instituto brasileiro de administração municipal

Edição nº 295

Novembro/2018

ISSN 0034-7604

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

- **O Programa Minha Casa Minha Vida – Lições aprendidas**
- **"Faltam Projetos?": Reflexões sobre o financiamento da urbanização em pequenos Municípios fluminenses**
- **Um olhar atento à prestação de serviços nos Municípios**
- **Pareceres**
  - **Sistema Único de Saúde - Portas de entrada e hierarquização**
  - **Utilização de imagem e história de pessoa já falecida em homenagens conferidas pelo Legislativo**
  - **Impossibilidade de proceder regularização fundiária por meio de alvará de aforamento**

Aos Leitores

O ano de 2018 passa celeremente. Toda a movimentação em torno das eleições recém concluídas e agora os debates em torno da organização do novo governo farão com que o final do ano chegue sem aviso ...

A equipe da RAM segue trabalhando sem interrupção. O número 295 que chega hoje aos leitores tem conteúdo que destaca dimensões do urbano, a demanda por investimentos que melhor qualifiquem o local onde as pessoas vivem, o impacto dos gastos públicos sobre a organização do espaço e as bases jurídico-institucionais da administração municipal. São dois artigos, uma entrevista e três pareceres que constituem o material de leitura colocado à disposição dos leitores.

O artigo inicial, de autoria de Cláudia Serpa, se debruça sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, traçando-lhe minucioso histórico e analisando seus aspectos positivos e negativos. O artigo foi construído a partir das efetivas oportunidades de atuação profissional da autora que pôde estar próxima a projetos de diferentes localizações, dimensões e características tipológicas, e trazendo a avaliação da comunidade beneficiada. O Programa, concebido para reduzir o déficit habitacional no país, contribuiu para o alcance do objetivo pretendido. Merece ser aprimorado, especialmente, quanto à integração da participação dos beneficiários desde a concepção de cada projeto.

Em outro artigo, de título convidativo – "Faltam projetos?": Reflexões sobre o financiamento da urbanização em pequenos municípios fluminenses - e autoria de Sandra Becker e Fernanda Furtado, faz uma incursão pelos Municípios com população inferior a 50 mil habitantes e densidade populacional de menos de 80 habitantes por quilometro quadrado. O texto revela a metodologia e os resultados de pesquisa desenvolvida muito criteriosamente em dois momentos. No primeiro, todos os 37 Municípios do Estado do Rio de Janeiro que se enquadraram no critério demográfico foram estudados pela dimensão quantitativa. A seguir, sete Municípios são examinados qualitativamente. Entre outras conclusões, chama atenção o destaque para medidas que possam estimular a gestão compartilhada e colaborativa entre Municípios.

Sempre procurando trazer informações relevantes para os gestores municipais em formatos que facilitem a absorção dos conteúdos e favorecem sua inclusão no cotidiano dos órgãos e entidades que integram o governo local, o número 295 da RAM traz uma entrevista dedicada à prestação de serviços nos Municípios. O entrevistado é Marcos Flávio Reis Gonçalves, consultor da Superintendência Geral do Instituto, com extensa atuação na área jurídica. Suas respostas aos questionamentos, portanto, são orientadoras para a segurança jurídica da administração municipal.

Conclui este número da revista três pareceres que bem ilustram a variedade de temas que os consultores jurídicos do IBAM devem examinar. Neles são abordadas, então, questões relacionadas ao Sistema Único de Saúde – SUS, aos direitos da personalidade e a utilização de imagem e história de pessoas em homenagens conferidas pelo Legislativo e sobre regularização fundiária e aforamento.

Tenham a oportunidade de fazer uma boa leitura e até o próximo número.

Índice

04 O Programa Minha Casa Minha Vida – Lições aprendidas
Claudia Serpa

16 "Faltam Projetos?": reflexões sobre o financiamento da urbanização em pequenos Municípios fluminenses
Sandra Becker E Fernanda Furtado

29 Entrevista: Um olhar atento à prestação de serviços nos Municípios
Marcos Flávio R. Gonçalves

Pareceres

33 Sistema Único de Saúde - Portas de entrada e hierarquização

37 Utilização de imagem e história de pessoa já falecida em homenagens conferidas pelo Legislativo

41 Impossibilidade de proceder regularização fundiária por meio de alvará de aforamento

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

Superintendente Geral
Paulo Timm

Representações

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

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

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA - LIÇÕES APRENDIDAS

Claudia Brandão de Serpa*

Resumo: Este artigo tem a intenção de contribuir, através de observações técnicas e práticas, para uma avaliação dos resultados da implantação de conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida, faixa 1. Busca ser uma contribuição para gestores públicos que se ocupam com a produção de cidades mais democráticas e de moradias em atendimento à população de menor renda.

Palavras-chave: Moradia, População, Cidade, Políticas Públicas.

Introdução

A cidade capitalista, onde a terra é apropriada privadamente, não deixa espaço para os mais pobres. Resta a eles a ocupação das áreas ambientalmente frágeis ou os conjuntos habitacionais, invariavelmente construídos nas áreas periféricas, onde o terreno é mais barato e viabiliza maior ganho ao empreendedor.

A luta pelo Direito à Cidade, no Brasil, está marcada pela conquista de dois importantes marcos legais. O primeiro, a inclusão do Capítulo da Política Urbana na Constituição de 1988 (artigos 182 e 183), que introduziu um novo ramo do Direito Público, o Direito Urbanístico, e o segundo, a elaboração e a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, instituindo ferramentas físico-urbanísticas e tributárias para o controle social do uso da terra urbana.

A criação do Ministério das Cidades em 2003, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e os Planos Locais de Habitação, constituídos para dar consequência à aplicação destes instrumentos, são resultados da luta histórica dos movimentos sociais que estruturam e dão consequência e consistência à Política Nacional de Habitação.

A oferta de linhas de financiamento diversas, para atender às diferentes demandas da população na conquista de sua moradia, foi ajustada, em 2009, com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida, que a objetiva a construção de empreendimentos habitacionais para redução do déficit, reativando com muita clareza o sonho da Casa Própria.

O novo Programa, ao mesmo tempo em que menospreza as configurações de soluções de moradia das camadas mais pobres, tende ao pouco diálogo e encara essas famílias como meras beneficiárias em situação de necessidade, ignorando os sentidos econômicos que as casas assumem em suas vidas.

Este artigo busca discutir os pressupostos, os pontos positivos e negativos observados, na implantação, construção e manutenção de empreendimentos produzidos no âmbito do Programa, com localização, tamanho e características tipológicas diversas, e, sobretudo trazer a avaliação da comunidade beneficiada.

** Claudia Brandão de Serpa; Arquiteta Urbanista. Coordenadora Geral do NAPP – Núcleo de Assessoria, Planejamento e Pesquisa.*

Endereço eletrônico: claudia.serpa@gmail.com

Imagem do MNLM- Movimento Nacional de Luta pela Moradia
Fonte: Página do facebook do MNLM Rio de Janeiro

Breve histórico do programa

Em fins de 2008, a crise internacional adquire contornos mais claros e preocupantes, fato que influencia a conjuntura nacional, fazendo com que o ano de 2009 se inicie sob retração econômica e com registro de desaceleração do PIB. A partir de então, o Governo Federal, além de expedir medidas de incentivo à liquidez na economia doméstica (mudança nas regras do recolhimento sobre depósitos compulsórios) e das políticas de estabilização cambial (leilões de parte das reservas cambiais, com o objetivo de estabilizar a cotação do dólar), passa a criar estímulos diretos à atividade econômica. Parte desses estímulos se concentrou no setor da construção civil e infraestrutura. Isto porque o setor apresenta relevante papel tanto na geração de emprego quanto no comportamento do PIB.

No início de 2009, o Governo Federal lançou o programa Minha Casa, Minha Vida para fomentar a produção de moradias para a população de baixa renda em consonância com o empreendedor privado, usando inovações com relação a questões ligadas ao financiamento e instrumentalização de recursos públicos, por meio de subsídios financeiros à população e benefícios tributários aos agentes participantes.

Assim, com a aprovação da Medida Provisória nº 459, em março de 2009 o Programa passa a ser implementado, dispondo de investimentos da ordem de R$ 34 bilhões (sendo R$ 25,5 bilhões do Orçamento Geral da União, R$ 7,5 bilhões do FGTS e R$ 1 bilhão do BNDES), tendo como meta a construção de um milhão de moradias no prazo de dois anos, além da promessa de geração de emprego, renda e sustentação econômica para um país temeroso da crise.

Subsídio financeiro na compra das unidades, melhores taxas de juros para crédito imobiliário para pessoa física, criação de um Fundo Garantidor que cobriria possíveis inadimplências justificadas e redução de taxas imobiliárias foram alguns dos benefícios oferecidos à população pelo Governo Federal.

A proposta era impulsionar o setor da construção civil, além de impactar a economia, gerar empregos e, sem dúvida, conceder a oportunidade de incluir novas famílias brasileiras como proprietárias da casa própria com subsídios do Governo Federal.

São partícipes da operação:

Ministério das Cidades – Responsável por estabelecer diretrizes, fixar regras e condições, definir a distribuição de recursos entre as Unidades da Federação, além de acompanhar e avaliar o desempenho do programa.

Ministério da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão - Em conjunto com o Ministério das Cidades, rever anualmente os

limites de renda familiar dos beneficiários e, ainda, fixar a remuneração da Caixa pelas atividades exercidas no âmbito do programa.

Caixa Econômica Federal – Instituição financeira responsável pela definição dos critérios e expedição dos atos necessários à operacionalização do programa, bem como pela definição dos critérios técnicos.

Distrito Federal, Estados e Municípios ou respectivos órgãos das administrações direta ou indireta, que aderirem ao programa - Estes têm sua participação estabelecida por meio de assinatura de Termo de Adesão com a Caixa. É papel dos Estados, Municípios e Distrito Federal assegurar a sua colaboração nas ações em prol do desenvolvimento de fatores facilitadores à implementação dos projetos, destacando-se a indicação das áreas priorizadas para isso, isenção de tributos, aporte de recursos, indicação da demanda, indicação de solicitantes para a venda dos empreendimentos e execução do Trabalho Técnico Social junto aos beneficiários dos empreendimentos implantados.

Empresas do setor de Construção Civil - Participam na apresentação de propostas e execução dos projetos aprovados para aquisição de unidades habitacionais na forma estabelecida pelas normas do programa e realiza a guarda dos imóveis pelo prazo de 60 dias após a conclusão e legalização das unidades habitacionais.

Em 2011, no governo Dilma, iniciou-se a segunda fase do Minha Casa Minha Vida 2, como uma parte do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC2). Nessa etapa, a meta era entregar mais 2 milhões de novas unidades habitacionais. É importante ressaltar que desde 2009 foram entregues aproximadamente 3 milhões de unidades.

A Fase 3 do MCMV iniciou-se em 2016 e deve terminar em 2018, quando se espera entregar, ao fim desta etapa, 4,6 milhões de novas unidades.

Inicialmente, na Fase 1, foram contempladas 3 faixas de renda:

Faixa 1 - Famílias com renda mensal bruta de até R$ 1.600
Faixa 2 - Famílias com renda mensal bruta de até R$ 3.275
Faixa 3 - Famílias com renda mensal bruta acima de R$ 3.275 até R$ 5 mil

Na Fase 2 as faixas foram:
Faixa 1 - Famílias que ganham uma renda mensal de até R$ 1.600
Faixa 2 - Famílias que ganham entre R$ 1.600,01 e de até R$ 3.600
Faixa 3 - Famílias que ganham entre R$ 3.600,01 e de até R$ 5 mil

Na Fase 3 as faixas foram:
O teto da faixa 1 passou de R$ 1,6 mil para R$ 1,8 mil
A faixa 2 vai de R$ 3.275 para R$ 3,6 mil
A faixa 3 admitirá famílias com renda de até R$ 6,5 mil, valor que antes era de R$ 5 mil

Observa-se um pequeno reajuste para cima do teto dos valores estabelecidos para as três faixas definidas para caracterizar os beneficiários do programa.

Distribuído por todas as unidades da federação, o programa adotou no seu início o déficit habitacional estadual como parâmetro para definir as metas a serem cumpridas, atendendo a percentuais preestabelecidos segundo as diferentes faixas de renda. Como o alvo principal eram os Municípios com população superior a 50 mil habitantes, o MCMV permitiu a disseminação de empreendimentos habitacionais em centenas de Municípios, sejam eles metropolitanos ou não, trazendo no curto prazo impactos no processo de crescimento dessas cidades.

Aspectos positivos

• **Segurança da propriedade; um bem a ser transmitido aos descendentes.**
O PMCMV garante a propriedade da moradia para o beneficiário, constituindo importante

patrimônio para as futuras gerações da família. E principalmente estabelece efetiva garantia jurídica. Os seus moradores jamais serão objeto de remoções e deslocamento, procedimento muito utilizado nos processos de valorização da terra urbana. Além do que, a segurança da propriedade estimula investimentos para melhorias nas unidades e proporciona a criação de Entidades Sociais representativas para gestão do território.

• Novas alternativas adequam o programa a demandas históricas dos movimentos sociais.

Sempre foi forte demanda dos movimentos sociais a construção das moradias por autogestão. Temos um conjunto muito significativo de Entidades Comunitárias de Luta por Moradia, com experiências bem sucedidas na produção habitacional, por mutirão e autogestão. No âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, foi criada a linha de financiamento para Entidades Comunitárias, ou seja, famílias organizadas em associações ou cooperativas para construir suas habitações.

Essa linha permite que entidades populares sejam responsáveis diretas pelos contratos, pela organização das famílias beneficiárias, que discutam os projetos e acompanhem a execução das obras com a obrigação de que a produção seja acompanhada de trabalho social, organizativo e comunitário, com recursos destinados exclusivamente para isso.

• Subsídios

O principal mérito do programa é que ele consegue dar à população mais pobre acesso ao imóvel próprio. E nunca na história do país se destinou tanto recurso para subsidiar a habitação dessa população. Os brasileiros com renda de até R$1.800,00, a chamada faixa 1, recebem subsídio de até 90% do valor do imóvel. O valor que cabe ao beneficiário pagar deve ser pago em no máximo 120 meses, sem cobrança de juros.

Isto repercute na redução do déficit. O Brasil, segundo a Fundação João Pinheiro, tinha, em 2009, déficit de 6 milhões de moradias. Em 2013, em estudo mais recente, apurou déficit de 2,8 milhões de moradias. Em quatro anos o déficit caiu 2,5%, enquanto a população brasileira cresceu 3,9%.

• Padrão mínimo e normativos para projetos arquitetônicos

O projeto traz em seu manual padrão mínimo referente à estrutura arquitetônica das unidades e às áreas dos cômodos, espaços coletivos, condições de habitabilidade. Este cuidado evita que as construtoras, buscando auferir maior lucro possível, proponham projetos com cômodos de exíguas dimensões, desconfortáveis, que são aprovados pelas diferentes prefeituras segundo normativos e interesses próprios.

Outra questão importante é a garantia de atendimento às necessidades especiais. Todo o empreendimento tem que oferecer um percentual de unidades, com dimensões e características especificadas nos normativos, de forma a atender aos que têm necessidades especiais.

Empreendimento localizado em pequeno Município da região metropolitana, constituído de duas tipologias construtivas, ambas com edificações multifamiliares, com padrão diferenciado, resultando numa ambiência bem tratada e agradável.
Fonte: Acervo do NAPP – Núcleo de Assessoria, Planejamento e Pesquisa

• **Financiamento de moradias em áreas rurais: compra de imóvel novo nas áreas urbanas ou a construção e reforma de moradias.**
Foi criado pelo Governo Federal, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, através da Lei nº 11.977/2009 e com a finalidade de possibilitar ao agricultor familiar, trabalhador rural e comunidades tradicionais o acesso à moradia digna no campo, seja construindo uma nova casa ou reformando/ampliando/ concluindo uma existente. O programa é destinado a agricultores familiares e trabalhadores rurais com renda bruta anual de até R$ 78.000,00.

São também considerados agricultores familiares, como beneficiários do PNHR: os assentados beneficiários do PNRA, pescadores artesanais, extrativistas, aquicultores, maricultores, piscicultores, comunidades quilombolas, povos indígenas e demais comunidades tradicionais.

Para participar, as famílias devem ser ordenadas em grupos de no mínimo quatro e no máximo 50 famílias. Esse processo deve ser realizado por uma entidade organizadora sem fins lucrativos, como o Poder Público, cooperativas e sindicatos, entre outros.

• **Programa da CAIXA para ajudar a manutenção dos imóveis: De olho na qualidade**
A CAIXA criou um canal de comunicação específico para atendimento aos moradores do Minha Casa Minha Vida. Através da ligação para um número 0800, são registradas as queixas dos moradores com respeito a problemas construtivos. Equipe técnica da CAIXA vai verificar se a queixa é consequente de mau uso ou se de vício construtivo e a construtora é acionada para realizar os reparos necessários.

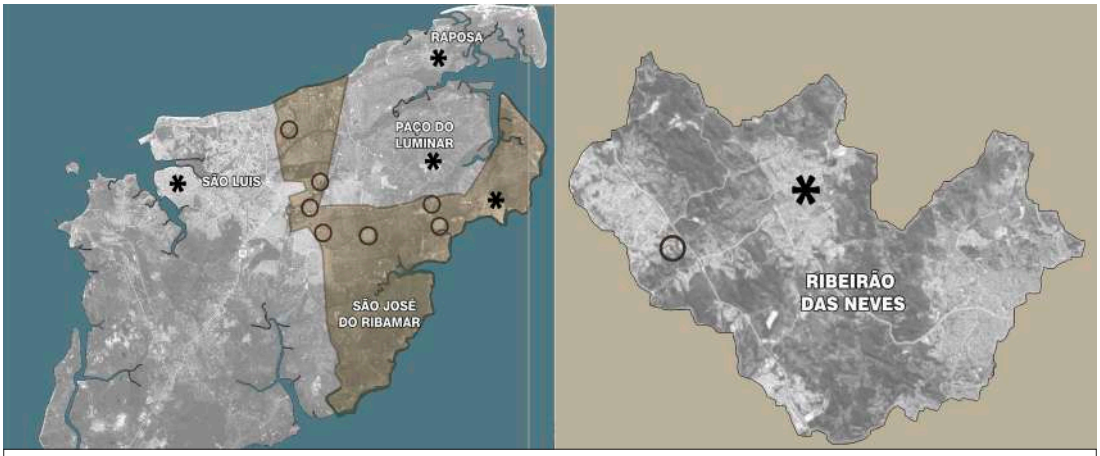
• **Escala e especialização**
O programa contratou em sete anos 4,2 milhões de unidades, com investimentos de mais de 300 bilhões de reais. A título de comparação, cabe informar que o BNH, em seus 22 anos de existência, contratou 4,5 milhões de unidades. Os normativos e os procedimentos burocráticos são mais ágeis e as construtoras, que atuam nos programas, se especializaram para esta produção.

Aspectos negativos

• **Localização**
A produção habitacional, na maioria das vezes, é feita sem integração à cidade e isto resulta numa série de percalços para os moradores. O preço da terra urbanizada e a ausência de política que faça valer efetivamente o uso social da propriedade fazem com que a maioria dos empreendimentos habitacionais seja construída em áreas periféricas, muito distantes e pouco conectadas com a malha urbana, afastadas e sem conexão com os serviços básicos de infraestrutura e serviços públicos urbanos, como rede pública de água, esgoto, energia, iluminação pública, coleta de resíduos sólidos, transportes coletivos e equipamentos públicos urbanos, como creche, escola, unidade básica de saúde, posto policial.

A responsabilidade dessa escolha decorre de que na maioria das vezes as próprias construtoras, orientadas pela lógica financeira, constroem em áreas periféricas e antigas áreas rurais, constituindo um vetor forçado de expansão da cidade, com transformação de uso de rural para urbano, o que de certa forma interessa à Prefeitura, que passa a arrecadar IPTU. Dessa forma, a decisão de construir na periferia das cidades é corresponsabilidade das construtoras e Prefeituras, uma vez que cabe a estas a aprovação dos projetos e em muitas a flexibilização do perímetro urbano das cidades.

Essa fragmentação territorial fortalece a segregação social destinando as periferias urbanas à pobreza e ao abandono. Os novos conjuntos habitacionais, principalmente os do PMCMV que se caracterizam por produção massiva de moradias, se juntam num mosaico, constituindo paisagem capaz de traduzir a política habitacional brasileira, marcada pela segregação urbana.



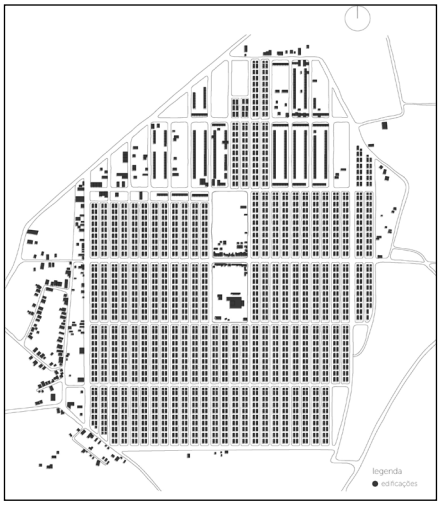
Estas imagens exemplificam a pouca integração entre os empreendimentos e as sedes dos Municípios, demandando significativos investimentos para a sua viabilização e custos elevados para os moradores.
Fonte: Acervo do NAPP – Núcleo de Assessoria, Planejamento e Pesquisa

• O partido urbanístico

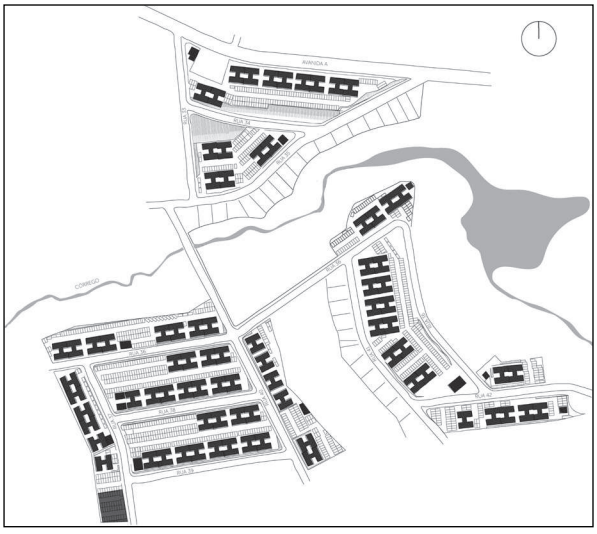
As regras de implantação do MCMV estabelecem a organização do empreendimento por condomínio fechado. Este procedimento, além de aumentar os custos do morar, não é uma "prática social" dos pobres. Há grande dificuldade em se estabelecer a gestão condominial por famílias que vem de uma habitação individual, muitas das vezes rural.

Outra questão importante é que o empreendimento é exclusivamente habitacional, não sendo destinados lotes para uso comercial e de serviços. Assim, considerando-se que na maioria das vezes os empreendimentos são localizados em áreas desconectadas da cidade, torna-se difícil o acesso das famílias ao comércio e serviços, ocorrendo a invasão das áreas lindeiras e mesmo dos espaços de uso coletivos, como áreas de lazer e estacionamentos, com instalação de barracas e biroscas para venda de produtos e serviços básicos.

Outra questão a ser levantada é a oferta de áreas de lazer e convivência. Observa-se todo tipo de solução nem sempre adequada às necessidades dos moradores. Apesar de obrigatória, muitas vezes mediante acerto com a Prefeitura, já que passarão ao domínio da municipalidade, essas áreas ficam em um extremo do empreendimento, em difícil acesso pelos moradores, e quase sempre são entregues muito pouco equipadas e cuidadas.



Empreendimento com 4051 unidades habitacionais em edificações unifamiliares, construído em Município de Região Metropolitana, em área de sítios, constituindo uma população aproximada de 15.000 pessoas, sem previsão de lotes para instalação de comercio e serviços.
Fonte: Acervo do NAPP – Nucleo de Assessoria, Planejamento e Pesquisa



Empreendimento com 1600 unidades habitacionais em edificações multifamiliares, em município de Região Metropolitana, ocupando quadras de um loteamento maior, o que obriga que cada quadra se torne um condomínio independente, destacando-se a total inexistência de áreas de lazer para atendimento aos moradores.
Fonte: Acervo do NAPP – Nucleo de Assessoria, Planejamento e Pesquisa

A decisão de propor um empreendimento com residências unifamiliares ou multifamiliares, deve observar as características socioeconômicas do Município, as características das famílias beneficiadas. Ocorre que essa definição se faz em função do preço da terra e do máximo aproveitamento do terreno. Por conseguinte, muito frequente, vemos famílias oriundas do meio rural, instaladas em apartamentos, unidades cujas características afrontam a rotina familiar habitual.

Outra questão importante é o traçado viário interno, que muitas vezes não prevê integração ao sistema viário do entorno, dificultando o acesso e sobretudo a circulação de veículos de transporte coletivo.

• O projeto

As construtoras, principalmente aquelas que se especializaram no Programa Minha Casa Minha Vida, para potencializar seus lucros, padronizam seus projetos e os replicam em diversos locais do território brasileiro. Isto leva à pouca criatividade e nenhuma adequação às particularidades dos diferentes locais.

Se por um lado há um padrão mínimo, que não permite às empresas de construção civil reduzir dimensões para auferir maior lucro, por outro lado não há exigência normativa que obrigue a oferecer um percentual de unidades maiores para atender a famílias mais numerosas.

O Programa MCMV Entidades é uma boa solução para construir empreendimentos mais adequados às necessidades dos moradores, já que, neste caso, são estes os gestores do empreendimento desde o projeto.

As áreas de uso coletivo são geralmente pouco cuidadas em termos de projeto. A solução passa sempre por propostas mais econômicas e pouco cuidadas. Normalmente as áreas livres, principalmente destinadas a estacionamento, acabam sendo ocupadas privadamente por alguns moradores para fins diversos, criando tensão entre os moradores.

O mobiliário urbano é normalmente desprezado. Os empreendimentos são normalmente entregues sem papeleiras, sem container para coleta de lixo, sem abrigos de ônibus e nenhuma sinalização interna. Seria importante que os normativos do programa estabelecessem o mobiliário urbano mínimo necessário a ser instalado.

Área de lazer em empreendimento habitacional com 4.051 unidades habitacionais multifamiliares, construído em município da Região Metropolitana da Grande São Luís, Maranhão.
Fonte: Acervo do NAPP – Nucleo de Assessoria, Planejamento e Pesquisa

• A questão ambiental

As áreas correspondentes a faixas marginais de proteção, rios, córregos e lagoas, áreas *non aedificandi* por serem frágeis ambientalmente, são doadas para a Prefeitura, e não recebem qualquer tipo de proteção. Ficam vagas, abertas, e disponíveis para invasão dos moradores para os mais diversos usos, como segunda moradia, para armazenamento de material reciclável, ferro-velho, instalação de estabelecimentos comerciais, sobretudo bares e padarias, construídos sem os padrões mínimos de salubridade. Essa ocupação indevida compromete o meio ambiente.

Não há preocupação com a arborização das ruas e demais espaços públicos. Independentemente das condições climáticas, os logradouros públicos não recebem qualquer tratamento paisagístico que possa amenizar o calor, facilitar a absorção das águas pluviais, valorizar esteticamente o ambiente construído.

• O Poder Público municipal

O Poder Público municipal, enquanto responsável pelo uso do solo urbano, é responsável pela instalação dos empreendimentos cada vez mais distantes da cidade. Muitas vezes interessado em aumentar a arrecadação do IPTU, concorda e aprova a construção de grandes empreendimentos, em áreas afastadas e desprovidas de equipamentos e serviços públicos urbanos, expandindo o perímetro urbano da cidade, comprometendo-se em suprir essa necessidade até a entrega das unidades.

Ocorre que o empreendimento é executado no tempo previsto e as unidades são entregues desprovidas dos serviços básicos necessários para qualquer cidadão. Uma vez recebidos os moradores, é depositada na responsabilidade destes a luta para que o Poder Público disponibilize os serviços e os equipamentos urbanos necessários. Muitas vezes empreendimentos há mais de 5 anos habitados e com mais de 5.000 famílias, ainda buscam um serviço de transporte público coletivo, um serviço regular de coleta de resíduos sólidos, bem como a construção de escolas e creches e demais equipamentos.

Não há a presença rotineira da Prefeitura, quer para manutenção dos serviços, quer para a fiscalização do uso do espaço urbano. Os serviços de abastecimento d´água e esgoto sanitário, normalmente funcionam precariamente e sua manutenção são quase inexistentes. As ruas com sistema de drenagem superficial logo resultam esburacadas, com trânsito difícil e não recebem manutenção. As ampliações das unidades invadem o espaço público, comprometendo as condições de circulação dos pedestres.

Asfalto completamente deteriorado em função do descaso do Poder Público com a manutenção dos empreendimentos.
Fonte: Acervo do NAPP – Nucleo de Assessoria, Planejamento e Pesquisa

• Demanda/A população beneficiada
O processo de construção e da entrega das unidades habitacionais incorpora muitas vezes o funcionamento do sistema clientelístico na distribuição das casas, em detrimento da seleção de "mutuários" por critérios democráticos e universais, como orientam os normativos do PMCMC.

Cabe à Prefeitura cadastrar interessados e organizar a demanda para os empreendimentos. A proposta é atender aos inscritos, que manifestem interesse no empreendimento que está sendo concluído. Entretanto, verifica-se, muitas vezes, o uso político da distribuição das unidades, ou seja, a Prefeitura estabelece quotas para os Vereadores e estes destinam as unidades aos seus simpatizantes. Como resultado, muitas famílias necessitadas e cadastradas não são atendidas e outras, às vezes residentes em outro endereço, e não interessadas numa mudança para o empreendimento, são beneficiadas. As unidades ficam vagas, sendo invadidas e ocupadas, ou até mesmo repassadas informalmente, gerando tensões e descontrole por parte dos demais moradores e dos gestores do Programa.

• Gestão condominial
Esta é a questão principal. As famílias beneficiadas têm origem, hábitos, costumes diversificados. Passam a conviver em espaços diferentes daqueles costumeiros e assumem um conjunto de compromissos para os quais não estão e não foram preparadas. A nova moradia impõe arcar com despesas antes inexistentes para a família, quer relativas à administração e manutenção das partes comuns, quer pela exigência de pagamento dos insumos energéticos da habitação: água, luz, gás, ao menos.

A impossibilidade organizativa, a pouca credibilidade do gestor/síndico escolhido no dia da entrega das chaves, a falta de manutenção das partes comuns, resultam num verdadeiro caos. Logo equipamentos coletivos se deterioram, como, por exemplo, quebra do portão, lixo acumulado nas áreas comuns, e até mesmo a substituição de lâmpadas ficam sem solução e a resposta dos moradores é a decepção seguida da depredação. Esse comportamento gera uma bola de neve, quanto mais o empreendimento se deprecia, mais é destruído pelos moradores e usuários. E reverter essa situação é imenso desafio.

É preciso que o grupo de beneficiados seja identificado meses antes da entrega das unidades e preparado para o convívio comunitário, esclarecidos direitos e deveres, caracterizadas as diferentes categorias de espaço: espaço de uso público, espaço condominial, espaço privado das unidades; manutenção das unidades habitacionais, orientação para possíveis ampliações, no caso de residências unifamiliares.

• Conflitos latentes
Normalmente os moradores têm baixa escolaridade e há alto índice de desemprego. A falta de perspectivas e o próprio histórico de vidas dessas pessoas, relacionado à fome, e muitas vezes ao alcoolismo, traz dificuldades de socialização e relações interpessoais mais agressivas, com conflitos resolvidos de forma violenta. A renda familiar provém da informalidade, portanto irregular e baixa, sem nenhuma garantia social. A falta de equipamentos públicos urbanos - creches, escolas para ensino fundamental e ensino médio - e de espaços urbanizados para esporte e lazer faz com que muitas crianças e jovens fiquem ociosos perambulando pelo Empreendimento.

A presença do tráfico, mais contundente e violenta nos grandes centros; e mais sutil nas pequenas cidades, também se faz presente nos empreendimentos do Minha Casa Minha Vida. Muitas vezes, o tráfico já existe ou se instala durante a obra, e quando ocorre a instalação das famílias na nova moradia, essas já estão submetidas ao controle dos traficantes, que instalam uma "nova ordem", um pacto de convivência.

Reflexões sobre os resultados observados da implantação de empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV

Custo da terra elevado proporciona piores resultados nos grandes centros e viabiliza melhores resultados nas cidades de pequeno porte (menores distâncias, mais fácil acesso ao centro da cidade, presença do tráfico mais discreta e contida).

É preciso democratizar o acesso à terra urbanizada. Imprescindível implantar política de terras que reserve terras urbanizadas para empreendimentos habitacionais de baixa renda, implantando os instrumentos disponíveis no Estatuto da Cidade como, por exemplo, o IPTU progressivo e o Direito de Preempção, para imóveis ociosos e beneficiados por obras públicas. É necessária a vontade política.

O PMCMV junta/agrega pessoas originárias de diversos e diferentes locais, com renda e expectativas sociais diversificadas e principalmente marcadas por uma identidade construída de forma exógena num local não escolhido e ainda fisicamente isolado. A identidade coletiva é um processo em construção, que deve ser valorizado desde que a demanda foi identificada.

A Prefeitura, como se disse antes, é a principal responsável pela implantação de empreendimentos habitacionais do PMCMV. Ela tem o controle do uso do solo urbano, por conseguinte é a Prefeitura que aprova o projeto, sua localização, sua escala, sua tipologia. É ela quem se compromete em dotar de serviços públicos urbanos. É ela quem deveria fiscalizar o uso do solo e as posturas municipais no pós-ocupação. E finalmente é responsabilidade da Prefeitura cadastrar e selecionar a demanda, e nesta tarefa buscar grupos mais homogêneos.

A casa é entendida e valorizada como um patrimônio familiar. A casa assume papel de lar e bem imóvel valorizado, ao mesmo tempo em que ponto de ancoragem para o deslocamento de familiares, em suas migrações pontuais e cíclicas. E mesmo para constituir rede de pequenos negócios, pois não se pode negar o sentido econômico que as casas assumem nas vidas dos moradores.

Gestão condominial: um desafio inatingível. Uma vez identificada a demanda, esta deve ser imediatamente trabalhada no sentido de prepará-la para a nova moradia. Conhecer o projeto, conhecer o canteiro de obras, saber suas obrigações e a manutenção de sua unidade.

Como já dito, o empreendimento não pode se tornar uma ilha no meio do nada, longe da cidade e sem oferta de comércio e serviços. Na circunvizinhança imediata e até mesmo no interior do empreendimento devem ser destinados lotes para instalação de comércio e serviços.

Finalmente promover, como complemento essencial do projeto, ação emancipatória no desafio da conquista e ampliação dos direitos dos moradores dos moradores. Entregar o empreendimento com um conjunto de atividades de capacitação profissional que possa apoiar os moradores para inserção no mercado de trabalho. Outra importante iniciativa seria implantar o balcão de direitos, que apoia e orienta os moradores em suas necessidades na inter-relação com o Poder Público.

Importante destacar que, apesar de todas as observações críticas, o Programa Minha Casa Minha Vida é um grande avanço para redução do déficit habitacional brasileiro, devendo, entretanto, ser ajustado em vários aspectos, quer do ponto de vista da sua integração à cidade, quer quanto às características de

projetos, que devem estar mais adequados às necessidades dos beneficiados, que por sua vez devem estar identificados desde a etapa de elaboração do projeto. A modalidade com a participação das entidades deve ser fortalecida e apoiada por uma rede de profissionais que as apoiem com assessoria técnica especializada.

Exemplo de empreendimento conquistado pelo MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia em execução com recurso do Minha Casa Minha Vida Entidades

Fonte: Página do facebook do MNLM Rio de Janeiro

Bibliografia

AMORE, Caio; SHIMBO, Lucia; RUFINO, Maria Beatriz (org.) **Minha casa .... e a cidade? : avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros.** Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015.

MARTINS, Bruno Xavier. **O programa Minha Casa Minha Vida: a mercadoria habitação a serviço da reprodução do capital em contexto de crise.** 2016. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SILVA, Luiz Antonio Machado da (org.) **Condições de vida das camadas populares.** Rio de Janeiro: Zahar, 1984. Série Debates Urbanos n.° 6.

VILLA, Simone Barbosa; SARAMAGO, Rita de Cássia Pereira; GARCIA, Lucianne Casasanta. **Desenvolvimento de metodologia de avaliação pós-ocupação do programa minha casa minha vida: aspectos funcionais, comportamentais e ambientais.** Brasília: IPEA, 2016. Série 2235 Texto Para Discussão.

ZALUAR, Alba. **A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza.** São Paulo: Editora Brasiliense, (1985).

BRASIL. Ministério das cidades. Gabinete do Ministro. Instrução normativa Nº 12, DE 7 DE JUNHO DE 2018. Regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades. Diário Oficial da União, edição: 109, seção: 1, p. 158, 2018.

“FALTAM PROJETOS?”: REFLEXÕES SOBRE O FINANCIAMENTO DA URBANIZAÇÃO EM PEQUENOS MUNICÍPIOS FLUMINENSES

Sandra Becker* e Fernanda Furtado**

Resumo: O artigo investiga as dificuldades dos pequenos Municípios em obter recursos para itens da urbanização. Apesar de sua expressiva demanda por infraestrutura urbana, a mídia registra o retorno de recursos nacionais destinados a estes fins, em decorrência da falta de projetos pelas Prefeituras. Os resultados aqui apresentados tomam como base o cenário de escassez de recursos próprios e a inexistência, até a atualidade, de fontes regulares e permanentes voltadas para a urbanização nesses Municípios.

Palavras-chave: Política urbana; Financiamento da urbanização; Pequenos Municípios fluminenses.

Introdução

Este artigo tem como foco os recursos dedicados ao financiamento da urbanização dos pequenos Municípios brasileiros, aqui considerados como aqueles que possuem menos de 50 mil habitantes e, simultaneamente, densidade populacional menor que 80 hab/km^2, conforme proposto por Veiga (2003). Como objeto de análise, tomamos a realidade dos pequenos Municípios fluminenses, para uma investigação quantitativa e qualitativa dos problemas e desafios encontrados por seus governos na obtenção desses recursos para o cumprimento de suas competências constitucionais.

O discurso da autonomia municipal promovido pela Constituição de 1988, cedendo papel de maior protagonismo aos Municípios frente à implementação de suas políticas locais e democratizando as suas estruturas de poder, não se estabeleceu em sua plenitude como alguns imaginavam, principalmente em relação à sua emancipação financeira.

O desenho do sistema federativo no Brasil apresenta uma estrutura dúbia (de funções), pois ao mesmo tempo que aponta para formato não centralizado, por meio da capacidade decisória dada às instâncias infranacionais e pela distribuição de competências concedidas, presencia modelo centralizado de autoridade política, refletido nas relações de dependência entre as demais esferas de governo e a instância federal, principalmente, em relação à concentração de recursos públicos (Almeida

** Sandra Becker - Mestre em Arquitetura e Urbanismo com ênfase em Produção e Gestão do Ambiente Urbano (UFF, 2017); Colaboradora na empresa GAUP - Geotecnologia em Arquitetura, Urbanismo e Planejamento Urbano.*

Endereço eletrônico: sandrahlb@gmail.com

*** Fernanda Furtado - Doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP, 2009); Professora Associada do Departamento de Urbanismo da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense.*

Endereço eletrônico: fer.furtado321@gmail.com

& Medici, 1996; Arretche 2012; Rolnik & Klink, 2011; Santos, 2012).

Em outras palavras, essa coordenação do governo federal desempenhada na tomada de decisões dos governos subnacionais, se por um lado pretende compensar as desigualdades existentes entre Estados e Municípios, por outro, estabelece arranjo institucional para a implementação de algumas políticas públicas que pouco se aliam aos interesses regionais, de Estados e Municípios, ao mesmo tempo em que enrijecem a liberdade de implementar as políticas mais coerentes com as demandas locais.

De modo geral, a descentralização de competências aos governos locais não foi acompanhada pela diferenciação de abordagem relacionada à desigual capacidade institucional e financeira dos Municípios brasileiros, nem pela incidência de marcos regulatórios para estabelecer o planejamento e a gestão de seus territórios.

Essa realidade é percebida quando notícias, como a publicada no Jornal "Hoje em dia" em junho de 2014[1] (Figura 1) ou a publicada em nota no Jornal "O Globo" em abril de 2017 (Figura 2), ilustram essa incoerência vivenciada nas cidades brasileiras. De um lado, a oferta de recursos financeiros destinados à infraestrutura urbana e, de outro, a "inexistência" de projetos a serem apresentados pelos governos locais para captação destes fundos.

Para investimentos em urbanização, os Municípios contam com recursos públicos provenientes das seguintes fontes: (1) arrecadação própria de impostos, taxas e contribuições, como: IPTU, ITBI, ISS etc.; (2) transferências constitucionais (com destaque ao Fundo de Participação dos Municípios - FPM); (3) transferências voluntárias, em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum (executivo), e (4) emendas parlamentares, além de empréstimos bancários (endividamento) não contemplados no presente estudo.

Diferentemente do que acontece com agendas políticas de áreas como saúde e educação, a de desenvolvimento urbano não se encaminhou para descentralização autônoma, tampouco para a estruturação de sistema com clara hierarquização de competências de gestão entre os níveis de governo, agenda a ser financiada por fontes estáveis e permanentes (Almeida & Medici, 1996; Arretche 2004; Rolnik & Klink, 2011).

Funasa tem R$ 508 bilhões para saneamento, mas faltam projetos - Política - Hoje Em Dia 19/06/2014 20:40

hojeemdia.com.br

http://www.hojeemdia.com.br/noticias/politica/funasa-tem-r-508-bilh-es-para-saneamento-mas-faltam-projetos-1.166973

Funasa tem R$ 508 bilhões para saneamento, mas faltam projetos

Samuel Costa/Hoje em Dia

Prefeitos têm de apresentar o plano de saneamento até 31 de dezembro para obter repasses em 2014

Figura 1: Notícia publicada em 2014 sobre a existência de recursos públicos e a falta de adesão por parte dos gestores municipais. Fonte: Jornal Hoje em dia, notícia publicada em 19/06/2014

[1] De acordo com a reportagem, o governo federal, por intermédio da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), disponibilizou em 2013 recursos para investimentos em saneamento básico da ordem de R$ 508 bilhões para municípios de até 50mil habitantes. Contudo, esses recursos foram condicionados à apresentação de Plano Municipal de Saneamento Básico, a ser elaborado pelas Prefeituras até o final daquele mesmo ano, razão pela qual, segundo a instituição, os recursos não foram plenamente utilizados.

Cadê o projeto?

Apesar das queixas e da busca de prefeitos de todo o país por mais recursos, o Ministério das Cidades está prestes a devolver ao Banco Mundial verba de R$ 25 milhões para financiar projetos municipais. O motivo vem se repetindo há anos: faltam projetos bem fundamentados.

Figura 2. Nota publicada no Jornal O Globo sobre a devolução de recursos ao Banco Mundial pela inexistência de projetos municipais "bem estruturados".

Fonte: O Globo, página 2, em 24/04/2017.

O quadro a seguir ilustra a composição de despesas de três agendas (Educação e Cultura; Saúde e Urbanização) nos anos de 1972 e 2012 (Bremaeker, 2015). A partir desse estudo, nota-se clara redução de gastos nas últimas décadas em áreas como urbanismo, habitação e saneamento, produzindo um desequilíbrio de investimentos em setores que também apresentam relevância e responsabilidade constitucional.

Quadro 1. Composição de gastos em 1972 e 2012 (%).
Fonte: Bremaeker (2015). Ministério da Fazenda / ST-N-FINBRA – 2012, Ministério do Planejamento / IBGE / IBAM – 1972 e Observatório de Informações Municipais, 2014.

	Educação e Cultura		Saúde		Urbanização	
	1972	2012	1972	2012	1972	2012
Brasil	14,82	26,95	5,67	22,91	27,41	11,09
Norte	14,23	32,83	0,90	20,90	18,96	12,75
Nordeste	20,00	41,92	6,42	24,93	25,17	10,44
Sudeste	10,89	21,89	5,83	22,59	10,89	12,26
Sul	16,77	24,27	5,03	23,08	10,47	10,61
Centro-Oeste	12,95	26,09	1,90	26,15	23,72	9,29

Inevitavelmente, a maior parte dos Municípios depende de acesso a crédito por parte de bancos públicos ou de transferências voluntárias dos governos estadual ou federal, caracterizando o que a literatura sobre federalismo no Brasil denomina de descentralização tutelada, ou seja, aquela que é feita por meio de transferências negociadas caso a caso, mantendo frágil relação de dependência entre a esfera local e a central, baseada em laços políticos, técnicos ou institucionais que podem ser transitórios (Almeida & Medici, 1996; Rolnik & Klink, 2011).

Para Bremaeker (2007), apenas Municípios populosos usufruem de autonomia financeira; estes são em torno de 5% dos Municípios brasileiros, localizados em regiões economicamente mais dinâmicas (Sul e Sudeste).

Nos demais, entre as dificuldades de ampliar a receita tributária está a natureza dos tributos locais que são de base urbana (e não rural). A captação de recursos por meio de empréstimos ou colocação de títulos municipais no mercado financeiro é o mecanismo mais usado por Municípios de grande porte, por apresentarem capacidade financeira para endividamento, como também maior arrecadação de recursos próprios.

Sabe-se também que os Municípios em geral funcionam sob o regime de caixa único, ou seja, qualquer recurso recebido é disponibilizado para quitar qualquer tipo de despesa, sem que exista uma vinculação específica do montante recebido. Excetuando as agendas da educação e saúde, que possuem fundos específicos e contam com contrapartida do Município, os demais recursos são aplicados conforme as prioridades municipais, salvo quando há empenho dos recursos para assegurar a execução de compromissos ligados aos fundos especiais[2] (Bremaeker, 2006).

É importante entender o que esse problema representa em termos de caracterização do território nacional. Vale recordar que, de acordo com o último Censo Demográfico (IBGE, 2010), o país é composto por 5570 Municípios; destes, aproximadamente 90% apresentam contingente populacional de até 50 mil habitantes, correspondendo a 33,5% da população brasileira, portanto, trata-se de parcela significativa dos Municípios que se encontra "excluída" ou tem dificuldade no acesso a políticas públicas de desenvolvimento urbano.

[2] O Fundo especial constitui o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. As receitas específicas se destinam a custear, financeiramente, ações tidas como relevantes para a administração (Reis, 1998).

Cabe considerar o acesso ao financiamento como uma das principais barreiras encontradas para o desenvolvimento de políticas urbanas para essas pequenas cidades, as quais competem pela captação de recursos da mesma forma que os grandes centros, como São Paulo e Rio de Janeiro.

Dessa forma, o presente artigo é conduzido pela necessidade de identificar as formas recorrentes de financiamento da urbanização dessas pequenas cidades, detectando "os caminhos percorridos", ou seja, os meios mais fáceis ou comuns encontrados para a captação de recursos monetários por esses governos locais; além disso, compreender as principais dificuldades ou entraves na adesão dos pequenos Municípios aos programas e políticas urbanas do governo federal, desvelando as razões de retorno de recursos financeiros aos cofres públicos.

Estudo quantitativo

Conforme apontado anteriormente , a definição do objeto de estudo "pequenos Municípios" foi norteada seguindo as contribuições sobre a análise da configuração territorial assinaladas por José Eli da Veiga em "Cidades Imaginárias" (2003), que classifica de pequeno porte os Municípios que possuem simultaneamente população inferior a 50 mil habitantes e densidade populacional de menos de 80 habitantes por quilômetro quadrado. No estado do Rio de Janeiro são 37 os Municípios que, ao cumprirem com estes quesitos demográficos (Figura 3)[3], foram considerados na primeira etapa da pesquisa, de cunho exploratório. No mapa anterior, também foram destacados os 7 Municípios que participarão da avaliação qualitativa (segunda etapa).

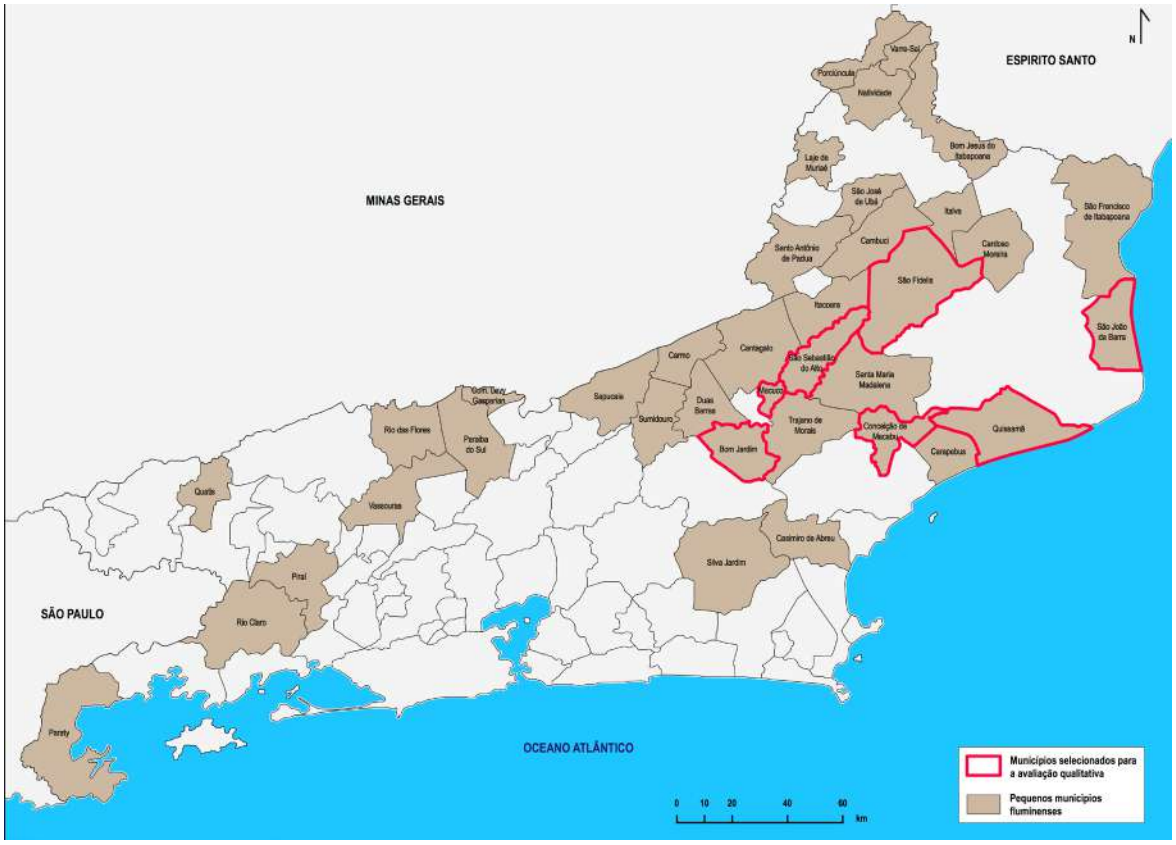


Figura 3. Mapa de localização dos pequenos municípios do Estado do Rio de Janeiro, segundo critérios de tamanho populacional e densidade demográfica.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo demográfico de 2010, IBGE.

[3] IBGE, (2010). Censo Demográfico

Para esta primeira etapa da pesquisa, de caráter exploratório devido à enorme quantidade de informações primárias, foram definidos dois eixos de abordagem para um mapeamento do problema. O primeiro recorte apresenta o comportamento das finanças municipais, ou seja, expõe as receitas e despesas nas funções urbanismo, habitação e saneamento, com o objetivo de identificar o desempenho de investimentos nestes setores. O segundo recorte aborda os principais mecanismos para a captação de recursos para fins de urbanização, as transferências voluntárias (assinatura de convênios) e emendas parlamentares, assimilando a capacidade financeira existente e a performance dos pequenos Municípios nestas duas modalidades.

Para o levantamento de dados foram utilizadas três plataformas de informação de domínio público. Os dados contábeis das finanças municipais foram obtidos por meio do FINBRA[4] e do SICONFI[5]; as transferências voluntárias (convênios) via Portal da Transparência; e as emendas parlamentares, através do Portal do Orçamento do Senado. Os dados coletados compreenderam o período de 2004 a 2014[6].

A seleção de dados de convênios e emendas parlamentares mapeou, dentre as variáveis disponíveis: o órgão concedente, o objeto (descrição do produto) e o valor monetário, resultando em um panorama de investimentos em políticas voltadas para a urbanização destes Municípios. Foram consideradas, como descrição do produto, as obras e serviços

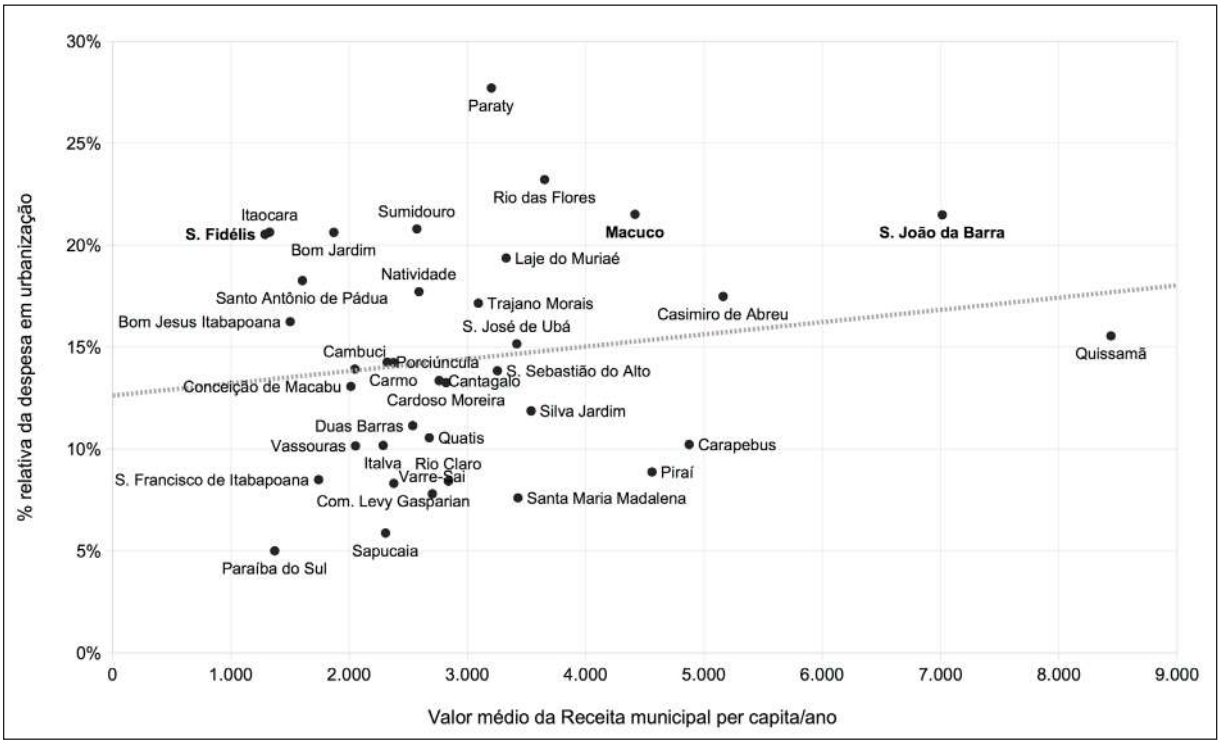


Gráfico 1. Relação entre valor médio da Receita municipal per capita/ano e porcentagem relativa de Despesa municipal em urbanização (1) (2004 – 2014).
Fonte: Elaboração própria com base nos dados contábeis extraídos do FINBRA – Finanças do Brasil.
(1) Foram consideradas, como despesas em urbanização, as despesas orçamentárias na função urbanismo, habitação e saneamento.

[4] FINBRA - Finanças do Brasil, apresenta dados contábeis dos Municípios no período de 1989 a 2012. A partir de 2013, os dados de execução orçamentária são encontrados no SICONFI.
[5] SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro.
[6] O levantamento de dados foi realizado em maio de 2016, sendo disponibilizadas então, por estas plataformas, informações completas desde 2004 até o exercício orçamentário de 2014.

relativos a setores de infraestrutura e serviços urbanos, habitação e saneamento.

Em relação às finanças municipais, foram selecionadas algumas variáveis que pudessem representar a composição de gastos em urbanização. Logo, além de dados da receita tributária e das transferências intergovernamentais, foram computadas as despesas por função em urbanismo, habitação e saneamento, setores avaliados como essenciais na urbanização de uma cidade.

O gráfico anterior mostra resultado relevante obtido a partir do tratamento das informações coletadas nas plataformas anteriormente mencionadas. A relação entre o valor médio da receita municipal per capita/ano e a porcentagem relativa da despesa municipal em urbanização aponta para a existência de diferentes estratégias utilizadas entre Municípios que apresentam cenários financeiros por habitante distintos (eixo horizontal), embora manifestem proporcionalmente semelhança no investimento em urbanização (eixo vertical). Por exemplo, os Municípios de Bom Jardim, Macuco e São João da Barra apresentam taxa de investimento em setores de urbanismo, habitação e saneamento semelhantes (entre 17% e 18%), apesar de estarem em patamares muito diferentes quando se trata de sua receita municipal per capita (R$ 1.869, R$ 4.416 e R$ 7.014, respectivamente).

Quanto à relação entre valores monetários totais de convênios (transferências voluntárias) e emendas parlamentares autorizadas por Município no mesmo período de análise (2004 a 2014), os dados revelam disparidade bastante acentuada na captação de recursos financeiros federais entre os pequenos Municípios fluminenses, indicando haver alguma "prioridade" na liberação/autorização destes fundos em algumas regiões, quando comparadas a outras.

Esse estudo preliminar permitiu reconhecer a existência de realidades financeiras bastante desiguais nos pequenos Municípios fluminenses, tanto em termos de investimento em urbanização quanto em termos das formas utilizadas para a captação de recursos, o que, posteriormente, orientou a seleção de Municípios para o desenvolvimento de avaliação qualitativa.

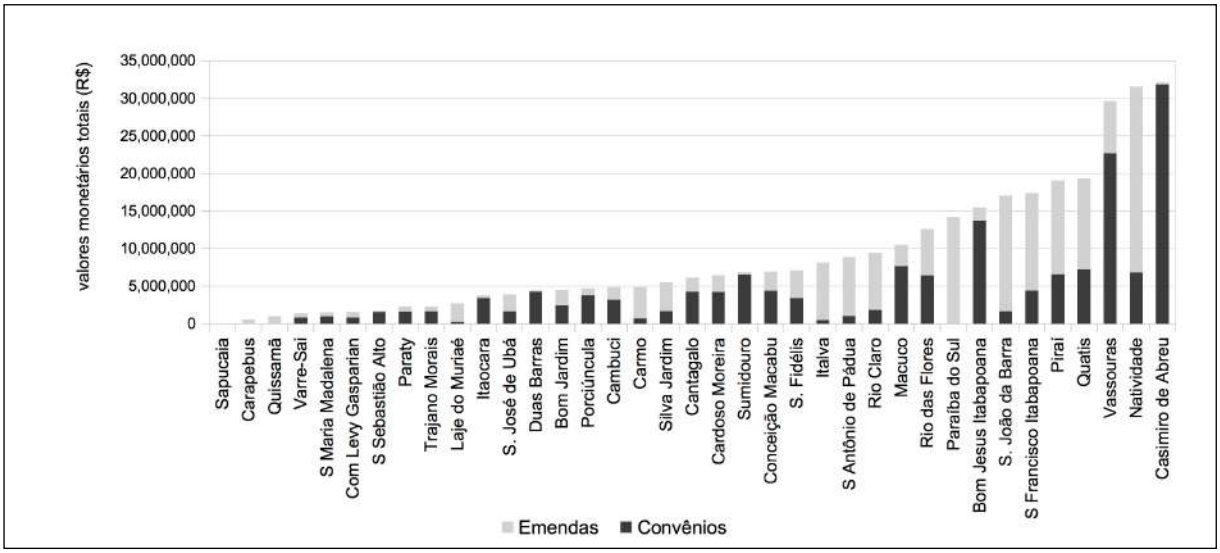


Gráfico 2. Comparativo de valores monetários totais entre Convênios (transferências voluntárias) e Emendas parlamentares autorizadas por Município (2004 a 2014).
Fonte: Elaboração das autoras com base nos dados publicados no Portal da Transparência e Portal do Orçamento do Senado.

Avaliação qualitativa

Diante dos indícios apresentados no estudo quantitativo, foram selecionados, para a realização da avaliação qualitativa, sete Municípios localizados nas regiões Serrana e Norte Fluminense do estado: Bom Jardim, Conceição de Macabu, Macuco, Quissamã, São Fidélis, São João da Barra e São Sebastião do Alto. Apesar de apresentarem valor percentual relativo de despesa em urbanização semelhantes, os Municípios selecionados contrastam no valor médio da receita municipal per capita e capacidade de captação de recursos via convênios e emendas parlamentares (Quadro 2).

A seleção dos Municípios pretendeu revelar, dentro do universo diverso e complexo de realidades territoriais e sua capacidade financeira, semelhanças e diferenças dos meios utilizados para a promoção da urbanização, bem como avaliar o funcionamento das políticas urbanas implementadas pelo governo central e suas implicações nas ações do poder público municipal.

O método de abordagem escolhido foi a aplicação de entrevistas semiestruturadas, e o público alvo, profissionais de carreira de Prefeituras, que desempenham ou desempenharam cargos de secretaria nas áreas de urbanismo, fazenda, meio ambiente, planejamento e gestão e obras. Constituiu exceção na pesquisa o Município de Quissamã, onde foram entrevistados o Prefeito e o Secretário de Desenvolvimento Econômico da gestão municipal anterior.[7]

Resultados

Breve avaliação do financiamento da urbanização

De forma unânime entre os entrevistados, o discurso da escassez de recursos financeiros foi identificado como o principal entrave para a implementação da política urbana nos Municípios de pequeno porte demográfico. As receitas municipais são bastante limitadas, geralmente cobrem apenas as despesas para o provimento e manutenção de serviços públicos à população, sendo insuficientes para gerar investimentos em urbanização, sendo reportadas somente pequenas intervenções emergenciais.

Excepcionalmente, alguns Municípios do Estado do Rio de Janeiro recebem receitas advindas de indenizações ou restituições, os chamados royalties do petróleo e gás natural,

Quadro 2. Relação dos Municípios selecionados para a avaliação qualitativa.
Notas: (1) valores em milhões de reais; (2) Valores monetários correspondentes ao período de 2004 a 2014.

Municípios	% relativa de Despesa municipal em urbanização	Valor médio da Receita municipal per capita/ano	Valor total de Convênios e Emendas (1) (2)
Bom Jardim	17,3	R$ 1,869	R$ 4,4mi
Conceição de Macabu	11,2	R$ 2,013	R$ 6,9mi
Macuco	17,4	R$ 4,416	R$ 10,5mi
Quissamã	13,1	R$ 9,569	R$ 1mi
São Fidélis	16,0	R$ 1,504	R$ 7mi
São João da Barra	18,9	R$ 7,014	R$ 17mi
São Sebastião do Alto	12,1	R$ 3,252	R$ 1,7mi

[7] As entrevistas foram realizadas nos meses de novembro de 2016 e março de 2017; no presente artigo optou-se pela não identificação individual dos entrevistados, uma vez que os resultados são apresentados de forma mais geral. Para maiores detalhes, consultar BECKER, 2018.

que a partir de 2000 representaram mudança na realidade financeira de vários Municípios fluminenses. O Município de Quissamã, na Região Norte do estado, passou a usufruir deste cenário financeiro e fiscal bastante privilegiado. Contando com receita municipal acima da média do estado (R$ 9.569 por habitante, frente à média de R$ 3.304 por habitante no Estado Contando com receita municipal acima da média do estado (R$ 9.569 por habitante, frente à média de R$ 3.304 por habitante no Estado do Rio de Janeiro), Quissamã financia grande parcela – em torno de 70% a 80% – de projetos e obras de urbanização com recursos próprios, conforme relatado em entrevista.

A dependência de recursos transferidos da União e dos Estados é bastante elevada nestes Municípios, que planejam os orçamentos das suas atividades até o limite das suas receitas. Todavia, estas receitas oscilam conforme o desempenho da economia, não apresentando nenhuma garantia do montante a ser transferido mês a mês. De acordo com relatos de alguns secretários, a estratégia de gastos incorporada pelos Municípios é a da redução dos níveis de despesas até um patamar mínimo de entrada de recursos ou próximo a esse patamar, de forma que os meses mais favoráveis venham a cobrir os custos (prejuízos) dos meses de pior receita.

Apesar do esforço significativo das Prefeituras no aprimoramento de mecanismos para o aumento de arrecadação de tributos locais, como a atualização das plantas de valores, melhorias de recuperação dos débitos em atraso e redução da inadimplência dos contribuintes, seguindo as exigências do Tribunal de Contas do Estado, os resultados ainda são pouco representativos nas receitas orçamentárias municipais, que geralmente financiam exclusivamente o custo da máquina pública e a garantia de apoio de recursos (obrigatórios) vinculados a políticas de saúde e educação.

Os meios recorrentes para o financiamento da urbanização

Com exceção de Quissamã, portanto, que vivencia um grau de autonomia financeira, para os demais Municípios avaliados nas entrevistas as formas efetivas de obtenção de recursos financeiros para fins de urbanização estão eminentemente relacionadas às emendas parlamentares e transferências voluntárias, por meio de assinaturas de convênios e contratos de repasses com os governos federal e estadual.

Avaliando as respostas dadas nas entrevistas, não foi identificada uma forma mais genérica para a captação de recursos, mas sim a necessidade geral de contato político para a aproximação com os governos federal ou estadual, de modo a garantir o acesso aos recursos públicos. Os gráficos 3 e 4 mostram os valores monetários conquistados por meio de emendas e convênios para obras e serviços relativos a setores de infraestrutura e serviços urbanos, habitação e saneamento nos Municípios entrevistados, nos anos de 2004 a 2014. Estes gráficos ilustram a disparidade de investimentos existentes entre os Municípios, ao mesmo tempo que anunciam grau de prioridade ou capacidade em recebimento de benefícios exclusivos.

Vale ressaltar que a emenda parlamentar, apesar de evidenciada em menor número nos Municípios entrevistados, tanto em termos de quantidade quanto de valor monetário empregado, apresenta formato mais simplificado para a captação de recursos, seja da esfera federal ou estadual, por não requerer a elaboração de projetos.

Contudo, o limite orçamentário restringe o uso das emendas para determinados tipos e escalas de projetos e obras de urbanização. Segundo os entrevistados, normalmente elas são verbas pontuais destinadas para obras de pequeno porte (pequenas demandas em bairros), ou setores/parcelas de grandes obras de infraestrutura nas cidades. De acordo com o gráfico 3, com exceção de São João da Barra[8], os demais Municípios asseguraram valor monetário inferior quando comparado aos montantes vinculados a convênios e contratos de repasse (gráfico 4).

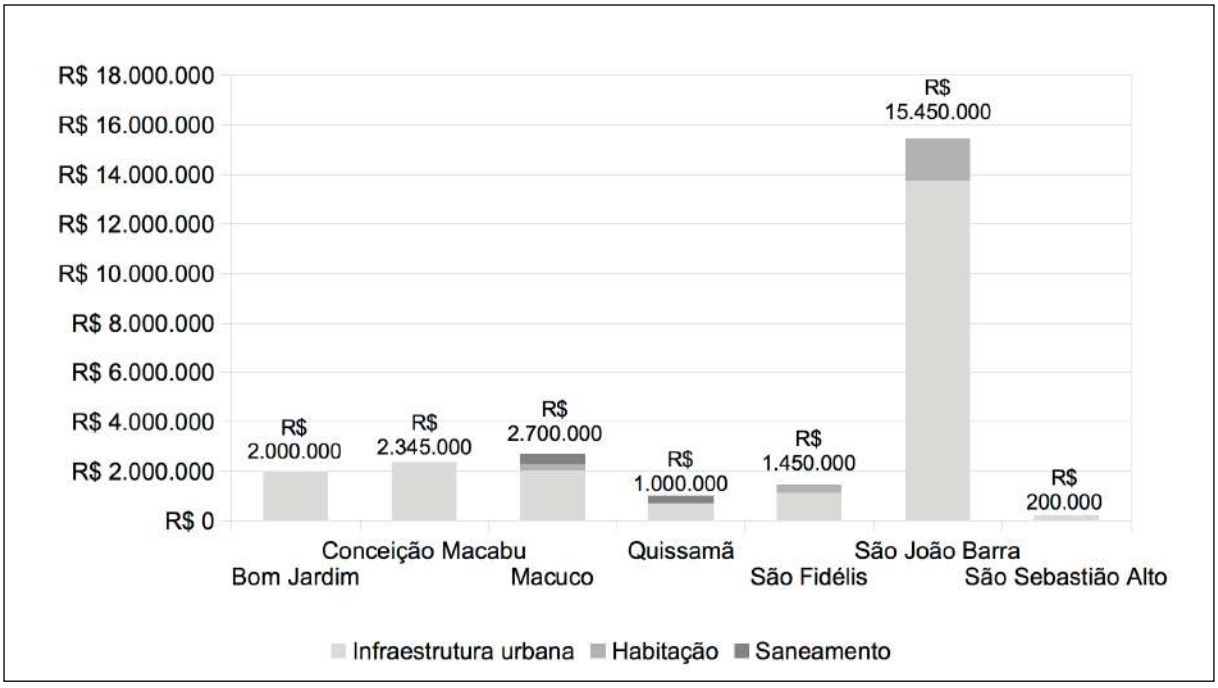


Gráfico 3. Valores monetários de Emendas parlamentares autorizados no período de 2004 a 2014.
Fonte: Elaborado pelas autoras. Portal do Orçamento do Senado (http://www.12.senado.gov.br/orcamento/loa).

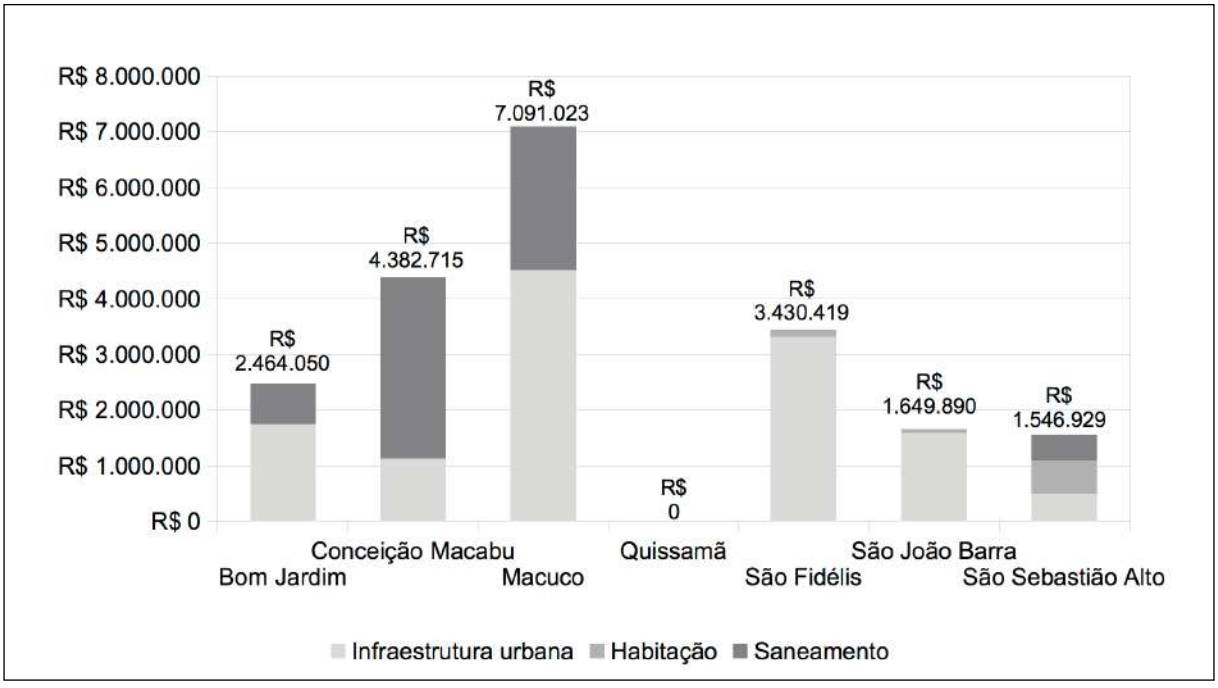


Gráfico 4. Valores monetários de Convênios e contratos de repasse liberados no período de 2004 a 2014.
Fonte: Elaborado pelas autoras. Portal da Transparência (http://portaldatransparencia.gov.br/convenios/).

Outra questão levantada diz respeito à definição da alocação dos recursos advindos dessas emendas, que geralmente segue a orientação do deputado federal/estadual, que é quem determina a demanda a ser atendida, estando ela ajustada ou não com as necessidades da população.

De forma semelhante ocorre com os convênios: segundo os relatos, os projetos e obras de urbanização executados usualmente são definidos conforme a oferta de recursos existentes, ou seja, fazem-se projetos que atendem aos requisitos dos editais e chamadas públicas, sem que estejam necessariamente alinhados com as demandas urbanas efetivas do Município.

> *"A política de financiamento encontra-se ao avesso, fazemos projetos em decorrência de recursos ofertados e não em função de nossas necessidades." (Técnico municipal entrevistado em São Fidélis , março de 2017)*

A Figura 4 apresenta exemplo que ilustra esse depoimento: a obra de reforma e revitalização da Praça São Fidélis, no Centro da cidade, foi resultado de um contrato de repasse assinado entre o Ministério do Turismo e a Prefeitura de São Fidélis[9]. O valor do convênio foi de R$ 487,5 mil, com contrapartida do Município de R$ 9.950,00. O funcionário público da Prefeitura que concedeu a entrevista explicou que essa obra não representava prioridade do Município naquele momento.

Outra questão observada em relação aos convênios e contratos de repasses refere-se à vinculação de diferentes órgãos federais no provimento de urbanização[10]. Apesar do Ministério das Cidades e da FUNASA serem os principais órgãos responsáveis pelo atendimento da maior parcela de demandas urbanas nos pequenos Municípios, essas instituições não cobrem a totalidade de recursos viabilizados para planos, projetos e obras de infraestrutura e serviços urbanos, habitação e saneamento.

Avaliando os convênios assinados nos pequenos Municípios entrevistados, foi identificado grande número de entidades públicas e diferentes setores da administração envolvidos na oferta de recursos financeiros para o custeio de projetos e obras de urbanização.

Figura 4. Praça São Fidélis e placa de obra, no Centro de São Fidélis.
Fonte: Fotos das autoras.

[8] O Município de São João da Barra apresenta uma situação diferenciada em função da construção do Complexo Portuário do Açu, empreendimento inaugurado em 2014, que foi desenvolvido para conceder soluções de infraestrutura para o setor de Óleo e Gás.
[9] Publicado no Diário Oficial em 31 de dezembro de 2012.

Perante os objetos de convênios selecionados, não foi reconhecido padrão na operação de financiamento, nem de responsabilidade institucional. Como exemplo representativo, podem ser citadas as obras de pavimentação e drenagem pluvial, promovidas por diversos órgãos: Ministério das Cidades, Ministério da Integração Nacional, Ministério do Turismo, Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; ou ações de saneamento básico, pelo Estado do Rio de Janeiro, Ministério da Saúde, Ministério das Cidades, Ministério da Integração Nacional, Ministério do Turismo e Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Ao mesmo tempo, observou-se a presença de algumas lacunas que não são atendidas por nenhuma política específica, como, por exemplo, o provimento de arborização, requalificação/reforma/revitalização de praças e espaços públicos de lazer, demandas hoje preenchidas pela oferta de contrapartidas pelos Ministérios do Turismo e dos Esportes nesses Municípios.

Os pequenos Municípios e o acesso à política urbana nacional

Além da evidência de escassez de recursos financeiros pelos Municípios entrevistados, o reduzido capital humano e a demanda por profissionais com competências específicas foram algumas limitações levantadas que dificultam a apresentação de projetos e orçamentos qualificados para competir por recursos públicos da mesma forma que as grandes cidades.

Geralmente, o quadro de funcionários das Prefeituras conta com um profissional da área de engenharia civil e outro de arquitetura, sendo que alguns entrevistados relataram a ausência de arquiteto/a e urbanista na equipe técnica da Prefeitura. Indiferentemente da secretaria onde esses profissionais estejam lotados, eles respondem pela emissão de licenciamentos, aprovação e fiscalização de obras e projetos do Município, além de conduzir demandas eventuais que surgem de outras secretarias. Para a concorrência por recursos públicos nas chamadas ou seleções do governo federal, esses mesmos profissionais são acionados para a elaboração de projetos, sem, contudo, apresentarem as qualificações específicas requeridas para determinados tipos de obras ou intervenções urbanas.

Conforme alguns relatos, a contratação de profissionais ou empresas para a execução de serviços específicos se torna bastante dispendiosa para essas Prefeituras. A oneração de serviços preliminares, como os necessários levantamentos topográficos, inibe o protagonismo do poder público municipal perante obras de médio e grande porte, como requerem os projetos de urbanismo, por exemplo. Em alguns casos, a elaboração de projetos ocorre por meio de parcerias com universidades ou na dependência de contrapartidas do governo do estado para a contratação de empresas especializadas.

Outro entrave revelado pelos entrevistados diz respeito à dificuldade em obter respostas ou pareceres técnicos[11] das propostas encaminhadas ao Ministério das Cidades (nas chamadas ou seleções públicas) para a adesão aos planos e programas divulgados pelo governo federal, questionando, assim, as regras do jogo para a seleção dos Municípios beneficiados; outros reforçam que o que rege o funcionamento, acesso e diálogo entre as esferas de governo é o arranjo político.

A carência de uma escala intermediária de planejamento e gestão de recursos parece contribuir para uma grande perda no provimento de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos para essas pequenas cidades. A implantação de consórcios intermunicipais ou de mecanismos de gestão compartilhada tornam-se as alternativas encontradas para a aquisição de bens e prestação de serviços públicos por alguns Municípios. Apesar de

[10] Foram encontrados, no estudo quantitativo, 12 órgãos do governo do estado e federal vinculados ao repasse de recursos.

serem bastante comuns na política de saúde pública, para fins de urbanização existem ainda poucos exemplares consolidados[12]. Alguns entrevistados apontam para a necessidade de que a gestão compartilhada seja realizada por uma empresa, pública ou privada, desde que desvinculada da figura do gestor público, visando à continuidade e cumprimento integral dos serviços prestados.

Essas foram as principais justificativas levantadas pelos entrevistados para o retorno de recursos financeiros do governo federal aos cofres públicos. Complementarmente, ficou patente que, quando essas reportagens surgem na mídia, produzem certo desconforto aos representantes e técnicos das Prefeituras, pois não esclarecem à sociedade os "meandros" existentes nos mecanismos de obtenção de recursos e financiamentos.

Discussões e conclusões

Diante das dificuldades expostas, cabe a questão de como fomentar a distribuição de recursos financeiros mais equitativa no país, que ao mesmo tempo proporcione maior autonomia política e financeira nessas pequenas cidades.

Em relação ao acesso à política urbana nacional, a falta de estrutura de planejamento e a baixa capacidade de gestão urbana nos pequenos Municípios comprometem o exercício de competência municipal constitucional, em grande parte devido às limitações em termos de arranjo institucional e capital físico e humano das administrações públicas locais.

Considerando o atual desenho de programas e ações do governo federal, geralmente direcionado a problemas vinculados aos grandes centros urbanos, questiona-se a atuação do Ministério das Cidades no fomento de políticas mais assertivas para os Municípios de pequeno porte demográfico, estimulando e oportunizando o estabelecimento de consórcios intermunicipais e a gestão compartilhada, de modo a planejar de forma integrada e sistêmica (inclusive com menores custos) propostas ou medidas mais ajustadas e coerentes ao contexto local e regional.

Outra questão também evidenciada nas entrevistas refere-se a uma estruturação política que fomente o compromisso com as políticas públicas locais em vez de privilegiar interesses de particulares e das elites econômicas regionais.

Recentemente, a aprovação da Emenda Constitucional 86/2015, reforçando o modelo de financiamento via emenda parlamentar, além de fomentar as relações de clientelismo e o exercício de valores de patriarcado dentro das câmaras legislativas, anuncia conflito de ordem política entre os Municípios, dada a expressiva base eleitoral encontrada nas capitais e nos Municípios de regiões metropolitanas, com população acima de 200 mil habitantes. Quando comparada com aquela de Municípios com até 50 mil habitantes, a disputa por emendas parlamentares, inevitavelmente, é influenciada pelas relações demográficas, políticas e econômicas entre essas cidades, para a decisão da distribuição dos recursos, atendendo às demandas do eleitorado do parlamentar, assim como a seus apoiadores e financiadores.

[11] Um dos entrevistados relata que após o envio da documentação para concorrer a uma validação de repasse, nem mesmo a justificativa de indeferimento foi emitida.
[12] Nos Municípios entrevistados, a gestão de resíduos sólidos apresenta maior aderência na implantação de consórcios intermunicipais. Contudo, alguns Municípios sugerem também a gestão compartilhada de compras, como, por exemplo, para a aquisição de maquinários para a manutenção de vias, apontada como uma boa alternativa na redução de gastos orçamentários.

Bibliografia

ALMEIDA, M.H.T. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, R.B.A.; SILVA, P.L.B.(orgs.) **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996. (Coletânea Federalismo no Brasil).

ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **SÃO PAULO EM PERSPECTIVA**, São Paulo, v. 18, n. 2 pp. 17-26, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>. Acesso em: 24 out. 2018.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

Becker, Sandra Helena Lehnen. **Financiamento da urbanização:** reflexões sobre os pequenos municípios fluminenses. 2018. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

BITOUN, J. Tipologia das cidades brasileiras e políticas territoriais: pistas para a reflexão. In: BITOUN, J. ; MIRANDA, L. (org.). **Desenvolvimento e Cidades no Brasil**: contribuição para o debate sobre políticas territoriais. Recife: FASE/Observatório das Metrópoles, 2009. p.17-44.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças do Brasil. Dados Contábeis dos Municípios** – FINBRA. 2004 – 2012. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais>. Acesso em: Maio / 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Sistema de Informações Contabeis e Fiscais do Setor Publico Brasileiro – SICONFI. Estado do Rio de Janeiro. Despesas por Função (Anexo I-E). 2013 – 2014**. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf>. Acesso em: Maio / 2016.

BREMAEKER, F. E. J. de. **Panorama das finanças municipais em 2005**. Rio de Janeiro: IBAM / CEIF / IBAMCO. 2006. Estudos especiais, 184.

BREMAEKER, F. E. J. de. A reforma tributária serve para os municípios? **Municípios**: revista de administração municipal, Rio de Janeiro, ano 52, n. 261, p. 56-67, jan./fev./mar. 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>. Acesso em: 24 out. 2018.

REIS, H. C.; RODRIGUES, R.; FONTES, A. **A linguagem orçamentária**: para elaborar e acompanhar a execução do orçamento - o que é preciso saber sobre orçamento público. Rio de Janeiro: IBAM: 1998.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?. **Novos estudos - CEBRAP,** São Paulo, n. 89, Mar. 2011. http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002011000100006).

SANTOS, A. M. S. P. Descentralização e autonomia municipal: uma análise das transformações institucionais no federalismo brasileiro. **Revista Geo UERJ,** Rio de Janeiro, v. 2, n. 23, p. 825-852, 2012.

VEIGA, J. E. da. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Editora Autores Associados, 2002.

UM OLHAR ATENTO À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NOS MUNICÍPIOS

Marcos Flávio R. Gonçalves*

A partir deste número, será publicada, sempre que possível, uma entrevista com especialista em assuntos de interesse da Administração Pública, especialmente a Municipal, focando temas que a experiência do IBAM e as informações que recebemos demonstram ser importantes e que têm sido objeto de debates, encontros e outras iniciativas, visando discuti-los.

Iniciamos com as respostas às nossas perguntas de Marcos Flávio R. Gonçalves, advogado, ex-Chefe da Consultoria Jurídica do IBAM e atual consultor, com vários anos de trabalho junto à Administração Pública federal, estadual e municipal, inclusive de países latino-americanos e africanos.

O tema escolhido é a prestação de serviços públicos municipais, que é sempre motivo de reclamações dos usuários, de preocupação por parte dos responsáveis por oferecer esses serviços, e envolve vasto número de atividades, como se poderá ver em seguida.

RAM: Qual a amplitude dos serviços públicos municipais?

Marcos Flávio: Esse é um ponto interessante, porque há vários serviços que também são de competência municipal e que as pessoas não fazem a devida conexão.

É comum, e tem suas razões, a preocupação com serviços de saúde, educação, assistência social, cultura e transporte, mas há outros, que também afetam a vida das pessoas, e que não são vistos ou comentados, embora muitas vezes sejam também deficientes.

No âmbito comercial, industrial e de prestação de serviços, por exemplo, podem ocorrer coisas que tragam prejuízos. A concessão de licenças para instalação de lojas, escritórios, fábricas, para construção ou demolição, por exemplo, pode provocar resultados desagradáveis.

O Município concede licença para a construção de um edifício, porém não fiscaliza a obra nem verifica se o resultado está de acordo com o projeto apresentado. Isso pode resultar em sérios problemas para os moradores do prédio ou seus usuários, se comercial, como, aliás, se fica sabendo com certa frequência.

Outras atividades de cunho administrativo, como pedido de certidões, declarações, etc., também são serviços municipais e, muitas vezes, o interessado espera meses para receber o documento pedido e, às vezes, ele sai errado ou incompleto, provocando prejuízos para quem o pediu, que tem de aguardar mais tempo para usar o documento.

Há ainda o que era chamado de posturas municipais, objeto de um código, que, entre outros assuntos, regulava a ocupação de áreas públicas (praças, ruas etc.), e que hoje não recebe mais esse nome, muitas vezes trocado pelo que denominam código administrativo.

** Marcos Flávio R. Gonçalves, advogado e consultor do IBAM.*

Endereço eletrônico: mflavio@ibam.org.br

Marcos Flávio R. Gonçalves, advogado e consultor do IBAM.

Não se consegue, inclusive em face da situação econômica e social, eliminar o chamado camelô, mas é necessário que o órgão municipal responsável faça com que seus agentes apliquem a legislação pertinente, de modo a, pelo menos, reduzir os inconvenientes que a ocupação descontrolada das vias públicas provoca.

Outro ponto que também merece referência diz respeito à manutenção atualizada da legislação (urbanística, de posturas, etc.), visto que as coisas mudam com muita rapidez e novas iniciativas surgem a todo momento, exigindo que a legislação se adapte para que se possa, inclusive, determinar procedimentos de fazer ou de não fazer, o que só pode acontecer com apoio nas leis.

Se estas não existem, ou não contemplam o fato que se quer fiscalizar, não será possível reprimir ou fazer com que haja a devida adaptação.

RAM: Que legislação deve ser examinada e mantida atualizada?

Marcos Flávio: São muitas e sobre diferentes assuntos as leis municipais que regulam os serviços públicos, observando-se todas as variáveis.

Os códigos de obras, de posturas, de zoneamento, o plano diretor, as normas sobre concessões e permissões de serviços são importantes para fundamentar o serviço representado pelo zelo com a ocupação das vias públicas e o bom atendimento ao usuário. O código tributário também tem seu lugar, pois afeta a vida dos contribuintes, não só quanto a valores que devem ser pagos, mas também quanto a datas, documentos, setores responsáveis etc.

Falando nesses setores, cabe lembrar que a legislação que estrutura a Prefeitura deve indicar com clareza e precisão quem faz o

que, de modo a não levar o usuário do serviço administrativo a procurar quem não tem competência para tratar do assunto de seu interesse.

Quando há grande número de secretarias, pode ocorrer – e certamente ocorre – duplicação de responsabilidades, fazendo com que determinado órgão tenha atribuição que também está alocada a outro, e, assim, quem resolve a questão que é apresentada pelo interessado?

Muitas vezes a própria lei orgânica do Município (LOM) contém normas equivocadas, que não deveriam estar nela, mas em lei específica que enfrente o assunto de modo amplo. Além disso, certos temas exigem atualização constante, se são tratados na LOM, sua alteração demanda mais tempo e mais condições, ao passo que as leis ordinárias ou complementares podem autorizar o Chefe do Executivo a regulamentar parte considerável de seu conteúdo por meio de decreto, cuja modificação pode ser feita com rapidez.

RAM: Quanto a serviços públicos municipais entregues a entidades privadas, que observações podem ser feitas?

Marcos Flávio: Ponto que merece ser destacado é o que diz respeito ao acompanhamento permanente da prestação do serviço, de modo a verificar se o prestador – por meio de concessão, permissão, autorização ou outro instrumento – está cumprindo o que foi estipulado no ato que transferiu a incumbência.

Esse acompanhamento pode provocar alguma alteração no ato para melhor atender o interesse público, como, por exemplo, prever os direitos e os deveres dos usuários, a aplicação do Código do Consumidor, a continuidade do serviço e a remuneração adequada, de modo a não sobrecarregar o usuário, mas também não trazer prejuízos para o prestador e para o Município.

Deve-se ter procedimento semelhante em relação aos contratos de obras, serviços e fornecimentos para verificar se foram executados ou se estão incompletos; se os pagamentos estão em dia e se correspondem ao que foi contratado; se as obras, serviços e fornecimento de bens estão correspondendo ao desejado.

As cláusulas dos contratos devem ser examinadas com atenção para saber se estão de acordo com as leis aplicáveis e se contêm algo desfavorável ao Município. Deve-se aproveitar a oportunidade para verificar se os preços contratados são compatíveis com os praticados no mercado e com a qualidade do serviço, da obra ou do bem fornecido.

RAM: Faça sugestões que podem contribuir para aperfeiçoar os serviços públicos municipais.

Marcos Flávio: A primeira sugestão pode parecer óbvia, mas, infelizmente, muitas vezes não ocorre seu cumprimento. Trata-se de observar os princípios aplicáveis à Administração Pública, que obviamente aplicam-se aos serviços.

A lista é extensa e os assuntos estão previstos na Constituição Federal e em leis específicas ou consagradas pela doutrina e pela jurisprudência. Vou apenas citar as denominações, cujo conteúdo será encontrado nessas fontes citadas: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade e proporcionalidade, continuidade do serviço público, motivação, presunção de legitimidade, especialidade, controle ou tutela e autotutela, hierarquia, segurança jurídica, supremacia do interesse público.

Todos têm presença efetiva no dia a dia da Administração e, se não observados, podem provocar resultados desagradáveis com repercussão política, administrativa, legal e social.

Muitas vezes, o Município se vê às voltas com questões decorrentes do não atendimento a esses princípios, que podem criar dificuldades de diversos graus, inclusive em nível judicial, trazendo danos para a Administração e para

os usuários, que podem se ver privados de algum serviço ou tê-lo à disposição, porém, insatisfatoriamente.

De forma resumida, para que a prestação de serviços ocorra de modo satisfatório, o Município deve:

- assumir efetivamente a responsabilidade pelos serviços que são de sua competência específica;

- ter capacidade institucional (legislação, pessoal, estrutura, material, tecnologia etc.);

- verificar a existência de contratos ou outros acordos com concessionárias, permissionárias, autorizadas e fornecedores e mantê-los atualizados fazendo as correções e ajustes necessários;

- evitar serviços que são de competência federal ou estadual e exigir dessas esferas a parte que devem oferecer nos serviços de competência comum;

- ter mecanismos de articulação intergovernamental e interinstitucional para debater e afastar qualquer dificuldade.

RAM: Em relação ao contingente de pessoal, o que deve ser feito?

Marcos Flávio: No que respeita a pessoal, cabe lembrar que o Município deve zelar para que seus servidores sejam capacitados, recebam remuneração condizente com o cargo que ocupam e a responsabilidade decorrente e tenham suas atividades verificadas para que se saiba se estão fazendo o que devem – legalmente, tecnicamente e pessoalmente.

Se essas condições foram atendidas, vai se ter agentes funcionais cuja autoridade deriva do exercício técnico e diligente da atividade profissional. É bom para o usuário saber que o serviço está sendo desempenhado e fiscalizado por quem domina o assunto e está amparado pelas normas e práticas já referidas.

Hoje, pela própria legislação, não há mais espaço para cabides de empregos ocupados por servidores pagos insuficientemente, sem reconhecimento, sem treinamento ou capacitação, mas, infelizmente, ainda ocorre em decorrência de acordos políticos.

Os gestores municipais devem conhecer o número e a lotação de servidores nos diversos órgãos, o perfil e o padrão de remuneração. É conveniente também saber a respeito da existência, na Prefeitura, de programa de treinamento, capacitação e desenvolvimento para todos os níveis hierárquicos.

Um programa com esse objetivo deve, como ensinam os especialistas:

- Criar e desenvolver hábitos, valores e comportamentos adequados ao exercício da função pública;
- Capacitar o servidor para o desempenho de suas atribuições, inclusive pelo conhecimento da legislação aplicável;
- Estimular o desenvolvimento funcional;
- Integrar o servidor às finalidades da Administração como um todo.

Se tecnicamente elaborado, irá favorecer a profissionalização do servidor, com base na ética, na responsabilidade, na qualidade do atendimento, além de gerar ambiente favorável à criatividade, à inovação e ao incentivo ao empreendedorismo, o que repercutirá em benefício da população, posto que o enorme rol de serviços atribuídos ao Município tenderá a ter resultados acima de satisfatórios.

Parecer

Sistema Único de Saúde - Portas de entrada e hierarquização

Gustavo da Costa Ferreira M. dos Santos *

Consulta

Um Vereador requer análise e pronunciamento deste Instituto quanto à legalidade de UTI móvel da rede pública municipal de saúde transportar pacientes de hospitais particulares, seja para outro hospital particular (com melhores recursos), seja para hospital público (por impossibilidade de arcar com o tratamento na rede privada).

Questiona, ainda, quanto à legalidade de a rede pública de saúde realizar exame (ou outros procedimentos como fisioterapia) originados de pedidos médicos da rede particular.

Por fim, questiona quanto à possibilidade de lei de iniciativa do Vereador regular os temas acima elencados.

A consulta não vem documentada.

Palavras chave: Serviços Públicos; Política pública de saúde; Sistema único de Saúde. Portas de entrada. Hierarquização.

Parecer

O direito social à saúde foi elevado pela Constituição da República a direito fundamental (art. 6º, da CRFB), reputado expressamente direito de todos e dever do Estado (art. 196, da CRFB), estando o Sistema Único de Saúde (SUS) baseado no financiamento público e no caráter universal, e constituído pelo conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público (art. 4º, da Lei nº 8.080.1990).

Sem embargo, a Lei nº 8.080/1990 dispõe que a iniciativa privada pode ter participação complementar no SUS (art. 4º, § 2º, da Lei nº 8.080/1990), por meio de convênios ou contratos administrativos. A matéria foi objeto de regulamentação pelo Ministério de Saúde, estando em vigor a Portaria MS nº 2.567/2016, a qual dispõe em seu art. 3º que o gestor competente pode recorrer à iniciativa privada quando a oferta de ações e serviços próprios de saúde forem insuficientes em vista da demanda, estando comprovada a impossibilidade de ampliação da cobertura assistencial à população.

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

Endereço eletrônico: gdos@outlook.com

Nesse passo, releva salientar que as ações e serviços públicos do SUS fundam-se nos princípios da universalidade, na equidade e no atendimento integral, tendo por princípios organizativos a regionalização, a hierarquização, a descentralização e a participação da comunidade (art. 198, da CRFB). Conquanto a iniciativa privada atue de forma complementar em relação às entidades e instituições de natureza pública, as ações e serviços públicos no âmbito do SUS devem conduzir-se sempre com observância desses princípios fundantes e normas de organização.

Essas observações iniciais são importantes para frisar que no caso da consulta, não se indaga quanto a essa participação complementar da iniciativa privada prevista no art. 4º, § 2º, da Lei nº 8.080/1990, mas a respeito da possibilidade de o SUS oferecer transporte em ambulância para pacientes que usufruem de serviços privados de saúde, fora do SUS.

Ora, sabe-se que um cidadão pode ter um plano de saúde ou pagar por um médico ou hospital particular, e não deixará de ser cidadão destinatário do direito à saúde previsto no art. 6º e 196 da CRFB. Contudo, o acesso universal, igualitário e ordenado aos serviços do SUS se inicia pelas chamadas "Portas de Entrada", e se completa, quando for o caso, pela rede regionalizada e hierarquizada, de acordo com a complexidade do agravo. De acordo com o regulamento do SUS (Decreto nº 7.058/2011), são portas de entrada no sistema:

"Art. 9º São Portas de Entrada às ações e aos serviços de saúde nas Redes de Atenção à Saúde os serviços:

I - de atenção primária;

II - de atenção de urgência e emergência;

III - de atenção psicossocial; e

IV - especiais de acesso aberto.

Parágrafo único. Mediante justificativa técnica e de acordo com o pactuado nas Comissões Intergestores, os entes federativos poderão criar novas Portas de Entrada às ações e serviços de saúde, considerando as características da Região de Saúde."

É fora de dúvida que as situações descritas pelo consulente podem configurar circunstâncias concretas em que o cidadão se veja sob premente necessidade de remoção em UTI. Conquanto esteja internado em hospital particular, caso não tenha acesso a essa locomoção, que também é um serviço essencial e necessário de saúde, seja por não se encontrar na cobertura do plano de saúde, seja por não ter recursos para pagar pelo transporte, configurado estará seu direito subjetivo em face do estado, podendo até mesmo recorrer ao Judiciário para obter essa prestação da parte do poder público.

Trata-se, assim, de uma questão a qual devem os gestores do SUS enfrentar, tendo sempre em conta que a circunstância de um cidadão ter um plano de saúde ou usufruir de serviços privados por livre escolha não lhe retira o direito à saúde constitucionalmente assegurado pelo poder público quando dele necessitar. Convém observar, ainda, que um direito que pode vir a ser assegurado por ordem judicial pode e deve ser cumprido por determinação administrativa de forma espontânea antes mesmo da questão ser judicializada. Enfim, o caminho normal e desejável para a Administração é o cumprimento espontâneo da lei.

No entanto, determina também o regulamento do SUS em seu art. 11, inspirado e conformado pelos princípios fundantes e organizativos do SUS acima elencados, que para assegurar o acesso universal e igualitário, sem privilégios de quaisquer espécies, deve o serviço ser ordenado a partir da atenção primária, fundado na avaliação da gravidade do risco individual e coletivo e no critério cronológico.

Nesse ponto nasce uma tensão que decorre da chamada reserva do possível. De um lado, não é permitido que um cidadão "fure a fila" porque teve condições de pagar um médico ou tratamento particular. Por outro lado, a existência da fila é admissível até um certo limite, não podendo jamais chegar ao ponto de prejudicar a prestação do serviço que é direito de todos, colocando em risco a vida das pessoas por omissão. Aqui reside a difícil tarefa do gestor do SUS, que deve procurar

administrar os recursos, muitas vezes escassos, de forma eficiente e econômica, estabelecendo prioridades e aplicando critérios que observem à hierarquização e a ordenação da prestação dos serviços em vista do risco e da cronologia.

Mais uma vez, recorremos ao regulamento do SUS na seção que trata da hierarquização, que em seu art. 13 assim dispõe:

"Art. 13. ***Para assegurar ao usuário o acesso universal, igualitário e ordenado*** *às ações e serviços de saúde do SUS, caberá aos entes federativos, além de outras atribuições que venham a ser pactuadas pelas Comissões Intergestores:*

I - garantir a transparência, a integralidade e a ***equidade no acesso às ações e aos serviços de saúde****;*

II - ***orientar e ordenar os fluxos das ações e dos serviços de saúde****;*

III - ***monitorar o acesso*** *às ações e aos serviços de saúde; e*

IV - ofertar regionalmente as ações e os serviços de saúde." (grifo nosso)

Cabe observar, de qualquer modo, que o transporte extra-hospitalar de pacientes graves entre estabelecimentos de saúde consta no rol de procedimentos obrigatórios em contratos da segmentação hospitalar e de referência de acordo com a Resolução Normativa nº 428/2017. Apenas não é obrigatório em planos do segmento ambulatorial.

A observação é relevante porque a Lei Federal nº 9.656/1998, que dispõe sobre planos e seguros de assistência privada à saúde, estabelece, em seu artigo 32, que as operadoras de saúde têm o dever de ressarcir o poder público pelos serviços prestados pelo Sistema Único de Saúde aos seus segurados, quando tais serviços estiverem previstos no contrato.

Averbe-se que a constitucionalidade do artigo 32 da Lei nº 9.656/1998 foi questionada pelas operadoras de saúde e o Supremo Tribunal Federal já entendeu pela constitucionalidade do dispositivo, de modo que já não existe dúvida sobre o dever das operadoras de ressarcimento ao SUS (STF. RE nº 597064/ RJ. Relator Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 7.2.2018. Ata de Julgamento Publicada, DJE nº 25, divulgado em 09/02/2018).

De acordo com o artigo 32, § 1º, da Lei nº 9.656/98, os valores que resultem do ressarcimento, contudo, são destinados ao Fundo Nacional de Saúde. Os valores recolhidos ao Fundo Nacional de Saúde, inclusive aqueles oriundos dos pagamentos realizados a título de ressarcimento pelas operadoras e seguradoras privadas de saúde, são destinados a órgãos e entidades federais, bem como às transferências para os Estados, o Distrito Federal e Municípios.

Tendo em vista o exposto, passamos a responder objetivamente aos questionamentos formulados:

- Legalidade de UTI móvel da rede pública municipal de saúde transportar pacientes de hospitais particulares para outro hospital particular (com melhores recursos), seja para hospital público (por impossibilidade de arcar com o tratamento na rede privada)

Em caso de necessidade médica de transporte extra-hospitalar de paciente grave, devidamente comprovada, o transporte em UTI móvel da rede pública é viável e constitui cumprimento do dever do poder público de garantir o direito à saúde a qualquer cidadão conforme prevêem o art. 6º e 196 e ss. da CRFB. No entanto, deve o tema ser objeto regulamentação em nível administrativo pelo gestor competente em âmbito municipal que tenha em vista o acesso universal e igualitário, sem privilégios de quaisquer espécies, fundado na avaliação da gravidade do risco individual e coletivo e no critério cronológico conforme art. 11 do regulamento do SUS (Decreto nº 7.058/2011). Caso exista cobertura do plano de saúde do paciente e ainda assim seja realizado o procedimento, obrigatório o ressarcimento pela operadora nos termos do art. 32 da Lei nº 9.656/98.

- Legalidade de a rede pública de saúde realizar exame (ou outros procedimentos como fisioterapia) originados de pedidos médicos da rede particular.

Caso os pedidos médicos da rede particular não sejam feitos no âmbito de convênios ou contratos firmados conforme o art. 4º, § 2º da Lei nº 8.080/1990 e Portaria MS nº 2.567/2016, não é viável a realização de procedimentos da espécie por não ter o paciente passado pela "Porta de Entrada", a partir da atenção primária no âmbito do SUS.

- Possibilidade de lei de iniciativa do Vereador regular os temas acima elencados.

Os temas em questão devem ser objeto de atos administrativos normativos editados pelo Prefeito ou por gestores com competência na área da saúde (decretos, portarias, resoluções, etc), haja vista seu objeto envolver atribuição de responsabilidades, procedimentos e modos de agir a serem empregados por órgãos e agentes públicos da estrutura do Poder Executivo (art. 2º e art. 84, II e IV c/c art. 29, caput, da CRFB).

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

Parecer

Utilização de imagem e história de pessoa já falecida em homenagens conferidas pelo Legislativo

Fabienne Oberlaender Gonini Novais *

Consulta

A Consulente, Câmara, relata o seguinte:

> "Foi criado em 02 de junho de 2017 uma resolução que institui a medalha do mérito legislativo "Comendador XXX", mas surgiu uma duvida em relação à autorização para utilização da imagem e história dele, a esposa dele autorizou verbalmente, mas vale ressaltar que ela tem 90 anos. Há necessidade de autorização por escrito para utilização da imagem e história dele? Ou qual a forma legal para formalizar esse ato?" (sic)

A consulta segue documentada.

Palavras chave: Homenagens e honrarias. Direitos da personalidade de pessoa falecida. Autorização da família.

Parecer

Na Constituição Federal, o **direito à imagem** está previsto em três tópicos distintos do art. 5º - incisos V, X e XXVIII, alínea "a" - *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

> *(...)*
> *V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;*
> *(...)*
> *X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;*
> *(...)*
> *XXVIII - são assegurados, nos termos da lei:*
> *a) a proteção às participações individuais em obras coletivas e à reprodução da imagem e voz humanas, inclusive nas atividades desportivas;*

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

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

No inciso V, CF consagra-se a proteção ao direito à imagem. No inciso X, a proteção é da imagem propriamente dita. No XXVIII, alínea "a", abarca a proteção da imagem no que concerne ao criador da obra. Tais previsões explícitas na Constituição Federal em 1988 (CF) elevaram o direito à imagem à direito autônomo, já que antes era tratado de forma implícita no âmbito dos direitos personalíssimos.

O Código Civil de 2002, por sua vez, seguindo os referidos preceitos constitucionais, passou a tratar dos "Direitos da Personalidade" nos seus arts. 11 a 21.

Com efeito, os **direitos da personalidade** podem ser definidos como sendo aqueles direitos inerentes à pessoa e à sua dignidade, sendo cinco os seus elementos principais, que se encontram expressamente tutelados como direitos fundamentais na Constituição Federal, art. 5º, *caput*, incisos V e X, quais sejam: vida, integridade física, honra, imagem, nome e intimidade.

Destaca-se, também, a conceituação de direitos da personalidade elaborada pelos doutrinadores civilistas Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald:

> consideram-se **direitos da personalidade** aqueles direitos subjetivos reconhecidos à pessoa, tomada em si mesma e em suas necessárias projeções sociais. Enfim, são direitos essenciais ao desenvolvimento da pessoa humana, em que se **convertem as projeções físicas, psíquicas e intelectuais do seu titular, individualzando o de modo a lhe emprestar segura e avançada tutela jurídica.** (In: Direito civil. Teoria Gera l. 4. ed. Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2006. p. 101-102.) (grifos nossos)

De forma resumida, os direitos da personalidade são aqueles inerentes à pessoa e à sua dignidade (art.1º, III, CF); são direitos inatos, extrapatrimoniais, absolutos, indisponíveis, imprescritíveis e intransmissíveis. Entretanto, reconhece-se uma certa **mitigação** a tais características, como na concessão do exercício de alguns destes direitos, como a imagem, em determinadas situações.

Nos termos do Enunciado nº 4 da I Jornada de Direito Civil promovida pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal (CEJ) restou-se expresso que:*"o exercício dos direitos da personalidade pode sofrer limitação voluntária, desde que não seja permanente nem geral"*. Posteriormente, em complemento, foi aprovado o Enunciado nº.139, na III Jornada de Direito Civil, pelo qual "os direitos da personalidade podem sofrer limitações, ainda que não especificamente previstas em lei, não podendo ser exercidos com abuso de direito de seu titular, contrariamente à boa-fé objetiva e aos bons costumes".

Percebe-se, neste ponto, que o direito à imagem é um direito relativamente indisponível, ou seja, pode ser cedido quanto ao seu exercício **mediante autorização de seu titular**. É importante ressaltar que, além da autorização do titular, a cessão do exercício de um direito da personalidade, a utilização tem que ser específica, temporária e não pode violar a dignidade da pessoa humana.

A questão ganha peculiar contorno quando se trata de **pessoa falecida** - como no caso em tela - isto porque, de acordo com o art. 6º do Código Civil, **"a existência da pessoa natural termina com a morte; presume-se esta, quanto aos ausentes, nos casos em que a lei autoriza a abertura de sucessão definitiva"**. Em cotejo com o art. 2º do Código Civil que dispõe que "a personalidade civil da pessoa começa do nascimento com vida (...)", pode-se concluir que com a morte da pessoa natural, com ela também se extinguem todos os direitos e deveres que lhe são inerentes, inclusive os direitos da personalidade.

Contudo, em acurada leitura da parte final do art.6º do Código Civil, infere-se uma espécie de "continuidade da personalidade do morto", que resta clara com a disposição do art. 12, parágrafo único, do Código Civil:

Art. 12. Pode-se exigir que cesse a ameaça, ou a lesão, a direito da personalidade, e reclamar perdas e danos, sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

Parágrafo único. **Em se tratando de morto, terá legitimação para requerer a medida prevista neste artigo o cônjuge sobrevivente, ou qualquer parente em linha reta, ou colateral até o quarto grau**. *(grifo nosso)*

Acerca deste ponto, relevante colacionamos os ensinamentos de Justino Adriano Farias da Silva (In: *Tratado de Direito Funerário: teoria geral e instituições de direito funerário*. Tomo II. São Paulo: Método Editora, 2000, p. 794-795):

> É verdade que Pontes de Miranda disse: "Com a morte, cessam os direitos, inclusive os direitos de personalidade. Morto não tem direito, nem deveres."

Deve-se, assim, entender a lição do mestre: "Com a morte, cessa o exercício dos direitos do falecido, inclusive os direitos de personalidade. Morto, como morto, não tem direitos, nem deveres, **mas pela morte não desaparecem certos direitos adquiridos em vida que então serão exercidos pelos herdeiros. O que cessa é o exercício do direito pela própria pessoa, por não mais existir. São exercidos então, pelos sucessores**." (grifo nosso)

Assim, pode-se deduzir que, apesar de o direito da personalidade se extinguir com a morte da pessoa, seus parentes e familiares são legitimados a conservar, a guardar os bens que sobrevivem ao morto, tais como seu nome, sua honra, a sua imagem, especialmente em caso de dano *post-mortem*, em que estarão autorizados a pleitear indenização pecuniária nos limites do dano causado aos interesses do morto.

Ainda, o art. 20 do Código Civil contempla o direito de imagem nos seguintes termos:

Art. 20. Salvo se autorizadas, ou se necessárias à administração da justiça ou à manutenção da ordem pública, a divulgação de escritos, a transmissão da palavra, ou a publicação, a exposição ou a utilização da imagem de uma pessoa **poderão ser proibidas, a seu requerimento e sem prejuízo da indenização que couber, se lhe atingirem a honra, a boa fama ou a respeitabilidade, ou se se destinarem a fins comerciais**. (grifo nosso)

Convém lembrar que este dispositivo foi alvo da **ADIN nº. 4815**, com acórdão publicado em 01/02/2016, que julgou a constitucionalidade tanto do art. 20 quanto do art. 21 ("a vida privada da pessoa natural é inviolável, e o juiz, a requerimento do interessado, adotará as providências necessárias para impedir ou fazer cessar ato contrário a esta norma"), no caso das biografias não autorizadas, hipótese em que se operou a interpretação do direito civil em consonância com a Constituição Federal.

Nesta apreciação pelo STF foram sopesados importantes princípios constitucionais em conflito aparente: o da liberdade de expressão, de informação, artística e cultural independente de censura ou autorização prévia (art. 5º, IV, IX, XIV; art. 220, §§ 1º E 2º) e o da inviolabilidade da intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas (art. 5º, X). Ao fim o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, concluiu pela procedência da ADIN nº. 4815, declarando **inexigível a autorização prévia para a publicação de biografias**. Vejamos a ementa:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 20 E 21 DA LEI N. 10.406/2002 (CÓDIGO CIVIL). PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA REJEITADA. REQUISITOS LEGAIS OBSERVADOS. MÉRITO: APARENTE CONFLITO ENTRE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS: LIBERDADE DE EXPRESSÃO, DE INFORMAÇÃO, ARTÍSTICA E CULTURAL, INDEPENDENTE DE CENSURA OU AUTORIZAÇÃO PRÉVIA (ART. 5º INCS. IV, IX, XIV; 220, §§ 1º E 2º) E INVIOLABILIDADE DA INTIMIDADE, VIDA PRIVADA, HONRA E IMAGEM DAS PESSOAS (ART. 5º, INC. X). ADOÇÃO DE CRITÉRIO DA PONDERAÇÃO PARA INTERPRETAÇÃO DE PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL. PROIBIÇÃO

DE CENSURA (ESTATAL OU PARTICULAR). GARANTIA CONSTITUCIONAL DE INDENIZAÇÃO E DE DIREITO DE RESPOSTA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE PARA DAR INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO AOS ARTS. 20 E 21 DO CÓDIGO CIVIL, SEM REDUÇÃO DE TEXTO. 1. (...) 2. O objeto da presente ação restringe-se à interpretação dos arts. 20 e 21 do Código Civil relativas à divulgação de escritos, à transmissão da palavra, à produção, publicação, exposição ou utilização da imagem de pessoa biografada. 3. A Constituição do Brasil proíbe qualquer censura. O exercício do direito à liberdade de expressão não pode ser cerceada pelo Estado ou por particular. 4. O direito de informação, constitucionalmente garantido, contém a liberdade de informar, de se informar e de ser informado. O primeiro refere-se à formação da opinião pública, considerado cada qual dos cidadãos que pode receber livremente dados sobre assuntos de interesse da coletividade e sobre as pessoas cujas ações, público-estatais ou público-sociais, interferem em sua esfera do acervo do direito de saber, de aprender sobre temas relacionados a suas legítimas cogitações. 5. Biografia é história. A vida não se desenvolve apenas a partir da soleira da porta de casa. **6. Autorização prévia para biografia constitui censura prévia particular.** O recolhimento de obras é censura judicial, a substituir a administrativa. O risco é próprio do viver. Erros corrigem-se segundo o direito, não se coartando liberdades conquistadas. **A reparação de danos e o direito de resposta devem ser exercidos nos termos da lei.** 7. A liberdade é constitucionalmente garantida, não se podendo anular por outra norma constitucional (inc. IV do art. 60), menos ainda por norma de hierarquia inferior (lei civil), ainda que sob o argumento dese estar a resguardar e proteger outro direito constitucionalmente assegurado, qual seja, o da inviolabilidade do direito à intimidade, à privacidade, à honra e à imagem. 8. Para a coexistência das normas constitucionais dos incs. IV, IX e Xdo art. 5º, há de se acolher o balanceamento de direitos, conjugando-se o direito às liberdades com a inviolabilidade da intimidade, da privacidade, da honra e da imagem da pessoa biografada e daqueles que pretendem elaborar as biografias. **9. Ação direta julgada procedente para dar interpretação conforme à Constituição aos arts. 20 e 21 do Código Civil, sem redução de texto, para, em consonância com os direitos fundamentais à liberdade de pensamento e de sua expressão, de criação artística, produção científica, declarar inexigível autorização de pessoa biografada relativamente a obras biográficas literárias ou audiovisuais, sendo também desnecessária autorização de pessoas retratadas como coadjuvantes (ou de seus familiares, em caso de pessoas falecidas ou ausentes)**. (grifos nossos)

Infere-se de todo o exposto que, embora se entenda, com fundamento no julgamento do STF, pela desnecessidade da obtenção da autorização expressa da esposa e dos demais sucessores do falecido que será homenageado na medalha de mérito legislativo, forçoso consignar que a escolha de quem receberá a referida condecoração é muito subjetiva e exigirá desta Casa de Leis grande sensibilidade, uma vez que deverá ser concedida a um (a) cidadão (ã) que compartilhe dos mesmos princípios do homenageado que dá nome à medalha, sob pena de, em havendo descontentamento por parte dos familiares do falecido, estes virem a ingressar em juízo pleiteando a guarda da honra de seu nome, história e imagem.

Parecer

Impossibilidade de proceder regularização fundiária por meio de alvará de aforamento

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues *

Consulta

A Prefeitura do Município consulta a respeito da regularização de aforamentos.

Esclarece que o Município, após 2003, concedeu centenas de alvará de aforamentos, muitos deles visando, inclusive "regularizar" a posse de pessoas que já residiam no local.

Como é sabido, com o advento do atual Código Civil, desde sua vigência não há possibilidade de constituição de aforamento.

Diante do exposto, indaga qual o procedimento mais simples a ser adotado para regularizar a situação fática, se seria por meio de legitimação de posse; concessão de direito real de uso ao já detentores ou algum mecanismo contido na REURB.

A consulta não vem documentada.

Palavras chave: Política Urbana. Regularização Fundiária. Alvarás de aforamento. Enfiteuses. Alienação direta com dispensa de licitação. Projeto de regularização fundiária.

Parecer

Conforme relata a consulente, o Código Civil de 2002 - CC proíbe a constituição de enfiteuses (art. 2.038), sendo, portanto, nulos (CC, art. 166, VII) os alvarás de aforamento expedidos pelo Município em 2003, isto é, após a entrada em vigor do atual Código Civil.

Desta forma, os atuais ocupantes dos imóveis públicos não detêm título que lhes dê segurança jurídica sobre a ocupação, sendo necessário, portanto, ação de regularização das ocupações, desde que seja este o interesse público.

Tendo em vista que as ocupações foram autorizadas pelo Município, ainda que por ato jurídico nulo, presume-se que haja interesse público na manutenção dessas ocupações, a menos que tenha havido alguma mudança de fato, como a necessidade de realização de alguma obra pública, tal qual abertura de vias, praças, etc., que indiquem a necessidade de retomada dos imóveis.

** Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues- Consultor Técnico do IBAM.*

Endereço eletrônico: eduardo@domingues.fm

Assim sendo, é legítima a regularização das ocupações, devendo o instrumento ser escolhido conforme a peculiaridade do caso, que pode ser a mesma para todos os alvarás expedidos ou não.

Nas hipóteses em que uma família ocupe um lote devidamente delimitado e com matrícula no registro de imóveis, basta efetuar a regularização fundiária, mediante doação ou concessão do direito real de uso. Em ambos os casos deve-se obter autorização legislativa, podendo haver dispensa de licitação nos termos do artigo 17, I, alíneas "b", "f" e "h", da Lei de Licitações e Contratos nº 8.666/93.

Nas hipóteses de ocupações que não recaiam sobre lotes definidos ou que sequer haja loteamento, deve ser feito um projeto de regularização fundiária nos termos do artigo 35 da Lei nº 13.465/2017, aplicando-se os instrumentos necessários previstos na própria Lei, que podem ser o de demarcação urbanística (art.s 19 a 22), quando houver necessidade de busca da titularidade dos terrenos ocupados ou o de legitimação fundiária (art.s 23 e 24), quando se trata de imóveis já identificados como de titularidade do Poder Público. O instrumento da legitimação de posse não se aplica sobre imóveis públicos em área urbana (art. 25, §2º).

Em síntese, pode-se concluir que, presumindo a manutenção do interesse público em regularizar as ocupações sobre terras públicas autorizadas por meio de alvarás de aforamento, ainda que nulos, deve o Município identificar, por meio de estudo técnico, a situação concreta que mais se adeque às hipóteses legais, alienação direta com dispensa de licitação nos termos da Lei de Licitações ou elaboração de projeto de regularização fundiária nos termos da Lei nº 13.465/2017.

instituto brasileiro de administração municipal

ENSUR

Estratégias Educacionais

• Cursos, seminários, oficinas e palestras

• Pós-graduação a distância

• Boas Práticas e Programa de Visitas Técnicas

• Projeto Político Pedagógico para Escolas de Governo

Saiba mais em
www.ibam.org.br