativa*
- *Gestão do Sistema de Iluminação Pública*
- *Políticas Públicas e Governo Local*
- *Gestão Tributária Municipal*

Acesse aqui

Condições especiais para entidades associadas ao IBAM.

Referências bibliográficas

ALINK, Matthijs; KOMMER, Victor Van. **Manual para las administraciones tributarias**. CIAT – Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. 2011. Disponível em: https://biblioteca.ciat.org/opac/book/4863. Acesso em: 29 out. 2021.

ANTUNES, Alzir Felippe Buffara. **Elementos do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM)**. Departamento de Geomática. Universidade Federal do Paraná, 2017. Apostila, p. 56. Disponível em: https://docs.ufpr.br/~felipe/Apostila%202017_1%20edicao.pdf. Acesso em: 12 fev. 2020.

ANUÁRIO Multi Cidades: Finanças do Municípios do Brasil. Brasilia: FNP, 2021.

AZEVEDO, Maxwel Ferreira de; OLIVEIRA, Ualison Rébula de; GARCIA, Pauli Adriano de Almada. Quatro ferramentas administrativas integradas para o mapeamento de falhas: um estudo de caso. **Revista Uniabeu**, v. 7, n. 16, p. 300-315. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/325476909. Acesso em: 29 out. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília,DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm. Acesso em: 29 out. 2021.

BRASIL. Ministério de Estado das Cidades, **Portaria nº 511 de 07 de dezembro de 2009**. Diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-511-2009_217279.html. Acesso em: 29 out. 2021.

BRASIL. **Decreto Federal nº 608 de 05 de junho de 2002**. Aprova o texto dos Estatutos e Regulamentos do Centro Interamericano de Administrações Tributárias, adotado na cidade do Panamá, em julho de 2000. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2003/decretolegislativo-608-11-setembro-2003-468473-estatuto-1-pl.html. Acesso em: 29 out. 2021.

BRASIL. **Decreto Federal nº 5.046 de 12 de abril de 2004**. Promulga os Estatutos e Regulamentos do Centro de Administrações Tributárias - CIAT. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2004/decreto-5046-12-abril-2004-531661-norma-pe.html. Acesso em: 29 out. 2021.

GUEDES, José Rildo de Medeiros. Gestão tributária municipal. **Revista de Administração Municipal – MUNICÍPIOS**. Rio de Janeiro, n. 268. out./ dez., 2008.

MENEZES, Leonardo Lima de; SILVA, Toneypson da. **Manual de gestão do crédito tributário**; Programa de Capacitação, ECG/TCE-RJ, Rio de Janeiro, 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **120 dias de Gestão**: Relatório de atividades do 1º quadrimestre. Disponível em: < http://p-web01.mp.rj.gov.br/arquivos_mensagens/mp/relatorio_de_atividades_do_1_quadrimestre_mprj.pdf>. Acesso em: 29 out. 2021.

OLIANI, Luiz Octávio. **Noções De Cadastro Territorial Multifinalitário-CTM**. Curitiba: Crea-PR, 2016. p. 9,12 e 15. Série de Cadernos Técnicos. Disponível em: <https://paranainterativo.pr.gov.br/gerenciadorConteudo/images/nocoes_cadastro_territorial_web.pdf>. Acesso em: 29 out. 2021.

QUEIROZ, Andrea Oliveira. Cidades inteligentes: o papel do cadastro territorial Multifinalitário como ferramenta de gestão e planejamento. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, [S.l.], v. 6, n. 37, mar. 2018, p.26. Disponível em: <http://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/gerenciamento_de_cidades/article/view/1767>. Acesso em: 29 out. 2021.

SALLES, Jorge Eduardo Salgado; MENEZES, Leonardo Lima de; SILVA, Toneypson da. **Manual de gestão dos impostos imobiliários municipais (IPTU e ITBI)**. Programa de Capacitação, Material didático. Rio de Janeiro: ECG/TCE-RJ, 2016.

SIA, Leonardo Godoi. **Direito Tributário**. Indaial: Uniasselvi, 2016.

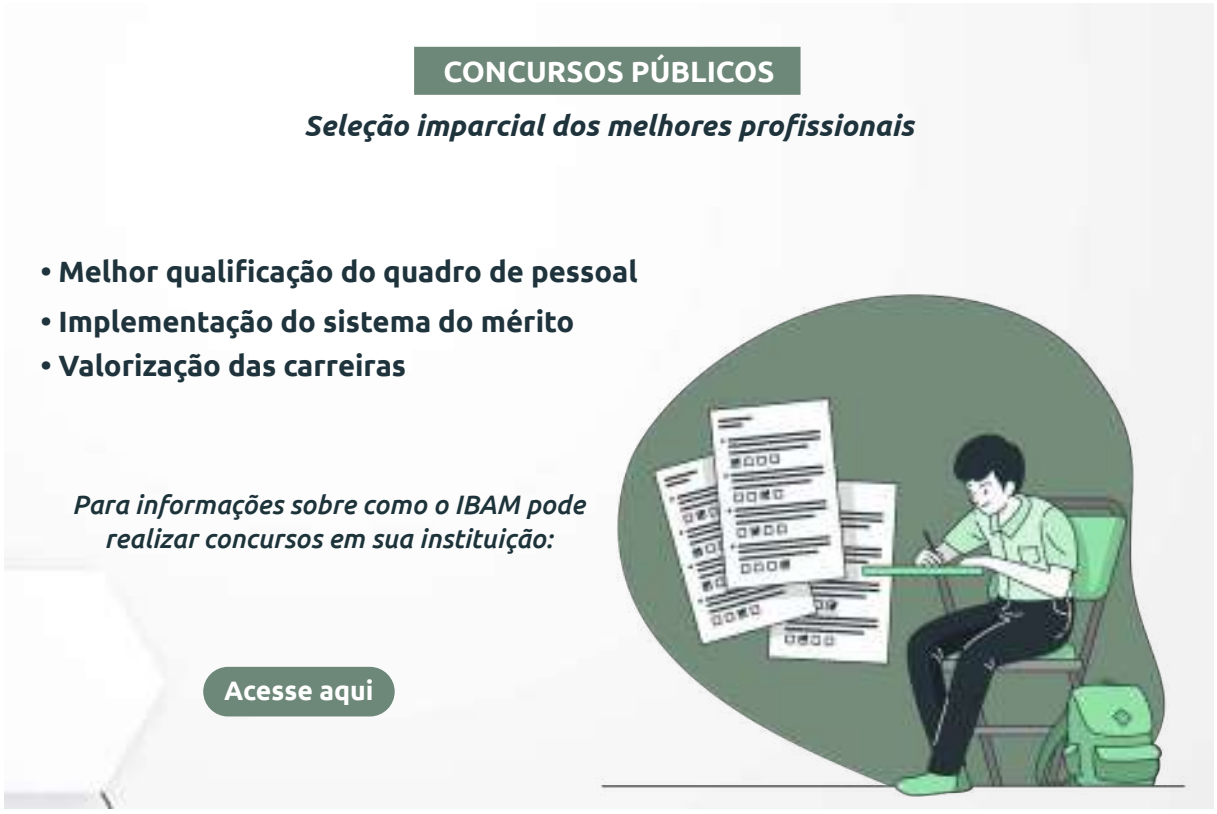
SILVA, Saulo Medeiros da Costa; PEREIRA, Arthur Cesar de Moura (coords.). **Curso avançado de direito tributário municipal: impostos municipais**. Campina Grande-PB: Eduepb, 2016, v. 2, p. 24-26. Disponível em: <http://eduepb.uepb.edu.br/e-books/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

TAUIL, Roberto Adolfo. **Tributos municipais: consultor municipal**. [S.l.: s.n.].

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Achados de auditoria dos relatórios.** Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/tce-es-apresenta-resultado-de-auditorias-de-receita-municipal/. Acesso em: 29 out. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Receitas Públicas Municipais TCEMG.** Setembro – 2019. Disponível em: https://receitas.tce.mg.gov.br/. Acesso em: 29 out. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Contribuições das auditorias da receita do TCE-RJ**. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2012.



NOVOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE SANEAMENTO BÁSICO: COMO AMPLIAR O ACESSO ÀS FAMÍLIAS MAIS VULNERÁVEIS?

Patrícia Finamore Araujo*

Resumo: Com a aprovação da Lei nº 14.026/2020, que alterou o nosso Marco de Saneamento Básico (Lei nº 11445/2007), surgem janelas para a revisão de contratos de concessão, o que traz um desafio a mais para os gestores municipais, titulares dos serviços. Esse artigo se propõe a trazer luz para alguns aspectos críticos dos contratos, com enfoque para aqueles voltados ao abastecimento de água, de modo a atentar para contradições presentes neles que impedem a superação dos déficits atuais.

Palavras-chave: Abastecimento de Água; Déficit; Acessibilidade Financeira ('*affordability*').

Introdução

Embora tenham ocorrido avanços nas últimas décadas para ampliação da infraestrutura e aprimoramento da gestão, o déficit de acesso aos serviços de saneamento ainda apresenta números alarmantes no país. De acordo com os dados mais recentes do Sistema Nacional de Informação em Saneamento (SNIS, 2019), cerca de 50% dos Municípios brasileiros possuem os serviços de abastecimento de água potável universalizados e em 73% deles mais de 90% da população encontra-se atendida. No entanto, estima-se que aproximadamente 40 milhões de brasileiros ainda não possuem acesso às redes de água potável. Quanto ao esgotamento sanitário, apenas cerca de 10% dos Municípios brasileiros afirmam possuir os serviços de coleta universalizados. Estima-se que aproximadamente 100 milhões de brasileiros ainda não possuem acesso às redes coletoras de esgoto[1].

É reconhecido que os menores índices de atendimento e a precariedade dos serviços se concentram nas áreas mais periféricas e rurais, onde habitam as populações mais pobres e vulneráveis. A primeira versão do Plano Nacional de Saneamento Básico (BRASIL, 2013) mostrou, a partir dos dados do IBGE (2010), que 70% da população que compunha o déficit de acesso aos serviços de abastecimento de água potável em 2010 possuía renda domiciliar mensal de até ½ salário-mínimo por morador. Logo, as iniquidades sociais são reproduzidas no âmbito da oferta de serviços de saneamento básico.

Com a justificativa de superar esse déficit, nos últimos anos ocorreram profundas mudanças no arcabouço legislativo do setor, tendo, por fim, sido promulgada a Lei nº 14.026/2020, que atualiza o nosso marco legal de saneamento. Dentre as principais alterações trazidas pela referida lei, destaca-se o impedimento à prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário por contratos de programa. Atualmente, 70% dos Municípios

* ***Patrícia Finamore Araujo:*** *Engenheira ambiental, mestre em saúde pública, doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PROURB/FAU/UFRJ).*

1. Responderam ao SNIS (2019): 5.191 Municípios para ÁGUA, o que representa 93% do total, e 4.226 Municípios para ESGOTO, o que representa 75% do total.

brasileiros são atendidos por companhias estaduais (SNIS, 2019), prestadores regionais cuja concessão se dá, em geral, via contrato de programa.

Diante da possibilidade da substituição dos instrumentos que regem as concessões, entende-se que surge uma janela para revisão de contratos, o que traz um desafio a mais para os gestores municipais, titulares dos serviços. É importante frisar que não se pretende entrar no mérito da constitucionalidade das modalidades de contratação. O objetivo deste artigo é trazer uma reflexão para que os titulares dos serviços vislumbrem o término dos contratos de programa ou dos prazos de concessão como uma oportunidade para reverem suas prioridades e os termos de prestação dos serviços, aqui sendo tratados especificamente os relacionados ao abastecimento de água. Reforça-se que os serviços devem ser direcionados para as áreas desassistidas, onde habitam populações mais vulneráveis, para que assim, de fato, possamos avançar na superação do déficit.

Alteração do marco regulatório e vedação dos contratos de programa

Após um longo período de ausências institucionais no setor de saneamento e de amplos debates, em 2007 foi promulgada a Lei nº 11.445/2007, que define as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico. Recentemente, em um cenário de profundas mudanças político-institucionais no país, foi promulgada a Lei nº 14.026/2020, que ficou conhecida como o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, embora não tenha substituído o anterior. A nova lei, de fato, representa alterações profundas no nosso marco legal, que permanece vigente[2].

As mudanças introduzidas visam, de forma evidente, a ampliação da participação privada no setor. E para tanto, buscou-se a redução da participação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), que desde a década de 1970 têm sido o principal prestador dos serviços de abastecimento de água no país. Em 2019, 4.054 Municípios responderam ao SNIS indicando serem atendidos por prestadores regionais para os serviços de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário. Em contrapartida, 104 indicaram um prestador local de natureza privada para os serviços e outros 58 apontaram prestadores microrregionais, arranjo também possível para companhias privadas (Quadro 1). Em comparação, observa-se que enquanto as companhias estaduais atendem cerca de 70% dos Municípios, a iniciativa privada alcança em torno de 3%.

Quadro 1 - Número de Municípios por tipo de prestadores.

Tipo de prestador	Descrição	Nº de Municípios	%Total
LEP	Prestador local, que atende somente a um Município e possui como natureza jurídica empresa privada.	104	1,82%
LPR	Prestador local, que atende somente a um Município e possui como natureza jurídica empresa pública, sociedade de economia mista com administração privada ou organização social.	16	0,28%
LPU	Prestador local, que atende somente a um Município e possui como natureza jurídica de direito público.	1484	25,96%
REGIONAIS	Prestadores que atendem a diversos Municípios, geralmente, no mesmo estado (companhias estaduais).	4054	70,92%
MICRORREGIONAIS	Prestadores que atendem a dois ou mais Municípios limítrofes (consórcios e arranjos de cias privadas).	58	1,01%
TOTAL		5716	

FONTE: SNIS, 2019.

2. Sobre o histórico de leis do saneamento no Brasil e as principais alterações trazidas pelo novo marco legal, recomenda-se a leitura de ZVEIBIL (2021).

NOTA: Esclarece-se que a soma de prestadores é maior do que o número de Municípios no país, pois há Municípios com mais de um prestador para os serviços de água e esgoto.

Os contratos de programa estão na base das relações entre os Municípios e as CESBs. A Lei nº 11.107/2005, conhecida como Lei de Consórcios Públicos, regulamentou o artigo 241[3] da Constituição Federal de 1988 e introduziu instrumentos e mecanismos de cooperação entre os entes federativos para a realização de objetivos de interesse comum, dentre eles o contrato de programa.

O contrato de programa presta-se à efetivação da gestão associada de serviço público, sendo celebrado em decorrência de um consórcio público ou de um convênio de cooperação. Trata-se do instrumento hábil para constituir e regular as obrigações que um ente da federação venha a assumir para com outro ente da federação ou para com consórcio público, no âmbito de gestão associada de serviços públicos em que haja a prestação de serviço ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos (art. 13 da Lei nº 11.107/2005).

"O contrato de programa presta-se à efetivação da gestão associada de serviço público, sendo celebrado em decorrência de um consórcio público ou de um convênio de cooperação..."

Nesse sentido, a Lei de Consórcios Públicos admitia a dispensa de se realizar licitação para a contratação de consórcio público por entidade da administração direta ou indireta de ente federativo consorciado (art. 2º da Lei nº 11.107/2005). Na hipótese de contratação de entidade da administração para a prestação de serviços públicos, no âmbito da gestão associada, a licitação também foi dispensada (art. 17 da Lei nº 11.107/2005), tendo sido alterada a lei de licitações e contratos (Lei nº 8.666/1993), a qual prevê todas as hipóteses de dispensa de licitação e que será substituída pela Lei nº 14.133/2021.

A gestão associada possibilita que uma companhia atenda a vários Municípios dentro de um estado da federação, obtendo ganho de escala e operando sob a lógica de subsídios cruzados, na qual aqueles Municípios que propiciam maior arrecadação em termos tarifários podem subsidiar investimentos em Municípios deficitários. Diversos autores apontam que este tipo de arranjo foi fundamental para a expansão dos serviços de abastecimento de água nas áreas urbanas dos Municípios menores (REZENDE&HELLER, 2008).

No entanto, com a justificativa de ampliação da concorrência e maior aporte de recursos no setor, é estabelecida na Lei nº 14.026/2020 a obrigatoriedade de celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular, sendo vedado que eles sejam disciplinados mediante contrato de programa, termo de parceria ou outro instrumento de natureza precária (art. 10 da Lei nº 14.026/2020). Desse modo, entende-se que, no caso de concessão dos serviços pelo Município, os prestadores públicos estaduais não poderão mais prescindir da licitação, devendo concorrer com as empresas privadas.

No caso dos contratos de programa vigentes, a lei define que eles permanecerão em vigor até o advento do seu termo contratual (art. 10, § 3º). Mas o art. 10-B ressalta que eles estão condicionados à comprovação da capacidade econômi-

3. **Art. 241.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Emenda Constitucional nº 19/1998)

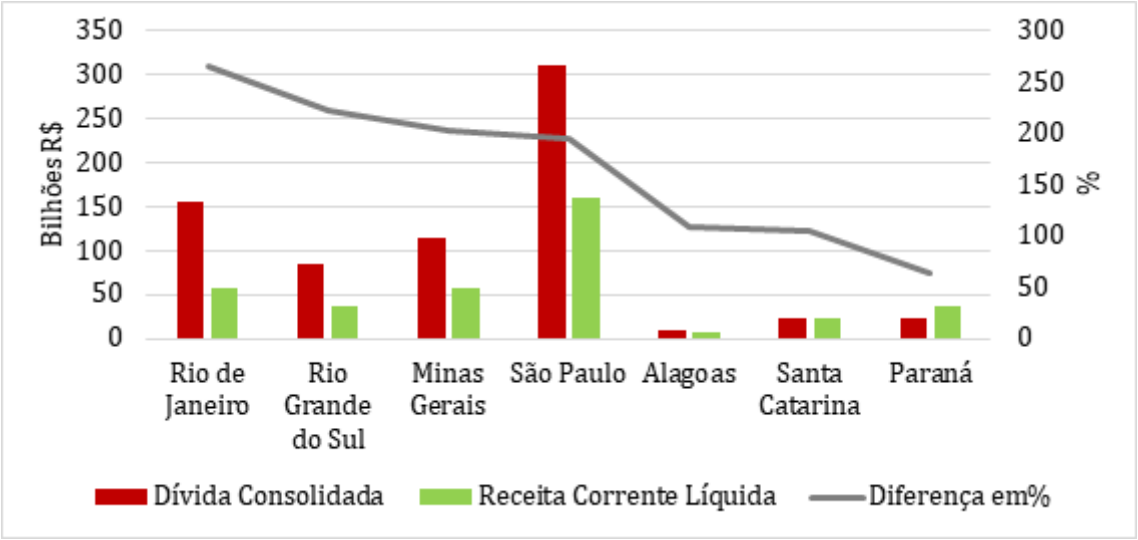
co-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços na área licitada até 31 de dezembro de 2033, nos termos do § 2º do art. 11-B.

O Art. 11-B da referida lei, por sua vez, traz as metas de universalização de abastecimento de água e esgotamento sanitário e os prazos para que sejam alcançadas:

> Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento.
>
> § 1º Os contratos em vigor que não possuírem as metas de que trata o ***caput*** deste artigo terão até 31 de março de 2022 para viabilizar essa inclusão.
>
> § 2º Contratos firmados por meio de procedimentos licitatórios que possuam metas diversas daquelas previstas no ***caput*** deste artigo, inclusive contratos que tratem, individualmente, de água ou de esgoto, permanecerão inalterados nos moldes licitados, e o titular do serviço deverá buscar alternativas para atingir as metas definidas no ***caput*** deste artigo. (grifo do autor)

Diante da grave crise fiscal que muitos estados estão enfrentando (Gráfico 1)[4], vislumbra-se a impossibilidade de diversas CESBs de contrair dívidas para ampliar seus investimentos, e assim, conseguir comprovar ter capacidade econômico-financeira para o cumprimento das metas previstas em lei. Esse mesmo contexto de ajuste fiscal também tem favorecido a venda

Gráfico 1 - Indicador de crise fiscal para aderência ao Regime de Recuperação Fiscal



FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional.Dados de 2019. Disponível em: <tesourotransparente.gov.br> Acesso em julho/2021.

4. De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional, o Governo Federal usa três indicadores para identificar quais estados realmente estão em grave crise fiscal e podem aderir ao Regime de Recuperação Fiscal: (i) dívida consolidada ao final do último exercício superior à receita corrente líquida anual do Estado; (ii) somatório das despesas com pessoal, juros e amortização superior a 70% da Receita Corrente Líquida; e (iii) valor total das obrigações (contas a pagar) superior às disponibilidades de caixa. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/regime-de-recuperacao-fiscal-rrf
Acesso em: 04 nov. 2021.

das companhias para o aporte de recursos nos caixas dos estados. Não é por acaso que dois dos Estados com os piores indicadores, Rio de Janeiro e Alagoas, já tenham dado início ao processo de privatização, antes mesmo de findado o prazo para o ajuste dos contratos.
Segundo o Secretário Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia[5], espera-se que o processo de privatização do setor ocorra em três ondas: a primeira já se encontra em curso; a segunda será em 2022, quando terminará o prazo para as estatais estaduais comprovarem a capacidade de investimento para garantir a universalização e prevê-se que algumas não conseguirão; a terceira ocorrerá em 2028, quando as empresas poderão perder a concessão por incapacidade de cumprir as metas no primeiro quinquênio da regulação.

Há muitas controvérsias em torno do novo marco, sobretudo nos aspectos que concernem à privatização dos serviços. No entanto, embora ciente da relevância desse debate, ele não será tratado nesse artigo. A proposta aqui é focar na janela de mudança de prestadores, por conseguinte, de renovação de contratos, decorrente das possíveis ondas de privatização.

O alcance dos serviços versus a cobertura dos sistemas coletivos

A universalização do acesso é um dos princípios fundamentais dos serviços públicos de saneamento básico, sendo definido no marco legal brasileiro como a ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados aos serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais (arts. 1º e 3º da Lei nº 11.445/2007).

A ampliação gradual dos serviços com a finalidade de atendimento pleno da população está intrinsecamente relacionada ao estabelecimento de metas e ao cumprimento de prazos. Antes do Novo Marco do Saneamento Básico, haviam sido previstas metas operacionais e de gestão para as macrorregiões, considerando suas particularidades, e para o país, no âmbito do PLANSAB, com alcance até o ano de 2033. Nesse ínterim, as metas de atendimento vinham sendo estabelecidas nos respectivos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB), mas sem uma obrigação legal para que fossem incorporadas nos contratos de concessão. A novidade trazida pela Lei nº 14.026/2020 foi, conforme apontado anteriormente, explicitar metas gerais para serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e vincular a validação dos contratos ao cumprimento das mesmas (art. 11-B da Lei nº 14.026/2020).

No entanto, enquanto as metas não são alcançadas, em que condições ficam as populações desassistidas pelos serviços públicos? No caso específico do abastecimento de água, uma vez que ninguém pode viver sem água, os cidadãos excluídos do sistema público têm que recorrer a inúmeras estratégias para conseguir o mínimo necessário para sua sobrevivência, o que pode ocorrer no mercado formal ou informal, abrindo espaço para uma série de abusos, expondo ainda mais famílias já vulneráveis (AHLERS *et al*., 2014).A título de exemplo, cabe indicar algumas das soluções alternativas – individuais e coletivas - utilizadas por populações periféricas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Em Duque de Caxias, na Baixada Fluminense, há registro de desvios de água não potável de adutoras industriais (QUINTSLR et al. 2015), além do fornecimento contínuo por empresas de carro-pipa, inclusive para o abastecimento de unidades escolares (COSTA, 2018). No outro lado da Baía de Guanabara, no Leste Metropolitano, o Município de Maricá sofre com falta de água crônica, obrigando a maioria da sua população a fazer uso de poços (PMSB Maricá, 2015).

5. KAFRUNI, Simone. Investimentos em saneamento vão ocorrer em três ondas, diz secretário. **Correio Brasiliense**, postado em 12/01/2021 17:15, atualizado em 12/01/2021 17:16 Economia. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2021/01/4899863-investimentos-em-saneamento-vao-ocorrer-em-tres-ondas-diz-secretario.html. Acesso em: 04 nov. 2021.

O acesso à água através de outros meios usualmente apresenta custos mais elevados do que as tarifas vigentes na rede pública (GRAHAM *et al.*, 2016), logo o fato de não ter acesso à rede acaba por onerar as famílias mais pobres que vivem com orçamento limitado. Brown & Heller (2017) assinalam que o prejuízo decorrente do uso de água fora da rede formal não se restringe a uma questão financeira, visto que também pode levar a agravos de ordem sanitária ou trazer dificuldades para a rotina familiar, sobretudo das mulheres que, em geral, suportam maiores encargos domésticos, em decorrência do tempo gasto e dos riscos a que se expõem para a obtenção de água.

Entendendo a universalização como um princípio fundamental e não apenas como uma meta a ser alcançada, sugere-se uma busca por meios provisórios formais para que a população, mesmo aquela não coberta pelas redes de distribuição, seja contemplada pelo concessionário. Na impossibilidade de atendimento imediato de toda a população, as metas para a redução do déficit devem ser atreladas à redução ou à maior segurança do uso de soluções alternativas. O escopo dos contratos de concessão passaria a focar na população a ser atendida, ao invés do funcionamento da infraestrutura. Assim, os concessionários já comprometidos com a operação e a manutenção dos sistemas coletivos também atuariam nas áreas aonde as redes ainda não alcançam.

Propõe-se que enquanto essas populações são atendidas por outras formas de abastecimento que não os sistemas coletivos formais, que elas sejam abarcadas dentre as responsabilidades do operador e seus custos sejam incluídos nos custos de operação do sistema coletivo formal e diluído entre os outros usuários. É importante compreender que o alcance dos serviços pode e deve ser muito maior do que o alcance das redes coletivas.

Por outro lado, deve-se reconhecer que o atendimento de populações mais dispersas, rurais ou em situação de risco pode acarretar um alto custo para a implantação de redes de abastecimento de água, e ainda um alto custo operacional por usuário atendido. Assim, é importante não perder de vista outras modalidades de gestão que possam reduzir esses custos, tais como: o modelo de autogestão dos SISARes implantados no Estado do Ceará[6], o Programa 1 Milhão de Cisternas (P1MC)[7] desenvolvido pela Articulação do Semiárido brasileiro (ASA), e o reforço de iniciativas de assistência técnica, como as conduzidas pela SANEPAR e a EMATER no Estado do Paraná[8]. Os exemplos aqui colocados são voltados para a realidade rural, mas poderiam ser adaptados para contextos urbanos.

"O acesso à água através de outros meios usualmente apresenta custos mais elevados do que as tarifas vigentes na rede pública (GRAHAM *et al.*, 2016)"

Da forma como é atualmente, o prestador não tem um compromisso imediato de atender às populações desassistidas, nem de internalizar os custos decorrentes do abastecimento delas. As famílias em situação mais vulnerável acabam arcando com custos mais altos para obter água do que as famílias em melhores condições de renda, tendo que financiar a manutenção de soluções alternativas, comprar água no mercado ou perdendo tempo de trabalho na busca por água. Assim sendo, o serviço de saneamento passa a ser determinante para reforçar a desigualdade. Ademais, se os custos de atendimento dessas famílias estiverem incluídos nos custos coletivos do operador, há um incentivo a mais para que a situação se regularize.

6. INSTITUTO SISAR. Disponível em: http://www.sisar.org.br/. Acesso em: 04 nov. 2021.
7. ARTICULAÇÃO SEMIÁRIDO BRASILEIRO. Disponível em: https://www.asabrasil.org.br/acoes/p1mc. Acesso em: 04 nov. 2021.
8. COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ. Disponível em: https://site.sanepar.com.br/prefeituras/programa-sanepar-rural. Acesso em: 04 nov. 2021.

Há um agravante quando estas áreas de atendimento informal são retiradas do escopo de concessão. Nesses casos, o custo do atendimento delas é deslocado do prestador para outro ente. Quem arca com os serviços é o próprio usuário, que continua tendo que se virar por conta própria, ou o titular, que perde a possibilidade de financiar esses serviços pela lógica do subsídio cruzado entre os usuários.

Uma contradição se impõe quando grupos são excluídos do atendimento público sob a justificativa de insustentabilidade da manutenção do serviço, ainda que isso implique em submetê-los a uma situação que traga mais prejuízos para sua condição já marginalizada. É inadmissível que famílias sejam deixadas à própria sorte para a provisão de bens e serviços tidos como essenciais. A ausência do serviço público, portanto, reforça desigualdades, pois submete grupos em situação de vulnerabilidade a condições mais críticas de acessibilidade à água.

Aspectos tarifários e a capacidade de pagamento dos usuários

A incapacidade de pagar pelas tarifas de água cobradas pode levar moradores de baixa renda a consumir volumes insuficientes para suas necessidades, optar por formas irregulares e inseguras de abastecimento de água ou ainda sacrificar a aquisição de outros bens e serviços essenciais, incluindo alimentação, habitação, saúde e educação (ONU, 2015). Portanto, para garantir a continuidade do acesso aos usuários de baixa renda, é fundamental discutir sobre os aspectos tarifários, pois mesmo onde os sistemas públicos de distribuição de água estão presentes, há quem seja impedido do acesso a eles em decorrência dos custos associados aos serviços. Entende-se que, para a superação real do déficit de atendimento, a incapacidade de pagamento não pode representar uma justificativa de exclusão dos cidadãos do sistema público de abastecimento de água.

A principal estratégia prevista pelos gestores públicos brasileiros, visando proteger famílias mais pobres de uma desconexão por incapacidade de pagar pela conta, é a tarifa social. Trata-se de um mecanismo tarifário específico que, através da redução parcial da conta, busca garantir o acesso aos serviços dessas famílias, sem com isso afetar o equilíbrio financeiro do prestador de serviços. No Brasil, onde está consolidado o modelo de cobrança em blocos crescentes, no qual são estabelecidas faixas de quantidade mensal consumida de água, com tarifas crescentes por m^3 consumido para faixas mais altas, sendo feita a cobrança de um consumo mínimo obrigatório referente à primeira faixa de consumo, o arranjo mais utilizado para a tarifa social tem sido uma redução do valor do m^3 nessa primeira faixa de consumo.

“A principal estratégia prevista pelos gestores públicos brasileiros, visando proteger famílias mais pobres de uma desconexão por incapacidade de pagar pela conta, é a tarifa social.”

Para além de uma cobrança diferenciada, há de se definir o perfil de usuário de baixa renda que pode reivindicar o benefício da tarifa social. A partir de dados do SNIS, verificou-se que os principais critérios de elegibilidade adotados pelos prestadores de serviços de saneamento brasileiros para enquadramento de usuários na tarifa social são: a faixa de renda familiar, a posse de bens, as características do domicílio e o cadastro em programas sociais.

Nesse sentido, cabe destacar a importância de o país já possuir um cadastro da população de baixa renda, o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), que foi regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Trata-se de um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica de famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal, podendo ser adotado também pelos governos estaduais e municipais para seleção de famílias a serem atendidas por programas dessas esferas de governo. Para o cadastro são

consideradas famílias de baixa renda aquelas: (i) com renda familiar mensal *per capita* de até meio salário-mínimo; ou (ii) que possuam renda familiar mensal de até três salários-mínimos.

No entanto, em geral, estar cadastrado no CadÚnico não garante a admissão automática no cadastro das companhias de saneamento, por mais pobres que sejam essas famílias. A busca ativa de usuários não é uma prática comum, ficando com o usuário o encargo de pleitear o benefício. E muitos são os entraves que devem ser superados pelo usuário para que ele possa reivindicar a tarifa social, dentre os quais destacam-se: a burocracia, a falta de informação e a inadimplência. O rol de documentos exigidos para o cadastro nas companhias nem sempre é facilmente obtido pelos usuários, a falta de informação faz com que muitos moradores desconheçam seus direitos e a adimplência tem sido uma restrição que impede a solicitação ou manutenção do benefício justamente dos que mais precisam. Ressalta-se a contradição que reside na exclusão de inadimplentes da tarifa social, visto que essa condição muitas vezes decorre das mesmas dificuldades financeiras que fazem necessário o acesso ao benefício.

Os aspectos tarifários são objeto da atuação dos entes reguladores, a serem designados pelos titulares. E de acordo com o art. 11 da Lei nº 11.445/2007, a definição dos referidos entes, assim como das normas de regulação, é condição de validade dos contratos de concessão que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico. Ademais, as normas deverão prever as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo: (a) o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas;(b) a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas; e (c) a política de subsídios.

O desafio reside em conciliar a acessibilidade financeira dos usuários e a sustentabilidade econômica dos serviços. Em geral, o viés da sustentabilidade está pautado na perspectiva do prestador, que, baseado no paradigma da autossustentação tarifária, busca a recuperação total dos custos de investimento e operacionais através do pagamento de tarifas. Essa preocupação de caráter meramente econômico tem resultado na exclusão de significativos grupos a esses serviços essenciais. Assim, como já exposto, famílias não atendidas são obrigadas a buscar formas alternativas de provisão, e tendo que arcar com diversas externalidades negativas, que extrapolam a questão financeira (BROWN&HELLER, 2017).

A respeito da previsão dos subsídios tarifários, há dois grandes desafios a serem enfrentados: (i) a definição de um patamar que configure a inacessibilidade ao serviço, pois embora exista um consenso de que o preço cobrado pela água potável deve ser acessível a todos os usuários ('*affordability*'), não há um consenso sobre o método para determinar estes preços; e (ii) a compensação da acentuada desigualdade de renda que vigora no nosso país.

"... Todavia, nas famílias mais pobres a renda tende a variar muito ao longo do tempo e não ser bem conhecida, dado o alto grau de informalidade do trabalho."

As principais formulações para apontar a acessibilidade financeira das famílias inseridas nos sistemas públicos de abastecimento de água potável relacionam as despesas de uma família com os serviços ofertados pelas companhias de distribuição de água com a sua renda familiar (TEODORO, 2018). Todavia, nas famílias mais pobres a renda tende a variar muito ao longo do tempo e não ser bem conhecida, dado o alto grau de informalidade do trabalho.

Nesta linha, SMETS (2009) faz uma revisão de medidas adotadas em diversos países e sugere que o limite para preços acessíveis dos serviços de abastecimento de água pode ser baseado nas

seguintes considerações: (i) balizamento no primeiro quintil (ou primeiro decil) de renda; (ii) os limites de insustentabilidade usados em países vizinhos ou em situação semelhante; (iii) os *benchmarks* de insustentabilidade propostos por organizações internacionais (ex. 3 a 5%); (iv) o limite implícito de inacessibilidade usado nos sistemas de políticas sociais existentes a nível nacional; (v) um limite relativo em que o índice de acessibilidade da água das famílias pobres não deve ser superior a três vezes o índice das famílias medianas, ou que as famílias pobres não devem gastar com água mais de um décimo do que gastam com comida; ou (vi) o limite de acessibilidade comparado ao acesso à eletricidade, tendo em conta que a água custa menos que a eletricidade.

Além do limite de acessibilidade, é preciso considerar que em Municípios onde a desigualdade de renda é muito acentuada e a pobreza é profunda, é provável que um contingente grande de famílias precise ser subsidiado, pois a renda disponível para pagar pelos serviços pode ser muito baixa. Segundo a FGV Social[9], a partir de dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (Pnads) Contínua e Covid-19, em janeiro de 2021, 12,8% dos brasileiros passaram a viver com menos de R$ 246 ao mês, o que equivale a R$ 8,20 por dia e, portanto, ultrapassam a linha de extrema pobreza. Esses dados evidenciam que para algumas famílias apenas a redução da tarifa não é suficiente, sendo necessária a isenção total da conta.

É preciso atentar que sob a ótica da sustentabilidade e do equilíbrio econômico-financeiro, um contrato de prestação no qual é arbitrado um percentual máximo de beneficiários para a tarifa social, ainda que o número de famílias que necessitem do auxílio esteja acima desse patamar, atende ao disposto na Lei nº 11.445/2007. No entanto, não faz sentido oferecer um serviço financeiramente inacessível justamente a quem mais precisa. Logo, é fundamental que o titular tenha claro quais grupos precisam ser protegidos e deixe isso explícito nos termos do contrato de concessão para que, de fato, o déficit seja enfrentado. Por outro lado, não há dúvidas de que a questão financeira é importante para a continuidade da prestação dos serviços, por isso sugere-se que o titular também se empenhe na busca por outras fontes de investimento dos serviços, que vão além da cobrança de tarifas, e por medidas voltadas para economizar os custos.

"Há controvérsias em torno de vários aspectos do novo marco e é evidente a força desigual de poderes entre Municípios pequenos e/ou deficitários e as novas companhias privadas que ganham força no país."

Considerações finais

O saneamento é uma área repleta de disputas e de interesses, portanto, seria ingênuo achar que as brechas dadas pela nova lei, com evidentes intuitos para a privatização, são tão amplas e capazes de superar os déficits históricos que existem no país, vide a necessidade de aporte de recursos em áreas sem retorno financeiro, um contrassenso para o setor empresarial. Há controvérsias em torno de vários aspectos do novo marco e é evidente a força desigual de poderes entre Municípios pequenos e/ou deficitários e as novas companhias privadas que ganham força no país. Esse contexto acaba por sujeitar alguns titulares a concessões que não atendem plenamente a suas necessidades.

Por outro lado, as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB), entidades públicas

9. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Pandemia acentua pobreza e é tema de debate na FGV. **FGV Notícias**, 24 Fevereiro 2021, Economia. Disponível em: https://portal.fgv.br/noticias/pandemia-acentua-pobreza-e-e-tema-debate-fgv. Acesso em: 04 nov. 2021.

que historicamente possibilitaram uma operação mais autônoma e com grande ganho de escala dos serviços, também têm atuado sob uma lógica empresarial e, em alguns casos, com grande captura política. O ganho financeiro de seus acionistas passou a ser a força motriz de atuação das companhias, em detrimento do atendimento universal. Nos últimos anos esse caráter se acentuou, com a abertura de capital de algumas delas (vide SABESP de SP, a COPASA de MG e a SANEPAR do PR). Por conta disso, o titular, maior interessado pela prestação do serviço, ficou cada vez mais distante das decisões tomadas.

Em qualquer um desses contextos, o fortalecimento da gestão municipal titular dos serviços é fundamental. Esse artigo se propôs a trazer luz para alguns aspectos críticos dos contratos de concessão de modo a atentar para contradições presentes neles que impedem a superação dos déficits atuais. É preciso ter claro que a sustentabilidade econômico-financeira deve levar em consideração o aporte de recursos suficientes para o atendimento universal de demandas essenciais. Do contrário, uma parcela da população será mantida sem atendimento ou com atendimento precário ou sendo deliberadamente excluída dos serviços por incapacidade de pagamento, resultando em um reforço das desigualdades e em maiores custos indiretos para os titulares.

Referências bibliográficas

AHLERS, R.; CLEAVER, F. RUSCA, M. SCHWARTZ, K.Informal space in the urban waterscape: disaggregation and coproduction of water services. **Water Alternatives**, v. 7, n. 1, 2014. p. 1-14.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Plano nacional de saneamento básico.** Brasília: Ministério das Cidades, 2013. Disponível em: https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/plansab_texto_editado_para_download.pdf. Acesso em: 01 jul. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. **Sistema nacional de informações sobre saneamento.** Disponível em: http://www.snis.gov.br/. Acesso em: 04 nov. 2021.

BROWN, C.; HELLER, L. Affordability in the provision of water and sanitation services: Evolving strategies and imperatives to realise human rights. **International Journal of Water Governance**. V.5, n.2, nov. 2017. p.19-38.

COSTA, M.H.C.S. **Políticas públicas de abastecimento de água em interface com a educação: acesso à água na rede municipal de ensino de Duque de Caxias – Região Metropolitana do Rio de Janeiro.** 2018. Tese (Doutorado em Urbanismo). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Rio de Janeiro. 2018.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Pandemia acentua pobreza e é tema de debate na FGV. **FGV Notícias,** 24 fevereiro 2021, Economia. Disponível em: https://portal.fgv.br/noticias/pandemia-acentua-pobreza-e-e-tema-debate-fgv. Acesso em: 04 nov. 2021.

GRAHAM, S.; DESAI, R.; MCFARLANE, C. De-networking the poor: revanchist urbanism and hydrological apartheid in Mumbai. In: COUTARD, O.; RUTHERFORD, J. (Org.). **Beyond the networked city**: infrastructure reconfigurations and urban change in the North and South. London: Routledge, 2016. p. 114-137.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

KAFRUNI, Simone. Investimentos em saneamento vão ocorrer em três ondas, diz secretário. **Correio Brasiliense**, postado em 12/01/2021 17:15, atualizado em 12/01/2021 17:16, Economia. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2021/01/4899863-investimentos-em-saneamento-vao-ocorrer-em-tres-ondas-diz-secretario.html. Acesso em: 04 nov. 2021.

QUINTSLR, S.; MAIELLO, A.; BRITTO, A. L. N. D. P. Vulnerabilidade ambiental, formalidade e informalidade no acesso à água: discutindo realidade e alternativas para o abastecimento hídrico em Queimados (RJ). In: ENANPUR, 16., 2015, Belo Horizonte. **Anais[...]**. Belo Horizonte: ANPUR, 2015. p. 1-19.

REZENDE, S.C.; HELLER, L. **O saneamento no Brasil**: políticas e interfaces. 2.ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

SMETS, H. Quantifying the affordability standard. In: SMETS, H. (Org.) **De l'eau potable à un prix abordable.** Paris: Johanet, 2009. p.276–299.

TEODORO, M. P. Measuring household affordability for water and sewer utilities. **Journal AWWA,** v.110, n.1, 2018. p. 13-24.

TESOURO NACIONAL. **Regime de Recuperação Fiscal (RRF)**: Estados e Municípios. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/regime-de-recuperacao-fiscal-rrf. Acesso em: 04 nov. 2021.

United Nations General Assembly. **Human Right to Water and Sanitation**. Geneva: UNGA; 2010.

ZVEIBIL, V. O novo marco regulatório do saneamento básico: titularidade municipal? **Revista de Administração Municipal-RAM**, Rio de Janeiro, v.306. Jun. 2021. p. 69-82.

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:

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

Conheça aqui

O ESTUDO DA SATISFAÇÃO APLICADO AO SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS DE CARUARU-PE: A PERCEPÇÃO DOS USUÁRIOS DOS CURSOS PROFISSIONALIZANTES

Samuel Alves dos Santos*, José de Lima Albuquerque**, Marco Aurélio Benevides de Pinho***, Rodolfo Araújo de Moraes Filho**** e Vítor de Lima Alves*****

Resumo: Com os avanços tecnológicos da atualidade para a questão do trabalho, ficou latente a necessidade de se ter uma mão de obra mais qualificada e, por conseguinte, o aperfeiçoamento das condições gerais que o próprio trabalho exige nesse momento atual. Desta forma, para se adequar a essa nova realidade, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) se estabelece como uma política pública específica para oferecer às pessoas, às quais esta política se direciona, a oportunidade de crescimento e desenvolvimento pessoal e profissional. Logo o SCFV se transforma em uma importante ferramenta para que os gestores municipais possam cumprir com as suas agendas de desenvolvimento local, através de programas e cursos profissionalizantes, os quais serão executados nos Centros de Qualificação Profissional (CQPs) e geridos pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Este artigo apresenta como objetivo geral analisar a percepção dos usuários, sobre a qualidade das oficinas e cursos profissionalizantes ofertados pelo SCFV e a satisfação dos usuários na Secretaria de Desenvolvimento Social e Diretos Humanos do Município de Caruaru – PE. A pesquisa é de abordagem quantitativa e quanto aos objetivos, exploratória e descritiva. Quanto aos procedimentos técnicos, é uma pesquisa de campo, com aplicação de questionários e observação sistemática. A pesquisa foi realizada no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, mais precisamente no CQP III da supracitada secretaria. O público-alvo da pesquisa foi composto por pessoas de baixa renda e faixa etária de 18 a 53 anos ou mais, que moram no bairro do Salgado, na cidade de Caruaru – PE, e procuram o SCFV, que funciona no CRAS Salgado, para participar das oficinas e do curso profissionalizante de corte e costura, com o intuito de melhorar sua qualidade de vida através da qualificação profissional. Os respondentes afirmaram em sua maioria a importância dos cursos, entretanto quase 50% afirmaram que o tempo de duração não é suficiente. A maioria dos respondentes foi do sexo feminino. Pode-se concluir que é necessário que haja um investimento na infraestrutura existente, passando por reformas no prédio onde o CQP III está acomodado hoje, até a aquisição de maquinário, equipamentos e materiais mais modernos e ergonômicos, conferindo assim uma atualização tecnológica necessária para formar profissionais mais qualificados para o mercado de trabalho.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Qualificação; Política; Profissional; Satisfação.

Introdução

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) é uma política pública que se transformou em importante ferramenta para a gestão pública atuar de forma profissional ao atender às demandas da população em situação de risco e vulnerabilidade social, conforme as orientações da Política Nacional de Assistência Social ao determinar que "A Proteção Social Básica tem como objetivos prevenir situações de risco" (PNAS, 2004, p. 32).

Nesta seara, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) norteia as ações de gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ao delimitar a necessidade, a prevenção da vulnerabilidade e da situação de risco social através de mecanismos que se apresentam como oficinas e cursos profissionalizantes, ajudando a desenvolver as potencialidades e aquisições, como também trabalhando o fortalecimento dos vínculos da família e da comunidade (PNAS, 2004).

Neste contexto, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) se constitui como política pública para a Proteção Social Básica, sendo parte do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) regulamentado pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, através da Resolução CNAS nº 109/2009, sendo este serviço reordenado em 2013 por meio da Resolução CNAS nº 01/2013.

O primeiro autor deste artigo, por ser oficineiro (professor da oficina de violão) do SCFV da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (SDSDH) da Prefeitura Municipal de Caruaru – PE (PMC), seguindo a lógica de Lipsky (2019), pôde observar os comportamentos correlacionados ao desinteresse do público participante das oficinas e dos cursos profissionalizantes durante as aulas. Assim, o presente estudo visa *levantar o nível de satisfação dos usuários matriculados nas oficinas e nos cursos profissionalizantes do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos da Prefeitura Municipal de Caruaru – PE*, e consequentemente sugerir intervenções de melhorias com o intuito de aprimorar de forma geral os cursos e oficinas ofertados pela referida secretaria.

Assim, justifica-se a abordagem ao estudo sobre a satisfação dos usuários alunos das oficinas e do curso profissionalizante de corte e costura que são realizados no Centro de Qualificação Profissional III (CQP III) e ofertados pelo SCFV da referida secretaria, buscando mensurar o nível de satisfação desses alunos e, consequentemente, fazer as intervenções e adequações necessárias a essa nova realidade de crise para oferecer um serviço de qualidade e que possa atingir as suas metas.

Fundamentação Teórica

Com uma grande insegurança social provocada pela crise pós 2ª guerra mundial, o Estado procurou intervir para diminuir as diferenças sociais, no que é reconhecido como a era do Estado de Bem-Estar Social ou *WelfareState* (JUDT, 2011).

A Proteção Social Básica, através das suas redes de articulação, atua para garantir a segurança de convívio, transformando-a em importante política pública de proteção às pessoas que estão em situação de risco social e para os grupos

** **Samuel Alves dos Santos:** Graduado em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco, Campus Agreste; Função de trabalho: Arte Educador de Música no SCFV da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do Município de Caruaru – PE.*
***Endereço Eletrônico:** samuel.santos.adm2010@hotmail.com*
*** **José de Lima Albuquerque:** Doutor em Engenharia Florestal, área de concentração em Economia e Política Florestal pela UFPR; Professor Titular do Departamento de Administração - UFRPE.*
***Endereço Eletrônico:** jose.limaa@ufrpe.br*
**** **Marco Aurélio Benevides de Pinho:** Doutor em Psicologia Cognitiva - UFPE; Graduação em Administração – UFPE; Professor Adjunto do Departamento de Administração – UFRPE.*
***** **Rodolfo Araújo de Moraes Filho:** Professor Titular do Departamento de Administração da UFRPE; Doutor em Administração.*
***Endereço Eletrônico:** rodolfo.moraesfo@ufrpe.br.*
****** **Vítor de Lima Alves:** Graduando em Ciência Política com ênfase em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Pernambuco; Função de trabalho: Editor audiovisual.*
***Endereço Eletrônico:** valves27@yahoo.com*

em vulnerabilidade material e/ou de relações, por meio do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

A segurança de convívio é também direito legalizado nos Estatutos do Idoso e da Criança e do Adolescente, inserida na Lei nº 12.435/2011, atualizando assim a redação da LOAS – Lei nº 8.742/1993, em conformidade com as regulamentações do SUAS. Essa lei garante a não-institucionalização, o confinamento e isolamento para as situações de anormalidades com relação à pobreza das famílias e indivíduos.

Os princípios norteadores da Política de Assistência Social são explicitados por Cronemberger e Teixeira (2015) como programas e projetos desenvolvidos no âmbito da Política de Assistência Social, executados pelas três instâncias de governo e devem ser articulados dentro do SUAS. As três esferas de Poder (federal, estadual e municipal) devem condicionar programas de proteção social capazes de prevenir situações de risco e o fortalecimento de vínculos

Segundo Kotler (2000 p.448), "***Serviço*** é qualquer ato ou desempenho, essencialmente intangível, que uma parte pode oferecer a outra e que não resulta na propriedade de nada. A execução de um serviço pode estar ou não ligada a um produto concreto".

Outra definição diz que "Serviços são atividades econômicas que uma parte oferece a outra. Geralmente baseadas no tempo, seu desempenho traz a seus destinatários os resultados desejados, objetos ou outros ativos pelos quais os compradores têm responsabilidade". (LOVELOCK; WIRTZ, 2011. p.21).

De acordo com Bitner (2011) o cliente pode desempenhar o papel de colaborador na cogeração e execução do serviço com a própria satisfação. A participação do cliente neste processo contribui para aumentar a possibilidade de que suas necessidades sejam atendidas, e os resultados desejados pelos clientes possam ser concretos alcançando seus objetivos almejados.

No setor público, de forma contrária ao privado, existe uma responsabilidade social maior, conforme a premissa de que o governo garantirá para os cidadãos e a sociedade os serviços e os bens primários, através da intervenção na distribuição da renda e consequentemente na execução de maneira eficaz da justiça social no país, conforme Latini (2012).

Assim, a meta do serviço público se configura em atingir o nível máximo de satisfação e, consequentemente, consolidar o serviço ofertado pelo órgão como política pública necessária à demanda à qual foi direcionada.

"De acordo com Bitner (2011) o cliente pode desempenhar o papel de colaborador na cogeração e execução do serviço com a própria satisfação."

Um pressuposto fundamental para que as organizações desenvolvam bens e serviços adequados aos seus consumidores e usuários é a percepção de que o mercado é composto por indivíduos diferentes que têm necessidades e desejos diferentes e buscam obter tratamento personalizado e individual em relação aos produtos e serviços que consomem.

O comportamento do consumidor poderá apresentar três alternativas em relação ao nível de satisfação: 1) resposta expressiva, quando o cliente negocia diretamente com a empresa um ressarcimento por um dano; 2) resposta particular, quando o cliente boicota a empresa no seu círculo de amizades "através do boca a boca" negativo; e 3) resposta de terceiro, quando o cliente busca medidas legais contra a empresa ou fornecedor, utilizando-se até da mídia para satisfazer sua necessidade de expressão (SOLOMON, 2008).

Neste contexto, observa-se que "satisfação é o sentimento de prazer ou de desapontamento resultante da comparação do desempenho esperado pelo produto (ou resultado) em rela-

ção às expectativas da pessoa" (KOTLER, 2006, p.58).

Satisfazer os usuários do SCFV pode ser compreendido como um auxílio na busca por resolver seus próprios problemas, saciando seus desejos e necessidades, pois o usuário fica satisfeito à medida que a organização supre esses desejos e necessidades. Segundo Engel et al. (2000, p.778), a satisfação dos clientes " [...] é definida como uma avaliação pós-consumo de que a alternativa escolhida, pelo menos, tende ou excede às expectativas". Por isso, é fundamental que as expectativas desses usuários sejam atendidas e até superadas, pois este é um fator influente no nível de satisfação.

Conforme Kotler e Keller (2006), a satisfação é representada através da função de desempenho e expectativas percebidos; assim, neste contexto, quando o desempenho atinge as expectativas, ocorre a satisfação do cliente. Se o desempenho supera as expectativas, a satisfação poderá atingir nível máximo, proporcionando um efeito de encantamento do cliente.

"a satisfação dos clientes " [...] é definida como uma avaliação pós-consumo de que a alternativa escolhida, pelo menos, tende ou excede às expectativas"."

Nesse âmbito, para a administração pública, a satisfação do usuário de um determinado serviço contribui para a sua longevidade e expansão, através de novos investimentos em equipamentos, equipes multifuncionais, melhoramento das políticas públicas diretamente ligadas ao serviço e a consequente ampliação do público-alvo atendido. Portanto, nesse âmbito se estabelece o primordial que é promover a satisfação do usuário do SCFV.

Procedimentos metodológicos

Quanto à metodologia utilizada para se chegar a um resultado fidedigno em relação à satisfação dos usuários dos cursos profissionalizantes do SCFV da SDSDH do Município de Caruaru – PE, foram aplicadas técnicas usadas para a coleta de dados da pesquisa quantitativa, que são os questionários, sendo esta a mais usada, e a observação sistemática (LAKATOS; MARCONI, 1990). Neste contexto se dão as pesquisas explicativas, cujo objetivo central é identificar o que determina ou contribui para o acontecimento dos fenômenos que fundamenta me explicam o porquê e a razão das coisas (GIL, 1999).

Para Vergara (2005), são apresentadas nesta forma de pesquisa especificidades em relação a uma população pesquisada, fenômeno ou evento que poderá intervir na definição da sua natureza, estabelecendo desta forma uma correlação entre as variáveis existentes no problema. Logo, a presente pesquisa também utiliza o método descritivo com o objetivo de mostrar as características dos usuários do CQP III da SDSDH do Município de Caruaru – PE.

Para a execução da pesquisa, foram empregados procedimentos técnicos através de uma apuração documental das fichas de inscrições dos usuários matriculados nas oficinas e curso profissionalizante do CQP III da SDSDH do Município de Caruaru – PE, como também uma abordagem bibliográfica sobre o SCFV e ainda uma entrevista com a gestora e coordenadora do CQP III para autorizar esse trabalho.

A pesquisa foi realizada no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, mais precisamente no CQP III da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, que se localiza na Rua Roberto Simonsen, 409, bairro do Salgado, entre agosto a novembro de 2019, durante período aproximado de 4 meses.

A aplicação dos questionários ocorreu no período de 18 de novembro a 06 de dezembro de 2019 e se processou em uma etapa, pois, no momento da aplicação, as oficinas e o curso profissionalizante de corte e costura já haviam

sido concluídos. Assim, foi necessário convocar todos os usuários para participarem da pesquisa, sendo aplicados 54 questionários válidos.

O público-alvo da pesquisa foi composto por pessoas de baixa renda e faixa etária de 18 a 53 anos ou mais, que moram no bairro do Salgado, na cidade de Caruaru – PE, e procuram o SCFV, que funciona no CRAS Salgado, para participar das oficinas e do curso profissionalizante de corte e costura, com o intuito de melhorar sua qualidade de vida através da qualificação profissional.

Escala SERVQUAL como sistema de mensuração de qualidade aplicado aos serviços públicos

Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988) indicam a forma de obter os parâmetros necessários à avaliação da qualidade dos serviços, através de um sistema, criado por eles em 1985, denominado Escala SERVQUAL, que permite mensurar através dos *gaps* (lacunas) a diferença entre as expectativas e as percepções. A escala SERVQUAL (PARASURAMAN *et al*., 1985) foi criada para a mensuração da qualidade dos serviços de uma empresa privada. Contudo, a escala também se mostrou eficaz para mensurar a qualidade de serviços ofertados por órgãos e empresas públicas (LA FALCE et al., 2014; FREITAS RÊGO *et al*.,2015; MONTEIRO et al.,2015).

La Falce *et al*. (2014) afirmam que "embora o objetivo da escala [SERVQUAL] não tenha sido organizações públicas, ao indicar que as 5 dimensões podem avaliar a qualidade em serviços e também podem avaliar a qualidade em serviços públicos" (p. 59). Trabalhos posteriores, como Freitas Rêgo *et al*. (2015) e Monteiro *et al*. (2015) também indicaram a validade da utilização da escala SERVQUAL para a mensuração da satisfação dos consumidores de serviços públicos.

Conforme Lobo *et al.* (2008), escala SERVQUAL é empregada por intermédio de um questionário formado por duas partes, das quais uma parte representa as expectativas do respondente sobre o serviço pesquisado, contendo 22 afirmativas, e a outra parte representa as percepções do entrevistado com relação ao mesmo serviço prestado após a experiência de consumo.

Logo, com o propósito de melhorar a qualidade do serviço, é necessário ter uma medida que estabeleça através de indicadores de qualidade, como durabilidade e números de defeitos, as cinco dimensões da qualidade de serviço, que são: Confiabilidade, Presteza, Segurança, Empatia e Tangibilidade, dimensões propostas por *Parasuramanet al*. (1988) em um trabalho sobre intermediação da qualidade do serviço, com fundamentação no paradigma da satisfação de Oliver (1980).

"Com o propósito de melhorar a qualidade do serviço, é necessário ter uma medida que estabeleça através de indicadores de qualidade, como durabilidade e números de defeitos..."

Em 1932, Rensis Likert elaborou a Escala Likert como uma maneira de mensurar o sentimento das pessoas perante questões de política internacional, de modo que fosse construída uma escala não-linear de alocação de preferências. É uma escala que pode mostrar em que grandeza o respondente concorda ou discorda em uma proporção que vai de "1" para "discordo totalmente" até "7", para "concordo totalmente".

Portanto, através da utilização de uma escala SERVQUAL, que aplica as sete categorias da escala Likert, será possível mensurar as atitudes e descobrir o nível de satisfação do respondente, e consequentemente orientar quais as intervenções fundamentais para a melhoria do desempenho e da qualidade do serviço. Nesse contexto, para se mensurar uma dimensão abstrata, será necessário avaliar a satisfação do cliente, por isso, um dos primeiros indicadores criados com essa finalidade foi a escala SERVQUAL (ZEITHAML; BITNER; GREMLER, 2011).

Em relação ao questionário aplicado nesta pesquisa, seu modelo compreende o da escala SERVQUAL, com o intuito de avaliar de forma precisa as expectativas dos usuários em relação à percepção da satisfação do cliente e usuário dos serviços prestados pelo CPQ III da SDSDH da Prefeitura Municipal de Caruaru – PE.
O Centro de Qualificação Profissional III da SDSDH da Prefeitura Municipal de Caruaru – PE, localizado na Rua Roberto Simonsen, nº 409, bairro do Salgado, Caruaru – PE, foi escolhido como o universo da pesquisa. O CQP III apresenta um quantitativo médio de 20 alunos por oficinas no curso profissionalizante, totalizando uma população de 80 alunos para os períodos de atividade com sua capacidade máxima de atendimento.

No período de ocorrência das oficinas e do curso profissionalizante, fevereiro a outubro de 2019, o quantitativo dos usuários foi de 63 participantes, dos quais 54 responderam ao questionário da pesquisa. Assim, a aplicação do referido questionário ocorreu no período de 18 de novembro a 06 de dezembro de 2019. Devido a aplicação do questionário ocorrer após as oficinas e o curso profissionalizante, nem todos os usuários responderam à pesquisa.

Para a realização da pesquisa, foi elaborado um questionário de acordo com o modelo SERVQUAL de *Parasuramanet al*. (1988), composto por cinco dimensões da qualidade sob o ponto de vista de Grönroos (2003), conforme se apresenta no Quadro 1.

Quadro 1 – Questionário sobre as cinco dimensões da qualidade

Tangíveis	Esta dimensão está relacionada à atratividade das instalações, utensílios usados por uma empresa de serviço, bem como à aparência dos funcionários de serviço.
Confiabilidade/ Credibilidade	Significa que a empresa de serviços oferece a seus clientes serviço correto da primeira vez, sem cometer nenhum erro, e entrega o que prometeu dentro do prazo estipulado.
Segurança/ Domínio	Significa que os funcionários de uma empresa de serviços estão dispostos a ajudar os clientes e atender seus requisitos
Presteza	Significa disposição em ajudar os clientes e fornecer o serviço com presteza e prontidão, agilidade, rapidez e celeridade.
Empatia	Significa que a empresa entende os problemas dos clientes e executa o serviço tendo em vista seus melhores interesses

Fonte: Adaptado de Grönroos (2003)

Segundo Evrard (1993), o paradigma da desconfirmação é o modelo mais estudado e aceito para determinar com maior precisão o nível de satisfação ou insatisfação dos consumidores ou usuários de um serviço, através de um método de comparação das expectativas após o consumo de um bem ou o uso de um serviço, sendo o nível de satisfação ou insatisfação o resultado final desse modelo.

Oliver *apud* Miranda (2001) certifica que o resultado comparado desse modelo pode gerar três formas que são: desconfirmação positiva, onde o resultado é acima do que o esperado; desconfirmação zero, quando o resultado é igual ao esperado; e desconfirmação negativa, que apresenta resultado abaixo do esperado.

Para identificar o grau de divergência entre as expectativas e as percepções dos respondentes em relação ao serviço prestado pelo CQP III da SDSDH da Prefeitura Municipal de Caruaru – PE, em consonância com cada item da ferramenta SERVLQUAL utilizada na pesquisa, foi aplicado o paradigma da desconfirmação que resultou em um questionário com três Blocos: A, B e C.
O Bloco A tem o objetivo central de avaliar e mensurar as expectativas dos clientes usuários respondentes sobre os serviços prestados nos CQP III da referida secretaria. Subsequentemente, o Bloco B é específico para conhecer as percepções a respeito dos serviços executados pelo mesmo CQP e o Bloco C procura conhecer melhor as características socioeconômicas in-

dividuais dos respondentes através de 10 afirmações.

Os Blocos A e B são formados por quinze afirmativas cada, nos quais foi utilizada uma escala intervalar composta por sete categorias da escala Likert que compreende a "1" para "discordo totalmente"; "2" para "discordo"; "3" para "discordo parcialmente"; "4" para "nem concordo e nem discordo"; "5" para "concordo parcialmente"; "6" para "concordo"; e "7" para "concordo totalmente", conforme (HAIR Jr. *et al.*, 2005).

Resultado e discussão

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos é uma das ferramentas da atual Secretaria Especial de Desenvolvimento Social para a proteção de pessoas em estado de vulnerabilidade, gerido pela SDSDH da Prefeitura Municipal de Caruaru – PE, e foi instituído como política pública em 2014.

"O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos é uma das ferramentas da atual Secretaria Especial de Desenvolvimento Social para a proteção de pessoas em estado de vulnerabilidade..."

O objetivo que norteia o SCFV é a proteção dos usuários que recorrem ao serviço em busca de oportunidade de crescimento pessoal, como também buscando se preservar de situação de risco social em que estão inseridas. Assim, o acolhimento desses usuários é um princípio fundamental para o referido serviço.

Através da utilização de um questionário elaborado com a ferramenta SERVQUAL, foi avaliada a mensuração da perspectiva e expectativa dos respondentes, a satisfação do usuário do SCFV da SDSDH, em relação às oficinas e o curso profissionalizante de corte e costura para a capacitação profissional ofertados e executados pelos CQP III da acima citada secretaria.

Logo, os atributos que se relacionam com as dimensões da confiabilidade, presteza, segurança e empatia, e dos aspectos tangíveis, segundo o entendimento de Grönroos (2003) e a perspectiva de Lovelock e Wirtz (2006), os quais serviram para formular as afirmativas do questionário nesta pesquisa, como também foram necessários para o cálculo das médias das expectativas e percepções e seus respectivos *gaps*, tiveram o objetivo central de medir a satisfação em relação à totalidade do serviço.

Caracterização socioeconômica da amostra

A maioria dos participantes da pesquisa foi constituída por mulheres, ou 85% dos 54 pesquisados. Com relação à faixa etária, a maioria dos participantes da pesquisa (59%) apresentou uma faixa etária entre 36 e 53 anos. Também é notável a presença de jovens adultos, com quase um terço dos respondentes tendo entre 18 e 35 anos. Há também 9% de respondentes maiores de 54 anos, e não houve nenhum respondente menor de 17 anos. Mais de três quartos dos entrevistados não têm casa própria, morando de aluguel. Apenas 24% moram em casa própria.

Com relação ao número de participantes que têm ensino fundamental e médio, esse percentual é igual. Nenhum dos participantes entrevistados afirmou ter cursado o ensino superior ou pós-graduação. A maioria dos participantes (70%) declarou uma renda familiar entre um e dois salários-mínimos à época da análise (entre R$ 998,01 e R$ 1.996,00). 22% dos participantes declararam receber entre dois e quatro salários-mínimos, 8% declararam receber até um salário-mínimo e nenhum declarou receber acima de quatro salários mínimos no núcleo familiar. Além do que, 8,81% dos participantes afirmaram que a oferta dos cursos é importante, frente aos 19% que tiveram opinião contrária. Com relação à percepção sobre o tempo de duração dos cursos, 46% dos participantes afirmaram que os cursos não duraram o suficiente e 56% dos participantes aprovaram o tempo de duração dos cursos.

Análise dos *gaps* entre expectativa e percepção dos respondentes da pesquisa

Após a interpretação dos dados socioeconômicos, que, seguindo a premissa de King (1995), estarão disponíveis para a replicação da análise, observamos que o valor médio obtido nas respostas das expectativas foi alto (média = 6,38), considerando que a escala Likert vai de 1 a 7.

Pela análise do questionário, fatores como a distância que os clientes usuários percorrem para chegar ao CQP III, a infraestrutura desatualizada e o tempo reduzido dos cursos podem ser inferidos como responsáveis pela queda do resultado, mas o fator que mais

Tabela 1: Cálculo das médias das respostas do questionário, selecionadas por sua categoria ante o Método SERVQUAL:

	Presteza	Aspectos Tangíveis	Empatia	Segurança	Confiabilidade	Média
Expectativa	6,33	6,48	6,38	6,50	6,21	6,38
Percepção	4,30	5,64	6,25	5,48	6,36	5,60
Gap	2,03	0,84	0,13	1,02	-0,15	0,77

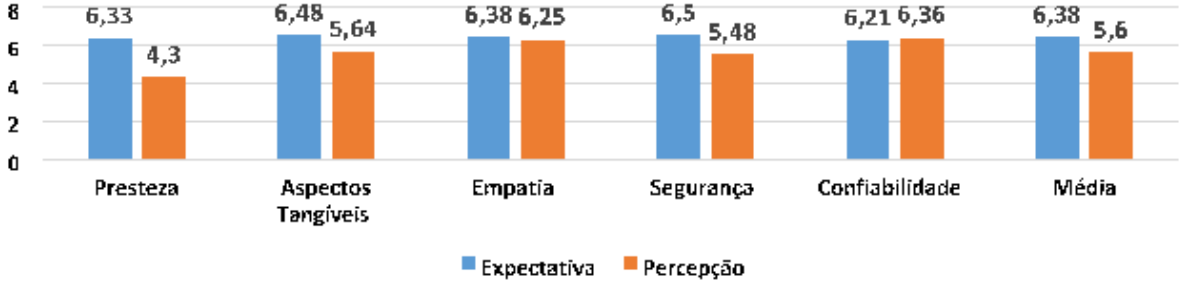
Fonte: Dados da Pesquisa (2020)

Segundo a tabela 1, as categorias com maior variação entre as expectativas e a percepção para os clientes usuários são a presteza (*Gap* = 2,03), a segurança (*Gap* = 1,02) e os aspectos tangíveis (*Gap* = 0,84). As outras duas categorias possuem variações pequenas, sendo empatia com *Gap* = 0,13 e confiabilidade com *Gap* = -0,15, tendo o resultado das percepções levemente maior que o resultado das expectativas. As médias são apresentadas no gráfico 1.

Likert, sofre uma queda considerável (média = 5,60). Isso gera um *gap* médio notável, de quase um ponto na escala Likert (média = 0,77).

Conforme os dados analisados nesta pesquisa, fica evidente que o desempenho dos serviços ofertados pela SDSDH através do CQP III, teve uma percepção deficiente por parte dos clientes usuários destes serviços, pois as suas expectativas, em tese, se apresentam com um

Gráfico 1: Médias das respostas das expectativas



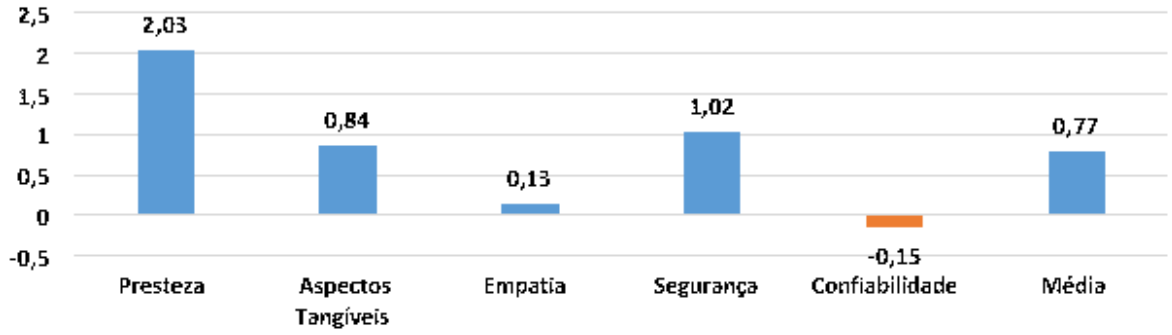
Fonte: Dados da Pesquisa (2020)

No gráfico 1, observa-se que o valor médio obtido nas respostas das expectativas foi alto (média = 6,38), considerando que a escala Likert vai de 1 a 7. O gráfico 2 mostra o *gap* entre a expectativa e a percepção dos usuários.

No gráfico 2 o valor médio obtido nas respostas das percepções, embora ainda positivo na escala

condiciona a média das percepções para baixo é a falta de oportunidades profissionais após o término do curso. Portanto, é correto afirmar que a satisfação dos clientes usuários dos serviços da Secretaria realizados pelos CPQ III é percebida pelos respondentes como insatisfatória.

Gráfico 2: Gap entre Expectativa e Percepção



Fonte: Dados da Pesquisa (2020)

Considerações finais

A nível da eficácia do SCFV, os resultados da pesquisa mostraram que a população em situação de risco a quem o programa se destina tem uma visão positiva de seus propósitos e julga que seus principais executores (CQP e CRAS), dentro de seus limites, atendem às suas principais necessidades.

Quanto ao nível de eficiência, que envolve a melhoria dos serviços prestados, os resultados apresentados mostraram um desvio considerável em três das cinco categorias analisadas: presteza, segurança e aspectos tangíveis. As dimensões Confiabilidade/Credibilidade e Segurança/Domínio foram consideradas com *gaps* menores.

Para aumentar os níveis de presteza, as recomendações à SDSDH da Prefeitura Municipal de Caruaru seria de não apenas aumentar o número de vagas disponíveis nos cursos, mas também criar uma política de parceria com empresas locais para a inserção dos profissionais recém-formados pelo CQP III no mercado de trabalho.

Já para aumentar os níveis de segurança, a situação deve ser encarada por duas frentes. A primeira é aumentar o número de parcerias com associações locais, para deixar a oferta dos cursos mais difusa e mais próxima da população. Nesse sentido, é importante firmar parcerias com associações de moradores de bairros, salões paroquiais, escolas e creches municipais, entre outras.

Por outro lado, o aumento na segurança também envolve uma política de valorização dos colaboradores, com melhor remuneração, valorização profissional e acesso maior às oportunidades de capacitação.

Por fim, para aumentar os níveis dos aspectos tangíveis, é necessário que haja investimento na infraestrutura existente, passando por reformas no prédio onde o CQP III está acomodado hoje, até a aquisição de maquinário, equipamentos e materiais mais modernos e ergonômicos, conferindo assim atualização tecnológica necessária para formar profissionais mais qualificados para o mercado de trabalho.

Conte com o apoio do IBAM para uma gestão eficiente

Ainda não é associado IBAM?
Entre em contato conosco:
associado@ibam.org.br
(21) 97584-7223

Referências bibliográficas

BITNER, Mary Jo.; GREMLER, Dawayne D. **Marketing de serviços**: empresa com foco no cliente. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2011. 756p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social PNAS / 2004**: Norma Operacional Básica NOB/SUA. Brasília: MDS, 2005.

COBRA, M. **Marketing Básico:** Uma Abordagem Brasileira. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

CRONEMBERGER, I. H. G. M; TEIXEIRA, S. M. **O sistema de proteção social brasileiro, política de assistência social e a atenção à família.** Porto Alegre: Pensando Famílias, 2015. v. 19, n.2.

ENGEL, J. F.; BLACKWELL, R. D.; MINIARD, P. W. **Comportamento do consumidor.** 8. ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 2000

EVRARD, Yves: La Satisfactiondesconsommateurs: étatdesrecherches. **RevueFrançaisedu Marketing**, n. 144-145, p. 53-65, 1993.

FALCE, J. L.; MUYLDER, C. F.; PRESSOT, I. M.; TOIVANEN, M. A. B. L. Qualidade no serviço público: um estudo de caso em uma fundação pública em Minas Gerais. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v. 3, n. 2, p. 43-62, 2014.

FREITAS RÊGO, T.; CORREIA, A. M. M.; KATO, H. T.; MAFFEZZOLLI, E. C. F. Análise fatorial confirmatória da escala Servqual. Um estudo com os usuários dos serviços de habilitação e veículos do Detran/RN. São Paulo, **Cadernos Gestão Pública e Cidadania,** v. 20, n. 66, pp. 19-40. 2015.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GRÖNROONS, C. **Marketing:** gerenciamento e serviços. 3. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

JUDT, T. **O mal ronda a terra:** um tratado sobre as insatisfações do presente. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

KING, Gary. Replication, Replication.**PS: Political Science and Politics**, v. 28, Issue 3, Sept. 1995. pp. 444-452.

KOTLER, P. **Administração de Marketing**, 10. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall. 2000.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos da metodologia científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

LATINI, C.M.L. **A importância da utilização do marketing no setor público.** 2012. Monografia (Pós-graduação em Gestão Pública) – Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro. 2012.

LIPSKY, M. **Burocracia do nível de rua**: Dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap, 2019.

LOBO, J. R. M; DUQUE, L. P; SEGHETO, I; OLIVEIRA, L. O.F; RODRIGUEZ, M. V. R. Uso da escala SERVQUAL para avalias a percepção de valor na prestação de serviços de manutenção de computadores. In: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 4., 2008, Niterói - RJ. **Anais [...]**. Niterói -RJ: CENEG, 2008.

LOVELOCK, C.; WIRTZ, J. **Marketing de serviços:** pessoas, tecnologias e resultados. 5. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

MIRANDA, C. L. **Satisfação do Cliente em Supermercado**: a avaliação da qualidade dos serviços: Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção), Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2001.

MONTEIRO, A. C. C.; SOUZA, B. L.; RODRIGUES, G. C.; SOUSA, J. M.; OLIVEIRA, T. A. A. Qualidade percebida em serviços públicos através da aplicação do instrumento SERVQUAL, um estudo de caso em um órgão público do Estado do Amapá. In: Encontro Nacional de Engenharia de Produção, 35., 2015, Fortaleza. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: ENEGEP, 2015.

OLIVER, R. L. A Cognitive model of the antecedents and consequences of satisfaction decisions. **Journal of Marketing Research**, v. 17, n. 4, November, p. 460-69, 1980.

PARASURAMAN, A.; ZEITHAML V. A.; BERRY L. L. SERVQUAL: A multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality. **Journal of Retailing**, v. 64, n. 1, p. 12-40, 1988.

SOLOMON, M. R.; **O comportamento do consumidor**: comprando, possuindo e sendo, 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2008.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

ZEITHAML, V A; BITNER, M. J.; GREMLER, D.D. **Marketing de serviços: a empresa com foco no cliente**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2011.

A COMPETÊNCIA PARA A REVISÃO DISCIPLINAR EM RAZÃO DO REFLEXO DA DECISÃO PENAL NO ÂMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

Mauro Roberto Gomes de Mattos*

Resumo: O artigo trata do processo administrativo que posteriormente vai à área penal, sendo objeto de julgamento pelo Poder Judiciário, que tem a palavra final sobre o assunto, o que pode ser determinante para o agente público que figura nos processos.

Palavras-chave: Processos penal e administrativo; Conexões.

Introdução

Em estudo anterior abordei a questão da *revisão disciplinar em razão do reflexo da decisão penal no âmbito do direito administrativo*, nele tive a oportunidade de fazer uma reflexão sobre o direito administrativo e o direito penal[1] e suas interconexões, sendo certo que o segundo tem total atuação definidora sobre o primeiro, quando este julga o mérito da questão em determinadas situações, ou seja, quando define a existência do fato, ou quem seja o seu autor.

Em outras palavras, quando a JUSTIÇA CRIMINAL julga o mérito dos fatos discutidos na esfera administrativa – autoria e existência do fato típico -, reflete a decisão os efeitos *erga omnes* sobre a instância administrativa, razão pela qual será legitima a revisão do procedimento administrativo para que este reflita a realidade jurídica da questão, evitando-se, dessa forma, que haja o *bis in idem* ou ainda um conflito de decisões de matizes de responsabilidades diversas.

Considerações

Não se pode deixar de observar a plena eficácia da sentença penal absolutória do servidor público ou do agente político no âmbito do processo administrativo nos casos onde ele não é o autor do fato ou que o próprio fato não existiu, sob pena de condená-lo a uma desesperadora, triste e amarga injustiça, consubstanciada na demissão, aposentadoria compulsória ou cassação de uma aposentadoria de quem, pela ótica da JUSTIÇA CRIMINAL, nada deve, por não ter cometido ilícito algum *lato estricto sensu*.

Não se pode simplesmente dissociar o ilícito penal do ilícito administrativo, mesmo sendo as instâncias independentes, porque seria o mesmo que manter parte de uma condenação

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

1. MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Lei nº 8.112/90 Interpretada e Comentada.** 6. ed., Niterói-RJ: Impetus. 2012, p. 687.

e parte de uma absolvição, como se a aplicação da norma, afastada pelo PODER JUDICIÁRIO, pudesse ser, em sentido inverso, reconhecida pelo PODER ADMINISTRATIVO.

As instâncias penal e administrativa sancionadoras são independentes entre si, mas se imbricam para fins de procedibilidade e para o devido reflexo quando os fatos investigados são os mesmos.

Sobre o tema já havíamos dito[2]:

> O dogma de que as instâncias por serem independentes não influenciam, acabou sendo plenamente factível ao servidor público utilizar de uma absolvição criminal para apagar os elementos formadores da culpa funcional, na esfera administrativa.

Sempre defenderemos a necessária influência das instâncias como forma de garantia a procedibilidade em determinados casos e a distribuição de justiça, pois sobre os mesmos fatos investigados o agente público poderá responder na instância penal, administrativa e na esfera civil, cabendo ressaltar que, mesmo absolvido em todas elas, segundo dicção da Lei nº 8.429/92, ainda poderá responder para fins de subsunção de conduta de Improbidade Administrativa.

"A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA deve pautar seus atos pela legalidade e moralidade..."

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA deve pautar seus atos pela legalidade e moralidade, e, por evidente, seria totalmente ilegal e imoral que a decisão de uma COMISSÃO DE INQUÉRITO ou de um ÓRGÃO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR fosse robusta e suficiente em si para suplantar o autorizado posicionamento final e definitivo do PODER JUDICIÁRIO, que, ao declarar inocente o servidor público ou agente político acusado de um delito funcional, adentrando o mérito da *quaestio*, espraia, necessária e inafastavelmente, na instância administrativa seus efeitos, a menos que essa decisão judicial não tenha decidido quanto ao fato criminoso de sua autoria, como, *v.g.*, acontece na hipótese da prescrição.

Competência para revisão

Dessa maneira, resta saber agora a quem competiria a apreciação de uma eventual revisão disciplinar no caso de absolvição criminal com tais nuances de reconhecimento de não ser o servidor o autor do fato ou de não ter esse mesmo fato existido, enfim, qual órgão teria competência para a REVISÃO DISCIPLINAR em razão do reflexo da decisão penal no âmbito do DIREITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.

Declarado pelo JUÍZO CRIMINAL que o fato não é imputável ao servidor público ou agente político disciplinarmente punido ou ainda que esse fato não existiu fenomenologicamente, não sobra nenhum resíduo de dúvida sobre a impossibilidade de se fundar a sanção disciplinar prevista na Lei Federal nº 8.112/90 ou nas leis de regência de categorias de agentes políticos, tais como a Lei Orgânica da Magistratura e a Lei Orgânica do Ministério Público, diante dos elementos criminais ilícitos, tudo em razão da preponderância da coisa julgada criminal ao caso concreto.

Se absolvido ou afastada a determinada conduta infracional do agente público no âmbito criminal, como mantê-la para fins de Improbidade Administrativa, ou para fins de Processo Administrativo Disciplinar?

Na verdade, não se pode dissociar o microssistema do Direito Administrativo Sancionador, que possui várias concorrências entre órgãos fiscalizadores (Tribunal de Contas, Poder Dis-

2. MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Lei nº 8.112/90 Interpretada e Comentada.** 6. ed., Niterói-RJ: Impetus. 2012, p. 687.

ciplinar, Poder Fiscalizador, Ministério Público etc.) e os efeitos da sentença absolutória penal.

Sobre essa constatação, nada mais preciso do que relembrar o que vai disposto no artigo 126 da Lei Federal nº 8.112/90, *litteris*: "Art. 126– A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria".

Este artigo supramencionado foi construído pelo legislador para evitar as injustiças perpetradas no passado, onde o servidor absolvido na esfera criminal, sob a falsa premissa da independência das instâncias, permanecia punido na instância administrativa pelos mesmos fatos, que apesar de inexistentes ou de não ser o seu autor, produziram efeitos distintos no âmbito interno da repartição pública.

Não custa dizer que em boa hora veio à tona o artigo 126 da Lei Federal nº 8.112/90 que, com todo o seu vigor e facilidade de intelecção, evita a punição injusta e ilegal do servidor público que se submeteu ao desgastante procedimento criminal.

"ART. 935. A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal."

Aliás, destaque-se ser isso influência da coisa julgada material criminal sobre o litígio civil que versa sobre o mesmo fato e autoria, possuindo eficácia absoluta ou *erga omnes*, com sede legal no artigo 935 do CÓDIGO CIVIL: "ART. 935. A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal."

Embora separadas, autônomas e independentes, não são, entretanto, impenetráveis, sendo certo que há uma hierarquia legal contida no artigo 935, acima transcrito, pelo qual o ilícito administrativo é um *minus* frente ao ilícito penal, o que faz com que as decisões prolatadas na instância criminal tenham a repercussão necessária na instância administrativa (quanto à autoria e o fato que decididos na mais alta não podem ser rediscutidos na mais baixa).

É dizer que a decisão jurisdicional na instância cuja competência material tem por objeto o delito penal penetra no âmbito reservado à competência da jurisdição civil, e nela produz os efeitos prejudiciais a que se refere o artigo 935, do CÓDEXCIVIL, isto é, dirime no cível e no administrativo qualquer litígio que tenha por objeto a existência do fato delituoso ou quem seja o seu autor.

Em recente decisão proferida inicialmente de forma monocrática pelo Ministro Gilmar Mendes, na Reclamação nº 41557-SP[3], houve a declaração da mitigação da independência entre as esferas penal e cível, em especial quando a matéria envolver o Direito Administrativo Sancionador.

Destacou a decisão monocrática, depois confirmada pela maioria do Colegiado, na RC nº 41.557-CP – STF **sobre a aplicação do art. 935 do Código Civil e a sua extensão, no exato sentido de vincular as demais esferas de controle à sentença penal, destacando que a independência das instâncias (civil, criminal e a administrativa é mitigada**.
Essa atual posição jurídica se preocupa com a possibilidade de haver punição em duplicidade *(bis in idem)* sob o argumento de ser **insustentável a independência plena das esferas de controle externo da Administração Pública.**

É uma evolução, pois a grande maioria da doutrina e jurisprudência majoritária somente ad-

3. STF, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª T., Medida Cautelar na RC nº 41.557-SP, julg em 30.06.2020.
4. RINCÓN, José Suay. **Sanciones administrativas.** Studio Albormotiana. Bolonia: Publicacniones del Real Colegio de Espanha, 1989, p. 100.

mitiam a repercussão do título penal quando se negava a autoria e a materialidade do fato, na forma do artigo 126 da Lei nº 8.112/90, não admitindo a repercussão da absolvição por falta de provas na esfera do Direito Administrativo Sancionador.

Na verdade, como diz Suay Rincón[4], os ilícitos administrativos estão à semelhança do que ocorre com os ilícitos penais, a serviços de valores substantivos.

Em assim sendo, o Direito Administrativo Sancionador não poderá ser arbitrário ou insensível à salutar influência do direito penal.

O direito punitivo estatal único compreende os ilícitos penais e administrativos, como realçado por Alejandro Nieto[5], **desdobrados do Direito Penal e do Direito Administrativo Sancionador, se integrando em um edifício único de surpreendente harmonia, formado pelo *ius puniendi* do Estado.**

Existindo uma identidade ontológica entre os delitos e as infrações administrativas, nasce o direito punitivo único, como unidade do ius puniendi estatal, em prol da segurança jurídica e da estabilidade das relações com o poder público.

Isso porque, quando for o mesmo fato ilícito investigado, não há por que não se adotar um enfoque conjunto no campo da política sancionadora, como averbado pela professora Helena Lobo da Costa[6]:

> Para além de refletir e buscar solucionar os complexos problemas dogmáticos trazidos pela aproximação entre direito penal e direito administrativo, **é, também, preciso adotar um enfoque conjunto no campo da política sancionadora.** Assim, seguindo a proposta Rando Casemiro, **crê-se que uma política jurídica conjunta, que leve em conta os dois ramos sancionadores, é imprescindível para aportar um mínimo de racionalidade à questão.**

Vale relembrar que o artigo 126 da Lei Federal nº 8.112/90 é um dispositivo aplicável não somente aos servidores públicos, mas também aos MAGISTRADOS, consoante a normativa do artigo 26 da Resolução 135/2011, do CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, que assim dispõe:

> ART.26. Aplicam-se aos procedimentos disciplinares contra magistrados, subsidiariamente, e desde que não conflitem com o Estatuto da Magistratura, as normas e os princípios relativos ao processo administrativo disciplinar das Leis n.8.112/90 e n. 9.784/99.

Ipsofacto, se as faltas funcionais são julgadas improcedentes pelo Poder Judiciário nas hipóteses do artigo 935, do CÓDEXCIVIL, combinado com artigo 386, incisos I e IV, do CÓDIGO DE PROCESSO PENAL[7], falece vigor a decisão emanada pela autoridade administrativa no campo da sua competência, pois o fato novo, criado pelo JUÍZO CRIMINAL, autoriza a revisão do apenamento pelo órgão que aplicou a penalidade administrativa.

Com efeito, em abono ao que já foi dito, o artigo 174, da LEI FEDERAL nº 8.112/90, permite que haja revisão do processo disciplinar, quando forem aduzidos fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do punido, ou a inadequação da penalidade aplicada:

5. "Una técnica que se reproduce simétricamente con el supraconcepto del ilícito comum, en el que se engloban las variedades de los ilícitos penal y administrativo y que se corona, en fin, con la creación de un Derecho punitivo único, desdoblado en el Derecho Penal y en Derecho Administrativo Sancionador." (ALEJANDRO NIETO. **Derecho Administrativo Sancionador.** 4. ed, Madrid: Tecnos, 2012, p. 124).

6. COSTA, Helena Regina Lobo da. **Direito penal econômico e direito administrativo sancionador**: ne bis in idem como medida de política sancionadora integrada. 2013.Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 122.

7. Art.386.O juiz absolverá o réu, mencionando a causa na parte dispositiva, desde que reconheça: I- esta reprovada a inexistência do fato;(...)
IV – estar provado que o réu não concorreu para a infração penal; (Redação dada pela Lei nº11.690, de2008)

> ART.174. O processo disciplinar poderá ser revisto, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando se aduzirem fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do punido ou a inadequação da penalidade aplicada.

Este preceito legal possibilita que ocorra a REVISÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO em casos onde se dá a inexistência de autoria imputada ao servidor ou o reconhecimento da inexistência do fato, ambas declaradas pelo JUÍZO CRIMINAL, e, como consequência, a demissão, aposentadoria compulsória ou cassação de aposentadoria se afigurem como apenamento injusto e incorreto.

EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO[8], ao discorrer sobre a revisão do processo disciplinar, realça a necessidade permanente de impedir a perpetuação de penas ilegais e descompassadas com a realidade dos verdadeiros fatos e fundamentos norteadores da lide:

> A revisão do processo disciplinar é medida de alta significação processual, tanto que, disciplinada em capítulo próprio, onde especifica os princípios e declara seus propósitos. A intenção legislativa, na espécie, visa, tão-somente, a impedir a perpetuação da ilegalidade porventura ocorrida na decisão do inquérito. Daí não permitir que a simples alegação de injustiça seja motivo para a revisão. Constituindo novo processo, para reexame do primeiro, a revisão requer elementos novos, capazes de alterar a decisão anterior.

Visa, portanto, a REVISÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR possibilitar que não sejam perpetradas injustiças. Após a inequívoca demonstração da absolvição no procedimento criminal, mister se faz que haja influência da decisão judicial na esfera administrativa, pois não é lícito que permaneça a cassação da aposentadoria ou a demissão se houve absolvição das imputações ilícitas que foram dirigidas ao servidor público ou agente político.

Ademais, como já mencionado supra, o artigo 26 da Resolução nº 135/2011, do CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, assentou que se aplicam aos procedimentos disciplinares contra magistrados, subsidiariamente, e desde que não conflitem com o Estatuto da Magistratura, as normas e os princípios relativos ao processo administrativo disciplinar das LEIS FEDERAIS nºs 8.112/90E9.784/99.

E no artigo 65 da LEI FEDERAL nº 9.784/99 se observa a previsão legal da revisão da penalidade administrativa disciplinar, como se vê da sua disposição expressa, *verbis*:

> Art.65. Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

Assim, aplicável subsidiariamente tal dispositivo aos processos contra magistrados, tem-se que, surgido o fato novo da absolvição criminal, nos termos do artigo 386, incisos I e IV, do CÓDIGO DE PROCESSO PENAL, em combinação com o artigo 935 do CÓDIGO CIVIL, força reconhecer que, a qualquer tempo, de ofício ou a pedido, a sanção administrativa permitirá a revisão disciplinar em face da sua inadequação.

Veja-se que essa revisão, decorrente da aplicação do artigo 386, incisos I e IV, do CÓDIGO DE PROCESSO PENAL, em combinação com o artigo 935, do CÓDIGO CIVIL, é norma cogente e se dará de ofício ou a pedido, a qualquer tempo, desde que haja o fato novo da absolvição criminal por estar provada a inexistência do fato ou estar provado que o réu não concorreu para a infração penal.

Ora, não se olvide que, mesmo sendo independentes as instâncias administrativas e judiciais, são elas harmônicas em razão do nosso sistema jurídico ante as prescrições do artigo 386, inciso I e IV, do CÓDIGO DE PROCESSO PENAL, em

8. PESSOA SOBRINHO, Eduardo Pinto. Manual dos Servidores do Estado. 13. ed. Rio de Janeiro: ed. Freitas Bastos,1985. pag. 1.135

combinação com o artigo 935 do CÓDIGO CIVIL, pois a instância judicial possui o condão de apagar, em definitivo, qualquer injustiça ou ilegalidade cometida na instância administrativa.

Concluindo

Por fim, chegando ao desiderato final deste artigo, no tocante a competência para revisar a punição administrativa, a regra fixada é a de que caberá ao ÓRGÃO ADMINISTRATIVO aplicador da sanção a atribuição para rever o seu ato punitivo. Até porque não poderia ser diferente essa conclusão, tendo em vista que na seara administrativa as atribuições de cada órgão, entre as quais se encontra o poder punitivo, somente poderão ser por ele exercidas, entre as quais tem órgão recursal sede o poder de rever suas decisões administrativas finais e para as quais não existe superior.

Desse modo, se a decisão partiu de AUTORIDADE ADMINISTRATIVA da estrutura de ÓRGÃOS do PODER EXECUTIVO, será essa a competente para revisão disciplinar. Se partiu do PODER JUDICIÁRIO, na sua atuação administrativa disciplinar, *in casu* será das CORREGEDORIAS-GERAIS DA JUSTIÇA, dos ÓRGÃOS ESPECIAIS ou dos TRIBUNAIS PLENOS dos TRIBUNAIS DE JUSTIÇA, TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS, TRIBUNAIS REGIONAIS DO TRABALHO, TRIBUNAIS REGIONAIS ELEITORAIS e TRIBUNAIS MILITARES.

E, por fim, no caso de sanção disciplinar aplicada pelo colendo CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA a ser revista com base nas prescrições do artigo 386,incisos I e IV, do CÓDIGO DE PROCESSO PENAL, em combinação com o artigo 935 do CÓDIGO CIVIL, por força do artigo 26, da RESOLUÇÃO 135/2011/CNJ que determina expressamente a aplicação subsidiária dos artigos 126 e174 da LEI FEDERAL nº 8.112/90, e do artigo 65, da LEI FEDERAL nº 9.784/99, será desse ÓRGÃO JUDICIÁRIO ADMINISTRATIVO MAIOR a competência para processar e julgar as revisões disciplinares.

Lançamento!

Já está disponível para acesso o eBook *"Mulheres mais fortes em processos eleitorais com equidade"*

Conheça mais da Formação, **acessando o eBook**

Parecer

Controle de Escorpiões em Área Urbana

Jean Marc Weinberg Sasson*

Ementa

PG - Processo Legislativo. Poder de polícia sanitária. Controle de pragas. Criação de galinhas em condomínios para controle de escorpiões. Proibição genérica constante do Código de Posturas que se pretende excepcionar. Princípio da proporcionalidade. Considerações.

Consulta

A Câmara consulente indaga a respeito da constitucionalidade de propositura, de iniciativa parlamentar, que permite a criação de aves da espécie Numida meleagris (galinha-d'angola), nos condomínios localizados na zona urbana do Município, com o propósito de combater escorpiões.

A Consulta vem acompanhada da referida propositura e de parecer contrário do Diretor da Casa Legislativa.

Parecer

Inicialmente, cumpre deixar consignado que a Constituição Federal, em seus arts. 30, incisos I e VIII e 182, confere aos entes municipais competência para exercer o planejamento e o controle do uso e da ocupação do solo urbano, de modo a zelar pelo pleno desenvolvimento da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

No dizer de Hely Lopes Meirelles, esta competência típica do Município tem o fito de "propiciar segurança, higiene, saúde e bem-estar à população local", para o quê "pode regulamentar e policiar todas as atividades, coisas e locais que afetem a coletividade de seu território" (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 492).

Com efeito, o Município possui inteira competência para instituir regras que digam respeito à adoção de medidas referentes à criação de animais em áreas urbanas e ao combate aos insetos nocivos. A essas normas é o que se convencionou chamar de posturas municipais, que disciplinam o exercício do poder de polícia administrativa do Poder Público.

A medida tratada na consulta, qual seja, a criação de galinha-d'angola em condomínios e o controle de escorpiões em área urbana é afeta ao Poder de Polícia sanitária e, portanto, insere-se na competência municipal para dispor a respeito.

Ocorre que o exame de constitucionalidade da medida não se resume ao aspecto formal, vez que além de aferir se a matéria tratada na proposição legislativa encontra-se dentro da competência municipal e se há invasão da esfera de competência do Executivo, cabe ainda avaliar se a medida a ser imposta respeita o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade.

Nas palavras da melhor doutrina (BARROSO, Luis Roberto. Constitucionalidade e Legitimidade da Reforma da Previdência - ascensão e queda de um regime de erros e privilégios. *In* **Temas de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. Tomo III. p. 214) razoabilidade

* ***Jean Marc Weinberg Sasson:*** *Advogado e Consultor técnico do IBAM.*

Endereço eletrônico: *jmws_adv@hotmail.com*

é aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis. **Já o princípio da proporcionalidade, decompõe-se em tríplice fundamento: o meio empregado na atuação deve ser compatível com o fim colimado (adequação), a conduta deve ter-se por necessária, não havendo outro meio menos gravoso ou oneroso para alcançar o fim público, ou seja, o meio escolhido é o que causa o menor prejuízo possível para os indivíduos (exigibilidade) e as vantagens a serem conquistadas superarem as desvantagens (proporcionalidade em sentido estrito)**.

Assim, quer nos parecer que a autorização para condomínios criarem galinhas d'angola como meio de controle natural da proliferação de escorpiões viola o princípio da proporcionalidade, dado que a medida não passa nos testes de adequação, exigibilidade e de proporcionalidade em sentido estrito, senão vejamos.

Primeiro porque o meio pretendido não se revela adequado para o combate de escorpiões pela simples razão das galinhas terem hábitos diurnos enquanto os escorpiões noturnos e cria uma falsa sensação de segurança na população.

A medida também não é a que causa o menor prejuízo possível aos cidadãos e as desvantagens superam as vantagens, vez que a criação destas aves em ambiente urbano implica em risco de transmissão de inúmeras doenças e por tal razão, acertadamente, o código de posturas local veicula proibição expressa à criação de galinhas nas edificações urbanas.

Em pesquisa realizada na rede mundial de computadores, constatamos que o Departamento de Vigilância Epidemiológica do Ministério da Saúde disponibilizou material intitulado "Manual de Controle de Escorpiões" (disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_controle_escorpioes.pdf. Acesso em: 13 out. 2021.) e não indica o uso de inseticidas ou de galinhas como meios adequados e eficazes para controle de escorpiões.

Com efeito, de acordo com a publicação oficial, cuja leitura recomendamos para melhor orientar as ações necessárias para combater o problema em questão, a única medida de controle e manejo populacional de escorpiões de eficácia comprovada é "a retirada/coleta dos escorpiões e modificação das condições do ambiente a fim de torná-lo desfavorável à ocorrência, permanência e proliferação destes animais" (pág. 30), quais sejam:

> Na área externa do domicílio
> Manter limpos quintais e jardins, não acumular folhas secas e lixo domiciliar;
> Acondicionar lixo domiciliar em sacos plásticos ou outros recipientes apropriados e fechados, e entregá-los para o serviço de coleta;
> Não jogar lixo em terrenos baldios;
> Limpar terrenos baldios situados a cerca de dois metros (aceiro) das redondezas dos imóveis;
> Eliminar fontes de alimento para os escorpiões: baratas, aranhas, grilos e outros pequenos animais invertebrados;
> Evitar a formação de ambientes favoráveis ao abrigo de escorpiões, como obras de construção civil e terraplenagens que possam deixar entulho, superfícies sem revestimento, umidade etc.;
> Remover periodicamente materiais de construção e lenha armazenados, evitando o acúmulo exagerado;
> Preservar os inimigos naturais dos escorpiões, especialmente aves de hábitos noturnos (corujas, joão-bobo, etc.), pequenos macacos, quati, lagartos, sapos e gansos (**galinhas não são eficazes agentes controladores de escorpiões**);
> Evitar queimadas em terrenos baldios, pois desalojam os escorpiões;
> Remover folhagens, arbustos e trepadeiras junto às paredes externas e muros;
> Manter fossas sépticas bem vedadas, para evitar a passagem de baratas e escorpiões;
> Rebocar paredes externas e muros para que não apresentem vãos ou frestas.
>
> Na área interna
> Rebocar paredes para que não apresentem vãos ou frestas;
> Vedar soleiras de portas com rolos de areia ou rodos de borracha;
> Reparar rodapés soltos e colocar telas nas janelas;

> Telar as aberturas dos ralos, pias ou tanques;
> Telar aberturas de ventilação de porões e manter assoalhos calafetados;
> Manter todos os pontos de energia e telefone devidamente vedados. (Grifamos)

Ainda de acordo com a referida publicação do Ministério da Saúde, o efetivo controle da incidência de escorpiões em áreas urbanas é medida que exige ação coordenada de vários órgãos municipais e conscientização da população para enfrentamento do problema. Confira-se:

> Portanto, os estados e **municípios devem promover a organização de um programa de controle dos animais peçonhentos de importância em saúde**, definindo as atribuições e responsabilidades dos setores que compreendem a vigilância em saúde, juntamente com o serviço de controle de zoonoses, núcleos de entomologia e outros centros de referência em animais peçonhentos.
>
> **A sensibilização de autoridades e gestores de saúde para a implementação de parcerias entre órgãos ligados à limpeza urbana, ao saneamento, às obras públicas e à educação, é imprescindível para a implementação das medidas de controle.** Aliado a isso, ações continuadas de educação ambiental e em saúde garantem a perenidade das mudanças geradas a partir das medidas de controle, de maneira que estas sejam incorporadas no dia-a-dia da população. (Grifamos) - Op. Cit. pág. 24-25.

Nesse sentido, forçoso é concluir que a exceção que se pretende criar à proibição genérica de criação de galinhas nas edificações urbanas é medida que não só viola a isonomia de tratamento ante a ausência de justificativa para conferir tratamento distinto, tal como acertadamente alertado no parecer anexo à consulta, como também não passa no teste da proporcionalidade, visto que a medida é ineficaz para o fim almejado e a criação desses animais em áreas urbanas provoca risco à saúde pública, não só em face das inúmeras doenças que tais aves podem transmitir, como também em virtude do fato que a criação da espécie, mesmo em terrenos limpos, propicia um habitat ideal para a proliferação do mosquito transmissor da leishmaniose. (Disponível em: https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2004-12-28/criacao-de-porcos-e-galinhas-facilita-transmissao-de-leishmaniose. Acesso em: 13 out. 2021.).

Em suma, a medida veiculada na propositura submetida a exame é ineficaz e representa risco à saúde pública, razões pelas quais forçoso é concluir que se afigura de todo inconstitucional por violação ao princípio da proporcionalidade.

Parecer

Comprovação dos requisitos de acesso a cargos públicos

Priscila Oquioni Souto*

Ementa

SM - Servidor Público. Cargo comissionado. Requisitos de acesso. Exigência de ensino superior. Impossibilidade de apresentação de diploma por ato da instituição de ensino. Substituição pela certidão de conclusão de curso. Possibilidade. STJ/REsp 1.557.756. Considerações.

Consulta

Relata o consulente que os cargos em comissão da Casa Legislativa possuem como requisitos de acesso a exigência de nível superior completo.

Ainda conforme os relatos do consulente, alguns ocupantes de cargos comissionados apresentaram certidão de conclusão de curso, porém, não apresentaram o respectivo diploma por ato exclusivo das entidades de ensino. Algumas dessas faculdades sequer existem mais.

Em sendo assim, indaga o consulente acerca da forma escorreita de se proceder.

A consulta não veio documentada.

Parecer

Inicialmente, para o escorreito deslinde da questão suscitada, há de se considerar que, no que tange ao acesso aos cargos públicos, o art. 37, I, da Lei Maior determina que os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei.

Em cotejo, os cargos em comissão, assim declarados em lei, são providos por servidores integrantes ou estranhos aos quadros municipais, designados para o desempenho de atribuições de direção, chefia ou assessoramento. Caracterizam-se pela livre nomeação e exoneração de seus ocupantes.

Acerca do tema, cabe a transcrição do inciso V do art. 37 da Lei Maior:

> art. 37: (...)
> V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

Em prosseguimento, a lei que cria o cargo deve prever suas atribuições, a retribuição pecuniária, bem como os requisitos de acesso, sendo que estes últimos devem ser consetâneos com as atribuições a serem desempenhadas, sob pena de inconstitucionalidade da norma. Vejamos:

* ***Priscila Oquioni Souto:*** *Advogada e Assessora Jurídica*
Endereço eletrônico: *priscila.oquioni@ibam.org.br*

> Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Complementar n° 1.800, de 8 de março de 2005 - Criação de cargos de provimento em comissão, destinados, muitos deles, a funções burocráticas ou técnicas de caráter permanente - Inadmissibilidade - Dispositivo, ademais, que deixou de descrever as atribuições e responsabilidades de cada um dos cargos, impossibilitando a verificação de que foram criados exclusivamente para os casos constitucionalmente permitidos (direção, chefia e assessoramento) - Violação dos artigos 5°, § 1º, 111, 115, I e II e 144 da Constituição do Estado de São Paulo - Ação procedente (ADIN nº 152.958-0/6, j. 4/03/2009, rel. Des. Debatin Cardoso).

Uma vez que os cargos em comissão envolvem as funções de assessoramento, direção e chefia, o mais comum é que dentre seus requisitos de acesso se encontre a exigência de nível superior, o qual, via de regra, é comprovado por intermédio da apresentação do diploma.

Não obstante, o STJ já decidiu que mesmo exigido pelo edital do concurso, a falta de diploma não pode impedir a posse, "se por outros documentos idôneos se comprove a conclusão do curso superior, mesmo que pendente alguma formalidade para a expedição do diploma". Vejamos:

> ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. CONCURSO PÚBLICO PARA O CARGO DE PROFESSOR. IMPEDIMENTO A POSSE POR NÃO APRESENTAÇÃO DE DIPLOMA DE CURSO SUPERIOR. CERTIDÃO DE CONCLUSÃO DA GRADE DE DISCIPLINAS CURRICULARES, E OUTROS DOCUMENTOS IDÔNEOS COMPROVAM A ESCOLARIDADE NECESSÁRIA A ASSUNÇÃO NO CARGO PÚBLICO. ACÓRDÃO DEVIDAMENTE FUNDAMENTADO, SEM OFENSA AO ART. 535 DO CPC. RECURSO ESPECIAL DO IFSE A QUE SE NEGA SEGUIMENTO. (STJ. REsp nº 1557756/SE. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Pub: 18/12/2015).

Desta forma, mormente se considerarmos que a impossibilidade de apresentação do diploma não pode ser atribuída ao servidor, bem como que o Ministério Público com atribuição já está adotando as medidas cabíveis, **se foram apresentados outros documentos idôneos para a comprovação do requisito de acesso**, não pode a Casa Legislativa exonerar os servidores por este motivo.

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

PARECERES JURÍDICOS

- Contratos Administrativos;
- Gestão Ambiental;
- Licitações;
- Política Urbana;
- Previdência;
- Processo Legislativo;
- Serviços Públicos;
- Servidores Públicos;
- Tributação;
- Entre outros.

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

Acesse aqui

Parecer

Cancelamento de restos a pagar

Marcos Roberto Pinto*

Ementa

CT – Contabilidade. Restos a Pagar. Cancelamento de Restos a Pagar. Registros Contábeis decorrentes de Cancelamento de Restos a Pagar.

Consulta

Na condição de afiliados desse Instituto, temos a grata satisfação de formalizar a presente consulta a qual se encaminha nos seguintes termos:

A - O município mantém escriturado em Balanço, na conta Restos a Pagar de Exercícios Anteriores, expressivos valores que terminam por impactar negativamente no Balanço Patrimonial e como tal suscetíveis de reiterados apontamentos por parte do E. Tribunal de Contas.

B - No bojo desses importes de Restos a Pagar, encontram-se escriturados aqueles denominados " Não Processados" e "Liquidados" com esses últimos tendo parte sido atingidos pela prescrição quinquenal e, portanto, deverão ser estornados.

C - Porém, no tocante aos sobreditos Restos a Pagar Liquidados, seus credores interpuseram as respectivas ações de cobrança judicial, cujo resultado, por óbvio terão seus desfechos a depender de sentenças a serem prolatadas, favoráveis ou não e se condenarem a Fazenda Pública, ulteriormente deverão ser lançadas em orçamento futuro a serem pagas a título de Sentenças Judiciais, categoria de despesa 4.6.90.71.

D - Ocorre que, uma vez estando tais valores sub judice eis que questionados judicialmente, tem-se que esses eventuais créditos figurariam com a denominação de Passivo Contingente que, assim se define passivo contingente é aquele que não satisfaz nenhum dos critérios de reconhecimento nas demonstrações contábeis. Ou seja, são obrigações possíveis, que ainda podem – ou não – ser confirmadas. Isso faz com que a saída de recursos para liquidar com essa obrigação não seja provável".

No caso vertente, a teor do texto supra reproduzido, sendo obrigações que podem ou não ser confirmadas, em tese, tais recursos podem ter obrigação improvável.

E - Diante disso, pode a contadoria municipal excluir mediante decreto tais valores que se encontram sub judice na conta "Restos a Pagar Liquidado" eis que se condenada, deverá inscreve-los na rubrica Sentenças Judiciais, após 1 º de julho do ano subsequente?

Parecer

Inicialmente, para contextualizar, destacamos que o objeto da consulta é diretamente relacionado à gestão e execução do Orçamento Municipal, sendo tal matéria regida pelos termos da **Lei 4.320** que, desde 1964, "estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal", que também dispõe sobre o tratamento a ser implementado às de dotações orçamentá-

* ***Marcos Roberto Pinto:*** *Advogado e Consultor técnico do IBAM.*

Endereço eletrônico: *marcos.contuff@gmail.com*

rias empenhadas e não pagas num determinado exercício, o que denomina de Restos a Pagar.

Os Restos a Pagar caracterizam-se como despesas orçamentárias empenhadas e não pagas, até 31 de dezembro, sendo os mesmos classificados **como processados (despesas às quais comprovadamente, documentalmente, tenham cumprido o seu fato gerador) e não processados (aquelas que ainda não atingiram o estágio das despesas processadas - liquidadas)**, sendo então, certamente, compromissos financeiros exigíveis, que compõem o passivo das instituições.

Ao tratar das orientações acerca dos registros contábeis decorrentes de possíveis cancelamentos de Restos a Pagar, processados ou não, o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), esclarece que o controle contábil a ser realizado sobre os registros dos Restos a Pagar, deve ocorrer em contas contábeis nas quais "constarão as informações de inscrição, execução (liquidação e pagamento) e cancelamento". Devemos também destacar que, de acordo com o mesmo manual, sempre deverá ocorrer o "tratamento específico para o encerramento, transferência e abertura de saldos entre o exercício financeiro que se encerra e o que inicia".

Cabe aqui esclarecer que, de acordo com o MCASP (7ª edição, página 55), o Cancelamento de Despesas Inscritas em Restos a Pagar, consiste na:

> baixa da obrigação constituída em exercícios anteriores, portanto, trata-se de restabelecimento de saldo de disponibilidade comprometida, originária de receitas arrecadadas em exercícios anteriores e não de uma nova receita a ser registrada. O cancelamento de restos a pagar não se confunde com o recebimento de recursos provenientes do ressarcimento ou da restituição de despesas pagas em exercícios anteriores que devem ser reconhecidos como receita orçamentária do exercício.

O cancelamento de restos a pagar, sejam eles processados ou não processados (em liquidação), deve ser criterioso e extremamente bem fundamentado pela Administração, considerando-se sempre a legislação pertinente. Isso porque, nessas circunstâncias, o fornecedor de bens/serviços já cumpriu com a obrigação, restando então o reconhecimento da obrigação por parte da Administração (restos a pagar não processados – em liquidação) ou o próprio pagamento (restos a pagar processados). A respeito desse tema, vejam o que nos diz o MCASP (7ª edição, páginas 126):

> O cancelamento das despesas empenhadas em liquidação deve ser criterioso, tendo em vista que o fornecedor de bens/serviços cumpriu com a obrigação de fazer e a Administração está em fase de avaliação da prestação do serviço ou entrega do material. Tal cancelamento pode gerar a devolução do material recebido, indenização ou não dos serviços já realizados, observada a legislação pertinente.
>
> No caso das despesas orçamentárias inscritas em restos a pagar processados, verifica-se na execução o cumprimento dos estágios de empenho e liquidação, restando pendente apenas o pagamento. **Neste caso, em geral, não podem ser cancelados, tendo em vista que o fornecedor de bens ou serviços satisfez a obrigação de fazer e a Administração conferiu essa obrigação.** Portanto, não poderá deixar de exercer a obrigação de pagar, **salvo motivo previsto na legislação pertinente.**

Fica claro então a existência de diversos fatores condicionantes para a viabilização de cancelamentos de RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (despesas em liquidação), também não restam dúvidas que, em termos gerais, não há possibilidade de realização de cancelamento nos casos de RESTOS A PAGAR PROCESSADOS, mas mesmo nestes casos os instrumentos orientadores deixam em aberto a possibilidade de ocorrência de **raros motivos previstos na legislação pertinente, como por exemplo na ocorrência da prescrição quinquenal**.

Tentando esclarecer e dar algum tipo de suporte, às administrações, em possíveis processos de CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR, al-

gumas cortes de contas nos apresentam Instruções Normativas, que nos oferecem subsídios para o tratamento adequado aos casos legitimados pela legislação pertinente. Nestes termos apresentamos a Instrução Câmera nº 001/2016 – 1ªC, do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, que nos instrui da seguinte forma:

> É possível proceder o cancelamento dos débitos inscritos em restos a pagar processados e não processados, desde que os Gestores Públicos adotem os seguintes procedimentos:
> 1. O Poder Executivo deverá editar Decreto, devidamente publicado na imprensa oficial, sobre os procedimentos administrativos de cancelamento dos referidos débitos, de modo a evitar eventuais danos ao erário, obedecendo o quanto disposto nesta Instrução;
> 2. Instaurado o Processo Administrativo, a Autoridade Competente deverá notificar os credores acerca dos débitos a serem cancelados, mediante AR e publicação na imprensa oficial e em jornal de grande circulação, de forma a assegurar-lhes o contraditório e a ampla defesa;
> 3. Constituir Comissão Processante para elaboração de Relatório Final, que deverá ser ratificado por atos do Procurador do Município e da Autoridade Competente;
> 4. O Processo Administrativo deverá conter declaração expressa dos credores, com firma reconhecida, de que não há pendências pecuniárias junto ao Órgão Público. Tratando-se de pessoa jurídica, deverá apresentar contrato social autenticado, comprovando que o credor é o representante legal da empresa;
> 5. Obter junto ao Foro local, certidão onde declare expressamente a inexistência de ações judiciais acerca dos débitos aqui tratados;
> 6. Elaborar Relação dos Restos a Pagar a serem cancelados, acompanhada dos eventuais processos licitatórios, contratos administrativos e notas de empenhos correspondentes;

Considerando presentes as condicionantes para a viabilização de cancelamentos de RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (despesas em liquidação), também a devida presença dos aspectos que suportam as raras possibilidades de realização de cancelamento nos casos de RESTOS A PAGAR PROCESSADOS, destacando que este parecer limita-se a esclarecer os aspectos relacionados à realização dos registros contábeis decorrentes da operação descrita na consulta, nos subsidiamos no teor do capítulo 4.7 do MCASP (que trata dos registros de Restos a Pagar), para apresentar a seguinte orientação:

> O cancelamento de despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar deve observar rotinas específicas quanto às informações de natureza patrimonial, orçamentária e controle. Essa rotina terá tratamento específico, conforme o estágio em que a despesa se encontrar, podendo estar pendente de liquidação ("a liquidar" ou "em liquidação") ou liquidado. **Os lançamentos em contas de natureza de informação patrimonial dependerão de informações quanto à pertinência da obrigação**, portanto, não serão tratados neste capítulo. Nos casos em que houver obrigação a pagar, como já houve autorização orçamentária, o atributo do superávit financeiro é "F". Assim, no cancelamento de restos a pagar, deve-se alterar o atributo financeiro "F" para atributo "P".

Assim, de acordo com as orientações do MCASP, os registros contábeis, decorrentes de possíveis cancelamentos de Restos a Pagar, devem ser os seguintes:

Registro do cancelamento de RPNP a liquidar:
Natureza da informação: orçamentária
D 6.3.1.1.x.xx.xx RP não processados a liquidar
C 6.3.1.9.x.xx.xx RP não processados cancelados
Natureza da informação: controle
D 8.2.1.1.2.xx.xx DDR comprometida por empenho
C 8.2.1.1.1.xx.xx Disponibilidade por destinação de recursos

Registro do cancelamento de RPNP em liquidação:
Natureza da informação: patrimonial
D 2.1.x.x.x.xx.xx Passivo circulante (F)

C 2.1.x.x.x.xx.xx Passivo circulante (P)
Natureza da informação: orçamentária
D 6.3.1.2.x.xx.xx RP não processados em liquidação
C 6.3.1.9.x.xx.xx RP não processados cancelados
Natureza da informação: controle
D 8.2.1.1.2.xx.xx DDR comprometida por empenhos
C 8.2.1.1.1.xx.xx Disponibilidade por destinação de recursos

Registro do cancelamento de RPP a pagar:
Natureza da informação: patrimonial
D 2.1.x.x.x.xx.xx Passivo circulante (F)
C 2.1.x.x.x.xx.xx Passivo circulante (P)
Natureza da informação: orçamentária
D 6.3.2.1.x.xx.xx RP processados a pagar
C 6.3.2.9.x.xx.xx RP processados cancelados
Natureza da informação: controle
D 8.2.1.1.3.xx.xx DDR comprometida por liquidação e entradas compensatórias
C 8.2.1.1.1.xx.xx Disponibilidade por destinação de recursos

Nota-se que, no tratamento dos Restos a Pagar Processados, as orientações do MCASP limitam-se a apresentar os registros necessários para a mudança de atributo da conta do Passivo, saindo do Passivo Financeiro e entrando no Passivo Permanente. A classificação do ativo e do passivo em financeiro e permanente permite a apuração do superávit financeiro no Balanço Patrimonial (BP) de acordo com a Lei nº 4.320/1964, que assim dispõe:

> Art. 43 [...] § 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.
> Art. 105 [...] § 1º O Ativo Financeiro compreenderá os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários. § 2º O Ativo Permanente compreenderá os bens, créditos e valores, cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa. § 3º O Passivo Financeiro compreenderá as dívidas fundadas e outras cujo pagamento independa de autorização orçamentária. § 4º O Passivo Permanente compreenderá as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate.

Dessa forma, com a substituição dos atributos da conta do Passivo (de Financeiro, para Permanente), temos o impacto direto na apuração do resultado financeiro. Com vistas a baixa definitiva da Obrigação a Pagar, que passam a ser registradas no Passivo Permanente, indubitavelmente há a necessidade de comprovação da pertinência e da existência dos condicionantes para a viabilização dos cancelamentos. Nesses casos, a baixa da obrigação se dará por meio de registros em contas contábeis de natureza Patrimonial, com registros de DÉBITOS nas contas de Passivo e CRÉDITOS em conta próprio de VARIAÇÃO PATRIMONIAL AUMENTATIVA. Complementando a consulta apresentada, tem-se que em circunstâncias em que existam questionamentos judiciais, acerca da pertinência do cancelamento de obrigações presentes decorrentes de eventos passados, os registros contábeis dependeram do julgamento da Gestão, podendo demandar o registro uma obrigação possível (de probabilidade não remota de concretização) em conta de PASSIVO CONTINGENTE.

Pelo exposto concluímos objetivamente que, desde que atendidas as determinações legais, é possível e necessário a realização de registros contábeis dos cancelamentos de Restos a Pagar. Para tanto, sob o ponto de vista da realização de registros contábeis fidedignos, sempre será necessária a realização dos registros com a utilização das contas contábeis listadas no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), atendendo às orientações do MCASP, o que possibilita a disponibilização de informações verdadeiramente úteis para os seus diversos usuários.

Parecer

Devolução das sobras dos duodécimos ao Executivo e a Emenda 109

Júlia Alexim Nunes da Silva*

Ementa

FM - Finanças Municipais. Devolução de duodécimos. Alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 109/2021. Considerações.

Consulta

Tendo em vista as alterações promovidas no artigo 168 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 109/2021, Prefeitura Municipal indaga se deve ser editado Decreto ou outro ato normativo que regulamente a devolução de sobras de duodécimos pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo ou se deve o Executivo tão somente descontar os valores não devolvidos das parcelas a serem pagas no próximo exercício.

Parecer

De acordo com o artigo 168, *caput*, da Constituição Federal. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias do Poder Legislativo devem ser entregues pelo Poder Executivo na forma de duodécimos. Como o nome indica, o duodécimo deve ser enviado ao legislativo em 12 parcelas mensais, até o dia 20 de cada mês, ao longo do exercício financeiro.

O repasse de recursos financeiros pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo é uma garantia da independência deste último. As sobras dos duodécimos, porém, devem ser devolvidas ao Executivo a quem caberá decidir como esses recursos serão empregados.

A Emenda Constitucional nº 109/2021 acrescentou §2º ao artigo 168 da Constituição Federal para determinar que as sobras do duodécimo deverão ser devolvidas ao Poder Executivo. A disposição inserida no artigo 168 da Constituição, além disso, determina que, caso os valores não sejam devolvidos, serão descontados das parcelas duodecimais do exercício seguinte. Na sua atual redação, o artigo 168, *caput* e §2º, da Constituição Federal, determina o seguinte:

> Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)
> (...)
> § 2º O saldo financeiro decorrente dos recursos entregues na forma do *caput* deste artigo **deve ser restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo**, ou terá seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte". (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021, grifos nossos).

* ***Júlia Alexim Nunes da Silva:*** *Advogada e Consultora técnica do IBAM.*
Endereço eletrônico: *juliaalexim@gmail.com*

A interpretação literal do dispositivo constitucional nos leva a conclusão de que é dever da Câmara Municipal devolver à Prefeitura os valores não utilizados dos duodécimos recebidos no exercício em que eles são recebidos e que, apenas se a Casa de Leis não cumprir esse dever é que os valores poderão ser descontados, por ato do Poder Executivo, de parcelas pagas no exercício seguinte.

O artigo 168, §2º, da Constituição Federal é norma de eficácia imediata que deve ser respeitada, independentemente da edição de ato normativo que regulamente a devolução dos duodécimos. O dever de devolução dos valores no exercício em que os valores foram recebidos, com efeito, decorre diretamente da Constituição Federal.

A Câmara Municipal é competente para determinar a forma como os valores restantes dos duodécimos serão devolvidos ao longo do exercício a que se referem. Nesse sentido, esclareceu-se no Parecer do IBAM nº 230/2018 o seguinte:

> Ao término do exercício, deverá a Câmara apresentar o balanço de suas contas ao Executivo, de modo a integrar a prestação de contas anual do Município, diante do princípio da unidade do orçamento. Os eventuais saldos de caixa deverão ser devolvidos à Tesouraria da Prefeitura, salvo os valores correspondentes aos restos a pagar, que se referem às despesas empenhadas mas não pagas até 31 de dezembro.
>
> No correr do exercício, os valores que sobejarem do orçamento podem ser devolvidos à Prefeitura ou abatidos das previsões de despesa dos meses seguintes, tudo de modo a que o orçamento seja executado conforme o previsto. Findo o exercício, ocorrerá a prestação de contas e a devolução acima citada. Essa devolução, contudo, pode ser mensal ou em outra periodicidade, se assim entender o Legislativo. Não cabe ao Legislativo, de outra parte, fixar despesas a serem cobertas com o superávit, vez que o seu orçamento terá sido cumprido e o Legislativo não exerce funções relativas à execução de obras e serviços no Município.

A Emenda Constitucional nº 109/2021 não retirou da Câmara Municipal a liberdade para determinar a periodicidade em que as devoluções de recursos não utilizados dos duodécimos serão realizadas. A emenda apenas inseriu na Constituição previsão expressa acerca do dever de devolver os valores, bem como determinou que, caso esse dever não seja cumprido, as quantias poderão ser descontadas das parcelas devidas no exercício seguinte.

O Poder Executivo não pode, portanto, editar Decreto ou qualquer outro ato normativo, determinando como a Câmara irá devolver as sobras de duodécimos ao longo do respectivo exercício. O Poder Executivo pode e deve, porém, editar Decreto que regulamente como as autoridades públicas da Prefeitura deverão realizar os descontos nas parcelas vindouras do exercício subsequente caso o Legislativo não restitua os valores excedentes ao Executivo.

Sobre o tema, destacamos Nota Técnica do Ministério da Economia que estabelece como devem ser considerados os repasses e devoluções da perspectiva da contabilidade pública:

> Os repasses de duodécimos são em essência transferência financeira, já que os valores são consignados na Lei Orçamentária Anual. Sendo assim, não há registros de natureza orçamentária. Entretanto, os registros de natureza patrimonial e de controle devem ocorrer tanto no órgão repassador dos recursos quanto nos órgãos recebedores.
>
> O repasse de duodécimos deve ocorrer por transferência financeira e, portanto, a classificação da fonte de recursos dos valores repassados deve ser mantida pelos órgãos que recebem duodécimos. Dessa forma, será possível apurar o superávit por meio da fonte de recursos, conjugando-se com os registros em contas de natureza de controle, DDR - Disponibilidade por Destinação de Recursos. No que diz respeito aos rendimentos de aplicação financeira desses recursos, estes permanecem

com a mesma vinculação de recursos do duodécimo. (Nota Técnica SEI nº 34054/2021/ME. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:13849. Acesso em: 26 out. 2021).

Recomendamos que o valor não devolvido seja descontado ao longo do exercício seguinte, descontando-se um valor percentual de cada duodécimo, evitando-se, desse modo, meses em que o valor repassado ao Legislativo seja baixo, prejudicando a autonomia deste poder. Assim, ato do Poder Executivo pode determinar que, mensalmente, no momento do repasse do duodécimo, seja indicado o valor a ser repassado e o valor descontado como quantia pertencente ao Poder Executivo. Nesse sentido, exemplifica a já referida Nota Técnica do Ministério da Economia o seguinte:

> Não havendo a utilização da integralidade dos recursos repassados ao Legislativo e não havendo devolução ao Executivo ao final do exercício, poderá ocorrer, no exercício corrente, compensação entre o valor da sobra de caixa não devolvido e o valor que deveria ser repassado a título de duodécimo no anterior.
> 43. Considerando que em 31/12/X1 houve repasse de duodécimo a maior:
> a. Fato gerador da Devolução no Legislativo
> Natureza da informação: patrimonial
> D 3.5.1.2.2.01.xx Outras Transferências - Devolução de Repasse
> C 2.1.8.9.2.xx.xx Saldos Duodécimos a Devolver - Executivo (F) R$ 1.000.
> (Nota Técnica SEI nº 34054/2021/ME. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:13849. Acesso em: 26 out. 2021).

Importante ressaltar que, antes da aprovação da Emenda Constitucional nº 109/2021, o Supremo Tribunal Federal já firmara precedente no sentido de que os valores remanescentes de duodécimos não restituídos ao Tesouro deveriam ser deduzidos de quantias futuras a serem repassadas. Nesse sentido, destacamos trecho de decisão do Ministro do STF Marco Aurélio Mello no MS 34567/MC:

> **O excedente orçamentário, livre e desvinculado de destinação legal específica, uma vez não restituído aos cofres do Tesouro, deveria ter sido deduzido da importância a ser repassada, ao Poder Judiciário, na forma de duodécimos.** Essa é a prática no Executivo federal, consoante consignado pela Secretaria do Tesouro Nacional, em Nota Técnica juntada ao processo. **O saldo mantido com o Poder superavitário é tratado como antecipação de repasse.** (grifos nossos).

A Emenda Constitucional nº 109/2021 inseriu em norma expressa entendimentos que já eram pacíficos na doutrina e sedimentados na jurisprudência acerca do dever do Legislativo de devolução de valores excedentes de duodécimos e da possibilidade de desconto de quantias não devolvidas no exercício anterior de parcelas vindouras a serem pagas no exercício seguinte.

Tendo em vista que o desconto dos valores não devolvidos até o fim de cada exercício já era admitida antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 109/2021, a nova norma constitucional pode ser aplicada de imediato quanto aos valores que deveriam ter sido devolvidos já no exercício de 2020, sem que tal aplicação configure violação ao princípio da segurança jurídica. Sendo assim, caso exista saldo não devolvido referente ao ano de 2020, o Poder Executivo pode e deve descontar dos duodécimos que serão pagos em 2021 os valores que não foram restituídos ao Tesouro pela Câmara Municipal até o final do exercício financeiro de 2020.

Por todo o exposto, concluímos que os valores de duodécimos não utilizados devem ser devolvidos à Prefeitura no mesmo exercício em que os valores foram recebidos, não devendo a Câmara Municipal deixar de realizar as devoluções. Caso, porém, o dever de devolução das quantias seja descumprido, o Poder Executivo deverá, para evitar danos decorrentes, descontar os valores das parcelas pagas no exercício seguinte. Pode e deve o Poder Executivo editar Decreto Municipal que regulamenta a realização desses descontos por autoridades da Prefeitura Municipal.