instituto brasileiro de administração municipal

Edição nº 294

Julho/2018

ISSN 0034-7604

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

- **Os Municípios e a reforma tributária**
- **Iluminação pública, importante serviço público de interesse local**
- **O novo sistema de planejamento da Política de Assistência Social**

- **Pareceres**

– Etiqueta PBE Edifica: um desafio para a promoção de eficiência energética nas edificações públicas municipais

– O transporte privado individual por meio de aplicativos e a observância de princípios constitucionais pelos Municípios na sua regulamentação e fiscalização

– Impossibilidade de negativa de internação a idoso sem acompanhante. Direito legalmente assegurado não pode prejudicar seu titular

Aos Leitores

Novo número da RAM, o 294.

Fechamos o primeiro semestre do ano com duas publicações apresentadas aos leitores e tal fato diz muito das expectativas da equipe do Instituto.

Temos como objetivo manter a RAM com sua periodicidade assegurada e esta não é tarefa corriqueira. Nossos autores são pessoas engajadas em seus campos de atuação, buscando fazer com que teoria e prática estejam sempre em diálogo de forma ativa e, às vezes, não registrada em textos. Há intensas experiências em sala de aula e em trabalhos de campo, e a revista do IBAM é produzida com a perspectiva de buscar fixar metodologias e alternativas de intervenção em artigos que possam ser instrumentos de troca de informação.

Três são os artigos que integram a publicação atual, girando em torno de temas que promovem o debate sobre assuntos que interessam aos gestores públicos e à população dos vários Municípios que acompanham a produção do IBAM.

No primeiro artigo, Bremaeker analisa os efeitos da proposta de reforma tributária em tramitação no Congresso Nacional sobre as finanças municipais. O texto preparado pelo relator, focado em dados globais, não passíveis de territorialização, evidencia que a proposta não atende aos interesses dos Municípios. O artigo ora publicado, então, faz uma leitura crítica do documento apresentado e poderá subsidiar discussões que instrumentalizem os governos locais na busca de suas necessidades para bem implementar políticas públicas.

O segundo artigo - Iluminação pública, importante serviço público de interesse local - de autoria de Carlos Magno Pereira, Luiz Rapini Neto e Roberto Vasques Wood, oferece alternativas para a execução de projetos de modernização sustentáveis do parque de iluminação pública. A atualidade do artigo é significativa, pois tem implicações para a melhoria da relação entre receita e despesa municipais, uma vez que os gastos com iluminação só são superados por aqueles relativos ao pagamento de pessoal.

O terceiro artigo, elaborado por Rosimere de Souza, aborda o novo sistema de planejamento da Política de Assistência Social que, agora, observa a interação com as demais políticas sociais. Traz, também, instrumentos e mecanismos que promovem a integração da Política de Assistência Social com o planejamento governamental em sentido amplo, remetendo, portanto, à subjacente discussão sobre o federalismo brasileiro e à distribuição de competências entre os seus entes.

Quanto aos pareceres, para este número foram selecionadas três consultas que, como sempre, ilustram a gama de temas sobre os quais os Municípios associados ao IBAM trazem suas dúvidas. Dois deles formulam questões também tratadas nos artigos: consumo energético e finanças públicas, aqui em associação com a mobilidade urbana. O terceiro parecer versa sobre o atendimento de saúde ao idoso, sob uma ótica instigante que traz à reflexão os tênues limites da aplicação da lei para garantir direitos.

Tenham uma boa leitura e até o próximo número.

Índice

04 **Os Municípios e a reforma tributária**
François E. J. de Bremaeker

11 **Iluminação pública, importante serviço público de interesse local**
Carlos Magno Pereira, Luiz Rapini Neto, Roberto Vasques Wood

25 **O novo sistema de planejamento da Política de Assistência Social**
Rosimere de Souza

Pareceres

42 Etiqueta PBE Edifica: um desafio para a promoção de eficiência energética nas edificações públicas municipais

45 O transporte privado individual por meio de aplicativos e a observância de princípios constitucionais pelos Municípios na sua regulamentação e fiscalização

52 Impossibilidade de negativa de internação a idoso sem acompanhante. Direito legalmente assegurado não pode prejudicar seu titular

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, Heraldo da Costa Reis, 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

Diagramação e Redação

Ewerton da Silva Antunes, Helouise Melo Costa

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

Os artigos refletem a opinião de seus autores.
É permitida a sua reprodução desde que citada a fonte.

IBAM

Rua Buenos Aires, 19
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

Superintendência Geral
Paulo Timm

Representações

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

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

OS MUNICÍPIOS E A REFORMA TRIBUTÁRIA

François E. J. de Bremaeker*

Resumo: O artigo busca analisar os efeitos da proposta de reforma tributária em tramitação no Congresso Nacional sobre as finanças municipais. O relator da proposta apresentou dados globais que não permitem avaliar os efeitos em nível regional e estadual, o que foi realizado no artigo e que serve de subsídio às discussões entre as entidades municipalistas e os membros do Congresso. A avaliação feita no artigo é de que a proposta não atende aos interesses dos Municípios.

Palavras-chave: Reforma tributária; Finanças municipais; Finanças públicas.

O governo federal pretendia discutir e aprovar em 2017 uma série de reformas estruturais: previdenciária, trabalhista, política e tributária. Comentava-se que, se demorassem a ser aprovadas e se estendessem até 2018, correriam o risco de fracassarem, pois medidas duras não costumam ser tomadas em ano eleitoral.

Aos Municípios, o que interessa mais de perto é a reforma tributária, cuja possibilidade de tramitação sem grandes traumas no ano eleitoral é um fato, uma vez que ela é apresentada como uma reforma político-econômica que atende a anseios da sociedade.

Em fevereiro do ano passado, um importante ministro anunciava que a proposta em processo de elaboração no governo deveria prever um aumento da tributação sobre a renda e os ganhos de capital, e uma redução da tributação sobre o consumo. Segundo ele, a proposta deveria ser encaminhada ao Congresso Nacional no primeiro semestre, mas nada aconteceu ainda.

Em fevereiro, o Portal da Câmara dos Deputados noticiava que o Deputado Luiz Carlos Hauly era o relator de uma proposta de reforma tributária que nortearia os trabalhos de uma Comissão Especial. A proposta se baseia em projeto que tramitava na Casa desde 2015.

Em verdade, o teor da presente proposta não difere muito daquela apresentada pelo próprio relator em 1995.

O objetivo do relatório seria ajudar nos debates da Comissão e nas negociações com os representantes dos governos federal, estaduais e municipais, além de empresários e trabalhadores.

A proposta visaria simplificar o sistema tributário, acabando com sua regressividade (os mais pobres pagarem proporcionalmente mais tributos que os mais ricos), complexidade, burocracia e excesso de renúncias fiscais.

Para facilitar a aprovação do texto, o relator disse que a proposta tem uma regra de ouro: a carga tributária não será reduzida para nenhum ente nos primeiros cinco anos, que ele chamou de "fase de transição". Durante esta fase, seriam discutidos os novos critérios de partilha, que

** François E. J. de Bremaeker - Bacharel em economia e bacharel e licenciado em geografia; Gestor do Observatório de Informações Municipais; Consultor de entidades municipalistas; Membro do Núcleo de Estudos Urbanos da Associação Comercial de São Paulo; Presidente do Conselho Municipal do Ambiente de Paraíba do Sul (RJ).*

Endereço eletônico:bremaeker@gmail.com

entrariam em vigor a partir do sexto ano e seriam aplicados gradualmente por 15 ou 20 anos. Esta é a grande diferença em relação à proposta de 1995.

Segundo o relator, a disputa em torno da partilha da arrecadação foi o maior obstáculo para a aprovação de reformas no passado. De fato, todos os entes governamentais eram a favor da reforma desde que a sua participação fosse ampliada. A sociedade, e aí diga-se o meio empresarial, lutou contra a proposta de reforma. Por isso, hoje, se não se fala na redução da carga tributária, fala-se em mudanças que diminuam o custo das empresas na administração tributária.

O relator propõe a extinção do ICMS (estadual), IPI e Cofins (federais), ISS (municipal) e Salário-Educação (partilhado entre os três entes). Em seu lugar, seriam criados dois impostos: um sobre Valor Agregado (IVA), de competência estadual; e um seletivo, destinado à União, que incidiria sobre energia elétrica, combustíveis, comunicação, minerais, transportes, cigarros, bebidas, veículos, eletroeletrônico, eletrodomésticos, pneus e autopeças.

Além disso, seriam transferidos para os Municípios todos os tributos sobre o patrimônio: IPTU (imóveis urbanos), ITBI (transmissão de imóveis), IPVA (veículos), ITCMD (herança) e ITR (imóveis rurais).

Na prática, as discussões novamente não começam pela construção do pacto federativo, onde se definiriam as responsabilidades de cada ente federado para, posteriormente , efetuar a partilha dos recursos.

E o pior é que não existem simulações detalhadas que deixem bem claro o que realmente se produzirá como resultado esperado para cada um dos entes federados.

Com o objetivo de contribuir com o debate, o Observatório de Informações Municipais produziu dois estudos: um deles analisa a importância do ISS e outro avalia as transferências do ICMS e do FPM, uma vez que não está bem claro como os Municípios seriam compensados com as alterações propostas.

Simulações elaboradas pelo Observatório de Informações Municipais dão conta de que a proposta de reforma tributária é um mau negócio para os Municípios, tanto sob o aspecto quantitativo quanto o qualitativo. São utilizados os dados de 2015 para que sejam comparáveis com as simulações agregadas apresentadas a partir da proposta de reforma tributária.

Em termos quantitativos, o aporte dos outros 50% do IPVA e mais o ITCD nem de longe compensam a perda do ISS. As perdas representam 6,96% da receita orçamentária municipal na Região Sudeste; 5,05% no Norte; 3,85% no Nordeste; 2,52% no Centro-oeste; e 1,59% no Sul. O déficit é da ordem de R$ 28,352 bilhões em valores de 2015.

Simulações dão conta de que a proposta de reforma tributária é um mau negócio para os Municípios.

Em termos qualitativos as perdas podem se elevar mais ainda, uma vez que o IPVA e o ITCD são tributos de difícil administração.

O IPVA apresenta alta rotatividade de propriedade dos veículos e a cobrança depende de complexas tabelas de modelos por ano de fabricação, abrindo a brecha para uma feroz guerra fiscal entre Municípios.

O ITCD, que incide sobre a herança, está sujeito à demora na tramitação dos processos no Judiciário e do controle nos cartórios, inclusive no que diz respeito aos reais valores dos bens.

Quanto à transferência do novo Imposto sobre Valor Agregado em substituição ao ICMS, ainda mais considerando a mudança na forma de cobrança e da exclusão do IPI da base de

cálculo do FPM, igualmente não há nenhuma referência de como se daria a compensação. Nestes casos, os procedimentos seriam mais complexos, uma vez que, como mostram os estudos do Observatório, os valores repassados aos Municípios através do ICMS e do FPM diferem significativamente segundo o porte demográfico e a região.

A importância do ISS

O ISS foi responsável, em 2015, por 54,06% do montante da receita tributária municipal. A importância da participação relativa da receita do ISS em relação à receita tributária situa-se em torno da média nacional para todos os grupos de habitantes, destacando-se o grupo de população superior a cinco milhões de habitantes, cuja participação se eleva a 60,26%.

No que diz respeito à receita per capita do ISS, o seu valor cresce à medida em que aumenta o porte demográfico dos Municípios, sendo que a média nacional é ultrapassada apenas pelo grupo de Municípios com população superior a 200 mil habitantes.

Dos R$ 52,807 bilhões arrecadados em 2015 com o ISS, nada menos que 65,45% do imposto está concentrado na Região Sudeste. A segunda região em importância é a Nordeste, onde foi arrecadado 13,55% de todo o ISS do país, seguindo-se em importância a Região Sul (11,52%) e bem abaixo as Regiões Norte (4,96%) e Centro-oeste (4,52%), observando-se que não são computados os dados referentes a Brasília (Distrito Federal).

As Regiões Norte e Nordeste são as que apresentam maior participação do ISS na arrecadação tributária municipal. Isto se deve ao fato de que a arrecadação dos demais impostos é relativamente baixa, principalmente o IPTU. A Região Sudeste apresenta uma participação muito próxima da média nacional e as demais Regiões apresentam participações abaixo da média nacional. Neste caso, os valores são influenciados pela maior arrecadação do IPTU.

Os 146 Municípios com população superior a 200 mil habitantes representam 2,62% dos Municípios e reúnem 44,93% da população, que se posiciona acima do valor per capita médio nacional e concentra nada menos que 75,59% de toda a arrecadação do ISS.

A compensação pela perda do ISS

Segundo o Observatório de Informações Municipais, as simulações agregadas apresentadas na proposta de reforma tributária, além de não detalharem as recomposições de receita dos Municípios, apresentam números que são diferentes daqueles apresentados através da Consolidação das Contas Públicas, apresentado pela Secretaria do Tesouro Nacional e por estudos elaborados pelo próprio Observatório (dados de 2015).

Quanto à receita tributária municipal, a compensação da perda do ISS pela incorporação do IPVA e ITCD, não atende o objetivo de evitar perda de arrecadação por parte dos Municípios. Isto não acontece em nenhuma região do país e em nenhum estado. A perda em relação à receita orçamentária municipal, como já citado anteriormente, é de 6,96% na Região Sudeste, de 5,05% no Norte, de 3,85% no Nordeste, de 2,52% no Centro-oeste e de 1,59% no Sul.

A distribuição segundo os Estados mostra que as perdas em relação à receita orçamentária acontecem em todos eles:

Perdas em relação à receita orçamentária	Estados
11,01%	Rio de Janeiro
7,68%	São Paulo
6,57%	Espírito Santo
6,01%	Pará
5,93%	Amazonas
5,01%	Sergipe
4,66%	Pernambuco
4,63%	Bahia
4,39%	Amapá
4,07%	Rondônia
4,01%	Maranhão
3,81%	Rio Grande do Norte
3,58%	Mato Grosso
3,29%	Ceará
3,10%	Acre
3,03%	Roraima
2,72%	Paraíba
2,66%	Mato Grosso do Sul
2,25%	Alagoas
2,08%	Santa Catarina
2,02%	Tocantins
1,95%	Paraná
1,88%	Goiás
0,95%	Rio Grande do Sul
0,74%	Minas Gerais

Verifica-se que, ao se efetuar um mínimo de detalhamento dos dados, as "promessas" de neutralidade da reforma e de garantia de manutenção do nível de receita dos entes federados, em especial dos Municípios, não está nem de longe garantida.

Os efeitos sobre as transferências

No que diz respeito ao FPM, transferência que representa a principal fonte de recursos de mais de 80% dos Municípios, principalmente os de menor porte demográfico, em princípio, não há com o que se preocupar.

O que antes representava a transferência de 24,5% do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados passa a ser substituído por um percentual, maior ou menor sobre a nova base de incidência, que resulte em igual valor do FPM anterior, tendo por base o Imposto de Renda e o Imposto Seletivo (percentual de repasse em 2015).

Quanto à transferência do IVA, manter o valor equivalente ao extinto ICMS nos cinco primeiros anos parece problemático, uma vez que parte substancial da base de tributação estaria sendo deslocada para o Imposto Seletivo federal. Pode ser que exista uma compensação federal para os estados que tivessem arrecadação menor, embora não haja uma declaração explícita.

Mas nos anos seguintes, em que passaria a vigorar a regra da incidência do imposto no destino, não há mais garantia de eventuais perdas por parte dos Municípios. A alegação seria que a arrecadação caiu, como poderia ter caído antes. Mas seria apenas o que se pode chamar de "desculpa esfarrapada".

E neste caso, se for comparada a participação da transferência do ICMS (imposto sobre o consumo) com a da distribuição da renda da população, que é fator primordial para a determinação do consumo, a possibilidade de perda existe nas Regiões Norte (0,92%), Centro-oeste (0,84%) e Sul (0,33%). Os ganhos aconteceriam nas Regiões Sudeste (1,23%) e Nordeste (0,86%).

A distribuição da renda da população de cada Município passaria a ter um peso maior na

distribuição do IVA, uma vez que é da sua distribuição que dependerá a capacidade de consumo local.

A distribuição da renda das pessoas e da transferência do ICMS distribuído aos Municípios por estado mostra que, em 13 deles a participação da renda das pessoas é maior e nos outros 13 é menor. Esta distribuição pode influir na futura distribuição do IVA.

No caso dos Municípios, principalmente naqueles chamados de produtores, onde se localizam polos petroquímicos, distritos industriais, usinas hidrelétricas e outros tipos de atividades econômicas, estes perderiam parte substancial da sua transferência, ao se deslocar o eixo da tributação da origem para o destino. É o caso dos Municípios com elevada transferência de ICMS.

Todos os "esforços" empreendidos por estados e Municípios através de guerra fiscal para a atração de atividades econômicas cairia por terra, restando os ônus da concessão de benefícios, principalmente com o IPTU, no caso dos Municípios.

Em termos qualitativos, as perdas podem se elevar ainda mais, uma vez que tanto o IPVA quanto o ITCD são tributos de administração relativamente complexa. Esta é a opinião de fiscais de tributos municipais que já militaram na esfera estadual.

Segundo relatos destes técnicos que trabalharam no setor de arrecadação do IPVA, registra-se uma alta rotatividade na mudança de propriedade dos veículos, sem falar que a cobrança depende de complexas tabelas de modelos por ano de fabricação.

Estas tabelas e as alíquotas poderão variar entre os Municípios, que não necessariamente adotariam as tabelas utilizadas pelos estados, abrindo uma brecha para uma feroz guerra fiscal entre Municípios, o que poderia resultar, também, numa perda de arrecadação através desta sistemática.

Quanto ao ITCD, que incide sobre a herança e doação, está sujeito à demora da tramitação dos processos no Judiciário e do controle nos cartórios, inclusive no que diz respeito aos reais valores dos bens.

Conclusão

As entidades municipalistas e, principalmente, os Municípios que possuem elevadas arrecadações de ISS e de transferência do ICMS, geralmente aqueles de maior porte demográfico, deverão estar atentos à tramitação da proposta de reforma tributária, que parece inocente, mas que pode lhes trazer significativos prejuízos.

Referências Bibliográficas

AMARAL, Luciana. Em reforma, governo estuda tributar mais a renda e menos o consumo, diz Padilha. G1 Economia, Rio de Janeiro, 9 fev. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/em-reforma-governo-estuda-tributar-mais-a-renda-e-menos-o-consumo-diz-padilha.ghtml>. Acesso em: 25 jun. 2018.

BREMAEKER, François E. J. de. A proposta de reforma tributária e os Municípios. Observatório de Informações Municipais, Rio de Janeiro, 13 jun. 2017. Estudos. Disponível em: <http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/5DEF4FB6-D820-9AB0-ABE4060DFCFEA94B13062017044635.pdf&i=3085>. Acesso em: 25 jun. 2018.

_____. O risco dos Municípios com a reforma tributária. Observatório de Informações Municipais, Rio de Janeiro, 19 jun. 2017. Estudos.
Disponível em: <http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/8A33B628-9678-89E8-FB0050CC1EAD17A919062017124240.pdf&i=3088>. Acesso em: 25 jun. 2018.

_____. A importância das principais transferências de recursos para os Municípios – ICMS e FPM. Observatório de Informações Municipais, Rio de Janeiro, 20 mar. 2017. Estudos. Disponível em: <http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/41E2C3C8-944F-6DE5-36B33F3220786DE120032017033133.pdf&i=3075>. Acesso em: 25 jun. 2018.

_____. A importância do ISS para os Municípios. Observatório de Informações Municipais, Rio de Janeiro, 14 mar. 2017. Estudos. Disponível em: < http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/119D75C6-D89E-0784-ADA1E07E2F609DE714032017054331.pdf&i=3073>. Acesso em: 25 jun. 2018.

_____. Subsídios à proposta de reforma tributária: a distribuição da arrecadação do ISS e da transferência do IPVA. Observatório de Informações Municipais, Rio de Janeiro, 15 jun. 2017. Dados Municipais. Disponível em: < http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/B4AB0FED-FCA2-E932-BEE0DE0E8826B86615062017091150.pdf&i=3087>. Acesso em: 25 jun. 2018.

_____. Subsídios à proposta de reforma tributária: a distribuição da renda da população e a transferência do ICMS. Observatório de Informações Municipais, Rio de Janeiro, 15 jun. 2017. Dados Municipais. Disponível em: < http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/B49D8B55-F7B0-7FBD-61F12D7EE-9BA001515062017091021.pdf&i=3086>. Acesso em: 25 jun. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relator apresenta proposta de reforma tributária para nortear debate em Comissão. Agência Câmara Notícias, Brasília, 22 de fev. 2017. Administração Pública. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/523549-RELATOR-APRESENTA-PROPOSTA-DE-REFORMA-TRIBUTARIA-PARA-NORTEAR-DEBATE-EM-COMISSAO.html>. Acesso em: 25 jun. 2018.

_____. Comissão Geral discute proposta de reforma tributária. Agência Câmara Notícias, Brasília, 28 set. 2017. Economia. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/543412-COMISSAO-GERAL-DISCUTE-PROPOSTA-DE-REFORMA-TRIBUTARIA.html>. Acesso em: 25 jun. 2018.

_____. Proposta de reforma tributária é elogiada, mas setor produtivo teme aumento de carga. Agência Câmara Notícias, Brasília, 28 set. 2017. Economia. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/543679-PROPOSTA-DE-REFORMA-TRIBUTARIA-E-ELOGIADA,-MAS-SETOR-PRODUTIVO-TEME-AUMENTO-DE-CARGA.html>. Acesso em: 25 jun. 2018.

OSAKABE, Marcelo. Relator diz que reforma tributária tem convergência maior que outras reformas. O Estado de Minas, Belo Horizonte, 7 ago. 2017. Economia. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/08/07/internas_economia,890034/relator-diz-que-reforma-tributaria-tem-convergencia-maior-que-outras-r.shtml>. Acesso em: 25 jun. 2018.
RODRIGUES, Eduardo; TOMAZELLI, Idiana; CASTRO, Fabrício de. Meirelles: previsão é reforma trabalhista, previdenciária e tributária em seguida. O Estado de Minas, Belo Horizonte, 17 maio 2017. Economia. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/05/17/internas_economia,869636/meirelles-previsao-e-reforma-trabalhista-previdencia-e-tributaria-em.shtml>. Acesso em: 25 jun. 2018.

SALVATI, Paula. Municípios podem perder receita com reforma tributária, diz estudo. Diário Comércio Indústria & Serviços, São Paulo, 25 ago. 2017. Disponível em: <https://www.dci.com.br/economia/municipios-podem-perder-receita-com-reforma-tributaria-diz-estudo-1.506886>. Acesso em: 25 jun. 2018.

SERVIÇOS E SOLUÇÕES PARA A GESTÃO DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA – ISSQN

instituto brasileiro de administração municipal

WebISS

SEDE

Rio de Janeiro
Rua Buenos Aires, 19
CEP 20070-021 • Centro
Rio de Janeiro • RJ
Tel. (21) 2142-9797
ibam@ibam.org.br

REPRESENTAÇÕES

São Paulo
Tel. (11) 5583-3388
ibamsp@ibam.org.br

Santa Catarina
Tel. (47) 3041-6262
ibamsc@ibam.org.br

Saiba mais visitando www.ibam.org.br

Iluminação pública, importante serviço público de interesse local

Carlos Magno Pereira* , Luiz Rapini Neto** e Roberto Vasques Wood***

Resumo: O presente artigo apresenta aspectos da Gestão Energética Municipal levando-se em conta, principalmente, a iluminação pública dos 5.570 Municípios brasileiros, os esforços envolvidos na busca da eficiência energética com suas barreiras e lacunas e ações futuras que permitam a execução de projetos de modernização sustentáveis do parque de iluminação pública.

Palavras-chave: Iluminação Pública; Gestão Energética Municipal; Eficiência Energética; CIP/COSIP.

Introdução - Energia, meio ambiente e eficiência energética

A produção de energia gera impactos no meio ambiente e entre os principais aspectos se identificam: a ocupação do solo, o destino dos resíduos e a geração do efeito estufa. Na ocupação do solo as barragens destinadas à produção de energia hidráulica alagam imensas áreas, muitas vezes produtivas.

Outro impacto relaciona-se àquele proveniente dos resíduos, como o vinhoto, altamente poluente, para a produção do álcool ou os resíduos produzidos na geração nuclear. Quanto à geração do efeito estufa, este se relaciona à emissão de CO2 derivado da queima de combustíveis fósseis.

* Engenheiro de Operação em Eletrônica pela UFRJ/RJ (1969), Mestre em Educação Tecnológica pela Oklahoma State University – Oklahoma/USA (1974). Experiência como gerente de projetos do Ministério de Educação / Banco Mundial. Professor do CEFET/RJ (Professor e Coordenador do Curso de Eletrotécnica – nível técnico 2º grau e do Curso de Pós-Graduação – Mestrado de Educação Tecnológica). Coordenador de Programas de Qualidade Total do CEFET/RJ e demais unidades da Rede Federal de Ensino. Consultor, tendo como principais clientes o SEBRAE/RJ e o Instituto Nacional de Tecnologia (INT). Consultor do IBAM e Multiplicador certificado na Metodologia de Elaboração de Planos Municipais de Gestão da Energia Elétrica – PLAMGEs. Conteudista do Curso de Gestão do Sistema de Iluminação Pública (Presencial e EAD) do IBAM. Endereço eletrônico: energiabrasil999@hotmail.com

** Eletricista pela Fundação Educacional de Bauru – atual UNESP Bauru/SP (1976), pós-graduado em Perícias de Engenharia e Avaliações pela UNISANTA – Santos/SP (1998). Profissional com mais de 30 anos de experiência no setor elétrico, atuando em concessionária de distribuição de energia elétrica. Experiência na coordenação de projetos (PROCEL Reluz, Luz na Terra, Luz no Campo e Luz para Todos), eficiência energética e relações institucionais. Consultor do IBAM e Multiplicador certificado na Metodologia de Elaboração de Planos Municipais de Gestão da Energia Elétrica – PLAMGEs. Conteudista do Curso de Gestão do Sistema de Iluminação Pública (Presencial e EAD) do IBAM. Endereço eletrônico: lrapini@terra.com.br

*** Engenheiro Eletricista pela Fundação Educacional de Barretos (1975), pós-graduado em Engenharia de Planejamento de Sistemas de Distribuição, Gerenciamento de Sistemas de Distribuição Engenharia da Qualidade. Possui 34 anos de experiência profissional na área de distribuição de energia no setor elétrico, atuando em projeto, construção, manutenção, comercialização, gestão de serviços técnicos e comerciais. Consultor do IBAM e Multiplicador certificado na Metodologia de Elaboração de Planos Municipais de Gestão da Energia Elétrica – PLAMGEs. Conteudista do Curso de Gestão do Sistema de Iluminação Pública (Presencial e EAD) do IBAM. Endereço eletrônico: rwood@terra.com.br

Importante frisar também que, através dos tempos, a geração de energia e a busca de matérias-primas aniquilaram alguns ecossistemas.

Considerando que o desenvolvimento de um país relaciona-se diretamente com o crescimento econômico, que demanda necessariamente o consumo de energia elétrica, o Brasil é um país em desenvolvimento e seu consumo vem oscilando e acompanhando o Produto Interno Bruto (PIB). Para a retomada do crescimento do PIB, a exigência por energia elétrica será alta. O crescimento da economia e a consequente ascensão das classes menos favorecidas – que passaram a ter acesso à luz elétrica, chuveiro e equipamentos eletroeletrônicos - turbinaram o consumo per capita de eletricidade no Brasil.

Apesar do crescimento, o gasto de energia por habitante no Brasil ainda permanece abaixo da média mundial. O Brasil perde até mesmo para os vizinhos Argentina, Chile, Uruguai e Venezuela.

Neste contexto, a eficiência energética é um grande aliado da sustentabilidade e do retorno ao crescimento do país, pois reduz os investimentos proporcionais ao aumento de demanda.

Apesar dos grandes benefícios que as ações e atitudes voltadas à eficiência energética podem trazer, algumas barreiras ainda impedem a sua disseminação plena. Um grande exemplo são os Municípios que, de maneira geral, não têm controle efetivo sobre o consumo e os gastos de energia elétrica, restringindo-se basicamente a consumir.

Mas esta tendência pode mudar com a adoção de políticas de Gestão Energética Municipal, abrindo, inclusive, a oportunidade para que alguns Municípios, em função de suas características, possam atuar até mesmo como produtores de energia.

Conciliar o aumento da demanda por energia e a preservação do meio ambiente é dever de todos, com a incessante busca pela eficiência energética.

Foto: Josh Klute

Gestão Energética Municipal

A Constituição de 1988 aumentou a responsabilidade dos Municípios. O artigo 30 estabelece as seguintes competências:

"legislar sobre assunto de interesse social, suplementar a legislação federal e estadual no que lhe couber, instituir e arrecadar tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas; criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão os serviços públicos de interesse local e que tenham caráter essencial."

Nestas condições, para a gestão satisfatória do consumo e pagamentos municipais, passa a ser um imperativo o melhor conhecimento possível das condições reais de uso da energia elétrica com o estabelecimento de uma Gestão Energética Municipal (GEM), atuando no levantamento destes dados em prédios públicos, como as instalações das diversas secretarias municipais, iluminação pública e outros consumos. A GEM tem a finalidade de sensibilizar os Municípios por meio dos técnicos municipais para a questão energética e motivar a adoção de uma postura permanen-

te na busca da eficiência energética, através da criação de uma unidade física, a Unidade de Gestão Energética Municipal – UGEM.

Iluminação pública – Titularidade

A titularidade desse serviço público essencial – de interesse predominantemente local – é dos Municípios, conforme estabelecido, ainda que implicitamente, no art. 30, inciso V, da Constituição Federal de 1988 – CF/88:

Art. 30. Compete aos Municípios:

V – Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

De igual forma, o art. 149-A da Constituição, ao prever fonte de recursos específicos para os Municípios custearem o serviço, não deixa dúvidas a respeito de sua titularidade.

Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III.

Definição de iluminação pública

A Resolução Normativa ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) nº 456/2000 define que a iluminação pública é o serviço que tem por objetivo prover de luz ou claridade artificial, no período noturno ou nos escurecimentos diurnos ocasionais. Incluem-se nesse conceito os logradouros públicos que necessitam de iluminação permanente no período diurno. Esse serviço compreende fornecimento de energia elétrica para iluminação de ruas, praças, avenidas, túneis, passagens subterrâneas, jardins, vias, estradas, passarelas, abrigos de usuários de transportes coletivos. Inclui-se à iluminação de monumentos, fachadas, fontes luminosas e obras de arte de valor histórico, cultural ou ambiental, localizados em áreas públicas e definidas. Exclui-se o fornecimento de energia elétrica a qualquer forma de propaganda ou publicidade.

A ANEEL, autarquia vinculada ao Ministério de Minas e Energia, que foi criada para regular o setor elétrico brasileiro, iniciou suas atividades em 1997, tendo como principais atribuições: (i) regular a geração (produção), transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica; (ii) fiscalizar concessões, permissões e os serviços de energia elétrica; (iii) implementar políticas e diretrizes do governo federal relativas à exploração da energia elétrica e ao aproveitamento dos potenciais energéticos; e (iv) estabelecer tarifas, entre outras ações.

Serviço de iluminação pública

Historicamente, a iluminação pública de rua começou baseada em conceitos de segurança individual e da propriedade, e na identificação do cidadão.

Até o século XVIII, não existia iluminação pública. No século XIX, algumas cidades brasileiras passaram a ser iluminadas com lâmpadas de óleo de baleia, tipo de iluminação mantido e custeado por iniciativa particular, sem que houvesse até então qualquer participação dos governantes.

Com a invenção do automóvel, a iluminação pública veio contribuir para a sinalização e orientação do tráfego automobilístico. Em 1883 foi inaugurado, em Campos dos Goytacazes (RJ), o primeiro serviço de iluminação pública municipal da América do Sul.

Consumo de energia elétrica e legislação básica

As cidades estão entre os maiores consumidores de energia elétrica no mundo, respondendo por dois terços de todo o consumo e por mais de 70% das emissões globais de gases de efeito estufa. No ambiente urbano, em geral, as redes de iluminação constituem uma importante fonte de consumo de energia. De fato, no

Brasil, a iluminação pública representa mais de 4% do consumo total de energia do país, e o custo de energia para iluminação pública já representa o segundo maior item orçamentário de grande parte dos Municípios, superado apenas pelos gastos com a folha de pagamento. Portanto, projetos de eficiência energética no setor de iluminação pública tem um papel importante para a redução de emissões de cidade, além de oferecer benefícios para o orçamento municipal.

A energia é gerada nas usinas hidrelétricas, termoelétricas e eólicas, quase sempre distantes dos grandes centros de consumo. Por este motivo, ela percorre grandes distâncias por meio da rede de transmissão, passando por diversas subestações que servem para adequar às necessidades indispensáveis.

A energia elétrica é um insumo caro em qualquer parte do mundo. Instabilidade nos custos e eventuais cortes de energia são sombras que persistem no horizonte energético mundial. Entretanto, para os cenários de risco surgem, também, oportunidades de práticas ou ações eficientes com a utilização de novas tecnologias e aprimoramento da gestão energética. Ultimamente, crises hídricas têm surgido no Brasil, aumentando a parcela de energia elétrica gerada pelas usinas térmicas, agregando altos custos de produção, com consequente aumento nas tarifas, e perspectivas ainda maiores de aumento. Com a vigência da aplicação das bandeiras tarifárias, amarela e vermelha, em função das condições menos favoráveis de geração, elas acarretam aumentos imediatos nas tarifas e, consequentemente, nas contas de energia, significando um maior desembolso. Nas condições favoráveis de geração de energia é aplicada a bandeira verde, não havendo neste caso nenhum aumento na tarifa.

Instabilidade nos custos e eventuais cortes de energia são sombras que persistem no horizonte energético mundial.

Com o risco de escassez de energia para os próximos anos em função do baixo potencial hídrico e os consequentes aumentos na tarifa, o caminho a seguir é a economia e a eficientização de energia em todos os setores de consumo, do residencial ao industrial, passando pelo Poder Público.

Um dos grandes problemas das prefeituras municipais é equilibrar suas contas. As receitas não crescem na mesma proporção das despesas, o que se agrava com o ganho de novas competências, como, por exemplo, a responsabilidade pela manutenção da iluminação pública, em um grande número de Municípios do país.

O custo da energia elétrica é crescente e a segunda maior despesa do Município, sendo a primeira, recursos humanos, pois além da iluminação pública das ruas avenidas, praças e jardins, existe ainda, e não menos importante, o consumo dos prédios públicos, onde estão instaladas as sedes da administração municipal, e os equipamentos de saúde, segurança, ginásio de esportes e outros e, em muitos casos, saneamento.

Nestas condições, o controle e a redução dos gastos com energia elétrica, por meio de medidas como a eficiência energética, são fundamentais e mais, sendo o planejador e organizador do território, o Município pode influenciar neste consumo em função do resultado das escolhas no planejamento urbano, além de ser também o incitador para desenvolver ações estimulando a população e os agentes econômicos a promoverem o uso eficiente de energia elétrica e novas tecnologias concentradas na Gestão Energética Municipal e implementadas por uma Unidade Gestora denominada UGEM.

Uma mudança regulatória teve impacto importante no segmento de iluminação pública

no Brasil nos últimos anos. Em 2013, a ANEEL determinou, através da Resolução Normativa nº 587/2013 que até o final de 2014, todos os ativos de iluminação pública que antes estavam em poder das concessionárias de energia elétrica deveriam ser transferidos para os Municípios, afetando aproximadamente 42% de Municípios brasileiros.

Portanto, desde 01/01/2015, todos os Municípios do país, que ainda não haviam assumido os ativos de IP, passaram a exercer plenamente o direito à titularidade dos serviços, conforme determinado pela Constituição brasileira, bem como a obrigação de gerenciar os ativos.

Para os Municípios que receberam os ativos de IP é indispensável o conhecimento prévio dos documentos legais que fundamentaram a transferência dos ativos ao Poder Público Municipal. O conhecimento dessa fundamentação legal auxilia o gestor municipal a acompanhar a adoção desta responsabilidade e a gestão do sistema de iluminação pública.

No caso do Município, são competências privativas aquelas que se referem ao interesse local, detalhadas na Lei Orgânica Municipal: como os Serviços Públicos que, entre outros, temos limpeza urbana, iluminação pública, transporte coletivo etc.

Isto significou que todos os serviços de operação e manutenção do sistema de IP, bem como o atendimento às solicitações encaminhadas pela população sobre reparos nessa área, não mais foram prestados pelas distribuidoras e considera-se que o Município tenha se organizado para que a população conte com o serviço adequado.

Há aspectos positivos e aspectos negativos que ocorreram a partir do momento em que a Administração Municipal assumiu a responsabilidade de realizar os serviços de operação e manutenção do sistema de IP.

São aspectos positivos: a) redução de até 9% na tarifa de IP; b) projetos de melhoria na IP trazem uma imagem de modernidade e exemplo de eficiência para a população, quando realizados pelo Poder Público Municipal; c) adoção de ações de eficientização no sistema de IP, com resultados claramente percebidos pela população nos Municípios que já implementam os princípios da Gestão Energética Municipal; d) oportunidade de aquisição de equipamentos (lâmpadas e luminárias) eficientes, que possuam a etiqueta INMETRO (Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia) ou Selo PROCEL (Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica), por meio de licitações que exijam melhores níveis de eficiência energética dentro de cada categoria; e e) política de segurança pública poderá atingir melhores resultados a partir da gestão do sistema de IP gerenciado pelo Município.

Foto: Josh Klute

Mas existem aspectos negativos como:

a) aumento dos gastos com a operação e manutenção do sistema de IP; b) possível reajuste ou instituição da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP) para fazer frente aos custos; e c) aumento das obrigações técnicas e de segurança inerentes ao sistema de IP.

Estas mudanças no setor elétrico tiveram reflexos na relação prefeituras municipais –

concessionárias. As empresas do setor elétrico, privatizadas ou mantidas públicas, mas com atuação empresarial, estabelecem uma relação comercial com as prefeituras municipais com as características dos grandes consumidores privados.

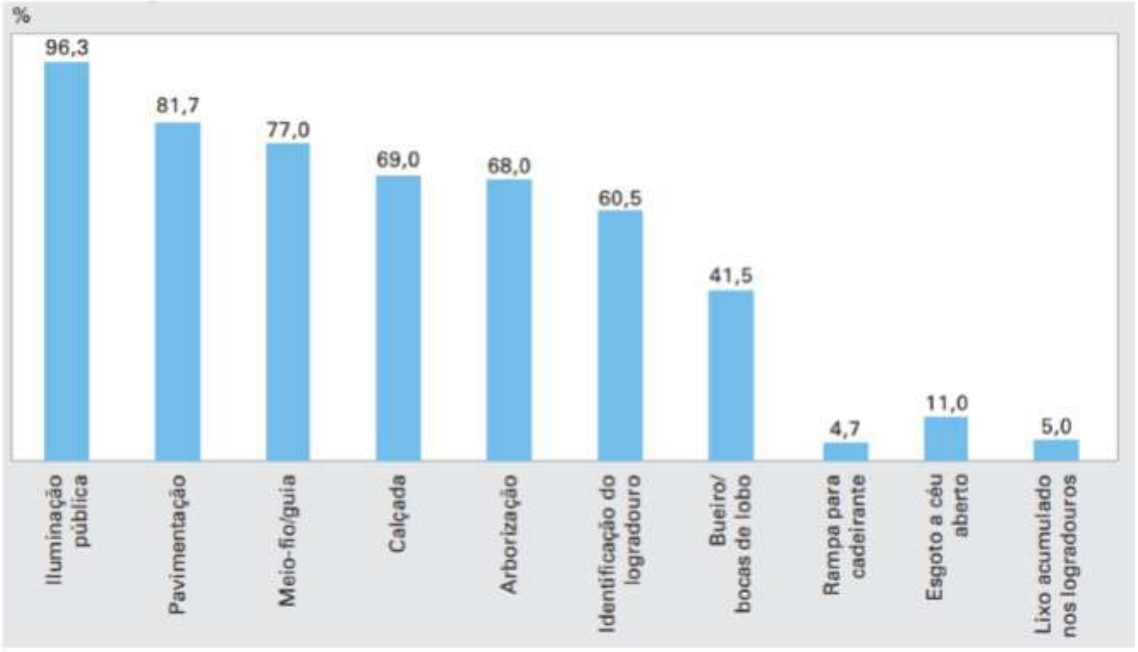
Para gestão satisfatória do consumo, é imperativo o melhor conhecimento possível das condições reais e necessárias de uso da energia elétrica, possibilitando melhor equilíbrio das contas públicas.

Gestão da operação e manutenção do sistema de IP

Estima-se que o setor de iluminação pública no Brasil tenha mais de 18 milhões de pontos de luz, com uma penetração do serviço prestado a cerca de 95,5% dos domicílios do território nacional.

O parque luminotécnico instalado é composto predominantemente de lâmpadas a vapor de sódio de alta pressão e, em menor escala, por lâmpadas a vapor de mercúrio com menor custo de instalação, mas ineficientes em muitos sentidos, principalmente em termos de consumo de energia elétrica, comparados com a tecnologia LED. A tecnologia LED é um componente eletrônico semicondutor, ou seja, um diodo emissor de luz (L.E.D = Light emitter diode), mesma tecnologia utilizada nos chips dos computadores, que tem a propriedade de transformar energia elétrica em luz.

A definição de uma forma de gestão do sistema de IP pela administração municipal requer uma avaliação cuidadosa dos custos – análise econômica e competências necessárias – análise técnica para a implantação e posterior execução dessa gestão. Baseando-se na avaliação das análises econômica e técnica, uma série de fatores determina a forma a ser escolhida pelo Município podendo executar o serviço de IP por meio de órgão da Administração Municipal Centralizada ou Administração Municipal Descentralizada.



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010

Gráfico 1: Percentual de domicílios permanentes urbanos, segundo as características do entorno dos domicílios – 2010

	Brasil	Norte	Nordeste	Sul	Centro-Oeste	Sudeste
Vapor de mercúrio	23,5%	31,3%	20,7%	23,9%	23,0%	24,4%
Vapor de sódio	71,1%	64,5%	68,6%	71,4%	72,2%	72,5%
LEDs	<0,1%	<0,1%	<0,1%	<0,1%	<0,1%	<0,1%
Outras	5,3%	4,2%	10,7%	4,7%	4,9%	3,1%

Tabela 2: Quantidade de lâmpadas no Sistema de Iluminação Pública – Cadastro ELETROBRAS (situação em 2012). Fonte: http://wbg-eficienciaip.com.br/pdfs/1613639_EE_Lighting_Portuguese_Web.pdf

Quando por administração municipal centralizada ou direta, executada por secretaria ou órgão da administração municipal. Quando por administração municipal descentralizada ou indireta, execução por autarquia; fundações empresas públicas; sociedades de economia mista; quando por concessões a terceiros, consórcios e Parceria Público Privado – PPP.

De acordo com a legislação, todos os serviços de iluminação pública devem ser prestados pelas prefeituras municipais, seja de forma direta ou mediante terceirização. Atualmente, muitos Municípios estão terceirizando o serviço de manutenção para o setor privado, sob o regime jurídico estabelecido pela Lei 8.666 ou Pregão (Lei 10.520/01). Segundo uma pesquisa por amostragem realizada pelo Grupo Banco Mundial, mais da metade das cidades brasileiras terceiriza, no todo ou em parte, seus serviços de manutenção, conforme mostra a Figura 1 a seguir.

Uma nova modalidade disponível para as prefeituras municipais é a de outorgar os serviços de iluminação pública por meio de uma concessão administrativa, ou Parceira Público-Privada (PPP) – sob a égide da Lei 11.079/04. Como poder concedente, as prefeituras municipais têm pleno poder para definir o modelo de negócio que melhor lhe convir, desde que amparado na legislação em vigor.

É importante esclarecer que a responsabilidade pela prestação do serviço de iluminação pública é sempre da prefeitura municipal. Isso foi estabelecido no art. 30, inciso V da Constituição.

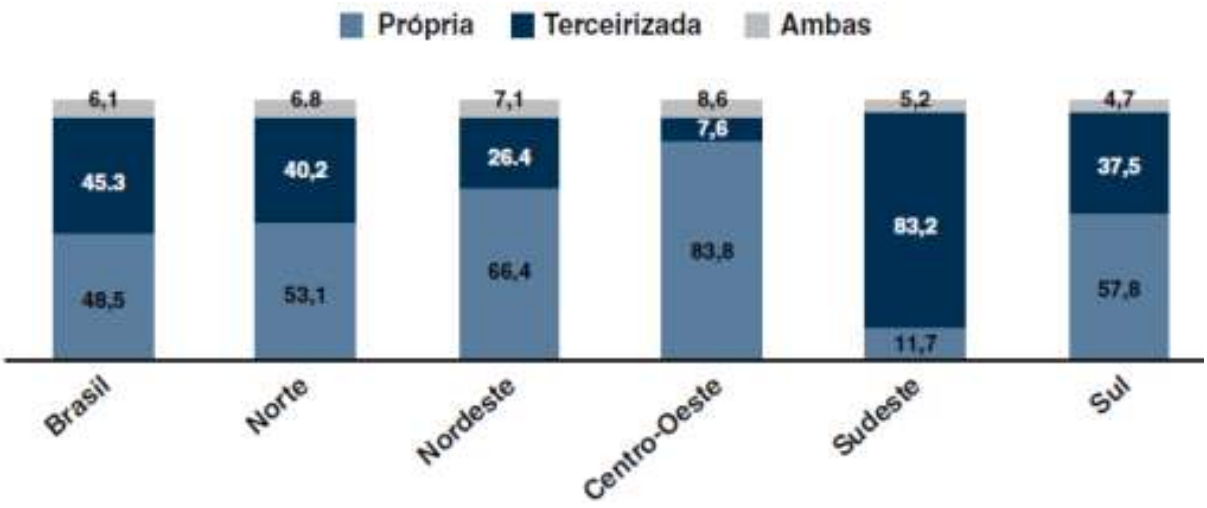


Figura 1: Responsabilidade pela manutenção da iluminação pública, % dos Municípios. Fonte: http://wbg-eficienciaip.com.br/pdfs/1613639_EE_Lighting_Portuguese_Web.pdf

Não resta dúvida quanto à importância da iluminação pública na vida de uma cidade. Ela está diretamente relacionada com a qualidade de vida que o Município oferece aos seus cidadãos.

Independente do estágio no qual a Administração Municipal se encontra em relação à operação e manutenção dos ativos de iluminação pública, é fundamental que se tenha condições ou preparação para responder as seguintes questões:

• Quantos pontos de luz efetivamente existem mensalmente no Município?

• Qual o consumo mensal de energia da iluminação em ruas, avenidas, praças e logradouros?

• Qual o valor do custeio do sistema de iluminação pública?

• Quais as condições dos equipamentos e acessórios da iluminação pública?

• Qual a quantidade e tipo de reclamações mensais dos defeitos apresentados no sistema de IP?

• Quais os recursos necessários para atender as necessidades do sistema?

Descarte dos materiais de IP

Os materiais retirados do sistema de IP, que não puderem ser reaproveitados, devem ser descartados, respeitando as determinações dos órgãos de proteção ambiental.

As lâmpadas utilizadas na iluminação pública, quase na sua totalidade, são lâmpadas de descarga de alta pressão, que contém elementos químicos tóxicos, como o mercúrio, o cádmio e o chumbo, considerados altamente prejudiciais à saúde pública e ao meio ambiente. O mesmo não acontece com as lâmpadas de tecnologia LED, que não possuem em sua composição metais pesados, não tendo necessidade

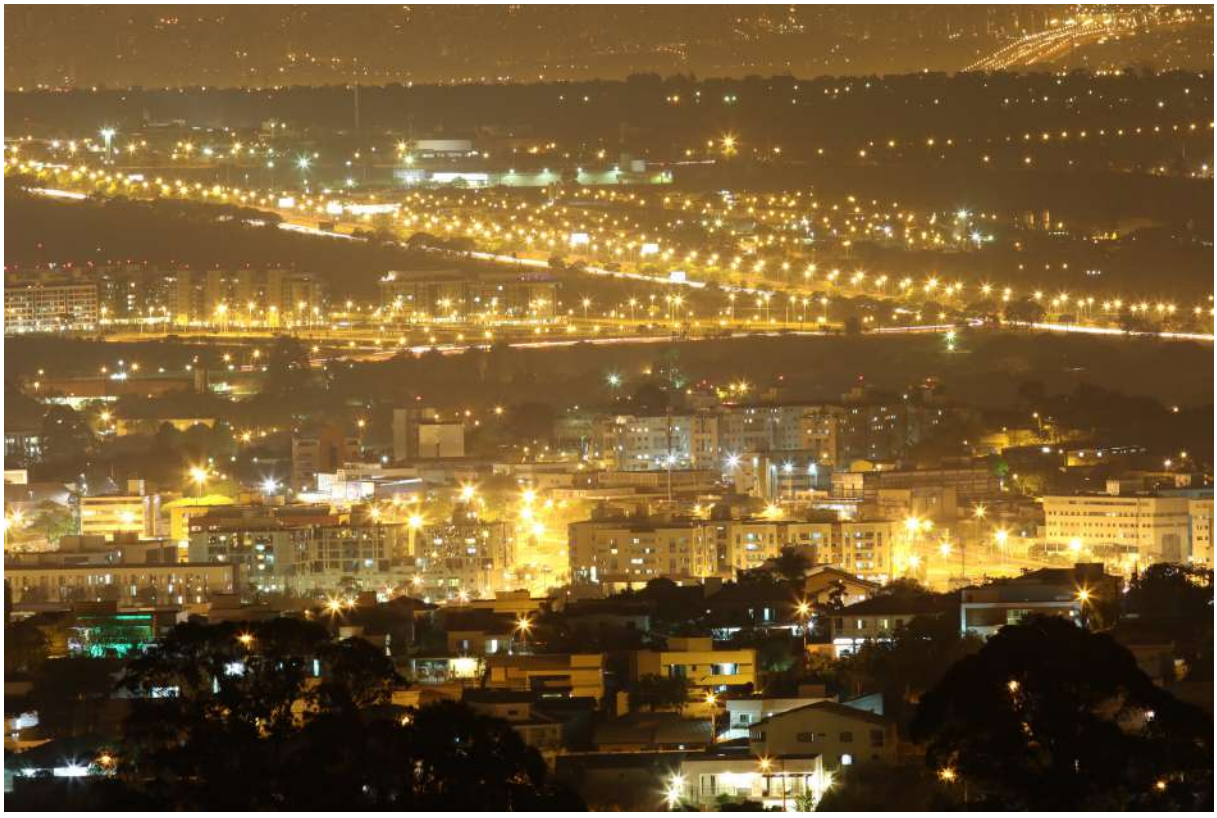


Foto: Agência Brasilia

de um descarte especial.

Como responsável pela prestação desse serviço público, o Município tem que respeitar esses procedimentos específicos, como as recomendações do "Guia de Manuseio, Transporte, Armazenamento e Destinação Final", publicado pelo PROCEL, para destinação das lâmpadas para empresas de reciclagem desse tipo de resíduo.

Recursos financeiros para os serviços de IP (CIP E COSIP)

A Contribuição de Iluminação Pública – CIP ou a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública – COSIP está estabelecida no art. 149-A da Constituição. Ainda segundo a Constituição, a forma de cobrança deve ser estabelecida nas leis municipais. É bastante usual que a cobrança da CIP ou da COSIP seja realizada na fatura de energia elétrica, pois a legislação permite. Questionamentos a respeito da CIP ou da COSIP também devem ser direcionados às prefeituras municipais.

Em dezembro de 2002, uma emenda constitucional facultou a cobrança da contribuição para custeio do serviço de iluminação pública (CIP ou COSIP, doravante denominada COSIP) aos Municípios e Distrito Federal com a finalidade exclusiva de custear os serviços de iluminação pública. Trata-se de um recurso vinculado cujo objetivo é custear o fornecimento de eletricidade, bem como a manutenção, instalação e melhoria dos equipamentos de iluminação pública. Uma pesquisa por amostragem realizada pelo Banco Mundial junto aos Municípios brasileiros mostrou que a maioria deste (81,6%) já cobra a COSIP e, em boa parte dos demais Municípios, um projeto de lei neste sentido já se encontra em processo de tramitação.

A existência da COSIP traz a segurança de que serão gerados recursos para custear o processo de modernização dos sistemas de iluminação pública. Os fluxos da COSIP podem ser usados como garantia em modelos de negócio com financiamento (p.ex., pagamento de empréstimos, contraprestação a ser paga ao concessionário, no caso de uma PPP, etc.).

Modelos de negócio

Em recente estudo "Iluminando Cidades Brasileiras – Modelos de negócio para Eficiência Energética em Iluminação Pública", o Banco Mundial destacou que os Municípios brasileiros possuem alto grau de heterogeneidade, tanto em termos de características socioeconômicas (nível de renda e desenvolvimento) como também físicas e demográficas. Dessa forma, não é possível conceber um modelo de negócio generalizado para projetos de iluminação pública. Assim, o primeiro desafio é agrupar os Municípios em função de suas similaridades para desenvolver soluções mais adaptadas a cada tipo de Município. Esta diversidade dos Municípios brasileiros foi levada em conta no trabalho de agrupamento produzido por este estudo, gerando seis grupos de Municípios com características relativamente homogêneas e identificados oito modelos de negócio.

Uma pesquisa por amostragem realizada pelo Banco Mundial junto aos Municípios brasileiros mostrou que a maioria destes (81,6%) já cobra a COSIP.

A Tabela 3 a seguir apresenta um breve resumo dos modelos de negócios identificados. Observação: Os modelos contemplam possibilidades de modernização do parque de IP com a utilização da tecnologia LED.

Modelo	Breve descrição
M1 – PPP Municipal	Criação de concessionária, à qual o Município outorga uma ampla gama de responsabilidades mediante concessão administrativa para modernização do parque de iluminação pública e para prestar serviços de iluminação pública eficiente.
M2 – Consórcios para PPPs	PPP em consórcio de Municípios, que utiliza o instrumento de PPP a partir de um convênio entre diversos Municípios de um mesmo estado.
M3 – Financiamento Municipal	Emissão de debêntures ou endividamento municipal, que permitiria a Municípios que não queiram ou não tenham capacidade (técnica ou financeira) para contratar PPP financiem os investimentos necessários para a conversão do parque em LEDs.
M4 – Programas de Concessionárias de Energia	Potencialização dos recursos provenientes do pagamento de energia elétrica pelos consumidores, sendo que a concessionária financiaria a compra de LEDs.
M5 – Empresas de Serviço de Energia ESCO (s)	ESCOs buscariam os recursos no mercado e realizariam os investimentos necessários para a modernização nos Municípios; a operação e manutenção continuariam a ser executadas pela prefeitura.
M6 – Consórcio Municipal ou Agente Central de Compras	Criação de consórcios municipais para centralização de compras de LEDs para beneficiar-se de economias de escala no preço dos equipamentos.
M7 – Autofinanciamento	Utilização das receitas pari passu com as despesas e investimentos, ou acumulação de valores para o investimento, ao longo do tempo, sem obtenção de financiamento.
M8 – Transferência de Luminárias	Solução provisória, que consiste no remanejamento de equipamentos usados de vapor de sódio (ou vapor metálico) que serão liberados pela conversão em LEDs, para Municípios que não têm boas perspectivas de converter seu próprio parque para LEDs no futuro próximo.

Fonte: http://wbg-eficienciaip.com.br/pdfs/1613639_EE_Lighting_Portuguese_Web.pdf

Lacunas identificadas e soluções propostas para implementação destes modelos

Algumas barreiras e lacunas impedem o completo desenvolvimento dos modelos e instrumentos propostos. Talvez as mais importantes sejam: insuficiência de capacitação técnica e/ou gestão a nível dos Municípios.

Recomendações entre outras do Banco Mundial como a criação de programa (s) nacionais/estaduais para assistência técnica e criação de ferramentas para avaliação de projetos. O IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal – vem, ao longo dos anos, estabelecendo e aprimorando programas de Capacitação Técnica e Gestão de Iluminação Pública, como sugerido pelo Banco Mundial no relatório "Iluminando Cidades Brasileiras".

Este relatório identificou uma série de desafios e oportunidade relacionados à modernização do setor de iluminação pública no Brasil. O próximo passo é a consulta mais ampla junto a atores públicos e privados, incentivando o diálogo entre as partes, oferecendo elementos aos tomadores de decisões das diversas esferas públicas e privadas para que possam gerar propostas mais concretas, compondo uma agenda efetiva de melhoria do segmento de iluminação pública no Brasil.

Confira o relatório: Iluminando Cidades Brasileiras - Modelos de negócio para Eficiência Energética em Iluminação Pública: http://wbg-eficienciaip.com.br/pdfs/1613639_EE_Lighting_Portuguese_Web.pdf

Futuro: Adoção de novas tecnologias e modelos de negócios

Em 2012, a ONG Internacional The Climate Group realizou estudos em cidades com projetos de iluminação pública com a tecnologia LED. Utilizando o exemplo de 12 cidades, o estudo demonstrou que a tecnologia à base de LEDs atinge níveis de economia energética de 50% a 70%, chegando até 80%, quando combinada com sistemas de gestão e controle inteligentes.

Além das economias de energia e custos de manutenção reduzidos, a iluminação LEDs gerou uma ampla gama de benefícios socioeconômicos, tais como melhorias na qualidade de iluminação, diminuição da insegurança e melhorias nas atividades da economia local. A adoção de sistemas de controle inteligentes permite maior flexibilidade em termos de opções de iluminação, com um foco maior nas pessoas.

A penetração da tecnologia LEDs no Brasil ainda é muito baixa (menor que 0,1% como

Mecanismo	Riscos mitigados	Observação
Garantia do fabricante ou da fábrica	Risco de desempenho técnico	Garantias fornecidas por grandes fabricantes (custo incluído no preço das lâmpadas de LED).
Garantia da seguradora	Risco de desempenho técnico e/ou operacional	Empresas de resseguro: (p. ex. MunichRe) embora o produto ainda nao esteja maduro no mercado.
Seguros de instituições financeiras multilaterais	Risco político	MIGA (Banco Mundial).
Garantia do governo federal para infraestrutura (ABGF)	Riscos não gerenciáveis	Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE), tende a focar em grandes projetos e não atende à maior parte dos municípios.

Fonte: Elaborado pela Pezco a partir de consultas a atores e fontes públicas.

visto da Tabela 2), embora diversas cidades tenham projetos pilotos em andamento para implementar a tecnologia.

Além de ser um item de segurança, a iluminação artificial nas vias interfere nas nossas vidas, sendo uma das interferências a poluição luminosa que ocorre quando a iluminação artificial é usada de forma excessiva e incorreta, e pode-se classificar em três tipos: ofuscamento, luz intrusa e o brilho do céu.

O ofuscamento em vias urbanas geralmente acontece pelo excesso de luz, gerando cegueira momentânea tanto para motoristas como para pedestres, tendo como consequência redução do nível de segurança. Os outros dois tipos acontecem quando o direcionamento das lâmpadas de sódio deixa escapar a luz para onde não devia. A luz intrusa é quando a iluminação vai para um ambiente interno ou para as copas de árvore. Já o brilho do céu é quando as luzes sobre as cidades podem ser vistas até do espaço e se consegue enxergar menos de 1% das estrelas que são visíveis a olho humano: um sinal de que a energia elétrica está sendo desperdiçada para iluminar inutilmente o céu.

As luminárias LED são direcionais para melhorar esse cenário, com um posicionamento correto para iluminar o que realmente importa: as vias.

Avaliação conclusiva

Analisamos os principais aspectos da instalação e desenvolvimento da iluminação pública no Brasil. A sua disponibilidade no entorno de um domicílio constitui elemento importante na qualidade de vida dos moradores e da cidade em geral. A melhoria da iluminação também contribui para ampliar as horas de trabalho em diversas atividades econômicas, como no setor de turismo e de entretenimento.

Foram vistos os vários aspectos legais e os atores envolvidos. A importância da relação com o meio ambiente e o desenvolvimento tecnológico, a correta captação de recursos financeiros, entre outros.

Porém, estes fatores só serão colocados em execução com políticas eficientes e se as equipes envolvidas possuírem capacitação e houver continuidade administrativa. A rotatividade dos recursos humanos envolvidos, por diversos fatores, cria uma descontinuidade não desejada, gerando perdas consideráveis na qualidade e até na realização das diversas fases necessárias à implementação de serviços adequados de iluminação pública.

Referências Bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (BRASIL). Condições gerais de fornecimento de energia elétrica: resolução normativa nº 414/2010: direitos e deveres do consumidor de energia elétrica - atualizada até a REN 499/2012. Brasília: ANAEEL, 2012. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/biblioteca/downloads/livros/REN_414_2010_atual_REN_499_2012.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2018.

_____. Resolução Normativa nº 414/2010 de 9 de setembro de 2010: estabelece as condições gerais de fornecimento de energia elétrica de forma atualizada e consolidada. Brasília: ANAEEL, 2010. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2010414.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2018.

_____. Resolução Normativa nº 418/2010 de 23 de novembro de 2010: retifica a resolução normativa ANEEL no 414, de 2010. Brasília: ANAEEL, 2010. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2010418.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2018.

_____. Resolução Normativa nº 456/2000 de 29 de novembro de 2000: estabelece, de forma atualizada e consolidada, as condições gerais de fornecimento de energia elétrica. Brasília: ANAEEL, 2000. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/res2000456.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2018.

_____. Resolução Normativa nº 479/2012 de 3 de abril de 2012: altera a resolução normativa nº 414, de 9 de setembro de 2010, que estabelece as condições gerais de fornecimento de energia elétrica de forma atualizada e consolidada. Brasília: ANAEEL, 2012. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2012479.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2018.

_____. Banco de Informações de Geração. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/Manuais_banco_de_Informacoes/>. Acesso em: 25 jun. 2018.

BARBOSA, Robson; ALMEIDA, João Gabriel Pereira. Iluminação pública eficiente. 2. ed. rev. e atual. por Luiz Felipe Lacerda Pacheco. Rio de Janeiro: ELETROBRAS; IBAM, 2004. (Guia Técnico PROCEL RELUZ).

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº. 10.295 de 17 de outubro de 2001: dispõe sobre a política nacional de conservação e uso racional de energia e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10295.htm>. Acesso em: 25 jun. 2018.

PEREIRA, Carlos Magno; RAPINI NETO, Luiz; WOOD, Roberto Vasques. Gestão do sistema de iluminação pública: unidade 1 - transferência dos ativos de iluminação pública. Rio de Janeiro: IBAM, 2016. (Programa de Educação a Distância)

_____. Gestão do sistema de iluminação pública: unidade 2 - operação, manutenção e custeio do sistema de iluminação pública. Rio de Janeiro: IBAM, 2016. (Programa de Educação a Distância)

_____. Gestão do sistema de iluminação pública: unidade 3 - eficiência energética, expansão e gestão do sistema de iluminação pública. Rio de Janeiro: IBAM, 2016. (Programa de Educação a Distância)

ELETROBRÁS. PROCEL RELUZ. Descarte de lâmpadas de iluminação pública: guia de manuseio, transporte, armazenamento e destinação final. Rio de Janeiro, 2004. (Manual Prático PROCEL). Disponível em: <http://www.iar.unicamp.br/lab/luz/ld/Arquitetural/manuais/procel_reluz_descarte_de_lampadas_de_iluminacao_publica.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2018.

FÓRUM MODELOS DE NEGÓCIOS PARA EFICIÊNCIA ENERGÉTICA EM ILUMINAÇÃO PÚBLICA, 2016, São Paulo. Relatório iluminando cidades brasileiras: modelos de negócio para eficiência energética em iluminação pública. São Paulo: World Bank Group, 2016. Disponível em: <http://wbg-eficienciaip.com.br/pdfs/1613639_EE_Lighting_Portuguese_Web.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2018.

CONCURSOS PÚBLICOS

Seleção imparcial dos melhores profissionais

O Ibam assessora a realização de centenas de concursos públicos: eventos que mobilizam milhares de candidatos, possibilitando o recrutamento e a seleção de quadros qualificados para compor as equipes de servidores efetivos das administrações direta e indireta dos governos municipais, estaduais e federal

SEDE

Rio de Janeiro
Rua Buenos Aires, 19, Centro
Rio de Janeiro • RJ
Tel. (21) 2142-9797
ibam@ibam.org.br

REPRESENTAÇÕES

São Paulo
Tel. (11) 5583-3388
ibamsp@ibam.org.br

Santa Catarina
Tel. (47) 3041-6262
ibamsc@ibam.org.br

instituto brasileiro de administração municipal

Ibam
Soluções para o Município
há mais de 60 anos.

Saiba mais visitando www.ibam.org.br

O novo sistema de planejamento da Política de Assistência Social

Rosimere de Souza*

Resumo: Este artigo visa examinar aspectos importantes que configuram o novo sistema de planejamento da política de assistência social, levando em consideração a sua posição e as suas funções em relação às demais políticas sociais. Tem-se como objetivo também apresentar alguns instrumentos e mecanismos que viabilizam a sua integração ao sistema de planejamento de governo nas diversas etapas do ciclo de gestão de políticas públicas, com ênfase nos planos de assistência social.

Palavras-chave: Sistema Único de Assistência Social - SUAS; Planejamento; Planos de Assistência Social.

Introdução

O momento atual parece bastante oportuno para discutir o assunto tratado neste artigo, pois nas eleições gerais que acontecerão no Brasil em 2018, os eleitores vão às urnas para escolher seus representantes para os cargos de Presidente da República, Governadores, Senadores, Deputados Federais e Deputados Estaduais/Distrital.

Esses agentes públicos, em cooperação com os representantes da administração pública municipal, participam nas distintas etapas dos ciclos de formulação e gestão de políticas públicas, em todas as áreas, respeitando-se as competências específicas definidas na Constituição Federal.

Uma vez que a prática de planejamento da política de assistência social é bastante recente e que o apoio técnico e/ou financeiro da União e dos Estados aos Municípios ainda é estruturante para as políticas públicas nesta área, torna-se indispensável realçar este tema na agenda política, oferecendo, assim, elementos que possam sensibilizar e fornecer subsídios e meios aos candidatos aos novos cargos eletivos e aos futuros representantes da população para buscar resultados efetivos no cumprimento de seu papel no processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social / SUAS.

Importante evidenciar que a Constituição Federal de 1988 / CF 88 inaugura o reconhecimento da assistência social como uma política pública, integrando o tripé da seguridade social, ao lado das políticas de saúde e previdência social. Conforme o artigo 203 da CF:

> A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
>
> I - A proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
> II - O amparo às crianças e adolescentes ca-

* *Rosimere de Souza - Graduação e mestrado em Serviço Social pela PUC Rio; Coordenação do Programa de Direitos e Cidadania do IBAM. Endereço eletrônico: rosimere@ibam.org.br*

rentes;
III - A promoção da integração ao mercado de trabalho;
IV - A habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
V - A garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Contudo, em que pese o tempo de existência desta determinação constitucional - 30 anos -, ainda há muito que se avançar neste campo, em especial do ponto de vista institucional.

Fonte: Flickr mdscomunicacao

Planejamento e Política de Assistência Social

A organização do sistema de planejamento da política de assistência social, por exemplo, começa a se desenvolver e se estruturar em nível nacional muito recentemente, a partir das disposições sobre os instrumentos de gestão e aprimoramento dos serviços socioassistenciais, programas, projetos e benefícios ofertados - tais como os planos de assistência social, os planos de ação, os pactos, dentre outros, que serão examinados mais adiante -, definidos em documentos normativos aprovados nos últimos vinte e quatro anos, começando pela Lei Orgânica da Assistência Social / LOAS, seguida da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social / NOB SUAS de 2005 e, tendo como marco a aprovação da Norma Operacional Básica de Assistência Social 2012 / NOB SUAS 2012.

Estudos sobre a história da assistência social no Brasil apontam que, até a Constituição de 1988, as ações direcionadas para o atendimento aos seus usuários eram complementares e residuais às demais políticas, característica esta que também se expressava pela falta de prioridade na composição dos orçamentos públicos. Os serviços eram prestados, em sua maioria, por entidades religiosas ou privadas, sem fins lucrativos, cujas equipes muitas vezes eram compostas por pessoal voluntário e o financiamento tinha origem em doações ou repasse de recursos por parte da administração pública.

A ausência de padrões de atendimento, de procedimentos e de um lugar próprio para a assistência social no conjunto das demais políticas públicas produziu, ao longo da história do país, ações e programas centralizados no âmbito federal. Conforme analisa Aldaíza Sposati no livro "A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras", os serviços assistenciais eram prestados como um favor, uma benesse, e não como um direito do cidadão. Com base nesta perspectiva, as ações caracterizavam-se por serem excessivamente tuteladoras e pouco emancipatórias. As necessidades das populações carentes eram supridas sem que todas as providências relativas à sua solução estivessem articuladas intersetorialmente. Esses fatores, dentre outros, contribuíram para a emergência dos bolsões de pobreza e miséria que caracterizam determinadas regiões do país (Norte e Nordeste) há décadas.

A partir do reconhecimento da política de assistência social como uma política pública setorial, com as diretrizes de descentralização po-

lítico-administrativa e a participação e primazia da responsabilidade do Estado, bem como a previsão de implementação de um Sistema Único de Assistência Social - cujas bases estão na NOB SUAS 2005 -, em todo território nacional, o planejamento, nas três esferas de governo, ganha maior importância, considerando-se a autonomia e A competência de cada ente federado e relações de cooperação e complementariedade entre os mesmos para a implementação do sistema.

Com efeito, as mudanças que se sucederam no âmbito do SUAS, exigiram a progressiva substituição de projetos e programas eventuais por um conjunto de equipamentos próprios (que oferecem serviços e benefícios socioassistenciais) e complementares, com ações sistemáticas e contínuas, transparentes, compartilhadas e planejadas.

Com efeito, as mudanças que se sucederam no âmbito do SUAS, exigiram a progressiva substituição de projetos e programas eventuais por um conjunto de equipamentos próprios e complementares, com ações sistemáticas e contínuas, transparentes, compartilhadas e planejadas.

Com esta nova configuração da assistência social, tornaram-se necessárias a estruturação de sistemas territorializados[1] de gestão, planejamento, financiamento e controle social da assistência social e, também, o desenvolvimento de habilidades, de práticas e mudança de cultura por parte dos trabalhadores da área, dos responsáveis pelos setores de planejamento e finanças dos governos, dos próprios usuários e das organizações da sociedade civil. A NOB 2005 consagra também uma nova forma de financiamento das ações por intermédio do repasse de recursos entre os fundos especiais de assistência social - com base em critérios e indicadores específicos -, rompendo com a relação convenial entre os entes federados e as formas discricionárias de distribuição de recursos vigente até então.

Outro fator que contribuiu para o avanço da estruturação e o aprimoramento da política de assistência social foi a consagração, a partir da Constituição Federal de 1988, de um Sistema de Planejamento Governamental, atividade que, a partir de diagnósticos e estudos prospectivos, orienta as escolhas de políticas públicas. Ele precede, condiciona e orienta a ação estatal e é o mecanismo pelo qual o Estado viabiliza o acesso aos bens e serviços considerados direitos sociais aos seus cidadãos, através das políticas públicas, realizando a mediação entre o presente e o futuro. Importante frisar que ele está inserido em todas as etapas do ciclo de gestão de políticas públicas como se poderá analisar durante o texto, no que diz respeito à política de assistência social. O processo do planejamento governamental envolve a elaboração e a execução de importantes instrumentos: o Plano Plurianual / PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias / LDO e a Lei Orçamentária Anual / LOA.

Ainda em relação à conveniência de se discutir este assunto às vésperas das eleições federais e estaduais, destaca-se que todos os governantes brasileiros deverão inserir em suas peças orçamentárias as políticas públicas para a área de Assistência Social, conforme previsto em seus principais instrumentos normativos, a saber, a Política Nacional de Assistência Social / PNAS 2004 e a NOB SUAS 2012. A PNAS determina que o PPA, a LDO e a LOA contemplem a apresentação dos programas e das ações, em coerência com os Planos de Assistência Social, considerando os níveis de complexidade dos serviços, programas, projetos e benefícios, alocando-os como sendo de proteção social básica e proteção social especial de média e/ou de alta

[1] O conceito de território para a política pública de assistência social é central e estruturante, pois leva em conta características comuns a um determinado território as quais orientam a organização dos serviços e unidades de atendimento. É um conceito dinâmico que ultrapassa o conceito geográfico e por vezes administrativo.

complexidade. Portanto, para que as ações de Assistência Social sejam implementadas precisam estar contempladas no PPA, na LDO e na LOA.

Referências para o planejamento da Política Pública de Assistência Social

- Normas e instrumentos

Como já assinalado anteriormente, a LOAS e a NOB SUAS 2012 são os principais instrumentos que abordam o tema do planejamento da política pública de assistência social. Elas tratam da elaboração dos planos nacional, estaduais, distrital e municipais ou mesmo de planos de contingência, planos de monitoramento, planos de ação dos conselhos e servem de orientação para esses processos. Ou seja, reforça que o planejamento é uma prática que deve ser contínua em todos os ciclos de formulação e gestão da política.

As distintas aparições dos termos planejamento e plano na normativa assinalam a importância de se planejar de quatro em quatro anos quando se inicia uma nova gestão do governo, mas também evidenciam o planejamento da localização, da construção e/ou adequação de equipamentos, programas ou serviços, a exemplo do Centro de Referência de Atendimento de Assistência Social / CRAS, do Centro de Referência de Atendimento Especializado de Assistência Social / CREAS, do Programa Bolsa Família / PBF ou do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos / SCFV em determinado território.

Em relação a este assunto, a Lei Orgânica de Assistência Social estabelece o fundamental, ou seja:

> *Art. 10. A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal podem celebrar convênios com entidades e organizações de assistência social, em conformidade com os Planos aprovados pelos respectivos Conselhos.*
> *(...)*

Logomarca SUAS - Fonte: mds.gov

> *Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de: I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; III - Plano de Assistência Social.*

Por sua vez, a NOB SUAS 2012 avança na estruturação do sistema de planejamento da política, vez que apresenta, de forma mais detalhada, os distintos instrumentos que o integram, exigindo assim a mobilização da participação de um conjunto de atores envolvidos na implementação da política de assistência social, bem como o uso de informações e a aplicação de diferentes metodologias de planejamento, pois:

- Define como objetivo do SUAS o reconhecimento das especificidades, iniquidades e desigualdades regionais e municipais no plane-

jamento e execução das ações;

- Estabelece como responsabilidades comuns entre os entes federados: o planejamento e acompanhamento da gestão, organização e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; a instituição do Plano de Assistência Social; a instituição do planejamento contínuo e participativo no âmbito da política de assistência social; a garantia de que a elaboração da peça orçamentária esteja de acordo com os Planos de Assistência Social e compromissos assumidos no Pacto de Aprimoramento do SUAS; a implantação de um sistema de informação, acompanhamento, monitoramento e avaliação para promover o aprimoramento, qualificação e integração contínuos dos serviços da rede socioassistencial, conforme Pacto de Aprimoramento do SUAS e Plano de Assistência Social;

- Estabelece como responsabilidades da União: a elaboração de Plano de Apoio aos Estados e Distrito Federal com pendências e irregularidades junto ao SUAS, para cumprimento do Plano de Providências, reconhecendo ainda o Plano de Assistência Social, de que trata o art. 30 da LOAS, como um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS;

- Estabelece como responsabilidades dos Estados: a elaboração do Plano de Apoio aos Municípios com pendências e irregularidades junto ao SUAS, para cumprimento do Plano de Providências acordado nas respectivas instâncias de pactuação e deliberação; a elaboração e o cumprir o Plano de Providências, no caso de pendências e irregularidades do Estado junto ao SUAS, aprovado no Conselho Estadual/Distrital de Assistência Social / CEAS e pactuado na Comissão Inter gestores Tripartite / CIT e; a instituição do Plano Estadual de Capacitação e Educação Permanente.

- Estabelece como responsabilidades do Distrito Federal: a instituição do Plano de Capacitação e Educação Permanente do Distrito Federal; a elaboração e o cumprimento do Plano de Providências, no caso de pendências e irregularidades junto ao SUAS, aprovado pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal / CASDF e pactuado na CIT.

- Estabelece como responsabilidades dos Municípios: a elaboração e o cumprimento do Plano de Providências, no caso de pendências e irregularidades do Município junto ao SUAS, aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social / CMAS e pactuado na Comissão Inter gestores Bipartite / CIB.

- No que diz respeito especificamente aos Planos de Assistência Social, destaca que é este um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS, cuja responsabilidade pela sua elaboração cabe ao órgão gestor da política que deve submetê-lo à aprovação do conselho de assistência social. Dispõe ainda sobre a composição de sua estrutura destacando 12 itens. Estabelece o período de 4 em 4 anos para a elaboração dos Planos de acordo com os períodos de elaboração do Plano Plurianual – PPA, com ênfase na importância de atualização dos diagnósticos socioterritoriais, parte importante dos Planos, em todas as esferas de governo. Enfatiza a importância do alinhamento entre os Planos e as deliberações das conferências de assistência social para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, as metas nacionais e estaduais pactuadas, as ações articuladas e intersetoriais, as ações de apoio técnico e financeiro à gestão descentralizada do SUAS.

- Quanto aos Pactos de Aprimoramento do SUAS, chama atenção para a necessidade de alinhamento com os Planos de Assistência Social, destacando, entre as suas etapas de formulação, o planejamento para o alcance de metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS para cada quadriênio. Define ainda que sua deliberação é atribuição dos conselhos de assistência social e que os seus indicadores devem ser apurados anualmente a partir das informações prestadas nos sistemas oficiais de informações e sistemas nacionais de estatística

disponibilizado pela União.

- Destaca os Planos de Providência e de Apoio como principais instrumentos de planejamento e acompanhamento técnico e, quando for o caso, financeiro, das ações para a superação de dificuldades dos entes federados na gestão e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, a serem elaborados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e detalha algumas de suas atribuições comuns e específicas.

- Sobre a gestão financeira e orçamentária do sistema único de assistência social, afirma que o orçamento é instrumento da administração pública indispensável para a gestão da política de assistência social e expressa o planejamento financeiro das funções de gestão e da prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais à população usuária. Ele deve estar em consonância com os Planos de Assistência Social e o Plano de Ação para cada ano e orientam o repasse dos recursos dos Blocos de Financiamento da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial, os quais somente devem ser aplicados nas ações e nos serviços a eles relacionados, incluindo as despesas de custeio e de investimento em equipamentos públicos. Ainda sobre o financiamento, afirma a responsabilidade dos Conselhos de Assistência Social na discussão de metas e prioridades orçamentárias, no âmbito do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, podendo, para isso, realizar audiências públicas. Com relação à fiscalização dos fundos de assistência social, chama a atenção para o papel do conselho na aprovação do plano de aplicação dos recursos destinados às ações finalísticas da assistência social e o resultado dessa aplicação;

- Com respeito à Vigilância Socioterritorial, destaca que esta área é fundamental para o aprimoramento do SUAS, posto que se constitui como uma área essencialmente dedicada à gestão da informação, comprometida com o apoio efetivo às atividades de planejamento, gestão, monitoramento, avaliação e execução dos serviços socioassistenciais, imprimindo caráter técnico à tomada de decisão. Esta área deve, por exemplo, fornecer informações que proporcionem o planejamento e a execução das ações de busca ativa que assegurem a oferta de serviços e benefícios às famílias e aos indivíduos mais vulneráveis, superando a atuação pautada exclusivamente pela demanda espontânea; colaborar com o planejamento das atividades pertinentes ao cadastramento e à atualização cadastral do Cadastro Único. Por fim, apresenta a gestão da informação, por meio da integração entre ferramentas tecnológicas, como um componente estratégico para a definição do conteúdo da política e seu planejamento.

- No tocante à gestão do trabalho no sistema único de assistência social, a NOB SUAS 2012 acentua que esta área compreende o planejamento, a organização e a execução das ações relativas à valorização do trabalhador e à estruturação do processo de trabalho institucional, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Entre as ações de valorização do trabalhador constam a instituição e implementação de Plano de Capacitação e Educação Permanente com certificação; a instituição de planos de cargos, carreira e salários (PCCS);

- No que se refere ao controle social do sistema único de assistência social, a NOB SUAS 2012 destaca a importância do planejamento das ações dos conselhos de assistência social e da participação dos conselhos e dos usuários no planejamento local, municipal, estadual, distrital, regional e nacional;

Conclui-se que o sistema de planejamento da política de assistência social compreende um conjunto de instrumentos e arranjos, bem como de agentes públicos e da sociedade civil em seus processos. Tal sistema comporta etapas distintas e temas também diferenciados conforme os campos de atenção da política, a saber, a organização e gestão do sistema de atendimento, e a gestão dos recursos financeiros e do trabalho no âmbito do SUAS. Por fim, prescinde de métodos distintos de formulação

Fonte: Flickr mdscomunicacao

e deve ser acompanhado pelo controle social, a saber, os conselhos de assistência e os usuários.

Os Planos de Assistência Social

Segundo a NOB SUAS 2012 em seu Artigo 18 §2º, a estrutura do plano, dentre outros elementos, é composta basicamente por:

I - diagnóstico socioterritorial;
II - objetivos gerais e específicos;
III - diretrizes e prioridades deliberadas;
IV - ações e estratégias correspondentes para sua implementação;
V - metas estabelecidas;
VI - resultados e impactos esperados;
VII - recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários;
VIII - mecanismos e fontes de financiamento;
IX - cobertura da rede prestadora de serviços;
X - indicadores de monitoramento e avaliação;
XI - espaço temporal de execução.

Cada etapa de elaboração do plano de assistência social é importante, se este processo adotar uma abordagem sistêmica e participativa e não fragmentada, ou puramente cartorial e protocolar, caracterizada pela centralização do processo no gabinete do gestor ou dos técnicos de planejamento e orçamento, descolado das demandas reais e expressadas em territórios com peculiaridades distintas, mesmo dentro de um mesmo município. Reconhece-se, assim, a multiplicidade de contextos marcados por grupos sociais e demandas específicas em razão de sua cultura e formas de sobrevivência, localizadas em contextos geográficos que também determinam tais condições.

SEGURANÇAS AFIANÇADAS	CARACTERÍSTICAS DAS AÇÕES SOCIOASSISTENCIAIS
Acolhida	Provida por meio da oferta pública de espaços e serviços para a realização de proteção social básica e especial, devendo as instalações físicas e a ação profissional conter: a) condições de recepção; b) escuta profissional qualificada; c) informação; d) referência; e) concessão de benefícios; f) aquisições materiais e sociais; g) abordagem em territórios de incidência de situações de risco; h) oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e familiares sob curta, média e longa permanência.
Renda	Operada por meio da concessão de auxílios financeiros e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho.
Convívio ou convivência familiar e comunitária	Exige a oferta pública de rede continuada de serviços que garantam oportunidades e ação profissional para: a) a construção, restauração e o fortalecimento de laços de pertencimento, de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e interesses comuns e societários; b) o exercício capacitador e qualificador de vínculos sociais e de projetos pessoais e sociais de vida em sociedade.
Desenvolvimento de autonomia	Exige ações profissionais e sociais para: a) o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo, da cidadania; b) a conquista de melhores graus de liberdade, respeito à dignidade humana, protagonismo e certeza de proteção social para o cidadão e a cidadã, a família e a sociedade; c) conquista de maior grau de independência pessoal e qualidade, nos laços sociais, para os cidadãos e as cidadãs sob contingências e vicissitudes.
Apoio e auxílio	Quando sob riscos circunstanciais, exige a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia, em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais para as famílias, seus membros e indivíduos.

Quadro 1 - Seguranças afiançadas pelo SUAS.

O diagnóstico socioterritorial

A etapa do diagnóstico socioterritorial é o ponto de partida neste caminho para a elaboração do Plano de Assistência Social. Compreende a realização de atividades de identificação e caracterização das situações de risco e vulnerabilidade social da população, levando em conta múltiplos fatores, e não apenas a renda, como seleção dos possíveis usuários da política.

Aqui vale resgatar quais são as seguranças afiançadas pela política de assistência social, sobre as quais se deve debruçar um estudo sobre as condições reais de vida da população e a estrutura dos serviços ofertados para assegurá-las.

Um bom diagnóstico socioterritorial deve levar em consideração as características dos territórios no que diz respeito, dentre outros aspectos, ao perfil socioeconômico e cultural da população, às situações de vulnerabilidade e risco e à forma como se organizam os equipamentos e os serviços e benefícios em relação às demandas por programas e serviços socioassistenciais, organizados por tipo de proteção social, conforme se pode conferir na sistematização de alguns indicadores para cada dimensão de análise constante do quadro seguinte:

O Brasil dispõe de excelentes bases de dados nas quais se pode encontrar diversas informações para compor o Diagnóstico Socioterritorial. Para começar, é importante consultar os aplicativos do Ministério de Desenvolvimento So-

DIMENSÕES/VARIÁVEIS E INDICADORES	ASPECTOS A SEREM APRESENTADOS
1- Variáveis e indicadores de contexto	Condições gerais de desenvolvimento econômico e social dos Municípios, microrregiões e estados. Devem abordar, de forma sintética, as informações essenciais das seguintes áreas: demografia, educação, saúde, trabalho, infraestrutura urbana, economia e meio ambiente. Devem ocupar até 25% do documento produzido.
2- Variáveis e indicadores de caracterização da demanda potencial para os Serviços e Benefícios da Assistência Social	Apresentar uma referência numérica que possa expressar a demanda potencial ou como dimensionamento do público alvo para cada um dos serviços e benefícios do SUAS em um dado território. Devem considerar todos os Serviços Socioassistenciais Tipificados, os Benefícios Eventuais, o Benefício de Prestação Continuada – BPC e obenefício pago por meio do Programa Bolsa Família.
3- Variáveis e indicadores relativos à estrutura de oferta dos Serviços e Benefícios da Assistência Social	Apresentar, por meio de dados quantitativos, informações sobre: - existência, ou não, de oferta de cada um dos serviços tipificados e benefícios do SUAS em um dado território; - caracterização do volume de oferta e/ou da capacidade instalada; - quando possível, incluir indicadores relativos à qualidade da oferta instalada, e - existência e volume de financiamento federal para os referidos serviços e benefícios.
4- Variáveis e indicadores relativos à estrutura de oferta das demais políticas públicas, exclusivamente no que se refere aos pontos de contato e de complementariedade entre estas e a Assistência Social	Apresentar, por meio de dados numéricos e de dados categóricos, informações sobre: - a existência, ou não, de outras ofertas que, embora não integrem as ações de assistência social, constituem "retaguardas" ou pontos de apoio indispensáveis à dimensão intersetorial da atenção aos usuários da política de assistência. - destacam-se estruturas de ofertas, relacionadas à Justiça, aos serviços de saúde mental, equipes/unidades de Saúde da Família, programas de educação em horário integral, etc.
5- Indicadores que correlacionem demanda e oferta, segundo os Serviços Socioassistenciais Tipificados e, eventualmente, públicos específicos	Apresentar indicadores que permitam analisar, direta ou indiretamente, a cobertura dos serviços e benefícios em um determinado território.

Quadro 2 - Apresentação de dados na elaboração do Diagnóstico Socioterritorial[10]

cial, mais precisamente aqueles produzidos pela Secretaria de Gestão da Informação / SAGI e pela Secretaria Nacional de Assistência Social / SNAS para o monitoramento e a avaliação dos programas, projetos, serviços e benefícios no âmbito do SUAS, conforme destaque a seguir:

• Sistema de Registro Mensal de Atendimentos – Ferramenta da SAGI que dá acesso aos formulários do Registro Mensal de Atendimentos e outras informações sobre vigilância socioassistencial. Obs.: Para acesso à área restrita, é necessário senha e perfil SAA.

• CadSUAS - Sistema de cadastro do SUAS, que comporta todas as informações relativas às prefeituras, ao órgão gestor, ao fundo e ao conselho municipal e a entidades que prestam serviços socioassistenciais. Obs.: Para acesso à área restrita, é necessário senha e perfil SAA.

• Portal do Censo SUAS - Ferramenta da SAGI que permite o acesso ao acompanhamento do desempenho do Censo SUAS por tipo de formulário; aos formulários para preenchimento do Censo SUAS; aos relatórios dos RMAs por estado e município; aos resultados dos indicadores de desenvolvimento do SUAS (IGDSUAS, IDCRAS,

IDCREAS, ID Conselho e das metas do pacto de aprimoramento); às publicações e pesquisas sobre o SUAS; ao TABSUAS - tabulador de microdado; aos manuais do Censo entre outros assuntos.

• Censo SUAS 2017 - Ferramenta da SAGI que permite o acesso ao sistema de preenchimento do Censo SUAS 2017; ao status do Censo – 2017 por estado e município; às informações sobre os Censos de anos anteriores; ao site da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS); à SAGI e ao CadSuas. Obs.: Para acesso à área restrita, é necessário senha e perfil SAA.

• Censo SUAS – Bases e Resultados. Sistema da SNAS de acesso às bases de dados dos resultados do Censo SUAS por tipo de formulário e do RMA.

• Prontuário SUAS – Pagina Inicial - Ferramenta da SNAS de acesso ao prontuário e a todas as informações a ele relacionadas.

• Prontuário Eletrônico do SUAS - Ferramenta que auxilia o trabalho dos profissionais dos CRAS e CREAS no registro dos atendimentos realizados às famílias e aos indivíduos, e que permite qualificar o atendimento social e analisar de forma sistematizada as informações sobre o território e a população atendida. Sua utilização permite manter um histórico dos atendimentos, agilizando assim o trabalho dos profissionais e facilitando a vida dos usuários do SUAS. Obs.: Para acesso à área restrita, é necessário senha e perfil SAA.

• CECAD – Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico - Dados do CADÚnico identificados. Obs.: Para acesso a área restrita, é necessário senha e perfil SAA ou senha e perfil do SIGPBF. Quem tem acesso ao RMA, pode acessá-lo por dentro do site do RMA e quem tem acesso SIGPBF, pode acessá-lo por dentro do site do SIGGPBF.

• TABCAD – dados do CADÚnico identificados - Ferramenta da SAGI que permite conhecer a realidade socioeconômica das famílias do Cadastro Único.

• IDV - Identificação de Localidades e Famílias em Situação de Vulnerabilidade - Com informações em nível estadual, de indicadores de interesse para Busca Ativa do Programa Brasil sem Miséria, para Ações da Assistência Social, para ações voltadas para a Juventude e para o programa Juventude Viva.

• Matriz de Informação Social - Variáveis e indicadores para estados e municípios, com informações municipais, dados demográficos transferência de renda, segurança alimentar, índice SUAS, Bolsa Família e Programa Brasil sem Miséria.

• Relatório de Informações Sociais / RI - Ferramenta de acesso aos RIs de Programas (Bolsa Família e Cadastro Único) e a Ações do MDS (Segurança Alimentar e Nutricional, da Proteção Social Básica, da Proteção Social Especial, da Inclusão Produtiva, do Pacto de Aprimoramento do SUAS 2014 e 2013), da Pesquisa de Informações Básicas 2009 IBGE e aos Boletins de informações.

• SUASWEB - Sistema de Autenticação e Autorização de Usuários. Obs.: Para acesso ao Plano de Ação e Demonstrativo é necessário possuir senha e perfil SAA.

Além dos aplicativos do MDS, outras importantes fontes de dados e indicadores são os seguintes:

• Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística / IBGE, com destaque para algumas pesquisas que podem auxiliar na composição da contextualização socioeconômica das unidades da federação e dos municípios a saber: o Censo Demográfico, Pesquisa Básica de Informações Estaduais (ESTADIC), a Pesquisa Básica de Informações Municipais (MUNIC), a pesquisa Brasil em Síntese, também conhecida como IBGE Cidades e a Pesquisa Nacional de Amos¬tra de Domicílios (PNAD) e o SIDRA – Banco de Tabelas Estatísticas - Sistema IBGE de Recuperação Automático (em especial Censo Demográfico e PNAD).

• O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013, uma plataforma de consulta ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

Fonte: mds.gov

de 5.565 municípios brasileiros. Disponibiliza mais de 180 indicadores de população, educação, habitação, saúde, trabalho, renda e vulnerabilidade a partir de dados dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010. O Atlas Brasil 2013 é realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pela Fundação João Pinheiro (FJP).

• Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em parceria com outras instituições, construiu um Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) constituído a partir de indicadores que expressam as situações de exclusão e vulnerabilidade social e a multidimensionalidade da pobreza para os mais de 5 mil municípios brasileiros. Este Índice está organizado em três dimensões as quais se referem à infraestrutura urbana, ao capital humano e à renda e ao trabalho.

• DATASUS – Departamento de Informática do SUS.

• DATASUS - Informações de Saúde (TABNET).

• SINAN - Sistema de Notificação de Agravos de Notificação - Informações de Saúde (TABNETT) / Epidemiológicas e Morbidade.

• TABWIN – Ferramenta de Tabulação / Produção de Mapas (baixar e instalar o programa).

• Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho (PDET) - Tem por objetivo divulgar informações oriundas de dois Registros Administrativos, RAIS - Relação Anual de Informações Sociais - e CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, à sociedade civil.

• Informações de Trabalho Formal – RAIS e CAGED.

• Informações Educacionais – INEPDATA - Dados sobre o número de estabelecimentos de ensino, matrículas e funções docentes na educação básica e superior.

• IPEADATA - Base de dados econômicos e financeiros (macroeconômico); demográficos, econômicos e geográficos para as regiões, estados e municípios brasileiros (regional) e; indicadores sociais abrangendo temas diversos (social).

Objetivos gerais e específicos

Esta parte do Plano de Assistência Social deve deixar bem clara qual a sua finalidade, para que serão realizadas determinadas ações/projetos/serviços.

Os objetivos expressam as mudanças que se deseja para o futuro e devem comunicar as intenções dos gestores, construídas a partir do levantamento das necessidades identificadas pelo conjunto dos atores da assistência social. Intenções estas que são oriundas das prioridades definidas a partir do Diagnóstico Socioterritorial.

A elaboração dos objetivos fornece as orientações que permitem às organizações alcançar os resultados esperados.

Diretrizes e prioridades deliberadas

Uma diretriz é uma orientação geral que organiza as decisões e ações e o Plano de Assistência Social deve ser coerente com as diretrizes que orientam a administração pública, expressas no Plano Diretor, Plano Plurianual e outros. Ademais, o Plano deve considerar, ainda, as Diretrizes Organizacionais estabelecidas pelo SUAS, expressas no artigo 5º da NOB/SUAS 2012, bem como os resultados do diagnóstico socioterritorial e os encaminhamentos das Conferências de Assistência Social, instância máxima de decisões sobre os rumos da política, e devem ser acompanhadas das ações, estratégias e metas correspondentes para a sua implementação. As decisões sobre as ações, os serviços e a alocação de recursos devem envolver a participação da comunidade por meio do Conselho de Assistência Social.

Resultados e impactos esperados

É importante que estejam em consonância com as demandas e com a capacidade de implementação das soluções para os problemas a serem enfrentados, estarem definidos a partir de indicadores objetivos, e serem capazes de promover mudanças na gestão, no atendimento e no financiamento da política em determinado território.

Recursos materiais, humanos e financeiros

Nesse item, deve ser apresentada a estrutura disponível para a execução das políticas. Há que se considerar o porte do município e o nível de gestão na organização da estrutura

Fonte: Flickr mdscomunicacao

da política, haja vista que cada município tem características próprias neste sentido em razão de sua autonomia constitucional do ponto de vista administrativo e orçamentário. Algumas atividades, no entanto, requerem que exista um setor ou departamento com pessoas responsáveis, tais como: Proteção social básica, Proteção social especial, Vigilância socioassistencial, Gestão do trabalho, Benefícios eventuais, setor de convênios, entre outros. Imprescindível que atentem para o que dispõe a Norma Operacional do SUAS sobre Recursos Humanos / NOB RH SUAS e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Cabe salientar também a relevância da Política de Formação Permanente do SUAS como um dos aspectos que devem constar do Plano de Assistência Social.

Mecanismos e fontes de financiamento

Primeiramente, o gestor local deve se preocupar em compatibilizar o plano de assistência social primeiramente com o PPA para que o planejamento das ações socioassistenciais integre o mundo orçamentário. Além de guardar consonância com o PPA, os planos devem constar na LDO e, com maior detalhamento, na LOA. O artigo 50 da NOB/SUAS de 2012 estabelece que o modelo de gestão do SUAS prevê o financiamento compartilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Tal financiamento é viabilizado por meio de transferências regulares e automáticas entre os fundos de assistência social.

No Plano, devem ser definidos com clareza os recursos disponíveis para a execução das atividades, apresentando as fontes de financiamento, sejam do orçamento próprio, das transferências intergovernamentais ou de apoios privados.

Além dos recursos alocados na implementação da política de Assistência Social, é importante apresentar a evolução do orçamento no período anterior e a comparação entre o que foi orçado e o que foi executado.

Indicadores de monitoramento e avaliação

Esta parte deve conter informações sobre como será o processo de monitoramento e avaliação do Plano de Assistência Social, quais os indicadores que serão utilizados, os agentes que participarão dos momentos de monitoramento e avaliação, os períodos nos quais os planos serão avaliados, levando em conta o papel do Conselho de Assistência Social nesta tarefa. Importante que estes processos estejam alinhados com as rotinas e os prazos de revisão e avaliação, do PPA e de construção da LDO e da LOA.

Espaço temporal de execução

Corresponde ao período de mandato de uma gestão de governo, portanto, se aliado ao PPA, tem início no segundo ano após aprovada pelo legislativo e se encerra no primeiro ano da gestão seguinte.

Os Planos de Ação decorrem do Plano de Assistência Social e são elaborados para cada exercício administrativo.

Os principais desafios para o planejamento da política pública de assistência social

Como assinalado inicialmente, ainda há muito que se avançar no aprimoramento dos processos de planejamento da política de assistência social em seus diversos campos, consolidando, assim, as bases institucionais desta política e garantindo os direitos socioassistenciais[2].

Apresentam-se, em seguida, dados nacionais extraídos dos resultados do Censo SUAS 2016

[2] A V Conferência Nacional de Assistência Social (2005) aprovou 10 direitos socioassistenciais, também conhecidos como Decálogo Socioassistencial.

e 2017 relacionados à Gestão Estadual e Distrital e à Gestão Municipal, com destaque para os seguintes campos sob responsabilidade das gestões nesses dois níveis: estrutura administrativa e gestão do SUAS e gestão do trabalho.

Estrutura administrativa e gestão do SUAS

- Em 22 (84,6%) unidades da federação identificadas no Censo SUAS 2017 as secretarias que acomodam a política de assistência social agregam outras políticas setoriais; em sua maioria os setores de trabalho e emprego (30,8%) e segurança alimentar (25,0%). Uma análise desta mesma variável no conjunto dos municípios respondentes revela que em 20,3% (1120) deles as secretarias responsáveis pela política de assistência social agregam, em sua maioria, os setores de habitação (31,1%), trabalho e emprego (23,4%) e saúde (12,9%). A legislação que aborda este assunto dispõe que a política deve ter um comando único, ou seja, não ter ações precípuas da assistência social dispersas em outras secretarias, departamentos, coordenações ou qualquer outra divisão dentro de outra área setorial. Contudo, a conjugação de outras funções de governo no mesmo órgão no qual se encontra a assistência social pode ter implicações operacionais quando se trata da gestão e disponibilização dos recursos necessários para a operacionalização do SUAS (humanos, materiais e financeiros) e ter impactos sobre os resultados pretendidos pela política.

- Quanto à existência de estruturas administrativas descentralizadas (escritórios regionais ou similares) no âmbito das secretarias estaduais, o Censo SUAS 2017 informa que em 20 (76,9%) das unidades da federação, tais arranjos institucionais não existem, contra apenas 6 (23,1%) nas quais eles estão presentes. Não obstante a Constituição Federal de 1988 tenha afirmado a autonomia dos municípios para organizarem e financiarem as suas políticas, deve-se levar em conta que muitos deles ainda dependem do estado para executarem e aprimorarem os programas, projetos e as ações de sua responsabilidade, em especial nas ações relacionadas à proteção social especial, ao cofinanciamento e ao assessoramento técnico. Além disso, a inexistência de estruturas descentralizadas pode ser um empecilho para o desenvolvimento de tais processos. Vale lembrar que esta questão se torna mais relevante naquelas unidades da federação marcadas por grandes distâncias entre os municípios e a capital, onde em geral está sediada a sede das secretarias de assistência no nível estadual, sendo privilegiadas as que se concentram no entorno desta localidade. Há que se considerar ainda, em algumas regiões, as distâncias que devem ser percorridas por estradas ou rios para se chegar de um lugar ao outro, que muitas vezes levam horas ou dias, a exemplo dos estados da região Norte e Centro Oeste.

- Quando se trata da existência de lei de regulamentação do SUAS, é possível conhecer duas respostas a partir das duas últimas edições do Censo SUAS - 2016 e 2017. A primeira resposta diz respeito à existência desta normativa, e, a segunda, ao ano de atualização da lei. Em relação às unidades da federação, o Censo SUAS 2016 registrava que 22 (84,6%) delas não possuíam uma lei de regulamentação do SUAS. Entre os municípios, observa-se pelos dados que 52,8% (2911) não dispõem desta normativa. A existência de uma lei por si só pode não dizer muito se ela não for analisada do ponto de vista de sua atualização, tendo em vista as mudanças ocorridas no campo de regulamentação do SUAS, notadamente a partir do ano de 2011, após a aprovação da Lei no. 12.435 – Lei do SUAS, que complementou a Lei Orgânica da Assistência Social. E, nesta direção, de acordo com o Censo SUAS 2017, as 6[3] unidades da federação que promoveram a atualização da legislação

[3] Há uma diferença de duas unidades da federação que responderam positivamente à questão sobre a atualização da Lei de Regulamentação em relação àquelas que responderam que possuem tal lei. Ocorre que os Resultados Nacionais do Censo SUAS 2017 para a Gestão Estadual não apresentam a pergunta sobre existência de Lei de Regulamentação.

o fizeram entre os anos de 2011 e 2017. Para além do que já foi dito anteriormente em relação às responsabilidades do estado no apoio técnico e no aprimoramento do SUAS junto aos municípios, a inexistência de uma lei de regulamentação da política tem impactos sobre os dois níveis de gestão: na organização do SUAS nos territórios, uma vez que não obedece aos dispositivos normativos que tratam da matéria e, por consequência, em toda a sua estrutura de atendimento, de recursos e mesmo de gestão.

- O controle social parece estar mais adiantado, pois a maioria das unidades da federação (22, 84,6%) possuem plano estadual de assistência social, os quais passaram por atualizações entre os anos de 2001 e 2017, a maioria (15) a partir do ano de 2011. Entre os 3.652 municípios que responderam sobre a existência de planos municipais de assistência social, aproximadamente 50% o fizeram entre os anos de 2011 e 2016, ou seja, após a aprovação da Lei do SUAS. Os planos são importantes instrumentos de organização e gestão da política no território e é imprescindível que suas ações e metas estejam refletidas nos demais mecanismos de planejamento governamental, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. E, neste sentido, o Censo SUAS 2017 aponta que a maioria dos municípios sinalizou que os referidos planos serviram como instrumentos políticos de referência para os debates na construção do PPA 2018 – 2021.

- Quanto à existência de planos de capacitação e educação permanente entre as 20 unidades da federação identificadas que responderam possuir tais instrumentos, todas atualizaram o plano entre os anos de 2011 e 2017. Entre os municípios a situação é preocupante, pois apenas 459 (8,3%) respondentes dispõem deste instrumento de organização das ações de formação e qualificação dos trabalhadores do SUAS.

Gestão do trabalho

Quanto ao tipo de vínculo de trabalho daqueles que estão lotados na sede da Secretaria Estadual de Assistência Social no Brasil, estatutários e comissionados representam boa parte do conjunto, compreendendo respectivamente o percentual de 52,1% (2460 trabalhadores) e 32,4% (1528 trabalhadores), seguidos de celetistas e outros vínculos. No entanto, nos estados do Espirito Santo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima e Sergipe menos de 20% dos trabalhadores possuem vínculo estatutário, sendo a maioria comissionados. No universo dos municípios brasileiros cerca de 38% (90.780) possuem vínculo estatutário seguidos de 34,4% (82.485) que possuem outras relações de trabalho, excetuando-se os celetistas e os comissionados. Importante realçar que a principal matéria-prima da política de assistência é o seu corpo técnico de trabalhadores. Contudo observa-se, ainda, seja nas unidades da federação seja nos municípios, que muitos profissionais que atuam nesta área ainda ocupam muitos cargos comissionados, não garantindo a estabilidade da política.

Os dados do Censo SUAS apresentados expuseram alguns aspectos sobre os quais a gestão estadual precisa ter atenção nos processos de planejamento da política de assistência social. Contudo vale a pena examinar os dados referentes às gestões municipais levando-se em conta as atribuições dos estados na implementação e aprimoramento do SUAS. Entre os problemas no âmbito local que impactam a planificação dos programas, benefícios e serviços socioassistenciais destacam-se: a ausência de uma área específica de Vigilância Socioassistencial, a fragilidade dos espaços de controle social com ênfase na participação dos usuários e a baixa capacidade de financiamento da política de assistência social com orçamento próprio na prestação dos serviços de Proteção Social Básica.

Conclusões

O ano de 2017 foi particularmente difícil para a política de assistência social que, assim como as demais políticas setoriais, sofreu com os reflexos das mudanças econômicas globais que incidiram sobre a realidade brasileira, agravando as situações de vulnerabilidade e risco social de boa parte da população. O principal indicador que aponta para este agravamento é o aumento do desemprego para 14% da população ainda em dezembro de 2017. Soma-se a isto o acirramento da crise política em meio às negociações em torno das reformas trabalhista e previdenciária, os cortes orçamentários no orçamento do Fundo Nacional de Assistência Social, anunciado no segundo semestre do ano, e a falta de um intenso e amplo debate para assegurar recursos para estados e municípios.

Há que se garantir o cofinanciamento da política de assistência por meio dos Fundos Especiais, buscando-se alternativas locais para a organização desta política de forma integrada às demais, numa perspectiva sistêmica.

Para além do financiamento, outras estratégias que podem contribuir para o aprimoramento da política compreendem, entre outras, o alinhamento entre as disposições legais e a realidade atual no que diz respeito à estruturação da política, como no caso das leis de regulamentação do SUAS; a criação de sistemas e formas de comunicação mais modernos e fluidos com o uso das tecnologias da informação atuais, que impactem positivamente no monitoramento da política, e na aceleração dos processos de troca de informações e de tomada de decisões. Também é importante a valorização dos trabalhadores e dos conselheiros de assistência por meio de capacitações para gestão, controle social e implementação dos serviços e benefícios, bem como de programas específicos.

instituto brasileiro de administração municipal

Livraria on-line

www.ibam.org.br

- administração municipal
- direito municipal
- contabilidade pública
- orçamento público
- planejamento urbano
- meio ambiente
- livros para concursos
- livros de interesse geral

Referências Bibliográficas

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993: dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8742.htm>. Acesso em: 27 jun. 2018.

_____. Ministério Do Desenvolvimento Social E Combate À Fome. Conselho Nacional De Assistência Social. Resolução Nº 130, DE 15 DE JULHO DE 2005: aprova a norma operacional básica da assistência social – NOB SUAS. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2005/CNAS%202005%20-%20130%20-%2015.07.2005.doc>. Acesso em: 27 jun. 2018.

_____. Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012: aprova a norma operacional básica do sistema único de assistência social -NOB/SUAS. Disponível em: < http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2012/cnas-2012-033-12-12-2012.pdf/download>. Acesso em: 27 jun. 2018.

_____. Capacita SUAS: curso de atualização de planos de assistência social. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/PP-Elabora%C3%A7%C3%A3o%20de%20Planos%20de%20Assist%C3%AAncia%20Social.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2017.
_____. Norma operacional básica - NOB SUAS. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2017.

_____. Censo SUAS 2016: gestão estadual. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/Censo_SUAS_2016/CensoSUAS2016_GestaoEstadual.zip>. Acesso em: 19 de jun. 2018.

_____. Censo SUAS 2017: gestão estadual. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/Censo_SUAS/2017/Censo_SUAS_2017_Gestao_Estadual>. Acesso em: 19 de jun.2018.

_____. Censo SUAS 2017: gestão municipal. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/Censo_SUAS/2017/Censo_SUAS_2017_Gestao_Municipal.zip >. Acesso em: 19 de jun.2018.

_____. Decálogo Socioassistencia: 10 direitos socioassistenciais. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/11-conferencia-nacional/leitura-importante/decalogo-socioassistencia-10-direitos-socioassistenciais.pdf/view>. Acesso em: 28 jun. 2018.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 5., 2005, Brasília. Estratégias e Metas para Implementação da Política de Assistência Social no Brasil. Brasília: CNAS, 2005.
SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et. al. (Org.). Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

Parecer

Etiqueta PBE Edifica: um desafio para a promoção de eficiência energética nas edificações públicas municipais

Fabienne Oberlaender Gonini Novais *

Consulta

A Câmara consulente encaminha, para análise da constitucionalidade, o Projeto de Lei nº.20/2018, de iniciativa parlamentar, que versa sobre a obrigatoriedade de os projetos de edificações públicas municipais preverem a instalação de telhado verde ou ecotelhado.

PARECER

Em 2001, com a crise do fornecimento de energia elétrica, o país passou a promover a eficiência energética. Desde então, o Governo Federal, as universidades, os institutos de pesquisas e diversos setores da sociedade civil vêm se empenhando para cumprir as determinações instituídas pela Lei Federal nº. 10.295/2001, que dispõe sobre a Política Nacional de Conservação de Energia Elétrica para a alocação eficiente de recursos energéticos e, consequentemente, a preservação do meio ambiente.

Neste contexto, o art.4º da Lei Federal nº. 10.295/2001 determina que o Poder Executivo desenvolverá mecanismos que promovam a eficiência energética nas edificações construídas no País. Em decorrência disso, deu-se início ao processo de etiquetagem de edificações.

A etiquetagem, de acordo com o art.1º do Decreto nº.4059/2001 que regulamenta a Lei Federal nº. 10.295/2001, consiste nos níveis máximos de consumo de energia, ou mínimos de eficiência energética de máquinas, aparelhos consumidores de energia fabricados ou comercializados no País, bem como as edificações construídas. Para se chegar a cada um desses níveis, são levados em consideração indicadores técnicos.

No caso das edificações, por determinação do art.2º do Decreto, foi instituído, em 2003, o Comitê Gestor de Indicadores e Níveis de Eficiência Energética - CGIEE e especificamente para edificações, o Grupo Técnico para Melhoria da Eficiência Energética nas Edificações no País (GT-Edificações) para regulamentar e elaborar procedimentos para avaliação da eficiência energética das edificações construídas no Brasil, visando o uso racional da energia elétrica.

O estudo da eficiência energética, sobretudo nas edificações, merece destaque, pois de acordo com as informações coletadas do site do PROCEL (Programa Nacional de Consumo de Energia Elétrica), no Brasil, o consumo de

** Fabienne Oberlaender Gonini Novais - Advogada e Assessora Jurídica do IBAM.*

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

energia elétrica nas edificações residenciais e comerciais, de serviços e públicas, é bastante significativo, correspondendo a aproximadamente 50% do total da eletricidade consumida no país. Nos prédios públicos, cerca de 70% do consumo de energia elétrica se deve ao uso dos sistemas de iluminação e climatização dessas edificações. É, portanto, um percentual expressivo que torna a proposta legislativa sob exame extremamente pertinente, haja vista todos os fatores ambientais envolvidos.

Deste modo, com o propósito de fomentar o uso racional de energia, o PROCEL tem promovido a avaliação da eficiência energética de edificações residenciais, comerciais, de serviços e públicas, em parceria com o INMETRO, que confere a Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE) para as edificações, a Etiqueta PBE Edifica.

Assim, para iniciar a reversão de um cenário de uso irracional de energia, mudanças como a substituição de equipamentos ineficientes (ex: lâmpadas incandescentes substituídas por lâmpadas de LED) e de hábitos de seus usuários são importantíssimas. Neste particular, deve-se registrar que o PROCEL, em parceria com os administradores públicos de todas as esferas do governo, tem incentivado ações tanto para o uso de equipamentos mais eficientes, como também para o desenvolvimento de projetos e utilização de práticas visando o combate ao desperdício e o incremento da eficiência energética em edificações públicas.

Isto posto, infere-se que não são ações isoladas - como a previsão de instalação de telhados verdes ou ecotelhas nos projetos de edificações públicas municipais - que trarão a eficiência energética almejada. Isto porque, nos edifícios comerciais, de serviços e públicos três sistemas são avaliados: a envoltória, a iluminação e o condicionamento de ar. De modo que concentrar esforços em apenas um desses sistemas não garantirá a economia que se deseja.

Sendo assim, a medida a ser desenvolvida no Município é mais complexa que a apresentada no Projeto de Lei e deverá levar em conta não só as futuras edificações, mas também aquelas já existentes que deverão passar por estudo técnico que revele as alterações necessárias no layout para alcançar a melhor eficiência energética possível. No site do PBE Edifica (http://www.pbeedifica.com.br) é possível encontrar informações acerca das linhas de financiamento de eficiência energética do BNDES e do Programa de Eficiência Energética da ANEEL.

A título de exemplo, compete assinalar que há no âmbito da Administração Pública Federal a Instrução Normativa nº.02/2014, que dispõe sobre regras para a aquisição ou locação de máquinas e aparelhos consumidores de energia pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, o uso da Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE) nos projetos e respectivas edificações públicas federais novas ou que recebam retrofit, que por ser bem abrangente, pode servir como parâmetro para aplicação no Município.

Cumpre assinalar, ainda, que em 2012, a Eletrobrás PROCEL em parceria com o IBAM, editou o "Guia Técnico PROCEL Edifica - Elaboração e atualização de Códigos de Obras e edificações" (BAHIA, Sergio Rodrigues; GUEDES, Paula De Azevedo; MORAES, Ricardo. Elaboração e atualização do código de obras e edificações. 2 ed. rev. e atual. /Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, ELETROBRAS/PROCEL, 2012. 319 p.), com o objetivo de subsidiar os gestores municipais na implantação de medidas que aspirem o uso racional de energia. Destarte, o guia oferece orientações atualizadas aos Municípios com vistas à elaboração ou à revisão do Código Municipal de Obras e Edificações e dos procedimentos de controle da atividade de construção. Para mais informações, recomendamos a consulta do Guia Técnico no seguinte endereço: http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/guia_planejamento_urbano_1.pdf.

A este respeito, é pertinente frisar, o Município é o ente federado que possui competência e protagonismo na implementação de políticas urbanas com o objetivo de assegurar e garantir que sejam cumpridas as funções sociais das cidades especialmente as previstas no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº. 10.257/2001).

Nesta perspectiva, o Código de Obras configura importante instrumento ao alcance dos gestores municipais para a efetivação de políticas urbanas que tenham como objeto a eficiência energética, pois é neste diploma que deverão ser estabelecidos procedimentos relativos à construção com impacto direto na qualidade do ambiente urbano.

Ante o exposto, dada a complexidade da medida pretendida - pois para a sua implementação serão necessários estudos técnicos, o que invariavelmente acarretará na criação de uma gama de atribuições a diversos órgãos pertencentes ao Poder Executivo - e até mesmo por determinação legal (art.4º da Lei Federal nº. 10.295/2001), a iniciativa do projeto de lei em tela somente poderá ser do chefe do Poder Executivo, sob pena de violação do princípio constitucional da separação dos poderes.

Em suma, não obstante a relevância da presente propositura, esta, da forma como se apresenta, está eivada de inconstitucionalidade, sobretudo por ofensa ao princípio da separação dos poderes insculpido no art. 2º da Constituição, razão pela qual não reúne condições para validamente prosperar.

A maioria das Prefeituras e Câmaras Municipais do Brasil é associada.

Conte com o apoio do IBAM para uma gestão eficiente

instituto brasileiro de administração municipal

SEDE

Rio de Janeiro
Rua Buenos Aires, 19
CEP 20070-021 • Centro
Rio de Janeiro • RJ
Tel. (21) 2142-9797
ibam@ibam.org.br

www.ibam.org.br

Parecer

O transporte privado individual por meio de aplicativos e a observância de princípios constitucionais pelos Municípios na sua regulamentação e fiscalização

Gustavo da Costa Ferreira M. dos Santos *

Consulta

A Câmara Municipal consulta este Instituto quanto à legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 157/2018 que "dispõe sobre a exploração de atividade de transporte remunerado privado individual de passageiros, serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede no Município".

A consulta vem documentada.

PARECER

O tratamento jurídico a ser conferido aos serviços privados de transporte prestados por intermédio de aplicativos e plataformas computacionais é questão em debate, e que ainda suscita controvérsias. Portanto, para conferir maior segurança na análise da viabilidade do projeto de lei objeto de consulta, procuraremos nos ater às disposições legais expressas do direito positivo e às tendências jurisprudenciais apontadas em decisões já tomadas pelos tribunais, que, pela contemporaneidade do assunto, ainda não são pacíficas.

Deve o Município ter em vista, primeiramente, a repartição de competências legislativas prevista na Constituição, notadamente o fato de que, em matéria de trânsito e transporte, é privativa da União nos termos do art. 22, XI, da CRFB. Assim, deve ser observada a Lei nº 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro - CTB), diploma que regulamentou a participação de cada um dos componentes do Sistema Nacional de Trânsito, dentre os quais se incluem os órgãos e entidades responsáveis pela fiscalização do trânsito e tráfego no Município.

Nesse aspecto, é de se salientar que o art. 97 do CTB determina que compete ao Conselho Nacional de Trânsito, órgão federal, estabelecer as características dos veículos, suas especificações básicas, configurações e condições essenciais para registro. Por sua vez, o art. 22, III, do CTB, atribui aos estados e ao

** Gustavo da Costa Ferreira M. dos Santos - Consultor Técnico do IBAM.*

Endereço eletrônico: gdos@outlook.com

Distrito Federal a competência para vistoriar e inspecionar veículos para expedir o Certificado de Registro e Licenciamento Anual, cabendo ao Município tão somente a vistoria de veículos que necessitem de *"autorização especial para transitar"* (art. 21, XIV, do CTB).

Imprescindível, também em razão da competência privativa da União para dispor sobre trânsito e transporte, a adequação do Município às regras impostas na Lei nº 12.587/2012, com suas modificações posteriores, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas no território do Município.

E, aqui, cabe observar que, desde a promulgação da Lei nº 12.587/2012, houve duas alterações legislativas relacionadas ao tema objeto do presente parecer: a Lei nº 12.865/2013, que detalhou regras atinentes aos serviços de táxi; e a Lei nº 13.640/2018, que inseriu normas específicas destinadas ao transporte remunerado privado individual de passageiros, não aberto ao público, para realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas por usuários cadastrados em aplicativos ou plataformas computacionais (art. 4º, X da Lei nº 12.587/2012), confirmando, assim, o entendimento deste Instituto (vide Parecer nº 2545/2015), em que demonstramos que não se confundia essa modalidade de transporte privado com o serviço de táxi ("transporte público individual", nos termos do art. 4º, VIII da Lei nº 12.587/2012).

Sem embargo da competência legislativa da União, o tema é de inegável repercussão para os Municípios, o que foi reconhecido expressamente a partir da mencionada Lei nº 13.640/2018, ao incluir o art. 11-A na Lei nº 12.587/2012 e determinar que compete aos Municípios *"regulamentar e fiscalizar"* o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros.

Com efeito, de um lado, essa modalidade de serviços de transporte tem gerado conflitos regulatórios em virtude da disputa de mercado consumidor com os táxis, que são serviços de transporte de utilidade pública prestados por particulares mediante autorização ou permissão dos governos locais (art. 12 e 12-A da Lei nº 12.587/2012, com redação dada pela Lei nº 12.865/2013). De outro lado, o uso do automóvel como meio de transporte em áreas urbanas tem sido objeto de atenção em vista dos problemas de mobilidade enfrentados nas cidades cada vez mais populosas, e, também, dos impactos nos custos com manutenção da malha urbana, assim como no meio ambiente.

Nessa mesma temática da mobilidade, inegável para os governos locais, a relevância da integração de tecnologias de informação na gestão das cidades, com bancos de dados públicos, privados ou mistos, por meio de algoritmos que orientam mediante imagens, mapas, georreferenciamento e outras ferramentas, o que se convencionou chamar de cidades inteligentes (*"smart cities"*). Pertinente, a respeito do tema, o comentário de Laura Talho Ribeiro:

> *"A introdução de dispositivos tecnológicos cada vez mais modernos e inovadores nos espaços urbanos tem gerado uma nova forma de se pensar a relação do cidadão com a cidade em que vive, circula e interage.*
>
> *Nas últimas décadas, a ideia de criação de centros urbanos que aliem o uso desses aparatos informacionais às necessidades citadinas, desenvolveu o que se convencionou chamar de "cidades inteligentes", termo que, ainda que não apresente um conceito pré-definido, nos indica a utilização de tecnologias de informação e comunicação (TICs) na gestão urbana como forma de se tentar alcançar uma maior eficácia e eficiência nos procedimentos em curso e na adoção de políticas públicas pelos governos." (RIBEIRO, Laura Talho. "Tecnologias inteligentes de vigilância: percepções sobre segurança nos centros urbanos". Instituto Tecnologia e Sociedade, 2017. Disponível em https://itsrio.org/wp-content/uploads/2018/03/laura_talho_smartsurveillance.pdf)*

Ao mesmo tempo que, numa dimensão local, essas tecnologias impactam de modo permanente a vida das cidades, é inegável que elas formam redes de consumo complexas e transnacionais, que não conhecem fronteiras e contemplam o usuário, prestadores de serviços, fomentadores

de mercado, provedores de plataforma, dentre outros atores. O surgimento de aplicativos e plataformas computacionais que agregam redes de indivíduos e empresas que trocam produtos, serviços e informações é próprio do fenômeno global designado economia do compartilhamento (*"sharing economy"*), possível a partir do desenvolvimento das novas ferramentas digitais que vêm transformando mundialmente a dinâmica das relações sociais e econômicas.

Essa tensão entre o caráter global da economia digital e os desdobramentos relativos aos interesses locais da cidade e dos munícipes desafiam os gestores públicos a estabelecerem parâmetros e limites para sua atuação de modo a evitar que a disciplina jurídica seja hostil às novas tecnologias, prejudicando ao fim o desenvolvimento, a inovação e relegando o país ao atraso.

Nesse passo, é de se observar que ao longo da história os avanços tecnológicos levaram o mercado de trabalho a se readequar em diversos setores, transformando e até extinguindo profissões. No caso dos serviços de transporte privados oferecidos por intermédio de aplicativos e plataformas computacionais, foi sobre a profissão dos taxistas que repercutiu mais fortemente. Tanto repercutiu que estudos já documentaram que a tendência inicial dos governos foi a proibição total do serviço prestado por meio desses aplicativos, notadamente a plataforma Uber. Aludindo a ciclos de intervenção regulatória, apontou Rachel Telésforo o seguinte quadro, apoiada em dados de mais de 100 cidades no Brasil e no mundo:

"O mercado de táxis é conhecido pela alta regulação, tendo, até então, pouca concorrência e baixo índice de satisfação do consumidor. A presença do Uber trouxe maior expectativa de qualidade, mas em contramão ao sucesso junto aos usuários, o regulador segue o seguinte ciclo de intervenção reguladora, ao redor do mundo: (i) proibição imediata do aplicativo; (ii) proibição indireta do Uber, por meio de regulação feita de acordo com o sistema tradicional/ "a la táxi" (concessão de alvarás, dentre outros mecanismos) e (iii) estudos para implementação de uma regulação específica, que une os benefícios tecnológicos ao real atendimento do interesse público." (TELÉSFORO, Rachel Lopes. "Uber: inovação disruptiva e ciclos de intervenção regulatória". Dissertação de Mestrado em Direito. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2016, p. 52).

Cabe observar, de pronto, que a proibição pura e simples é por óbvio inadmissível e atentatória aos fundamentos da república insculpidos no art. 1º da CRFB, notadamente os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º. IV, da CRFB). Saliente-se, adicionalmente, que a ordem econômica brasileira se funda na livre concorrência consoante determina o art. 170, IV da CRFB. É inconstitucional, portanto, qualquer modalidade de intervenção estatal que imponha reservas de mercado ou condicione à prévia autorização o livre exercício de atividades econômicas, ressalvados casos excepcionais previstos em lei (art. 170, parágrafo único, da CRFB).

Sob a perspectiva do direito social ao trabalho (art. 6º, caput, da CRFB), é de se averbar que a atividade legislativa e regulatória não pode obstar os cidadãos de buscar o seu sustento por meio de atividades laborais lícitas, sob pena de ofensa à dignidade da pessoa humana, também fundamento da república nos termos do art. 1º, III, da CRFB. Nesse sentido, pertinente o decisum do TJSP:

"Reexame necessário. Mandado de segurança preventivo. Exercício da atividade de transporte com base no aplicativo Uber. Santos. Liminar. Pretensão mandamental do impetrante voltada ao reconhecimento do direito líquido e certo de exercer livremente seu trabalho, concedendo-se ordem de segurança para o fim de que a autoridade coatora se abstenha de praticar atos que restrinjam ou impossibilitem o exercício de atividade profissional de transporte individual por ele prestada, notadamente a aplicação de sanções previstas no art. 3º da Lei Municipal nº 3.213/2015. ***Prevalência dos princípios da liberdade de iniciativa, liberdade de concorrência e do livre exercício de qualquer trabalho. Natureza privada do transporte individual de passageiros desempenhado pelo impetrante, cujo exercício foi previsto pelo impetrante, cujo exercício foi previsto pelos arts. 3º e 4º da Lei Federal nº 12.857/12 e não depende de prévia regulamentação do Poder Público.*** *Lei Municipal nº 3.213/2015 que proibiu a execução do serviço de transporte particular, em verdadeira afronta da ordem de segurança mantida.*

Recurso oficial desprovido". (TJSP: Reexame necessário nº 1028255-55.2016.8.26.0562, rel. Paulo Barcellos Gatti, j. em 19 de junho de 2017 - grifo nosso).

Pelos mesmos motivos não é admissível, a pretexto de disciplinar o serviço de transporte por meio de aplicativos e plataformas, impor condicionantes e requisitos para a atividade que a inviabilizem na prática, seja por se afigurarem de impossível cumprimento pelos particulares; seja por incompatibilidade com o modelo de negócio livremente arquitetado pelos empreendedores, acarretando o atendimento dessas condicionantes óbice à criatividade e ao dinamismo próprio da economia digital.

Com efeito, consoante os princípios informadores da ordem econômica brasileira, a Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) prevê em seu art. 3º, VIII a *"liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet"*. Também a Lei nº 12.529/2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência), determina em seu art. 3º que constituem infração da ordem econômica os atos manifestados que possam *"limitar ou impedir o acesso de novas empresas ao mercado" (inciso III)* e *"criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços" (inciso IV)*. Assim também se posicionou o TJSP:

"MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. Transporte motorizado privado. Fiscalização realizada pelo Município de Indaiatuba. Imposição de multa e apreensão do veículo com fundamento no Decreto municipal nº 11.251/11 e artigo 2º da Lei 12.468/2011. Violação não caracterizada. Atividade desenvolvida pela plataforma digital UBER Tecnologia Ltda. que está em conformidade com a lei. Inteligência do artigo 4º, X, da Lei nº 12.587/2012. Negócio jurídico firmado entre usuário e motorista previsto pelo artigo 730 do Código Civil. Legalidade também decorrente do Princípio da liberdade dos modelos de negócios promovidos pela internet, conforme disposto no artigo 3º, VIII, da Lei nº 12.965/2014. Clandestinidade afastada. Precedentes deste Tribunal. Sentença que concedeu a segurança e tornou definitiva a decisão liminar. Parcial modificação para afastar a aplicação de multa. Inteligência do artigo 26 da lei 12016/2009. Recurso não provido e reexame necessário parcialmente provido." (TJ-SP 10130384120168260248 SP 1013038-41.2016.8.26.0248, Relator: Paulo Galizia, Data de Julgamento: 02/10/2017, 10ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 03/10/2017).

Tudo o que foi exposto até aqui coloca em xeque a viabilidade do projeto de lei municipal em comento em face da aludida recente modificação pela Lei nº 13.640/2018, que conforme já exposto logo no princípio do presente parecer, acrescentou os art. 11-A e 11-B à Lei nº 12.587/2012 para determinar que *"compete exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei no âmbito dos seus territórios"*.

Conforme se pode observar nos dispositivos em comento, os novéis arts. 11-A e 11-B se tratam de normas detalhadas o bastante e auto executáveis, que estabelecem requisitos objetivos suficientes para a prestação do serviço pelos particulares independentemente de qualquer regulamentação adicional do Município, exigindo-se, por exemplo, contratação de seguros, inscrição do motorista como contribuinte individual no INSS, categoria da CNH necessária e anotação de atividade remunerada e certidão negativa de antecedentes criminais.

Seria o projeto de lei em comento exercício da competência plena prevista no art. 30, I, da CRFB, quando exista interesse local? É evidente que não. As matérias de interesse local previstas no art. 30, I, da CRFB encampam domínio legislativo reservado ao Município, hipótese em que não pode nem mesmo o legislador federal ou estadual se imiscuir, o que não é o caso do transporte por meio de aplicativos sobre o qual há legislação exauriente editada pela União (art. 11-A e 11-B da Lei nº 12.587/2012). Ademais, a cláusula do interesse local exige a caracterização de uma predominância, conforme bem observa José Afonso da Silva:

"O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal é o da predominância do inte-

***resse**, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, **e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local**, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito do peculiar interesse que não lograra conceituação satisfatória em um século de vigência." (SILVA, José Afonso da. "Curso de Direito Constitucional Positivo". São Paulo: Malheiros, 1997, p. 454 - grifo nosso).*

Ora, no caso dos transportes privados prestados mediante aplicativos ou plataformas computacionais, não há como se sustentar a existência de predominância do interesse local. É inegável, como se disse acima, que essa modalidade de negócio digital repercute de modo definitivo na vida das cidades; porém, a principal característica da economia digital é justamente a conectividade e a formação de redes transnacionais de compartilhamento de informações e serviços, conforme observam Patricia Batista e Clara Iglesias Keller:

"As inovações tecnológicas constituem a linha de frente da globalização. As redes, plataformas, nuvens digitais não obedecem à lógica das fronteiras estatais. Por isso, aqui, as perspectivas do direito administrativo global nos parecem particularmente úteis para fornecer parâmetros jurídicos para relações estabelecidas para lá do Estado." (BATISTA, Patricia e KELLER, Clara Iglesias. "Por que, quando e como regular as novas tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas". RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 273, p. 123-163, set./dez. 2016, disponível em http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66659/64683).

Por outro lado, em relação ao trânsito e transporte, que é assunto de competência legislativa privativa da União, não é possível o exercício de competência legislativa suplementar nos termos do art. 30, II, da CRFB, porque a competência suplementar é correlativa da concorrente, conforme observa José Afonso da Silva:

*"Quanto à extensão, ou seja, quanto à participação de uma ou mais entidades na esfera da normatividade ou da realização material, vimos que a competência se distingue em: (a) exclusiva (...); (b) privativa (...); (c) comum, cumulativa ou paralela (...); (d) concorrente, cujo conceito compreende dois elementos: (d.1) possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa; (d.2) primazia da União no que tange à fixação de normas gerais (art. 24 e seus parágrafos); (e) **suplementar, que é correlativa da competência concorrente, e significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas (art. 24, §§ 1º a 4º)**." (idem, p. 457 - grifo nosso).*

Evidentemente, a municipalidade somente exercerá sua competência suplementar quando a matéria não estiver atribuída a um só titular, pois aí não haverá o que partilhar. Ou seja, não lhe cabe invocar o art. 30, II da Magna Carta diante da competência exclusiva ou privativa de outro ente federativo, exceto, nesse último caso, se houver - e for exercida - a possibilidade de delegação ao governo municipal.

Por exclusão, só lhe cumpriria exercer a competência legislativa suplementar diante da concorrência admitida para tratar de um mesmo tema, **quando a matéria se emprestar a tratamentos diversificados ao longo do território nacional**; a opção pela competência concorrente sinaliza a aceitação de variações do sistema jurídico ao longo do país, permitindo o tratamento de algumas questões de acordo com as peculiaridades das organizações político-territoriais de nosso Estado Federal. Nesse sentido, é pertinente a seguinte decisão do STF:

*"A competência para legislar sobre trânsito é exclusiva da União, conforme jurisprudência reiterada desta Corte (ADI 1.032, ADIMC 1.704, ADI 532, ADI 2.101 e ADI 2.064), assim como é a competência para dispor sobre a obrigatoriedade do uso de cinto de segurança (ADIMC 874). - **Ora, em se tratando de competência privativa da União**, e competência essa que não pode ser exercida pelos Estados se não houver lei complementar - que não existe - que o autorize a legislar sobre questões específicas dessa matéria (artigo 22 da Constituição), **não há como pretender-se que a competência suplementar dos Municípios prevista no inciso II do artigo 30, com base na expressão vaga aí constante "no que couber", se possa exercitar para a suplementação dessa legislação da competência privativa da União**. - Ademais, legislação municipal, como ocorre no caso que obriga o uso de cinto de segurança e proíbe transporte de menores de 10 anos no banco dian-*

teiro dos veículos com o estabelecimento de multa em favor do Município, não só não diz respeito, obviamente, a assunto de interesse local para pretender-se que se enquadre na competência legislativa municipal prevista no inciso I do artigo 30 da Carta Magna, nem se pode apoiar, como decidido na ADIMEC 874, na competência comum contemplada no inciso XII do artigo 23 da Constituição, não estando ainda prevista na competência concorrente dos Estados (artigo 24 da Carta Magna), para se sustentar que, nesse caso, caberia a competência suplementar dos Municípios. Recurso extraordinário não conhecido, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei 11.659, de 4 de novembro de 1994, do Município de São Paulo." (RE 227384, Relator (a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2002, DJ 09-08-2002 PP-00068 EMENT VOL-02077-02 PP-00190 - grifo nosso).

Quanto ao transporte privado individual prestado por meio de aplicativos ou plataformas computacionais, a possibilidade de haver multiplicidade de tratamento jurídico em cada um dos Municípios brasileiros é inconcebível, e acarretaria a inviabilização do serviço. Daí que a disciplina prevista nos arts. 11-A e 11-B da Lei nº 12.587/2012 deve ser exercida tão somente por meio de atos administrativos regulamentares editados pela autoridade municipal de trânsito competente nos termos do CTB, com todas as limitações aplicáveis a atos administrativos, que não podem criar direitos ou impor deveres exorbitantes.

Por amor ao debate, e desde já nos manifestando pela inviabilidade de prosperar o projeto de lei em questão, cabe observar que, ainda que se tratasse de decreto regulamentar, o seu conteúdo se afiguraria ilegal, ao exigir, por exemplo, que i) as empresas operadoras da plataforma tecnológica tenham sede ou filial no Município, ii) que os motoristas assumam compromisso de *"prestação do serviço única e exclusivamente por meio de plataformas tecnológicas"*, impedindo que seja contratado como chofer ou qualquer outra modalidade de contrato civil de transporte prevista nos arts. 730 e ss. do Código Civil , iii) que o veículo seja emplacado no Município; iv) que o motorista frequente curso de formação; v) que seja realizada vistoria anual pelo Município; dentre outras exigências e requisitos absolutamente estranhas à disciplina federal prevista nos arts. 11-A e 11-B da Lei nº 12.587/2012. Cabe invocar a lição de Carlos Ari Sundfeld e André Rosilho que, embora mereça adaptações em virtude da novíssima Lei nº 13.640/2018, continua atual:

"Contudo, leis e decretos municipais e distritais, editados com a finalidade de disciplinar o transporte individual privado remunerado de passageiros, vêm cometendo excessos pontuais. Importante, é, assim, delimitar aparentemente adentrando em espaço reservado pela Constituição à legislação nacional de trânsito (art. 22, XI), de direito civil ou comercial (art. 22, I) ou de exercício de profissões (art. 22, XVI).

(...)

Cabe à legislação nacional de trânsito dispor para todo o Brasil sobre os requisitos para a admissão dos veículos à circulação pelas vias públicas, em atividade particular ou econômica. Quanto à restrição para os veículos licenciados em outros Municípios, trata-se de tentativa de reserva de mercado. Mas um Município não pode fechar seu mercado ao restante do Brasil. (...) As outras medidas têm o aspecto de ação de autoridades municipais que, para proteger o mercado dos táxis, querem impor barreiras novas ao desenvolvimento da liberdade econômica.

São mais alguns exemplos de excessos. Os requisitos para a condução profissional de veículos já são estabelecidos pela legislação nacional de trânsito e de profissões. A competência para tanto é exclusiva da União. Não podem os Municípios inventar novos requisitos, pois estão lidando com a liberdade profissional (CF, art. 5º, XIII). Não parece haver muita justificativa para exigir cursinhos de quem já é habilitado pelo Sistema Nacional de Trânsito, na forma da legislação nacional, justamente para o exercício profissional da atividade de conduzir veículos. (...) Não há como proibir a prestação de serviços por motoristas residentes em outros Municípios.

Quanto ao item 3, há casos, por exemplo, em que diplomas municipais ou distritais condicionaram a utilização, por prestadores do serviço de transporte individual privado remunerado de passageiros, de aplicativos de intermediação, à exigência de que a empresa fornecedora do aplicativo comprove possuir matriz ou filial na localidade. Mas esse tema é de natureza tributária e já é tratado pelas normas específicas.

Aqui, a interferência na liberdade de empreender parece grave. Normas locais tentam criar barreiras à atuação de empresas brasileiras, que funcionam segundo os requisitos da legislação comercial e econômica nacional. A ordem constitucional brasileira não é simpática à reserva do mercado municipal de serviços apenas às empresas e profissionais do Município.

Em todos os exemplos a legislação municipal e distrital quis se sobrepor aos requisitos mínimos já fixados pela legislação nacional atinente a trânsito ou transporte (matérias sobre as quais compete privativamente à União legislar, sendo de observar que o art. 120 do CTB já trata do assunto) e introduzir alguma reserva do mercado municipal de serviços a veículos, empresas e profissionais da localidade, o que é difícil de compatibilizar com a unidade econômica do país, que se quis viabilizar com um direito comercial, civil e econômico único. Seria penoso defender a constitucionalidade dessas normas. Por fim, quanto ao item 4, há casos em que a legislação municipal obrigou o serviço de transporte individual privado remunerado de passageiros a observar tarifa máxima fixada por órgão municipal." (ROSILHO, André e SUNDFELD, Carlos Ari. "Serviços privados de transporte individual na lei nacional de mobilidade urbana". Revista de Direito da Cidade. Vol. 10, nº 2, 2018. http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32315/24085).

Especificamente quanto à exigência de emplacamento no Município, cabe noticiar decisão judicial também do TJSP que a reputou ilegal, ainda que mediante ato administrativo:

"A Resolução Municipal 16/2017 estabelece que o licenciamento na capital é condição para o certificado de segurança. Ocorre que inexiste uma correção evidente ou direta. (...) É uma dissonância que se presta apenas a limitar a iniciativa privada e, ao menos na ótima imediata, sem qualquer ganho para o munícipe ou para o Município. Cria, a rigor, uma espécie de barreira geográfica a atividade privada, uma reserva de mercado aos motoristas e taxistas locais, e tangencia em seu conteúdo violar em último grau a limitação de tráfego e locomoção em território nacional, em tempos de paz, discriminando pela origem da placa." (TJSP: Processo nº 1002513-32.2018.8.26.0053, JUIZ DE DIREITO Kenichi Koyama. j. em 23 de Janeiro de 2018).

Cabe abrir ressalva para observar, por fim, que no bojo da proposição sob análise, é instituída a cobrança de taxa, bem como feita remissão à cobrança do ISS. Embora não possa o projeto de lei em tela prosperar pelas razões acima aduzidas, estando prejudicada a análise quanto à instituição da taxa em questão, mister averbar que não se elide o exercício da competência do Município para criar tributos devidos em razão desse serviço, e efetivamente arrecadá-los. Muito ao contrário, a própria Lei nº 12.587/2012 em seu art. 11-A, parágrafo único, inciso I, com a redação alterada pela Lei nº 13.640/2018, faz alusão a essa obrigação da municipalidade, o que é requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal nos termos do art. 11 da LC nº 101/2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Em vista de todo o exposto, é de se concluir:

- pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 157/2018, por não se tratar de assunto de predominante interesse local (art. 30, I, da CRFB) e tampouco hipótese de competência legislativa suplementar (art. 30, II, da CRFB), em vista da competência privativa da União para tratar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da CRFB), bem como sobre direito civil e sobre o exercício das profissões (art. 22, I e XVI, da CRFB);

- que a regulamentação e fiscalização do transporte privado individual por meio de aplicativos e plataformas computacionais é competência material do Município (art. 11-A e 11-B da Lei nº 12.587/2012) por meio de atos administrativos emanados de órgãos executivos de trânsito locais, que, sob pena de ilegalidade, não podem proibi-lo ou impor requisitos exorbitantes em relação aos exigidos pela legislação federal;

- que a regulamentação do transporte privado individual por meio de aplicativos e plataformas deve sempre ter no horizonte a livre iniciativa, a liberdade de trabalho e a livre concorrência (art. 1º, IV, art. 6º, caput e art. 170, da CRFB), assim como a liberdade de modelos de negócio prevista na Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) em seu art. 3º, VIII, e a vedação às práticas anticoncorrenciais (Lei nº 12.529/2011);

- que a regulamentação do transporte privado individual por meio de aplicativos no Município deve se prestar mais ao atendimento das finalidades da Política Nacional de Mobilidade Urbana, usando-se das ferramentas tecnológicas, dentro da legalidade e com respeito à privacidade das pessoas, com o objetivo de melhoria da qualidade de vida na cidade e da proteção ao meio ambiente, e menos para impor procedimentos burocráticos para obstar ou dificultar o exercício de atividades econômicas lícitas;

- que a inviabilidade de disciplinar mediante lei o serviço de transporte individual privado por meio de aplicativos não elide a competência do Município para instituir e cobrar os tributos em razão da prestação desse serviço (art. 11-A, parágrafo único, I da Lei nº 12.587/2012 e art. 11, da Lei Complementar nº 101/2000).

Parecer

Impossibilidade de negativa de internação a idoso sem acompanhante. Direito legalmente assegurado não pode prejudicar seu titular

Priscila Oquioni Souto *

Consulta

Indaga o consulente acerca da possibilidade de ser negada internação a idoso pelo fato de estar ele desacompanhado.

A consulta não veio documentada.

PARECER

Inicialmente, para o escorreito deslinde da questão em tela, vale registrar que o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003) tem por escopo primordial regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos. Trata-se, em realidade, de expressão do princípio da dignidade da pessoa humana, epicentro axiológico do nosso ordenamento constitucional.

Desta feita, atendendo aos comandos constitucionais que vedam a discriminação em razão da idade (CF, art. 3º, III), assegura especial proteção ao idoso (CF, art. 230) e lhe garante assistência social e alimentos (CF, 203, V), o mencionado estatuto, empresta maior efetividade à proteção dos maiores de 60 anos, concedendo-lhes o mesmo tratamento cuidadoso que é dispensado a todo e qualquer cidadão.

Nesse diapasão, impede destacar que o nobre estatuto se coaduna com a busca da isonomia em seu aspecto substancial e não meramente formal, ou seja, a lei em comento tem por fito tratar desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades.

Em cotejo, assentamos que o direito à saúde (direito social na forma do art. 6º da Constituição) é direito de todos, indistintamente, e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que objetivem à redução do risco de doenças, o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção e proteção, havendo uma responsabilidade solidária entre os entes, na forma do art. 198 da Constituição.

Dentro deste contexto, na forma do art. 16 do Estatuto do Idoso, a pessoa maior de 60 anos tem direito a um acompanhamento durante todo o tempo em que estiver internada ou em observação, excetos nas internações em UTI ou por decisão justificada do médico responsável. Vejamos:

** Priscila Oquioni Souto - Advogada e Assessora Jurídica do IBAM.*

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

"Art. 16. Ao idoso internado ou em observação é assegurado o direito a acompanhante, devendo o órgão de saúde proporcionar as condições adequadas para a sua permanência em tempo integral, segundo o critério médico.

Parágrafo único. Caberá ao profissional de saúde responsável pelo tratamento conceder autorização para o acompanhamento do idoso ou, no caso de impossibilidade, justificá-la por escrito."

Em igual sentido, a Portaria nº 280, de 7 de abril de 1999, do Ministério da Saúde.

Pois bem, ao idoso é assegurado o direito a um acompanhante nas internações, porém, um direito que lhes é previsto não poderá de forma alguma ser utilizado para prejudicá-los. Logo, não se revela razoável (aliás, não se revela legítimo) recusar a um idoso direito social à saúde - e, quiçá, à vida, pela ausência de um acompanhante.

Aliás, tal entendimento pode ser aferido do próprio Estatuto do Idoso, mais precisamente, em seu art. 17, parágrafo único, inciso IV:

"Art. 17. Ao idoso que esteja no domínio de suas faculdades mentais é assegurado o direito de optar pelo tratamento de saúde que lhe for reputado mais favorável.

Parágrafo único. Não estando o idoso em condições de proceder à opção, esta será feita:

I - pelo curador, quando o idoso for interditado;

II - pelos familiares, quando o idoso não tiver curador ou estenão puder ser contatado em tempo hábil;

III - pelo médico, quando ocorrer iminente risco de vida e não houver tempo hábil para consulta a curador ou familiar;

IV - pelo próprio médico, quando não houver curador ou familiar conhecido, caso em que deverá comunicar o fato ao Ministério Público."

Em situações como a expressa na consulta, há de se considerar, outrossim, que o assistente social assume certo protagonismo nas ações de saúde, quando os fatores causadores do atendimento médico apresentam interseções com as questões sociais, tais como violência contra idosos, crianças, adolescentes, mulheres e moradores de rua. Assim, por ocasião da internação de idoso sem acompanhante compete ao assistente social procurar a família ou pessoas próximas do paciente e, detectado descaso ou maus tratos deverá, de igual forma, comunicar o fato ao Ministério Público do Estado para adoção das medidas cabíveis.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da impossibilidade de se negar efetivação do direito social à saúde ao idoso pelo fato de estar o mesmo desacompanhando, cabendo ao serviço social entrar em contato com os familiares do idoso. De igual forma, ainda que o idoso não tenha familiar ou responsável, não poderá o mesmo ter seu direito obstado.

IBAM OFERECE NOVOS MEIOS DE ACESSO

Por meio destes novos canais, todos poderão acompanhar não só as ações desenvolvidas para os associados ao Instituto, assim como entendimentos escritos pela Consultoria Jurídica do **ibam**, decisões judiciais, inovações legislativas e muito mais.

Acesse já!

facebook.com/associacaoibam

instagram.com/associacaoibam