

GUIA

PREFEITO + BRASIL

PASSO A PASSO PARA UMA GESTÃO EFICIENTE

VOLUME
2

EV.G

Uma iniciativa **ENAP**

SECRETARIA DE
GOVERNO



**PÁTRIA AMADA
BRASIL**
GOVERNO FEDERAL

Permitida a reprodução total ou parcial desta publicação desde que citada a fonte. Arquivo digital disponível em: <https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/portalfederativo/guiatermino>

CURADORIA

Marli Burato — Mestre em Sociologia Política e Diretora Executiva da Plataforma Êxitos.

Paulo Eduardo de Oliveira Costa — Mestre em Desenvolvimento Regional e Secretário Municipal de Gestão Governamental da Prefeitura de Blumenau - SC

CURSOS E CONTEUDISTAS

Gestão estratégica e execução do plano de governo no dia a dia - Orlando Figueiredo Filho, (Conteudista, 2021).

Avaliação estratégica de governo — Rodrigo Delgado (Conteudista, 2022).

Gestão Municipal de Contratos Administrativos— Camila Murta, (Conteudista, 2022).

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Visão Geral — Isabela Assis Guedes (Conteudista, 2022) e Marli Burato (Curadoria, 2022).

Prestação de contas e qualidade na gestão fiscal do município — Flávio Martins Alves (Conteudista, 2022).

Gestão de políticas públicas no âmbito local: saúde e assistência social — Denilson Ferreira de Magalhães (Conteudista, 2022). e Fátima Eugênia Silva (Conteudista, 2022).

Novo marco regulatório do saneamento básico — Daniel Antonio Narzetti (Conteudista, 2021).

Sistema de Controle Interno da Administração e Procuradoria Municipal — Rodrigo Diego Jansen (Conteudista, 2022).

Governo aberto: transparência e dados abertos — Priscilla Ruas (Conteudista, 2022); Giovana Bertolini (Conteudista, 2022); Maria Moro (Conteudista, 2022); e Otavio Moreira de Castro Neves (Conteudista, 2022).

LGPD: Como coordenar a atuação do município para a governança de dados aplicada — Priscilla Regina da Silva (Conteudista, 2022).

Cidades inteligentes — Stella Hiroki (Conteudista, 2022).

Comunicação Pública e Comunicação de Governo — Rebeca Baltazar Chaves (Conteudista, 2022).



Enap, 2022

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Desenvolvimento Profissional

SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF

Sumário

1. GESTÃO ESTRATÉGICA	13
1.1. Gestão estratégica e execução do plano de governo no dia a dia.....	13
1.2. Avaliação estratégica de governo.....	57
2. GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA.....	98
2.1. Gestão Municipal de Contratos Administrativos.....	98
2.2. A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Visão Geral.....	166
2.3. Prestação de contas e qualidade na gestão fiscal do município.....	222
3. GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	259
3.1. Gestão de políticas públicas no âmbito local: saúde e assistência social.....	259
3.2. Novo marco regulatório do saneamento básico.....	390
4. CONTROLES INTERNO E EXTERNO	448
4.1. Sistema de Controle Interno da Administração e Procuradoria Municipal	448
4.2. Governo aberto: transparência e dados abertos	487
4.3. LGPD: Como coordenar a atuação do município para a governança de dados aplicada	532
5. INOVAÇÃO.....	571
5.1. Cidades inteligentes	571
6. COMUNICAÇÃO PÚBLICA.....	601
6.1. Comunicação Pública e Comunicação de Governo.....	601
TRANSCRIÇÃO DOS ÁUDIOS DOS VÍDEOS	670

INTRODUÇÃO

Na sequência do primeiro conjunto de cursos direcionados para os gestores que assumiram o desafio de administrar um município a partir de janeiro de 2021, este segundo volume do Guia Prefeito +Brasil amplia os conhecimentos, aprofundando alguns temas e apresentando novos. O objetivo maior é disponibilizar conhecimentos que auxiliem e apoiem os gestores a entender a dinâmica da administração de um município, além de prepará-los para enfrentar e resolver os inúmeros desafios que surgem no dia a dia de uma Prefeitura Municipal. Mas um bom governo não se limita a resolver somente os problemas que pedem soluções imediatas, conhecidos como urgências. Precisa ter a capacidade de criar uma agenda de médio prazo, que deixe legados e soluções para os problemas mais complexos de uma cidade, nas mais diversas áreas, na forma de políticas públicas, programas e projetos. E o Guia também oferece conhecimentos e métodos direcionados para criação de soluções que se estendem para além do curto prazo.

Com objetivo de auxiliar os prefeitos e suas equipes, a Secretaria de Governo da Presidência da República, por meio da Secretaria Especial de Assuntos Federativos, desenvolveu o Guia Prefeito + Brasil, volume 2, com diversos conteúdos que vão ajudar a melhorar a gestão do município. O Guia foi organizado em seis eixos temáticos que abrangem conhecimentos, ferramentas e métodos de gestão.

Para tanto, o Guia está estruturado em seis eixos, que agrupam as 12 disciplinas por temas afins. O primeiro eixo é o de Gestão Estratégica, que abrange Gestão Estratégica e Execução do Plano de Governo no Dia a Dia e Avaliação Estratégica de Governo. O segundo eixo é de Gestão Administrativa e Financeira, com as disciplinas de Gestão Municipal de Contratos Administrativos, Nova Lei de Licitações e Qualidade na Gestão Fiscal do Município e Prestação de Contas. O eixo seguinte é o de Gestão de Políticas Públicas, reunindo as disciplinas de Gestão de Políticas Públicas no Âmbito Local: Saúde e Assistência Social; e Novo Marco Regulatório do Saneamento. O quarto eixo é Controles Internos e Externos, com três disciplinas: Procuradoria Municipal e Sistema de Controle Interno da Administração; Governo Aberto: Transparência e Dados Abertos; e Lei Geral da Proteção de Dados. O quinto eixo é o de Inovação com a disciplina Cidades Inteligentes. E o eixo final, Comunicação, traz a disciplina de Comunicação Pública e Comunicação de Governo.

EIXO GESTÃO ESTRATÉGICA

Gestão estratégica e execução do plano de governo no dia a dia

A primeira disciplina deste eixo busca desenvolver nos gestores a habilidade de entender, adaptar e utilizar a gestão estratégica para viabilizar a execução

dos planos de governo, sempre com foco em resultados para a população. Está organizada em três módulos, que priorizam o momento da execução da estratégia de mudança. O primeiro módulo, a estratégia em ação, desdobra-se em características e conceitos sobre gestão, planejamento e estratégia, seguido dos conceitos e características de uma boa execução; aqui a atenção está na execução global e nas etapas necessárias para a execução da estratégia. O módulo dois aborda métodos para operacionalizar a estratégia na forma de programas, portfólio, projetos e processos com apoio do Escritório de Projetos e ferramentas digitais de gerenciamento de projetos. O momento seguinte, tema do terceiro módulo, é do monitoramento e avaliação da estratégia executada, incluindo o passo a passo do monitoramento e importância dos indicadores para mensurar e avaliar os impactos e efetividade das ações executadas.

Avaliação estratégica de governo

O objetivo da segunda disciplina do primeiro eixo é oferecer, aos gestores municipais, ferramentas e estratégias que viabilizem a avaliação e prestação de contas das políticas públicas municipais. Para isso, o primeiro módulo aborda a importância da avaliação das políticas públicas, desdobrando-se em porque e como fazer a avaliação; o modelo lógico e a teoria do programa como referências de avaliação de uma política pública; e o uso de indicadores no trabalho de monitoramento e avaliação. O módulo dois foca a prestação de contas feita com apoio dos resultados do monitoramento e avaliação, abrangendo temas como transparência, *accountability*, governabilidade e dados abertos; e os atores relevantes que precisam ser mobilizados para uma avaliação de governo, além de orientar sobre como organizar uma audiência pública, espaço de diálogo com a sociedade.

EIXO GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

Gestão Municipal de Contratos Administrativos

O segundo eixo abre com “Gestão Municipal de Contratos Administrativos” abordando elementos conceituais e práticos para a atuação na gestão e melhoria contínua dos contratos administrativos, com estrutura de conteúdo dividida em dois módulos. O primeiro módulo traz a definição, a contextualização e a supremacia do interesse público sobre o privado, os tipos possíveis de contratos públicos, suas características e peculiaridades, cláusulas e controles na administração pública e a realidade da execução de obras no Brasil. O segundo módulo discorre sobre o papel dos agentes de fiscalização, seus perfis, as atribuições e suas responsabilidades e destaca a relevância do acompanhamento dos contratos administrativos de forma planejada, com foco no interesse público sempre guiado pelo princípio da eficiência.

O objetivo maior, é possibilitar aos prefeitos(as) e suas equipes, se apropriarem de conhecimento e potencializar aptidões para atuar e fazer uma gestão de seus contratos administrativos.

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Visão Geral

Ter conhecimento sobre licitações e contratos administrativos é fundamental para prefeitos(as) e suas equipes técnicas, uma vez que é por meio deles que a Administração Pública dispõe de materiais, serviços e obras para a realização de suas atividades e entregas de políticas públicas à população. Com este viés, a segunda disciplina da área de Gestão Administrativa e Financeira, dividida em quatro módulos, busca levar os gestores a uma melhor compreensão sobre a Nova lei de Licitações, sua abrangência e aplicação, bem como seus princípios norteadores. O primeiro módulo traz uma síntese das inovações da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, sua aplicação, abrangência federativa e normas gerais. O módulo dois aponta as principais mudanças e impactos para os municípios em comparação com a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. No módulo três, são descritas as regras de transição da lei atual para a nova lei, sua vigência e Intertemporalidade. Para finalizar, o módulo quatro apresenta as adequações necessárias para atuar com base na nova legislação, aborda questões sobre o aperfeiçoamento da governança pública e a importância da atualização tecnológica e uso de ferramentas na condução dos processos de contratações públicas, para maior transparência e rastreabilidade dos recursos.

Prestação de contas e qualidade na gestão fiscal do município

A terceira disciplina do eixo de gestão administrativa e financeira apresenta aos gestores uma visão sistêmica sobre a qualidade na gestão fiscal municipal com foco na prestação e aprovação das contas anuais. São trabalhados conceitos e boas práticas na gestão orçamentária e financeira dos municípios; a importância e o papel do controle externo para qualificar a gestão fiscal, além dos riscos e consequências para os gestores em consequência da má gestão financeira e orçamentária. Finalizando o conteúdo desta disciplina, no terceiro módulo, são abordados os instrumentos de prestação e avaliação das contas públicas, o calendário anual de prestação de contas e as estratégias para a defesa e aprovação das contas anuais da gestão municipal nos órgãos de controle externo, como Tribunal de Contas e Câmara de Vereadores. Ou seja, o conhecimento necessário para viabilizar as condições necessárias para um governo municipal alcançar o equilíbrio orçamentário e financeiro, atendendo às necessidades de custeio das despesas e realização de investimentos, de acordo com as normas vigentes e melhores práticas da gestão fiscal.

EIXO GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Gestão de políticas públicas no âmbito local: saúde e assistência social

Dividido em seis módulos, o eixo Gestão das Políticas Públicas, vem apresentar aos gestores municipais informações complementares e fundamentais à captação, execução e prestação de contas dos recursos federais destinados às áreas da saúde e assistência social. Visando a qualificação da gestão e ampliação da capacidade de operacionalização dos recursos financeiros federais, com a segurança técnico jurídica necessária, a disciplina apresenta em seu primeiro módulo estratégias, planejamento, estrutura e organização local para captar recursos para as ações, serviços, programas e políticas públicas para a saúde. No segundo módulo é possível conhecer as formas de execução dos recursos financeiros federais à luz da legislação vigente. No módulo três, o destaque é para a prestação de contas no SUS e seus normativos. O módulo quatro, por sua vez, traz uma contextualização sobre o financiamento e orçamento das políticas públicas de assistência social. Com o módulo cinco é possível conhecer a forma de gestão financeira e orçamentária do SUAS, o modelo de financiamento, critérios de partilha e as responsabilidades dos entes federados. Para finalizar, o módulo seis apresenta informações fundamentais sobre os Sistemas de Informações do SUAS e a vinculação com o financiamento da Assistência Social, avigilância socioassistencial e os processos de captação de recursos e prestação de contas das transferências voluntárias e fundo a fundo, para execução das políticas públicas socioassistenciais.

Novo marco regulatório do saneamento básico

A disciplina seguinte, que compõem o eixo Gestão de Políticas Públicas, dividida em três módulos, discorre sobre o novo marco legal do saneamento básico, com noções gerais, permitindo o conhecimento de aplicabilidade de técnicas para universalização do acesso até 2033. Nesse contexto, o primeiro módulo traz uma visão geral sobre Saneamento Básico e o Novo Marco Legal, com destaque para o reconhecimento da importância da gestão de políticas públicas voltadas ao saneamento, como direito de toda população. Dando seguimento à disciplina, o módulo dois aponta ações necessárias para universalizar o acesso aos serviços de saneamento básico, a evolução do setor, os atores envolvidos, a implementação de projetos e a política que pode ser adotada pelos entes públicos municipais. Finalizando, o módulo três demonstra os processos de concessão e/ou gestão de projetos de saneamento básico, suas características e impacto no processo de universalização, as etapas e ciclos de gerenciamento, a comunicação e consulta pública para tomada de decisões, o tratamento, monitoramento, análise crítica,

registro e relato dos projetos. Tudo isso, sem deixar de lado aspectos históricos e elementos da política de saneamento básico.

EIXO CONTROLES INTERNO E EXTERNO

Sistema de Controle Interno da Administração e Procuradoria Municipal

Uma das maiores preocupações dos gestores públicos, sejam eles prefeitos ou secretários, é com a segurança dos atos administrativos ao longo do mandato. A Procuradoria Geral do Município e o Controle Interno são duas estruturas e sistemas que garantem essa segurança. Apresentar e explorar os principais mecanismos de controle interno municipal, a fim de oferecer uma visão ampliada do sistema de controle interno e da Procuradoria Municipal, na busca da segurança jurídica dos atos do prefeito é o objetivo deste curso, estruturado em três módulos. O primeiro módulo aborda o papel da Procuradoria Municipal na segurança jurídica dos atos do prefeito, abrangendo as principais funções da Procuradoria Municipal; a atividade de consultoria administrativa e legislativa; e atuação em processos licitatórios, contratos administrativos, acordos de cooperação e termos de parcerias. O segundo módulo trata da importância do controle interno na gestão pública municipal, detalhando as origens e evolução histórica do controle interno no setor público brasileiro; os conceitos fundamentais do controle interno na administração pública; a classificação dos controles da administração pública; a estruturação do controle interno e as condições necessárias para a implantação da Controladoria no âmbito da administração pública municipal. O módulo final é sobre o sistema de controle interno na gestão municipal, desdobrado nos princípios do controle interno; objetivos e finalidades do controle interno; e noções gerais de compliance aplicado no âmbito do controle interno da gestão pública municipal.

Governo aberto: transparência e dados abertos

Estruturada em três módulos, a segunda disciplina do Eixo Controles Interno e Externo, propicia conhecimentos para entender os conceitos de governo aberto e de seus pilares. O primeiro módulo traz de forma objetiva o que é governo aberto, abordando conceitos e perspectivas, justificativas e benefícios numa parceria sociedade-governo. Ainda nesse contexto inicial do conteúdo, são trabalhados os pilares de governo aberto com base na transparência, participação, responsabilidade e accountability, integridade pública, inovação e tecnologia. No módulo seguinte, o segundo do curso, com viés no debate da temática para a realidade brasileira, são

apontadas as obrigações de governo aberto que cada prefeitura tem, padrões de referência e boas práticas no Brasil, a legislação federal, Lei de Acesso à Informação, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Serviços Públicos e outras normas relevantes que o administrador público municipal deve conhecer e aplicar. Finalizando o curso, o terceiro módulo apresenta medidas que podem ou devem ser implementadas para tornar o governo da prefeitura mais aberto, onde se pode obter apoio para a implementação de políticas e medidas de governo aberto, suporte para essa implementação, medidas de transparência, de participação social, accountability e responsividade e integridade pública.

LGPD: Como coordenar a atuação do município para a governança de dados aplicada

O objetivo deste curso é demonstrar o que é e qual a importância da LGPD para os municípios, além de apontar alternativas para a implementação da Lei. O primeiro módulo traz as noções essenciais da proteção de dados a partir da Lei Geral da Proteção de Dados (LGPD), a importância e os princípios da lei comparados com os princípios da administração pública; as características dos dados pessoais e dados pessoais sensíveis; os requisitos para o tratamento dos dados pessoais; e o direito dos titulares. Na sequência, o módulo dois aborda o Município como agente de tratamento de dados pessoais, abrangendo o equilíbrio entre transparência e privacidade, com destaque para a Lei de Acesso à Informação e a LGPD; as iniciativas em curso no Brasil para a governança de dados; finalizando com as responsabilidades criadas com a Lei Geral. O módulo final deste curso trabalha a aplicação da governança de dados no município por meio da gestão de dados, que inclui o encarregado em ação, *data mapping* e documentos necessários. Por último, ainda no módulo três, a estrutura e o passo a passo ou checklist para a aplicação da LGPD.

EIXO INOVAÇÃO

Cidades inteligentes

O Eixo Inovação, tem como tema Cidades Inteligentes, com o propósito de qualificar as gestões públicas municipais. Subdividido em cinco módulos, o conteúdo aponta referências, para analisar a partir de uma perspectiva crítica, a aplicação de projetos de Cidades Inteligentes, incentivando de maneira empreendedora a desenvolver iniciativas que visam inovação e tecnologia aos municípios, tornando-os mais “inteligentes” e sustentáveis, de acordo com o

que espera a população local. No primeiro módulo, conceitos introdutórios, permite identificar o cenário urbano para o surgimento das cidades inteligentes, infraestrutura de tecnologia nesse espaço, indicadores urbanos com painéis de controle, Benchmarking e Rankings. O segundo módulo apresenta um panorama das particularidades das cidades inteligentes pelo mundo, suas fases de implementação e parâmetros de aplicação. Como terceiro módulo, os gestores, através dos indicadores e exemplos de projetos, poderão entender a diferença entre a aplicação do ranking internacional e do ranking nacional, através de exemplos de projetos que estabelecem uma cidade inteligente. No quarto módulo, o conteúdo apresenta o posicionamento do Brasil no movimento internacional de Cidades Inteligentes, as ações e exemplos que posicionam as cidades brasileiras como Cidades Inteligentes. Para finalizar, o quinto módulo, traz respostas e tendências das Cidades Inteligentes no cenário da pandemia, referências de laboratórios de pesquisa e futuras ações urbanas que estão em desenvolvimento como resposta à pandemia. No contexto geral, o conteúdo da disciplina visa possibilitar o desenvolvimento de competências aos gestores, que lhes permita atuar numa busca por soluções inteligentes e inovadoras para todas as instâncias da administração pública municipal.

EIXO COMUNICAÇÃO PÚBLICA

Comunicação Pública e Comunicação de Governo

Um dos elementos fundamentais na gestão do município é a comunicação do governo com a população, por meio de processos e canais de informação e diálogo permanentes, além da capacidade de gerenciar crises com apoio de profissionais de comunicação. O curso Comunicação Pública e Comunicação de Governo mostra como fazer isso, iniciando, no módulo um, pela introdução e conceitos básicos da comunicação pública e organizacional, o processo de comunicação e os princípios da comunicação pública. O módulo dois aborda a comunicação na gestão, que inclui a função estratégica da comunicação interna, o diálogo nas organizações e o Endomarketing como instrumento de facilitação da comunicação da gestão com os servidores municipais; ainda neste módulo, são trabalhados conteúdos de comunicação externa: o relacionamento com o público, a função social da comunicação, a comunicação como prestadora de serviço e a Ouvidoria como canal de diálogo com a população; e a assessoria de comunicação, detalhando as funções, os produtos e os profissionais envolvidos no trabalho da assessoria. O módulo três trata da gestão de crises no governo, conceituando crise, detalhando os tipos de crise, a identificação e gestão de riscos, o comitê de crise e o plano de contingenciamento de crise. No módulo quatro, um tema cada vez mais presente na gestão pública: a comunicação no campo das redes sociais e mídias digitais, abordando as *fake news*, caracterizando e classificando as redes sociais e como fazer a comunicação nessas redes. Ainda no quarto módulo, são trabalhados os

temas da comunicação pública relacionada com a transparência e os princípios da administração pública, com destaque para o princípio da impessoalidade, complementando com a Lei de Acesso à Informação e Transparência no âmbito da comunicação. Por último, o módulo cinco detalha a Gestão Estratégica da Comunicação por meio de *MediaTraining*; e planejamento de comunicação, incluindo diagnóstico, estratégia, ações, avaliação e revisão.



1.1 Gestão estratégica e execução do plano de governo no dia a dia

Módulo

1 A estratégia em ação

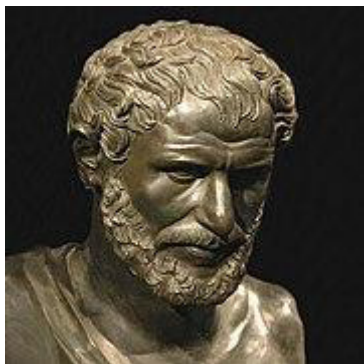
Unidade 1 – Características e conceitos sobre gestão, planejamento e estratégia



OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

Ao final da unidade, você será capaz de reconhecer a importância do planejamento e de se ter uma estratégia.

1.1 Contextualização



“Nada é permanente, exceto a mudança.”

Heráclito

Figura 1 - Heráclito

Fonte: <https://commons.wikimedia.org>

A frase de Heráclito, filósofo pré-socrático que viveu no período de 540-470 a.C., representa muito bem o ambiente de incertezas em que vivemos atualmente. Isso se reflete também no ambiente de atuação das organizações públicas e privadas.

As organizações públicas têm seu processo de mudanças na gestão provocado normalmente em função de pressões externas. A crescente demanda da sociedade por melhores serviços gerou a necessidade de adoção de um modelo de gestão que permitisse gerenciar a estratégia e o alcance de seus objetivos com maior eficiência.

A maioria dos diagnósticos realizados sobre a atuação governamental aponta

a gestão como o principal problema a ser enfrentado para melhorar os serviços prestados ao cidadão.

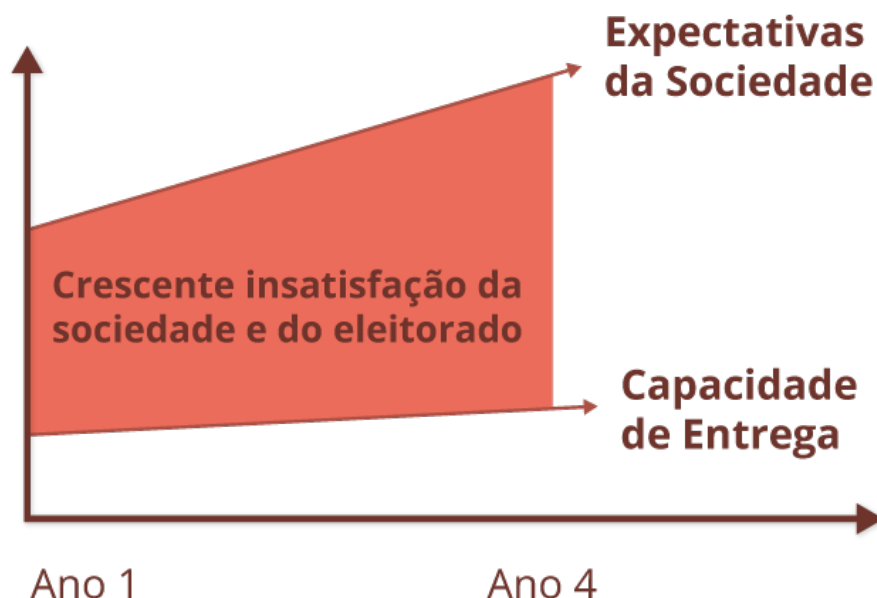


Figura 2 - Gestão Pública – Diagnóstico.

A gestão tornou-se central para governos, frente às aceleradas mudanças sociais e econômicas pelas quais passa a sociedade.

Fonte: Adaptada de *slide* do curso de Gestão Estratégica com uso do BSC – ENAP

Neste contexto, práticas já comuns na administração de empresas privadas estão sendo incorporadas à Gestão Pública, na busca por melhores resultados. A adoção da Gestão Estratégica surge como uma das ferramentas mais utilizadas e que vem apresentando melhores resultados.

Segundo Chiavenato (1985, p. 3):

“

a tarefa da Administração é interpretar os objetivos propostos pela empresa e transformá-los em ação empresarial através de planejamento, organização, direção e controle de todos os esforços realizados em todas as áreas e em todos os níveis da empresa, a fim de atingir tais objetivos.

”

Para Santos (2006), a Gestão Pública refere-se às funções de gerência pública dos negócios do governo. Portanto, cabem ao gestor público as mesmas funções do gestor privado, porém, com características singulares, tendo em vista a busca do interesse público.

Na administração pública, a gestão deve obedecer a princípios elencados na própria Constituição. Os preceitos do direito e da moral pressupõem que a gestão seja feita dentro da lei (legalidade), dirigida igualmente para todos (impressoalidade), correta (moralidade), transparente (publicidade) e adequada, segundo os meios para atingir os fins (eficiência), em todos os níveis de poder: nacional, estadual ou municipal, seja direta ou indiretamente, ou feita por meio de uma fundação ligada a algum órgão do Estado.

A administração de empresa privada não tem princípios tão bem definidos como os que regem a Administração Pública. Cada uma segue sua própria filosofia, geralmente orientada por seus fundadores ou por critérios de responsabilidade social.

Há uma diferença fundamental na natureza das duas administrações: enquanto uma é voltada para o bem público, a outra é voltada para o bem privado. A Administração Pública representa os interesses do Estado, lidando com recursos que são gerados pelo contribuinte, portanto, o cuidado ao lidar com eles representa, na verdade, o zelo pelo patrimônio de todos.

Considerando que as demandas sociais são ilimitadas e os recursos financeiros para satisfazê-las são cada vez mais escassos, a gestão adequada torna-se imperiosa e a adoção de técnicas modernas e consagradas o fator de crítico de sucesso.

Muito se questiona sobre a validade do planejamento em um ambiente de constantes mudanças como o atual. Mas ao contrário do que se pode pensar, é nos momentos de grandes mudanças que o planejamento se torna ainda mais relevante. As demandas por um Estado mais eficiente e efetivo em suas ações não podem ser respondidas com improviso e, assim, o planejamento estratégico ganha destaque como ferramenta de gestão.

1.2 Conceitos gerais

Como anteriormente relatado, a maioria dos diagnósticos realizados sobre a atuação governamental aponta a gestão como o principal obstáculo a ser enfrentado para que se crie valor nas entregas para a sociedade.

Mas, afinal, o que é uma boa gestão e como podemos transformá-la para gerar os resultados esperados? No vídeo a seguir, conheça e entenda os principais conceitos relacionados à gestão, ao planejamento e à estratégia e como usá-los a seu favor.



VÍDEO

Vídeo 1 – [Conceitos gerais sobre gestão, planejamento e estratégia](#)



[Transcrição do áudio na página 671](#)

Conceitos importantes:

- + **Gestão:** processo de alcançar objetivos organizacionais por meio de pessoas e demais recursos.
- + **Planejamento:** processo de ações inter-relacionadas e interdependentes que visam ao alcance de objetivos estabelecidos.
- + **Objetivo:** é tudo aquilo que a gente pretende alcançar quando realiza uma ação.
- + **Planejamento Estratégico:** é uma técnica de gestão que estabelece o rumo a ser seguido pela organização para atingir seus objetivos, otimizando sua relação com o ambiente. Relaciona-se com objetivos de longo prazo e é uma atribuição da Alta Administração.
- + **Planejamento Tático:** relaciona-se a objetivos de médio e curto prazo e é o responsável por criar metas e condições para que as ações estabelecidas no planejamento estratégico sejam atingidas. É o desdobramento do planejamento estratégico para os níveis departamentais: Gestão de Pessoas, Administração, Vendas.
- + **Planejamento Operacional:** detalhamento, no nível da operação, das ações e atividades necessárias para atingir os objetivos e as metas fixados pelos níveis hierarquicamente superiores.
- + **Estratégia:** conjunto de planos e direcionamentos elencados pelas instituições para orientar os caminhos rumo ao objetivo traçado.
- + **Pensamento Estratégico:** é uma forma de gerir as organizações levando em conta que elas não estão isoladas no mundo, mas que sofrem influências do ambiente externo, da tecnologia, da sociedade e de muitos outros fatores que estão fora do controle de seus administradores.

1.3 A evolução da gestão

O ambiente de atuação das organizações públicas mudou. Algumas variáveis tornaram-se preponderantes para os gestores públicos, tais como a adoção de novas tecnologias, a implantação da governança corporativa, maior complexidade e incerteza (risco) nas operações e, sobretudo, menos recursos.

Também mudaram as formas de relacionamento com a sociedade e o cidadão. A transformação digital e os padrões de cobrança estão mostrando um novo caminho para o Estado. A sociedade hoje quer mais com menos.

A gestão tem de atingir um novo padrão: a Gestão de Excelência.

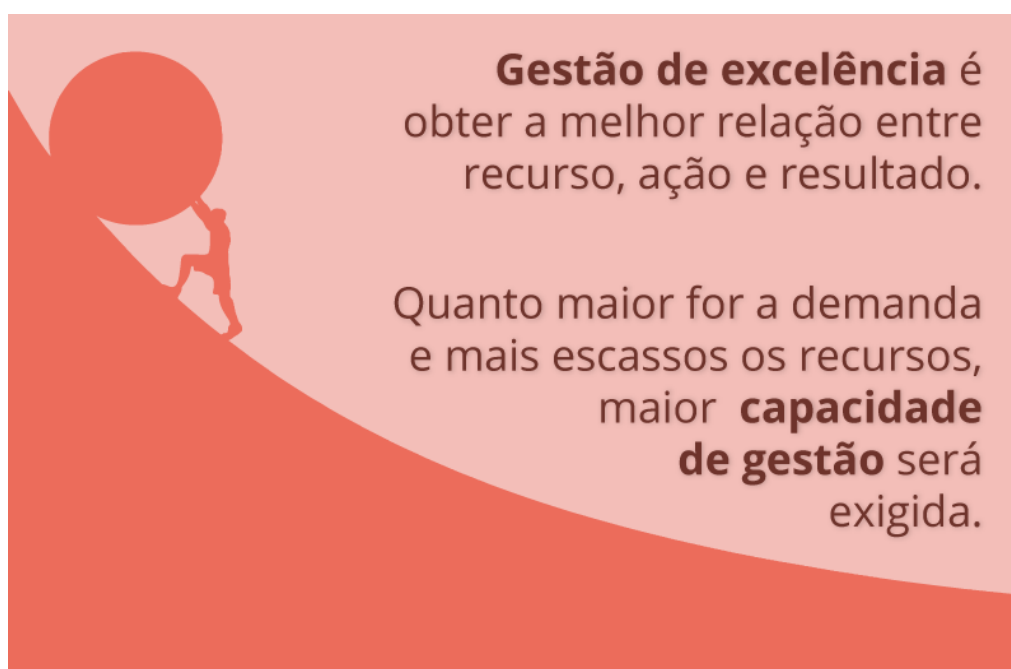


Figura 3 – Gestão de excelência

Fonte: Adaptada de <https://pixabay.com/pt/illustrations/pedra-empurre-supera%3a7%3a3o-obst%3a1culo-2127669>.

O principal desafio é a implantação de uma Gestão Pública voltada para resultados, em que a premissa é ser excelente sem deixar de ser público.

Uma boa gestão é aquela que alcança resultados, independentemente de meritórios esforços e intenções.

No Setor Público, alcançar resultados é atender às demandas, aos interesses e às expectativas dos beneficiários, sejam cidadãos ou organizações. Isso é criar valor público.

O princípio básico que se procura colocar em prática é a introdução de um novo paradigma gerencial no governo, voltado para resultados e focado no cliente/cidadão.

As principais características de organização voltada para resultados são:

- Conta com uma especificação dos resultados a serem atingidos;
- Existe uma clara compreensão, por parte de todos os gestores, do significado dos conceitos de **resultados, eficiência e eficácia**;
- Ocorre uma articulação entre os resultados da organização, das suas unidades e dos gestores individuais;
- É capaz de responder de maneira flexível para atingir os resultados;
- Cria um modo próprio de lidar com os resultados, resistindo a copiar os dos outros.

Uma nova forma de relacionamento com os usuários/cidadãos é a adoção do Governo Aberto. Segundo o *site* da Controladoria-Geral da União (CGU), Governo Aberto refere-se a uma nova visão da Administração Pública que promove projetos e ações pautados nos seguintes princípios:

- + **Transparência:** as informações sobre as atividades de governo são abertas, compreensíveis, tempestivas, livremente acessíveis e atendem ao padrão básico de dados abertos.
- + **Prestação de Contas e Responsabilização (Accountability):** existem regras e mecanismos que estabelecem como os atores justificam suas ações, atuam sobre críticas e exigências e aceitam as responsabilidades que lhes são incumbidas.
- + **Participação Cidadã:** o governo procura mobilizar a sociedade para debater, colaborar e propor contribuições que levam a um governo mais efetivo e responsivo.
- + **Tecnologia e Inovação:** o governo reconhece a importância das novas tecnologias no fomento à inovação, provendo acesso à tecnologia e ampliando a capacidade da sociedade de utilizá-la.

Portanto, um governo é considerado aberto se sua gestão, suas ações, seus projetos e seus programas refletem esses quatro princípios.

Outro documento também aborda o tema. Segundo a Declaração de Governo Aberto da OGP, para um governo ser considerado aberto, ele deve buscar alcançar quatro objetivos:

1. Aumentar a disponibilidade de informações sobre atividades governamentais;
2. Apoiar a participação social;
3. Implementar os padrões mais altos de integridade profissional na Administração;
4. Ampliar o acesso a novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas.



SAIBA MAIS

Conheça a legislação sobre o Governo Aberto, disponível em: www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-no-brasil/legislacao.

Unidade 2: Conceitos e características de uma boa execução



OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

Ao final da unidade, você será capaz de reconhecer a importância da execução da estratégia.

2.1 A execução da estratégia



Execução: A principal razão por que as empresas acabam não cumprindo suas promessas. ” (CHARAN & BOSSIDY,2010).



A execução da estratégia não é um problema das organizações só no Brasil, mas o é em todo o mundo. Essa dificuldade não atinge somente as organizações públicas, ela também acontece no mundo privado.

Uma reportagem da revista de negócios norte-americana *Fortune* dizia que “menos de 10% de estratégias formuladas são bem executadas, na maioria dos casos, nós estimamos em cerca de 70%, o verdadeiro problema não é estratégia mal concebida, mas... A má execução!” (CHARAN, R. & COLVIN, G,1999).

Por essas reportagens e inúmeros livros que tratam da execução estratégica, podemos concluir que esse é um dos principais obstáculos na busca e na entrega dos resultados prometidos no planejamento.

Normalmente a fase de planejamento flui mais facilmente nas organizações, a participação das pessoas é estimulada, chega-se a um produto final, o plano estratégico, no qual estão descritos os principais objetivos e entregas para os próximos anos.

“

Execução é fundamental para a estratégia, e deve moldá-la. Nenhuma estratégia que valha a pena pode ser planejada sem levar em conta a habilidade da organização em executá-la. (CHARAN & BOSSIDY,2010).

”

Por que as estratégias não saem do papel?

Podemos destacar pelo menos três motivos:

As organizações não descrevem e nem comunicam a estratégia

A maioria das organizações não explicam e não comunicam a estratégia para seus colaboradores. Normalmente a estratégia é feita por um grupo mais ligado à Alta Administração e quando o planejamento estratégico termina é apresentado para toda a organização, sem explicação de como é que tudo vai funcionar, ou seja, o que são aqueles objetivos e de que forma cada um pode contribuir na construção da estratégia.

Não gerenciam a estratégia

A estratégia é realizada, mas não existe seu gerenciamento no dia a dia. Não há um processo estruturado de monitoramento e avaliação do que foi planejado, seus avanços, necessidade de correções.

A execução da estratégia não é uma competência-chave

Os principais obstáculos estão ligados à resistência ao planejamento, baseada em atitudes e conceitos que são incompatíveis com a necessidade de mudança, a falta de preparo dos gestores e pessoas envolvidas no processo e a dificuldade em se desvincular dos processos e das atividades de rotina. Com isso, a estratégia se distancia da operação no dia a dia.

Para dotar sua organização de uma efetiva capacidade de executar e gerir a estratégia é fundamental que a tradução e a Gestão da Estratégia se transformem em um processo contínuo e estruturado.

A definição de uma unidade específica para ser responsável pela Gestão Estratégica da instituição é uma boa prática a ser adotada pela liderança. O Escritório de Gestão Estratégica e o Escritório de Projetos devem ser consolidados e institucionalizados definindo seus principais processos e responsabilidades, a saber:

1. Coordenar o processo de Formulação/Revisão/Tradução da Estratégia;
2. Alinhamento entre Unidades, Órgãos e Secretarias;
3. Gestão da Carteira de Iniciativas Estratégicas por meio do Escritório de Projetos;
4. Acompanhamento e Gestão da Estratégia (Reuniões de Avaliação da Estratégia);
5. Gestão das Informações e Gestão do *Software* de Apoio;
6. Gestão da Mudança e Comunicação da Estratégia.

Os maiores desafios voltados à execução da estratégia estão sempre ligados ao comportamento das pessoas, tanto quando exercem a liderança, como quando efetivamente executam os planos. Portanto, um dos principais focos para se buscar o êxito na execução é investir seriamente na Gestão da Mudança na organização.

O papel das lideranças, principalmente da liderança maior, é fator crítico de sucesso. De nada adianta apenas um processo de execução estratégica bem estruturado e que adota as melhores práticas, pois sem o patrocínio da liderança a mudança não acontece.

Para se desfrutar de maiores benefícios para a organização com a adoção da Gestão Estratégica é necessário investir em pessoas. Capacitação e comunicação são recomendações essenciais para que o processo ganhe corpo e maturidade.

Outro benefício observado é que a com a adoção de uma estratégia, desde sua elaboração e, principalmente, durante sua execução, transforma-se a realidade e a gestão das organizações.

Com todas as dificuldades enfrentadas o processo gera ganhos visíveis, principalmente nas organizações públicas. Revisitar os conceitos de missão, visão, valores e seus principais objetivos é fundamental para instituições públicas. Isso possibilita um diálogo mais próximo com a sociedade, que é o beneficiário das ações do Estado.

A adoção da Gestão Estratégica é uma prática de Gestão de Excelência que pode melhorar a relação entre a sociedade e o Estado na busca de resultados mais efetivos para o cidadão, destinatário final das ações.

VÍDEO

Vídeos ilustrativos:

- O “gap” entre a estratégia e a execução
www.youtube.com/watch?v=t8b5f3_Faig
- Desafios na Execução da Estratégia
www.youtube.com/watch?v=q7y9e4USPHo
- Os desafios da Gestão Estratégica
www.youtube.com/watch?v=Swly-a-bTgU&t=125s

2.2 Etapas de execução da estratégia

Para que a estratégia entre em execução precisamos entender as principais condições institucionais para implantação da Gestão Estratégica.

São condições mínimas para que o processo de mudança aconteça:

- Envolvimento efetivo das lideranças;
- Consciência de sua necessidade e importância;
- Decisão pela sua utilização;
- Clima organizacional propício;
- Informações relevantes para o planejamento;
- Participação organizada.

No vídeo a seguir, vamos conhecer as principais etapas do processo de execução da estratégia.

VÍDEO

Vídeo 2 – [As etapas de execução da estratégia](#)



[Transcrição do áudio na página 672](#)

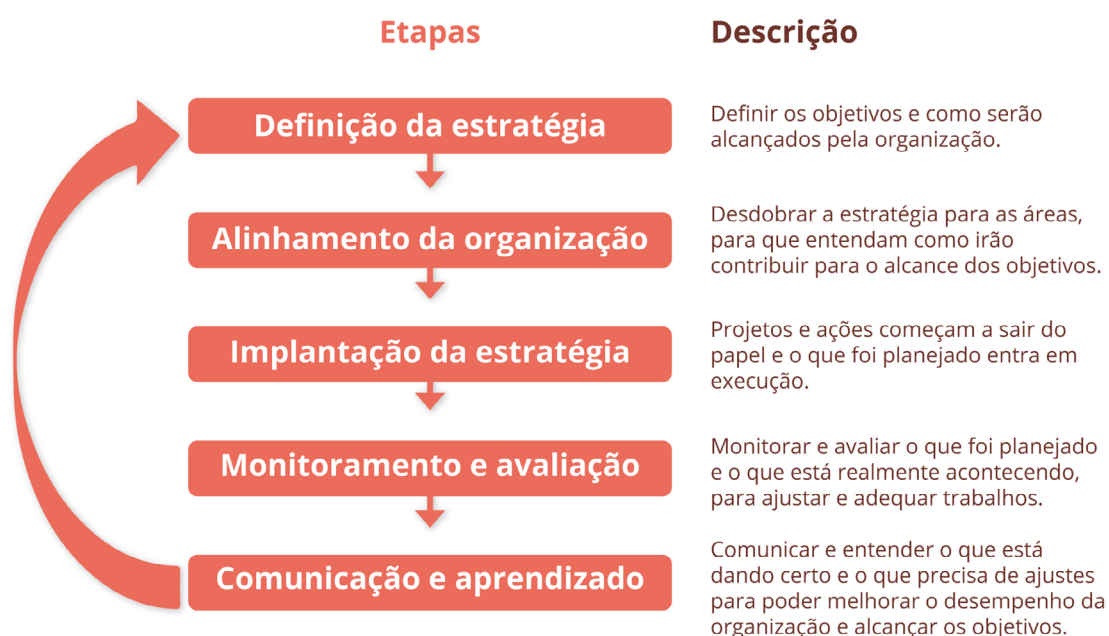


Figura 4 – Ciclo da Gestão Estratégica

Fonte: elaborada pelo autor.



Figura 5 – Etapas de execução da estratégia

Fonte: elaborada pelo autor.

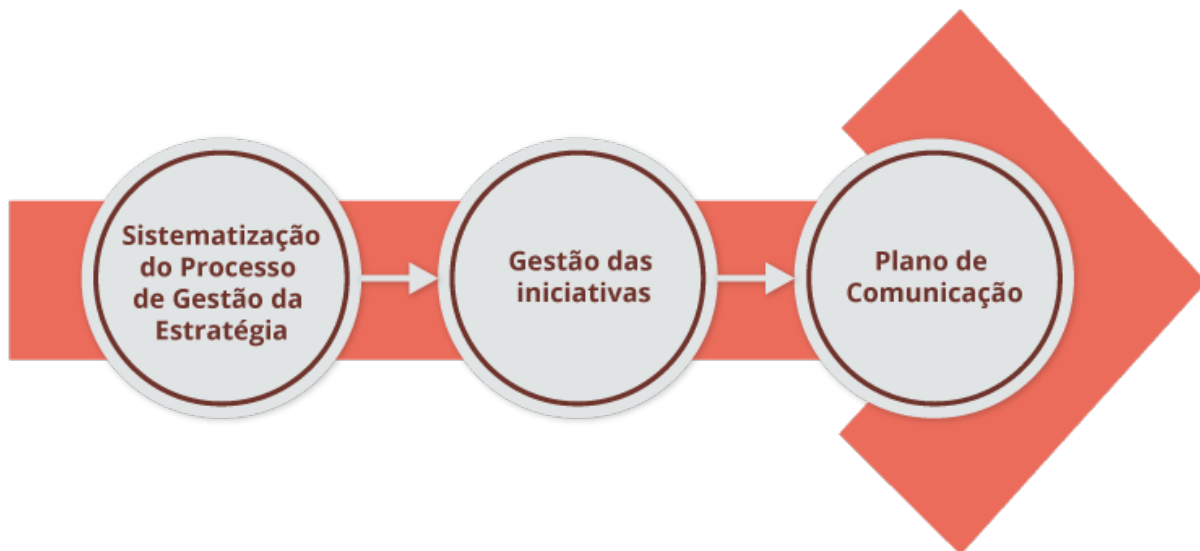


Figura 6 – Etapa: Implantação e comunicação
Fonte: elaborada pelo autor.

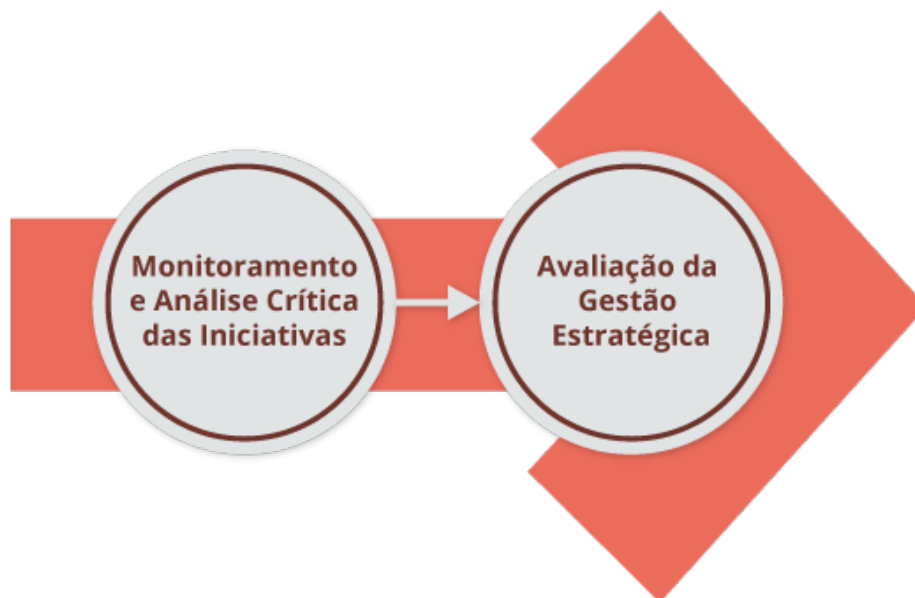


Figura 7 – Etapa: Monitoramento e avaliação
Fonte: elaborada pelo autor.



Figura 8 – Etapa: Comunicação e aprendizado

Fonte: elaborada pelo autor.

Módulo

2 Gestão de Projetos e Programas

Unidade 1 – Processos/ Projetos/ Programas/ Portfólio



OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

Ao final da unidade, você será capaz de compreender os principais conceitos envolvidos na Gestão de Projetos e Programas.

1.1 Conceitos gerais

Por que fazemos Gestão Organizacional?

Fazemos gestão para atingir resultados, alcançar objetivos. E nessa busca precisamos conhecer alguns conceitos importantes, entre eles os conceitos de **processo e projeto**, que geram muitas dúvidas.

Quando estamos buscando maior eficiência na nossa atuação, buscamos a melhoria dos processos. Já quando buscamos maior efetividade de nossa ação, geralmente estamos falando de projetos.

Mas, afinal, qual é a diferença entre esses dois conceitos? Vamos lá!!

O que é um processo?

Segundo Hammer e Champy, é um grupo de **atividades** realizadas numa sequência lógica com o objetivo de produzir um **bem** ou um **serviço** que tem **valor** para um grupo específico de **clientes**.

Também pode ser definido como a forma pela qual um conjunto de **atividades cria, trabalha ou transforma insumos** (entradas), agregando-lhes **valor**, com a finalidade de produzir **bens ou serviços** com qualidade, para serem entregues a **clientes** (saídas), sejam eles internos ou externos (CRUZ).

Segundo Harrington (1993, p. 10), processo é qualquer **atividade** que recebe uma **entrada** (*input*), agrega-lhe **valor** e gera uma **saída** (*output*) para um **cliente** interno ou externo.

O conceito de processo está ligado à operação da organização, sua rotina e tem o objetivo de gerar valor aos clientes, sejam eles internos ou externos.

Já o conceito de projetos está mais ligado a algo novo, à resolução de problemas, à criação de novas formas de atuação e à inovação.

Projeto, segundo o PMBOK, é “um **esforço temporário** empreendido para criar um **produto, serviço ou resultado exclusivo**”.

“

Um processo único, consistindo de um grupo de atividades coordenadas e controladas com datas para início e término, empreendido para alcance de um objetivo conforme requisitos específicos, incluindo limitações de tempo, custo e recursos (ISO 10006).

”

É por meio dos projetos que as organizações tiram a estratégia do papel. Os projetos são responsáveis por algo novo que será feito para cobrir o “gap” de desempenho atual em relação ao desempenho almejado no futuro.

Alguns pontos são essenciais quando falamos em projetos. O projeto é:

- **Temporário:** tem início e fim definidos;
- **Objetivo:** deve ter um propósito;
- **Exclusivo:** deve produzir algo que nunca foi feito antes;
- **Probabilístico:** não é determinístico;
- **Tem risco:** há incerteza.

Um projeto acaba:

- Quando os objetivos do projeto foram alcançados;
- Quando os objetivos do projeto não serão ou não poderão ser alcançados;
- Quando a necessidade estratégica do projeto não mais existir.

PROJETO	PROCESSO
Início e fim definidos	Início e fim não definidos ou não definitivos
Temporário	Contínuo – o processo se repete continuamente
Produz um único produto ou serviço (exclusivo)	Produz o mesmo produto ou serviço continuamente
Recursos dedicados ao projeto	Recursos dedicados à operação
Semelhanças	
Realizados por pessoas	
Restringidos por recursos limitados	
Planejado, executado e controlado	

Tabela 1 – Quadro comparativo: Projeto X Processo

Outros dois conceitos importantes são os de Programa e Portfólio.

Programa é um grupo de **projetos relacionados** e gerenciados em um modo coordenado para obter **benefícios e controles** que não seriam alcançados se fossem gerenciados individualmente (PMBOK).

Programas e projetos produzem benefícios para a organização e são meios para atingir os objetivos e as metas organizacionais.

Portfólio pode ser definido como um conjunto de **projetos, programas, portfólios subsidiários e operações**, que compartilham **aspectos comuns** e são **gerenciados em grupo** para alcançar os objetivos estratégicos da organização.

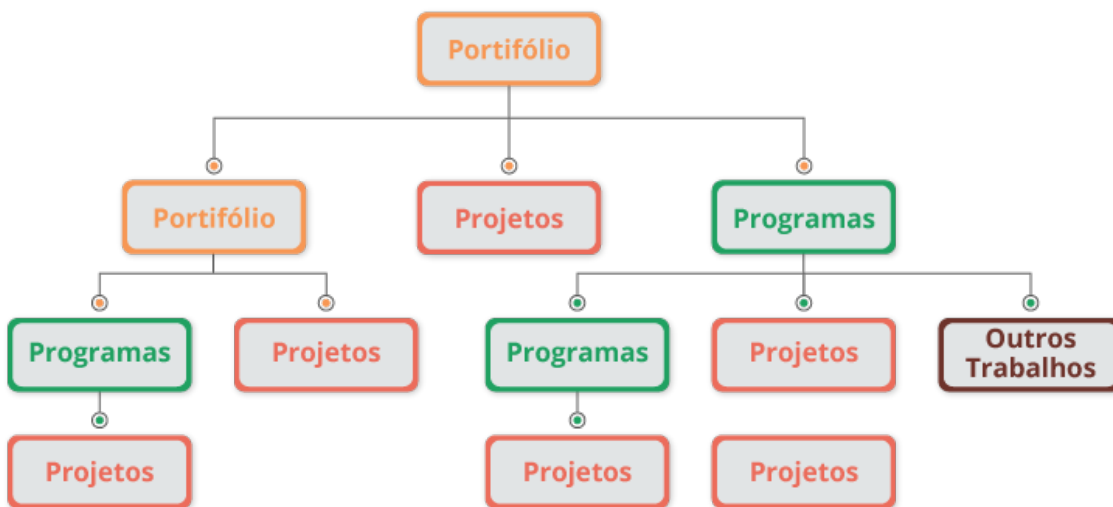


Figura 9 - Portfólio, Programas e Projetos

Fonte: Adaptado de The Standard for Portfolio Management (PMI, 2008)

SAIBA MAIS

Podcast: Entendendo que processos e projetos não são a mesma coisa

https://dt2xfopac85w8.cloudfront.net/2013/ricardo_vargas_2013_10_21_process_project_pt.mp3

VÍDEO

Vídeos ilustrativos:

• PM Story - Conceitos Básicos de Gerenciamento de Projetos
www.youtube.com/watch?v=A1KJK_TTGc&t=13s

• O que é a Gestão de Projetos?
www.youtube.com/watch?v=trhDHOC3xGw&list=PLnhUek92-enioRGAfZ9Vf_qfWt7rCR8vw&index=1

1.2 Fontes de conhecimento em Gestão de Projetos

Várias são as fontes relevantes de conhecimento em Gestão de Projetos. Normalmente são instituições que promovem o estudo, a divulgação do conhecimento e o compartilhamento das melhores práticas em Gestão de Projetos.

Conheça algumas dessas fontes:

+ **PMI – Project Management Institute**

Project Management Institute (PMI) é uma instituição internacional sem fins lucrativos que associa profissionais de Gestão de Projetos. Tem, entre seus principais objetivos, formular padrões profissionais de Gestão de Projetos, gerar conhecimento, e promover a Gestão de Projetos como profissão através de seus programas de certificação.

O PMI ocupa uma posição de liderança global no desenvolvimento de padrões para a prática da profissão de Gerenciamento de Projetos em todo o mundo.

O principal documento padrão do PMI é “A Guide to the Project Management Body of Knowledge”, mais conhecido como “PMBOK Guide®”. O PMBOK é o conjunto das melhores práticas de Gestão de Projetos compiladas pelo PMI®.

+ **OGC – Office of Government Commerce – Atual Cabinet Office**

O OGC é uma organização do governo do Reino Unido responsável por iniciativas que aumentam a eficiência e a efetividade de processos de negócio do governo do Reino Unido.

O objetivo maior da Cabinet Office é garantir o alcance dos objetivos de governo e a qualidade nos serviços públicos, além de definir os padrões que contribuem para a melhoria da capacidade na área de gerenciamento de programas e projetos visando resultados.

O órgão tem criado modelos, processos, padrões e certificações que têm sido rapidamente espalhados e utilizados por organizações (públicas e privadas) de vários países pela qualidade e utilidade que vêm apresentando, com destaque para os padrões e certificações ITIL (área de Tecnologia da Informação) e PRINCE2.

+ **IPMA – International Project Management Associate**

O IPMA é uma instituição sem fins lucrativos, criada na Suíça em 1965, tendo sua primeira conferência internacional em Viena no ano de 1967. É uma associação mais aceita e reconhecida em países da Europa.

O objetivo principal da IPMA é promover o gerenciamento de projetos para indivíduos e organizações em todo o mundo. Essa abordagem oferece ao gestor uma visão sistêmica acerca do problema, em vez de apenas direcionar para a escolha de qual ferramenta usar.

O guia de melhores práticas é o ICB (IPMA Competence Baseline).

Oferece também certificações em Gestão de Projetos.

+ ISO – International Organization for Standardization

A ISO é a entidade responsável pelo desenvolvimento de normas internacionais de padronização para produtos, processos, procedimentos e serviços. Sua sede fica em Genebra, na Suíça e é representada no Brasil pela ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas). Atualmente, a ISO conta com 157 países-membros.

Suas normas orientam empresas públicas e privadas sobre a melhor forma de desenvolver determinado processo, produzir um produto, prestar um serviço ou gerir um negócio da maneira mais eficiente possível, prevenindo os problemas mais comuns no ciclo produtivo, aumentando a produtividade, melhorando a qualidade do produto ou serviço oferecido e monitorando a satisfação do cliente. (Fonte: *Blog Segurança do Trabalho*. Disponível em: www.blogsegurancadotrabalho.com.br/o-que-e-iso. Acesso em: 18 mar. 2022.)

Dentre suas normas, edita a Norma ISO 21500: *Guidance on Project Management*. O objetivo da Norma ISO 21500 é o de recomendar às organizações (e não aos indivíduos) um modo profissional de gerenciar os projetos com base nas melhores práticas do mercado global. O padrão é aplicável a organizações de todos os tamanhos e de todos os setores.



SAIBA MAIS

- Project Management Institute:
www.pmi.org/brasil
- ISO 21500: Orientações sobre Gerenciamento de Projetos
- IPMA Brasil:
<http://ipmabrasil.org>
- O que é ISO – International Organization for Standardization:
www.blogsegurancadotrabalho.com.br/o-que-e-iso

1.3 Metodologias de gerenciamento de projetos

Para tudo que fazemos na vida e no trabalho é necessário seguir um método. Se organizar, planejar, adotar medidas eficientes com o objetivo de alcançar um resultado são alguns dos passos presentes no campo da metodologia.

O termo **metodologia** é derivado de método, que podemos conceituar como o caminho ou a via para a concretização de algo.

Existem várias metodologias de Gestão de Projetos que podem orientar da melhor maneira os profissionais e as organizações. Cada uma com suas vantagens e desvantagens. Para entender a que melhor se aplica à sua realidade, vamos destacar algumas mais relevantes.

Gestão de Projetos é a aplicação de conhecimentos, técnicas, habilidades e ferramentas nas atividades dos projetos visando alcançar os objetivos ou cumprir os requisitos do projeto.

A metodologia de Gestão de Projetos é um padrão relacionado à implantação, ao desenvolvimento e ao uso dos projetos para atingir as metas de uma organização.

Existem dois tipos de metodologias de Gestão de Projetos, as **tradicionais** e as **ágeis**. As primeiras caracterizam-se pela previsibilidade de seu escopo, ou seja, do que será entregue com o projeto, já que existe um conhecimento maior do que será entregue. Já as abordagens ágeis caracterizam-se pela incerteza maior com relação ao escopo do projeto. Não se sabe exatamente o que se quer entregar especificamente. Os projetos de inovação são exemplos dessa incerteza.

Não existe uma melhor abordagem ou metodologia. Para diferentes projetos, há diferentes metodologias. O gerente deve conhecer vários métodos e abordagens que melhor respondam a seus problemas e desafios.

O foco deve ser o resultado.

Vamos conhecer as principais metodologias:

Metodologias Tradicionais

+ **Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK)**

Na verdade o PMBOK é um guia de boas práticas e não uma metodologia. Nas primeiras edições, a abordagem era a tradicional, baseada em eventos nos quais o escopo dos projetos era bem definido.

A partir da 6ª edição, as metodologias ágeis ganham destaque em função da crescente necessidade de se desenvolver meios mais apropriados para gerenciar projetos de TIC (Tecnologia da Informação e Comunicação) e de inovação, com

entrega de valor constante.

Atualmente, encontra-se na 7ª edição e traz as abordagens ágeis, adaptativas e híbridas (mistura das tradicionais com as ágeis) para os possíveis contextos e cenários aos quais os projetos possam estar inseridos.

O profissional de Gestão de Projetos deverá estar mais alinhado às questões de estratégia das organizações.

O Gerente de Projeto e sua equipe são responsáveis por escolher os processos e as ferramentas adequadas, levando em consideração o contexto da organização.

+ **PRINCE 2 – Projects in Controlled Environments (Projetos em ambientes controlados)**

É um método de Gestão de Projeto criado pelo Governo do Reino Unido que tem uma abordagem para a criação de um padrão dentro de uma organização. Para esse fim, ele possui alguns princípios, componentes e técnicas que auxiliam na sua implantação.

Uma característica desse método é a de ser adaptável. Isso quer dizer que é uma metodologia que pode ser aplicada em qualquer tamanho ou tipo de projeto.

O método Prince 2 possui sete princípios, são eles:

- Justificativa contínua do negócio;
- Aprender com a experiência;
- Papéis e responsabilidades bem definidos;
- Gerenciar por estágios;
- Gerenciar por exceção;
- Foco em produtos;
- Adequar ao ambiente do projeto.

+ **ZOPP – Ziel Orientierte Projekt Planung (Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos)**

O planejamento é sempre participativo e requer um grupo heterogêneo, com olhares diversos sobre o problema ou a proposta, para que haja sucesso na conquista do objetivo, também chamado de visão de futuro. A hipótese principal do ZOPP é a de que se o planejamento for participativo serão maiores as chances de se chegar à solução do problema — ou ao objetivo.

O ZOPP tem como finalidade:

- Permitir visão clara dos objetivos do projeto com uma perspectiva de longo prazo;

- Melhorar a comunicação e a cooperação entre as partes interessadas no projeto por meio de um planejamento conjunto, utilizando documentos precisos e com definições claras;
- Definir a área de responsabilidade da equipe do projeto;
- Estabelecer indicadores de monitoramento e avaliação do projeto.

+ ISO 21500

É um guia para o processo de gerenciamento de projetos.

Descreve 40 processos que são agrupados em cinco grupos de processos (iniciação, planejamento, execução, controle e encerramento), correspondentes a 10 áreas de conhecimento:

1. Integração
2. Partes Interessadas
3. Escopo
4. Recursos
5. Tempo
6. Custo
7. Risco
8. Qualidade
9. Aquisições
10. Comunicações

A ISO 21500, de modo geral, mantém a abordagem original do Guia PMBOK®.

Metodologias ágeis

+ Scrum

Tem como base as equipes pequenas e multidisciplinares, os *feedbacks* constantes e a colaboração dos envolvidos.

Backlog: lista com tudo que o projeto tem que desenvolver, ou seja, o que o produto precisa conter para ficar pronto para a entrega.

É uma maneira de orientar o trabalho de equipes com foco em resultados inteligentes e alinhados com as demandas existentes.

Princípios:

- **Autogerenciamento:** papéis e responsabilidades bem-definidos. Cada profissional sabe exatamente quais são suas tarefas e obrigações, a equipe gerencia a si mesma naturalmente, sem precisar de cobranças externas constantes.
- **Agilidade:** os objetivos maiores são quebrados em diversas etapas. O trabalho é dividido em interações, que são chamadas de *sprints*. Um *sprint* pode durar um dia ou até algumas semanas, por exemplo.
- **Foco no essencial:** priorizar os pontos fundamentais do projeto, aquelas características que geram mais valor ao cliente.
- **Reuniões de alinhamento:** a rotina de reuniões faz parte da filosofia de agilidade e de *feedbacks* constantes, permitindo que os membros da equipe compartilhem o andamento de suas tarefas.
- **Estrutura enxuta:** utiliza um número limitado de participantes por projeto. Cada equipe de projeto é formada por cerca de sete pessoas.
- **Colaboração:** é comum que os clientes se tornem parte da equipe de desenvolvimento, desde que estejam verdadeiramente interessados em colaborar e gerar o melhor resultado.
- **Transparência:** todos os participantes são incentivados a cultivar a transparência, compartilhando seus problemas e dificuldades com a equipe.
- **Adaptabilidade:** ao iniciar um novo projeto ou identificar uma oportunidade de mercado, a equipe não precisa — e nem deve — se apegar à ideia de obter respostas definitivas.

+ Feature Driven Development (FDD)

Foca em funcionalidade, possibilitando que a equipe faça um planejamento por etapas.

As práticas dessa metodologia são as seguintes:

- é desenvolvida por funcionalidade;
- tem apenas um programador responsável pela criação de cada funcionalidade;
- faz o controle de qualidade em todas as etapas do projeto;
- gerencia as configurações;
- integra as funcionalidades continuamente;

- utiliza planejamento incremental;
- testa o *software*.

Essa metodologia é mais apropriada para projetos trabalhados em ambientes de muita incerteza, em que já se sabe que as alterações serão inevitáveis.



SAIBA MAIS

Conheça mais sobre o assunto nos *links*:

- Gestão de Projetos: o que é e para quê serve
<https://artia.com/blog/gestao-de-projetos-o-que-e-para-que-serve>
- ISO 21500: orientações sobre gerenciamento de projetos
- ZOPP (GTZ)
<https://pmkb.com.br/sig/padroes-frameworks/zopp-gtz/>
- PRINCE 2
www.voitto.com.br/blog/artigo/prince2

Unidade 2 – Escritório de Projetos



OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

Ao final da unidade, você será capaz de reconhecer a importância do Escritório de Projetos na execução da estratégia.

2.1 Conceitos gerais

Para se obter sucesso na execução da estratégia organizacional, é necessário dotar a instituição de um processo estruturado e contínuo. Recomenda-se a definição de uma unidade específica para ser responsável pela Gestão Estratégica.

Para melhor cumprir seu papel, essa área ou unidade deve estar vinculada à Alta Administração, de forma a ter força institucional e a transversalidade necessária para atingir seus objetivos.

Dentre suas atribuições, podemos destacar:

- Definir, desenvolver e supervisionar a execução dos processos necessários à Gestão da Estratégia;
- Definir e tornar clara a filosofia da Gestão do Desempenho e os processos necessários à execução;
- Garantir que os processos de propriedade e dirigidos por outros gerentes funcionais se interliguem com a estratégia.

Nessa unidade também deve estar localizado o **Escritório de Projetos** ou também chamado **PMO** (Project Management Office).

O que é um Escritório de Projetos?

É uma estrutura organizacional que abriga pessoas com sólidos conhecimentos em gerenciamento de projetos e que são capazes de fornecer apoio a todos os envolvidos com projetos dentro da organização.

Tem a atribuição de criar metodologias que serão aplicadas ao gerenciamento de projetos, além de dar suporte aos gerentes dos projetos, oferecendo orientações e ferramentas. Deve promover a padronização dos processos de governança e Gestão de Projetos.

O Escritório de Projetos corporativo deve acompanhar e monitorar todos os projetos estratégicos da organização e oferecer orientações, métodos e ferramentas para que os líderes de programas e gerentes de projetos conduzam suas atividades.

As características do PMO dependerão da complexidade e da maturidade da organização em Gestão de Projetos.

Principais atribuições do Escritório de Projetos:

- Coordenar esforços para que a estratégia da organização seja atingida;
- Prestar consultoria às unidades, nas atividades de implementação e acompanhamento do Planejamento Estratégico e de Gestão de Projetos e Programas Estratégicos;
- Gerenciar o portfólio de programas estratégicos, mantendo-o alinhado com os objetivos estratégicos;
- Definir e manter metodologias, padrões e técnicas de Gestão de Projetos Estratégicos, no âmbito corporativo;
- Avaliar a suficiência das carteiras de projetos/portfólio estratégico para o alcance dos objetivos estratégicos;
- Propor capacitações relacionadas à Gestão Estratégica e de Projetos;
- Disponibilizar informações consolidadas sobre os projetos que estão sob seu controle.

VÍDEO

Vídeos ilustrativos:

O que é e como implementar um PMO (Escritório de Projetos)?

www.youtube.com/watch?v=ozW70oJg7gU

Diferenciando o Gerente de Projetos do Escritório de Projetos – Videocast

www.youtube.com/watch?v=Cj91b7ntCSg

2.2 Tipos de Escritórios de Projetos

O sucesso de uma estratégia se dá por meio dos Programas e Projetos, logo, a implantação de um Escritório de Gerenciamento de Projetos ou *Project Management Office* (PMO) nas organizações passa a ser um fator crítico de sucesso.

Não existe um padrão para a criação de um Escritório de Projetos. Ele deverá ser estruturado conforme as necessidades e a maturidade em Gestão de Projetos da organização. O importante é que exista uma área/estrutura dedicada a cuidar dos projetos organizacionais.

A literatura sobre o assunto destaca a existência de três tipos de Escritórios de Projetos:

- + **de suporte:** tem um papel mais consultivo na esfera organizacional e atua fornecendo modelos, melhores práticas, treinamento, acesso a informações. Apoiar a implantação da cultura de projetos. Não possui controles muito rígidos, tendo em vista a baixa maturidade em relação ao assunto. Segundo a EUAX Consulting “primeiro é preciso ‘educar’ os gerentes de projetos sobre as boas práticas e, somente depois, começar a aplicar qualquer tipo de auditoria. À medida que o PMO vai sendo mais reconhecido dentro da empresa, ele pode atuar de forma mais efetiva no controle dos projetos”.
- + **de controle:** atuação mais abrangente realizando suporte e conformidade de processos. Adota modelos, ferramentas e processos de gerenciamento de projetos. Para que os modelos sejam absorvidos na organização, realizam capacitações sobre as técnicas utilizadas. Com treinamento e padronização de processo inicia-se a mensuração da qualidade dos projetos e a capacidade de o portfólio gerar os resultados esperados.
- + **Diretivo:** mais abrangente que o de controle, ele direciona as ações e projetos necessários para a execução da estratégia corporativa. É responsável pela metodologia, podendo fazer recomendações em relação a mudanças nos programas e a carteira de projetos na busca pelo alcance dos objetivos estratégicos organizacionais.

2.3 Sistemas informatizados de gerenciamento de projetos

A adoção de um sistema informatizado de acompanhamento estratégico, comum a todos os participantes, é algo a se considerar quando se implanta uma Gestão Estratégica voltada para resultados efetivos.

Importante destacar que a não existência de um sistema informatizado de gerenciamento de projetos não é razão para inviabilizar a execução da estratégia. Tudo vai depender da maturidade, da complexidade e do tamanho da carteira a ser monitorada.

Muitas organizações iniciaram seus processos sem contar com um sistema e isso não foi empecilho para a execução de seus projetos. Pode-se, inicialmente, usar planilhas e outros acompanhamentos para o monitoramento efetivo da estratégia.

Porém, a adoção de um bom sistema informatizado de apoio à Gestão de Projetos e Programas é uma prática que apoia e facilita os processos de planejamento e acompanhamento de projetos, o controle de prazos e custos, tornando a Gestão de Projetos mais rápida e exata.

Ele possibilita a estruturação de projetos de forma simples e intuitiva, o que auxilia na visualização das entregas e facilita o acompanhamento da execução do projeto e de seus desdobramentos.

Algumas outras vantagens da adoção de um sistema:

- **Comunicação facilitada** entre os membros das equipes de projeto e demais partes interessadas;
- **Centralização dos processos:** elimina o problema de segregação das informações, pois centraliza os dados e assegura fácil acesso de toda a equipe;
- **Acesso compartilhado** por parte da equipe em qualquer meio;
- **Rastreamento de informações;**
- **Análises avançadas:** os relatórios e *dashboards* produzidos permitem uma avaliação de qualidade dos projetos;
- **Previsibilidade:** com a utilização de *softwares*, as estimativas de prazos e custos melhoram e fornecem ao gestor subsídios para a tomada de decisão;
- **Controle otimizado** por parte do gerente de projeto e do PMO.

Módulo

3 Monitoramento e avaliação

Unidade 1 – Monitoramento e avaliação da estratégia



OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

Ao final da unidade, você será capaz de reconhecer a importância do monitoramento e da avaliação.

1.1 Processo de monitoramento

Fundamental para a execução da estratégia, vamos conhecer melhor o processo de monitoramento neste vídeo:



VÍDEO

Vídeo 3 – [O processo de monitoramento da estratégia](#)



[Transcrição do áudio na página 674](#)

1.2 Mensuração e avaliação: a importância dos indicadores

“

Não se gerencia o que não se mede – Deming

”

As estratégias organizacionais podem ser consideradas hipóteses sobre uma realidade futura. Quando elaboramos o planejamento estratégico, definimos os objetivos a serem alcançados e as ações (projetos) que acreditamos serem suficientes para que isso aconteça.

Para confirmar nossas expectativas precisamos de algo: medir o resultado das nossas ações!

Um novo processo precisa ser implementado, o de mensuração e avaliação. Além do monitoramento, o plano estratégico deve ser objeto de ações frequentes de avaliação e atualização.

A avaliação e a revisão da estratégia dizem respeito à relação entre as intervenções realizadas pelas ações governamentais e as mudanças observadas no ambiente (que influenciam os resultados da organização). A avaliação tem como objetivo mostrar se os insumos, as atividades e os serviços contribuem efetivamente para os resultados desejados, se eles foram executados de acordo com os planos e porque eles foram ou não eficazes (GIZ, 2019).

Essa avaliação deverá ser orientada pelos princípios da eficiência, da eficácia e da efetividade das ações. Para que se possa avaliar as ações precisamos de indicadores de desempenho.

Podemos definir indicadores como “métricas que proporcionam informações sobre o desempenho de um objeto (seja governo, política, programa, organização, projeto etc.), com vistas a controle, comunicação e melhoria.” (BRASIL, 2009)

De uma forma geral, podemos avaliar o andamento da estratégia sob três perspectivas:

- **Projetos/Programas:** É o ato de analisar as informações coletadas a partir do monitoramento. São métricas importantes: Valor Agregado (VA), Índice de Desempenho de Prazo (IDP), Índice de Desempenho de Custo (IDC), Taxa de tarefas realizadas, Desvios de esforço. Os indicadores de gerenciamento de projetos são formas de controle para que o gerente do projeto ou PMO acompanhe com precisão o alcance de metas que foram previamente estabelecidas.
- **Objetivos estratégicos:** A medição do alcance dos objetivos estratégicos é a essência da estratégia. Por meio do que chamamos de indicadores estratégicos, vamos saber se o que planejamos realmente aconteceu. Para chegar aos indicadores é necessária uma boa descrição dos objetivos. Normalmente utiliza-se indicadores de resultado e de esforço para a medição.
- **Políticas Públicas:** Segundo orientação da Casa Civil da Presidência da

República, “A avaliação de políticas públicas, executada como um processo sistemático, integrado e institucionalizado, tem como premissa básica verificar a eficiência dos recursos públicos e, quando necessário, identificar possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal, com vistas à melhoria dos processos, dos resultados e da gestão”. Devemos avaliar o impacto das ações do planejamento estratégico nas políticas públicas.

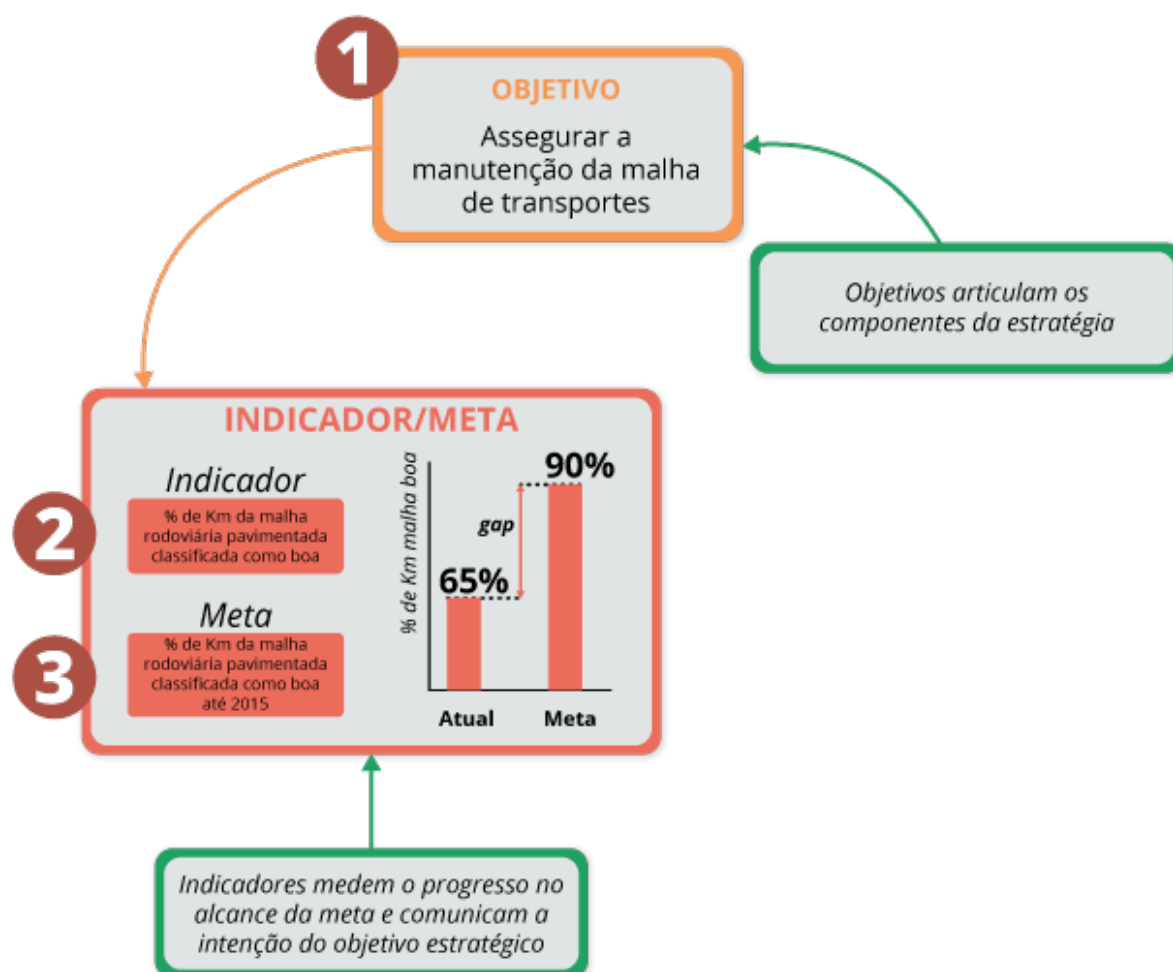


Figura 10 – Objetivos estratégicos e indicadores
Fonte: elaborada pelo autor, com base em modelo da Symnetics.

O processo de avaliação, baseado na mensuração sustentada por indicadores de desempenho, vai permitir a verificação do que efetivamente foi alcançado pela organização e fornecerá subsídios para a elaboração do plano estratégico no período subsequente.

Uma outra avaliação necessária diz respeito à Gestão Estratégica. É necessário avaliar o processo de Gestão Estratégica da organização para que sejam feitos aperfeiçoamentos, visando aumentar as chances de sucesso do plano.

De forma geral, essa avaliação é feita pela equipe responsável por essa agenda e pelas partes interessadas no processo, incluindo a Alta Administração.

O que deverá ser fruto de uma análise crítica e de avaliação:

- os referenciais estratégicos (Missão, Visão, Valores);
- os objetivos estratégicos;
- a integração da Gestão Estratégica com o PPA;
- os resultados, as impressões e as expectativas de auditorias internas e órgãos de controle;
- a necessidade e a suficiência das iniciativas;
- o plano de comunicação;
- o patrocínio da alta administração;
- a mobilização das lideranças;
- os recursos para a Gestão Estratégica.



SAIBA MAIS

- Avaliação de Políticas Públicas

www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/avaliacao-de-politicas

- Conheça os 5 principais indicadores de projetos que não podem faltar no seu radar

<https://artia.com/blog/5-indicadores-de-gerenciamento-de-projetos>

1.3 Finalidades e tipos de indicadores

Os indicadores são essenciais no processo de gestão das organizações, tendo em vista que são informações que permitem descrever, ordenar, comparar ou quantificar de maneira sistemática aspectos de uma realidade e que atendam às necessidades dos tomadores de decisões.

São instrumentos de gestão essenciais nas atividades de monitoramento e avaliação das organizações, pois permitem acompanhar o alcance das metas, identificar avanços, correção de problemas, necessidades de mudança etc.

Porém, é importante destacar que os indicadores sozinhos não são capazes de mudar uma situação ou problema. Eles podem evidenciar uma situação, mas se não houver uma ação gerencial, nada vai mudar.

Esforço ou Resultado?

ESFORÇO (*driver*): indicador também conhecido como construtor, de meio, direcionador, de causa. Caracteriza-se pela possibilidade de ser gerenciado pela cobrança, já que consiste em um esforço capaz de construir outro indicador maior.

RESULTADO (*outcome*): também conhecido como construído, de fim, resultante, de efeito. Caracteriza-se por ser um indicador menos gerenciável e que se origina da “torcida” (oração, pensamento positivo etc.) dos gestores, caso não haja seus desdobramentos em indicadores *drivers*.

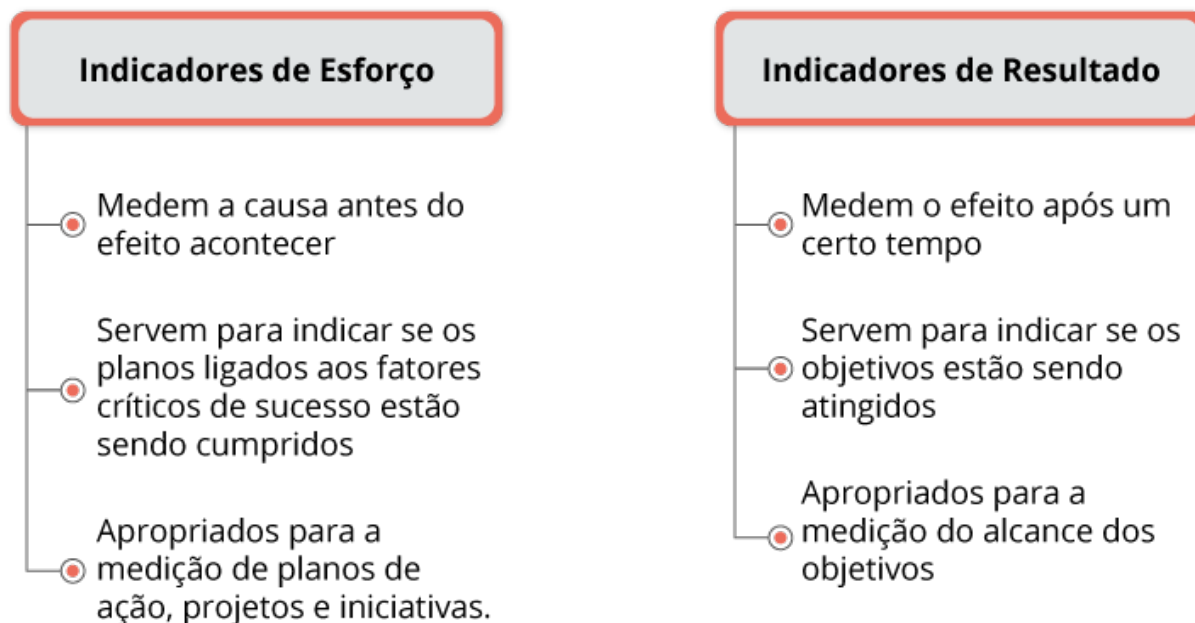


Figura 11 – Reforçando conceitos
Fonte: FNQ.

Um sistema de medição que tem apenas indicadores de esforço reflete falta de objetividade e maior preocupação com os meios do que com os resultados.

Um sistema de medição que tem apenas indicadores de resultado reflete falta de conexão entre a estratégia, os meios e os resultados.

A mescla de indicadores de esforço com indicadores de resultado é a chave para a estruturação de um sistema balanceado.

O Guia Referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores (MPOG) introduz um conceito interessante de Modelo para Mensuração do Desempenho, levando em consideração a Cadeia de Valor e as seis dimensões do desempenho.

“Esse modelo permite que se identifique em cada dimensão distintos objetos de mensuração, oriente a modelagem de indicadores (sem prejuízo de se identificarem, em alguns casos, indicadores já consagrados) e permita a construção de painéis de acompanhamento da gestão. ” (BRASIL, 2009)

Modelo para Mensuração do Desempenho: a perspectiva do desempenho e suas seis dimensões



Figura 12 – Modelo de Mensuração do Desempenho
 Fonte: MPOG.

Importante destacar que esse modelo pode ser aplicável nos diversos níveis da administração pública, tais como Governo, política pública, organizações e até em uma unidade da organização.

VÍDEO

Vídeo ilustrativo:

O que são indicadores de desempenho ou KPI

www.youtube.com/watch?v=o9mg9cU7vlg&t=49s

Unidade 2 – Transparência e *accountability*



OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

Ao final da unidade, você será capaz de reconhecer a importância da transparência e da prestação de contas.

2.1 Contrato de gestão

Alguns conceitos são importantes quando tratamos da atuação das organizações públicas e de seus objetivos na prestação de serviços para a sociedade.

Um desses conceitos é o de Governança. Segundo a International Federation of Accountants (IFAC, 2013), governança compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para **garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados**.

Já a Governança pública pode ser entendida como o sistema que determina o **equilíbrio de poder** entre os envolvidos — cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores — com vistas a **permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos** (MATIAS-PEREIRA, 2010, adaptado).

Governança no setor público refere-se, portanto, aos **mecanismos de avaliação, direção e monitoramento**; e às interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como **cidadãos e outras partes interessadas são ouvidos**, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos (GRAHN; AMOS; PLUMPTRE, 2003).



Figura 13 – Governança X Gestão
 Fonte: TCU.

Notem como todos esses conceitos tratam de temas que se encaixam perfeitamente com a implantação da Gestão Estratégica nas organizações. “Garantir resultados pretendidos, bem comum, equilíbrio de poder, mecanismos de avaliação e monitoramento” são temas tratados e exercitados com a Gestão Estratégica.

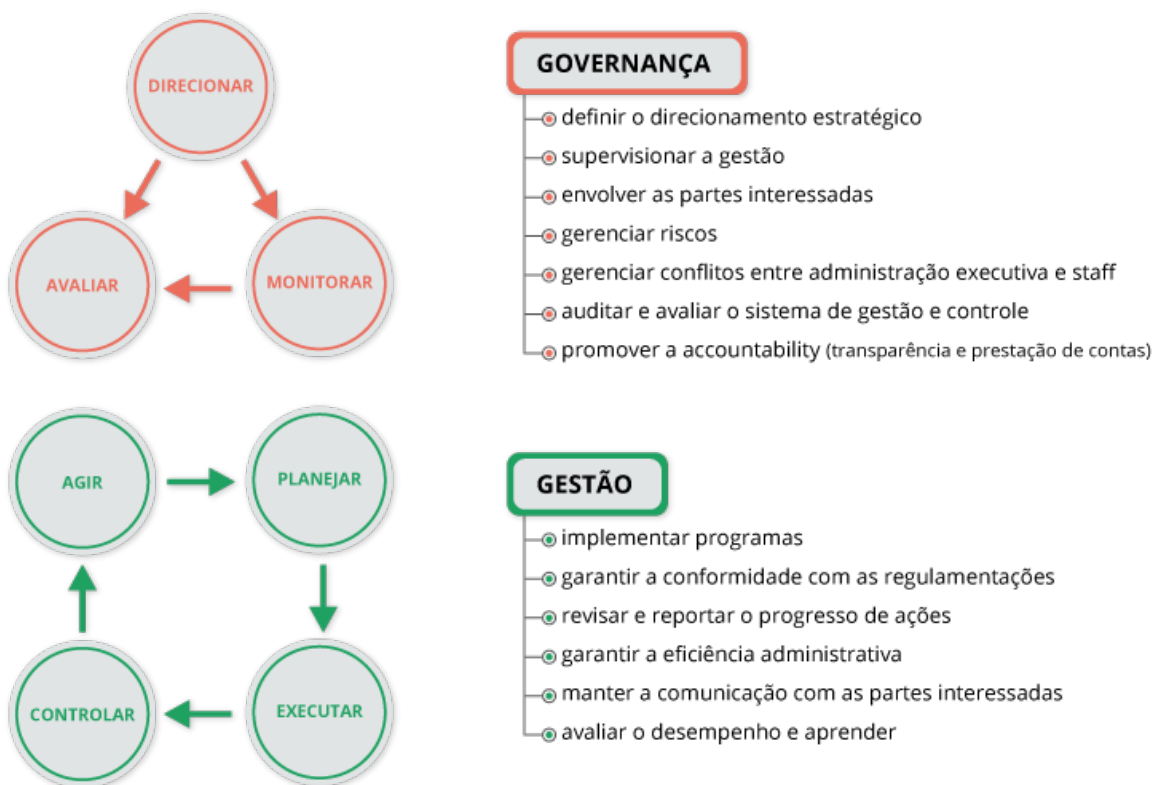


Figura 14 – Funções da Governança e da Gestão
 Fonte: TCU.

Nesse sentido, os contratos de gestão mostram sua relevância na melhoria da gestão e da governança pública. Os contratos de gestão são instrumentos utilizados para estabelecer **objetivos estratégicos, metas e prazos** a serem cumpridos pelas instituições que celebram esse tipo de compromisso e têm como objetivo disponibilizar indicadores que permitam avaliar o desempenho dessas instituições na consecução dos compromissos pactuados, de forma a descentralizar as atividades do Estado.

Os contratos de gestão têm como objetivo estimular a Gestão por Objetivos ou Gestão por Resultados.

Normalmente são firmados entre a Administração Pública Direta e cada entidade a ela subordinada, mas nada impede que sejam celebrados internamente na organização, como forma de criar um compromisso de resultados em relação aos objetivos e às metas planejados.

A implantação da Gestão Estratégica é um instrumento de mudança e melhoria da Gestão Pública que traz como maior benefício entregas com mais valor para a sociedade.

2.2 Reuniões colegiadas

Para se alcançar resultados precisamos gerir, ter gestão, e no serviço público, ela ganha cada vez mais importância.

Algumas importantes razões para gerenciar no serviço público:

- o serviço público permanece mais indispensável do que nunca;
- o serviço público deve provar sua eficiência e sua eficácia;
- conduzir a mudança supõe dispor de quadros gerenciais;
- o serviço público deve conduzir ele próprio a mudança.

Para uma boa gestão existe a necessidade de uma boa comunicação.

A comunicação é um fator crítico de sucesso nas organizações. E ela ganha mais força quando falamos da Gestão Estratégica. Para ter uma comunicação efetiva entre as lideranças e os responsáveis pelas ações estratégicas é importante formalizar momentos de discutir, interagir, decidir, negociar metas e encaminhamentos da estratégia.

Esses momentos podem ser as reuniões chamadas de colegiadas. Elas podem ser o canal ideal para informar, avaliar e tomar decisões.

É muito importante definir uma estrutura de governança da Gestão Estratégica, com papéis e responsabilidades claros e os momentos das reuniões definidos.

Segue sugestão de modelos de reuniões colegiadas para viabilizar o processo de monitoramento e avaliação da estratégia. Cada organização deverá adaptar esses modelos a sua realidade e estruturação de suas iniciativas estratégicas, se por projetos ou por programas e projetos.

Reuniões colegiadas:

- + **I. Reuniões de acompanhamento dos projetos:** coordenadas pelo gerente de projeto com a participação dos membros da equipe, com o objetivo de monitorar o progresso das atividades e das entregas, mapeando riscos e entraves e endereçando encaminhamentos para correção de rumos, quando necessário;
- + **II. Reuniões de monitoramento dos projetos:** coordenadas pelo líder de programa: com a participação dos gerentes de projetos do programa e opcional do PMO corporativo, com o objetivo de monitorar o andamento dos projetos da carteira, mapeando riscos e entraves e endereçando encaminhamentos;
- + **III. Reuniões de monitoramento dos programas:** coordenadas pelo PMO corporativo com a participação dos líderes de programa, com o objetivo de avaliar a aderência do programa à metodologia definida, monitorar o alcance de seus objetivos e metas e avaliar os entraves e riscos, mapeando ações de correção dos problemas ou mitigação dos riscos;
- + **IV. Reuniões de avaliação da estratégia (RAE):** preparadas e coordenadas pelo PMO corporativo com a participação da Alta Administração e dos líderes dos programas.

Todas essas reuniões e processos de monitoramento devem gerar informações qualificadas do andamento dos programas e projetos da organização. Nesse momento, devemos acrescentar alguns itens fundamentais na relação com a sociedade: promover a transparência e garantir a *accountability* (prestação de contas e responsabilização).

Segundo o Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU, **promover a transparência implica:**

- **a)** assegurar transparência ativa e passiva às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei. Envolve identificar as exigências normativas e jurisprudenciais de publicidade e as demandas por informação das partes interessadas. Relaciona-se, ainda, com a definição, pelas instâncias internas de governança, de diretrizes para disponibilização de informações relacionadas à área de atuação da organização e comunicação com as diferentes

partes interessadas. Significa não apenas ter serviços de acesso à informação, mas torná-los eficazes; não apenas publicar informações, mas garantir que sejam confiáveis, claras, íntegras e tempestivas; e avaliar a satisfação das partes interessadas com a transparência da organização. Esse propósito depende da atuação proativa da ouvidoria ou estrutura similar para analisar as demandas externas e utilizar os resultados da análise para subsidiar os gestores no aprimoramento dos serviços prestados e dos processos organizacionais, conforme previsto nos artigos 13 e 14 da Lei nº 13.460/2017 (BRASIL, 2017b). Como resultado, espera-se que as partes interessadas reconheçam que suas necessidades de informação foram atendidas.

- **b)** disponibilizar os dados de forma aderente aos princípios de dados abertos, para facilitar o manuseio e a análise das informações. Requer a publicação e a execução do plano de dados abertos, e o monitoramento do cumprimento desse plano. O art. 5º da Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal é uma fonte de boas práticas para a elaboração do plano de dados abertos (BRASIL, 2016b).

Garantir a *accountability* contempla:

- a)** prestar contas da atuação organizacional, de acordo com a legislação vigente e demandas da sociedade. A prestação de contas não deve se restringir aos relatórios entregues aos órgãos de controle, nem a disponibilizar à sociedade somente o que está imposto em norma, mas garantir que estejam disponíveis, em locais de amplo acesso (como a internet), as informações de interesse geral, e que essas possibilitem uma avaliação do valor que a organização entrega à população;
- b)** estabelecer canal para recebimento de manifestações das partes interessadas. Pressupõe diretrizes que orientem o recebimento, encaminhamento e tratamento das manifestações. Pressupõe ainda a existência de política que garanta a não retaliação a denunciante de boa-fé e sanção aos que produzirem falsa denúncia. Como resultado, espera-se que o público-alvo reconheça a disponibilidade, adequação e eficácia do canal de manifestações;
- c)** designar as instâncias responsáveis por apurar (mediante denúncia ou ofício) e tratar desvios éticos e infrações disciplinares cometidos por gestores, servidores ou empregados da organização; observados os princípios do contraditório e da ampla defesa;
- d)** padronizar procedimentos para orientar a apuração e o tratamento de desvios éticos, de ilícitos administrativos e de atos lesivos cometidos por pessoas jurídicas contra a organização (exemplos: sindicâncias, processos

administrativos disciplinares; processos administrativos de responsabilização; tomada de contas especial);

- e) capacitar as equipes que compõem as comissões processantes, bem como as de sindicância e de investigação. Tal medida reduz o risco de nulidades formais nos procedimentos correccionais e o consequente impedimento de punir os responsáveis; e
- f) adotar meios de simplificação de apuração e punição de faltas de menor potencial ofensivo, estimulando termos de ajustes de conduta e outros mecanismos que reduzam o custo administrativo de processamento de falhas menores em relação a questões mais relevantes.

Para finalizar, assista ao vídeo sobre os benefícios da Gestão Estratégica nas organizações.



Vídeo 4 – [Os benefícios da Gestão Estratégica nas organizações](#)



[Transcrição do áudio na página 675](#)

Referências

BAHIA, Leandro Oliveira. **Guia referencial para construção e análise de indicadores**. Brasília: Enap/Ministério da Economia, 2021.

BARCAUI, André. **PMO: escritórios de projetos, programas e portfólio na prática**. Rio de Janeiro: Brasport, 2012.

BOSSIDY; CHARAM. **Execução: a disciplina para atingir resultados**. 24. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2010.

BRASIL. Ministério da Economia. **Guia técnico de Gestão Estratégica**. 3. ed. Brasília: 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores**. Brasília: MPOG, 2009.

BRASIL. **Programa GESPÚBLICA**, Modelo de Excelência em Gestão Pública. Brasília; MP, SEGEP, 2014. Versão 1/2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, 2020.

CARNEIRO, Margareth. **Gerenciamento de programas e de projetos governamentais**. Apostila. Rio de Janeiro: Ibmec, 2014.

CHARAN, R.; COLVIN, G. **Why CEO's Fail**. Fortune, 21 de junho de 1999.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração: teoria, processo e prática**. São Paulo: McGraw-Hill, 1987.

ENAP. **Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos**. Texto para discussão nº 42. Brasília: Enap, 2001.

FUNDAÇÃO Nacional de Qualidade. **Indicadores de desempenho: estruturação do sistema de indicadores organizacionais**. 3. ed. São Paulo: FNQ, 2012.

GIZ, D. G. für I. Z. **Manual for the Analysis of National Monitoring and Evaluation Systems**. 2019.

JÚLIO, Carlos Alberto. **Estratégia e planejamento**: autores e conceitos imprescindíveis. Coletânea HSM Management. São Paulo: Publifolha, 2002.

JUSTO, Andreia Silva. **O que é PMO?** 7 passos para implantar um escritório de projetos com sucesso na sua empresa! Disponível em: www.euax.com.br/2018/09/pmo-escritorio-de-projetos. Acesso em: 18 mar. 2022.

LOBATO, David M. **Administração estratégica**. Rio de Janeiro: Editoração 2000.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo** (1 e 2). Brasília: IPEA, 1993.

MINTZBERG, H. The Fall and Rise of Strategic Planning. **Harvard Business Review**, (January-February), 1994.

OLIVEIRA, Tiago Chaves. **Guia referencial para gerenciamento de projetos e portfólios de projetos**. Brasília: Enap, 2021.

PMI. **Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos** (PMBOK). Upper Darby: Project Management Institute, 2012.

SUTHERLAND, Jeff; SCHWABER, Ken. **O guia do scrum**. O Guia Definitivo para o *Scrum*: as Regras do Jogo. Paper. Novembro, 2020.

VARGAS, Ricardo Vianna. **Gerenciamento de projetos**: estabelecendo diferenciais competitivos. Rio de Janeiro: Brasport, 2010.

ZIMMERMAN, Fábio. **Gestão da Estratégica com uso do BSC**. Apostila. Brasília: Enap, 2015.



1.2 Avaliação estratégica de governo

Módulo

1 Entendendo a importância de se avaliar política pública

Unidade 1 - Por que e como avaliar políticas públicas?



OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

- Entender que a avaliação de políticas públicas (PPs) é um processo de análise estruturada, que resulta em relevantes reflexões sobre como melhorar um serviço ou uma entrega pelo governo.
- Perceber que a avaliação de PPs promove a transparência, a capacidade do governo de ouvir e responder com efetividade às demandas da sociedade.
- Entender que a avaliação demandará que a gestão defina as áreas e os temas a serem avaliados e sua relação com as prioridades da gestão.

A relevância de se avaliar uma política pública



VÍDEO

Vídeo 1 – [A relevância de se avaliar uma política pública](#)



[Transcrição do áudio na página 677](#)

Diferenciando política pública de programa



Antes de apresentarmos conceitos e instrumentos que apoiam a avaliação de políticas públicas, gostaríamos de fazer uma provocação para reflexão:

- O que é uma política pública?
- Qual é a diferença entre uma política pública e um programa?

É comum confundir política com programa e vice-versa. Essa confusão tem sido tratada, na maioria das vezes, com alguma complacência, tanto por

peças envolvidas com a implementação de políticas públicas e programas (agentes públicos, gestores e técnicos), quanto por uma parte da academia (LASSANCE, 2021).

Entender essa diferença vai além de um exercício conceitual abstrato. A definição de uma política pública, que se desdobrará em programas, demanda que a realidade a ser transformada seja compreendida, a partir do problema a ser endereçado. E esse problema precisa ser analisado, considerando as relações lógicas das causas que o originam.

Assim, como explica Lassance (2021):

A dificuldade em identificar um problema central e o público diretamente associado a ele é a peça-chave do “defeito de fábrica” das políticas e programas. Quando essa definição elementar é negligenciada, o amadorismo ou as soluções de prateleira apresentam-se como maus substitutos.

A definição do público relacionado ao problema exige uma exploração adequada das relações lógicas entre as causas e o... problema! Apesar de parecer simples, o que ocorre, muitas das vezes, é a solução vir antes do problema, ou seja, a ação vem antes de se definir qual política deve ser realizada.

Colocar em curso uma ação pública calcada nos princípios republicanos da transparência e na prestação de contas demanda que haja coerência entre o gasto público e a solução dos problemas das pessoas.

Assim, a priorização dos problemas a serem enfrentados vão demandar atores com esse poder de decisão, o que, nesse caso, trata-se de você: gestora e gestor público municipal, com seu corpo de gestoras, gestores e técnicos das diversas pastas municipais, que deverão entender como os problemas ocorrem e definir uma ordem de prioridade, já que a tendência é termos mais problemas que recursos para resolvê-los.

Deixando claro que a importância da definição e escolha dos problemas é fundamental para orientar a ação, é mais fácil entender que uma política pública é uma ação estatal institucionalizada sobre um problema, ou seja, pode-se entender a política pública como “concepção que define o curso da ação”; e, que um programa trata-se da “solução dada a cada um dos problemas causais que explicam o problema central da política e que foram julgados cruciais por uma estratégia concebida para cercá-lo, enfrentá-lo e superá-lo.” (LASSANCE, 2021, p. 63).

Normalmente, os problemas sofrem de causas distintas que demandam ações multissetoriais (mais de um programa). Dessa forma, uma política pública pode conter mais de um programa, assim como política pública e programa devem conviver, mutuamente, em uma relação de retroalimentação.

Exigir que uma política pública conterá programas distintos é fundamental para a realização de ações integradas entre as diversas pastas municipais, que se dará em função de uma visualização integral e conjunta do problema.

Se os grandes problemas que afligem um município são estruturados de forma a se tornarem identificáveis suas causas primárias ou causas-raiz, dá-se um passo em direção a tornarem mais efetivos os programas que buscarão enfrentar essas causas, assim como os projetos e ações necessárias para que os programas se concretizem.

A figura, a seguir, ilustra essa relação:



Perceba que são os programas que organizam a ação em torno do problema, por meio de projetos e ações que buscam resolver as causas dos problemas. Nesse caso, quando se estabelecem a relação entre os distintos programas e o problema central, fica mais fácil para o gestor e a gestora municipal cobrar ações integradas das diferentes pastas municipais.

Portanto, entender essa distinção entre política e programa ajudará a antecipar um problema muito sério para a ação pública, que é a fragmentação de programas. E é em nível de programas que estarão presentes as ações de monitoramento e avaliação de resultados.

Adotar essas separatrizes lógicas aperfeiçoaria a governança e daria mais autonomia à gestão, além de deixar claras as esferas de responsabilização. A alta administração deveria dedicar-se, exclusivamente, a dar governabilidade à política e cuidar da governança, no que concerne às condições para que os programas possam ser criados e implementados, além de cobrar resultados.

Essa seria a função de presidentes, ministros, governadores e prefeitos, responsáveis por garantir decisões que dependem do convencimento de outros atores, de fora de sua organização, de outros governos e demais Poderes.

Dirigentes de secretarias cuidariam da governança de programas, e seriam responsáveis por planejá-los, montá-los e comandá-los, além de atenderem a requisitos estratégicos, mas com a devida delegação e o compromisso de devolver resultados, conforme o ciclo de maturação pactuado em cada programa (LASSANCE, 2021).

Relação entre monitoramento e avaliação de políticas públicas

Avaliar a ação governamental é tentar identificar formas para “melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão, do controle social sobre a efetividade da ação do Estado” (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1272). Contudo, não podemos falar de avaliação sem falar de monitoramento, pois esse processo fornece dados e informações muito relevantes, que serão consumidas no momento da avaliação de uma política.

O monitoramento pode ser considerado um processo de aprendizado organizacional, que permite saber como as coisas estão andando. É a observação contínua de informações úteis, confiáveis e em tempo hábil para a correção de rumos.

Monitorar é, também, dar retorno aos interessados. Isso permite que todos saibam o quão bem estão atingindo seus objetivos ou, caso contrário, possam conhecer as causas e sugerir ajustes para o sucesso dos empreendimentos.

Veja os benefícios do **monitoramento**:

- Fornece informações para analisar uma situação.
- Determina se os recursos públicos são bem utilizados.
- Identifica restrições e encontra soluções.
- Informa se as atividades estão sendo executadas corretamente, pelas pessoas certas, no tempo certo.

Assim, as ações e os projetos que contribuem para o atingimento de um determinado programa precisam produzir dados acerca de seus processos e entregas. A partir desse processo, a gestão municipal terá condições de atuar de forma tempestiva para ajustar, intensificar ou até paralisar uma ação, em decorrência dos dados obtidos por meio do monitoramento.

Já a **avaliação** é um julgamento sistemático de intervenções planejadas na realidade, com base em procedimentos científicos de coleta e análise de informação acerca de: conteúdo, estrutura, processo, resultados ou impactos de políticas, programas ou projetos.

Monitoramento e Avaliação são processos analíticos, organicamente articulados, que se revezam e se complementam no tempo, com o propósito de subsidiar o gestor público de informações confiáveis e tempestivas acerca da implementação de uma política pública, e podem ser apresentadas por meio de painéis ou sistemas de indicadores de desempenho.

Avaliação

Análise sistemática, discreta e aprofundada dos aspectos importantes e do valor de determinado objeto, que visa fornecer resultados confiáveis e utilizáveis na fundamentação de decisões e na prestação contas.

A avaliação contribui para aumentar o grau de eficiência e a eficácia do setor público, à medida que possibilita verificar:

- se o modelo de intervenção é apropriado aos fins desejados;
- se a implementação acontece, conforme previsto;
- se estão sendo alcançados os objetivos e as metas estabelecidas;
- qual o valor da intervenção e o custo-efetividade;
- a necessidade e a continuidade das ações planejadas.

Monitoramento

Observação contínua e sistemática de determinada realidade, nos seus aspectos mais relevantes. Busca obter informações fidedignas e tempestivas, acerca de determinado objeto, que permitam medir desempenho, estabelecer tendências, demonstrar desvios e subsidiar a tomada de decisão em relação às ações futuras.

A avaliação de políticas não é algo trivial, mas é fundamental para que a ação governamental se aperfeiçoe, ao longo do tempo. Dessa forma, é importante ter em mente que esse processo pode gerar descrenças acerca de resultado, especialmente, quando está eivado de problemas clássicos como:

- Tecnocratismo ingênuo no desenho da avaliação ou quando a implementação do programa é superestimada.
- Pouca apropriação dos resultados da avaliação, em razão de paradigmas orientados mais a insumos e a processos, e menos ao alcance de objetivos e metas.
- Monitoramento e avaliação, quando não são vistos como ferramentas de gestão, muitas vezes, assumem a conotação de fiscalização, responsabilização ou controle.
- Muitas avaliações não têm consequências, os resultados não são interpretados e aplicados na melhoria de desempenho das intervenções.
- Desconhecimento de métodos e ferramentas de avaliação para situações complexas.
- Deficiência de suporte metodológico, de coordenação do processo, de feedback aos interessados e de sistematização de resultados.

Por meio da avaliação, é possível identificar as causas para determinado comportamento, fenômeno ou situação, de modo a formular recomendações para ajustes ou melhorias na ação governamental; acompanhar políticas, planos ou programas, de forma a mensurar resultados e impactos e definir estratégias de mitigação ou exploração dos resultados; e indicar o sucesso ou fracasso de uma intervenção, de forma a atestar a sua sustentabilidade e subsidiar decisões de continuidade, reforço, suspensão ou cancelamento.

Observe o gráfico, o qual ajuda a sintetizar o que falamos até o momento:



Avaliação de governo: o que é e como fazer

Não há uma única definição de avaliação. Fazendo uma síntese do que diz a literatura, a avaliação é uma atividade que ocorre de forma permanente e não está restrita à fase final da política pública. Dessa forma, a avaliação consiste em um exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple seu desempenho, implementação e resultados, tendo em vista a determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

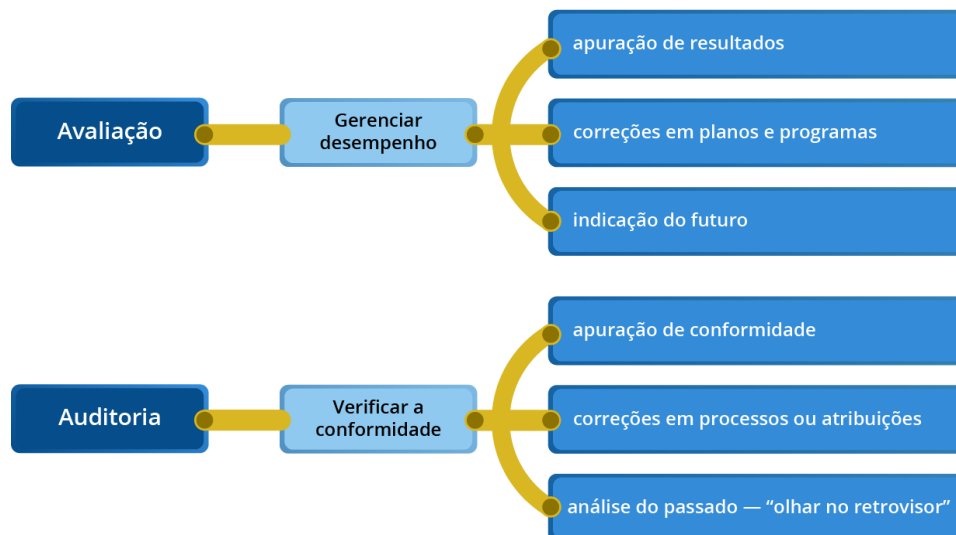
A avaliação deve servir como um guia para tomada de decisão, com base em análises estruturadas dos dados e informações produzidas no curso de execução de um programa ou projeto. Soma-se a isso, o fato de que a avaliação permite o desenho de políticas públicas, cada vez mais consistentes e que produzam melhores resultados, com o uso mais adequado dos recursos.

As avaliações podem ser classificadas de acordo com os seguintes critérios:

1. Quanto à função.
2. Quanto à temporalidade.
3. Quanto a quem realiza.
4. Quanto ao foco.

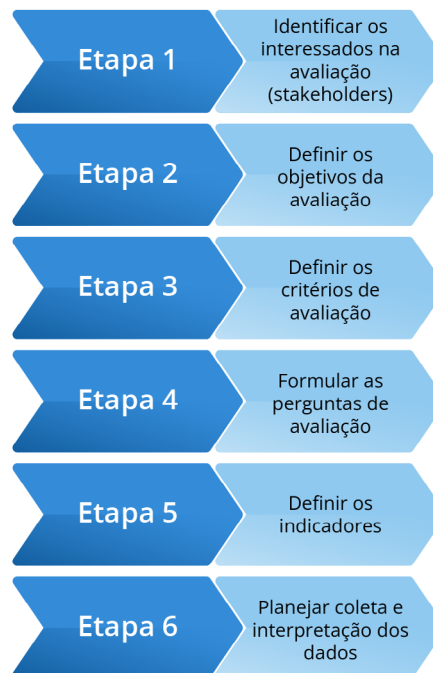
Lembre-se de que avaliação de um programa não é o mesmo que realizar uma auditoria do programa!

A figura, a seguir, ajuda a ilustrar essa diferença:



Dentre os desenhos possíveis de avaliação, apresentaremos um roteiro de avaliação com foco em indicadores. Nosso objetivo, aqui, é permitir que você compreenda como deve ser estruturada uma avaliação e consiga demandar esse tipo de avaliação dos programas prioritários de sua gestão.

A avaliação com base em indicadores pode ser organizada de acordo com as etapas representadas graficamente.



Etapa 1 — Identificar os interessados na avaliação (*stakeholders*)

O planejamento de uma avaliação inicia com a identificação das partes interessadas nos resultados da avaliação e das suas expectativas. Naturalmente, quanto maior o número de interessados, mais complexa e onerosa será a avaliação.

Cada programa possui um conjunto de interessados a serem considerados na definição dos elementos essenciais da avaliação, como: objetivos (da avaliação, não do programa), métodos, critérios e outros.

Para identificar os interessados na avaliação, recomenda-se construir uma matriz de *stakeholders*.

Na página <https://blogs.iadb.org/brasil/pt-br/como-criar-um-mapa-de-partes-interessadas-em-seu-projeto-parte-1/>, você terá um passo a passo de como criar uma matriz de stakeholders.

Etapa 2 — Definir os objetivos de avaliação

Dependendo das expectativas dos interessados, do estágio da implementação, do contexto político/social etc., uma avaliação pode ter um ou mais objetivos a alcançar.

Não existe receita pronta para definição do(s) objetivo(s) da avaliação, por isso, deve-se considerar: quem, para que e por que avaliar um programa. Análise documental e entrevistas são muito úteis nessa etapa.

O(s) objetivo(s) da avaliação deve(m) buscar, principalmente, a melhoria do programa, a transparência da intervenção e a geração de conhecimentos para decisões como: revisão de desenho, reforço de orçamento ou continuidade do Programa.

O(s) objetivo(s) da avaliação definirá(ão), também, o tipo de avaliação e a abordagem: somativa, formativa, da teoria do programa, centrada na implementação, centrada em objetivos, experimental/quase-experimental etc.

- Se o objetivo de uma avaliação é **obter informações para aperfeiçoar o programa**, a avaliação deverá ser formativa.
- Se o objetivo é a **prestação de contas, responsabilização e decisões** a respeito da continuidade ou interrupção do programa, deverá ser realizada uma avaliação somativa, que fornecerá bases confiáveis que garantam a legitimidade dos resultados.
- Se o objetivo é a **geração de conhecimento e aprendizagem organizacional**, talvez o método a ser adotado seja a avaliação, segundo a teoria do programa, e as descobertas resultantes das avaliações devem ser disseminadas aos patrocinadores, tomadores de decisão, academias, jornal, outras pesquisas e assim por diante.

Às vezes, o propósito da avaliação é apenas impressionar financiadores ou tomadores de decisão. Às vezes, ela é contratada para justificar uma decisão já tomada, término de um programa ou como uma protelação tática para satisfazer as críticas e postergar decisões difíceis.

Etapa 3 — Definir os critérios de avaliação

A definição dos critérios de avaliação orienta o que se pretender apurar. Para tanto, temos alguns critérios como:

- **Economicidade:** busca avaliar a relação entre os insumos obtidos e os gastos incorridos na sua aquisição. Trata-se de uma avaliação orientada a custos;
- **Eficiência ou produtividade:** denota a relação entre insumos alocados e os bens, serviços, capacidades ou valores obtidos. Trata-se de uma avaliação orientada a processos;
- **Eficácia:** demonstra o grau de alcance de objetivos e metas estabelecidas. Trata-se de uma avaliação orientada a resultados no público diretamente envolvido no programa;
- **Efetividade:** demonstra os efeitos na realidade que se buscava modificar. Nesse caso, a avaliação é mais ampla, complexa e demonstra visões multidimensionais;
- **Equidade:** avaliação que visa atestar a capacidade do programa em diminuir desigualdades (econômica, sociais, institucional etc.) e a exclusão social;
- **Sustentabilidade:** visa avaliar a capacidade do programa em desencadear mudanças permanentes que persistem além dos investimentos realizados, e que alteram o perfil da própria demanda pelos programas.

Outros critérios são: excelência; celeridade; tempestividade.

Instrumentos muito úteis para expressar esses critérios são os indicadores. Por exemplo, para o critério equidade, pode-se utilizar um indicador que demonstre o percentual de mulheres que, nas mesmas condições, possuem remuneração equivalente à dos homens.

Etapa 4 — Formular as perguntas de avaliação

Esse é um fator crítico, uma vez que as questões avaliativas orientam e dão foco ao processo e, quando mal formuladas, resultam em desperdício de recursos e até no fracasso da empreitada.

Para a definição das perguntas de avaliação, sugere-se a adoção do método divergente/convergente. No processo de formulação das perguntas, primeiro acontece a fase divergente, em que se privilegia a concepção do maior número possível de perguntas, potencialmente relevantes, sem perder de vista os objetivos da avaliação! Entrevistas com stakeholders, brainstorming e grupos de discussão são técnicas úteis à fase divergente.

Em seguida, acontece a fase convergente, quando são selecionadas as questões mais relevantes e adequadas aos fins pretendidos, bem como a prioridade entre elas, uma vez que uma avaliação, raramente, é exaustiva o suficiente para responder a todas as perguntas.

Etapa 5 — Definir os indicadores

Indicadores são unidades de medida que representam ou quantificam um insumo, um resultado, uma característica ou o desempenho de um processo, de um serviço, de um produto ou da organização como um todo. São uma atribuição de valores a objetos, acontecimentos ou situações, de acordo com determinadas regras.

A fim de possibilitar a avaliação de resultados, é necessário estabelecer uma linha de base que represente a realidade inicial. A partir de então, as análises subsequentes poderão representar as mudanças esperadas, na direção das metas estabelecidas.

Etapa 6 — Planejar a coleta e a interpretação dos dados

As fontes para o cálculo dos indicadores podem ser primárias ou secundárias. Quando as fontes são primárias, os dados são coletados, diretamente, pela equipe interessada ou responsável pela avaliação.

Para isso, podem ser realizadas pesquisas de campo, levantamentos, entrevistas, observação direta etc. O tamanho, o modo de seleção e o tratamento da amostra devem ser, cuidadosamente, planejados por especialistas em modelos estatísticos.

Também podem ser utilizadas fonte secundárias, cujos dados foram coletados por outras pessoas ou organizações. Exemplos dessas fontes são as

informações disponíveis em bancos de dados como do IBGE, das agências estaduais de estatísticas e das instituições de ensino, além de registros administrativos mantidos por órgãos e entidades estatais, documentos oficiais e os dados/indicadores mantidos por organismos internacionais.

No caso de fontes secundárias, deve-se ter especial cuidado com a confiabilidade e a idoneidade das fontes escolhidas, particularmente, em relação à metodologia de coleta, tratamento e divulgação de informações.

Considerações Finais

O objetivo dessa unidade foi permitir que você consiga ter uma visão geral da avaliação de programas e políticas públicas e ter condições de identificar as questões relevantes, que devem estar presentes em uma avaliação, quando for preciso analisar uma proposta de avaliação de programas, receber um relatório de avaliação, ou contratar uma avaliação.

Para finalizar, destacamos que uma boa avaliação pode e deve combinar abordagens quantitativas e qualitativas. Assim, seu papel nesse processo é de incentivar que os órgãos municipais sejam capazes de, primeiramente, produzir dados atualizados e relevantes das ações que realizam, também, desenvolver avaliações que permitam o contínuo aperfeiçoamento das ações municipais.

Lembre-se, o processo de avaliação demanda organização e planejamento, de acordo com as seis etapas já descritas. O município pode definir um plano de avaliação, que selecione as políticas mais relevantes para a gestão atual, ou seja, as políticas que foram escolhidas como prioritárias em sua administração.

O propósito da avaliação deverá ser, sempre, o de apresentar sugestões e recomendações que sirvam de base para a melhoria de desempenho da ação governamental.

Unidade 2 - Modelo lógico e teoria do programa como referências para se avaliar uma política pública



OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

- Entender como o modelo lógico e a teoria do programa ajudam orientar a avaliação.

Modelo lógico e teoria do programa



VÍDEO

Vídeo 2 – [Modelo lógico e teoria do programa](#)



[Transcrição do áudio na página 679](#)

Teoria do programa como referência para uma ação governamental profissionalizada

A teoria de um programa é a explicitação, de forma objetiva, clara e em formato de narrativa, de como o programa proposto age, de forma a resolver as causas de determinado problema. Assim, a literatura recomenda que a teoria do programa seja formulada, de acordo com a seguinte estrutura:



se (descreva o desenho do programa); então (descreva os resultados); o que, assim, o levará a (descreva os impactos)” (IPEA, 2018, p. 94).



SAIBA MAIS

A elaboração da teoria do programa possui razões bastante práticas para ser considerada importante. Um programa cujas hipóteses são equivocadas pode gerar várias consequências indesejadas. Vejamos um caso real de consequências não desejadas de uma teoria do programa errada ou, no mínimo, imprecisa.

No fim dos anos 1950, o governo chinês lançou uma campanha contra os pardais, que se disseminavam rapidamente e afetavam a agricultura, já que eles comiam as sementes. Conhecida pelo slogan “Mate um Pardal”, a campanha foi um sucesso, em termos de seu objetivo imediato, a ponto de quase se exterminarem os pardais, em muitas das regiões da China. Nos anos seguintes, livres daqueles pássaros, as plantações foram severamente devastadas por gafanhotos (IPEA, 2018).

Desenvolver a teoria sobre um programa não é suficiente para se implementar ações que transformem a realidade que se deseja, mas ela é o primeiro passo,

fundamental para os demais passos para a definição dos objetivos, produtos, resultados e impactos de um programa.

Dois exemplos hipotéticos de teoria do programa, que trazem hipóteses mais acuradas, poderiam ser os descritos, a seguir.

Exemplo 1

Programas de transferência de renda que, em alguns casos, condicionem o benefício à frequência escolar de crianças e adolescentes, contribuem com a redução da evasão escolar. Isso é crucial à política de redução da desigualdade social.

Exemplo 2

Programas de saúde da família, com visitas domiciliares para consultas e exames mais simples, como medição de pressão arterial, reduzem a ocorrência de casos graves, que impactam o Sistema Único de Saúde. Assim, são essenciais à política de atenção à saúde.

Uma forma de se testar essas teorias é procurar experiências similares, sejam elas municipais, estaduais, nacionais ou, até internacionais. Outro caminho possível para se testar, previamente, a teoria é levantar o que a literatura de políticas públicas já produziu acerca do tema.

Assim, desenvolver a teoria do programa permite que sejam antecipadas as situações que ocorrerão com a implementação do programa e, inclusive, a elaboração de metas e indicadores será bem mais fácil, o que tornará o processo de monitoramento mais robusto. Lembre-se que, sem monitoramento, não há informações, a respeito da execução do programa; e, sem essas informações, não há como avaliá-lo.

Em suma, sem teoria do programa, não há hipótese plausível para se antecipar as consequências de sua implementação. Opções pelo método amador de tentativa e erro, com dinheiro público, prenunciam iniciativas de baixa coerência e consistência internas, ausentes de exercícios mínimos de formulação (IPEA, 2018).

Modelo lógico como referência para a avaliação de políticas públicas

A estruturação de modelo lógico é uma das formas mais práticas para se visualizar como um conjunto de recursos/insumos servirão para que um programa consiga desenvolver suas atividades, e estas se convertam em produtos, que gerarão os resultados e os impactos pretendidos pelo objetivo da política.

Em outras palavras, o modelo lógico, como o próprio nome já diz, permite que seja estruturada uma relação lógica entre os insumos e recursos com os resultados e impactos pretendidos pelo programa.

**E o que isso tem a ver com avaliação de programas e políticas públicas?
Bem...tem tudo a ver!**



A partir da organização lógica do programa, será possível definir indicadores que permitirão avaliar desde o esforço (insumos e recursos) realizado pela administração até os resultados alcançados pelo programa. Assim, ao elaborarmos o modelo lógico, teremos as condições para a definição de indicadores, assim como as estratégias e os sistemas de monitoramento.

Modelo lógico é uma ferramenta de aprendizado e gestão que exhibe, de forma sistemática, a racionalidade que estrutura uma intervenção.

Ao se elaborar o modelo lógico, será possível melhorar a visualização da teoria do programa, especialmente, demonstrando-se os mecanismos que serão utilizados para que a referida teoria se concretize.

Devemos lembrar que o modelo lógico é um esforço de organização da ação que dará muito mais clareza, a respeito dos recursos que serão mobilizados e dos resultados que serão obtidos. Contudo, a realidade pode ser muito mais dinâmica e decisões realizadas em um dia podem ser desfeitas no dia seguinte, emergências podem surgir, as forças políticas podem se reconfigurar e, em qualquer dessas situações, pode acarretar mudanças nos objetivos de determinado programa e na estrutura do modelo lógico, previamente elaborado.

Afinal, como se estrutura um modelo lógico?

Bem, vamos ver isso, agora!

Observe a representação das etapas de um modelo lógico, que se baseia na proposta elaborada no Guia de Análise Ex-ante, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2018).



SAIBA MAIS

O [Guia de Análise Ex-ante](#) é uma importante referência para a elaboração de programas e políticas públicas. Conheça seu conteúdo, que tem servido como referência, no governo federal.

Sobre as etapas

Cada etapa do modelo lógico possui algumas características. A seguir, vamos falar, de forma sucinta, a respeito delas.

Insumos

São os recursos necessários para a execução de um programa, e podem ser recursos: financeiros, físicos, humanos ou outros.

Atividades

São ações e serviços realizados para a concretização do programa. As atividades consumirão os insumos previstos, ou seja, para cada atividade haverá um ou mais insumos correspondentes.

Produtos

São consequências quantificáveis diretas das atividades realizadas, ou seja, normalmente, cada atividade deve gerar, pelo menos, um produto. Podemos considerar como produtos: número de pessoas capacitadas, quantidade de benefícios entregues, número de pessoas beneficiadas etc.

Resultados

Constituem-se mudanças quantificáveis de curto prazo, geralmente, relacionadas com alterações acerca de: conhecimento, habilidades, atitudes, motivação e comportamento de indivíduos. Os resultados esperados inicialmente, precisarão ser calibrados durante o processo de implantação do programa, pois os resultados efetivamente alcançados podem diferir dos previstos. A redução dessa diferença dependerá, significativamente, de um bom desenho do programa, especialmente, da elaboração de um modelo lógico, que consiga evidenciar a causalidade entre os componentes de um programa.

Impactos

São mudanças de longo prazo e dizem respeito às consequências dos resultados obtidos. Os impactos de um programa devem ser passíveis de mensuração e, geralmente, dividem-se em: a) impactos individuais, ou seja, impactos sobre a vida de um beneficiário da política, por exemplo, aumento de renda, nível de escolaridade, nível de saúde etc.; e impacto coletivos, que são verificáveis por meio de mudanças: sociais, econômicas, civis, ambientais, políticas etc. (IPEA,2018).

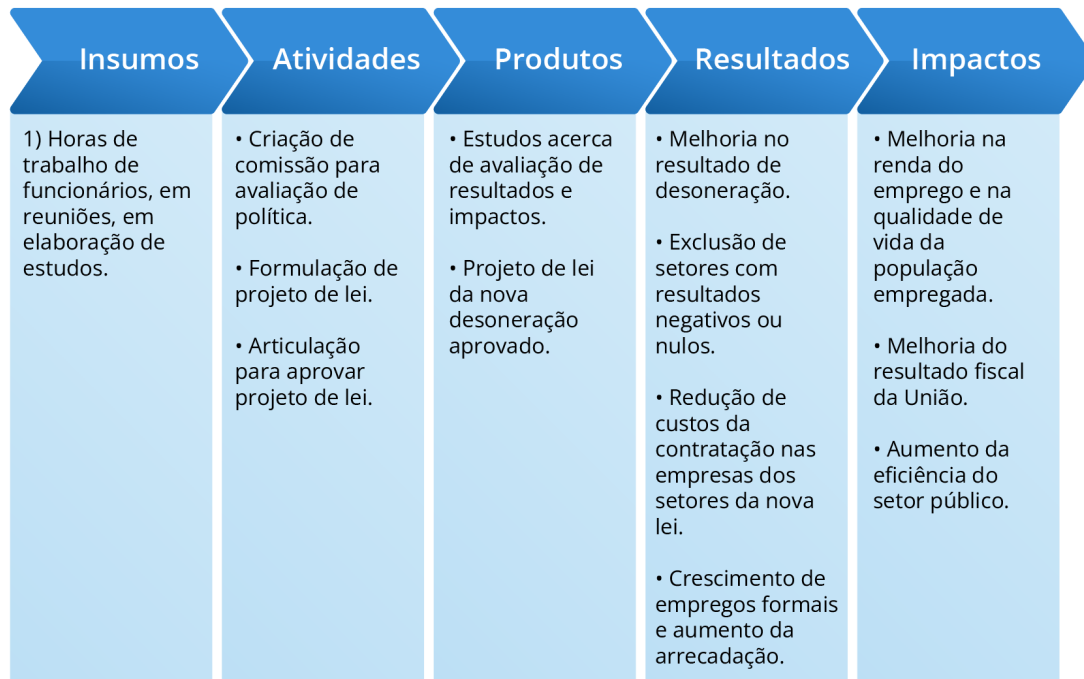
O modelo lógico possui a sequência ilustrada anteriormente. Reiteramos que se trata de uma sequência lógica, em que cada componente do modelo está conectado com o seguinte, ou seja, não se pode falar em realizar atividades sem que os insumos estejam definidos; assim como os produtos são uma consequência das atividades e os resultados serão alcançados à medida que existem produtos; e os impactos somente existirão se os resultados forem alcançados.

Você consegue visualizar que essa estrutura permitirá que avaliemos um programa?

O modelo lógico nos permite identificar, por exemplo, se a falha de uma determinada política ocorreu porque não foram disponibilizados os recursos previstos, ou comparar os resultados efetivamente alcançados com os que haviam sido previstos.

O modelo lógico auxilia muito o trabalho de detecção desses problemas de fundo. E responde a um critério essencial da avaliação, qual seja, o de que não se avalia política apenas para se descobrir se ela funciona ou não, mas, sobretudo, para se descobrir por que a política está tendo êxito ou não. (IPEA, 2018).

Veja, a seguir, um exemplo de modelo lógico preenchido de um programa de desoneração da folha de pagamento.



Observe que o modelo lógico apresentado trata de um programa de desoneração de folha de pagamento, que se apoia na teoria de que a desoneração de impostos sobre a folha de pagamento de determinados setores da economia aumentará o emprego e o bem-estar da população.

O que permitirá saber se essa teoria está correta e se o programa alcançou os resultados esperados?

Acho que você já sabe a resposta: **a avaliação!**


Unidade 3 - Uso de indicadores

OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

- Conhecer os tipos de indicadores e suas finalidades, assim como entender o que são indicadores estratégicos e como construí-los.

VÍDEO

Vídeo 3 – [O uso de indicadores](#)

 [Transcrição do áudio na página 681](#)

O que são indicadores

O indicador permite identificarmos informações relacionadas a um objetivo ou meta almejada; ele, também, constitui séries históricas e viabiliza: análises, projeções, inferências e decisões. Nesse caso, para se acompanhar a evolução dos recursos despendidos para a realização de alguma atividade que pretende produzir um bem ou serviço público, a fim de melhorar as condições de vida de uma comunidade, região ou país, você precisará de indicadores!

Como poderíamos entender as partes básicas de um indicador?

Bem, é importante saber que o indicador evidencia informações, e informação cede contexto à determinada medida, para que ela passe a ter significado no mundo real.

Veja:



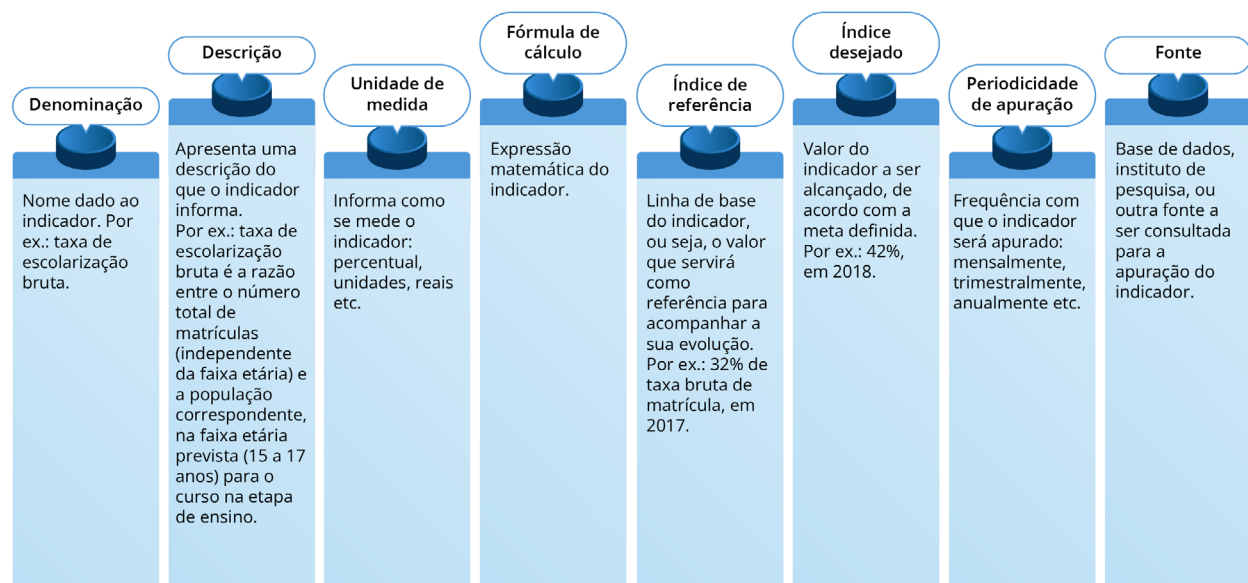
Dado	Medida	Informação
Uma ocorrência, geralmente, representada por um número ou valor. Às vezes, é suficiente. Exemplo: 10,14.	Agrega um sentido ou propósito ao dado, por exemplo: 10 km/l.	Adiciona contexto à medida que passa a ter um significado. Por exemplo, o consumo médio do carro popular é de 10 km/l, na cidade; e 14km/l, na estrada.

Os indicadores estão relacionados entre si e definem os dados que precisarão ser coletados para o monitoramento do programa e sua consequente avaliação do atingimento ou não dos resultados esperados. Sua principal finalidade é traduzir, de forma mensurável, aspectos de uma realidade (situação social) ou construída (ação de governo), a fim de tornar operacional a sua observação e avaliação (JANNUZZI, 2002).

Um indicador carrega consigo alguns atributos importantes que, para sua melhor comunicação e utilização, precisam ser documentados.

Esses atributos podem fazer parte de uma ficha de identificação do indicador, como uma certidão de nascimento.

Veja o atributo e sua respectiva descrição:



Os tipos mais comuns de indicadores são os seguintes:

Processos

São muito utilizados para medir eficiência ou produtividade (relação entre produtos entregues x recursos aplicados) ou a eficácia (relação entre resultados x metas estabelecidas).

Projetos

Envolve, principalmente, a relação entre o planejado (escopo, tempo e custos) e o executado pelo projeto.

Programas governamentais

Avalia aspectos relativos à: economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das entregas à sociedade.

Desempenho institucional

Envolve a combinação de indicadores de esforço (meios) e de resultados (objetivos concretizados).

Alguns mitos acerca de indicadores precisam ser abordados. Veja!

1. O primeiro deles é que o indicador realiza medições absolutas, exatas. Na realidade, raramente, existe um indicador que seja perfeito ou exato, mesmo com instrumentos de altíssima precisão, sempre haverá aproximações. Por isso, uma boa prática é trabalhar com aproximações, a partir de dados já existentes.
2. O segundo mito é de que se precisa medir tudo. Quem quer medir tudo acaba não medido o que precisa! Por isso, meça o que é importante, pois medir custa dinheiro!
3. O terceiro mito é de que se precisa medir, independente do objetivo. Uma mensuração sem sentido aumentará custos e não servirá para o propósito de melhorar o desempenho de um programa.
4. O quarto e último mito que apresentamos é o de que precisamos de sistemas sofisticados para se medir. Essa dependência tecnológica acaba por inverter as ordens das coisas.

Primeiro, defina a sistemática, para depois definir o sistema a ser utilizado. Enfatizamos que o sistema poderá sofrer evoluções durante o percurso de mensuração dos indicadores.

Lembre-se de que Indicadores são abstrações, simplificações de determinada realidade, portanto, são suscetíveis aos vieses de quem produziu, coletou ou interpretou. Periodicamente, devem ser realizadas avaliações críticas acerca da adequação dos indicadores selecionados. Contudo, deve-se confiar nas escolhas realizadas, enquanto não surgirem alternativas melhores, mais válidas e aprimoradas, considerando, contudo, a possível perda da série histórica anterior (JANNUZZI, 2002).

Para finalizar nosso tópico acerca de indicadores, é importante ficar atento para não confundir o indicador com sua dimensão de interesse. Ou seja, é comum que o foco das ações seja deslocado da realidade-alvo da política pública para o indicador escolhido para representá-la. Inclusive, há casos em que primeiro se escolhe o indicador e depois o associa a um problema ou demanda, ou entregas são realizadas com vistas a sensibilizar o indicador.

Lembre-se, o foco é na realidade social e os seus desafios; o indicador apenas auxilia em sua representação.

Uso de indicadores para monitorar e avaliar políticas públicas

Para a estruturação do monitoramento de determinado programa, os indicadores são fundamentais para ajudar na definição da coleta dos dados, a periodicidade de coleta etc.

Os indicadores são relevantes para observarmos todas as etapas de um programa, mas é importante estarmos atentos para que um volume excessivo de indicadores não demande um esforço muito grande para a obtenção dos dados.

O mais importante, na definição do número de indicadores, é buscar sua máxima utilidade, de acordo com os objetivos definidos para a política. Uma das maneiras de se definir os indicadores é por meio do modelo **SMART**, que é um acrônimo em inglês para palavras, específico, mensurável, atingível, relevante e temporalmente regulares.

Para entender melhor cada uma dessas características, observe o quadro:

Específicos (<i>specific</i>)	Mensuráveis (<i>measurable</i>)	Alcançáveis (<i>achievable</i>)	Relevantes (<i>relevant</i>)	Temporalmente regulares (<i>time</i>)
os indicadores devem refletir informações simples e facilmente comunicáveis, objetivando um aspecto específico a ser submetido a mudanças pela intervenção.	os indicadores qualitativos e quantitativos devem ser mensuráveis e possibilitar aferir se os resultados propostos foram alcançados ou não.	a meta estabelecida por um indicador deve ser alcançável e realista, em relação ao contexto em que a intervenção se insere.	os indicadores devem refletir informações relacionadas aos componentes que medem.	os indicadores devem explicitar a periodicidade com que deverão ser medidos para que possam ser úteis à medição de resultados (IPEA, 2018).

Na construção do modelo lógico, as verificações dos indicadores podem ser consideradas como atividades a serem realizadas, ou seja, podem estar identificadas no modelo lógico como uma ação a ser realizada dentro do programa, já que, em muitos casos, será necessária a produção de novos dados, a realização de pesquisas de campo etc. Isso demandará insumos e gerará resultados, por exemplo, painéis de indicadores criados.

Assim, a definição de indicadores, por parte do município, servirá para os seguintes propósitos:

- mensurar os resultados e gerir o desempenho dos programas;
- atestar o alcance de objetivos;
- embasar a análise crítica dos resultados obtidos e contribuir para o processo de tomada decisão;
- contribuir para a melhoria contínua de planos, programas, processos de trabalho e projetos;
- viabilizar a análise comparativa do desempenho, em áreas ou ambientes semelhantes.



Ter um conjunto de indicadores estabelecidos permite que a gestão municipal comunique para a sociedade, de forma muito mais clara, os resultados obtidos por suas ações.



Outro aspecto importante é que a definição de indicadores deve vir acompanhada da definição de metas, especialmente, quando utilizamos o modelo lógico como referência para a definição de um programa. Ou seja, indicadores e metas devem ser considerados como elementos indissociáveis da construção dos modelos lógicos (IPEA, 2018).

Considerando o modelo lógico como referência, os indicadores podem ser organizados da seguinte forma:

Indicadores de insumo e atividade

Permitem identificar se política possui o que precisa para ser realizada e se os recursos estão sendo bem utilizados. Portanto, são aspectos básicos ao monitoramento, ou às avaliações ditas formativas, feitas quando a política ainda não teve tempo suficiente para gerar resultados.

Indicadores de produto

Contribuem para a identificação de questões relacionadas à implementação, e podem revelar problemas nos insumos, nas atividades ou, o que é

mais grave, na teoria do programa — quando insumos e atividades, mesmo quando bem providos e organizados, não conseguem proporcionar as entregas mínimas esperadas.

Indicadores de resultado

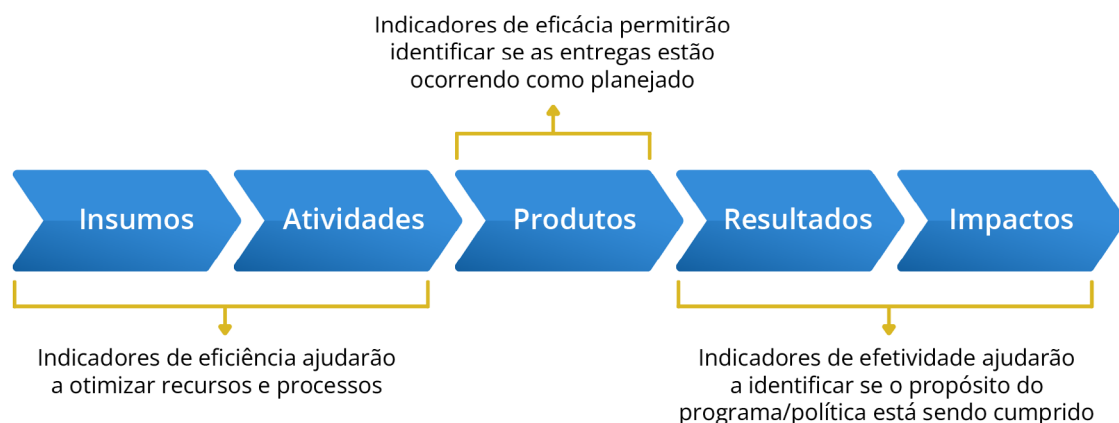
Fornecem informações de médio e longo prazo e permitem verificar se as metas e os objetivos finais da política estão sendo alcançados. São indicadores muito relevantes para identificar se a mudança pretendida, realmente, ocorreu.

Essa organização dos indicadores relaciona-se com a estrutura do modelo lógico e com a ideia de se mensurar um programa, a partir de sua **eficiência**, **eficácia** e **efetividade**. Para isso, é importante entender que:

- eficiência diz respeito ao uso racional dos recursos, ou seja, com ideia de se fazer mais com menos;
- eficácia diz respeito à capacidade de se entregar o produto de acordo com o planejado;
- efetividade está relacionada com a capacidade de cumprimento do objetivo da política, com a transformação pretendida por ela.

Você percebeu a relação com a estrutura do modelo lógico?

Vamos ver como isso pode ser representado graficamente:



Mensurar a eficiência e a eficácia de um programa demanda procedimentos mais simples, que estão, normalmente, sob controle da própria gestão, ou seja, o valor de recursos financeiros foram ou estão sendo investidos; a quantidade de pessoas envolvidas; a quantidade de beneficiários alcançados etc. Por outro lado, para se

mensurar a efetividade, usualmente, são mobilizados estudos mais complexos, com muitas variáveis e que, normalmente, demandam profissionais com bastante qualificação para a definição desse tipo de indicador.

Quando se fala em efetividade, por exemplo, os objetivos são, muitas vezes, mensurados em termos de: satisfação, confiança dos beneficiários, qualidade dos serviços ou mitigação de riscos potenciais. Por isso, muitas vezes, avaliações de custo-benefício são importantes para medir a eficácia de uma política, mas não necessariamente a sua efetividade. Ao mesmo tempo, se as avaliações acerca da eficácia levantam dúvidas a respeito de sua capacidade de entregar determinados produtos, isso, em si, é um aspecto fundamental, à medida que falhas nessas entregas comprometem o futuro da política. Sem persistência, regularidade e presteza na entrega de produtos e dos resultados de curto prazo e médio prazo, comprometem-se os impactos duradouros da política (IPEA, 2018).

Como observamos, a estruturação de indicadores é fundamental para que a gestão municipal monitore e avalie o desempenho de seus programas em curso. Os indicadores são bússolas que permitirão a reorientação das ações de suas secretarias, sempre que necessário.

A construção de indicadores é um processo que pode levar tempo e demanda muito diálogo com as áreas responsáveis pela apuração dos dados e pelo cumprimento das metas atreladas aos indicadores. Esse tempo, a ser dispendido, deve ser visto como um investimento, pois o alinhamento entre a gestão e as áreas responsáveis pelos indicadores resultará em ações mais coordenadas e na identificação de uma série de sinergias capazes de alavancar a gestão municipal!

Lembre-se de que para poder administrar você deve mensurar!



SAIBA MAIS

Para conhecer um pouco mais acerca do assunto, recomendamos a leitura do [Guia Metodológico Para Construção de Indicadores](#).

Módulo

2 Prestação de contas apoiada pelo monitoramento e avaliação

A atuação estatal é orientada pelo cumprimento de regras e normas estabelecidas para garantir princípios constitucionais importantes da administração pública brasileira, como: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Nesse sentido, o gestor público precisa prestar contas de sua gestão, para diversos atores, sejam eles os controles estabelecidos em nossa forma de governo republicana, ou sejam os atores presentes na sociedade, que cada vez mais demandam maior transparência e comunicação das ações governamentais. Uma gestão pública que consegue organizar seu sistema de monitoramento e avaliação de programas e políticas públicas, certamente, estará mais preparada para atender a essas crescentes demandas.

Unidade 1 - Avaliar para prestar contas



OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

- Compreender como a avaliação de políticas públicas promove a transparência da ação governamental e suporta a resposta do governo às demandas de prestação de contas pela sociedade, órgãos de controle e demais partes interessadas.

Avaliar para prestar contas



VÍDEO

Vídeo 4 - [Avaliar para prestar contas](#)



[Transcrição do áudio na página 682](#)

Avaliação de governo como meio de transparência e *accountability*

A realização do monitoramento e a avaliação de programas governamentais produzem informações relevantes para que as políticas públicas, geridas por determinado

governo e, conseqüentemente, o próprio governo sejam acompanhados de perto pela população.

O compartilhamento da produção de dados e informações acerca das políticas públicas se constitui um importante avanço no setor público brasileiro. Promover a transparência das políticas, por meio da divulgação de informações a respeito do monitoramento e avaliação, vai ao encontro dos anseios de uma sociedade cada vez mais conectada e disposta a acompanhar o que os governos têm realizado.



Sobre essa promoção da transparência, não se trata de uma mera opção do gestor público, mas, sim, de obrigação que tem se consolidado por meio de importantes marcos legais.



SAIBA MAIS

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar 101/2000), apresenta importantes mandamentos acerca de transparência, controle e fiscalização da gestão fiscal, assim como determina a disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas a respeito da execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Outro marco legal fundamental trata-se da Lei de Acesso à Informação — LAI (Lei 12.527/2011), que regulamentou o direito à sociedade de acesso à informação produzida pelo Estado.

Cabe destacar que a LAI aperfeiçoou a ideia de transparência, ao dispor que as informações de interesse coletivo ou geral produzidas por órgãos e entidades públicas devem ser, obrigatoriamente, divulgadas em sítios oficiais na internet, que deverão possibilitar a gravação de relatórios, em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários. Nesse sentido, a abertura de dados governamentais não se apresenta como mera alternativa de viabilização da transparência pública, mas como um dever a ser cumprido pelo administrador público (BRASIL, 2015).

Além da transformação da transparência, em regra, e do sigilo, como exceção, os gestores públicos, também, precisam atentar aos mecanismos de controle implantados para verificar se as ações definidas em um determinado programa ou

política não se afastam dos seus objetivos, assim como das normas e princípios que a regem (IPEA, 2018).

Assim, para satisfazer a crescente demanda da sociedade e dos mecanismos de controle por informações a respeito das ações governamentais, os programas e políticas públicas devem dispor de:

- Um sistema de monitoramento baseado em indicadores: i) de natureza econômico-financeira, social, ambiental; ii) de gestão do fluxo de implementação (insumo, processo, produto, resultado e impacto); e iii) de avaliação de desempenho (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade).
- Um sistema de avaliação que estabeleça critérios para avaliação da política/ programa, como equidade, satisfação do usuário, sustentabilidade, custo-benefício, eficiência, eficácia etc.
- Um sistema de controle com mecanismos internos e externos que permitam verificar e validar se as ações implementadas estão em linha com os objetivos e as regras estabelecidas pela política.

Prestação de contas e governabilidade em tempos de dados abertos

Com o avanço da digitalização, os governos ao redor do mundo têm encontrado, cada vez mais, possibilidades e pressões para abertura das ações do Estado. Uma das ações mais relevantes, nesse sentido, é a abertura dos dados para consumo dos diversos atores sociais, sejam pesquisadores, empresários, lideranças políticas, organizações interessadas em acompanhar o desempenho da administração pública, dentre outras.

Para o Tribunal de Contas da União (TCU):

A transparência das ações de governo e a participação social ativa são importantes instrumentos para a promoção da eficiência da gestão pública e do combate à corrupção. Nesse contexto, a abertura de dados governamentais, ao aumentar a disponibilidade de informações completas e atuais, é uma forma de promover a transparência e, ao mesmo tempo, apoiar a participação popular (BRASIL, 2015).

Afinal, o que são dados abertos?

Segundo a Fundação do Conhecimento Aberto (Open Knowledge Foundation — OKF), “dados são abertos quando qualquer pessoa pode livremente usá-los, reutilizá-los e redistribuí-los, estando sujeito a, no máximo, a exigência de creditar a sua autoria e compartilhar pela mesma licença”.

Por sua vez, quando os dados são produzidos, coletados ou custodiados por autoridades públicas e disponibilizados em formato aberto, considera-se que são dados abertos governamentais.

A Lei de Acesso à Informação, em seu artigo 8º, estabeleceu que que

“as informações de interesse coletivo ou geral devem ser obrigatoriamente divulgadas pelos órgãos e entidades públicos em seus sítios oficiais, os quais devem atender, entre outros, aos seguintes requisitos: possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos; serem estruturados e legíveis por máquina; estarem acompanhados de detalhes sobre os formatos utilizados para estruturação da informação; serem autênticos, íntegros e atualizados”.

O Guia do TCU “5 motivos para abertura de dados na administração pública” explica que os dados abertos possuem as seguintes características:

- 1. São completos:** todo o conjunto dos dados são disponibilizados e não somente uma parte deles;
- 2. São primários:** os dados são publicados na forma coletada na fonte e não de forma agregada ou transformada. Um exemplo de dados primários se refere ao registro de um aluno do Ensino Básico, enquanto o grau de escolaridade de todos os alunos do Ensino Básico, em um determinado estado, é considerado um dado agregado;
- 3. Estão atualizados:** os dados são disponibilizados, o quão rapidamente seja necessário para preservar o seu valor;
- 4. São acessíveis:** os dados são disponibilizados para o público mais amplo possível e para os propósitos mais variados. Assim, o dado aberto precisa ser disponibilizado em um local da internet, que seja facilmente acessível pelas pessoas;

5. **São processáveis por máquina:** os dados são, razoavelmente, estruturados para possibilitar o seu processamento automatizado, de forma a possibilitar a análise de grandes quantidades de registros, sem intervenção manual;
6. **Não é necessária a identificação do interessado para acessá-los:** os dados têm o seu acesso de forma não discriminada, isto é, devem estar disponíveis a todos, sem que seja necessário qualquer registro ou cadastro do interessado;
7. **São disponibilizados em formatos não proprietários:** os dados estão disponíveis em um formato sobre o qual nenhum ente detenha controle exclusivo. A título de exemplo, dados disponibilizados em formato específico de um software pago, geralmente, só são acessados por aquela ferramenta, o que impossibilita o acesso pelos interessados que não detêm a sua licença;
8. **São livres de licenças:** os dados não estão sujeitos a regulações de direitos autorais, marcas, patentes ou segredo industrial. Por exemplo, restrições de uso para fins comerciais excluem determinados dados do conceito de "abertos".

A produção de dados abertos tem avançado, no âmbito do governo federal e de algumas prefeituras. Essa abertura dos dados, como dissemos, atende ao desejo da sociedade por mais transparência, também, cumpre requisitos legais definidos pelo arcabouço legal brasileiro.

Para além desses motivos, a abertura de dados permite que a sociedade participe da gestão pública, de modo a "arejar" a ação do Estado.

O que isso significa?

Com a disponibilização de dados abertos, a própria sociedade, por meio de organizações, instituições de pesquisa ou outros órgãos públicos, passam a promover o aperfeiçoamento de uma política, com a comparação de dados entre os serviços ofertados por instituições distintas.

Quando o município passa a disponibilizar dados a respeito de educação, saúde, transporte público, ele abre várias portas para que a comunidade passe a consumir esses dados e produza resultados que vão desde a comparação de quais escolas ou unidades de saúde estão mais adequadas, até a elaboração de soluções, como aplicativos que facilitam a vida de usuários de transporte público.

Outro ganho com a abertura de dados é a possibilidade de receber sugestões de aperfeiçoamento do dado, por parte da sociedade. Aumentar a base de usuários dos dados produzidos pelo município permitirá que mais pessoas possam identificar possíveis inconsistências ou erros nos dados que, muitas das vezes, podem não ser notados pelos técnicos e gestores públicos. Essa possibilidade de aperfeiçoamento do dado, certamente, permitirá que o monitoramento e a avaliação dos programas e políticas não sejam prejudicados.



SAIBA MAIS

No Brasil, também se vislumbram oportunidades de aperfeiçoamentos de dados governamentais, com apoio da sociedade. Segundo levantamento da Sefti, cerca de 32% das escolas cadastradas na base de dados denominada “Instituições de Ensino Básico”, sob gestão do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), não continham, em 2014, informações que permitissem a sua exata localização no mapa (latitude e longitude). Tem-se, portanto, uma oportunidade de complementação desses dados, à medida que qualquer cidadão, portando, por exemplo, com um smartphone com funcionalidade de GPS seria capaz de descobrir as coordenadas geográficas da escola e informá-las ao Inep, e aprimorar, assim, a qualidade dessa base (BRASIL, 2015).

Outro ponto positivo para a abertura de dados é a possibilidade de novos negócios surgirem, a partir da utilização desses dados. Vivemos na era da informação, e a matéria-prima para uma série de soluções tecnológicas da atualidade são os dados. O município, com sua base de dados acerca de seus atrativos locais poderá fomentar, por exemplo, a produção de conteúdo por parte de empresas que trabalham com turismo, e isso pode ter reflexo nos negócios localizados e suas áreas turísticas.

O uso de dados para fomentar novos negócios é algo em aberto e podemos não saber bem que tipo de negócio pode surgir, a partir da disponibilização de dados públicos. Esses motivos são bem convincentes para que o município promova a abertura de seus dados, não é mesmo?

Mas como o município pode fazer isso?

O governo federal criou o Portal dados.gov.br, que é uma ferramenta para que todos possam encontrar e utilizar os dados e as informações públicas. Esse portal contém apenas dados abertos e é gerido pela Controladoria Geral da União.

O Portal dados.gov.br está disponível para todos os órgãos públicos brasileiros publicarem seus dados abertos.



SAIBA MAIS

Para saber mais acerca de como seu município pode utilizar o Portal, acesse o link, a seguir: <https://dados.gov.br/pagina/cartilha-publicacao-dados-abertos>.



Nesse sentido, é muito importante que você esteja sensível à necessidade de prover à sociedade amplo acesso a informações governamentais, para que esta e o governo possam aproveitar todo o potencial que os dados abertos têm a oferecer.



Unidade 2 - Atores relevantes na avaliação



OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

- Identificar os atores envolvidos no processo de avaliação de PPs e entender como mecanismos de participação podem auxiliar nesse processo.

Atores relevantes na avaliação



VÍDEO

Vídeo 5 - [Atores relevantes na avaliação](#)



[Transcrição do áudio na página 684](#)

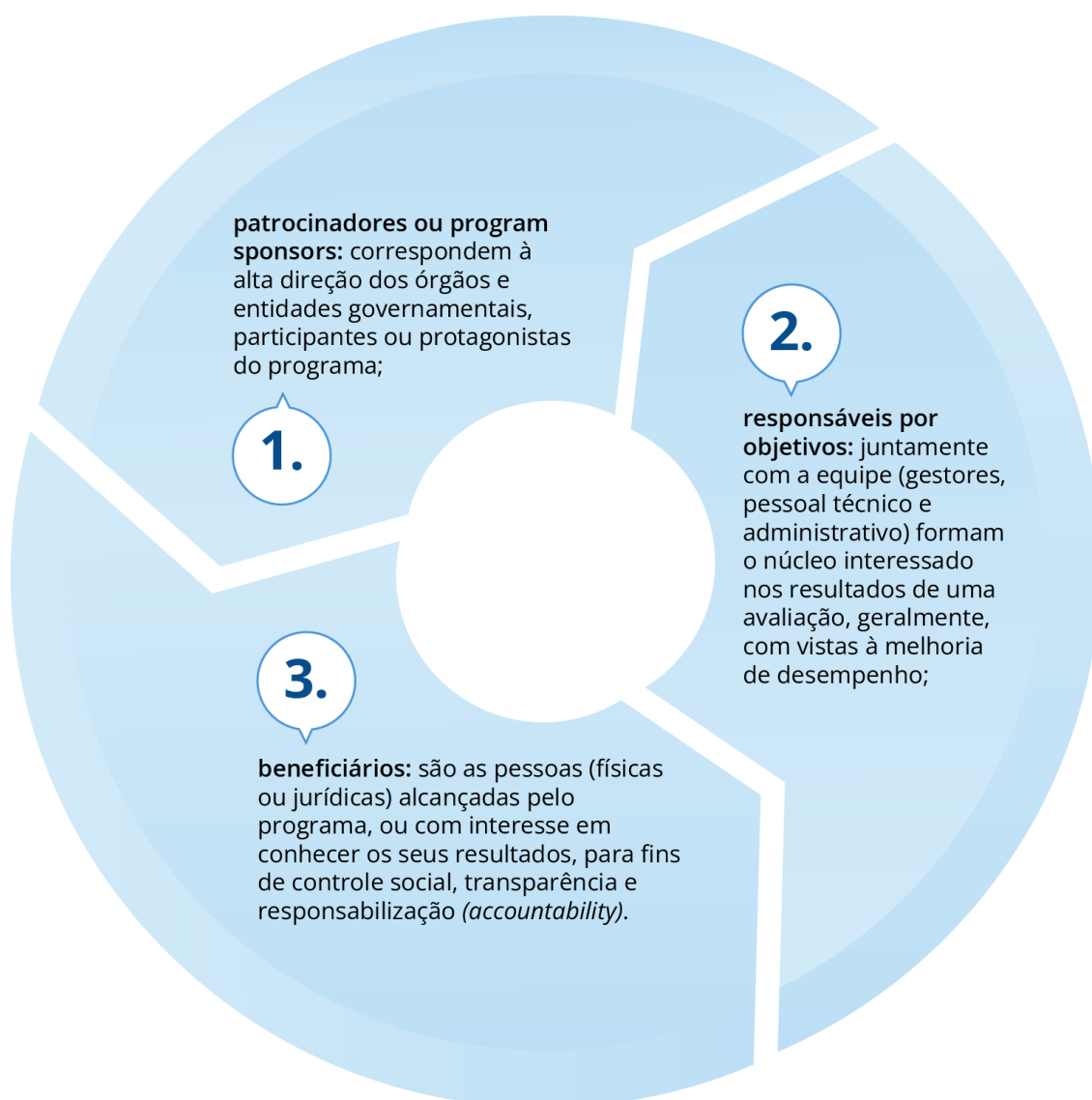
Os atores envolvidos na avaliação de governo

A elaboração de programas e políticas públicas é um processo complexo que envolve a participação de diversos atores, sejam governamentais ou não. Possivelmente, os atores envolvidos na avaliação de uma política também participaram ou, pelo menos, foram cogitados no momento do seu desenho.

Essa identificação dos atores que participarão da política ou programa influenciará no desenho da política.

A definição dos atores e do arranjo institucional responsável no desenho da política pública compreende o estabelecimento de deveres e atribuições, com diferentes níveis de responsabilidades no processo de decisão e implantação da política. O desenho supõe, ainda, que as escolhas entre ações políticas alternativas possíveis reflitam a composição dos arranjos institucionais a serem criados e dos atores envolvidos. Ao mesmo tempo, as escolhas pressupõem uma compatibilização entre as demandas legítimas da sociedade e a capacidade técnica, política e financeira do poder público (IPEA, 2018).

Para o processo de avaliação, podemos organizar as partes interessadas em três grupos:



Cada um desses grupos possui interesses distintos, a respeito da avaliação de determinado programa. Enquanto os patrocinadores procuram identificar os benefícios gerados pelo programa e, como isso, será convertido em capital político; os responsáveis pelos objetivos consumirão os resultados da avaliação, com foco no aperfeiçoamento do programa, seja nos seus aspectos operacionais ou de desempenho. Já os beneficiários estão interessados em saber se os recursos públicos foram bem empregados, assim como identificar os benefícios reais promovidos pela política e identificados na avaliação.

Com relação ao grupo de beneficiários, a gestão municipal pode e deve tirar o máximo proveito dos recursos investidos na avaliação de um programa para compartilhar seus achados, assim como levantar possibilidade de aperfeiçoamento da ação municipal, à luz dos achados da avaliação e da contribuição a ser colhida junto aos beneficiários.

É fator crítico para o sucesso de uma avaliação conhecer as pessoas e organizações afetadas por ela; suas necessidades e expectativas; e o grau de envolvimento/impacto sobre a avaliação. Tal conhecimento possibilita o desenvolvimento de estratégias que estabeleçam a forma de abordagem e os momentos mais oportunos.

Há ferramentas que ajudam a identificar as partes interessadas em uma avaliação, assim como apoiam na definição de estratégias para que a gestão municipal lide, de forma adequada, com os distintos interesses durante a avaliação de uma política pública.

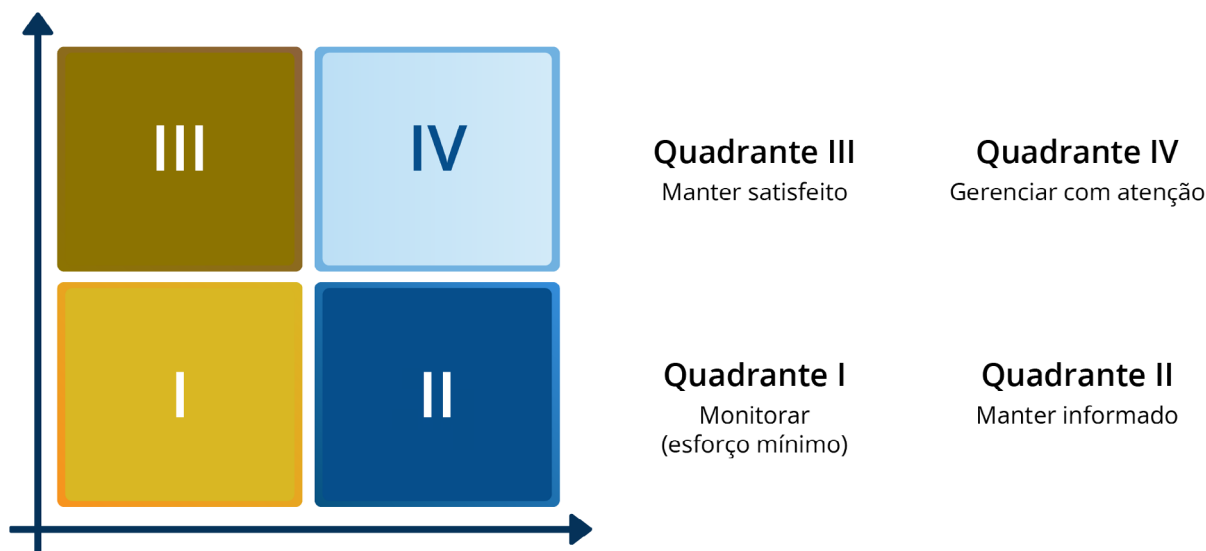
Uma dessas ferramentas chama-se **análise de partes interessadas** e é composta por um gráfico que relaciona poder e interesse das partes interessadas sobre a política e sua avaliação.

Para se identificar as partes interessadas em uma determinada avaliação, a equipe responsável deve, inicialmente, levantar quem são essas partes, que podem ser: o gestor municipal ou as diversas secretarias municipais, autoridades, beneficiários, institutos de pesquisa etc.

Para se realizar esse levantamento das partes interessadas, pode-se fazer uma tempestade de ideias (brainstorming, em inglês) em que os gestores técnicos envolvidos buscarão nominar o máximo possível de partes interessadas, para depois, em conjunto, decidirem quais são, de fato, as partes daquela avaliação.

Realizado esse levantamento, aí será possível a realização da análise das partes interessadas e das estratégias a serem adotadas. A ferramenta para isso é bem simples e muito útil.

Na imagem, a seguir, temos a representação de como é um gráfico de poder e interesse; e quais estratégias de comunicação devem ser adotadas, de acordo com a combinação entre essas duas variáveis.



Observe que, a depender da combinação entre poder e interesse de uma determinada parte interessada, a estratégia de comunicação poderá variar. Por exemplo, para as partes interessadas com o maior poder e interesse — quadrante IV —, a estratégia de comunicação deverá ser de gerenciar com atenção essa parte interessada com o fornecimento tempestivo e de qualidade dos dados e informações, acerca da avaliação da política.

Essa matriz, também, poderá ser útil para a mobilização dos atores envolvidos com a política e com a sua respectiva avaliação, seja para atuarem em algum momento específico da política e de sua avaliação, seja para compartilhamento do resultado das avaliações, como veremos, no tópico, a seguir.

Como organizar audiência pública com foco no diálogo com a sociedade

A realização de audiências públicas está prevista no arcabouço legal brasileiro.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo, determina, em seu art. 9º, que no fim dos meses de: fevereiro, maio e setembro, o Poder Executivo deverá avaliar e demonstrar o cumprimento das metas fiscais do período.

Apesar de ser responsabilidade do Poder Executivo a preparação das informações a respeito da execução fiscal, quem organiza essa audiência é o Poder Legislativo, que, nesse caso, é responsável por: convocar a população e demais interessados; dar a devida divulgação; agendar a data; e disponibilizar o local para realização da audiência.

Na internet, as páginas das câmaras municipais costumam divulgar a realização e os resultados das audiências públicas de prestação de contas, inclusive com gravação em vídeo do que foi apresentado na audiência e, algumas, com a possibilidade para que haja participação remota.



SAIBA MAIS

Para além das obrigações legais, a promoção de processos participativos, como audiências públicas, com foco na avaliação de políticas públicas, visa estimular a participação ativa de todos que tenham interesse em um projeto ou programa implementado pelo município. Esse processo inclusivo é um passo em direção a um governo mais transparente e responsável com suas ações, assim como gera um sentimento de que a população também tem controle sobre os resultados e recomendações decorrentes de sua avaliação.

Ao realizar um processo participativo para compartilhamento de uma avaliação, a gestão municipal pode passar a conhecer as condições locais e as perspectivas e prioridades das populações locais, com vistas a conceber intervenções mais satisfatórias e sustentáveis; identificar problemas e resolvê-los, durante a execução; assim como, fornecer conhecimento e qualificações para atribuir poder à população pobre (BANCO MUNDIAL, 2004).

Esse momento de compartilhamento dos resultados de uma avaliação pode abranger diversas secretarias e outros atores locais como: Ministério Público, órgãos de controle social, lideranças comunitárias etc. Essa também é uma ótima oportunidade para que a gestão promova um processo de pedagógico acerca dos instrumentos utilizados pelo município, para monitorar seus programas; e dos indicadores e como eles podem ajudar a evidenciar os problemas e as soluções existentes no momento.

As principais vantagens de se realizar esse tipo de processo participativo são:

- examina questões relevantes mediante a participação dos atores principais no processo de concepção e de avaliação de uma política;

- estabelece parcerias e o controle local dos projetos;
- aumenta o conhecimento local, a capacidade de gestão e as qualificações;
- fornece informação pontual e fiável para a tomada de decisões da gestão (BANCO MUNDIAL, 2004).

Algumas desvantagens também são apontadas pelo mesmo estudo do Banco Mundial:

- às vezes são considerados menos objetivos;
- mais demorados, caso haja uma participação significativa dos envolvidos;
- potencialidade para o domínio e o uso indevido por parte de alguns intervenientes, com o objetivo de maximizarem os seus próprios interesses.

Dicas

Para a realização de uma audiência pública de compartilhamento dos achados de uma avaliação e coleta de contribuições para aperfeiçoamento de um programa ou política, é importante ficar atento a algumas dicas importantes:

- analise a avaliação da política pública, tire todas as dúvidas a respeito dos achados da referida avaliação, com os técnicos que a conduziram; é importante que a gestão municipal saiba o que foi avaliado e quais os seus principais achados;

organize um roteiro a apresentação dos resultados da política, procure ser didático, utilize o modelo lógico como referência para ilustrar o desenho da política e reserve um tempo para explicar os seus principais indicadores. Foque nos indicadores de resultados e impacto, mas não deixe de destacar que os custos da política também foram monitorados e que a gestão estava atenta para fazer mais, como menos, sempre!

ainda a respeito do roteiro, é importante deixar espaço para que as pessoas tirem dúvidas acerca dos indicadores e que possam sugerir outros aspectos da política a serem avaliados ou, até para discordar dos achados. Lembre-se que se trata de um processo de prestação de contas e pedagógico, por isso, a escuta dos participantes é duplamente importante, tanto para prestar satisfação das ações realizadas, quanto para compartilhar conhecimento com os participantes;

- a divulgação dessa audiência deve ser feita com muita atenção e deve mobilizar, especialmente, os atores identificados no mapa de partes interessadas, que falamos há pouco;
- defina um local acessível e em um horário que permita a maior participação possível. Esse local pode ser um equipamento público, próximo da intervenção que está sendo avaliada, por exemplo;
- garanta o conforto dos participantes, é importante que o foco deles esteja na apresentação dos resultados, portanto, garanta que seja um local amplo, arejado, que haja água, suco e alimento para os participantes;
- a equipe responsável pela avaliação e a equipe responsável pelo programa devem estar presentes na audiência e eles devem estar à frente das apresentações, assim como devem tomar nota do que emergir do debate, na audiência. A lavratura de uma ata será o registro formal do evento e servirá como documento público a ser consultado;
- ao fim do evento, informe que as contribuições foram registradas e que a gestão permanece aberta para a comunicação. Após serem sistematizadas as contribuições, divulgue-as nos meios de comunicação do município, como página na internet da prefeitura;
- lance mão de ferramentas tecnológicas que estimulem a participação. Com a disseminação dos smartphones, atualmente, é possível que, em uma audiência pública, sejam realizadas enquetes, em tempo real, com ferramentas que estão na internet, como mentimeter.com , kahoo.it;
- com a disseminação das videoconferências, também é possível a realização de audiências com participação presencial e virtual (híbridas); nesse caso, é importante garantir que alguém da organização cuidará da moderação no bate-papo do evento, assim como deve haver alguém cuidando das questões, como: conexão, áudio e vídeo do evento. Há várias plataformas que podem ser utilizadas para isso, como: Zoom, Google Meet, Teams da Microsoft etc. Um ponto positivo do uso de videoconferência é que o evento pode ser gravado e ser consultado, a qualquer momento.

Conclusões Finais

Vivemos em uma sociedade cada mais conectada e atenta às ações da administração pública. É tempo de contarmos com participação da sociedade na gestão, em função do princípio republicano da transparência, mas, também, porque há muita sinergia a ser aproveitada entre a gestão municipal e seus munícipes.

Aproveite as novas tecnologias disponíveis para aumentar a participação, assim como para obter contribuições estruturadas e mais rápidas, para o aperfeiçoamento da atuação de sua gestão.

Com esse conteúdo a respeito de avaliação, esperamos ter dado a relevância que o tema merece, especialmente por estarmos, por um lado, passando por um processo de amadurecimento da sociedade, que está cada vez interessada em acompanhar os resultados das ações governamentais; e, por outro, a administração pública brasileira e no mundo, está, cada vez mais, estimulada a aperfeiçoar sua ação.

Para a gestão pública, com suas diversas frentes de atuação e seus diversos interlocutores, aos quais precisa prestar contas, é cada vez mais importante avaliar sua atuação e refletir acerca de como aperfeiçoar seus serviços e produtos, para aumentar o bem-estar da população.

Referências

BANCO MUNDIAL. Departamento de Avaliação de Operações Grupo para o Desenvolvimento do Conhecimento, Programas e Capacidade de Avaliação (OEDKE). **Monitorização e avaliação, algumas ferramentas, métodos e abordagens**. OEDKE, 2004.

BRASIL. Tribunal de Contas da União — TCU. **5 motivos para abertura de dados na administração pública**. 2015.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex-ante**. v. 1. Brasília: Ipea, 2018.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista do Serviço Público**, v. 36., n. 1, p. 51-72, 2002.

LASSANCE, Antonio. O Que é uma Política e o Que é um Programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 27, IPEA, mar. 2021.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, [S.l.], v. 46, n. 5, p. 1.271-1.294, set./out. 2012.



2.1 Gestão Municipal de Contratos Administrativos

Módulo

1 Contratos Administrativos

Contrato é o acordo recíproco de vontades que tem como finalidade gerar obrigações recíprocas entre os contratantes. O Poder Público celebra contratos no intuito de alcançar objetivos de interesse público.

A Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, vincula as contratações realizadas pela Administração ao processo licitatório, salvo em casos específicos previstos na legislação vigente, estando atrelados aos princípios constitucionais e administrativos.

Os contratos administrativos de que trata a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado (art. 54).



Contratos administrativos

Os contratos administrativos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

O contrato administrativo possui como principais características:

- a) finalidade pública;
- b) bilateral;
- c) consensual;
- d) formal;
- e) oneroso;
- f) comutativo;
- g) personalíssimo;
- h) licitação prévia;
- i) cláusula exorbitante.

Tipos de contratos administrativos :

- i) de serviço;
- ii) de obra pública;
- iii) de fornecimento;
- iv) de concessão;
- v) de gerenciamento;
- vi) de permissão;
- vii) de convênio;
- viii) de parceria;
- ix) de alienação.



SAIBA MAIS

Saiba mais sobre o artigo Contrato Administrativo:

https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo_cury.pdf

Unidade 1: Definição e tipos de contratos administrativos



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao fim desta unidade, você conhecerá o que é o contrato administrativo, suas características, peculiaridades e os tipos possíveis.

1.1 Ato Administrativo

O Estado exerce a chamada função administrativa¹, que é submetida ao regime jurídico de direito público ou regime jurídico-administrativo.

A Administração Pública somente pode atuar com base na legalidade, ou seja, a esfera de atuação prescinde de previsão legal, sob pena de configurar em ato administrativo ilícito e gerar a nulidade.



DESTAQUE

O gestor público somente pode agir de acordo com a previsão legal, não dispondo de liberdade alguma para ultrapassar as especificações contidas na norma, sob pena de nulidade do ato, por ilegalidade.

Em decorrência da necessidade do amparo legal, o chamado **poder vinculado**², a Administração Pública não pode conceder direitos de qualquer espécie, nem criar obrigações ou impor vedações aos administrados por meio de ato administrativo.

Os atos administrativos devem ser imparciais, inibindo quaisquer privilégios, interesses e discriminações, e deverão assegurar a defesa do interesse público sobre o privado. Além disso, a atuação administrativa deve ser ética, leal e séria.

1_ As funções estatais (administrativa, legislativa e jurisdicional) consistem no exercício do poder político (uno, indivisível e indelegável) que lhes cabe, mas, quando necessário, podem desenvolver as atividades atípicas, desde que autorizada pela Constituição Federal. A função administrativa pode ser entendida como “aquela exercida pelo Estado ou por seus delegados, subjacentemente à ordem constitucional e legal, sob regime de direito público com vistas a alcançar os fins colimados pela ordem jurídica” (MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo V. Coimbra: Coimbra Editora, 1997)

2_ Poder vinculado – é aquele em que o administrador se encontra totalmente preso ao enunciado da lei, não existindo espaço para juízo de valores, de conveniência e oportunidade. Será poder vinculado sempre que estiver diante de uma situação que comporte uma solução única anteriormente prevista por lei.



DESTAQUE

Não esqueça que, enquanto administrados, podemos fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, ao passo que a Administração só pode fazer o que a lei determina.

Os atos praticados pela Administração devem, ainda, ser amplamente divulgados, tendo estreita relação com o princípio democrático, possibilitando o exercício do **controle social** sobre todos os atos públicos.

O controle social pela sociedade manifesta-se por iniciativas individuais dos cidadãos, pela participação em audiências públicas e por meio de órgãos colegiados, tais como os conselhos gestores de políticas públicas, criados para a fiscalização e acompanhamento de transferências financeiras da União para os Estados e Municípios. São tipos de contratos administrativos:

CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

É direito e dever dos cidadãos controlar a Administração Pública.

São vários os instrumentos disponíveis, desde a impugnação de editais e denúncia a órgãos estatais de controle interno e externo (**artigo 113 da Lei nº 8.666/1993**), até a participação em audiências e consultas públicas, passando por reclamações e solicitação de informações nas Ouvidorias dos órgãos e entidades públicas.

A Lei de Acesso à Informação (**Lei nº 12.527/2011**) também é um instrumento que auxilia o cidadão a exercer a cidadania.



Controle Social da Administração Pública

E, por fim, os atos administrativos devem ser céleres e eficientes no atendimento das finalidades públicas elencadas no ordenamento jurídico, estando relacionados à qualidade do serviço público prestado, zelando pela boa administração na gestão de seus atos.



DESTAQUE

Eficiente é a atuação que promove os fins do processo de modo satisfatório em termos quantitativos, qualitativos e probabilísticos.

1.2 Características dos Contratos Administrativos

Os contratos administrativos possuem como principais características:

a) Finalidade pública

Os contratos administrativos buscam atender ao interesse coletivo, atrelada aos principais princípios constitucionais, como a legalidade e a impessoalidade.

b) Bilateral

Os contratos administrativos também envolvem duas ou mais partes.

c) Consensual

Consubstanciados em acordo de vontades.

d) Formal

Devem seguir os requisitos e a forma prevista em lei (arts. 60 a 62 da Lei 8.666/1993).

e) Oneroso

Há respectiva remuneração relativa à contraprestação do objeto do contrato.

f) Comutativo

Estabelece proporcionalidade entre os direitos e deveres dos contratantes.

g) Personalíssimo

Consiste na exigência da execução do objeto ser pelo próprio contratado (Intuitu personae).

h) Licitação prévia

A regra para a formalização de contratos administrativos é que eles sejam precedidos de licitação, salvo exceções taxativas dos casos em que a licitação é dispensada, dispensável ou inexigível.

i) Cláusula exorbitante

Cláusulas são estipuladas pela Administração Pública, não podem ser modificadas de forma unilateral.

1.3 Tipos dos Contratos Administrativos

- i) de obra pública:** ajuste contratual que tem por objeto uma construção, reforma ou uma ampliação de um imóvel destinado ao público ou ao serviço público. Essa modalidade admite duas espécies de regimes de execução, a empreitada e a tarefa;
- ii) de serviço:** ajuste que tem por objeto uma atividade prestada à Administração, para atendimento de suas necessidades ou de seus administrados;
- iii) de fornecimento:** ajuste pelo qual a Administração adquire bens e coisas móveis necessários à manutenção de seus serviços e realização de obras;
- iv) de concessão:** ajustes nos quais a Administração Pública concede a terceiros a realização de determinadas atividades. Esta espécie divide-se em três modalidades: concessão de serviço público, concessão de obra pública, e concessão de uso de bem público, para que o explore por sua conta e risco, pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais;
- v) de gerenciamento:** celebrado pelo Poder Público com órgãos e entidades da Administração direta, indireta e entidades privadas qualificadas como organizações sociais, para lhes ampliar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira ou para lhes prestar variados auxílios e lhes fixar metas de desempenho na realização de atividades e compromissos que descentralizam as atividades do Estado;
- vi) de permissão:** conceitualmente definido pela Lei Federal n. 8.987/95, destaca-se pelos atributos da unilateralidade, discricionariedade e precariedade, mediante licitação, da prestação de serviços públicos;
- vii) de convênios e consórcios públicos:** termos celebrados por entidades públicas de diversas esferas do Poder Público, podendo haver a participação de entes privados, para o alcance dos objetivos comuns. Os partícipes têm interesses comuns e coincidentes. Os convênios são estabelecidos entre as entidades estatais, visando a realização de objetivos de interesse comum dos partícipes³;

³ A Lei nº 8.666/1993 – Lei das Licitações, estabelece no artigo 116, que se aplicam, no couber, as suas regras para a celebração de convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública.

viii) termo de parceria: instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, para o fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no artigo 1º da Lei nº 9.637/1998⁴;

ix) contrato de alienação: a Administração Pública transfere o domínio de bens móveis ou imóveis de sua propriedade para terceiros, por meio de um contrato administrativo⁵.

4_ As organizações sociais são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei. (art. 1º da Lei nº 9.637/1998).

5_ Em regra, a alienação de bens imóveis precisa de autorização legislativa, de licitação na modalidade concorrência e de avaliação prévia, sendo que os casos que não precisam cumprir tais requisitos estão elencados no art. 17, inciso I, da Lei nº 8.666/1993. Para bens móveis, é necessário avaliação prévia e realização de licitação, sendo que as exceções para tais procedimentos estão no art. 17, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

Referências

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2002

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo V. Coimbra: Coimbra Editora, 1997

FERNANDES, Marcos Antonio. **Manual para Prefeitos e Vereadores**, 2ª ed. Quartier Latin, 2010.

Direito Público em Evolução: estudos em homenagem a professora Odete Medauar/ Coordenadores Fernando Dias Menezes de Almeida, Floriano de Azevedo Marques Neto, Luis Felipe Hadlich Miguel, Vitor Rhein Schirato – Belo Horizonte, Forum 2013

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**
(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

BRASIL. **Lei 8.666 de 21/06/1993** – lei que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública
(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm)

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos: teoria e prática**. Forense. 7ª edição. São Paulo: 2018.

BRASIL. **Lei 9.784, de 29/01/1999** – Lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal
(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm)

BRASIL. **Lei 9.637, de 15/05/1998** – Lei que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais.
(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm)

BRASIL. **Lei 8.987, de 13/02/1995** – lei que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos
(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm)

BRASIL. **Lei 12.527 de 18/11/2011** – Lei de Acesso à Informação
(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)

Site **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/obras-paralisadas-no-pais-causas-e-solucoes.htm>

TCU – Acórdão 1079/2019 Plenário

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1119620181.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=bcb54c40-f42b-11e9-b15e-f383e475037a>

Entrevista concedida a Record o presidente da **Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC)**, José Carlos Martins

<https://cbic.org.br/falta-de-gestao-e-de-responsabilizacao-sao-os-maiores-motivos-das-obras-paradas-no-pais-diz-cbic-em-live-da-recordtv/>

Unidade 2: Princípios Atrelados ao Contrato Administrativo



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você conhecerá os princípios constitucionais e administrativos aos quais vinculam o contrato administrativo.

A seguir, a professora Camila Murta apresenta os princípios constitucionais, os princípios da Administração Pública e os princípios implícitos adstritos à Administração Pública. Veja o vídeo a seguir.



VÍDEO

Vídeo 1 – [Princípios da Constituição](#)



[Transcrição do áudio na página 688](#)

2.1 Os Princípios Constitucionais

Os princípios são normas dotadas de positividade, que determinam condutas obrigatórias impedindo a adoção de comportamento com eles incompatível. Servem para orientar a correta interpretação das normas isoladas, indicar, entre as interpretações possíveis diante do caso concreto, qual deve ser obrigatoriamente adotada pelo aplicador da norma, em face dos valores consagrados pelo sistema jurídico.

A Constituição Federal, em seu artigo 37, explicitou os princípios constitucionais da Administração Pública, que servem como guia na atuação dos entes públicos e auxiliam na construção de leis e jurisprudências.

Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Princípios Constitucionais

Legalidade	<ul style="list-style-type: none"> • Na atividade particular (lato sensu) → Fazer tudo o que a lei não proíba. • Na Administração Pública (strictu sensu) → fazer apenas o que a lei manda e autoriza.
Impessoalidade (finalidade)	<ul style="list-style-type: none"> • Agir visando fins Públicos/coletivos. • Proibição de promoção pessoal ou de sigla partidária.
Moralidade	<ul style="list-style-type: none"> • O dever do administrador não é apenas cumprir a lei formalmente, mas substancialmente, procurando sempre o melhor resultado para administração. • Nem tudo o que é moral é legal.
Publicidade	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir a transparência do ato administrativo. • Publicar (D.O.U.) e Tornar Público (acessível a todos). • Não é elemento formador do ato, nem condição de validade, mas requisito de sua eficácia e moralidade. • Exceções: relacionados com a segurança e intimidade.
Eficiência	<ul style="list-style-type: none"> • Obtenção do melhor resultado com o uso racional dos meios. • Controle de resultados. • Estágio probatório e Avaliações de Desempenho.

A Carta Magna determinou que os entes públicos de todas as esferas devem estar subordinados aos princípios constitucionais (caput, art. 37) e que as compras e vendas realizadas por esses entes públicos devem seguir o processo de licitação (inc. XXI, art. 37), que, por sua vez, foi regulamentado pela Lei nº 8.666, de 21/06/1993.

Conheça um pouco mais sobre os Princípios Constitucionais, o Limpe, com a professora Camila Murta.



VÍDEO

Vídeo 2 - [Limpe](#)



[Transcrição do áudio na página 689](#)

2.2 Os Princípios da Administração Pública

O art. 3º da Lei nº 8.666/1993 estabelece, por sua vez, que a licitação se destina a garantir a observância do **princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável**.

Para garantir o alcance desses objetivos, a Lei de Licitações estabelece uma série de mecanismos; assim o faz quando elenca como princípios básicos que vão reger o certame: **a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a igualdade, a publicidade, da probidade administrativa, a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo**.

Conheça um pouco mais sobre a finalidade do artigo 3º da Lei nº 8.666, com a professora Camila Murta.



VÍDEO

Vídeo 3 – [Finalidade do art. 3º da Lei nº 8.666](#)



[Transcrição do áudio na página 691](#)

Uma das possibilidades de classificação dos **princípios** é de acordo com sua previsão legal. Aqueles previstos expressamente no texto constitucional são chamados de **princípios explícitos**. Já os **implícitos** podem estar contidos em leis infraconstitucionais, que estão numa posição hierarquicamente inferior à CF/1988. Também podem ser decorrência de outros princípios constitucionais ou do próprio Estado Democrático de Direito. É o caso, por exemplo, dos princípios da segurança e boa-fé.



DESTAQUE

Dessa forma, violar um princípio explícito é inconstitucional, enquanto contrariar um princípio implícito é ilegalidade.

Conheça um pouco mais sobre os princípios implícitos, com a professora Camila Murta.



VÍDEO

Vídeo 4 – [Princípios implícitos](#)



[Transcrição do áudio na página 692](#)

Os princípios explícitos, como já vimos, estão no artigo 37 da CF. E os implícitos encontrados na Lei nº 9.784/1999 e no artigo 2º da Lei nº 8.666/1993, a exemplo, são: supremacia do interesse público; indisponibilidade do interesse público; razoabilidade; proporcionalidade; autotutela; finalidade; motivação; moralidade; segurança jurídica; boa-fé etc.



Direito Administrativo: Princípios Gerais

Diante de tais princípios, o que a sociedade espera da gestão municipal é uma maior qualidade e eficiência dos serviços públicos, a fim de tornar a convivência entre a Administração Pública e os administrados harmoniosa e satisfatória. Destarte, de que a finalidade precípua do Estado é a satisfação do bem comum.



SAIBA MAIS

Os princípios da Administração Pública no sistema jurídico brasileiro – Por Equipe mbito Jurídico em 1 de janeiro de 2012
<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/os-principios-da-administracao-publica-no-sistema-juridico-brasileiro/amp/>

Referências

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2002

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo V. Coimbra: Coimbra Editora, 1997

FERNANDES, Marcos Antonio. **Manual para Prefeitos e Vereadores**, 2ª ed. Quartier Latin, 2010.

Direito Público em Evolução: estudos em homenagem a professora Odete Medauar/ Coordenadores Fernando Dias Menezes de Almeida, Floriano de Azevedo Marques Neto, Luis Felipe Hadlich Miguel, Vitor Rhein Schirato – Belo Horizonte, Forum 2013

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**
(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

BRASIL. **Lei 8.666 de 21/06/1993** – lei que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública
(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm)

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos: teoria e prática**. Forense. 7ª edição. São Paulo: 2018.

BRASIL. **Lei 9.784, de 29/01/1999** – Lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal
(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm)

BRASIL. **Lei 9.637, de 15/05/1998** – Lei que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais.
(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm)

BRASIL. **Lei 8.987, de 13/02/1995** – lei que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos
(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm)

BRASIL. **Lei 12.527 de 18/11/2011** – Lei de Acesso à Informação
(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)

Site **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/obras-paralisadas-no-pais-causas-e-solucoes.htm>

TCU – Acórdão 1079/2019 Plenário

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1119620181.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=bcb54c40-f42b-11e9-b15e-f383e475037a>

Entrevista concedida a Record o presidente da **Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC)**, José Carlos Martins

<https://cbic.org.br/falta-de-gestao-e-de-responsabilizacao-sao-os-maiores-motivos-das-obras-paradas-no-pais-diz-cbic-em-live-da-recordtv/>

Unidade 3: Cláusulas do Contrato Administrativo



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao fim desta unidade, você conhecerá as cláusulas obrigatórias e exorbitantes necessárias ao contrato administrativo.

3.1 Sistema Gerencial

A Constituição Federal de 1988 ao disciplinar a Administração Pública dispôs sobre os servidores públicos nos artigos 39, 40 e 41 e estabeleceu regras gerais nos artigos 37 e 38.

A Reforma Administrativa pautada nos **princípios basilares da supremacia do interesse público e a indisponibilidade do interesse público** impuseram a transformação de um sistema de Administração Pública burocrática para um **sistema gerencial**, apresentando como características: privilegiar a população, os direitos públicos e a obtenção de resultados, outorgando aos agentes públicos confiança, porém sob controle legal e responsabilização.

Uma vez realizado o processo licitatório, obtendo a proposta mais vantajosa, tem-se a empresa declarada vencedora, a homologação da licitação, a adjudicação do objeto, e a convocação desta para assinar o contrato administrativo com a Administração Pública, o qual será regulado pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, devendo estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, com a definição dos direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam. (art. 54 da Lei nº 8.666/1993).



Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

Observa-se que os contratos derivados da Lei de Licitações, firmados entre o ente público e particular, regulam-se de forma distintas dos contratos firmados entre particulares, pois, nos contratos em que a Administração Pública é parte, faz-se presente o **princípio da supremacia do interesse público ao privado**, o que gera certos benefícios ou prerrogativas ao ente estatal.

O referido princípio está consignado na **Lei nº 9.784/1999**⁶, no caput⁷ do art. 2º.



Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

- I – atuação conforme a lei e o Direito;*
- II – atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;*
- III – objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;*
- IV – atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;*
- V – divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;*
- VI – adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;*
- VII – indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;*
- VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;*
- IX – adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;*
- X – garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;*
- XI – proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;*
- XII – impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;*
- XIII – interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.*

6_ Lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

7_ Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO	
Princípio da Supremacia do Interesse Público	Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público
<p>Existência de prerrogativas de poderes especiais da administração pública dos quais deorre a denominada verticalidade nas relações administrativas.</p> <p>Ex: Desapropriação. Havendo conflito entre interesse público e privado aquele prevalece.</p>	<p>Restrições legais impostas à Administração Pública.</p> <p>Ex: Licitação, Concurso Público.</p>

A indisponibilidade do interesse público lastreia-se na titularidade da coletividade exercida pelo Estado e, como tal, tem o dever de preservá-lo como pressuposto lógico do convívio social.

Por força desse princípio, existindo conflito entre interesse público e particular, deverá prevalecer o interesse do Estado; todavia, a Administração deve seguir estritamente a lei, evitando qualquer tipo de abusos e confrontos com outros princípios constitucionais e garantias fundamentais.



DESTAQUE

A finalidade, pois, do contrato administrativo é atingir o interesse público de maneira eficiente e que atenda as demandas da sociedade.

A mentalidade dos gestores públicos, concomitantemente, com o usuário deve pautar na evolução da Administração Pública burocrática para a Administração Pública gerencial, movida pela interação entre sociedade e Estado.

3.2 Cláusulas Obrigatórias e Exorbitantes

A Lei de Licitações e Contratos, por sua vez, traz o conceito de contratos administrativos (art. 2º): **“contrato é todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas”**. É, pois, a relação jurídica entre a Administração e o particular.

Nos contratos administrativos, observa-se a fixação do objeto, das obrigações, dos direitos, das garantias e outras disposições necessárias, contendo cláusulas obrigatórias e de cláusulas exorbitantes⁸.

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 27ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2002

As **cláusulas obrigatórias**, também conhecidas como necessárias ou essenciais, são aquelas que precisam constar nos contratos administrativos sob pena de nulidade, como objeto, preço, prazos e responsabilidades, conforme dispõe o art. 55 da Lei nº 8.666/93, na íntegra, abaixo:



Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

- I – o objeto e seus elementos característicos;*
- II – o regime de execução ou a forma de fornecimento;*
- III – o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;*
- IV – os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;*
- V – o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;*
- VI – as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;*
- VII – os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;*
- VIII – os casos de rescisão;*
- IX – o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;*
- X – as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;*
- XI – a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;*
- XII – a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;*
- XIII – a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.*

§ 1º (VETADO)

§ 2º Nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 6º do art. 32 desta Lei.

§ 3º No ato da liquidação da despesa, os serviços de contabilidade comunicarão, aos órgãos incumbidos da arrecadação e fiscalização de tributos da União, Estado ou Município, as características e os valores pagos, segundo o disposto no [art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964](#).

No tocante às cláusulas **exorbitantes**, consideradas prerrogativas concedidas à Administração Pública por atuarem com supremacia em prol do interesse público, sendo caracterizadas pelo regime predominante do direito público, a aplicação supletiva das normas de direito privado e o desequilíbrio contratual em favor da Administração.

São cláusulas exorbitantes: a alteração unilateral, rescisão unilateral, fiscalização, aplicação de penalidades, anulação, retomada do objeto, restrições ao uso do princípio da exceptio non adimpleti contractus (exceção do contrato não cumprido).



As cláusulas exorbitantes são aquelas exclusivas da Administração Pública, prevendo alterações unilateral do contrato, rescisão, fiscalização e aplicação de sanção, dispostas no art. 58 da Lei 8.666/1993, veja-se:



Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

- I – modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;*
- II – rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;*



III – fiscalizar-lhes a execução;

IV – aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V – nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

§ 1º As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.

§ 2º Na hipótese do inciso I deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.

Corroboram o doutrinador Oliveira ao explicar que contratos administrativos são:

Ajustes celebrados entre a Administração Pública e o particular, regidos predominantemente pelo direito público, para execução de atividades de interesse público. É natural, aqui, a presença de cláusulas exorbitantes (art. 58. da Lei 8.666/93) que conferem superioridade à Administração em detrimento do particular⁹.

Tais cláusulas garantem a atuação mais vantajosa em favor da Administração Pública, só podendo ser executadas por ela de forma unilateral, conforme previsto no artigo 65 da Lei 8.666/93.



É dispensável o "termo de contrato" e facultada à substituição prevista no art. 62 da Lei nº 8.666/1993, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

⁹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e Contratos Administrativos: teoria e prática. Forense. 7ª edição. São Paulo: 2018.

Referências

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2002

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo V. Coimbra: Coimbra Editora, 1997

FERNANDES, Marcos Antonio. **Manual para Prefeitos e Vereadores**, 2ª ed. Quartier Latin, 2010.

Direito Público em Evolução: estudos em homenagem a professora Odete Medauar/ Coordenadores Fernando Dias Menezes de Almeida, Floriano de Azevedo Marques Neto, Luis Felipe Hadlich Miguel, Vitor Rhein Schirato – Belo Horizonte, Forum 2013

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**
(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

BRASIL. **Lei 8.666 de 21/06/1993** – lei que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública
(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm)

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos: teoria e prática**. Forense. 7ª edição. São Paulo: 2018.

BRASIL. **Lei 9.784, de 29/01/1999** – Lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal
(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm)

BRASIL. **Lei 9.637, de 15/05/1998** – Lei que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais.
(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm)

BRASIL. **Lei 8.987, de 13/02/1995** – lei que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos
(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm)

BRASIL. **Lei 12.527 de 18/11/2011** – Lei de Acesso à Informação
(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm)

Site **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**
<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/obras-paralisadas-no-pais-causas-e-solucoes.htm>

TCU – Acórdão 1079/2019 Plenário

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1119620181.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=bcb54c40-f42b-11e9-b15e-f383e475037a>

Entrevista concedida a Record o presidente da **Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC)**, José Carlos Martins

<https://cbic.org.br/falta-de-gestao-e-de-responsabilizacao-sao-os-maiores-motivos-das-obras-paradas-no-pais-diz-cbic-em-live-da-recordtv/>

Unidade 4: Controle na Administração Pública



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao fim desta unidade, você conhecerá os controles exercidos no âmbito da Administração Pública.

4.1 Tipos de Controle dos Atos Administrativos

O controle administrativo deriva do poder-dever de fiscalização e revisão da atuação administrativa para garantir a conformação com o ordenamento jurídico e com a boa administração. Portanto, o controle vai além da legalidade e legitimidade, alcançando, inclusive, aspectos de eficiência, eficácia e efetividade.

Assim, o controle administrativo é exercido pelo Poder Executivo, pelos órgãos administrativos do Legislativo e do Judiciário com a finalidade de confirmar, rever ou alterar atos internos, observando os aspectos de legalidade ou de conveniência administrativa. Havendo irregularidades ou inconveniências na conduta administrativa, essas devem ser invalidadas ou revogadas.

O controle administrativo dos atos da Administração divide-se em:

Pela amplitude (hierárquico e finalístico)

O **controle hierárquico** é aquele realizado em função da hierarquia e escalonamento existentes na Administração Pública. Já o **controle finalístico** é exercido pela Administração Pública Direta sobre as entidades da Administração Pública Indireta.

Pelo momento do controle (preventivo, concomitante e posterior)

O **controle preventivo** antecede a conclusão do ato, a exemplo, temos a análise jurídica e pedidos de autorização. O **controle concomitante** é exercido durante a realização do ato, a exemplo da fiscalização de um contrato em andamento. E o controle a posteriori é realizado após a conclusão do ato, visando convalidar ou declarar a nulidade do ato (ex.: homologação de licitação, recursos).

Pela natureza (legalidade e mérito)

O controle de **legalidade** pode ser exercido tanto pela Administração, quanto pelo Judiciário; o controle de **mérito só** pode ser exercido pela Administração, quanto à oportunidade e conveniência dos seus atos.

Por origem (interno, externo e popular/social)

O **controle interno** é o controle realizado pela própria Administração dentro do próprio poder que praticou o ato, a exemplo temos as auditorias internas.

O **controle externo** pode ser dividido entre controle legislativo direto, legislativo indireto e judicial. O controle externo é aquele exercido por poder distinto do que praticou o ato.

- a) O **controle legislativo** direto é aquele realizado diretamente pelos parlamentares (Congresso Nacional ou suas Casas Legislativas). O **controle legislativo indireto**, por sua vez, é aquele realizado pelos Tribunais de Contas, órgãos auxiliares do Legislativo, com a missão de realizar a fiscalização contábil, financeira, operacional, orçamentária e patrimonial (artigo 70 e ss. da Constituição Federal).

O controle legislativo abrange aspectos de legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade, podendo adentrar tanto no aspecto de legalidade quanto no próprio mérito do ato administrativo, sua oportunidade e conveniência.

- b) O **controle judicial** é realizado pelos membros do Poder Judiciário, quando provocado por meio de ação judicial. Como exemplo, temos: **mandado de segurança**, garantido no art. 5º, LXIX, da CF, que visa à proteção de direito líquido e certo, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público; **ação popular** anunciada no art. LXXIII da CF/1988 que visa à proteção do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente sendo qualquer cidadão parte legítima para propor. O objetivo principal é anular atos lesivos ao bem público; **ação civil pública**, que é o instrumento judicial que visa à repressão ou impedimento de lesão a interesses difusos e coletivos, relativos à proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, do consumidor, podendo ser ajuizada pelo Ministério Público, União, os Estados, o DF e os Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, além de associações que atendam aos requisitos da lei. Admite-se concessão de medida liminar na ação civil pública.

O **controle popular/social** manifesta-se por iniciativas individuais dos cidadãos, pela participação em audiências públicas e por meio de órgãos colegiados, tais como os conselhos gestores de políticas públicas e por questionamentos em processos licitatórios.

Assim como é fundamental o desenvolvimento da cultura da transparência dentro da Administração Pública, é necessário que a sociedade tome conhecimento do seu direito de acesso à informação e saiba como usá-la para acompanhar as ações governamentais.

Utilizando as informações públicas de maneira eficiente, o cidadão amplia suas possibilidades de participar do debate público e da gestão do Estado. Entre outras possibilidades, o cidadão pode verificar onde e como está sendo aplicado o dinheiro dos seus impostos, podendo ajudar a decidir os gastos futuros, colaborando com o orçamento participativo, e até detectando má aplicação e desvios.

Portanto, o controle administrativo é exercido pela própria Administração, por meio da autotutela, do controle interno, da fiscalização hierárquica ou de recursos administrativos.



SAIBA MAIS

O **princípio da autotutela** estabelece que a Administração Pública possui o poder de controlar os próprios atos, anulando-os quando ilegais ou revogando-os quando inconvenientes ou inoportunos. Assim, a Administração não precisa recorrer ao Poder Judiciário para corrigir os seus atos, podendo fazê-lo diretamente.

Esse princípio possui previsão em duas **Súmulas do STF: a 346**, que estabelece que “A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”, e a **Súmula 473**, que dispõe que “A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

Consta ainda, previsão no **art. 53 da Lei 9.784/99**: “A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos”.

Assim, o princípio da autotutela consiste na fiscalização exercida pela Administração direta e indireta do Poder Executivo, pelos Poderes Legislativos e Judiciário, pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas sobre seus próprios atos, com o objetivo de verificar a regularidade dos atos praticados e apoiar o controle externo, nos termos do inciso IV do artigo 74, da Constituição Federal.

Convém lembrar que a Constituição Federal prevê no seu artigo 74:



Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;*
- II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;*



III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

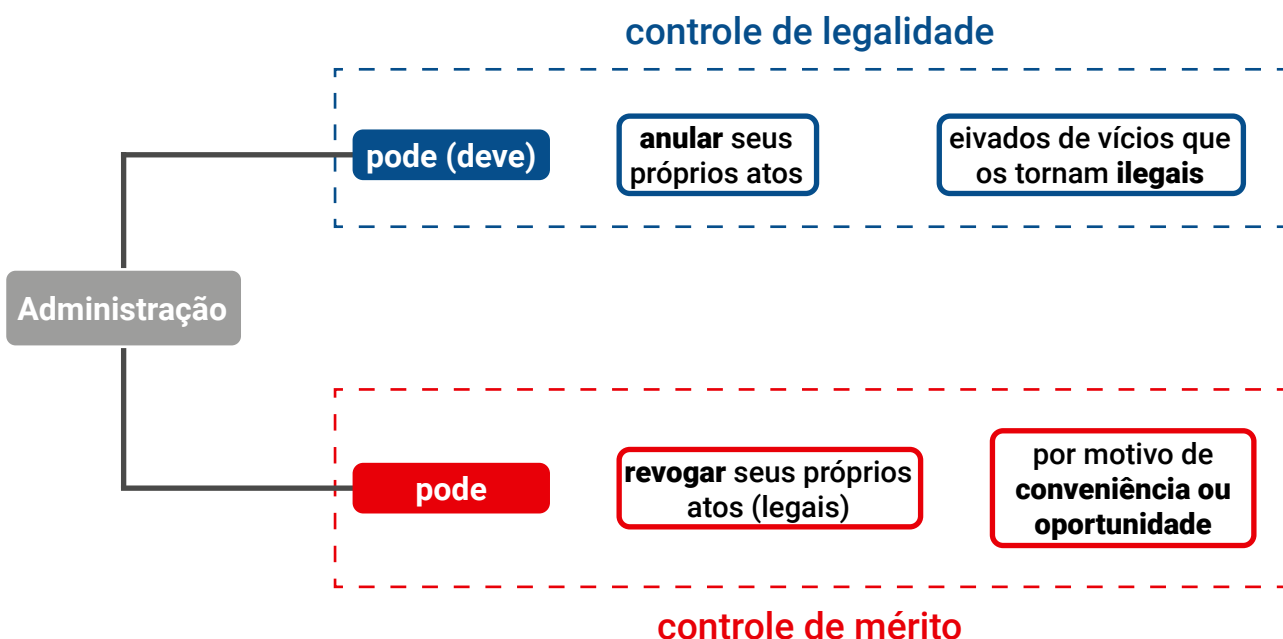
IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Considerando que, após formalizado o contrato administrativo, compete à contratada a execução do objeto, nos termos previstos no edital e no contrato, tendo a Administração Pública o poder-dever de fiscalizar a execução contratual, através de um agente designado.

Essa fiscalização se insere na seara do controle interno do Executivo, não como uma faculdade e, sim como uma obrigação, devendo fiscalizar seus próprios atos, sem necessidade de motivação externa, podendo rever seus atos de ofício ou por provocação. Ademais, permite revisitar a legalidade e o mérito administrativo, conferindo, ainda, o direito de: modificar ou rescindir unilateralmente o contrato; aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do contrato; bem como fiscalizar a execução contratual.



O poder de **autotutela dos contratos administrativos** está previsto no artigo 58 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, destacando a fiscalização da execução contratual e aplicação de sanções.

Os contratos administrativos devem ser geridos e fiscalizados a fim de garantir a eficiência administrativa na consecução do interesse público e a garantia de que os bens e serviços serão executados na quantidade e qualidade contratados.



DESTAQUE

Portanto, a fiscalização é um dos instrumentos para salvaguardar o interesse público, evitando prejuízos, desperdícios, atrasos, falhas ou até danos à sociedade por uma má prestação de um serviço público, em decorrência da execução contratual do particular.



SAIBA MAIS

Artigo: O TCU e os Controles Estatal e Social da Administração Pública – Jair Lima Santos – Revista TCU, Brasília V. 33 N 94, out/dez 2002.
<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/767>

4.2 Princípio da Eficiência

Importante destacar que o **princípio da eficiência** está atrelado a boa gestão, atuando com presteza e racionalidade, orientando os gestores a agir com maior eficácia na elaboração das ações e no atendimento dos anseios da sociedade.

A medição de desempenho, metas e avaliação dos serviços pelos usuários são exemplos de aplicação do princípio da eficiência e está consagrada na Constituição Federal.



Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)



§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública.

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.



2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

Com a inserção da eficiência na Constituição Federal, o cidadão passa a ter o direito de questionar a qualidade das obras e atividades públicas, exercidas diretamente pelo Estado ou por entes terceirizados.



DESTAQUE

O princípio da eficiência possui o condão de gerar mudanças no comportamento funcional da Administração, estando relacionada tanto à otimização dos meios quanto à qualidade do agir final.

O administrador público, em decorrência da eficiência na gestão, está compelido a agir tendo como parâmetro o melhor resultado e estando atrelado ao princípio da proporcionalidade, o qual estará sujeito à aferição do controle jurisdicional.

Nessa ótica, boa parte dos princípios e regras utilizados para exigir eficiência dos particulares em prestações de serviços podem ser aplicados ao Estado e o Judiciário tem o dever pelo direito de todos que a ele forem para cobrar boa qualidade.

Não é suficiente usar com economia, zelo e dedicação os bens e os recursos públicos, mas também se faz necessária a produção de eficácia, ou seja, comprometimento político e institucional com um planejamento competente, ocasionando a obtenção de resultados sociais aspirados pela sociedade, oferecendo serviços de interesse social compatíveis com suas necessidades em extensão, qualidade e custos.



Eficiência x Eficácia



SAIBA MAIS

Saiba mais sobre o Princípio da Eficiência

GABARDO, Emerson. Princípio da eficiência. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/principio-da-eficiencia>

Referências

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2002

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo V. Coimbra: Coimbra Editora, 1997

FERNANDES, Marcos Antonio. **Manual para Prefeitos e Vereadores**, 2ª ed. Quartier Latin, 2010.

Direito Público em Evolução: estudos em homenagem a professora Odete Medauar/ Coordenadores Fernando Dias Menezes de Almeida, Floriano de Azevedo Marques Neto, Luis Felipe Hadlich Miguel, Vitor Rhein Schirato – Belo Horizonte, Forum 2013

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**
(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

BRASIL. **Lei 8.666 de 21/06/1993** – lei que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública
(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm)

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos: teoria e prática**. Forense. 7ª edição. São Paulo: 2018.

BRASIL. **Lei 9.784, de 29/01/1999** – Lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal
(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm)

BRASIL. **Lei 9.637, de 15/05/1998** – Lei que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais.
(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm)

BRASIL. **Lei 8.987, de 13/02/1995** – lei que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos
(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm)

BRASIL. **Lei 12.527 de 18/11/2011** – Lei de Acesso à Informação
(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)

Site **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/obras-paralisadas-no-pais-causas-e-solucoes.htm>

TCU – Acórdão 1079/2019 Plenário

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1119620181.PROC/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=bcb54c40-f42b-11e9-b15e-f383e475037a>

Entrevista concedida a Record o presidente da **Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC)**, José Carlos Martins

<https://cbic.org.br/falta-de-gestao-e-de-responsabilizacao-sao-os-maiores-motivos-das-obras-paradas-no-pais-diz-cbic-em-live-da-recordtv/>

Unidade 5: Realidade das Execuções de Obras Públicas no Brasil



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao fim desta unidade, você conhecerá a importância do correto planejamento da demanda e da elaboração dos projetos.

5.1 Das Obras Públicas

O **Tribunal de Contas da União (TCU)**, em auditoria operacional realizada em 2019, analisou mais de 30 mil **obras públicas financiadas com recursos federais**, constatando que mais de 30% estavam paralisadas ou inacabadas. O que corresponde a quase 20% do investimento previsto. As principais causas apontadas foram: contratação com base em projeto básico deficiente; insuficiência de recursos financeiros de contrapartida; e dificuldade de gestão dos recursos recebidos.

Por isso, os ministros do TCU recomendaram ao Ministério da Economia que, em conjunto com os demais ministérios que gerenciam recursos destinados a obras públicas, adote providências para promover maior interação e compartilhamento de informações. Além disso, foi recomendada a criação do Cadastro Geral de Obras Públicas, integrando as bases de informação com vistas a garantir maior transparência e confiabilidade das informações.

Restou consignado no Acórdão 1079/2019 Plenário ([TC 011.196/2018-1](#)) de 15/05/2019 a recomendação ao Ministério da Economia que adote providências com vistas a:



SAIBA MAIS

9.1.1. promover maior interação entre os diversos ministérios com vistas a compartilhar os aspectos positivos de cada um dos respectivos sistemas de informação de obras e buscar uma convergência metodológica e operacional, considerando os seguintes aspectos principais:

9.1.1.1. otimização do uso de recursos;

9.1.1.2. integração com os respectivos processos de trabalho, de modo a garantir maior tempestividade, confiabilidade e qualidade das informações;

9.1.1.3. integração futura das bases de informação, favorecendo a constituição do Cadastro Geral de Obras Públicas;

9.1.1.4. ampliação da transparência com a possibilidade de comparação entre diversos setores;

9.1.2. fortalecer a iniciativa do novo sistema de transferências do Governo Federal e **incentivar a integração das demais modalidades de aplicação de recursos federais em obras públicas** à plataforma atualmente em desenvolvimento, de modo a ampliar o universo de obras acompanhadas nessa ferramenta e os benefícios que ela proporciona;

9.1.3. **uniformizar os critérios de classificação de obra paralisada com vistas a garantir maior transparência e confiabilidade das informações**, bem como permitir acompanhamento estatístico e comparabilidade de desempenho entre setores distintos de atuação, podendo ser utilizados os seguintes parâmetros para definição de uma obra como paralisada:

9.1.3.1. declaração pelo órgão como paralisada;

9.1.3.2. declaração da empresa executora de que não dará continuidade à obra;

9.1.3.3. ausência de apresentação de boletim de medição por período superior a 90 dias;

9.1.3.4. média de evolução física dos últimos 90 dias inferior a 10% do inicialmente previsto para o período;

9.1.4. **registrar de forma sistemática, nos sistemas de informações em uso e a serem desenvolvidos, as causas das paralisações** e outras informações úteis para classificação e gestão de risco dos empreendimentos, levando em consideração, os seguintes aspectos:

9.1.4.1. escolha de categorias de causas que possam subsidiar a gestão de riscos e a adoção de procedimentos de controle preventivo e corretivo, bem como o controle estatístico das ocorrências;

9.1.4.2. possibilidade de identificação da causa primária;

9.1.4.3. possibilidade de registro de mais de um fator causal associado à paralisação (causas secundárias);

9.1.4.4. possibilidade de detalhamento, em sistema de árvore, das especificidades da causa registrada;

9.1.4.5. ferramentas de evidenciação e validação da informação, como, por exemplo, o registro por mais de um ator interessado, com vistas a mitigar o risco de distorção das informações lançadas no sistema, em especial quando há possibilidade de conflito de interesse.

9.1.5. no tocante ao **aprimoramento dos projetos**:

9.1.5.1. registrar, nos sistemas de informação, dados específicos sobre o tipo de contratação dos projetos (melhor preço, técnica e preço, melhor técnica etc.), de modo que, futuramente, existam dados estatísticos para avaliar, com mais segurança, as eventuais

vantagens comparativas de cada modelo;

9.1.5.2. realizar estudos acerca das contratações de projetos, com os dados já disponíveis, de modo a avaliar, por meio de casos concretos, inclusive de concursos e contratações integradas, a relação entre o tipo de licitação realizada e a qualidade final do projeto entregue;

9.1.5.3. buscar fomentar a realização de concursos de projetos e/ou outros procedimentos de contratação em que a qualificação técnica do objeto seja mais bem ponderada como critério de escolha, aferindo a qualidade dos produtos entregues posteriormente;

9.1.5.4. promover iniciativas piloto que sirvam de referência para os demais órgãos quanto às contratações de projeto;

9.1.6. quanto à **capacidade institucional dos entes subnacionais:**

9.1.6.1. promover iniciativas de desenvolvimento da capacidade institucional dos entes tomadores de recursos;

9.1.6.2. incentivar a atuação de consórcios intermunicipais com a finalidade de diminuir a desigualdade técnica e profissional entre os municípios menos favorecidos;

9.1.6.3. promover estudos com vistas a aperfeiçoar a aferição da capacidade financeira do ente tomador de recursos, no momento de assinatura dos instrumentos de repasse de recursos federais;

9.1.6.4. aprimorar os mecanismos de avaliação da capacidade técnica dos tomadores de recursos, por meio do estabelecimento de critérios mais objetivos e compatíveis com a complexidade do empreendimento a ser realizado;

9.1.7. **registrar e acompanhar**, nos sistemas de informação em uso e naqueles a serem desenvolvidos, de forma detalhada, **os cronogramas de execução dos empreendimentos, de modo a aprimorar a gestão de riscos e a tomada de decisões**, levando em consideração os seguintes pontos:

9.1.7.1 possibilidade de registro de informações anteriores à execução da obra, como, por exemplo, o tempo de elaboração de projetos e o tempo de realização do processo licitatório;

9.1.7.2. manutenção do registro do cronograma originalmente aprovado, de modo a minimizar o risco de distorções decorrentes de alterações posteriores de cronograma;

9.1.7.3. possibilidade de emissão de alertas de risco associados a disparidades identificadas entre o cronograma previsto e o realizado;

9.1.7.4. possibilidade de utilização dos parâmetros de registro de cumprimento do cronograma para fins de identificação de casos de sucesso e classificação de risco em relação, por exemplo, à capacidade de execução dos tomadores de recursos ou às diversas tipologias de obra;

9.1.8. **registrar de forma sistemática e habitual, casos de sucesso e boas práticas** que possam ser replicadas com vistas à superação das limitações crônicas e à melhoria do desempenho na concepção

e entrega de obras públicas;

9.1.9. fortalecer iniciativas de compartilhamento de informações, de forma tempestiva e qualificada, entre legislativo e executivo, aprimorando os mecanismos de avaliação dos dois poderes quanto aos compromissos já assumidos para observância dos parâmetros indicados na Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial os arts. 16 e 45;
(...).

Das recomendações do TCU, extrai-se a necessidade de maior transparência, compartilhamento das informações, uniformidade dos dados, melhoria dos projetos, desenvolvimento da capacidade técnica dos agentes públicos, registro das boas práticas e monitoramento, ou seja, práticas de governança para mensurar a eficiência das obras públicas.

Em recente entrevista (set./21) concedida à Record, o presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), José Carlos Martins, afirmou que o **país tem cerca de 4.700 obras paralisadas**, parte delas ligadas às áreas de saúde, educação e mobilidade urbana.

O presidente da entidade entende que os principais motivos das paralisações envolvem má gestão dos projetos. “Projetos mal executados, falta de pagamentos nos tempos adequados, licenciamento ambiental e desapropriações.”

Diante dos dados apresentados, não se pode refutar a necessidade de uma mudança na gestão municipal. Uma gestão pautada em resultados, comprometida com o planejamento, inserindo processos de avaliação e controle, visando garantir a qualidade e a transparência de suas ações realizadas.



DESTAQUE

Na Administração Pública, os atos de gestão, como dito, devem estar respaldados pela legalidade, pela responsabilidade na execução fiscal dos recursos públicos e pela prestação de contas, as quais se manifestam através da transparência dos atos administrativos.

No vídeo a seguir, a professora Camila Murta apresenta os mecanismos de acompanhamento e gestão dos contratos administrativos. Assista ao vídeo:



VÍDEO

Vídeo 5 – [Execução dos Contratos](#)



[Transcrição do áudio na página 695](#)

Referências

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2002

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo V. Coimbra: Coimbra Editora, 1997

FERNANDES, Marcos Antonio. **Manual para Prefeitos e Vereadores**, 2ª ed. Quartier Latin, 2010.

Direito Público em Evolução: estudos em homenagem a professora Odete Medauar/ Coordenadores Fernando Dias Menezes de Almeida, Floriano de Azevedo Marques Neto, Luis Felipe Hadlich Miguel, Vitor Rhein Schirato – Belo Horizonte, Forum 2013

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**
(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

BRASIL. **Lei 8.666 de 21/06/1993** – lei que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública
(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm)

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos: teoria e prática**. Forense. 7ª edição. São Paulo: 2018.

BRASIL. **Lei 9.784, de 29/01/1999** – Lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal
(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm)

BRASIL. **Lei 9.637, de 15/05/1998** – Lei que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais.
(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm)

BRASIL. **Lei 8.987, de 13/02/1995** – lei que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos
(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm)

BRASIL. **Lei 12.527 de 18/11/2011** – Lei de Acesso à Informação
(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)

Site **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/obras-paralisadas-no-pais-causas-e-solucoes.htm>

TCU – Acórdão 1079/2019 Plenário

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1119620181.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=bcb54c40-f42b-11e9-b15e-f383e475037a>

Entrevista concedida a Record o presidente da **Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC)**, José Carlos Martins

<https://cbic.org.br/falta-de-gestao-e-de-responsabilizacao-sao-os-maiores-motivos-das-obras-paradas-no-pais-diz-cbic-em-live-da-recordtv/>

Módulo

2 Fiscais e Responsabilidades

Unidade 1: Fiscal, Gestor, Preposto e Terceiro



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao fim desta unidade, você conhecerá os agentes de fiscalização, seus perfis, as atribuições e suas responsabilidades.

À Administração Pública é conferida a obrigação legal de fiscalizar e gerenciar os contratos administrativos públicos surgindo, assim, as funções do gestor e fiscal de contratos.

Sobre o assunto, o Professor Marçal afirma:

“A administração tem o poder-dever de acompanhar atentamente a atuação do particular. O dever de promover os direitos fundamentais não se coaduna com uma atuação passiva da Administração. Se o particular não executar corretamente a prestação contratada, a Administração deverá atentar para isso de imediato. A atividade permanente de fiscalização permite à Administração detectar, de antemão, práticas irregulares ou defeituosas. Poderá verificar, antecipadamente, que o cronograma previsto não será cumprido. Enfim, a Administração poderá adotar com maior presteza as providências necessárias para resguardar os interesses fundamentais.”

Nesse contexto, a Lei nº 8.666, de 1993, no caput do seu art. 67, aduz que **a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado**. Assim, é dever do servidor público designado cumprir com as atribuições designadas para tal tarefa, fins garantir o interesse público.



Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. § 1º O representante da Administração anotará as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

Acentua-se que o mencionado artigo não estipula uma denominação para esse representante, o que é definido mediante normas infralegais pelos órgãos da Administração Pública. Em uma pesquisa rápida; em vários manuais, instruções normativas e atos normativos que disciplinam sobre o acompanhamento e fiscalização de contratos públicos, observou-se uma variedade de denominações desse representante, entre elas: fiscal de contrato, fiscal administrativo do contrato, fiscal técnico do contrato, gestor de contrato, executor de contrato, gerente de contrato.

O exercício da função de fiscalização e gestão de contratos administrativo se torna fundamental, exteriorizando uma das formas de exercício do **poder de polícia**¹⁰, externando também um dever do administrador público: nortear e instruir o contratado de forma a cumprir fielmente as tarefas e prazos conforme estabelecido, resguardando o interesse público e garantindo a supremacia do interesse público.

Assim, à gestão e à fiscalização compete controlar toda a execução contratual, o perfeito andamento do contrato, ou seja, exercer o poder de polícia. Assim, é permitido ao Poder Público supervisionar, intervir e acompanhar a execução do contrato para garantir o seu fiel cumprimento por parte do contratado.



DESTAQUE

De modo geral, o poder-dever de efetuar o controle do contrato tem a função de garantir a exatidão das atividades, orientando de maneira conveniente e impondo as contratações, o que o interesse público exigir. A Administração Pública tem o dever de agir nos momentos oportunos e não se omitir, evitando negligências quanto às irregularidades do contratado.

¹⁰ O poder de polícia é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual. A exemplo são as atividades da administração de limitar, fiscalizar e sancionar.

A definição do poder de polícia consta no art. 78 do Código Tributário Nacional: “Considera-se poder de polícia a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”.

1.1 A Gestão e a Fiscalização de Contratos Administrativos

O **processo de contratação pública** é definido como o conjunto de fases, etapas e atos estruturado de forma lógica para permitir que a Administração Pública, a partir da identificação da sua necessidade, planeje com precisão o encargo desejado e minimize seus riscos, bem como selecione, em princípio, de forma isonômica, a pessoa capaz de satisfazer a sua necessidade pela melhor relação benefício-custo.

Assim, o processo de contratação pública é estruturado em três fases distintas, mas estritamente relacionadas: **interna** (na qual se realiza o planejamento), **externa** (em que ocorre a seleção da proposta) e **contratual**.



DESTAQUE

O processo de contratação é representado por fases e etapas interligadas, para que se atinja sua finalidade com eficiência, eficácia, efetividade e economicidade, sem deixar de observar a legalidade.

Nesse sentido, é necessário contar, desde o início, com uma equipe multidisciplinar para acompanhar cada etapa dos contratos, modulada de acordo com o objeto. Assim, se o que foi definido no planejamento não atender à demanda da Administração, provavelmente a execução do contrato será falha.

O planejamento das contratações refletirá em todo desencadear do processo de contratação. Um objeto mal definido irá gerar um edital licitatório falho e o um contrato ineficaz, comprometendo toda a execução do contrato administrativo.

A fase contratual é a execução prática do que foi planejado no processo de contratação. O encargo, definido no planejamento, é licitado e imputado ao fornecedor selecionado com a adjudicação da licitação e a assinatura do termo contratual. O contrato vai ser a relação entre o encargo e a remuneração do fornecedor. Este fornecedor, que foi o licitante que disputou de forma isonômica a fase externa da contratação, assume a obrigação planejada e descrita na fase interna do processo, cumprindo fielmente a descrição do encargo, juntamente com o que ele ofertou em sua proposta.

O Tribunal de Contas da União comenta a necessidade da clareza dos termos contratuais para a fiel execução por parte do licitante. Vejamos:

O contrato a ser firmado deve estabelecer com clareza e precisão as condições para a sua execução em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam, inclusive, essa vinculação é cláusula necessária em todo contrato. Dessa forma, o contrato deve ser executado observando estritamente a proposta do licitante vencedor e todas as demais cláusulas pactuadas, nos exatos termos dos

arts. 54, §1º, 55, XI e 66 da mencionada lei. (TCU. Acórdão nº 446/2011, Plenário, rel. Min Ubiratan Aguiar.)

Assim, para uma gestão do ciclo de vida dos contratos eficiente temos cinco fases:

Fase 1 – Pré-contratação

Objetiva definir o objeto do contrato de acordo com a demanda, o que será entregue, como será a entrega, onde, quanto etc. Esses são os requisitos técnicos do que será contratado.

Fase 2 – Contratação

Realização da licitação com a negociação e formalização do contrato.

Fase 3 – Pré-execução

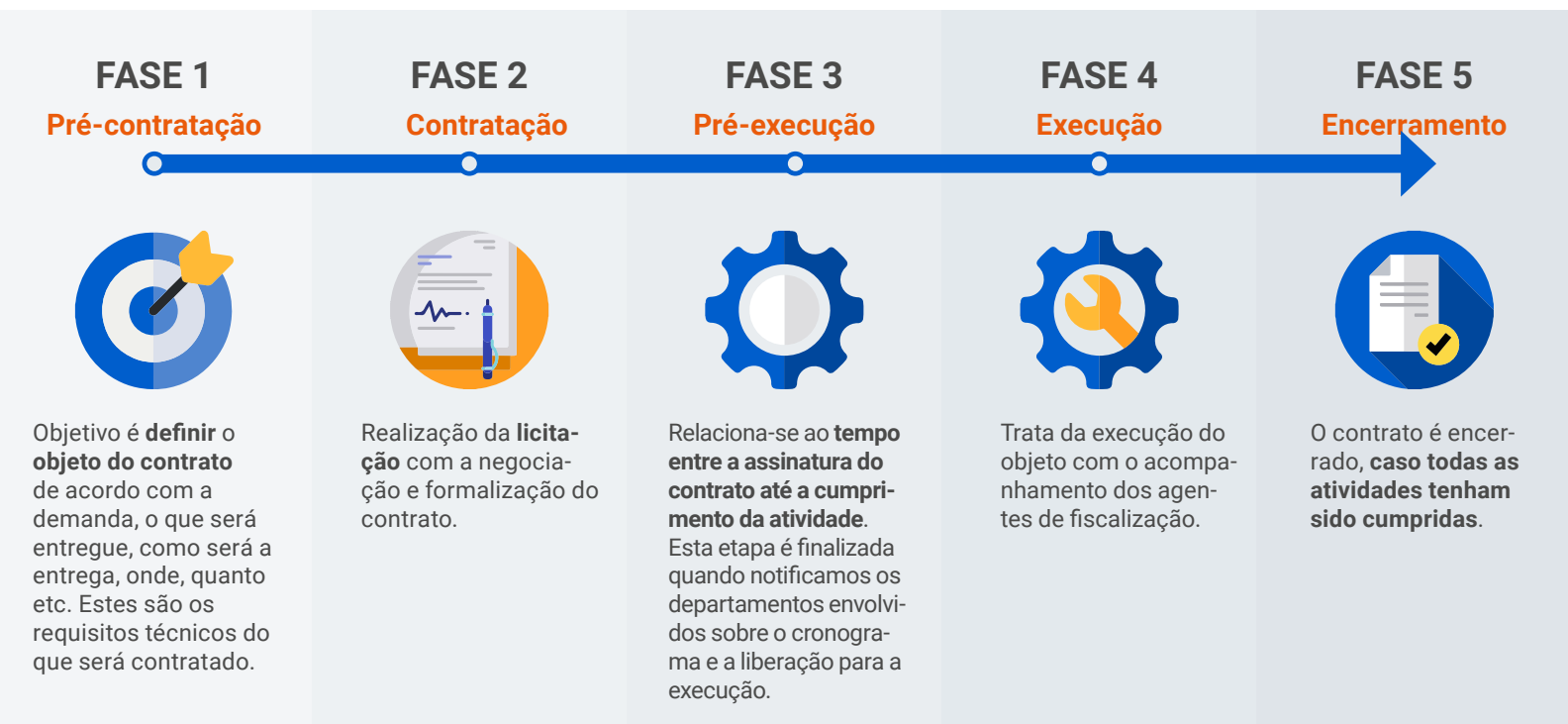
Relaciona-se ao tempo entre a assinatura do contrato até o cumprimento da atividade. Essa etapa é finalizada quando notificamos os departamentos envolvidos sobre o cronograma e a liberação para a execução.

Fase 4 – Execução

Trata da execução do objeto com o acompanhamento dos agentes de fiscalização.

Fase 5 – Encerramento

O contrato é encerrado caso todas as atividades tenham sido cumpridas.



Fases do Contrato Administrativo

A gestão e a fiscalização de contratos administrativos são duas ações previstas na Lei de Licitações.

A **gestão é o serviço gerenciamento administrativo de todos os contratos; a fiscalização é pontual**, com responsabilidade própria e exclusiva. A gestão terá uma visão ampla e macro, fará um gerenciamento geral. Fiscalização é a atividade que deve ser realizada de forma técnica e sistemática pelo contratante e seus prepostos, com a finalidade de verificar o cumprimento das cláusulas contratuais, técnicas, administrativas e legais em todos os seus aspectos.

1.2 Fiscal



DESTAQUE

O fiscal é o servidor pertencente ao quadro da Administração, designado por portaria, para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, com o objetivo de verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas.

A fiscalização ocorre de forma presencial, no dia a dia, anotando em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato e determinando o que for necessário para regular as faltas ou defeitos observados.

A Resolução nº 1010 do CONFEA, Anexo I, define fiscalização como: “atividade que envolve a inspeção e o controle técnicos sistemáticos de obra ou serviço, com a finalidade de examinar ou verificar se sua execução obedece ao projeto e às especificações e prazos estabelecidos”.

O fiscal, um servidor ou empregado público, ou uma comissão fiscalizadora, precisa conhecer detalhadamente o contrato e as cláusulas nele estabelecidas. É dever legal do agente administrativo fiscalizar e acompanhar o andamento dos contratos administrativos, não se tratando, portanto, de mera faculdade, nem de um ato discricionário.

São **atribuições do fiscal do contrato:**

- acompanhamento “in loco”, a execução do objeto do contrato com visitas periódicas, bem como certificar e emitir atestados e pareceres;
- autorizar o início dos serviços, com a emissão da ordem de serviço;
- interditar e determinar a paralisação da execução do contrato, quando pertinente;
- recolher ART dos profissionais;
- anotação em registro próprio de todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato;
- representar e levar a conhecimento das autoridades situações irregulares;
- recebimento provisório, mediante termo circunstanciado, das obras e serviços;
- glosar serviços não executados;
- aprovar e atestar medições e serviços realizados, além de arquivar todos os documentos necessários como o termo contratual e todos os seus aditivos, planilha de custos e formação de preços atualizada.

- recebimento definitivo, no caso de gêneros perecíveis e alimentação preparada, serviços profissionais e obras e serviços de valor até R\$ 80.000,00, desde que não se componham de aparelhos, equipamentos e instalações sujeitos à verificação de funcionamento e produtividade, o que se dará mediante recibo.

São **vedadas ao fiscal do contrato** as seguintes condutas:

- exercer poder de mando sobre os funcionários da contratada, devendo reportar-se somente aos prepostos ou responsáveis por ela indicados;
- direcionar a contratação de pessoas para trabalhar nas empresas contratadas;
- promover ou aceitar o desvio de funções dos trabalhadores da contratada;
- manter contato com o contratado, visando obter benefício ou vantagem direta ou indireta, inclusive para terceiros;
- atestar pagamento de serviço ou obra ainda não executada, entre outros.

A **escolha do fiscal do contrato deve se basear no conhecimento técnico** que o agente público tenha do objeto contratado, de modo que seja responsável pela execução de atividades e/ou pela vigilância e garantia da regularidade e adequação dos serviços.

Portanto, a nomeação de fiscal deve recair sobre pessoa que pertença aos quadros da Administração, permitido, contudo, a contratação de terceiros para auxiliá-lo com o fornecimento de informações técnicas para que ele possa se posicionar quanto à correta execução do contrato.

Frisa-se que a **indicação de terceirizados é de auxiliar**, conforme acórdão TCU 100/2013-Plenário: “9.20. dar ciência à (...) quanto às seguintes falhas: 9.20.1 (...) necessidade da substituição de fiscais e auxiliares de fiscalização dos contratos que estejam na situação de terceirizados ou outra análoga, não efetiva, por servidores do quadro de pessoal de Furnas e que não tenham participação direta ou indireta com a licitação que originou o contrato a ser fiscalizado, de forma a atender ao princípio de controle de segregação e permitindo o aprimoramento do controle interno”.

Mantenha representante, pertencente a seus quadros próprios de pessoal, especialmente designado para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos que celebrar, permitida a

contratação de agentes terceirizados apenas para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição, a teor do art. 67 da Lei 8.666/93. [Acórdão nº 690/2005. Plenário. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 1º de junho de 2005. Diário Oficial da União, 10 de jun. 2005]

Em atenção ao princípio da segregação de funções, as atividades de gestor de contratos e fiscal de contratos não devem ser atribuídas a uma mesma pessoa.

O TCU regulou, por meio de portaria, a fiscalização dos contratos de prestação de serviços terceirizados de natureza continuada no âmbito da Secretaria do Tribunal de Contas da União, vejamos:

PORTARIA-TCU Nº 297, DE 14 DE NOVEMBRO DE 2012

Art. 2º Para os fins desta norma, entende-se por:

III – gestora do contrato: unidade ou subunidade da Secretaria do TCU, vinculada ou não ao objeto do contrato, responsável pela fiscalização da documentação comprobatória da contratada;

V – fiscal técnico do contrato: servidor formalmente designado para acompanhar a execução dos serviços terceirizados de natureza continuada que tenham sido contratados;

A relevância da nomeação do fiscal do contrato é tamanha que, caso haja falhas na fiscalização, a responsabilidade civil e administrativa pode vir a alcançar o gestor que o nomeou, por ***culpa in eligendo***¹¹.

O defendente era o superior hierárquico responsável pela equipe técnica que atestava os serviços. Assim sendo, não poderia se furtar da responsabilidade de vigiar, controlar e apoiar seus subordinados, buscando os meios necessários para a efetividade das ações afetas à Superintendência. Ao se abster dessa responsabilidade, agiu com culpa nas modalidades *in omittendo* e *in vigilando*. Se considerarmos, ainda, que os componentes de sua equipe não tinham competência e formação adequadas para as atividades que lhes eram afetas, pode-se suscitar que o defendente teria agido com culpa *in eligendo*. [Acórdão nº 277/2010. Plenário. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti.].

11 *Culpa in eligendo* é a modalidade culpa em que incorre uma autoridade ou empregador por nomear um funcionário incompetente, desonesto ou incompatível.

Culpa in vigilando ocorre quando há falta de cautela na supervisão de algo ou de alguém.

Acerca da alegada inexperiência, arguida pelo querelante, aduzo às considerações da Serur o entendimento jurisprudencial deste Tribunal de Contas acerca da culpa in vigilando atribuível aos responsáveis na aplicação dos recursos públicos, consubstanciado no Voto condutor do Acórdão 1.190/2009-TCU-Plenário:“(...) Ainda que o ex-edil venha a posteriori invocar como eximente de culpabilidade o fato de não ter acompanhado diretamente a formalização e a execução do contrato, o então gestor municipal concorreu para o dano que lhe foi imputado por culpa in eligendo e culpa in vigilando. Como se depreende dos fatos, o ex-prefeito atrai para si a responsabilidade civil e administrativa também por não ter bem selecionado agentes probos a quem delegou tais tarefas operacionais, bem como por não ter devidamente supervisionado e exigido dos seus subordinados o escorreito cumprimento da lei. [Acórdão nº 5.842/2010. Primeira Câmara. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 14 de setembro de 2009. Diário Oficial da União, 20 de set. 2010].

O estatuto dos servidores federais, Lei nº 8112/1990, em seu art. 116, elenca como deveres dos servidores o exercício com zelo e dedicação das atribuições do cargo, a lealdade às instituições a que servir, o cumprimento de ordens superiores não manifestamente ilegais, a observância de normas legais e regulamentares, o que impede a recusa imotivada da atribuição da atividade de fiscal de contratos.

Contudo, caso o **servidor tenha a motivação para a recusa por impedimento**, ou seja, se tiver alguma relação de parentesco, for cônjuge ou companheiro do contratado, ou não detiver conhecimento técnico que possibilite a fiscalização do contrato, está dispensando de assumir a função.

Nesse sentido, confira decisão do TCU:

Acórdão nº 2.917/2010 – Plenário 5.7.7. O servidor designado para exercer o encargo de fiscal não pode oferecer recusa, porquanto não se trata de ordem ilegal. Entretanto, tem a opção de expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações que possam impedi-lo de cumprir diligentemente suas obrigações. A opção que não se aceita é uma atuação a esmo (com imprudência, negligência, omissão, ausência de cautela e de zelo profissional), sob pena de configurar grave infração à norma legal (itens 31/3 do voto do Acórdão nº 468/2007-P).”

(Trecho do Relatório do acórdão do Min. Valmir Campelo)

Contudo, ainda que não possa ser recusada, o fiscal pode **solicitar a capacitação** para as atividades, além de solicitar que exista uma avaliação da compatibilidade da sua qualificação com aquela exigida para a atividade:

“5.7.6. Acerca das incumbências do fiscal do contrato, o TCU entende que devem ser designados servidores públicos qualificados para a gestão dos contratos, de modo que sejam responsáveis pela execução de atividades e/ou pela vigilância e garantia da regularidade e adequação dos serviços.”

(item 9.2.3 do Acórdão nº 2.632/2007-Plenário)



DESTAQUE

Nesse sentido, é obrigação da autoridade superior conferir condições adequadas de trabalho, sob pena de atrair para si a responsabilidade por eventuais prejuízos advindos da fiscalização deficiente. Reforça-se que a indicação de uma pessoa não capacitada para o exercício de fiscal de contratado pode acarretar *culpa in eligendo* da autoridade que o nomeou.

A legislação vigente não estabelece um perfil específico que o agente público deva possuir para exercer a função de fiscal de contratos. Porém, ao se considerar a importância relacionada à atividade de fiscalização, se faz relevante que **tais servidores possuam qualificação técnica e ético-profissional para realizar tal papel, tendo como premissa o cumprimento do princípio da eficiência.**

A Advocacia-Geral da União regulou a questão no Manual de Fiscalização de Contratos Administrativos¹² o qual prevê que “a função de fiscal deve recair, preferencialmente, sobre servidores que tenham conhecimento técnico ou prático a respeito dos bens e serviços que estão sendo adquiridos/prestados”.

Outro exemplo está no art. 40 da Instrução Normativa nº 5/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão¹³, que igualmente define o papel de fiscal e de gestor de contrato.

12_ <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/secretaria-geral-de-administracao-1/manualdefiscalizacaodecontratos>

13_ <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>

Segundo entendimento do Tribunal de Contas da União, a fiscalização de contrato se dá por força de dispositivo da Lei de Licitações, sendo dispensável a formação específica em engenharia.

Relatório [...] A função de fiscal de contratos, mediante o acompanhamento da execução do objeto (no caso, obras), também não configura exercício ilegal da profissão de engenheiro. **Trata-se de incumbência prevista no artigo 67 da Lei 8.666/1993, que não requer habilitação específica, sob pena de se inviabilizar o cotidiano da Administração Pública.** Voto [...] designação do servidor para integrar a equipe de fiscalização da execução do contrato, apesar de sua ausência de formação em engenharia, nada teve de irregular, já que constituiu mero desempenho da incumbência prevista no art. 67 da Lei 8.666/1993.

[Acórdão 2512/2009. Plenário. Relator: Aroldo Cedraz. Brasília, 28 de outubro de 2009. Diário Oficial da União, 30 de out. 2009]

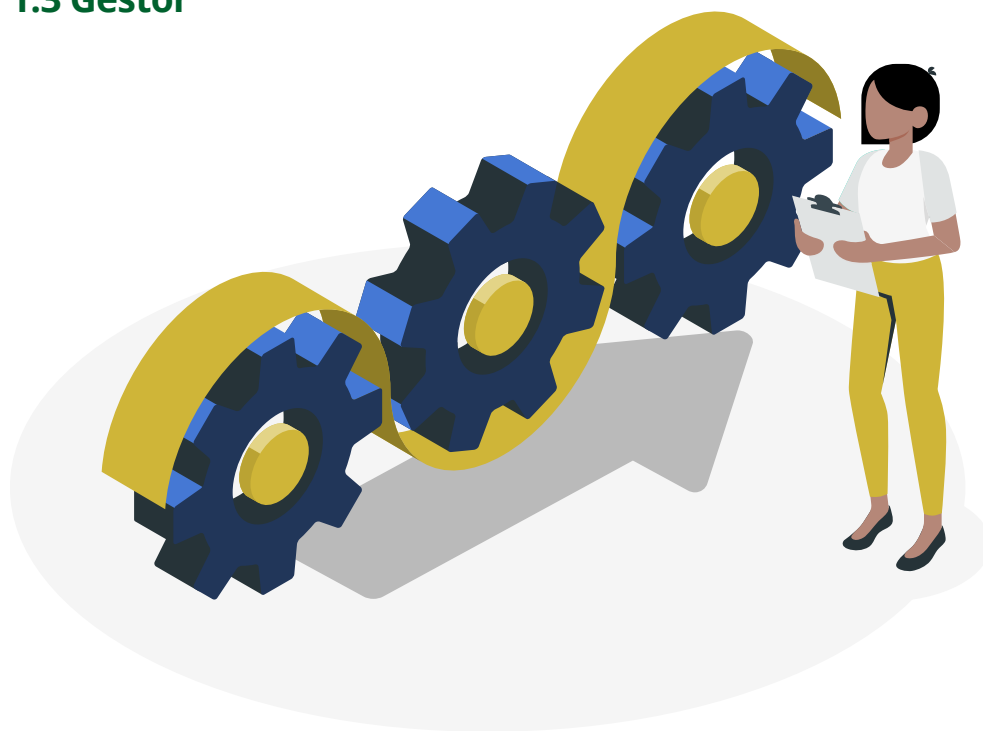
Assim, por uma questão de organização administrativa, nada impede a criação da figura do gestor do contrato, conforme preconiza a Lei nº 8.666/1993:

Art. 115. Os órgãos da Administração poderão expedir normas relativas aos procedimentos operacionais a serem observados na execução das licitações, no âmbito de sua competência, observadas as disposições desta Lei. Parágrafo único. As normas a que se refere este artigo, após aprovação da autoridade competente, deverão ser publicadas na imprensa oficial.

Em homenagem ao princípio da segregação de funções, não podem ser designados como fiscal do contrato:

- os servidores responsáveis pela execução do próprio contrato;
- o pregoeiro,;
- os membros da comissão de licitação;
- servidores em situações de conflitos de interesses.

1.3 Gestor



DESTAQUE

O gestor de contrato tem a visão global do processo, da elaboração dos seus termos de contrato à prestação de contas dos atos administrativos. É uma ação mais ligada à parte administrativa. O gestor busca a eficiência e a eficácia do contrato administrativo e nem sempre têm habilidade técnica do objeto de contratado.

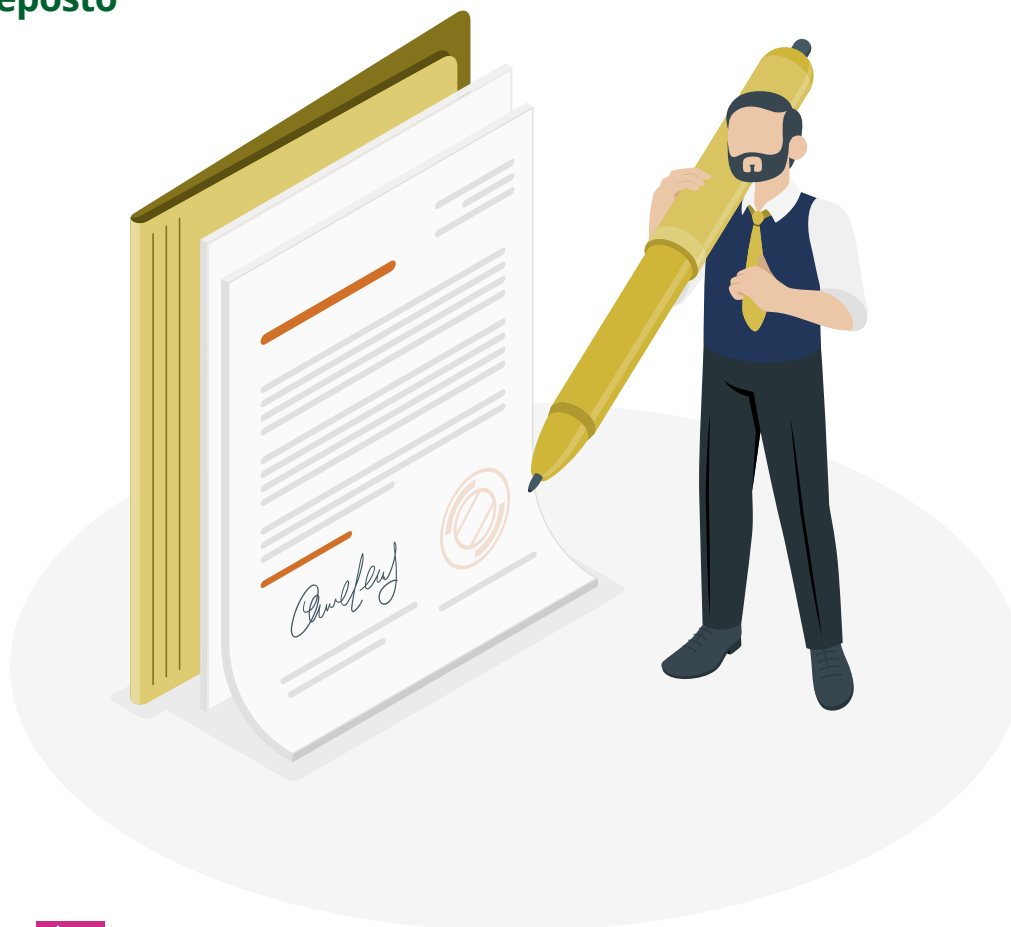
A Resolução nº 1010 do CONFEA, Anexo I, define gestão como o “conjunto de atividades que englobam o gerenciamento da concepção, elaboração, projeto, execução, avaliação, implementação, aperfeiçoamento e manutenção de bens e serviços e de seus processos de obtenção”.

As **atribuições do gestor** relacionam-se à manutenção formal, ao controle de prazos de vencimento, de prorrogação; do reequilíbrio econômico-financeiro; de incidentes relativos a pagamentos; de questões ligadas à documentação e ao gerenciamento geral da própria relação contratual.

As funções do gestor abrangem a fixação de metas por meio do planejamento, analisar, conhecer e solucionar os problemas, solicitar recursos financeiros, tecnológicos, ser um líder, ao dirigir e motivar as pessoas, tomar decisões precisas e avaliar, controlar o conjunto todo.

Assim sendo, **o gestor de contratos desempenha uma atividade administrativa de gerenciamento de todos os contratos celebrados**, executados, em regra, por um departamento, gerência, coordenação ou supervisão, ligados à estrutura administrativa dos órgãos/entidades pertencentes à Administração Pública.

1.4 Preposto



DESTAQUE

O **preposto** é o representante do contratado, e deverá ser **formalmente designado para servir como interlocutor junto à Administração**, nos termos do art. 68 da Lei nº 8.666/1993.

Como é inviável que o principal responsável pela empresa esteja a todo o momento disponível para tratar com a Administração, ele nomeia um preposto, mediante procuração, que falará pela empresa, receberá as demandas e reclamações da Administração, acompanhará e fiscalizará a execução do objeto, anotará ocorrências, tomará medidas para o saneamento de eventuais falhas, solicitará à Administração providências a seu cargo.

Caso a Administração, motivadamente, não concorde com a indicação de um determinado preposto, poderá recusá-lo, cabendo à contratada indicar outro.

1.7 Terceiro



A permissão da contratação de terceiros para assistir e subsidiar a Administração de informações pertinentes a essa finalidade específica está disposta no caput do art. 67 da Lei nº 8.666/1993.

Frisa-se que a indicação de terceirizados é de auxiliar, conforme decisões do TCU:

9.20. dar ciência à (...) quanto às seguintes falhas: 9.20.1 (...) necessidade da substituição de fiscais e auxiliares de fiscalização dos contratos que estejam na situação de terceirizados ou outra análoga, não efetiva, por servidores do quadro de pessoal de Furnas e que não tenham participação direta ou indireta com a licitação que originou o contrato a ser fiscalizado, de forma a atender ao princípio de controle de segregação e permitindo o aprimoramento do controle interno.

(Acórdão TCU 100/2013-Plenário)

O art. 67 da Lei 8.666/1993 exige a designação, pela Administração, de representante para acompanhar e fiscalizar a execução, facultando-se a contratação de empresa supervisora para assisti-lo. Assim, (...) o contrato de supervisão tem natureza eminentemente assistencial ou subsidiária, no sentido de que a responsabilidade última pela fiscalização da execução não se altera com sua presença, permanecendo com a Administração Pública.

(Acórdão 1930/2009 – TCU – Plenário)



DESTAQUE

A contratação do terceiro não é obrigatória, cabendo à Administração verificar se a complexidade do contrato exige a assistência desse terceiro. Trata-se de uma atividade assistencial, cabendo a responsabilidade pela fiscalização à Administração Pública.

Se decidir pela contratação deste terceiro, a Administração deverá realizar o devido processo licitatório, mesmo que se trate de empresa contratada para elaboração de projeto básico ou executivo.

A contratação de empresa para elaboração do projeto executivo não confere, por si só, direito subjetivo a essa empresa de ser também contratada para prestação dos serviços de supervisão. 2. A contratação de serviços de coordenação, supervisão e controle de obras, não se insere nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade de que trata a Lei de Licitações.

(Acórdão 20/2007 – TCU – Plenário)



DESTAQUE

A contratação de terceiro não transfere para este a responsabilidade pela fiscalização do contrato, que continua sendo da Administração, mas a atividade de assessoria deficiente pode levar à responsabilização do terceiro contratado.



SAIBA MAIS

Artigo: Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos – Antônio França da Costa – Revista TCU – maio/agosto 2013

<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/91>

Referências

Acórdãos do Tribunal de Contas da União:

Acórdão nº 690/2005. Plenário. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 1º de junho de 2005. Diário Oficial da União, 10 de jun. 2005

Acórdão nº 2.455/2003. Primeira Câmara. Relator: Marcos Bemquerer Costa. Brasília, 14 de outubro de 2003. Diário Oficial da União, 22 de out. 2003

Acórdão nº 277/2010. Plenário. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti

Acórdão nº 5.842/2010. Primeira Câmara. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 14 de setembro de 2009. Diário Oficial da União, 20 de set. 2010

Acórdão 2512/2009. Plenário. Relator: Aroldo Cedraz. Brasília, 28 de outubro de 2009. Diário Oficial da União, 30 de out. 2009

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. BRASIL. Lei 8.666, de 21/06/1993 – lei que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm)

Manual de Fiscalização de Contratos Administrativos da Advocacia-Geral da União (<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/secretaria-geral-de-administracao-1/manualdefiscalizacaodecontratos>)

CONFEA CREA. **Resolução nº 1.010, 22/8/2005**. Dispõe sobre a regulamentação da atribuição de títulos profissionais, atividades, competências e caracterização do âmbito de atuação dos profissionais inseridos no Sistema Confea/Crea, para efeito de fiscalização do exercício profissional.

Instrução Normativa nº 05/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

(<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>)

BRASIL. **Lei 8.112, de 11/12/1990** – lei que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm)

BRASIL. **Lei 8.443, de 16/07/1992** – lei que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União

(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm)

PORTARIA-TCU Nº 297, DE 14 DE NOVEMBRO DE 2012 – trata da fiscalização dos contratos de prestação de serviços terceirizados de natureza continuada

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E67804DB5016788F0FC3A4DD5&inline=1>

BRASIL. **Lei nº 8.429**, 02/06/1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências

(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)

GOMES, Reginaldo Gonçalves – **Manual de processo administrativo disciplinar, sindicância investigatória e acusatória** – comentários às infrações previstas no estatuto dos servidores públicos federais – Lei n. 8.112/1990 – Publicado por Editora Dialética em 2020-12-07

Unidade 2: Responsabilização por falha na execução contratual



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao fim desta unidade, você conhecerá a aplicação de penalidades e sanções administrativas em relação ao contratado e ao agente público, decorrente do poder-dever de fiscalizar da administração.

2.1. Penalização do contratado

O artigo 70 da Lei nº 8.666/1993 prevê a possibilidade de penalizar os contratados por eventuais irregularidades decorrentes da violação dos preceitos legais ou do contrato:

Art. 70. O contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa possibilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado.

Decorre que o particular, desde que comprovada a culpa ou dolo, deve responder civilmente pelos danos que acarretar à Administração ou a terceiros. Ou seja, a penalização não é automática, se faz necessário apurar se a conduta do particular produziu o dano, porém, sem que concorresse dolo ou culpa, ele não deve ser responsável por indenizar.

Na aplicação de penalidades, além dos princípios que regem a Administração Pública, insculpidos no caput do art. 37 da Constituição da República de 1988, e de outros previstos na Lei nº 8.666/1993, alguns princípios fundamentais do Direito Penal devem ser observados:

Princípios da legalidade

e da anterioridade, segundo os quais nenhuma penalidade poderá ser imposta ao contratado sem que haja lei prévia que estabeleça a infração e a sanção correspondente;

Princípios da proporcionalidade

e da razoabilidade, que impõem a adequação da penalidade à infração praticada, considerando-se a gravidade desta, as suas consequências e os prejuízos eventualmente advindos; e

Princípio da culpabilidade,

que demanda a comprovação, no caso concreto, da existência de elemento subjetivo (dolo ou culpa) na conduta que ensejou o descumprimento contratual, o qual deverá ser levado em consideração na aplicação da penalidade.

Ademais, é imperiosa a **instauração do processo administrativo** pertinente, em que se garanta o exercício do contraditório e da ampla defesa, inclusive mediante a produção de provas, em observância ao disposto no art. 5º, inciso LV, da CF/1988.

É também garantido o direito ao **duplo grau de jurisdição em âmbito administrativo**, de modo que as decisões que aplicam penalidades, acaso mantidas, sejam submetidas à apreciação da autoridade superior àquela que as proferiu.

Cabe destacar que o ato administrativo sancionador deverá conter os fundamentos de fato e de direito que motivaram a aplicação da pena, sob pena de nulidade, a fim de evitar-se a influência de subjetivismos do agente público, assegurando o controle de legalidade do ato (**princípio da motivação**).

De acordo com os **artigos 86 e seguintes da Lei nº 8.666/93**, podem ser aplicadas aos particulares as seguintes penalidades:



Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

(i) Advertência;

(ii) Multa;

(iii) Suspensão temporária do direito de participar em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 02 (dois) anos; e

(iv) Declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

As sanções previstas seguem um sistema gradual, da mais leve (advertência) à mais severa (declaração de inidoneidade). É oportuno salientar que as penalidades supracitadas não são vinculadas a fatos determinados, ficando ao Administrador Público, com cunho discricionário, estabelecer a punição dentro de uma proporcionalidade com a conduta infratora.



SAIBA MAIS

Conheça o artigo: **As penalidades administrativas de acordo com a lei de licitações – Pollyanne Pinto Motta Roque – jun./2016**

<https://www.migalhas.com.br/depeso/241312/as-penalidades-administrativas-de-acordo-com-a-lei-de-licitacoes>

2.2. Penalização do Agente Público

O agente público no desempenho de suas atribuições tem o dever de **agir com zelo, probidade e eficiência, sem envolvimento pessoal e limitando-se sempre a buscar a resolução administrativa das questões apresentadas, evitando exageros de conduta e abuso de autoridade.**

Essas premissas são essenciais para a garantia de uma boa fiscalização de uma obra ou o serviço se foram executados com qualidade e de acordo com a boa técnica.

O não cumprimento dos deveres por um fiscal de contrato e sua atuação de forma lesiva pode resultar em responsabilização nas esferas civil, criminal ou administrativa.

Ainda que sem intenção de causar dano ao erário, se o fiscal atua de forma negligente na fiscalização, este pode ser responsabilizado pelo prejuízo para o qual concorreu com sua conduta indevida, conforme **artigo 82 da Lei nº 8.666/1993**, que:



DESTAQUE

Os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos desta Lei ou visando a frustrar os objetivos da licitação sujeitam-se às sanções previstas nesta Lei e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar.

A responsabilização dos agentes públicos na fiscalização de contratos é imprescindível a fim de garantir que a execução do contrato seja devidamente supervisionada. As penalidades servem como estímulo para que os agentes públicos designados cumpram efetivamente este encargo, tenham consciência e pratiquem os atos de fiscal de contrato com a devida sensatez e dentro das normas.

Quanto à **responsabilização administrativa**, ressalta-se que há previsão, nos estatutos de servidores públicos, de penalidades a serem aplicadas aos servidores quando esses atuam de forma ilegal ou irregular.

Como exemplo cita-se a Lei nº 8.112/1990 que, em seu artigo 127, prevê as penalidades disciplinares a serem aplicadas aos servidores pelo exercício irregular de atribuições a eles afetas, que são:

- a) advertência;
- b) suspensão;
- c) demissão;
- d) cassação de aposentadoria ou disponibilidade;
- e) destituição de cargo em comissão;
- f) destituição de função comissionada.

Previamente a aplicação de qualquer penalidade administrativa deve ser observado e respeitado o devido processo administrativo, a natureza e a gravidade da infração cometida, bem como os danos que dela provierem para o serviço público.

Quanto à **responsabilização civil**, fundamenta-se na regra segundo a qual todo aquele que causa dano a outrem, em razão de ato ilícito, é obrigado a repará-lo.

Ou seja, refere-se à obrigação de reparar o dano, por todo aquele que, por ação ou omissão voluntária, imprudência, imperícia ou negligência, violar direito ou causar prejuízo a outrem.

Assim, o agente fiscalizador que, por meio de seus atos gerar prejuízos, que podem ser ao erário, à empresa contratada ou mesmo a terceiros que não figuravam no contrato, pode ser condenado ao pagamento da indenização deste prejuízo, o qual pode desdobrar em um processo judicial.

No que se refere à responsabilidade penal, esta abrange os crimes e as contravenções imputadas ao servidor nessa qualidade, conforme preconiza o artigo 123 da Lei nº 2.848/1940.

No tocante à **responsabilidade penal** incidirá quando a falta cometida pelo servidor for capitulada como crime ou contravenção. Ou seja, quando cometido um ilícito penal, entre os quais se incluem os atos de improbidade administrativa previstos na Lei nº 8.429/1992 e as infrações penais descritas na Lei nº 8.666/1993. **Ocorrendo qualquer ilicitude penal, o agente pode ser acometido de penas criminais em suas diversas modalidades, inclusive a restritiva de liberdade.**

Além disso, no caso de comissão de sindicância ou de Processo Administrativo Disciplinar (PAD) concluir pela ocorrência de infração penal, os autos deverão ser encaminhados ao Ministério Público para as providências competentes a esse.

Cabe expressar uma particularidade da responsabilidade penal que afeta a responsabilidade administrativa. O art. 126 da Lei nº 8.112/1990 estabelece uma regra: a independência das instâncias administrativa e penal, quando tratarem do mesmo objeto. Assim, se é afastada a responsabilidade na esfera criminal será, também, afastada a responsabilidade na esfera administrativa. Eis o teor do art. 126: “A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria” (BRASIL, Lei nº 8.112/1990).

O Tribunal de Contas, na qualidade de órgão de controle, também pode imputar sanção administrativa ao responsável, aplicar multa e ainda inabilitar o agente para o exercício de cargo ou função de confiança. Tais penalidades estão previstas na Lei nº 8.443/1992, em seus arts. 19, 57, 58 e 60.

Ressalta que o TCU com frequência condena agentes que atuam de forma dolosa, atestando a realização de serviços não executados, hipótese em que são responsabilizados pelo prejuízo causado ao erário, solidariamente com a empresa contratada.



DESTAQUE

O defeito na fiscalização pode tornar a Administração solidariamente responsável perante terceiros. Quando o contrato disciplinar a fiscalização em termos que a atividade do particular dependa da prévia aprovação da autoridade administrativa, poderá verificar-se relação de causalidade entre a concretização do dano e a ação estatal.

Com isso, entende-se que, apesar de a fiscalização da execução de contrato existir, não há que se responsabilizar o agente designado para exercer tal função nos casos de culpa ou dolo do particular contratado. Porém, se esse dano surgir devido à determinada conduta da Administração, o particular pode escusar-se da responsabilidade, desde que comprovado o nexo causal entre o dano e a ação ou omissão da Administração.

2.3. Processo Administrativo Disciplinar

O Processo Administrativo Disciplinar está diretamente relacionado ao **poder disciplinar**¹⁴, o qual objetiva a punição de condutas tidas como ilícitas dentro do procedimento administrativo, nas leis administrativas, buscando manter o bom funcionamento da entidade pública e a coesão moral e ética, não prejudicando a eventual punibilidade no âmbito civil e penal.



DESTAQUE

A apuração de responsabilidade de servidor público, quando já estão estampados a materialidade e os indícios de autoria, pode ocorrer através de sindicância acusatória ou processo administrativo disciplinar – PAD; esta é a dicção do art. 143, da Lei nº 8.112/1990, in verbis:

Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

Igualmente, o art. 148 estabelece que a infração disciplinar praticada tem de ter correlação com as atribuições do cargo ou o servidor tem de estar no exercício de suas atribuições.



DESTAQUE

Por outro lado, a sindicância investigativa é, também, procedimento que visa apurar a ocorrência de materialidade e indícios de autoria do ilícito administrativo, ou seja, instaura-se a sindicância para verificar se realmente ocorreram fatos ilícitos e quem, supostamente, os praticou, para, então, instaurar o processo administrativo disciplinar.

14_ A punição disciplinar busca coagir o servidor público a exercer sua função em conformidade com o que se estabelece, tendo, conseqüentemente, um bom funcionamento dos órgãos e entidades.

O poder disciplinar não é discricionário, pois as punições têm previsão legal e devem obedecer ao princípio da proporcionalidade. Tem autonomia em relação ao Direito Penal e Civil, não constituindo bis in idem a punição pelo mesmo ato na seara administrativa, penal e civil.

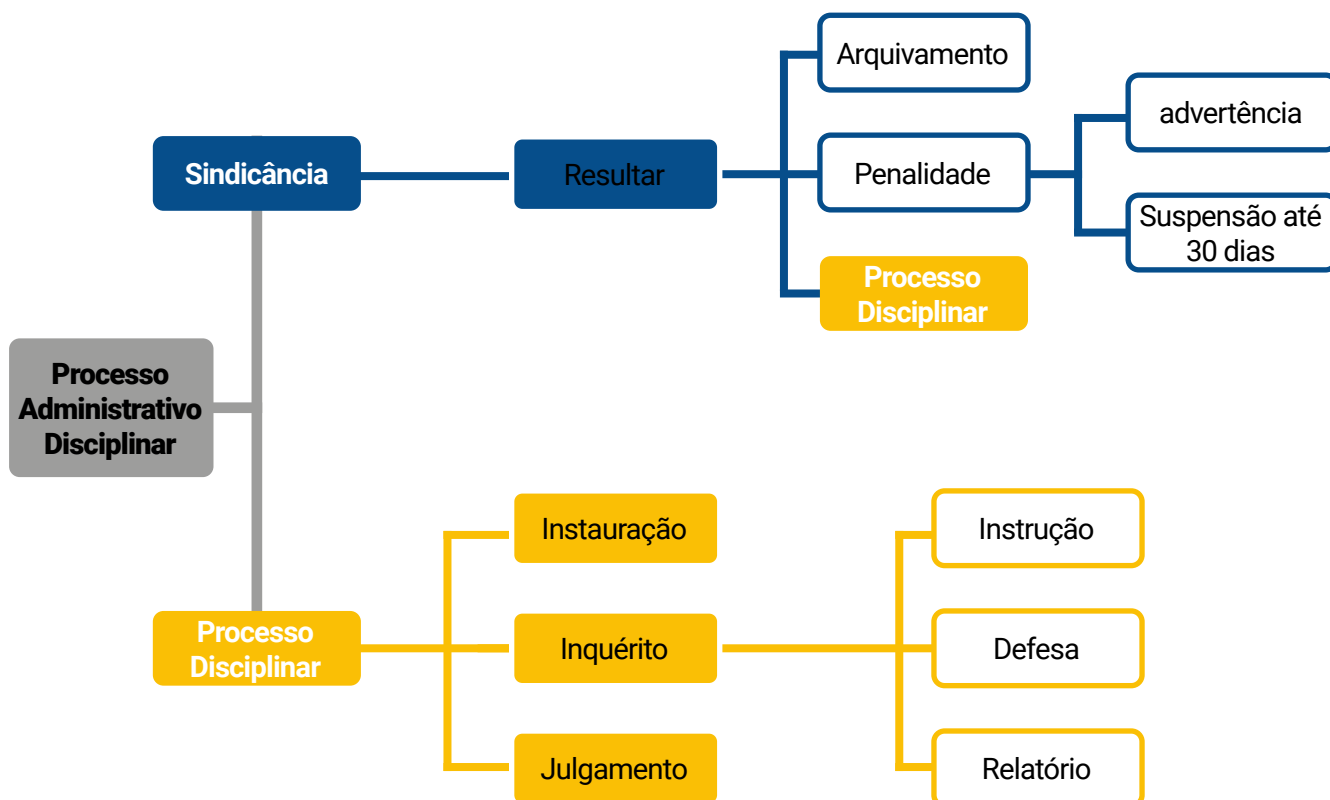
A **sindicância investigatória, apuratória ou preparatória**, assemelha-se ao inquérito policial, por ser essencialmente inquisitório. Isso quer dizer que não há contraditório, tendo em vista que a comissão de sindicância investigativa apura a ocorrência de materialidade e indícios de autoria.

Assim, caso não se chegue à conclusão sobre a existência de materialidade e indícios de autoria, deve-se arquivar o processo (inciso I, art. 145) e podem ser feitas recomendações para melhorar o serviço.

Com efeito, se a materialidade e os indícios de autoria já estão estampados, pode-se instaurar o **processo administrativo disciplinar** diretamente (art. 145), não sendo necessário a abertura de sindicância investigativa.

O **processo administrativo disciplinar é obrigatório** na:

- i. aplicação das penas que impliquem perda de cargo para o funcionário estável (CF, art. 41, II),
- ii. na aplicação das penas de suspensão por mais de 30 dias, demissão, cassação de aposentadoria e disponibilidade, e destituição de cargo em comissão (Lei nº 8.112, art. 146),
- iii. para a demissão ou dispensa do servidor efetivo ou estável, comprovadamente ineficiente no desempenho dos encargos que lhe competem ou desidioso no cumprimento de seus deveres (Decreto-Lei nº 200, art. 100).



2.3.1. Objetivos do PAD

- investigação e esclarecimento da existência de infração disciplinar por parte do servidor público, e quais foram os meios fáticos em que ela ocorreu;
- garantia do devido procedimento, com direito a ampla defesa do servidor a quem é imputada a conduta;
- respaldo à decisão tomada pela autoridade julgadora, para que esta tenha base firme e não possa ser atacada uma vez que correta, ou tomada como mera arbitrariedade em desfavor do servidor.

2.3.2. Princípios do PAD

O Processo Administrativo Disciplinar vincula-se, de modo geral, aos princípios basilares do direito administrativo, notadamente os princípios expressamente na Constituição, mas também os implícitos. Dos quais destaca-se:

PRINCÍPIO DA OFICIALIDADE

O processo administrativo disciplinar rege-se pela instauração e a impulsão de ofício. A Administração não precisa vincular-se à provocação. Considerando que um dos maiores objetivos processo administrativo é salvaguardar os interesses do administrado e o melhor cumprimento dos fins da Administração, compete à Administração conduzir o processo administrativo, adotando todas as medidas necessárias, como requerer diligências, investigar fatos de que toma conhecimento no curso do processo, solicitar pareceres, laudos, informações, rever os próprios atos etc.

PRINCÍPIO DO INFORMALISMO

O Processo Administrativo Disciplinar deve buscar a adoção de formas simples, mantendo o princípio mestre da legalidade, mas evitando o distanciamento dos formalismos burocráticos, o que ajuda na busca da verdade dos fatos.

PRINCÍPIO DA INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS

O Processo Administrativo Disciplinar permite o aproveitamento dos atos processuais que tenham cumprido sua finalidade, mesmo que estejam presentes vícios de formalidade.

PRINCÍPIO DA VERDADE MATERIAL

O Processo Administrativo Disciplinar deve buscar e produzir provas, todas possíveis, desde que sejam lícitas, necessárias para seu convencimento.

PRINCÍPIO DA GRATUIDADE

O Processo Administrativo Disciplinar não pode cobrar despesas processuais na condução do procedimento.

2.3.3. Das Fases do PAD

Nos termos da Lei nº 8.112, de 1990, em seu art. 151, raciona o processo administrativo disciplinar em três etapas:

1. instauração: publicação do ato que institui a comissão processante;
2. inquérito administrativo: fase dirigida pela comissão, que inclui instrução, defesa e relatório;
3. julgamento pela autoridade competente.

O processo administrativo disciplinar como instrumento de apuração de ilícitos administrativos deveria ser suficiente para resolver as várias irregularidades e desvios de conduta que ocorrem na Administração Pública.

Todavia, trazendo o tema ao nosso objeto de estudo, a Gestão Municipal dos Contratos Administrativos, o PAD não se mostra eficaz para impelir a melhoria dos serviços públicos, seja pelo incremento técnico na elaboração do termo de referência, seja na eficácia das fiscalizações.



SAIBA MAIS

Conheça o artigo: [Desafios da nova gestão municipal – Camila Cristina Murta – fev./2022](#)

Chegamos ao final do curso!

Espero que as informações trabalhadas neste curso motivem e auxiliem você a acompanhar a gestão municipal dos contratos administrativos de forma planejada, com foco no atendimento do interesse público e guiada pelo princípio da eficiência.

Referências

Acórdãos do Tribunal de Contas da União:

Acórdão nº 690/2005. Plenário. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 1º de junho de 2005. Diário Oficial da União, 10 de jun. 2005

Acórdão nº 2.455/2003. Primeira Câmara. Relator: Marcos Bemquerer Costa. Brasília, 14 de outubro de 2003. Diário Oficial da União, 22 de out. 2003

Acórdão nº 277/2010. Plenário. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti

Acórdão nº 5.842/2010. Primeira Câmara. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 14 de setembro de 2009. Diário Oficial da União, 20 de set. 2010

Acórdão 2512/2009. Plenário. Relator: Aroldo Cedraz. Brasília, 28 de outubro de 2009. Diário Oficial da União, 30 de out. 2009

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. BRASIL. Lei 8.666, de 21/06/1993 – lei que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm)

Manual de Fiscalização de Contratos Administrativos da Advocacia-Geral da União (<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/secretaria-geral-de-administracao-1/manualdefiscalizacaodecontratos>)

CONFEA CREA. **Resolução nº 1.010, 22/8/2005**. Dispõe sobre a regulamentação da atribuição de títulos profissionais, atividades, competências e caracterização do âmbito de atuação dos profissionais inseridos no Sistema Confea/Crea, para efeito de fiscalização do exercício profissional.

Instrução Normativa nº 05/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

(<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>)

BRASIL. **Lei 8.112, de 11/12/1990** – lei que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm)

BRASIL. **Lei 8.443, de 16/07/1992** – lei que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União

(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm)

PORTARIA-TCU Nº 297, DE 14 DE NOVEMBRO DE 2012 – trata da fiscalização dos contratos de prestação de serviços terceirizados de natureza continuada

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E67804DB5016788F0FC3A4DD5&inline=1>

BRASIL. **Lei nº 8.429**, 02/06/1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências

(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)

GOMES, Reginaldo Gonçalves – **Manual de processo administrativo disciplinar, sindicância investigatória e acusatória** – comentários às infrações previstas no estatuto dos servidores públicos federais – Lei n. 8.112/1990 – Publicado por Editora Dialética em 2020-12-07



2.2 A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Visão Geral

Módulo

1 Introdução e síntese das inovações da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021

Unidade 1 – Da visão geral da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você será capaz de compreender quais são os objetivos da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, sua abrangência e aplicação, bem como seus princípios norteadores.

1.1. Considerações iniciais

Licitações e contratos administrativos são assuntos bastante relevantes, uma vez que é por meio deles que a Administração Pública dispõe de materiais, serviços e obras para a realização de suas atividades.

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), promulgada em 1º de abril de 2021, trouxe um novo marco legal à Administração Pública brasileira, em substituição à Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações), à Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão) e à Lei nº 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações – RDC), além de abordar temas relacionados.

Desse modo, com o advento da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, milhares de órgãos e entidades administrativas terão de promover mudanças no seu cotidiano, além das diversas empresas que contratam com a Administração Pública.

1.2. Abrangência federativa e normas gerais

De acordo com o art. 22, XXVII da Constituição Federal, compete privativamente à União a edição de normas gerais sobre licitações e contratos administrativos.

A Lei nº 14.133/2021 informa, logo em seu art. 1º, que contém “normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e

fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (BRASIL, 2021).

No entanto, de acordo com Amorim (2017), considerando a jurisprudência do STF e a manifestação contida em estudos especializados ainda sob a égide da Lei nº 8.666/1993, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos também trata de normas específicas, sendo estas aplicáveis apenas no âmbito da Administração Pública federal.

O que não restou claro na nova norma foi a distinção do que seja norma geral e norma específica. Mesmo assim, é possível que Estados, Municípios e Distrito Federal possam dispor sobre normas específicas que abarquem a realidade e as peculiaridades locais.



SAIBA MAIS

Para aprofundar o conhecimento sobre o assunto, confira o artigo "nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos competência legislativa, âmbito de incidência, vigência e impacto nas leis estaduais, municipais e regulamentos do Sistema S", de Edgar Guimarães, publicado na Coluna Jurídica.

No que tange à abrangência da Lei nº 14.133/2021, é estabelecida já no seu artigo 1º, nos seguintes termos:



Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange:

I – os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa;

II – os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública. (BRASIL, 2021)

Portanto, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos abrange de forma integral todos os entes da administração pública direta, sejam da União, dos

Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal, os quais deverão respeitar e aplicar a totalidade dos regramentos trazidos pela norma.



SAIBA MAIS

Apesar de a abrangência se estender a todos os municípios, os que têm até 20.000 habitantes possuem algumas regras especiais para a aplicação da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. A Lei nº 14.133/2021 prevê o seguinte:

Art. 176. Os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da data de publicação desta Lei, para cumprimento:

I - dos requisitos estabelecidos no art. 7º e no caput do art. 8º desta Lei;

II - da obrigatoriedade de realização da licitação sob a forma eletrônica a que se refere o § 2º do art. 17 desta Lei;

III - das regras relativas à divulgação em sítio eletrônico oficial.

Parágrafo único. Enquanto não adotarem o PNCP, os Municípios a que se refere o caput deste artigo deverão:

I - publicar, em diário oficial, as informações que esta Lei exige que sejam divulgadas em sítio eletrônico oficial, admitida a publicação de extrato;

II - disponibilizar a versão física dos documentos em suas repartições, vedada a cobrança de qualquer valor, salvo o referente ao fornecimento de edital ou de cópia de documento, que não será superior ao custo de sua reprodução gráfica. (BRASIL, 2021)

Sua abrangência integral se estende igualmente aos Poderes Legislativo e Judiciário, de todos os entes federativos, desde que estejam no desempenho de função administrativa, aos fundos especiais e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública, bem como à administração pública indireta, porém restrita às autarquias e fundações públicas. Confira na imagem a seguir como se dá a abrangência da Lei.

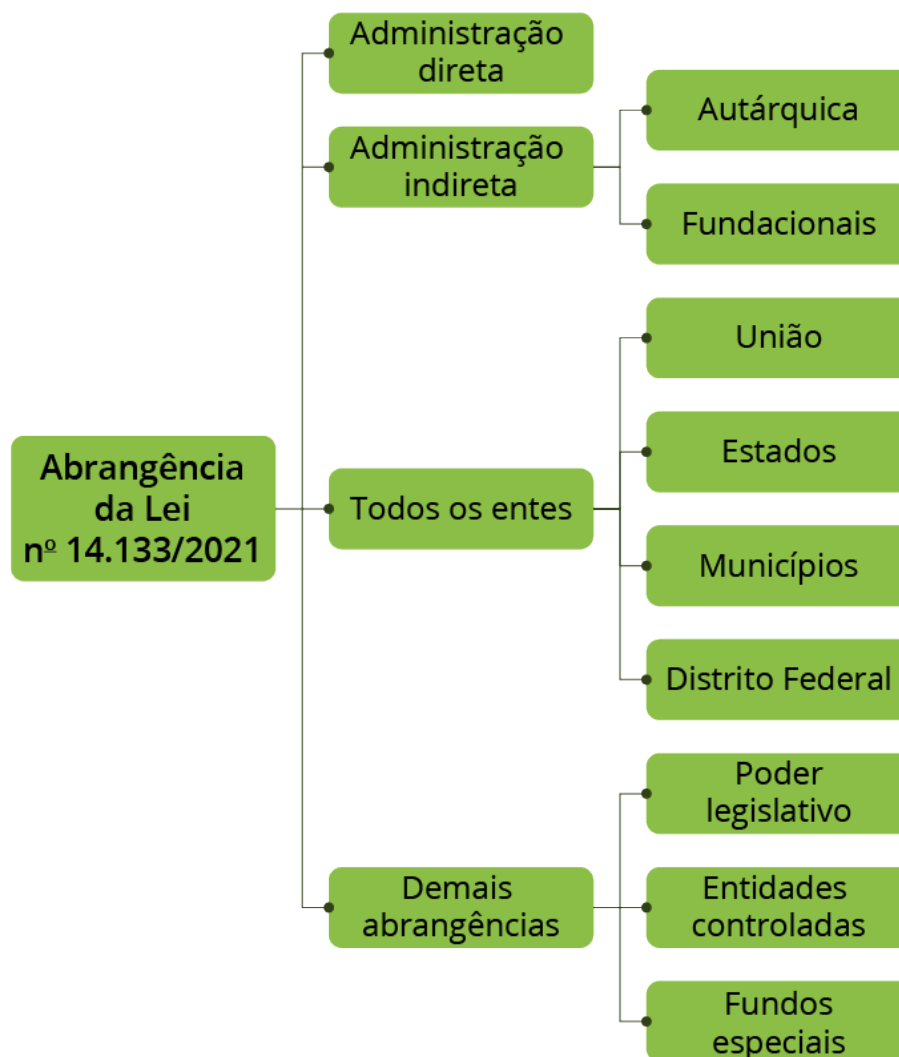


Figura 1 – Abrangência da Lei

A Lei nº 14.133/2021 não se aplica às empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como as suas subsidiárias, uma vez que possuem diploma próprio sobre licitações e contratos administrativos (Lei nº 13.303/2016), com exceção dos seguintes pontos:

- Adoção da modalidade pregão (art. 32, IV, da Lei nº 13.303/16, c/c art. 189 da NLLC);
- Critérios de desempate entre duas propostas (art. 55, III, da Lei nº 13.303/16, c/c art. 189 da NLLC);
- Disposições penais (art. 178. da NLLC).

A imagem a seguir apresenta o que a Lei nº 14.133/2021 não abrange, confira:

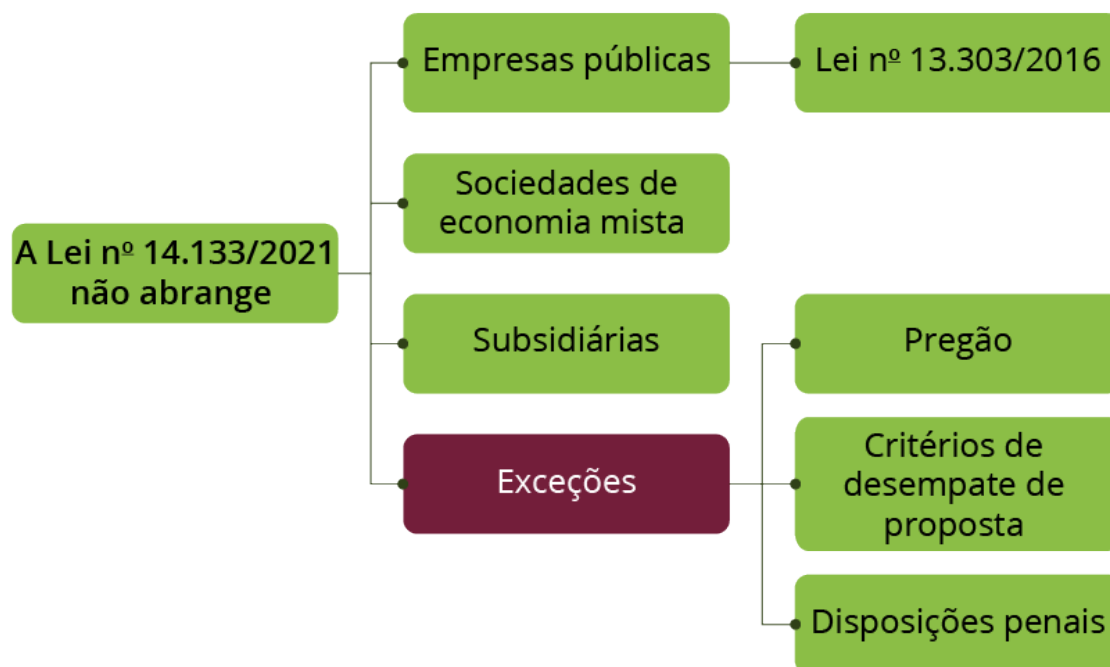


Figura 2 – O que a Lei nº 14.133/2021 não abrange

Ademais, a própria Lei nº 14.133/2021, nos seus §§ 2º a 5º do artigo 1º, traz em seu texto alguns casos especiais de abrangência da norma, quais sejam:

- as contratações realizadas no âmbito das repartições públicas sediadas no exterior;
- as licitações e contratações que envolvam recursos provenientes de empréstimo ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou de organismo financeiro de que o Brasil seja parte;
- as contratações relativas à gestão, direta e indireta, das reservas internacionais do País.

Os casos especiais de abrangência da Lei nº 14.133/2021 estão ilustradas na imagem a seguir.



Figura 3 – Casos especiais de abrangência da Lei nº 14.133/2021

Por fim, embora não esteja expressamente na Lei nº 14.133/2021, os Serviços Sociais Autônomos – integrantes do chamado Sistema S – também sofrem aplicação restrita da norma.



SAIBA MAIS

Conheça mais sobre o tema conferindo o artigo [“As entidades do Sistema S e a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Uma referência para as contratações e para a revisão dos regulamentos próprios”](#) publicado no Blog Zenite.

1.3. Aplicação

Conforme o art. 2º, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos e Contratos aplica-se a:



I – alienação e concessão de direito real de uso de bens;

II – compra, inclusive por encomenda;

III – locação;

IV – concessão e permissão de uso de bens públicos;

V – prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados;

VI – obras e serviços de arquitetura e engenharia;

VII – contratações de tecnologia da informação e de comunicação.

Por outro lado, o art. 3º da norma estabelece o que não se subordina ao regime da Lei, a saber:



I – contratos que tenham por objeto operação de crédito, interno ou externo, e gestão de dívida pública, incluídas as contratações de agente financeiro e a concessão de garantia relacionadas a esses contratos;

II – contratações sujeitas a normas previstas em legislação própria.

Também é importante frisar que a Lei nº 14.133/2021 é aplicada subsidiariamente no caso de concessões e permissões de serviços públicos (Lei nº 8987/95; BRASIL, 1995), de contratos de parcerias público-privadas (Lei nº 11.079/04; BRASIL, 2004), bem como quando da contratação de serviços de publicidade com agências de propaganda (Lei nº 12.232/10; BRASIL, 2010).

Confira a seguir, clicando em cada uma das opções, como se dá a aplicação em cada um dos casos mencionados.

+ Aplicação primária

- alienação e concessão de direito real de uso de bens;
- compra, inclusive por encomenda;
- locação;
- concessão e permissão de uso de bens públicos;
- prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados;
- obras e serviços de arquitetura e engenharia;
- contratações de tecnologia da informação e de comunicação.

- + Não aplicação
 - contratos que tenham por objeto operação de crédito, interno ou externo, e gestão de dívida pública, incluídas as contratações de agente financeiro e a concessão de garantia relacionadas a esses contratos;
 - contratações sujeitas a normas previstas em legislação própria.

- + Aplicação subsidiária
 - concessões e permissões de serviços públicos (Lei nº 8987/95);
 - parcerias público-privadas (Lei nº 11.079/04);
 - serviços de publicidade com agências de propaganda (Lei nº 12.232/10).

1.4. Princípios da licitação

Uma das inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021 é a vasta gama de princípios elencados de forma expressa no seu art. 5º, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Enquanto na Lei nº 8.666/1993 constam expressamente 12 princípios, o novo diploma legal estabelece 22 princípios, além da observância da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Esse número expressivo de princípios positivados é bastante significativo para o ordenamento jurídico, uma vez que, de acordo com Robert Alexy (2012), os “princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes”.

Ademais, os princípios administrativos são “postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública”, sendo orientadores dos atos e das decisões tomadas no exercício de cada função (CARVALHO FILHO, 2018).

Módulo

2 Principais mudanças e impactos para os municípios – Parte 1

Unidade 1 – Dos agentes públicos



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você será capaz de compreender a definição e os requisitos para o desempenho das funções.

1.1. Agente de contratação: definição e requisitos para o desempenho das funções

Pela dicção do art. 7º da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei, desde que preencham alguns requisitos. Veja a seguir e confira mais sobre esses requisitos.

- + Preferencialmente:
 - Servidores efetivos;
 - Empregado público do quadro permanente.
- + Qualificação:
 - Atribuições compatíveis;
 - Formação compatível ou qualificação atestada por escola de governo.
- + Não possua parentesco:
 - Com licitantes;
 - Com contratados habituais.

Uma novidade refere-se à criação da figura do agente de contratação. De acordo com o disposto no art. 6º, LX da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o agente de contratação é a



[...] pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação. (BRASIL, 2021)

Como regra, o agente de contratação é o responsável pela condução dos certames, podendo ser auxiliado por uma equipe de apoio. No entanto, ele poderá ser substituído por uma comissão de contratação, quando a licitação envolver bens ou serviços especiais ou quando a modalidade licitatória for o diálogo competitivo.

Ainda é importante destacar que o diálogo competitivo será conduzido por comissão de contratação composta de pelo menos 3 (três) servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração (ou seja, necessariamente concursados), admitida a contratação de profissionais para assessoramento técnico da comissão.

No caso de licitação pelos critérios de julgamento de *melhor técnica* ou de *técnica e preço*, haverá uma “*banca*” encarregada de emitir as notas para as propostas técnicas. A banca não substitui o agente de contratação ou a comissão de contratação, pois somente possui a função específica de atribuir a nota para a proposta técnica (art. 37, II).

Do mesmo modo, quando se tratar de licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro e quando se tratar da modalidade leilão, a licitação será conduzida por leiloeiro oficial ou servidor designado.

Para saber mais sobre o pregoeiro na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, assista ao vídeo a seguir.

VÍDEO

[Vídeo 1 – O papel do pregoeiro na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos](#)



[Transcrição do áudio na página 699](#)

O leilão poderá ser cometido a **leiloeiro oficial** ou a **servidor designado pela autoridade competente da Administração** e o regulamento deverá dispor sobre seus procedimentos operacionais. O leiloeiro oficial será selecionado por meio de credenciamento ou licitação na modalidade pregão (art. 31, § 1º).

A imagem a seguir ilustra as condições para condução da licitação.

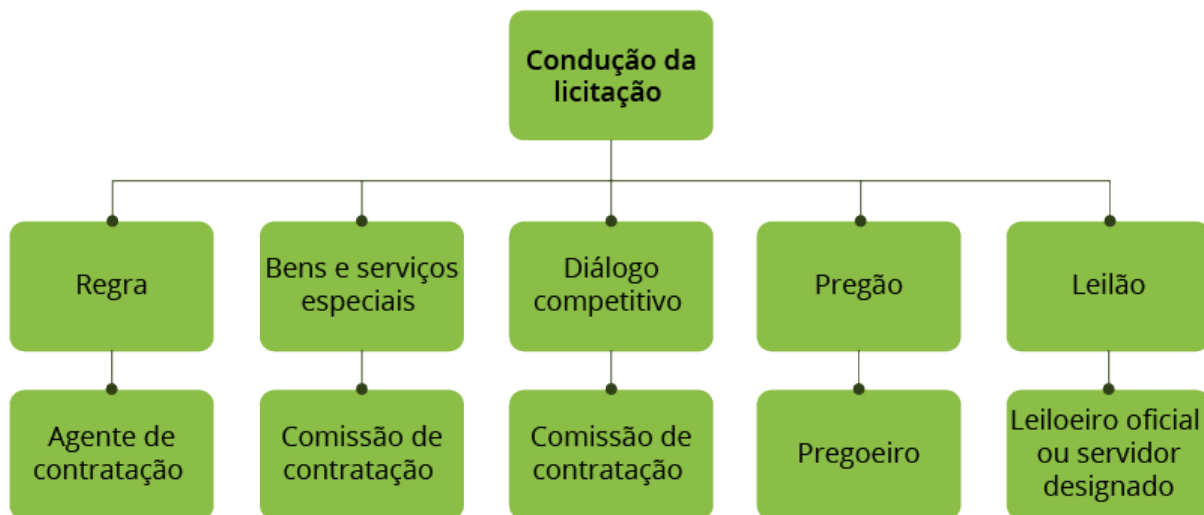


Figura 4 – Condições para condução da licitação

Unidade 2 – Do processo licitatório



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você será capaz de compreender os objetivos do processo licitatório, o modo de instrução, bem como as fases do processo trazidos pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

2.1. Objetivos do processo licitatório

Os objetivos do processo licitatório da Nova Lei estão insculpidos no seu art.11, a saber:



[...] assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição, evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos e incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. (BRASIL, 2021)

Conforme art. 18 de Lei nº 14.133/2021, a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, em consonância com as exigências contidas na norma.

Além disso, a administração deve fazer a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido.

De acordo com os incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º do art. 18, são obrigatórios os seguintes elementos do estudo técnico preliminar:

- **descrição da necessidade da contratação;**
- **estimativas das quantidades para a contratação;**
- **estimativa do valor da contratação (pode ficar sob sigilo, na forma do art. 24);**
- **justificativas para o parcelamento ou não da contratação;**
- **posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina. (BRASIL, 2021)**

Os demais elementos elencados no art. 18 não são obrigatórios, mas a Administração deverá demonstrar justificativa para as ausências.



SAIBA MAIS

Aprofunde seu conhecimento sobre o estudo técnico realizando a leitura do artigo “[Você continua errando nos estudos técnicos preliminares?](#)”, publicado por Simone Amorim.

Outro ponto que merece destaque refere-se ao **gerenciamento de riscos** valorizado na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o qual foi inserido na fase preparatória, determinando que dentro do planejamento deve ser contemplada a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

Em seu art. 169, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos também insere a preocupação com a gestão de riscos nas contratações públicas, as quais deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às linhas de defesa (BRASIL, 2021).

Ainda dentro da instrução do processo licitatório, a Lei nº 14.133/2021, buscando acompanhar a evolução tecnológica, inovou ao estabelecer que nas licitações de obras e serviços de engenharia e arquitetura, sempre que adequada ao objeto da licitação, seja preferencialmente adotada a **Modelagem da Informação da Construção** (*Building Information Modelling* – BIM).

Building Information Modeling significa “Modelagem da Informação da Construção”. De acordo com Eastman et al. (2014), o BIM é definido como processo colaborativo integrado, em formato digital, entre diversos agentes para acesso às informações físicas e funcionais de uma construção, durante todo seu ciclo de vida.

Segundo Gonçalves Jr, o BIM simula de forma virtual o que se pretende construir, em uma representação digital das características físicas e funcionais de uma edificação, de forma a integrar e compartilhar informações para a construção de uma base realista para a tomada de decisão durante o ciclo de vida de um projeto de engenharia e arquitetura.



SAIBA MAIS

Faça a leitura do [Guia completo sobre a Tecnologia BIM](#) e aumente seu conhecimento sobre o tema.

Outro ponto que merece destaque refere-se ao **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**. Trata-se de uma plataforma que deve centralizar a divulgação dos atos exigidos pela lei e será gerida por um comitê com representantes da União, dos estados e dos municípios.

A ferramenta tem o objetivo de centralizar e integrar todos os sistemas ou portais de compras públicas ou privadas e divulgar os editais de credenciamento, pré-qualificação, licitação, avisos de contratação direta, atas de registro de preços, contratos e termos aditivos, incluindo os anexos, de contratações da União, estados e municípios.

A partir do instante em que o PNCP estiver disponível e totalmente operável, a veiculação nele será obrigatória, conforme disposto no art. 54 da Lei nº 14.133/2021. Até lá os atos praticados nas licitações e contratos serão publicados nos órgãos oficiais de publicidade, como Diário Oficial e sítios eletrônicos oficiais dos órgãos e entidades da Administração Pública.

O PNCP também poderá ser adotado como plataforma para licitações eletrônicas, além de um painel para consulta de preços, banco de preços em saúde e acesso à base nacional de notas fiscais eletrônicas. Os municípios com até 20 mil habitantes terão um prazo de seis anos para se adaptarem e se integrarem ao PNCP.

Além disso, conforme § 4º, do art. 174, o Portal Nacional de Contratações Públicas adotará o formato de dados abertos e observará as exigências previstas na Lei de Acesso à Informação.

No entanto, enquanto não adotarem o PNCP, os Municípios com até 20 mil habitantes deverão publicar, em diário oficial, as informações que a Lei exige que sejam divulgadas em sítio eletrônico oficial, admitida a publicação de extrato, bem como disponibilizar a versão física dos documentos em suas repartições.

Por fim, mas não menos importante, é preciso destacar a possibilidade do **orçamento sigiloso** trazida pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Em seu art. 24, a lei estabelece que, “desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas” (BRASIL, 2021).

Dessa forma, a legislação estabelece uma competência discricionária, de modo que a autoridade responsável pela licitação decide se o orçamento estimado da contratação será ou não sigiloso.

No entanto, o orçamento não será sigiloso para os órgãos de controle interno e externo, e na hipótese de licitação em que for adotado o critério de julgamento

por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável deverá constar no instrumento convocatório.

Unidade 3 – Das modalidades de licitação



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você será capaz de compreender as principais mudanças trazidas pela Lei nº 14.133/2021 no que se refere às modalidades licitatórias.

3.1. Modalidades de licitação

Na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, as modalidades são definidas pela natureza do objeto. O que isso quer dizer? Isso quer dizer que o que interessa são as características daquilo que está sendo licitado. Não interessa mais o valor, como disciplina a Lei nº 8.666/93.

A Nova Lei, nos arts. 28 a 32, extingue as modalidades de tomada de preços e convite e mantém as modalidades de pregão, concorrência, concurso e leilão. Uma grande diferença nessas modalidades é que elas também assumirão o formato eletrônico como regra, bem como passarão a ter o rito do pregão (primeiro julgam-se as propostas de preços para depois julgar os documentos de habilitação do licitante) (BRASIL, 2021).

O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) também deixa de existir, tendo vários de seus procedimentos absorvidos pelas modalidades mencionadas.

Para melhor entendimento, confira o quadro comparativo:

Antigas modalidades de licitação	Modalidades de licitações na Nova Lei (Lei nº 14.133/2021)
Concorrência (Lei nº 8.666/93)	Concorrência
Tomada de Preços (Lei nº 8.666/93)	Concurso
Convite (Lei nº 8.666/93)	Leilão
Leilão (Lei nº 8.666/93)	Pregão
Concurso (Lei nº 8.666/93)	Diálogo Competitivo
Pregão (Lei nº 10.520/2002)	

Quadro 1 – Comparação das modalidades de licitação

Como se pode observar, além das modalidades mencionadas, a lei traz uma novidade: o diálogo competitivo. Trata-se de um modelo de inspiração europeia, utilizado para contratações de objetos complexos, para os quais a Administração não possui conhecimento suficiente para identificar a melhor solução e descrevê-la para uma disputa nas demais modalidades, sendo necessária a colaboração do mercado na identificação e desenvolvimento das possíveis alternativas.

A seguir, são apresentadas as principais características de cada modalidade licitatória.

Modalidade de licitação	Quando utilizar	CrITÉRIOS de julgamento	Rito processual
Concorrência	<ul style="list-style-type: none"> Bens e serviços Obras 	<ul style="list-style-type: none"> Todos (exceto maior lance) 	<ul style="list-style-type: none"> Comum
Pregão	<ul style="list-style-type: none"> Bens e serviços comuns (obrigatória) Pode ser utilizado para serviços comuns de engenharia (facultativa) 	<ul style="list-style-type: none"> Menor Preço Maior Desconto 	<ul style="list-style-type: none"> Comum
Concurso	<ul style="list-style-type: none"> Trabalho técnico, científico, artístico 	<ul style="list-style-type: none"> Melhor técnica ou conteúdo artístico 	<ul style="list-style-type: none"> Especial
Leilão	<ul style="list-style-type: none"> Alienação de bens (móveis, imóveis) 	<ul style="list-style-type: none"> Maior lance 	<ul style="list-style-type: none"> Especial
Diálogo competitivo	<ul style="list-style-type: none"> Os procedimentos normais não são adequados Inovação/ adaptação das soluções/ impossibilidade de definir com precisão Realizar diálogos para identificar alternativas 	<ul style="list-style-type: none"> Próprios, definidos no Edital 	<ul style="list-style-type: none"> Especial

Quadro 2 – Principais características de cada modalidade licitatória



SAIBA MAIS

O Portal de Compras Públicas publicou o artigo [“Diálogo competitivo: entenda a nova modalidade de licitação”](#). Faça a leitura e amplie seu conhecimento sobre o tema.

Para saber mais sobre Diálogo Competitivo assista ao vídeo a seguir.



VÍDEO

[Vídeo 2 – Diálogo competitivo](#)



[Transcrição do áudio na página 699](#)

O rito procedimental comum está elencado no art. 17 da Lei nº 14.133/2021, a saber:



Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I – preparatória;

II – de divulgação do edital de licitação;

III – de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV – de julgamento;

V – de habilitação;

VI – recursal;

VII – de homologação. (BRASIL, 2021)

Unidade 4 – Dos modos de disputa



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você será capaz de compreender as principais mudanças trazidas pela Lei nº 14.133/2021 no que tange aos modos de disputa dos certames.

4.1. Modos de disputa para as modalidades: aberto e fechado

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê, para a fase de apresentação de propostas e lances, os modos de disputa aberto e fechado, os quais estão insculpidos nos art. 56 e 57 da Lei (BRASIL, 2021).

Os modos de disputa são procedimentos adotados na fase de apresentação das propostas e dos lances com o intuito de selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, consistindo em disputa aberta ou disputa fechada, que podem ser adotadas de maneira isolada ou de forma conjunta.

A Lei estabelece que no modo de disputa aberto, os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes. No entanto, esse modo de disputa é vedado quando for adotado o critério de julgamento de técnica e preço.

Em relação ao modo de disputa fechado, as propostas permanecerão em sigilo até a data e a hora designadas para sua divulgação. Além disso, sua utilização isolada é vedada pela Lei, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto.

A imagem a seguir apresenta, de forma ilustrada, essas informações.



Figura 5 – Modos de disputa aberto e fechado

Unidade 5 – Dos critérios de julgamento

OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você será capaz de compreender os critérios de julgamento das propostas, bem como conhecer os novos critérios estabelecidos pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

5.1. Critérios de julgamento

A Lei nº 14.133/2021 trouxe novos critérios de julgamento dentro do processo licitatório, além daqueles previstos na Lei nº 8.666/1993, sendo eles o de maior desconto, melhor técnica ou conteúdo artístico e de maior retorno econômico (BRASIL, 2021).

Os critérios de julgamento estão elencados no art. 33 e detalhados ao longo dos art. 34 ao 39 do novo diploma legal.

Nos critérios de menor preço ou maior desconto, são levados em consideração o menor dispêndio para a Administração, sem renunciar aos padrões mínimos de qualidade exigidos. Além disso, são utilizados nas modalidades concorrência e pregão.

Confira na imagem a seguir um resumo com essas informações.

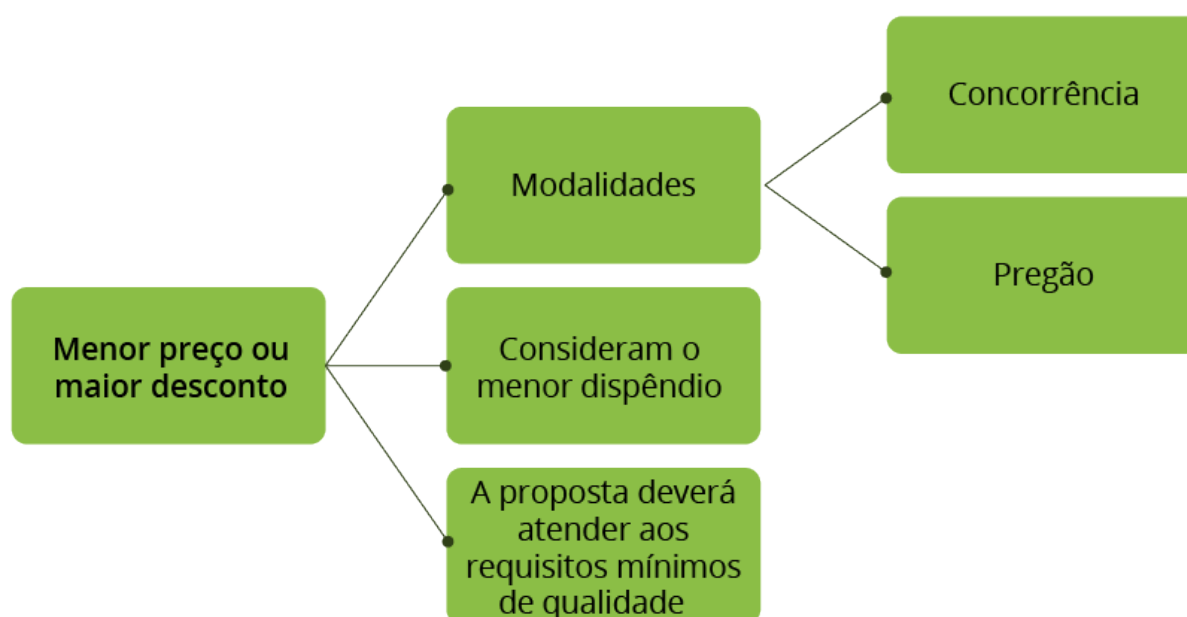


Figura 6 – Critérios de menor preço ou maior desconto

No que se refere ao critério de melhor técnica ou conteúdo artístico, a norma estabelece que o critério de julgamento considera exclusivamente as propostas técnicas ou artísticas apresentadas pelos licitantes, e o edital deverá definir o prêmio ou a remuneração que será atribuída aos vencedores.

Além disso, o referido critério de julgamento poderá ser utilizado para a contratação de projetos e trabalhos de natureza técnica, científica ou artística, sendo utilizado nas modalidades concorrência e concurso. A imagem a seguir ilustra, de forma resumida, essas informações.

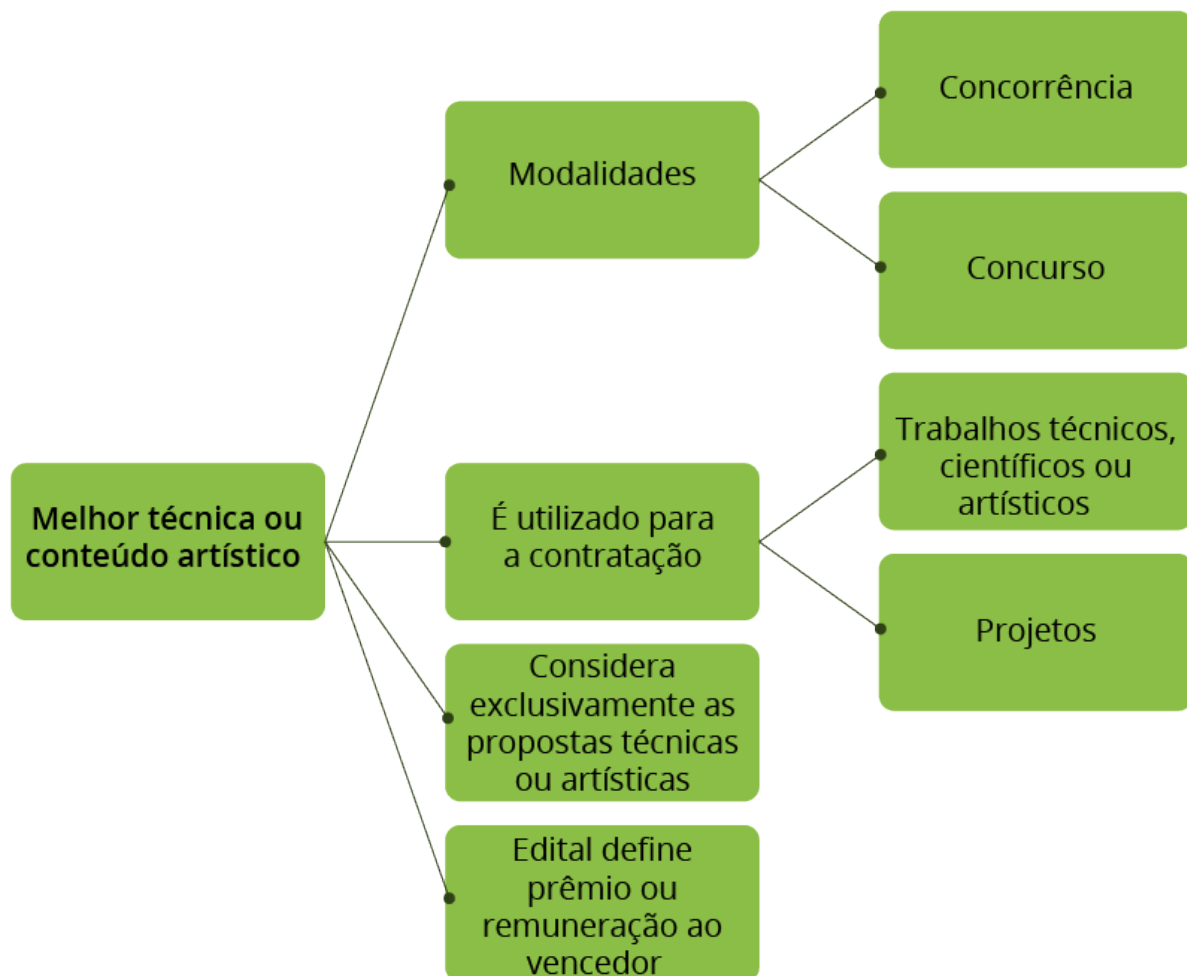


Figura 7 – Critério de melhor técnica ou conteúdo artístico

De acordo com o art. 36 do novo dispositivo legal, o julgamento por técnica e preço considerará a maior pontuação obtida a partir da ponderação, segundo fatores objetivos previstos no edital, das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta, na proporção máxima de 70% (setenta por cento) de valoração para a proposta técnica (BRASIL, 2021).

Além disso, o § 1º do art. 36 estabelece que critério de julgamento técnica e preço será escolhido quando estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e

a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração nas licitações, para contratação de diversos objetos elencados no referido parágrafo (BRASIL, 2021).

Confira na imagem a seguir um esquema ilustrativo com essas informações.



Figura 8 – Técnica e preço

O critério de maior lance é exclusivo para a modalidade leilão e não difere do que já constava na Lei nº 8.666/1993.

Quanto ao critério de maior retorno econômico, o art. 39 estabelece que será utilizado exclusivamente em casos de contrato de eficiência, considerando-se a maior economia para a Administração, sendo que “a remuneração deverá ser fixada em percentual que incidirá de forma proporcional à economia efetivamente obtida na execução do contrato” (BRASIL, 2021).

A Lei nº14.133/2021 traz no inciso LIII de seu art. 6º a seguinte definição de contrato de eficiência:

Contrato de eficiência: contrato cujo objeto é a prestação de serviços, que pode incluir a realização de obras e o fornecimento de bens, com o objetivo de proporcionar economia ao contratante, na forma de redução de despesas correntes, remunerado o contratado com base em percentual da economia gerada.

Além disso, nas licitações que adotarem o critério de julgamento de maior retorno econômico, os licitantes deverão apresentar proposta de trabalho e proposta de preço, que corresponderá a percentual sobre a economia que se estima gerar durante determinado período.

Para efeito de julgamento da proposta, os §§ 3º e 4º do art. 39 dispõem que:



§ 3º Para efeito de julgamento da proposta, o retorno econômico será o resultado da economia que se estima gerar com a execução da proposta de trabalho, deduzida a proposta de preço.

§ 4º Nos casos em que não for gerada a economia prevista no contrato de eficiência:

I – a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida será descontada da remuneração do contratado;

II – se a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida for superior ao limite máximo estabelecido no contrato, o contratado sujeitar-se-á, ainda, a outras sanções cabíveis. (BRASIL, 2021)

A seguir, é possível visualizar, de forma sucinta, as principais características do critério de julgamento maior retorno econômico.

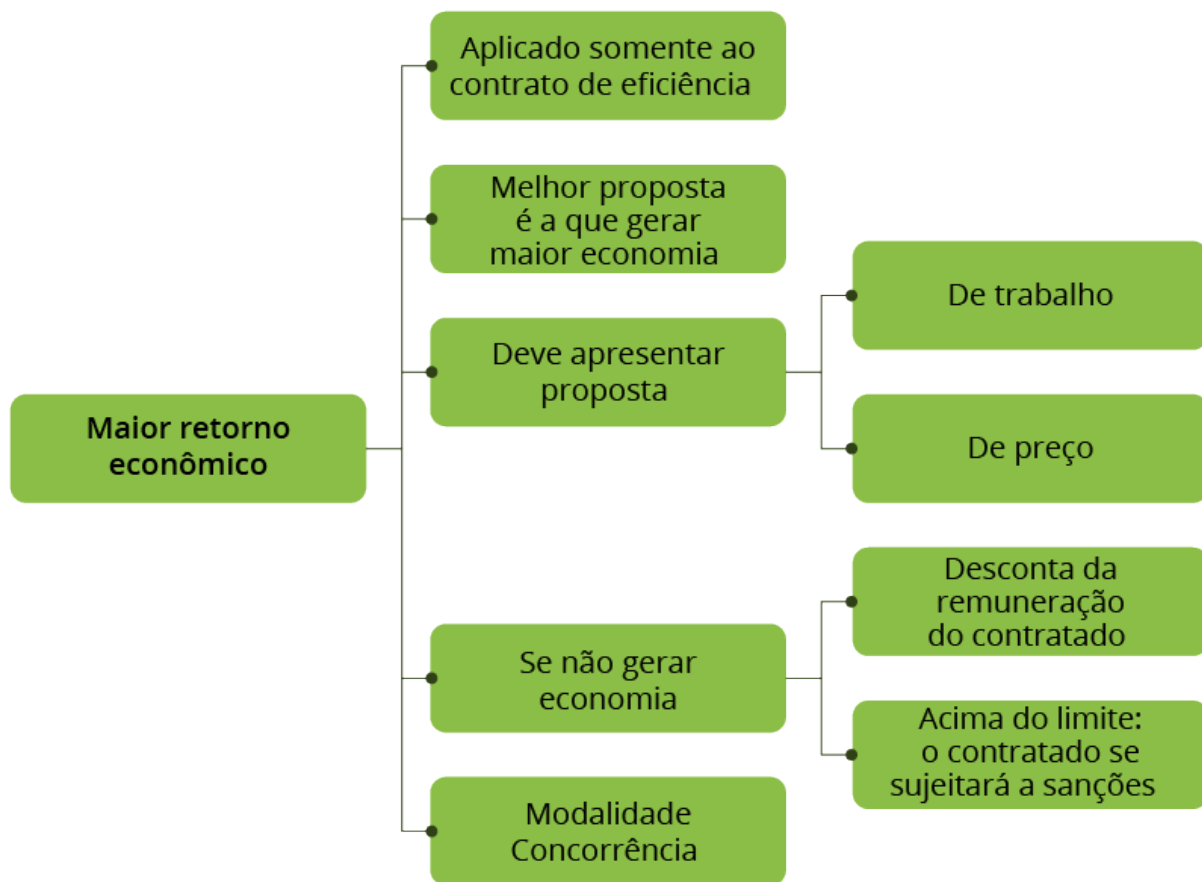


Figura 9 – Principais características do critério de julgamento de maior retorno econômico

Módulo

3 Principais mudanças e impactos para os municípios – Parte 2

Unidade 1 – Do processo de contratação direta



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você será capaz de compreender os processos de contratação direta que constam na Lei nº 14.133/2021, assim compreendidos os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação.

1.1. Dispensa de licitação

Entre as novidades trazidas pela Lei nº 14.133/2021, uma das mais aguardadas e comemoradas foi o aumento expressivo dos valores para dispensa de licitação, também conhecida como dispensa de licitação por baixo valor, contemplada pelo artigo 75.

O normativo legal autorizou a dispensa de licitação para:

- contratação que envolva valores inferiores a R\$ 108.040,82, conforme publicado no Decreto nº 10.922 (BRASIL, 2021b), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;
- para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 54.020,41, no caso de outros serviços e compras.

Uma outra inovação da Lei é a inclusão da hipótese de dispensa por baixo valor especificamente para “serviços de manutenção de veículos automotores”.

Os **valores** dessas hipóteses de dispensa **não condicionam** as demais hipóteses de dispensa.

Ex.: pode haver contratação **emergencial** por dispensa em **valor superior** a esses limites.

Art. 49, IV, LC nº 123/2006: **não se aplica a preferência** nos casos de **dispensa** ou **inexigibilidade**, exceto as de **pequeno valor**, que devem ser preferencialmente por **ME** ou **EPP**.

Atenção: estas regras *não se aplicam* em contratação de até **R\$ 8.643,27** para serviço de **manutenção** de veículos próprios, **inclusive** fornecimento de **peças** (75, § 7º; BRASIL, 2021b). Podem ocorrer várias contratações, ao longo do exercício, cuja soma extrapole o limite.

Para fins de aferição das dispensas por baixo valor, a Nova Lei também traz parâmetros distintos da Lei nº 8.666/93:

- o **somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora** (75, § 1º, I);
- o somatório da despesa realizada com objetos de **mesma natureza**, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no **mesmo ramo de atividade** (75, § 1º, II).

A Administração deve **planejar** adequadamente as suas compras, fazendo levantamento antecipado das necessidades dos diversos setores, agrupando os objetos a serem contratados por natureza, selecionando a modalidade de licitação a ser empregada, de modo a evitar o fracionamento de despesas. (Acórdão 2195/2008, TCU, Primeira Câmara).

A Nova Lei também determina que as dispensas por pequeno valor devem ser preferencialmente precedidas de divulgação na **internet**, em sítio eletrônico oficial, no prazo mínimo de **3 dias úteis** com especificação do objeto e manifestação de interesse em obter propostas adicionais, devendo selecionar a mais vantajosa, bem como devem, preferencialmente, ser pagas com **cartão de pagamento**, com extrato divulgado no Portal Nacional de Contratações Públicas.

A lei dobra o valor para **consórcio público**, por **autarquia** ou **fundação** qualificadas como **agências executivas**, segundo Brasil (2021b):

- Obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores **até R\$ 216.081,60**;
- Compras e outros serviços **até R\$ 108.040,80**.

Confira na imagem esquemática a seguir essas informações resumidas.

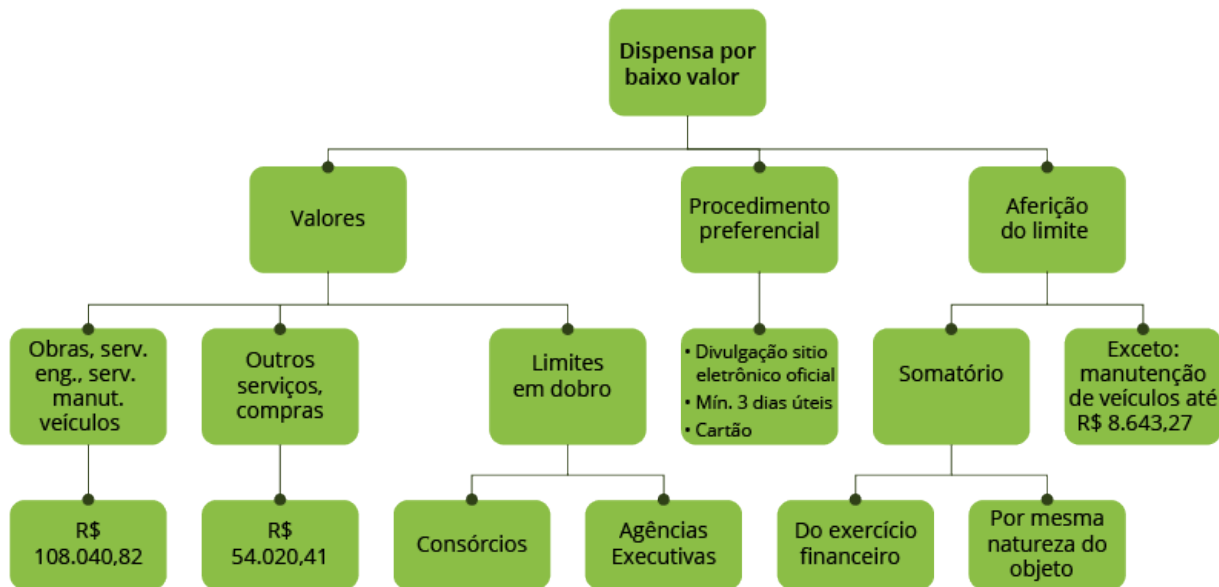


Figura 10 – Dispensas por pequeno valor

Importante destacar uma outra possibilidade de dispensa de licitação trazida como inovação pela Lei nº 14.133/2021, a “licitação fracassada em virtude da invalidade das propostas”, conforme dicção da norma:



Art. 75. É dispensável a licitação:

III – para contratação que mantenha todas as condições definidas em edital de licitação realizada há menos de 1 (um) ano, quando se verificar que naquela licitação:

a) não surgiram licitantes interessados ou não foram apresentadas propostas válidas;

b) as propostas apresentadas consignaram preços manifestamente superiores aos praticados no mercado ou incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes; (BRASIL, 2021a).

O novo normativo legal estabelece que, após ser constatado que o procedimento se encontra deserto, ou fracassado (em razão do valor ou por invalidade das propostas), a Administração pública possuirá o prazo de um ano para realizar a dispensa licitatória, devendo ocorrer nas mesmas condições previstas no instrumento convocatório.

Para melhor compreensão, observe o quadro comparativo a seguir.

Lei nº 8.666/1993	Lei nº 14.133/2021
<ul style="list-style-type: none"> • Dispensa da licitação deserta; • Dispensa da licitação fracassada em razão do valor; • A dispensa pode ocorrer desde que seja constatado um prejuízo, e deve ser realizada nas mesmas condições do edital. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dispensa da licitação deserta; • Dispensa da licitação fracassada em razão do valor; • Dispensa da licitação fracassada em razão da invalidade das propostas; • A dispensa pode ocorrer desde que seja constatado prejuízo, devendo ser realizada nas mesmas condições do edital, e no prazo de 1 (um) ano.

Quadro 3 – Licitações desertas e fracassadas na Lei nº 8.666/1993 e na Lei nº 14.133/2021



IMPORTANTE

1. Não são mais hipóteses de dispensa a contratação de remanescente de obras, serviços ou fornecimento!
2. Compra e locação de imóvel não são mais hipóteses de dispensa de licitação e sim de INEXIGIBILIDADE!

E as dispensas emergenciais?

Embora a Nova Lei tenha mantido essa hipótese, **ela alterou os moldes pelos quais estas dispensas poderão ocorrer**. Isso porque a Lei nº 8.666/93 previa que o contrato administrativo firmado em decorrência de emergência/calamidade pública, poderia vigorar pelo prazo máximo de **180 dias**, sendo que este prazo foi alterado para que estes contratos tenham a validade máxima de **um ano**.

Outros pontos que merecem destaque acerca das contratações emergências, trazidas pela Lei nº 14.133/2021, art. 74, § 6º, são:

- Considera **emergencial** a contratação por dispensa para **manter continuidade** de serviço público;
- Deve observar os **valores praticados pelo mercado** (cf. art. 23);

- Adotar as **providências necessárias** para a conclusão do **processo licitatório**;
- Sem prejuízo de **apuração de responsabilidade** dos agentes públicos que **deram causa** à situação emergencial.

Diante de uma situação de emergência, decorrente de falta de planejamento ou desídia imputável à própria Administração, é possível a **dispensa**?

Assunto: Responsabilidade. Licitação. Conduta omissiva. Inércia da Administração. Emergência. Dispensa de licitação. Ementa: A situação de contratação emergencial decorrente da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos *pode implicar a responsabilização do gestor que lhe deu causa*, em face de sua omissão quanto ao dever de agir a tempo, adotando as medidas cabíveis para a realização do regular procedimento licitatório (Acórdão 1122/2017 Plenário; Auditoria, Relator Ministro Benjamin Zymler).

É a posição da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, ao prever a responsabilização do causador da emergência.



SAIBA MAIS

As hipóteses de dispensa de licitação estão elencadas no art. 75 da [Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021](#), que você pode conferir na íntegra.

1.2. Inexigibilidade de licitação

Em seu art. 74, o novo diploma legal deixa de utilizar o termo “natureza singular” na descrição dos objetos que podem ser alvo de contratação direta por inexigibilidade.

Outros pontos que merecem destaque em relação à inexigibilidade referem-se ao credenciamento, que embora já fosse considerado um caso de inexigibilidade na Lei nº 8.666/1993, somente agora foi inserido expressamente no novo normativo, e à compra ou locação de imóvel por parte da administração pública, que deixou de ser uma hipótese de dispensa de licitação e passou a ser um caso de inexigibilidade.

A Lei nº 14.133/2021 trouxe a previsão de dois novos casos, em relação à legislação anterior:

(i) credenciamento;

(ii) compra ou locação de imóvel em virtude das características e da localização.

Dessa forma, de maneira sucinta, as hipóteses de inexigibilidade de licitação trazidas pela Lei nº 14.133/2021 são:

- fornecedor exclusivo;
- profissional do setor artístico;
- serviços técnicos especializados;
- contratação por meio de credenciamento;
- aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.



SAIBA MAIS

As hipóteses de inexigibilidade de licitação estão elencadas no art. 74 da [Lei nº 14.133/2021](#).

Unidade 2 – Dos procedimentos auxiliares



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você será capaz de conhecer os procedimentos auxiliares trazidos pela Lei nº 14.133/2021.

2.1. Procedimentos auxiliares

A Lei nº 14.133/2021 inovou ao reconhecer e positivar a existência dos procedimentos auxiliares nas licitações e contratações feitas pela administração pública.

Os procedimentos auxiliares são institutos bastante conhecidos pela Administração pública, mas, pela primeira vez, receberam tratamento unificado pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

De acordo com Marçal Justen Filho (2021), a categoria dos “procedimentos auxiliares” congrega diversos procedimentos administrativos autônomos que, por não terem vínculo com uma licitação específica, podem ter seus resultados aproveitados em um número indeterminado de contratações, favorecendo a padronização, a economicidade e a racionalização da atividade administrativa.

De acordo com a Lei nº 14.133/2021, são procedimentos auxiliares:

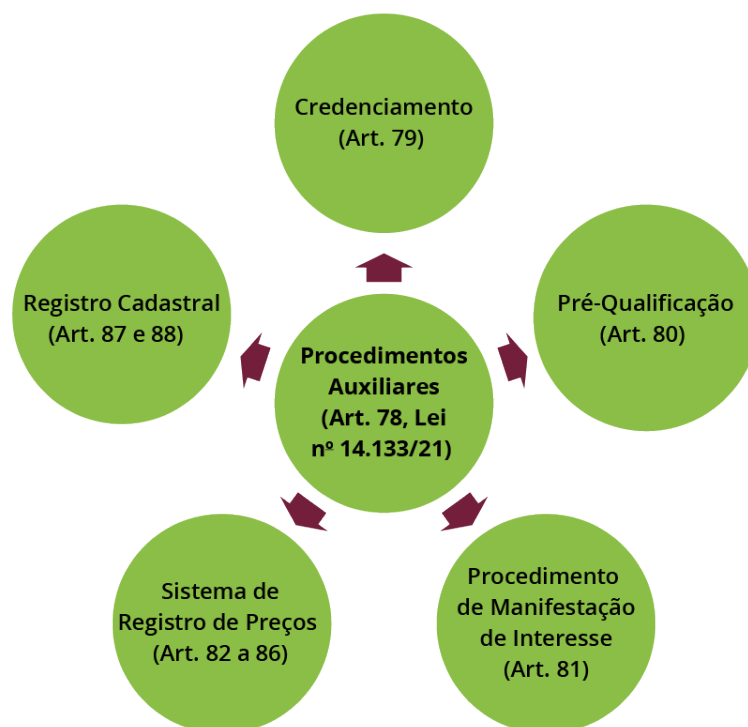


Figura 11 – Procedimentos auxiliares

Conforme a Nova Lei, o credenciamento poderá ser utilizado em três hipóteses de contratação. Confira detalhes sobre cada uma delas clicando nas opções disponíveis.

+ Paralela e não excludente

Caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas (art. 79, I).

+ Com seleção a critério de terceiros

Caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação (art. 79, II).

+ Em mercados fluidos

Caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação (art. 79, III).

A pré-qualificação é um procedimento de seleção prévio à licitação, em que a convocação se dá por edital e são feitas análises das condições de habilitação (total ou parcial), bem como do objeto a ser licitado (bens ou serviços). Conforme o art. 80 da Nova Lei, existem alguns apontamentos importantes em relação à pré-qualificação. Conheça detalhes sobre cada apontamento clicando nas opções.

+ Difere da habilitação, porque:

- É procedimento auxiliar, não é fase da licitação;
- Serve para pré-qualificar licitantes, bem como bens e serviços;
- É aberto permanentemente.

+ Validade:

- No máximo 1(um) ano;
- É limitada à validade dos documentos.

+ Algumas considerações:

- A pré-qualificação pode ser por grupos ou segmentos;
- A pré-qualificação pode ser total ou parcial;
- Os bens e serviços integram um catálogo;
- A comissão tem 10 dias úteis para analisar a documentação;
- Administração pode realizar licitação restrita aos pré-qualificados.

No Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), a Administração realiza um chamamento público para solicitar à iniciativa privada a realização de estudos,

investigações, levantamentos e projetos de empreendimentos que, se aprovados pelo órgão ou entidade demandante, servirão de subsídio técnico para realizar licitação futura.

Dessa forma, a lei inverte a lógica do processo de compra pública para permitir a participação dos particulares nos primeiros momentos do planejamento da Administração pública.

Os incentivos à participação decorrem basicamente dois fatores:

1. da previsão de ressarcimento, pelo vencedor da licitação, dos custos incorridos pelo proponente; e
2. do reconhecimento expresso da possibilidade de participar do certame licitatório.

Conforme o art. 81 da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, tem-se que o PMI:

- Não atribuirá ao realizador direito de preferência no processo licitatório.
- Não obrigará o poder público a realizar licitação.
- Não implicará, por si só, direito a ressarcimento de valores envolvidos em sua elaboração.
- Será remunerado pelo vencedor da licitação, vedada, em qualquer hipótese, a cobrança de valores do poder público.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos estabelece o PMI como um procedimento auxiliar, aplicável à fase preparatória de qualquer contratação regida pela Lei nº 14.133/2021. Não se trata propriamente de um instrumento novo, mas da generalização de um procedimento que, até então, era restrito a projetos de concessão e PPP, parcerias com o terceiro setor e empresas estatais.

Para saber mais sobre PMI assista ao vídeo a seguir.



[Vídeo 3 – Procedimento de Manifestação de Interesse](#)



[Transcrição do áudio na página 701](#)

O Sistema de Registro de Preços foi disciplinado nos art. 82 a 86 da Lei nº 14.133/21, com destaque para alguns detalhes importantes.

- I. Realização prévia de ampla pesquisa de mercado;
- II. Seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;
- III. Desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;
- IV. Atualização periódica dos preços registrados;
- V. Definição do período de validade do registro de preços;
- VI. Inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original.

Além disso, alguns pontos que merecem destaque são:

- A existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas **não obrigará a Administração a contratar**, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada (art. 83, da Lei nº 14.133/21);
- O prazo de vigência da ata de registro de preços será de **1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período**, desde que comprovado o preço vantajoso (art. 84, da Lei nº 14.133/21);
- O sistema de registro de preços poderá ser utilizado nas hipóteses **de inexigibilidade e de dispensa de licitação** para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade.

Em relação aos limites de adesões dos “caronas”, a Nova Lei estabelece, segundo os § 4º e 5º do art. 86 da Lei nº 14.133/2021, alguns limites. Clique nas opções a seguir e confira como esses limites acontecem.

+ Limite de adesão por órgão ou entidade (limite individual)

As aquisições ou contratações decorrentes da adesão não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% dos quantitativos registrados na ata de registro de preços (ARP).

+ Limite total de adesão da ARP (limite global)

O quantitativo decorrente das adesões não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ARP, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.

O § 8º do art. 86 da Lei nº 14.133/2021 estabelece ser **VEDADO** aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal a adesão à ARP gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal.

Por fim, mas não menos importante, a Lei disciplina sobre o Registro Cadastral. As principais características apresentadas pela norma são:

- A administração deverá utilizar o sistema de registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), para efeito de cadastro unificado de licitantes;
- O registro cadastral unificado será público e deverá ser amplamente divulgado e estar permanentemente aberto aos interessados, e será obrigatória a realização de chamamento público pela internet, no mínimo anualmente, para atualização dos registros existentes e para ingresso de novos interessados;
- Pode ter licitação restrita aos fornecedores cadastrados;
- Ao inscrito será fornecido certificado, renovável sempre que atualizar o registro;
- Pode ser alterado, suspenso ou cancelado, a qualquer tempo.

Ademais, o artigo 88, § 3º da Nova Lei tornou explícita a necessidade de avaliação dos contratados na execução contratual, a ser feita com base em indicadores objetivos e de modo a conferir medidas de incentivo aos que tiverem ótimo desempenho anotado em seu registro cadastral. O dispositivo explicitamente condiciona a obrigatoriedade da avaliação à edição de regulamento (§ 4º), ao qual caberá detalhar o funcionamento do registro e o rol de informações que serão anotadas no PNCP.

Unidade 3 – Da alocação de riscos



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você será capaz de compreender o conceito de matriz de risco, sua aplicabilidade, bem como as formas de controle interno estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021.

3.1. Matriz de Risco

A Lei nº 14.133/2021 confere uma atenção especial à etapa de planejamento das contratações por parte da Administração pública, sendo possível observar acentuada preocupação do legislador em diversos trechos da norma.

Dentro desse contexto, todo contrato firmado possui riscos durante a sua execução, alguns previsíveis e outros não. Os riscos passíveis de previsão podem ser definidos e alocados dentro do contrato, por meio da matriz de alocação de riscos.

Em seu art. 6º, inciso XXVII, a lei define matriz de risco como:



[...] cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação (BRASIL, 2021a).

O intuito da matriz de risco é, a priori, determinar quais acontecimentos podem impactar a execução de um contrato, tanto de forma positiva quanto negativa, e considerar, previamente, uma solução para o gerenciamento desses eventos.

Dessa forma, a matriz de alocação de riscos permite determinar quem será responsável pelos encargos de cada risco que ocorrer, definindo o que ficará sob responsabilidade da administração e o que ficará sob responsabilidade do contratado.

A matriz de risco é obrigatória para todo contrato?

A Lei, em seu art. 22, estabelece que “o edital **poderá** contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado”, o que torna sua exigência não obrigatória. No entanto, quando se trata de contratação de serviços de grande vulto, que ultrapassem o valor de R\$ 216.081.640,00 (BRASIL, 2021b), bem como nas contratações integradas ou semi-integradas, sua utilização é obrigatória.

Em que pese sua obrigatoriedade ou não, o art. 18, X, estabelece que na fase preparatória da licitação **deverá** haver a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, o que reforça que os riscos **deverão** ser tratados em qualquer procedimento licitatório.

Dessa forma, a interpretação mais plausível da norma permite:

- entender que a matriz de riscos é **obrigatória** nos contratos de serviços de grande vulto e nas contratações integradas ou semi-integradas;
- e **facultativa** nos demais contratos.

Para saber mais sobre matriz de risco assista ao vídeo a seguir.



VÍDEO

[Vídeo 4 – Matriz de riscos](#)



[Transcrição do áudio na página 701](#)

3.2. Controles Internos

A Lei nº 14.133/2021 reconhece a importância de as contratações públicas passarem por um controle prévio de legalidade, mediante análise prévia do jurídico, de modo a se ter maior controle e maior lisura dos atos praticados.

Os órgãos de controle interno e assessoramento jurídico são previstos em diversos momentos dentro da norma legal. No § 3º do art. 8º, encontra-se a previsão de que os agentes que conduzirão os processos licitatórios devem ter assegurado, em regulamento, a possibilidade de contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das suas funções.

No art. 19, inciso IV, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos determina que:



Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

(...)

IV – Instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos. (BRASIL, 2021a)

Por outro lado, a própria Lei pondera o controle prévio de legalidade por parte do jurídico, conforme seu § 5º, art. 53:



§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico. (BRASIL, 2021a)

Ademais, a própria Lei, em seu art. 169, estabelece que “as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, além de se sujeitar a linhas de defesa” (BRASIL, 2021a). As linhas de defesa são divididas em três. Confira mais sobre cada uma dessas linhas clicando nas opções a seguir.

+ 1ª linha

- Servidores e empregados públicos;
- Agentes de licitação.

+ 2ª linha

- Unidades de assessoramento jurídico;
- Unidades de controle interno.

+ 3ª linha

- Órgão central de controle interno;
- Tribunal de Contas.

A Lei nº 14.133/2021 também estabelece como um fator mitigador de riscos a capacitação dos agentes públicos.

Quando constatarem simples impropriedade formal, adotarão medidas para o seu saneamento e para a mitigação de riscos de sua nova ocorrência, preferencialmente com o aperfeiçoamento dos controles preventivos e com a capacitação dos agentes públicos responsáveis (artigo 169, § 3º, I; BRASIL, 2021a).

Unidade 4 – Dos contratos administrativos



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você será capaz de compreender as principais mudanças trazidas pela Lei nº 14.133/2021, no que se refere aos contratos administrativos.

4.1. Formalização e ampliação da vigência dos contratos

Todo contrato administrativo deve estabelecer de forma clara e sucinta as condições necessárias à sua execução. Tais condições devem estabelecer os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes (contratante e contratado), sempre de acordo com os termos do instrumento convocatório.

No art. 89 da Lei nº 14.133/2021, são especificados o conteúdo do contrato, quais sejam: nomes das partes e os de seus representantes, finalidade, ato que autorizou sua lavratura, número do processo da licitação ou da contratação direta, sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais (BRASIL, 2021).

Em relação à obrigatoriedade do instrumento contratual, a Nova Lei estabelece algumas regras a serem seguidas, conforme apresentado na imagem a seguir.

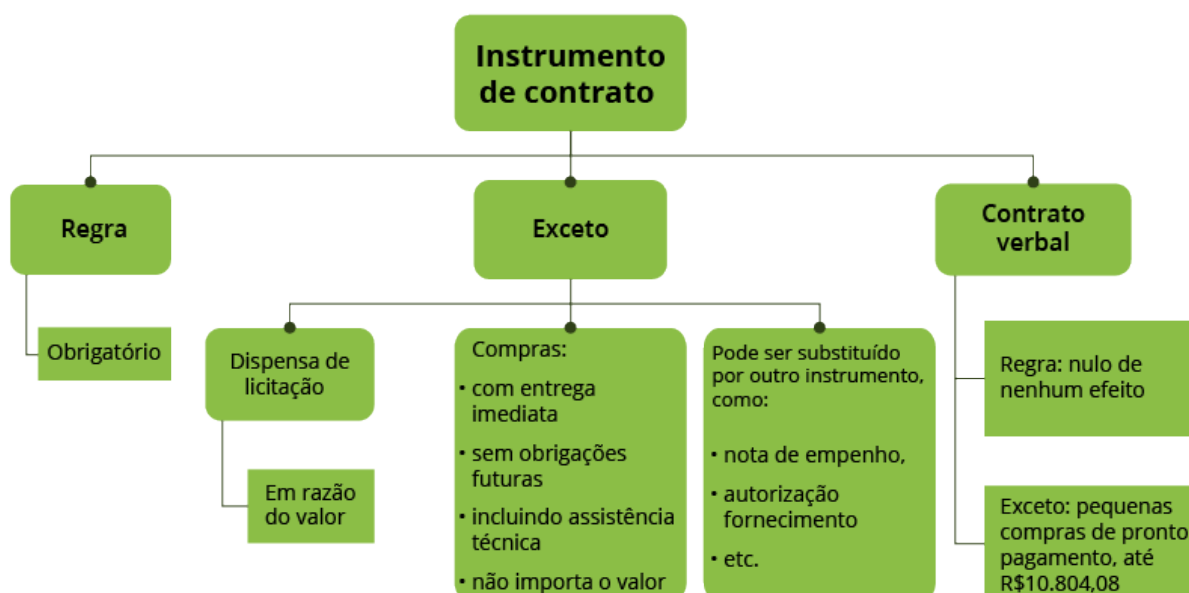


Figura 12 – Obrigatoriedade do instrumento contratual

No caso de remanescente de obra, de serviço ou de fornecimento em consequência de rescisão contratual, será facultada à Administração a convocação dos demais licitantes classificados, observados os mesmos critérios estabelecidos nos §§ 2º e 4º (ordem de classificação e aceitação) do artigo 90.

Em relação à duração dos contratos, as principais alterações trazidas pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, de acordo com publicação realizada por Capital Now, são:

- Não existe mais a restrição de a vigência do contrato ficar adstrita ao exercício financeiro, desde que sejam observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual (art. 105);
- A possibilidade de a administração celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos, nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos (art. 106);
- A possibilidade de os contratos de serviços e fornecimentos contínuos serem prorrogados até a vigência máxima de 10 anos, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes (art. 107);
- Relação à cláusula de reajuste, o índice de reajustamento de preço deve estar presente independentemente do prazo de duração do contrato, conforme dispõe o § 3º do art. 92.
- No tocante ao pagamento, após decorrido o prazo de 45 dias, contados da emissão da nota fiscal, em razão do atraso, haverá, conforme o caso, atualização do débito vencido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por índice que vier a substituí-lo, e incidirão juros de mora de 0,2% ao mês (art. 182);
- No caso de controvérsia sobre a execução do objeto, quanto a dimensão, qualidade e quantidade, a parcela incontroversa (aquela que não há dúvidas quanto à sua execução) deverá ser liberada no prazo previsto para pagamento (art. 143).

Em relação à divulgação dos contratos, a Nova Lei estabelece:

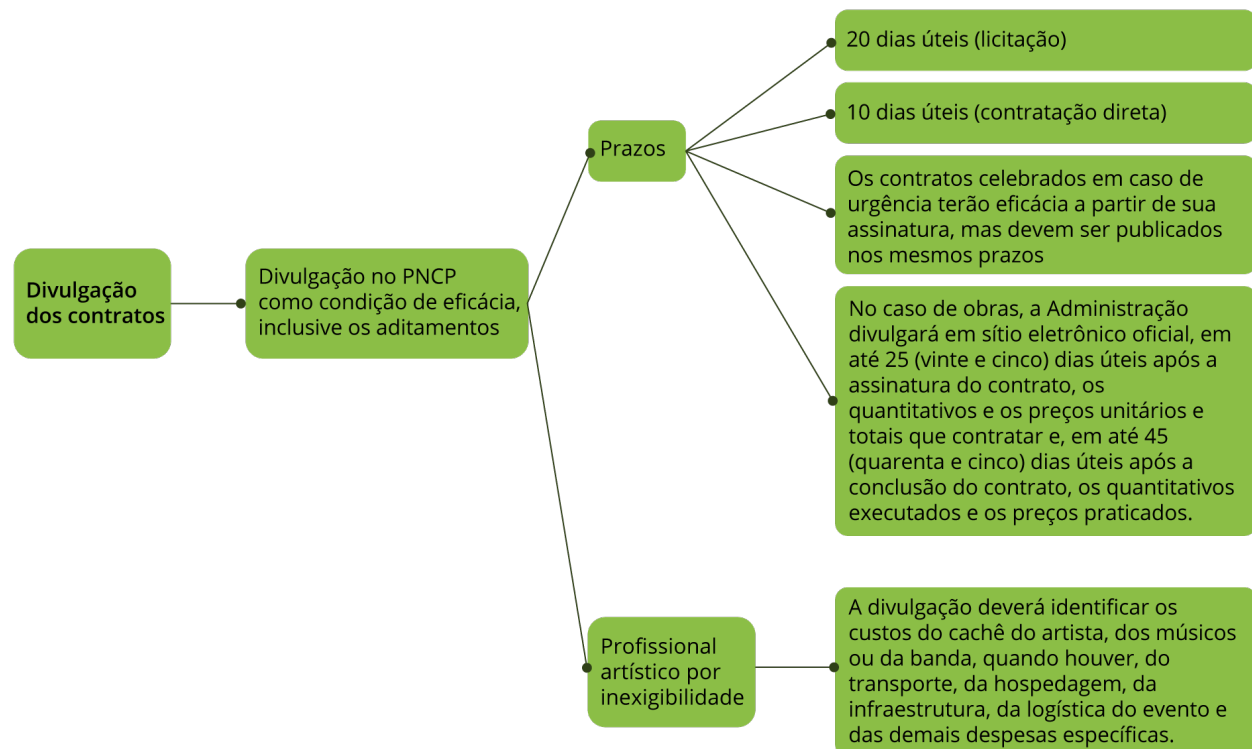


Figura 13 – Divulgação dos contratos

No tocante à exigência de garantia contratual, a Lei nº 14.133/2021 estabelece as seguintes regras, em seus art. 98 e 99:

Objeto	Garantia
Obras, serviços e fornecimentos	Poderá ser de até 5% do valor inicial do contrato (art. 98)
Obras, serviços e fornecimentos (complexidade técnica e/ ou riscos envolvidos)	Poderá ser de até 10% (art. 98)
Obras e serviços de grande vulto (> R\$216.081.640,00)	Poderá ser exigido seguro-garantia, com cláusula de retomada, de até 30% do valor inicial do contrato (art. 99)

Quadro 4 – Regras de exigência de garantia contratual

De acordo com o art. 102 da norma, na contratação de obras e serviços de engenharia, o edital poderá exigir a prestação da garantia na modalidade seguro-garantia e prever a obrigação de a seguradora, em caso de inadimplemento pelo contratado, assumir a execução e concluir o objeto do contrato (*performance bond*).

Performance bond é uma espécie de seguro-garantia de origem norte-americana, utilizada no Direito Administrativo brasileiro como forma de assegurar a plena execução do contrato.

Esse tipo de seguro é aplicado em diferentes casos, como grandes construções, fornecimento ou prestação de serviços. É feito por meio de uma seguradora, que fica responsável por fiscalizar o andamento do projeto acordado para avaliar se as cláusulas estão sendo devidamente cumpridas (CAPITAL NOW).



SAIBA MAIS

Para saber mais sobre *performance bond* e cláusula de retomada leia o artigo [“O Seguro-Garantia na Nova Lei de Licitação e os Problemas de Seleção Adversa e Moral Hazard”](#), publicado pelo Instituto Rui Barbosa.

4.2. Contratos de eficiência

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos traz diversas modificações e uma delas é a possibilidade de utilização dos contratos de eficiência.

Mas o que é contrato de eficiência?

Contrato de eficiência, nos termos do art. 6º, LIII da Lei nº 14.133/2021, consiste no instrumento cujo objeto é a prestação de serviços – que pode incluir a realização de obras e o fornecimento de bens – com o objetivo de trazer mais economia à Administração Pública por meio da redução das despesas correntes.

No processo licitatório para a celebração do contrato de eficiência é utilizado o critério de julgamento de **maior retorno econômico**, devendo a remuneração do contratado ser fixada com base em percentual da economia gerada, de forma proporcional. Sendo assim, os licitantes interessados deverão apresentar duas propostas. Clique nas opções a seguir e confira mais sobre cada proposta.

+ Proposta de trabalho

Deve contemplar obras, serviços ou bens, com os prazos para realização ou

fornecimento, bem como deverá conter também a economia que se pretende gerar.

+ Proposta de preço

Corresponderá ao percentual sobre a economia que se estima gerar durante um determinado período.

Portanto, para fins de **juízo de proposta**, o retorno econômico será o **resultado da economia que se estima gerar, deduzida a proposta de preço**.

Unidade 5 – Das sanções e dos crimes em licitações e contratos administrativos



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você será capaz de identificar as infrações, as sanções administrativas, bem como os crimes em licitações e contratos trazidos pela Lei nº 14.133/2021.

5.1. Sanções e realocação dos crimes da legislação para o Código Penal

Uma das principais novidades da Lei nº 14.133/2021 refere-se às sanções e às infrações administrativas. Em seu art. 155 são descritas quais infrações cometidas pelo licitante ou contratado serão passíveis de sanção. De maneira geral, essas infrações já estavam presentes nas legislações anteriores (Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.520/02 e Lei nº 12.462/01).

A novidade reside na inclusão de infração com fundamento na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). Logo, a prática de ato lesivo, previsto no art. 5º artigo da Lei nº 12.846/2013 também passou a ser considerada infração pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

A Lei 12.846/2013 é a Lei Anticorrupção. O seu art. 5º enumera os atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, praticados por pessoas jurídicas, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da

administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Em relação aos tipos de penalidades administrativas, a Nova Lei elenca, em seu art. 156, as que já eram conhecidas no regime jurídico anterior, quais sejam:

- advertência;
- multa;
- impedimento de licitar e contratar e
- declaração de inidoneidade. (BRASIL, 2021)

No tocante à aplicação das sanções, a novidade ficou por conta da exclusão da penalidade “suspensão temporária de participação em licitações e impedimento de contratar com a Administração”, bem como de estabelecer critérios de dosimetria das penalidades, que deverá levar em consideração, conforme consta no parágrafo primeiro do art. 156:

- I. a natureza e a gravidade da infração cometida;
- II. as peculiaridades do caso concreto;
- III. as circunstâncias agravantes ou atenuantes;
- IV. os danos que dela provierem para a Administração Pública;
- V. a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle.

A sanção de **advertência**, de acordo com o § 2º, art. 156, será aplicada exclusivamente pela infração administrativa “**dar causa à inexecução parcial do contrato**”, quando não se justificar a imposição de penalidade considerada mais grave.

A sanção de **multa**, será calculada na forma do edital ou do contrato, não podendo ser inferior a 0,5% nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta e será aplicada ao responsável por qualquer das infrações administrativas previstas no art. 155 da norma, podendo ser aplicada em conjunto com outras sanções e cabe contra qualquer infração.

Existem dois tipos de multas, segundo publicado pela Lei nº 14.133, conforme

ilustrado na imagem a seguir.

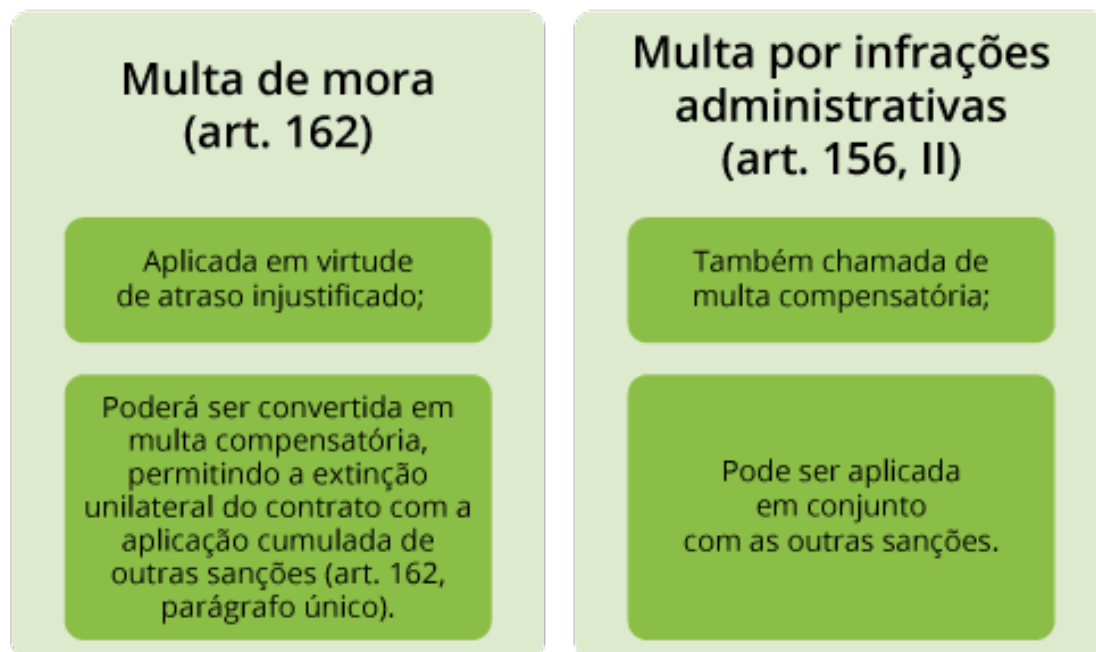


Figura 14 – Tipos de multas

Quando se fala em sanção, é importante destacar as seguintes considerações. Clique sobre as opções para conferir os detalhes.

+ Sanção de impedimento de licitar e contratar

Será aplicada ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do *caput* do art. 155 da Lei, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave, e impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção, pelo prazo máximo de 3 (três) anos.

+ Sanção de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar

Será aplicada ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos VIII, IX, X, XI e XII do *caput* do art. 155 da Lei, bem como pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do *caput* do referido artigo que justifiquem a imposição de penalidade mais grave que a sanção referida

no § 4º do artigo, e impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos.

Em relação às sanções, a Nova Lei estabelece que:

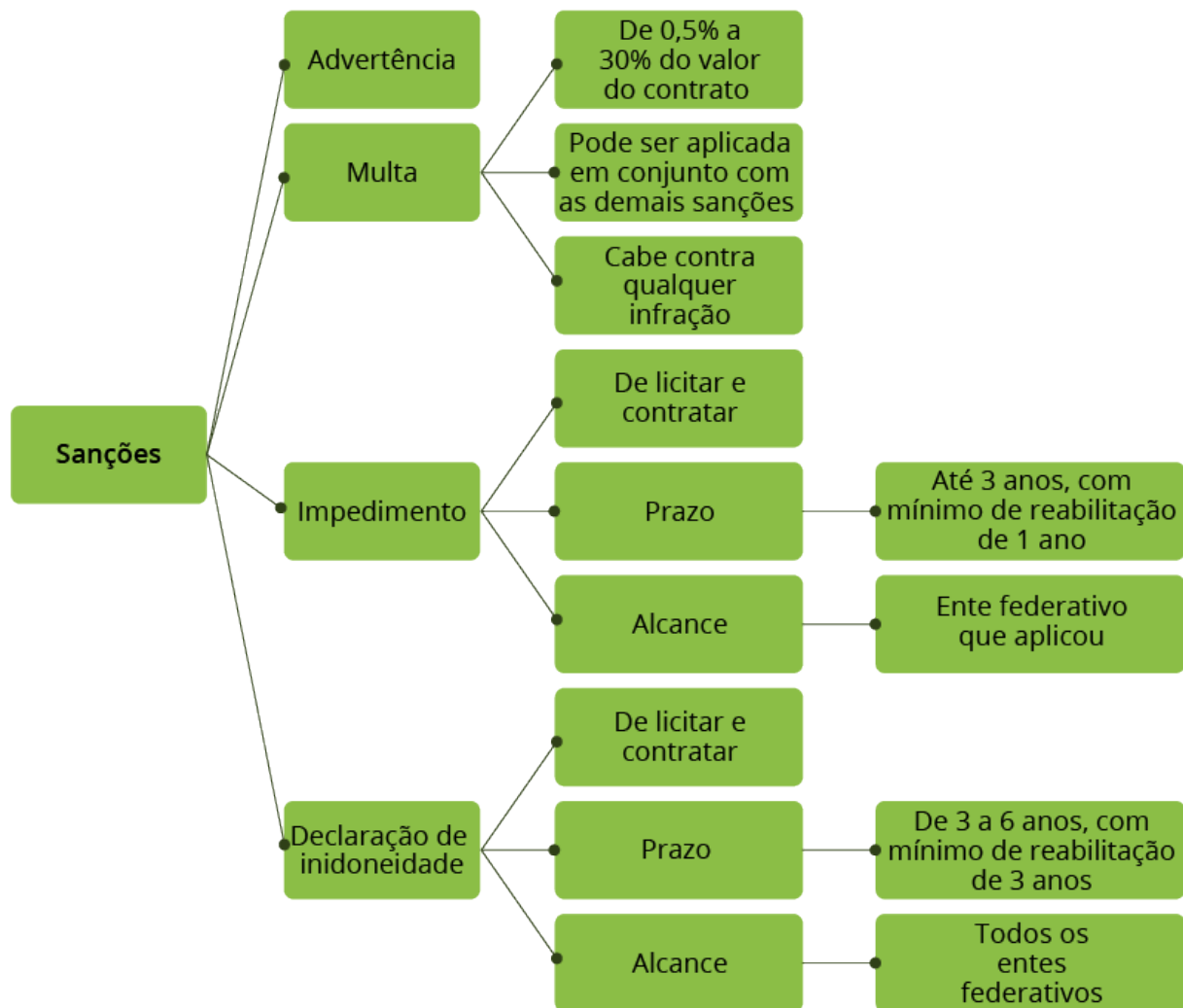


Figura 15 – Sanções

Ademais, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos alterou o Código Penal, ao acrescentar o Capítulo II-B denominado “Dos Crimes em Licitações e Contratos Administrativos” (BRASIL, 1940), contemplando:

+ **Contratação direta ilegal**

Pena: reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.

+ **Frustração do caráter competitivo de licitação**

Pena: reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.

+ **Patrocínio de contratação indevida**

Pena: reclusão, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa.

+ **Modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo**

Pena: reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.

+ **Perturbação de processo licitatório**

Pena: detenção, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa.

+ **Violação de sigilo em licitação**

Pena: detenção, de 2 (dois) anos a 3 (três) anos, e multa.

+ **Afastamento de licitante**

Pena: reclusão, de 3 (três) anos a 5 (cinco) anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

+ **Fraude em licitação ou contrato**

Pena: reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.

+ **Contratação inidônea:**

- se admitir à licitação empresa ou profissional declarado inidôneo: Pena – reclusão, de 1 (um) ano a 3 (três) anos, e multa;
- se celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo: Pena – reclusão, de 3 (três) anos a 6 (seis) anos, e multa.

+ **Impedimento indevido**

Pena: reclusão, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

+ **Omissão grave de dado ou de informação por projetista**

Pena: reclusão, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa.

Módulo

4 A transição da lei atual para a Nova Lei

Unidade 1 – Da vigência e intertemporalidade



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você será capaz de compreender a vigência da Lei nº 14.133/2021, bem como as regras de transição da norma.

1.1. Vigência

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos entrou em vigor na data da sua publicação (1º abr. 2021), conforme art. 194, ou seja, não houve o período de *vacatio legis*. No entanto, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, por dois anos, conviverá com as Leis já existentes, quais sejam: nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11, pois essas normas ainda estão vigentes.

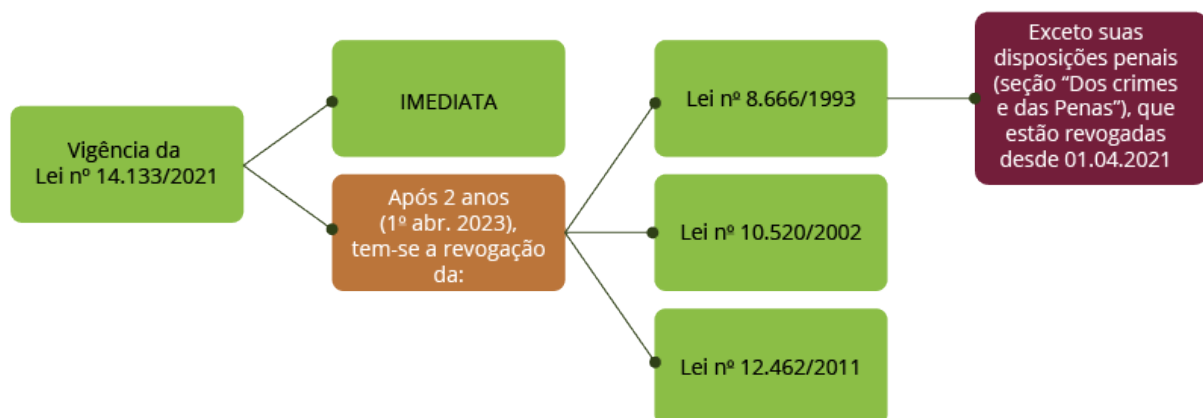


Figura 16 – Vigência da Lei nº 14.133/2021

Sendo assim, **neste “período de transição”, em que a Nova Lei conviverá com a Lei nº 8.666/1993 e legislações correlatas, a administração poderá aplicar tanto a Lei nº 14.133/2021, quanto continuar utilizando as outras leis de licitação nas suas contratações públicas.**

No entanto, conforme art. 191, é preciso explicitar no edital, ou no aviso ou instrumento de contratação direta, qual lei está sendo aplicada. Além disso, existe a vedação expressa de que sejam combinadas regras da Nova Lei com as regras das leis anteriores.

1.2. Regras de transição

Atenção gestores para as três opções de utilização da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos!

- i)** aplicar de forma imediata o novo regime (Lei nº 14.133/21);
- ii)** aplicar o regime anterior (Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11);
- iii)** alternar os dois regimes (ora licitar/contratar com base na Nova Lei, ora licitar/contratar com base nas leis anteriores).

Lembre-se! As mesmas regras do “período de transição” valem para as contratações diretas.

Em relação aos contratos, vale destacar o seguinte:

+ **Contratos firmados antes de 01 abr. 2021**

Continuarão regidos pela Lei nº 8.666/1993, incluindo suas prorrogações (art. 190).

+ **Contratos firmados a partir de 01 abr. 2021**

Administração poderá optar por licitar/contratar diretamente pelas leis anteriores ou pela Nova Lei, devendo, no entanto, informar expressamente a legislação escolhida (art. 191 c/c art. 193, inc. II).

Em relação aos **municípios com até 20 mil habitantes**, a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 176, estabelece um prazo de **até seis 6 anos** para que eles cumpram os requisitos constantes nos arts. 7º e 8º, referentes aos agentes de contratação, à observância do princípio da segregação de funções, às regras relacionadas à divulgação em sítio eletrônico das contratações e à obrigatoriedade de licitações eletrônicas, uma vez que as licitações presenciais passam a ser exceção, devendo ser devidamente justificadas.

Módulo

5 Adequações necessárias frente à Nova Lei

Unidade 1 – Do aperfeiçoamento da governança pública



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você será capaz de compreender os principais aspectos sobre governança e *compliance* trazidos pela Lei nº 14.133/2021.

1.1. *Compliance* público e a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos

A Lei nº 14.133/2021 trouxe muitas novidades para o cenário de modernização das contratações públicas, dentre elas o tratamento que é dado a questões relacionadas ao planejamento das contratações, aos programas de integridade e de gestão de riscos, com o intuito de aperfeiçoar a governança pública, corroborando, desse modo, com as exigências já existentes dos órgãos de controle, de todas as esferas da administração pública.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos normatiza diversos posicionamentos jurisprudenciais emitidos pelo Tribunal de Contas da União e demais Cortes de Contas que já há bastante tempo vêm exigindo adequações de toda a Administração pública, inclusive a municipal.

Os programas de integridade são obrigatórios para as contratações de grande vulto (art. 25, § 4º), mas também são exigidos em outras situações:

- i) critério de desempate de propostas (artigo 60, IV);
- ii) na aplicação de sanções administrativas (artigo 156, §1º, V);

- iii) como condição para a reabilitação de licitante ou contratado, quando punidos por determinadas infrações (artigo 163, parágrafo único; BRASIL, 2021).

Apesar de o art. 176 da Lei nº 14.133/2021 estabelecer um prazo de até 6 anos para que municípios com até 20 mil habitantes se adequem à nova legislação, esse adiamento é aplicável somente a situações pontuais, devidamente especificadas na própria norma.

Isso quer dizer que, de maneira geral, a Nova Lei também tem aplicação imediata para os municípios, inclusive as exigências de implantação e aperfeiçoamento de “programas de integridade”, ou seja, políticas de *compliance*, com o intuito de evitar crimes e ilícitos nas contratações públicas.

Dessa forma, União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem se preparar para trabalhar a avaliação de riscos internos, canais de denúncia, integridade, boa governança, treinamentos, Códigos de Conduta e de Ética, entre outras questões igualmente importantes dentro da cultura do *compliance*.

1.2. Atualização tecnológica na condução dos processos de contratação

Outro ponto de destaque na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos refere-se à condução dos processos de contratação, cujos processos eletrônicos se tornaram a regra.

Em seus §§ 2º e 4º, do art. 17 a lei estabelece:



§ 2 As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

§ 4º Nos procedimentos realizados por meio eletrônico, a Administração poderá determinar, como condição de validade e eficácia, que os licitantes pratiquem seus atos em formato eletrônico. (BRASIL, 2021)

O novo diploma legal também estabelece, no § 5º do art. 17, que na hipótese excepcional de licitação sob a forma presencial, a sessão pública do certame deverá

ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de encerrada.

Tais exigências se coadunam com o princípio da virtualização dos atos da licitação, o que pode ser facilmente verificado em seu art. 12, inciso VI, quando determina que “os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico” (BRASIL, 2021).

A modernização das licitações também inclui a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que é o sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.



SAIBA MAIS

Conheça o [Portal Nacional de Contratações Públicas](#) navegando pelo seu *site*.

Dessa forma, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos e Contratos Administrativos demonstra uma grande preocupação em trazer maior transparência e eficiência operacional às contratações públicas, bem como simplificar e modernizar seus processos, por meio da migração para o ambiente digital.

Referências

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais** (trad. Virgílio Afonso da Silva da 5. ed. alemã), São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 90.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Competência normativa sobre contratações públicas: o que é norma geral e norma específica na Lei nº 14.133/2021. **Revista Consultor Jurídico**, 22 de janeiro de 2017. Disponível em: www.conjur.com.br/2017-jan-22/sobra-estados-municipios-licitacoes-contratos. Acesso em: 29 nov. 2021.

BIAZZO Simão Advogados. **Informativo jurisprudencial** – TCU 17 a 23 de junho. Disponível em: <https://bsad.com.br/admin/uploads/5952c8e0ac829.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.922, de 31 de dezembro de 2021b**. Dispõe sobre a atualização dos valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – de Licitações e Contratos Administrativos. Acesso em: 03 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm#capituloib. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 29 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010**. Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12232.htm. Acesso em: 29 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 29 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 29 nov. 2021.

CAPITAL Research. **Performance bond**: o que é e como funciona esse título? Disponível em: www.capitalresearch.com.br/blog/investimentos/performance-bond. Acesso em: 12 dez. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 18.

EASTMAN, C. et al. **Manual de BIM**: um guia de modelagem da informação da construção para arquitetos, engenheiros, gerentes, construtores e incorporadores. Porto Alegre: Bookman, 2014.

GONÇALVESJR. Francisco. **BIM**: Tudo o que você precisa saber sobre esta metodologia. AltoQI. (20-?)

GUIMARÃES. Edgar. **Nova Lei de Licitações e Contratos**. Competência legislativa, âmbito de incidência, vigência e impacto nas leis estaduais, municipais e regulamentos do Sistema S. Coluna Jurídica. Disponível em: http://portal.jmlgrupo.com.br/pagina.php?area=coluna-juridica&acao=download&dp_id=239. Acesso em: 14 out. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. São Paulo: Ed. RT, 2021. p. 1125-1128.

GLOSSÁRIO

Nº:	Termo:	Definição / significado:
1	Bens e serviços especiais	Aqueles que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos como bens comuns, sendo exigida justificativa prévia do contratante.
2	Cláusula de retomada	Também conhecida como <i>step-in</i> , é a cláusula na qual a própria seguradora poderá assumir a responsabilidade pela conclusão da obra ou prestação do serviço, em caso de inadimplemento por parte do contratado.
3	<i>Compliance</i>	No ambiente corporativo, está relacionada à conformidade ou até mesmo à integridade corporativa. Ou seja, significa estar alinhado às regras da empresa, que devem ser observadas e cumpridas atentamente.
4	Contratações paralelas e não excludentes	São casos em que a administração possui na sua região vários prestadores de serviços e ela não quer se submeter ao valor de mercado. Se caracteriza quando você tem vários prestadores de serviço, bem como potenciais contratados, e você fixa esse valor.
5	Diálogo competitivo	Modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos.
6	Estudo técnico preliminar	Documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.
7	Matriz de risco	Também chamada de matriz de probabilidade e impacto, trata-se de uma ferramenta de gerenciamento utilizada para identificar e determinar o tamanho de um risco e possibilitar as ações de impedimento ou controle.

Nº:	Termo:	Definição / significado:
8	Mercados fluidos	Têm relação com produtos que possuem uma oscilação dentro do seu preço dentro do ano. Normalmente decorrente de entressafras.
9	Órgão gerenciador	Conduz o processo licitatório e gerencia a ata de registro de preços.
10	Órgão participante	Participa dos procedimentos iniciais da licitação e integra a ata
11	Órgão não participante	Não participa dos procedimentos iniciais da licitação, nem integra a ata. É chamado de “carona”.
12	Plano Anual de Contratações	É o instrumento que consolida todas as compras e contratações que o órgão ou entidade pretende realizar ou prorrogar, no ano seguinte, e contempla bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação.
13	Rito	Significa a forma de encadear (organizar) os atos.
14	<i>Vacatio legis</i>	Expressão latina que significa vacância da lei, correspondendo ao período entre a data da publicação de uma lei e o início de sua vigência.



2.3 Prestação de contas e qualidade na gestão fiscal do município

Módulo

1 A qualidade na gestão fiscal do município

Unidade 1: Qualidade na gestão fiscal municipal



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você será capaz de conhecer os conceitos sobre qualidade na gestão fiscal municipal, identificar boas práticas municipais e otimizar os processos visando à aprovação das contas anuais da gestão.

1.1 O que define a qualidade da gestão fiscal do município



DESTAQUE

A gestão fiscal pode ser definida como o gerenciamento das atividades ligadas ao planejamento e à execução orçamentária e financeira, abrangendo análise, organização e controle dos recursos financeiros necessários para o custeio de despesas diversas e realização de investimentos apresentados no Plano de Governo e previstos nas leis orçamentárias.

O **PPA** – Planejamento Plurianual, a **LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias e a **LOA** – Lei Orçamentária Anual são os instrumentos legais que tanto a Constituição Federal de 1988 quanto a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) consagraram como os principais regramentos da gestão fiscal.

Diante desse conceito, fica claro que a administração de um município é, portanto, repleta de grandes desafios, uma vez que a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Constituição Federal relacionam diversas responsabilidades dos Agentes Públicos na administração do município.



DESTAQUE

Neste contexto, Kohama (2016) afirma ainda que a “Administração Pública é todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

Como se extrai do referido autor, há uma série de expectativas postas tanto em relação à gestão pública quanto em relação aos seus gestores, os quais necessitam alcançar êxito na administração dos recursos oriundos dos tributos pagos pelos contribuintes.

Ainda em relação à gestão fiscal, cabe destacar que, no que tange à receita pública, ainda que a Constituição Federal de 1988 no seu artigo 156 tenha concedido aos municípios a competência exclusiva de instituir impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana, a transmissão intervivos, e sobre os serviços de qualquer natureza, as despesas resultantes das obrigações que recaíram sobre as prefeituras com o advento da Carta Magna são extremamente elevadas ante os recursos que estão sob sua gestão.

Quanto às despesas, é inegável ainda que as cidades necessitam de um volume expressivo de serviços em áreas como saúde, segurança e assistência social, que, ainda que de responsabilidade da União e dos Estados, têm sido cada vez mais ampliados, consolidados e custeados na esfera municipal.



SAIBA MAIS

<https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/14925%22>

1.2 A qualidade da execução orçamentária e financeira (ação) como fator crítico para uma boa prestação de contas

É inegável que a gestão fiscal de uma prefeitura requer extrema atenção e prudência diante de todo o cenário de crises enfrentadas pelo Brasil nas últimas décadas.

Com raros períodos de crescimento regulares, os(as) Prefeitos(as) têm enfrentado o desafio de desenvolver suas cidades mediante a mais eficiente, eficaz e efetiva administração orçamentária e financeira possível. Nesse sentido, a qualidade na execução orçamentária e financeira das prefeituras é ponto determinante para uma boa prestação de contas anuais da gestão.

“

Segundo Kohama (2016), “administrar é gerir os serviços públicos; significa não só prestar serviço, executá-lo, como também, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil. A qualidade é determinada na utilidade extraída do próprio serviço prestado, ou seja, a população precisa desfrutar dos benefícios da ação prestada pelo Estado quando da realização de obras ou através da prestação de serviços públicos”.

”

No contexto da qualidade como obrigação de entrega pelo Poder Público, para Kohama (2016), depreende-se o princípio da obrigatoriedade do desempenho da atividade pública, em que a Administração Pública se sujeita ao dever de continuidade da prestação de serviços públicos.

Assim, todo o esforço na boa gestão orçamentária e financeira se expressa com resultados efetivos nas entregas efetuadas pela Gestão e, por consequência, na obtenção da aprovação de contas anuais apresentadas aos respectivos Tribunais de Contas.

Referências

Kohama, Hélio. . 15. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT_n.14.2021_Diretrizes-para-elaboracao-do-plano-de-acao-do-SIAFIC.pdf

Unidade 2: Conceitos e boas práticas na gestão orçamentária e financeira municipal



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você será capaz de definir prioridades na gestão pública municipal e identificar a importância dos controles orçamentários e financeiros e otimizar os processos visando a aprovação das contas anuais da gestão.

2.1 Definição de prioridades na gestão pública municipal

Administrar cidades é um processo contínuo de escolhas em busca das melhores entregas possíveis à população. Fazer escolhas requer atenção a diversos aspectos que norteiam a Administração Pública.

Segundo Kohama (2016), o estabelecimento de prioridades significa que as soluções dentro das disponibilidades de recursos deverão ser escolhidas pela ordem técnica recomendada.

O autor afirma que cabe **ao gestor público definir quais ações devem acontecer para a solução de um determinado problema identificado, bem como a ordem dessas ações.**

Neste contexto, é ainda possível afirmar que as prioridades de uma gestão municipal constam no Plano de Governo vencedor nas urnas, o qual deverá ser expresso no **PPA** – Planejamento Plurianual, na **LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias e na **LOA** – Lei Orçamentária Anual. Entretanto, o dia a dia de uma prefeitura é repleto de situações imponderáveis que exigirão do(a) gestor(a) a capacidade de tomar decisões.

Nos três instrumentos de planejamento supracitados (**PPA, LDO e LOA**), certamente constarão previsões sobre as ações pretendidas pelo(a) prefeito(a) para os quatro anos de gestão. Entretanto, as ações do governo deverão ser pautadas no bom senso na realização das obras e serviços.

A gestão pública das cidades é repleta de exemplos de governantes que acabaram não tendo êxito na realização dos objetivos da gestão devido a medidas açodadas e que não geraram sustentabilidade orçamentária ou financeira para a prefeitura.

Nesses casos, os resultados gerados pelas decisões acabaram deixando em muitos casos um legado de atraso nos salários, endividamento elevado e, não raras vezes,

a própria insolvência da prefeitura.

Diante dos fatos em destaque, cabe ao gestor a realização de um planejamento orçamentário e financeiro de curto, médio e longo prazo que viabilize a realização, durante os quatro anos da gestão, de todas as obras e serviços que foram devidamente planejados.



SAIBA MAIS

O Governo Federal disponibiliza aos prefeitos no seu portal uma série de recomendações de ações que devem ser executadas durante o seu governo. <https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/portalfederativo/guiainicio>

2.2 A importância dos controles orçamentários e financeiros para uma efetiva prestação de contas

A elaboração de medidas de controles em uma prefeitura é essencial para o atingimento dos resultados esperados pela gestão. Os controles podem ser considerados um elemento fundamental tanto para a manutenção quanto para a eventual mudança de rotas durante a gestão.

No âmbito dos controles orçamentário e financeiro, a avaliação contínua das propostas elaboradas no PPA, na LDO e na LOA trará realismo na gestão das despesas obrigatórias e discricionárias.

Neste sentido, os controles supracitados devem ser seguidos de medidas efetivas de ajustes durante o exercício para evitar que a administração municipal adentre em ciclos deficitários que poderão colocar em risco a realização do plano de governo e a manutenção dos serviços e das políticas públicas locais.

Acompanhamentos na governança de gestão de pessoas, especialmente na Folha de Pagamentos, bem como o controle da Dívida Pública são imprescindíveis para uma gestão sólida e realizadora.

Monitorar e avaliar os principais grupos de despesas como saúde, educação e obras de infraestrutura também é importantíssimo, uma vez que as áreas em destaque costumam concentrar a parcela mais significativa dos gastos que são realizados pelos governos municipais.



SAIBA MAIS

https://portal.tcu.gov.br/data/files/75/C1/CD/E2/203C9710D5C6CE87F18818A8/TCU%20cidades_10passos-boa-gestao-fiscal_17x25cm_v1%20_1_.pdf

2.3 Restos a pagar: as consequências do fechamento do exercício anterior para o novo exercício

2.3.1 Restos a pagar

De forma sintética, os restos a pagar podem ser considerados despesas empenhadas e não pagas até o último dia de cada exercício no que tange ao encerramento do exercício financeiro.

Nesse sentido, a Lei nº 4.320/1964 no seu artigo 36 assevera: “consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas”.

Segundo Bezerra Filho (2013), entendem-se como restos a pagar processados as despesas, legalmente empenhadas, cujo objeto do empenho já foi recebido, ou seja, já ocorreu a liquidação, mas não houve o pagamento. Fazem parte desse grupo em destaque as despesas que foram empenhadas no exercício financeiro (até 31/12) e que os produtos ou serviços foram devidamente entregues ou realizados, mas que não foi executado o pagamento.

Ainda para Bezerra Filho (2013), definem-se como restos a pagar não processados as despesas, legalmente empenhadas, que não foram liquidadas e não pagas até 31 de dezembro do mesmo exercício.

Cabe destacar que tanto as despesas inscritas em restos a pagar processados quanto os não processados, devem ser pagos no exercício seguinte ao do seu registro, tendo como parâmetro a devida liquidação da despesa.



SAIBA MAIS

A liquidação é o segundo estágio da despesa e consiste em verificar se há condição de cumprir com o direito do credor, registrado no empenho, sendo que tal verificação é feita a partir da comprovação documental do respectivo crédito. Em linhas gerais, a liquidação ocorre por conta da entrega de um produto ou serviço pelo fornecedor à prefeitura. Nesta fase, caberá ao(a) ordenador(a) da despesa, com o auxílio de sua equipe, verificar se todos os condicionantes descritos no artigo 63 da Lei nº 4.320/1964 foram atendidos.

2.3.1.2 Restos a pagar e o artigo 42 da LRF

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi elaborada com o intuito de normatizar as finanças públicas dos entes da Federação. Segundo Carvalho Jr e Feijó (2015),

essa legislação se tornou um marco histórico para a gestão das finanças no país, pois representou o término de uma década caracterizada, basicamente, por dois fatores: (i) crises internacionais e seus reflexos sobre a economia brasileira; (ii) implementação do Plano Real, encerrando um período altamente inflacionário.

No que tange aos restos a pagar, especialmente nos dois últimos quadrimestres da Gestão, o tema é determinante para a busca da aprovação das contas anuais de gestão no Tribunal de Contas.

A Lei nº 101/2000, no seu artigo 42, determina:

É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Como se verifica na lei complementar em destaque, é proibido que o prefeito efetue despesas que não possam ser pagas integralmente dentro dele, ou que eventuais parcelas assumidas não estejam com disponibilidade de caixa reservada para o seu pagamento no exercício seguinte.



SAIBA MAIS

A Confederação Nacional de Municípios – CNM, disponibiliza em seu site uma série de livros e informações úteis aos gestores públicos sobre os mais diversos temas. No link a seguir, consta um estudo elaborado com base no Siafi quanto aos restos a pagar relacionados às transferências de recursos aos municípios.

https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/RAP_no_orcamento_publico_da_uniao_2020.pdf

Para conhecer mais as consequências do exercício anterior para o novo exercício, veja o vídeo a seguir.



VÍDEO

[Vídeo 1 – Gestão Fiscal: as consequências do exercício anterior para o novo exercício](#)



[Transcrição do áudio na página 704](#)

Referências

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2021.

CARVALHO Jr., Antonio Carlos Costa d'Ávila; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Entendendo resultados fiscais**. Brasília: Gestão Pública, 2015.

Kohama, Hélio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2016

https://portal.tcu.gov.br/data/files/75/C1/CD/E2/203C9710D5C6CE87F18818A8/TCU%20cidades_10passos-boa-gestao-fiscal_17x25cm_v1%20_1_.pdf

<https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/portalfederativo/guiainicio>

Módulo

2 A importância do controle externo na qualificação da gestão fiscal municipal

Unidade 1: O papel dos órgãos de controle externo e os seus riscos



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você será capaz de identificar o papel e a importância dos órgãos de controle externo na qualificação da gestão pública municipal bem como apresentar os principais riscos decorrentes de eventual má administração dos recursos.

1.1 Controle externo: Tribunal de Contas, Câmara de Vereadores, Audiências públicas (o papel de cada órgão e da população)

Quando se fala sobre controle externo, não é raro que venha à mente da população em geral e dos agentes públicos apenas os Tribunais de Contas como atores dos processos concernentes à fiscalização dos atos do Poder Executivo.

Tem-se por certo que os Tribunais de Contas desempenham um papel central na tarefa de controle e de fiscalização das ações de governo. Entretanto, essa responsabilidade é também extensiva a toda a população e às Câmaras de Vereadores.



DESTAQUE

Neste contexto, Kohama (2016) destaca que o controle externo é a etapa de verificação em que cabe aos órgãos externos de fiscalização de cada poder verificar, analisar, apurar e concluir entendimento sobre determinado assunto administrativo ou contábil.

Dada a amplitude do tema, até mesmo os conselhos comunitários são importantes participantes, uma vez que, instrumentalizados por legislações que lhes dão amparo, participam ativamente dos debates e das decisões que envolvem os Poderes constituídos.

Em relação aos conselhos, Kohama (2016) destaca ainda que muitos deles “são obrigados por lei e exercem o acompanhamento direto a aplicação de recursos vinculados ao poder público, tais como o do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), assistência social, criança, idoso, segurança, ambiente, entre outros”.

É inegável também que todas as ações que decorrem de atos administrativos ou judiciais na esfera pública são passíveis do acompanhamento dos órgãos de controle e que cada vez mais as legislações impõem responsabilidades sobre os gestores públicos no desempenho de suas funções.

1.1.1 Tribunais de Contas

Ainda que em âmbito municipal, a Câmara de Vereadores e os conselhos municipais desempenham um controle quase que em “tempo real” por estarem próximos do Executivo e, assim, poderem acompanhar as ações de governo diariamente. Já os Tribunais de Contas cada vez mais têm se utilizado da tecnologia para analisarem os dados que são extraídos diariamente das prefeituras.

A Constituição Federal de 1988 instituiu nos seus artigos 71 a 75 e 161 o controle externo, sendo destacado o papel dos Tribunais de Contas em âmbito estadual e município, no seu artigo 75:

As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Em âmbito municipal, segundo Kohama (2016) os Tribunais de Contas atuam nos Poderes Legislativo e Executivo, com as respectivas administrações diretas e indiretas, nesse caso envolvendo fundos, fundações, autarquias, empresas públicas e os consórcios, entre os entes da Federação.

Como destaca o autor, a atuação dos Tribunais de Contas é bastante ampla e alcança todos os órgãos que se relacionam com o Poder Público extensivo até mesmo a Administração Indireta e empresas públicas, as quais, em tese, dispõem de liberdade na execução de suas ações.

Em relação às competências dos Tribunais de Contas, a Constituição Federal no artigo seu 71 estabeleceu que a estes órgãos de controle externo compete:

- I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
- II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
- IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
- V – fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- VII – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- X – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- XI – representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Por óbvio, cada Tribunal de Contas desenvolveu seus regramentos para explicitar suas formas de atuação e cabe ao Prefeito e a Prefeita verificar em nível local os detalhes normativos praticados por suas respectivas Cortes de Contas.

1.1.2 Câmara de Vereadores

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 31, ofereceu detalhamento quanto ao papel do Poder Legislativo no que tange à fiscalização financeira sobre as ações do Poder Executivo Municipal:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Como se extrai do texto em destaque, no § 1º, os Tribunais de Contas e Conselhos são parceiros indispensáveis do Poder Legislativo na fiscalização das prefeituras. Nesse sentido, cabe ao gestor observar com atenção contínua os temas em discussão e suas repercussões a fim de viabilizar respostas adequadas e tempestivas aos requerimentos que costumam ser enviados por esses órgãos.

Em relação ao processo contábil, cabe destacar que, uma vez analisadas pelos Tribunais de Contas, as contas passam ainda por avaliação da Câmara de Vereadores. De acordo com Kohama (2016), há prazo definido para julgar, aprovar ou reprovar as contas do Poder Executivo, normalmente definido pela lei orgânica do Tribunal jurisdicionado.

Por fim, cabe destacar que as contas do Poder Legislativo são fiscalizadas pelo Tribunal de Contas e são consolidadas em nível municipal com as do Poder Executivo.

1.2 A importância do controle interno



SAIBA MAIS

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais elaborou uma cartilha completa que aborda desde o histórico do Tribunal até as principais responsabilidades deste importante Órgão de Controle.

https://www.tce.mg.gov.br/img_site/Cartilha_Controlo%20Interno.pdf.

No vídeo a seguir apresentaremos a importância do Controle Interno.



VÍDEO

[Vídeo 2 – A importância do Controle Interno](#)



[Transcrição do áudio na página 704](#)

1.3) Riscos e consequências da má gestão fiscal para o prefeito e ordenadores de despesas: reprovação das contas e bloqueio de recursos

A Lei de Responsabilidade Fiscal – **LRF** é um grande marco na gestão pública brasileira. Criada em 2000 por meio da Lei Complementar nº 101, ela foi o instrumento pactuado pela Nação como forma de reverter o cenário deficitário de décadas, bem como consolidou o processo de reformas que foram executadas na década de 90.

Ainda que tenha parecido restritiva em um primeiro momento, a **LRF** condicionou os entes da Federação a uma atuação responsável sob a ótica dos gastos, uma vez que exige o equilíbrio entre receitas e despesas bem como fixa uma visão de planejamento, execução e controle orçamentário e financeiro integrado entre mandatários, ou seja, a partir da instituição da lei, gestores precisaram, objetivamente, concluir ações iniciadas pelo governante antecessor.

Tais avanços interromperam um histórico de descontinuidade (especialmente) de obras e de diversas políticas públicas que acabavam sendo paralisadas quando governantes de bandeiras políticas diferentes assumiam os seus novos postos.

Inobstante aos avanços, a LRF acabou limitando em alguma medida os planos de muitos governantes que assumiram prefeituras em graves condições financeiras.

Nesses casos, a inobservância da lei pelo(a) mandatário(a) anterior poderá resultar em punições. Caberá ao novo gestor executar medidas que são classificadas como impopulares, a fim de reequilibrar as contas municipais.

1.3.1 Principais problemas decorrentes da reprovação das contas

As prestações de contas de prefeitos são anuais. Diariamente, os Tribunais de Contas processam todas as informações contabilizadas pelas prefeituras. Como resultado dessas contabilizações ocorrem os fechamentos mensais, que se desdobram em diversos relatórios: bimestrais, quadrimestrais e anuais.

Ao final de cada exercício, todas as informações supracitadas comporão a avaliação das contas da gestão, as quais poderão ser aprovadas ou reprovadas de acordo com os resultados apurados.

É fato que um país continental como o Brasil tem realidades muito distintas entre os seus 5.568 municípios. Entretanto, os problemas relativos às contas anuais de gestão são mais comuns do que parecem.

Cada Tribunal de Contas tem suas linhas de atuação e seus históricos de aprovação ou rejeição de contas amparados pelas avaliações e votos dos seus respectivos Conselheiros(as), o que pode influenciar positiva ou negativamente no resultado das análises.

O fato é que algumas circunstâncias como o não atingimento da aplicação de índices constitucionais mínimos (como os 25% de gastos com educação ou 15% na saúde) são considerados como falhas graves na política de gestão fiscal municipal.

O registro de *deficits* orçamentários e/ou financeiros são problemas que também costumam gerar transtornos para os gestores, pois revelam que, naquele exercício, os ingressos de recursos no Tesouro não foram suficientes para a cobertura das despesas.

O desequilíbrio nos gastos com a folha dos servidores é outro ponto visto com muito rigor pelos Tribunais de Contas, pois são despesas que, uma vez realizadas, têm uma tendência de ampliação, enquanto, em alguns cenários econômicos adversos (como o enfrentado em decorrência da pandemia), as receitas não reagem positivamente e têm complicado o equilíbrio financeiro das prefeituras.

Nesses cenários, a eventual reprovação das contas pode acabar impedindo que o município tenha acesso até mesmo a financiamentos, uma vez que a não disponibilização de certidões negativas emitidas pelos Tribunais de Contas são pré-requisitos exigidos por diversas instituições financeiras.

Cabe destacar ainda que mesmo que as contas sejam aprovadas, os problemas para a gestão não desaparecem caso a condição orçamentária e financeira da prefeitura não seja compatível com os projetos elaborados pelo governante, uma vez que a baixa

liquidez impedirá em algum momento a realização das obras ou dos serviços previstos.

Assim, cabe ao prefeito acompanhar com muito zelo os dados disponibilizados pela contabilidade da prefeitura, uma vez que todas as informações apresentadas nos relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal são instrumentos extraordinários para a avaliação da qualidade da gestão fiscal e uma boa tomada de decisões.

Para conhecer mais sobre os riscos e consequências da má gestão fiscal para o prefeito(a), veja o vídeo a seguir.



[Vídeo 3 – Riscos e consequências da má gestão Fiscal para o\(a\) prefeito\(a\)](#)



[Transcrição do áudio na página 705](#)

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2021.

CARVALHO Jr., Antonio Carlos Costa d'Ávila; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Entendendo resultados fiscais**. Brasília: Gestão Pública, 2015.

Kohama, Hélio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2016

https://www.tce.mg.gov.br/img_site/Cartilha_Control%20Interno.pdf

Módulo

3 Os instrumentos da prestação de contas

Unidade 1: Itens e instrumentos utilizados na avaliação da prestação de contas municipal.



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você será capaz de conhecer os instrumentos de prestação de contas analisados pelos órgãos de controle externo e as boas práticas na Administração que propiciem a aprovação das contas anuais da gestão.

1.1 Itens de avaliação na prestação de contas

Os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais têm atuações distintas em todo o território brasileiro. Em que pese a base legislativa para a análise das contas de prefeitos seja a mesma, as interpretações acabam sendo diferentes quanto aos pesos dados sobre cada assunto.

Alguns tribunais avaliam, por exemplo, as informações contábeis a partir dos pagamentos efetuados enquanto outros a partir das liquidações ou até mesmo dos empenhamentos realizados.

Em simples análise da interpretação acima, fica evidente que haverá maior rigor nas análises que levam em conta as contabilizações efetivamente pagas do que aquelas que consideram o empenhamento como base para a análise.

Cabe destacar nesse sentido que tais interpretações não reduzem o mérito da análise técnica efetuada pelas Cortes de Contas, tão somente expressam as posições consensuais pelos(as) conselheiros(as) dos seus respectivos tribunais.

Nos julgamentos já efetuados e nos pré-julgados que são emitidos pelos Tribunais de Contas, em linhas gerais, dois grupos de temas acabam sendo tratados durante os julgamentos: os apontamentos de ordem constitucional e os de ordem legal.

Os de ordem constitucional são aqueles ligados aos mínimos constitucionais como os gastos com educação e saúde, e os gastos máximos com a folha de pagamentos. Já os de ordem legal costumam ser os apontamentos decorrentes de deficits orçamentários e financeiros ou oriundos de eventuais irregularidades constatadas nos lançamentos contábeis.

1.1.1 O anexo 8 da LRF e os controles da educação

Um dos principais itens cobrados pelos Tribunais de Contas durante a avaliação anual da gestão tem ligação ao anexo 8 da **LRF**. O anexo 8 faz parte do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – **RREO** e destaca-se pela importância estratégica das informações, pois nele constam todas as receitas e as despesas que compõem os investimentos em educação.

A Constituição, no artigo 208, afirma que a efetivação das ações educacionais se dará mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, a progressiva universalização do ensino médio gratuito, o atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino, além de educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade, entre outras garantias.

A Carta Magna também determinou, no artigo 212, que os municípios aplicarão não menos que 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

O anexo 8 dispõe ainda de muitas outras informações, as quais poderão permitir que o prefeito verifique a disponibilidade de todas as demais fontes de recursos transferidos pela União, como o Fundeb e o salário-educação.



DESTAQUE

No que tange ao Fundeb, é importante destacar que o gestor tem a obrigação de gastar no mínimo 70% (setenta por cento) do recurso no gasto com a folha dos servidores da educação e 95% (noventa e cinco por cento) do total dos recursos que ingressaram precisam ser utilizados dentro do exercício, sendo que os 5% (cinco por cento) restantes precisam ser utilizados até o primeiro trimestre o exercício seguinte.

Por fim, cabe destacar que a não realização dos gastos mínimos apontados no anexo 8 poderá resultar na não emissão de certidão negativa pelo respectivo Tribunal de Contas, o que tem potencial de impedir diversos financiamentos pela prefeitura, além de levar o prefeito ao risco de inelegibilidade

1.1.2 O anexo 12 da LRF e os controles da saúde

Assim como o anexo 8, o anexo 12 faz parte do RREO. Esse anexo refere-se ao demonstrativo das receitas e despesas com ações e serviços públicos de saúde. Por meio dele, o prefeito tem acesso às principais informações no que diz respeito a receitas e gastos que decorrem dessa obrigação instituída pela Constituição Federal.

Em relação aos recursos que serão utilizados para a cobertura dos gastos com a saúde, a Carta Magna determina, no artigo 198, que o Sistema Único de Saúde será financiado, nos termos do artigo 195, cabendo aos municípios a aplicação de, no mínimo, 15% do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 156 e dos recursos de que tratam os artigos 158 e 159, inciso I, alínea b, § 3º.

É possível verificar nesse anexo as receitas que compõem a base para a apuração do mínimo com saúde, as quais são muito semelhantes às da educação. Isso ocorre porque a base primordial de ambas as apurações é a arrecadação com impostos e transferências.

O anexo 12 é apurado bimestralmente, o que permite que medidas de ajuste e acompanhamento dos gastos possam ocorrer no decorrer de todo o exercício, razão pela qual importa que o(a) prefeito(a) acompanhe tais informações com regularidade.

No anexo 12 também constam informações sobre a subfunção dos gastos. Os municípios têm realidades muito distintas. Assim, é possível que, enquanto uma cidade combata os efeitos da dengue e, portanto, apresente gastos elevados com vigilância epidemiológica, outra possa estar enfrentando elevação de gastos com assistência hospitalar e ambulatorial em decorrência da ampliação das internações.

Nesse sentido, caberá ao gestor identificar quais são os principais gastos que estão sendo executados e verificar se condizem com a melhor prática ou se as estratégias podem ser redefinidas.



SAIBA MAIS

A Constituição valoriza, ainda, a integração do sistema ao afirmar no artigo 198 que as ações e os serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único e organizado de acordo com as seguintes diretrizes: descentralização, com direção única de cada esfera de governo; atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais, e participação da comunidade.

1.1.3 O anexo I do RGF e os controles com a folha de servidores

O anexo I do Relatório de Gestão Fiscal – RGF é o instrumento que detalha os gastos com o pagamento dos servidores públicos. Esse anexo é quadrimestral e é muito utilizado pelos tribunais na avaliação das contas anuais da gestão, uma vez que os gastos com a folha dos servidores costumam representar o maior gasto das prefeituras.

A Constituição Federal determinou que o índice de comprometimento da folha de servidores seja inferior a 51,30%, ou seja, a despesa líquida com pessoal dividida pela receita corrente líquida não pode superar este percentual.

Cabe destacar que o limite máximo apontado pela LRF para as prefeituras é de 54%, entretanto, ao atingir 48,60% de comprometimento, os Tribunais de Contas já emitem notificações de alerta, sendo que acima de 51,30% uma série de restrições já são implementadas.



DESTAQUE

Segundo Andrade (2013), quando a despesa total com pessoal exceder 95% do limite estabelecido para cada Poder, é vedado ao poder que houver incorrido no excesso:

- a. conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, a qualquer título;
- b. criação de cargo, emprego ou função;
- c. alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- d. provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição

decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

- e. contratação de hora extra, salvo nas situações previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Como destaca o autor, uma série de restrições são geradas à prefeitura quando os limites apresentados são ultrapassados e quando da avaliação das contas anuais, a exemplo do que ocorre com os anexos 8 e 12, o descumprimento desse limite constitucional implica a indisponibilização de certidões pelo Tribunal de Contas, as quais poderão, igualmente aos anexos citados, gerar sérias restrições aos gestores.



SAIBA MAIS

Para fins de apuração do índice, são descontadas as despesas não computadas, isso é, as de indenizações por demissão e incentivos à demissão voluntária, as decorrentes de decisão judicial de período anterior ao da apuração, as de exercícios anteriores, de período anterior ao da apuração, e ainda as de inativos e pensionistas com recursos vinculados.



SAIBA MAIS

Em publicação efetuada pela Agência Câmara, a participação de servidores públicos no Brasil supera as médias da América Latina e da OCDE. Cabe ainda destacar a variação verificada na participação de servidores na população economicamente ativa entre 1992 e 2017, a qual foi de 9% para 11%, representando uma variação de 22,22% em 25 anos. Também chama atenção que, segundo a publicação, entre 1986 e 2017, o número de servidores vinculados aos municípios passou de 1,7 milhão para 6,5 milhões, um aumento de 282,3%

Para conhecer mais sobre os itens de avaliação na prestação de contas, veja o vídeo a seguir.



VÍDEO

[Vídeo 4 – Itens de avaliação na prestação de contas](#)



[Transcrição do áudio na página 706](#)

1.2 Instrumentos de prestação de contas: balanços quadrimestrais e anual

Uma eficiente, eficaz e efetiva Administração requer as melhores informações possíveis para a tomada de decisões. Nesse sentido, no âmbito da administração das prefeituras, a contabilidade pública é uma fonte extraordinária de conhecimento, uma vez que os lançamentos efetuados geram uma infinidade de relatórios extremamente úteis ao gestor.

Diante da necessidade do acesso a tais informações de forma regular e padronizada, o Brasil evoluiu muito nas últimas décadas, especialmente com o advento do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP, com uma efetiva evolução na administração orçamentária e financeira e da padronização do Plano de Contas.

Segundo Slomski (2013):

o processo de melhoria da qualidade da evidenciação da Contabilidade Aplicada ao Setor Público teve início no CFC – Conselho Federal de Contabilidade no momento da criação do Grupo de Estudos voltado para a normatização da contabilidade para entidades públicas, que culminou com a edição das Normas NBC T16.1 a 16.11.

Como se verifica, o envolvimento da sociedade organizada e de instituições como o CFC auxiliaram a Administração Pública na convergência dos dados públicos para uma padronização em que toda a nação foi beneficiada.

Ainda segundo Slomski (2013), tem início no Brasil um esforço para o atingimento do padrão internacional de contabilidade para a elaboração das demonstrações contábeis de entidades públicas brasileiras.

Como demonstra o autor, uma vez que as normas brasileiras já se encontram alinhadas às normas internacionais, os entes da Federação necessitam se aplicar ainda mais ao processo de evolução contínua, bem como ao uso harmônico desses importantes instrumentos disponibilizados em âmbito nacional.

Diante desse cenário, a gestão fiscal requer que as demonstrações contábeis ofereçam de forma regular e tempestiva as informações que criam a condição adequada para a tomada de decisões. Para tanto, os balancetes, os demonstrativos bimestrais, quadrimestrais bem como os balanços são excepcionais instrumentos que a prefeitura tem a seu dispor.

1.2.1 Os anexos da LRF

Os anexos da Lei de Responsabilidade Fiscal são fontes fundamentais nas análises das contas, pois expressam resumidamente a performance da administração municipal nos seus principais itens.

Apesar de os Tribunais de Contas contarem com informações detalhadas que são captadas diariamente, os anexos da LRF apresentam diversos indicadores, os quais costumam ser explicitados nas prestações de contas de prefeitos.

Os anexos da Lei de Responsabilidade Fiscal podem ser observados a partir de dois grupos bem definidos: aos anexos do **RREO**, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, e do RGF, o Relatório de Gestão Fiscal. Tais relatórios facilitam o acompanhamento das ações da Administração Pública e são emitidos bimestral, quadrimestral e anualmente.

Cabe destacar que, ao passo que o **RREO** apresenta a execução orçamentária dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicadas em até trinta dias após cada bimestre, o **RGF**, por sua vez, é publicado quadrimestralmente e objetiva o controle, o monitoramento e a publicidade dos limites estabelecidos pela **LRF**.

1.2.2 Os balanços

Os principais balanços utilizados na Administração Pública estão previstos na Lei 4.320/1964, a saber: o balanço orçamentário, o balanço financeiro, o balanço patrimonial, e a demonstração das variações patrimoniais.

O artigo 101 dessa Lei Federal afirma que os resultados gerais do exercício deverão ser demonstrados nesses instrumentos segundo os anexos 12, 13, 14 e 15, bem como por meio dos quadros demonstrativos constantes dos anexos 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 16 e 17.

A mesma lei detalha as características de cada um desses balanços, sendo que no seu artigo 102 informa que o balanço orçamentário demonstrará as receitas e as despesas previstas em confronto com as realizadas.

Kohama (2016) define o balanço orçamentário como:

um quadro de contabilidade com duas seções, em que distribuem as “receitas previstas” no orçamento como também as “realizadas”, “as despesas fixadas” e as “realizadas”, igualando-se as somas opostas com os resultados, p previsto e o realizado, e o déficit ou superávit.

Cabe destacar que o balanço orçamentário obedece ao padrão estabelecido pela Lei nº 4.320/1964 por meio do anexo 12. Nesse sentido, o aludido anexo (Kohama, 2016):

Resume a receita do exercício, a nível de espécie, e a despesa a nível de créditos orçamentários e suplementares globais, em termos de previsão e fixação respectivamente, e de execução, ou seja, o quanto foi realizado, apresentando a seguir as diferenças entre ambas.

O balanço financeiro é detalhado na Lei nº 4.320/1964, no artigo 103, no qual consta que esse balanço demonstrará “a receita e a despesa orçamentárias bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extraorçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte”.

No que tange ao artigo 103, cabe destacar ainda o fato de que o parágrafo único determina que os restos a pagar do exercício serão computados na receita extraorçamentária para compensar sua inclusão na despesa orçamentária.

Quanto às variações patrimoniais, o artigo 104 da lei determina que deverão ser demonstradas alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, indicando ainda o resultado patrimonial do exercício.

Por fim e não menos importante, o balanço patrimonial é tratado no artigo 105 da mesma lei, no qual consta a obrigação da demonstração do:

- I. ativo financeiro;
- II. ativo permanente;
- III. passivo financeiro;
- IV. passivo permanente;
- V. saldo patrimonial;
- VI. contas de compensação.

Para compreender os balanços quadrimestrais e anuais, veja o vídeo a seguir.



[Vídeo 5 – Compreendendo os Balanços quadrimestral e anual](#)



[Transcrição do áudio na página 706](#)

1.3 Conhecendo o *rating* na gestão Fiscal municipal por meio da Capag



DESTAQUE

A sigla **Capag** significa Capacidade de Pagamento. Trata-se do instrumento de análise do Tesouro Nacional que avalia a capacidade de pagamento e apura a situação fiscal dos entes subnacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios) que querem contrair novos empréstimos com garantia da União.

Segundo o Tesouro Nacional, a finalidade principal da **Capag** é, portanto, apresentar de forma simples e transparente se um novo endividamento representa risco de crédito para o Tesouro Nacional, o qual é um órgão responsável por manter o equilíbrio das contas públicas e que auxilia a União na avaliação de garantias às operações de crédito que são buscadas pelos estados e municípios.

Em relação à metodologia de cálculo utilizada na **Capag**, a Portaria MF 501/2017 detalha a composição dos indicadores para a sua análise conforme o artigo 1º:

Art. 1º A classificação da capacidade de pagamento (Capag) do Estado, do Distrito Federal ou do Município pleiteante de garantia ou aval da União será determinada com base na análise dos seguintes indicadores econômico-financeiros:

- I – Endividamento;
- II – Poupança Corrente; e
- III – Liquidez.

§1º Os indicadores econômico-financeiros de que trata o caput serão calculados a partir das informações disponibilizadas pelo ente por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

A análise dos indicadores em destaque visa avaliar o grau de solvência, a relação entre receitas e despesas correntes e a situação de caixa, buscando um diagnóstico apurado da saúde fiscal do estado ou município.

A mesma portaria apresenta ainda no seu artigo 4º a informação de que caberá à Secretaria do Tesouro Nacional – **STN** calcular a classificação da capacidade de pagamento dos estados, dos municípios e do Distrito Federal que pleitearem a concessão de garantia ou aval da União às suas operações de crédito.

Em relação aos requisitos de elegibilidade, o artigo 11 da portaria estabelece que, para a continuidade da análise de pedido de verificação dos limites e condições de operação de crédito com garantia da União no âmbito da **STN**, são exigidos:

- I – que o ente pleiteante tenha capacidade de pagamento calculada e classificada como A ou B, nos termos do art. 3º;
 - II – comprovação de suficiência das contragarantias oferecidas à União, nos termos do art. 7º; e
 - III – manifestação favorável quanto ao custo efetivo da operação de crédito, nos termos do art. 9º.
- Parágrafo único. O Pedido de Verificação de Limites e Condições de que trata o caput que não cumprir os requisitos de elegibilidade descritos nos incisos I a III poderá ser arquivado.

Cabe destacar também que os conceitos e as variáveis utilizadas e os procedimentos a serem adotados na análise da **Capag** foram definidos na Portaria **STN** nº 373/2020.

Importa informar ainda que a **STN** emite uma prévia fiscal. Entretanto, os dados oferecidos são preliminares e apurados de acordo com o artigo 32 da **LRF**, o qual dispõe que: “o Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente”.



SAIBA MAIS

A prévia fiscal apresenta uma simulação da situação fiscal dos entes subnacionais a respeito de sua elegibilidade para obtenção de operação de crédito. A análise não abrange todos os limites legais, visto que utiliza apenas os dados disponibilizados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – **Siconfi** e no Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias – **Cauc**, e, portanto, não vincula a posição do Tesouro Nacional.

Por fim, no site oficial do Tesouro Nacional consta a informação de que o conjunto de dados que contém as notas da Capacidade de Pagamento (**Capag**) de todos os municípios, além das notas obtidas por eles em cada um dos três indicadores avaliados, não vincula a posição do Tesouro Nacional, uma vez que o cálculo definitivo da **Capag** será efetuado por ocasião da verificação do cumprimento dos limites e condições para contratação de operações de crédito com garantia da União.



SAIBA MAIS

Quanto à evolução dos métodos de avaliação da **Capag**, cabe informar que o Ministério da Economia publicou a Portaria nº 9.365, de 4 de agosto de 2021, buscando uma avaliação pública para a substituição da metodologia até então vigente.

<https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-me-n-9.365-de-4-de-agosto-de-2021-336330037>



SAIBA MAIS

A Secretaria do Tesouro Nacional disponibiliza um site com diversas informações úteis para os entes da Federação. Confira no link a seguir:

<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/capacidade-de-pagamento-capag>

Para conhecer mais sobre a Capag, assista o vídeo a seguir.



VÍDEO

[Vídeo 6 – Conhecendo a CAPAG](#)



[Transcrição do áudio na página 707](#)

1.4 A elaboração das informações para as audiências públicas

As audiências públicas na Câmara de Vereadores são quadrimestrais. Tal obrigação diz respeito à necessidade de transparência das informações, e o Poder Executivo precisa apresentar os principais dados correlatos à Gestão.

O embasamento jurídico para as apresentações supracitadas está descrito na Lei de Responsabilidade Fiscal. No artigo 9º e no parágrafo 4º consta que até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública, referida no § 1º do art. 166 da Constituição, ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

A importância das audiências públicas que tratam das metas fiscais em destaque consta também da necessidade de transparência nos atos da gestão, conforme destaca o artigo 48 da LRF:

são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; prestações de contas e o respectivo parecer prévio; os Relatórios Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Em relação aos princípios norteadores para a apresentação, destacam-se os mencionados no artigo 37 da Constituição Federal, a saber: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Entre os principais objetivos das audiências públicas, pode-se destacar: demonstrar os quantitativos arrecadados e sua destinação resultante da execução orçamentária; e apresentar o cumprimento dos limites constitucionais e resultados parciais atingidos.

Assim, em data pré-agendada, a gestão apresentará seus principais indicadores à Câmara de Vereadores, bem como a toda a comunidade que se fizer presente na ocasião. Cabe destacar que não há um padrão predefinido, entretanto há alguns anexos da lei:

- a. Anexo 3 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO
- b. Anexo 2 – Relatório da Gestão Fiscal que trata da Dívida Consolidada Líquida;
- c. Anexo 8 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO;
- d. Anexo 12 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO;
- e. Anexo 1 – Relatório da Gestão Fiscal – RGF.

Para conhecer mais sobre a elaboração das informações para audiência pública, veja a entrevista a seguir.



[Vídeo 7 – A elaboração das informações para a audiência pública](#)



[Transcrição do áudio na página 708](#)

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 12 dez. 2021.

CARVALHO Jr., Antonio Carlos Costa d'Ávila; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Entendendo resultados fiscais**. Brasília: Gestão Pública, 2015.

Kohama, Hélio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2016

SLOMSKY, Valmor. **Manual de contabilidade pública**: de acordo com as normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

Unidade 2: Calendário anual de prestação de contas e suas estratégias



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você será capaz de conhecer os instrumentos de prestação de contas analisados pelos órgãos de controle externo e as boas práticas na administração que propiciem a aprovação das contas anuais da gestão.

2.1 Calendário de prestação de contas

Ao se abordar o calendário de prestação de contas, é necessário resgatar o conceito de que tal obrigação excede a apresentação dos dados consolidados que são demonstrados ao Tribunal de Contas anualmente por meio da avaliação anual das contas da gestão.

A prestação de contas que cabe à Administração Pública Municipal é efetuada diariamente tanto à Câmara de Vereadores quanto aos Conselhos Municipais. Logo, é importante que o prefeito esteja atento às audiências públicas bem como às diversas reuniões que ocorrem por essas importantes Instituições fiscalizadoras.

Efetuadas essas considerações iniciais, o calendário de prestação de contas ocorre:

- a. diariamente: nos Portais de Transparência, que apresentam as principais informações contabilizadas pela Prefeitura;
- b. mensalmente: pelos balancetes e pela apresentação da matriz de saldos contábeis;
- c. bimestralmente: por meio dos diversos Conselhos Municipais dos quais a Prefeitura faz parte e das prestações efetuadas de fundos municipais, como no caso do Fundeb;
- d. quadrimestralmente: como nas apresentações efetuadas nas audiências públicas agendadas nas Câmaras de Vereadores; e
- e. anualmente: mediante o balanço geral, que trata dos demonstrativos da Lei nº 4.320, bem como por meio da Prestação de Contas do Prefeito – PCP, encaminhado pelo Tribunal de Contas.

2.2 Estratégia para aprovar as contas no TCE: diagnóstico, política fiscal e ações

2.2.1 Diagnóstico

A defesa das contas de gestão perante os Tribunais de Contas é um desafio anual importante para os prefeitos. Por certo, as intenções dos gestores quando assumem uma prefeitura são as melhores possíveis, entretanto, os recursos disponíveis raramente atendem ao volume necessário para a realização dos objetivos do governante.

Somada a escassez de recursos, fatores imprevisíveis como catástrofes climáticas, recessão econômica ou até uma pandemia são situações que podem comprometer a capacidade de realização da gestão e ainda podem afetar o resultado final de cada exercício.

Ao final de cada exercício, são emitidos os relatórios de avaliação da gestão pelo Tribunal de Contas, e o gestor precisa efetuar suas manifestações em defesa dos atos realizados durante o exercício que estiver em análise.

Por fim, uma vez recepcionada a manifestação do Tribunal de Contas, o gestor e sua equipe técnica poderá examinar as informações contidas e apresentar seus argumentos em defesa dos atos praticados bem como das impossibilidades eventualmente encontradas durante o exercício que estiver sendo analisado.

2.2.2 Ações

De posse da manifestação das contas enviada pelo Tribunal de Contas, surge a necessidade de um profundo exame de todas as restrições que forem eventualmente apontadas.

Ainda que esse momento conste como uma oportunidade de verificar eventuais pontos de melhoria nos processos, o primordial nessa fase é concentrar esforços para responder aos apontamentos realizados pela equipe técnica do respectivo Tribunal.

Cabe destacar que é recomendável reunir os melhores técnicos disponíveis, uma vez que a melhor juntada de materiais e provas que estiverem à disposição do gestor poderá ser decisiva no momento do julgamento.

Um ponto muito relevante a ser considerado é a estrita observação dos prazos que forem disponibilizados para a defesa, pois os Tribunais analisam as contas de diversos municípios ao mesmo tempo. Portanto, a eventual perda de prazos nessa fase poderá ser irreversível, dado o elevado número de julgamentos que podem ocorrer simultaneamente.

Diante desse cenário, concentrar equipes com conhecimento histórico e qualificada para a elaboração da defesa prévia é determinante para que o resultado seja positivo no ato do julgamento das contas anuais do município.

2.2.2.1 Elaboração da defesa

Analisados os apontamentos elaborados pelo Tribunal de Contas, é recomendável observar o histórico dos dados apontados, ou seja, verificar se a restrição apontada é nova ou recorrente.

Como exemplo, pode ser citado um eventual *deficit* orçamentário apontado. Em casos como esse, cabe à equipe técnica verificar se a ocorrência é histórica e está em redução ou se foi produzida exclusivamente naquele exercício.

Tal verificação é importante, pois poderá servir de argumento tanto para uma redução que está em trânsito quanto para uma explicação de alguma ocorrência excepcional que provocou no exercício em análise tal restrição.

Os técnicos escolhidos para a elaboração da defesa poderão, nesse cenário, juntar séries históricas que demonstrarão o comprometimento que a gestão tem com o equilíbrio das contas e que o *deficit* registrado naquele exercício teve uma razão específica, a qual poderá ser identificada.

Muitos apontamentos que acabam ocorrendo dizem respeito também a procedimentos que foram corrigidos durante o exercício seguinte. Nesses casos, informar durante a defesa essas correções se faz igualmente adequado, já que o Tribunal poderá verificar que as medidas foram implementadas assim que possível.

Outro ponto imprescindível é que o gestor demonstre o cenário que pode ter levado ao apontamento registrado pelo Tribunal de Contas. Neste caso, muitas vezes fica evidente que o prefeito não tinha condições de reverter a situação relatada devido a circunstâncias que estavam além de seu controle.

No caso, por exemplo, de uma grande empresa que deixou a cidade e provocou uma redução drástica da arrecadação e da elevação imediata do desemprego no município, deve constar na defesa para comprovar que a prefeitura não tinha condições de reagir no curto prazo a tal cenário.

Entre tantas possibilidades que podem contar em uma defesa de contas anuais, uma das que deve ser utilizada, especialmente no primeiro ano do mandato, é de uma análise consistente de qual era a situação orçamentária e financeira que se encontrava a prefeitura quando do início da gestão.

Tal medida é importantíssima especialmente quando a situação orçamentária e financeira da prefeitura é considerada ruim. É fundamental que tal registro ocorra logo na primeira informação de defesa, pois, em muitos casos, a situação é tão crítica que terá repercussões durante todo o mandato, razão pela qual é necessário que seja justificado logo no primeiro ano da gestão.

2.2.2.2) Medidas caso ocorra a reprovação das contas

É recomendável que a equipe designada pelo prefeito efetue, tão logo assuma, um exame do regimento do Tribunal de Contas ao qual prestará contas durante o governo.

Tal análise poderá indicar todos os instrumentos disponíveis para eventuais recursos que se fizerem necessários durante o mandato, bem como poderá levar o gestor às melhores decisões de encaminhamentos durante todas as defesas que forem executadas.

Quanto aos recursos possíveis, utilizando por base o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, seguem as principais definições:

Citação e audiência:

São realizadas durante a instrução do processo e oportunizam aos responsáveis e interessados o conhecimento das irregularidades a eles imputadas, bem como conferem prazo para a apresentação das alegações de defesa. A citação é cabível nos processos de prestação e tomada de contas, e a audiência em processos de fiscalização de atos e contratos e na apreciação de atos sujeitos a registro.

Agravo:

É cabível contra decisão preliminar do Pleno e de despacho do relator, exceto quando essas manifestações ordenarem citação ou audiência. Deve ser interposto pelo prejudicado no prazo de 5 dias contados da publicação da decisão preliminar, ou da data do recebimento da comunicação ou notificação do despacho do relator. Não tem efeito suspensivo.

Embargos de declaração:

É cabível para corrigir obscuridade, omissão ou contradição de acórdão ou decisão. Deve ser interposto pelo responsável, interessado ou pelo Ministério Público de Contas, dentro do prazo de 10 dias, contados da publicação da decisão no DOTC-e. Tem efeito suspensivo.

Reexame:

É cabível contra decisão ou acórdão proferido em processos de fiscalização de atos administrativos, inclusive contratos e atos sujeitos a registro. Deve ser interposto pelo responsável, interessado ou pelo Ministério Público de Contas, dentro do prazo de 30 dias, da publicação da decisão no DOTC-e. Tem efeito suspensivo.

Reconsideração:

É cabível contra acórdão proferido em processos de prestação ou tomada de contas, inclusive tomada de contas especial. Deve ser formulado por uma só vez pelo responsável ou pelo Ministério Público de Contas, dentro do prazo de 30 dias contados da publicação da decisão no DOTC-e. Tem efeito suspensivo.

Reexame de conselheiro:

É cabível contra decisão prolatada em qualquer processo, dentro do prazo de 2 anos contados da publicação da última deliberação no DOTC-e.

Revisão:

É cabível contra decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, dentro do prazo de 2 anos contados do trânsito em julgado, quando se verificar erro de cálculo nas contas, falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão, superveniência de documentos ou desconsideração pelo Tribunal de documentos constantes dos autos.

Pedido de reapreciação:

Pode ser realizado pelos prefeitos no prazo de 15 dias da publicação do parecer prévio no DOTC-e e pelas Câmaras de Vereadores no prazo de 90 dias contados do recebimento da prestação de contas acompanhada do parecer prévio do TCE/SC.

Pode ser exercitada por responsáveis, interessados e procuradores habilitados quando do julgamento ou apreciação de processos, salvo no caso do recurso de embargos de declaração. Também não é possível a realização de sustentação oral na apreciação das ratificações plenárias de medidas cautelares. A sustentação oral deverá ser solicitada até antes do início da sessão, no caso dos processos submetidos às sessões presenciais, e até 24 horas antes da abertura das sessões telepresenciais e virtuais.

Para conhecer mais sobre a estratégia para aprovação das contas no TCE, veja o vídeo a seguir.



[Vídeo 8 – Estratégia para aprovação das contas no TCE](#)



[Transcrição do áudio na página 709](#)

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 12 dez. 2021.

<https://www.tcsc.tc.br/direito-defesa>

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm



3.1 Gestão de políticas públicas no âmbito local: saúde e assistência social

Módulo

1 Potencializando o seu Município para captar recursos financeiros federais

Apresentação do módulo

A captação de recursos pode ser um tema complexo para muitos, por isso, neste módulo serão abordadas algumas formas de potencializar o Ente municipal na captação de recursos financeiros federais, com base nos instrumentos legais publicados pelo Ministério da Saúde, mas, principalmente, com base em experiências e práticas implementadas pela própria Gestão municipal.

Vale ressaltar que esse é um tema que desperta muito o interesse dos Entes federativos, porém, ainda bastante carente de publicações e farto de incertezas. Esses fatos são desmotivadores e afastam muitos gestores das possibilidades reais de conquistar novos projetos e investimentos para o seu Município.

Dessa forma, é fundamental trazer um pouco mais de clareza e informações a respeito da captação de recursos financeiros, apresentando algumas formas de organização e estruturas fundamentais para que a Gestão local seja bem-sucedida nesse processo.

Vale a pena conhecer!

Unidade 1 – O Município como um potencial em captar recursos federais



OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade você será capaz de compreender possibilidades de potencializar a gestão local na captação de recursos financeiros.

O conjunto de Municípios brasileiros, notadamente, fica com a menor fatia do bolo tributário nacional e, em contrapartida, acaba sendo responsabilizado pela maior parcela de oferta de ações e serviços públicos de saúde para a população, uma vez que está mais próximo do usuário do Sistema Único de Saúde (SUS) e estruturalmente é a primeira e a principal porta de acesso aos serviços de saúde.

Ainda existem as questões legais que também definem a responsabilidade dos Municípios para com a saúde da sua população, veja:



Constituição Federal de 1988

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (com grifo)

(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; (com grifo)



Lei nº 8.080/1990 (com grifos)

Art. 18. À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete:

*I – planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e **gerir e executar os serviços públicos de saúde;***

II – participar do planejamento, programação e organização da rede regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde (SUS), em articulação com sua direção estadual;

*III – **participar da execução, controle e avaliação das ações referentes às condições e aos ambientes de trabalho;***

*IV – **executar serviços:***

a) de vigilância epidemiológica;

b) vigilância sanitária;

c) de alimentação e nutrição;

d) de saneamento básico; e

e) de saúde do trabalhador;

*V – **dar execução, no âmbito municipal, à política de insumos e equipamentos para a saúde;***

*VI – **colaborar na fiscalização das agressões ao meio ambiente que tenham repercussão sobre a saúde humana e atuar, junto aos órgãos municipais, estaduais e federais competentes, para controlá-las;***

*VII – **formar consórcios administrativos intermunicipais;***

*VIII – **gerir laboratórios públicos de saúde e hemocentros;***

*IX – **colaborar com a União e os Estados na execução da vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras;***

*X – **observado o disposto no art. 26 desta Lei, celebrar contratos e convênios com entidades prestadoras de serviços privados de saúde, bem como controlar e avaliar sua execução;***

*XI – **controlar e fiscalizar os procedimentos dos serviços privados de saúde;***

*XII – **normatizar complementarmente as ações e serviços públicos de saúde no seu âmbito de atuação.***

As demandas são inúmeras e crescentes, por níveis de complexidades diversos, que vão desde uma consulta básica, até tratamentos de alta complexidade e alto custo que exigem investimentos cada vez mais elevados, exigindo recursos financeiros de custeio e investimento em estruturas físicas, equipamentos, recursos humanos, tecnologia da informação, materiais e insumos, deixando os gestores municipais cativos e sem condições de vislumbrar soluções viáveis ao acúmulo dessas demandas e de dificuldades administrativas, técnicas e financeiras.

Vale ressaltar que todo Município, independentemente do seu porte, tem um potencial de captação de recursos financeiros, sejam recursos próprios ou de outras instituições públicas – União e Estado – ou privadas. O ponto-chave para identificar e ampliar esse potencial local de captação de recursos está diretamente relacionado ao nível de interesse da gestão local em fazê-lo.

Nesse sentido, a seguir são apresentadas algumas medidas gerais para iniciar o processo de identificação e ampliação da capacidade local de captação de recursos financeiros de interesse para a gestão municipal.



SAIBA MAIS

Saiba mais sobre a captação de recursos assistindo ao Bate-Papo CNM com o tema “Instrumentos de financiamento e captação de recursos para Municípios Inteligentes” no link: <https://youtu.be/JqbBGbiS6Nw>.

1.1 Estratégias para captar recursos federais para a saúde

Na área da Saúde Pública brasileira, já existem requisitos preestabelecidos por instrumentos infralegais e normativos do Ministério da Saúde que definem como os Entes podem alcançar os recursos financeiros de custeio e investimento que compõem a política federal de financiamento das ações e dos serviços públicos de saúde. É importante resgatar o que define a Lei Complementar nº 141/2012.



Lei Complementar nº 141/2012 (com grifos)

Art. 17. O rateio dos recursos da União vinculados a ações e serviços públicos de saúde e repassados na forma do caput dos arts. 18 e 22 aos

Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios observará as necessidades de saúde da população, as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde e, ainda, o disposto no *art. 35 da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990*, de forma a atender os objetivos do:

§ 1o O Ministério da Saúde definirá e publicará, anualmente, utilizando metodologia pactuada na comissão intergestores tripartite e aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde, os montantes a serem transferidos a cada Estado, ao Distrito Federal e a cada Município para custeio das ações e serviços públicos de saúde.

§ 2o Os recursos destinados a investimentos terão sua programação realizada anualmente e, em sua alocação, serão considerados prioritariamente critérios que visem a reduzir as desigualdades na oferta de ações e serviços públicos de saúde e garantir a integralidade da atenção à saúde.

Diante dessas informações, é fundamental destacar as possibilidades de captação dos recursos federais na área da Saúde:

a) Recursos financeiros de programas federais:

O modelo de financiamento adotado pelo Ministério da Saúde segue sua linha de organização e estruturação das políticas, estratégias, programas e ações de saúde, destinando aos Entes incentivos financeiros de custeio e de investimentos, tendo como requisito básico a adesão dos Entes aos programas federais. A seguir alguns exemplos dessa metodologia de financiamento.

Na atenção primária à saúde, destaca-se a **Estratégia Saúde da Família (eSF)**, regulamentada na Portaria de Consolidação GM/MS nº 2/2017, Anexo XXII – Política Nacional de Atenção Básica, tem como requisito a adesão do Município limitando o número de equipes a cobertura populacional. Cada equipe deve assumir a responsabilidade sanitária por 2 mil a 3,5 mil habitantes.

Em relação ao financiamento das equipes, a Portaria de Consolidação GM/MS nº 6/2017, a partir do art. 13, descreve os valores por cada equipe implantada e habilitada. O Ministério da Saúde transfere incentivo financeiro de custeio a depender da tipologia da equipe, conforme descrito a seguir:

Tipologia da Equipe	Modalidade	Valor do Incentivo
Equipe Saúde da Família (eSF)	I – Nova PNAB	10.695,00
Equipe Saúde da Família (eSF)	II – Nova PNAB	7.130,00

Tabela 1 – Incentivo financeiro de custeio para equipes da eSF

Na **Estratégia de Saúde Bucal (eSB)**, o valor do incentivo financeiro federal de custeio, dependerá da tipologia da equipe, caracterizada pela sua composição.

Tipologia da Equipe	Composição da equipe	Valor do Incentivo
Modalidade I	Cirurgião-dentista e auxiliar em saúde bucal (ASB) ou técnico em saúde bucal (TSB)	2.453,00
Modalidade II	Cirurgião-dentista, TSB e ASB, ou outro TSB	3.278,00

Tabela 2 – Incentivo financeiro de custeio para equipes da eSB

No **Programa Requalifica UBS** (Unidade Básica de Saúde) são destinados recursos financeiros federais de investimento para o financiamento das reformas de UBS implantada em imóvel próprio do Município ou Distrito Federal ou a ele cedido por outro Ente federativo, que possua documentação regular e cuja metragem seja superior a 153,24 m². Os Entes serão selecionados de acordo com os seguintes critérios:

- entes federativos ou região dos Municípios com elevada proporção de população em extrema pobreza; e
- desempenho do ente federativo na execução das obras do Programa de Requalificação de UBS.

Os valores destinados às reformas de cada UBS seguirão os parâmetros a seguir, e caso ultrapassem os valores preestabelecidos, a responsabilidade pela diferença do valor será do Ente beneficiário:

UBS metragem	Valor mínimo	Valor máximo
153,24 a 293,28 m ²	30.000,00	150.000,00
Superior a 293,28 m ²	30.000,00	350.000,00

Tabela 3 – Incentivo financeiro de investimento para reforma de UBS

Fonte: Portaria de Consolidação GM/MS 06/2017.

Em relação ao financiamento da atenção especializada, destaca-se o modelo de financiamento da **Rede de Urgência e Emergência (RUE/SUS)**, no caso o financiamento das Centrais de Regulação do Serviço de Atendimento Móvel às Urgências (SAMU), previstos a partir do art. 910 da Portaria de Consolidação nº 6/2017.

Modalidade	Requisito populacional	Valor do incentivo
Modalidade I	até 350.000 habitantes	216.000,00
Modalidade II	350.001 a 3.000.000 de habitantes	350.000,00
Modalidade III	acima de 3.000.000 habitantes	440.000,00

Tabela 4 – Incentivo financeiro de investimentos para construção de novas Centrais de Regulação das Urgências

Fonte: Portaria de Consolidação GM/MS 06/2017.

População	MR ¹	TARM ²	RO ³	Nº de Estações de Trabalho	Valor (R\$)
Até 350.000	01	02	01	04	16.000,00
350.001 a 700.000	02	03	01	06	22.284,00
700.001 a 1.500.000	03	05	01	09	29.128,00
1.500.001 a 2.000.000	04	06	01	11	32.510,00
2.000.001 a 2.500.000	05	07	02	14	39.354,00
2.500.001 a 3.000.000	06	08	02	16	41.765,00
3.000.001 a 3.750.000	07	10	03	20	52.722,00
3.750.001 a 4.500.000	08	13	04	25	63.268,00
4.500.001 a 5.250.000	09	15	05	29	69.381,00
5.250.001 a 6.000.000	10	17	06	33	76.785,00
6.000.001 a 7.000.000	11	20	07	38	88.302,00
7.000.001 a 8.000.000	12	23	08	43	97.557,00
8.000.001 a 9.000.000	13	25	09	47	103.670,00
9.000.001 a 10.000.000	14	28	10	52	114.216,00
Acima de 10.000.001	15	31	11	57	124.442,00

¹Médico Regulador (MR)

²Telefonista Auxiliar de Regulação Médica (TARM)

³Rádio-operador (RO)

Tabela 5 – Incentivo financeiro de investimentos para aquisição de materiais e mobiliário das Centrais de Regulação das Urgências

Fonte: Portaria de Consolidação GM/MS 06/2017.

População	Nº de Estações de Trabalho	Valor (R\$)
Até 350.000	04	96.847,21
350.001 a 700.000	06	102.481,21
700.001 a 1.500.000	09	110.932,21
1.500.001 a 2.000.000	11	116.566,21
2.000.001 a 2.500.000	14	125.017,21
2.500.001 a 3.000.000	16	143.792,21
3.000.001 a 3.750.000	20	164.880,70
3.750.001 a 4.500.000	25	178.965,70
4.500.001 a 5.250.000	29	190.233,70
5.250.001 a 6.000.000	33	229.157,70

População	Nº de Estações de Trabalho	Valor (R\$)
6.000.001 a 7.000.000	38	249.379,15
7.000.001 a 8.000.000	43	263.464,15
8.000.001 a 9.000.000	47	274.732,15
9.000.001 a 10.000.000	52	288.817,15
Acima de 10.000.001	57	302.902,15

Tabela 6 – Incentivo financeiro de investimentos para equipamentos de tecnologia das Centrais de Regulação das Urgências

Fonte: Portaria de Consolidação GM/MS 06/2017.

Modalidade	Requisito populacional	Valor do incentivo
Modalidade I	Até 350.000 habitantes	100.000,00
Modalidade II	350.001 a 1.500.000 de habitantes	150.000,00
Modalidade III	1.500.000 a 4.000.000 habitantes	175.000,00
Modalidade IV	A partir de 4.000.001 habitantes	200.000,00

Tabela 7 – Incentivos Financeiros de Custeio do SAMU e sua Central de Regulação das Urgências

Fonte: Portaria de Consolidação GM/MS 06/2017.

Modalidade	Requisito	Valor do incentivo*
Embarcação	habilitada	45.000,00
	habilitada e qualificada	75.000,00
Motolância	habilitada	7.000,00
	habilitada e qualificada	7.000,00
Suporte Básico de Vida Terrestre	habilitada	13.125,00
	habilitada e qualificada	21.919,00
Suporte Avançado de Vida Terrestre	habilitada	38.500,00
	habilitada e qualificada	48.221,00
Unidade Aeromédica	habilitada	38.500,00
	habilitada e qualificada	48.221,00
Intervenção Rápida – VIR	habilitada	38.500,00
	habilitada e qualificada	48.221,00

*O incentivo financeiro instituído será acrescido de 30% (trinta por cento) para custeio das unidades móveis localizadas em municípios situados na região da Amazônia Legal.

Tabela 8 – Incentivo financeiro de custeio para manutenção das unidades móveis implantadas

Fonte: Portaria de Consolidação GM/MS 06/2017.

De acordo com o art. 938 do mesmo instrumento infralegal, as despesas de custeio mensal do componente SAMU-192 são de responsabilidade compartilhada, de forma tripartite, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, na seguinte proporção:

- União: 50% (cinquenta por cento) da despesa;
- Estado: no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da despesa; e
- Município: no máximo, 25% (vinte e cinco por cento) da despesa.

Infelizmente, a contrapartida dos Estados para as políticas, programas, estratégias e ações de saúde federais deve ser uma constante busca permanente dos Municípios para que a mesma se efetive, mesmo que todos os instrumentos infralegais de adesão, implantação e implementação, a exemplo dos serviços do SAMU, sejam precedidos de adesão e pactuação pelos Entes aprovados e homologados na Comissão Intergestores Bipartite (CIB) da referida Unidade da Federação.



SAIBA MAIS

Conheça mais sobre as políticas nacionais de saúde e o financiamento federal da saúde por meio da [Portaria de Consolidação GM/MS de nº 2](#) e da [Portaria de Consolidação GM/MS de nº 6](#), ambas de 2017.

Para aderir aos Programas federais, é necessário monitorar as plataformas, as publicações e o portal do Ministério da Saúde.

A adesão aos programas federais da atenção primária à saúde ocorre por meio da **Plataforma e-Gestor AB** (atenção básica), que está disponível no endereço: <https://egestorab.saude.gov.br/paginas/login.xhtml>. Para acessar é necessário cadastro (*login* e senha). Caso ainda não tenha o seu, contate a **Secretaria de Atenção Primária do Ministério da Saúde** (SAPS/MS) pelo *e-mail*: aps@saude.gov.br e solicite orientações ou acesse <http://aps.saude.gov.br/servicos/servicoscontato>.

Na página oficial da SAPS/MS você também pode se cadastrar para receber informações por *e-mail* e pelo *WhatsApp*, basta acessar <https://aps.saude.gov.br> e realizar o seu cadastro.

Diferentemente do novo programa de provimento de profissionais médicos – Programa Médicos pelo Brasil (PMpB), o **Programa Mais Médicos** ainda mantém disponível todas as suas informações de editais abertos e anteriores em uma página específica (<http://maismedicos.gov.br>) e a adesão dos Entes e dos profissionais a esses ainda ocorre pelo Sistema de Gerenciamento de Programas (SGP), disponível em: <https://maismedicos.saude.gov.br/loginExt.php>.

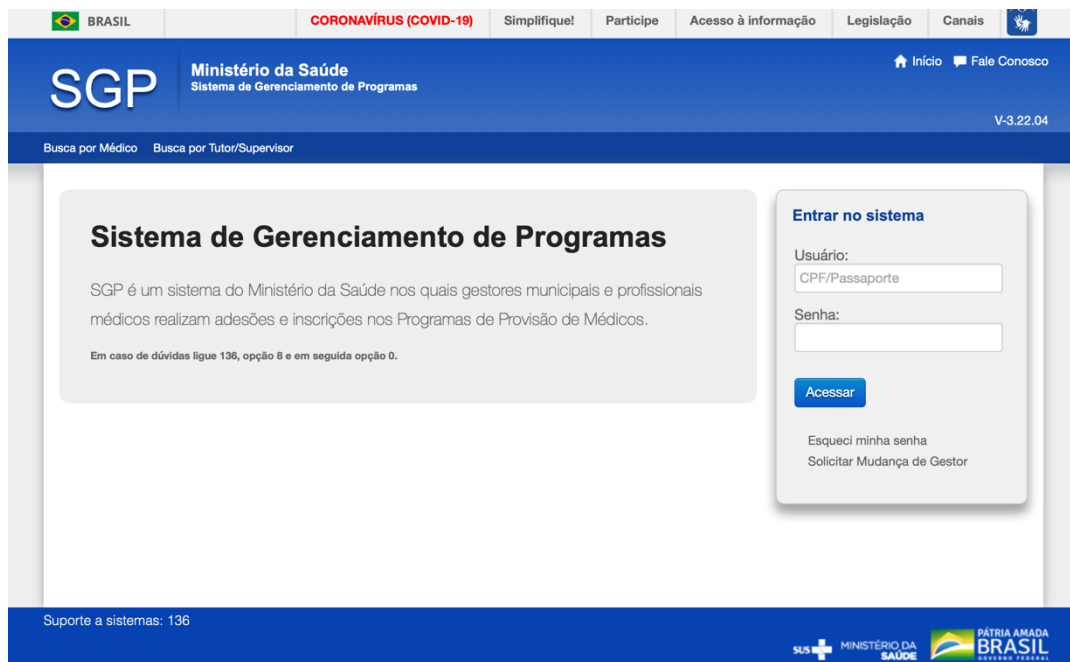


Figura 1 – Tela de acesso ao SGP

Fonte: Ministério da Saúde, <https://maismedicos.saude.gov.br/loginExt.php>.

Mais recente, devido à transição do modelo de financiamento federal da atenção primária prevista no **Programa Previne Brasil**, as inúmeras publicações e as demandas dos gestores municipais a respeito desse novo modelo de financiamento, a SAPS/MS disponibilizou mais um canal de contato, informações, publicações e comunicação com os gestores e profissionais da saúde, disponível em: www.instagram.com/previnebrasil.

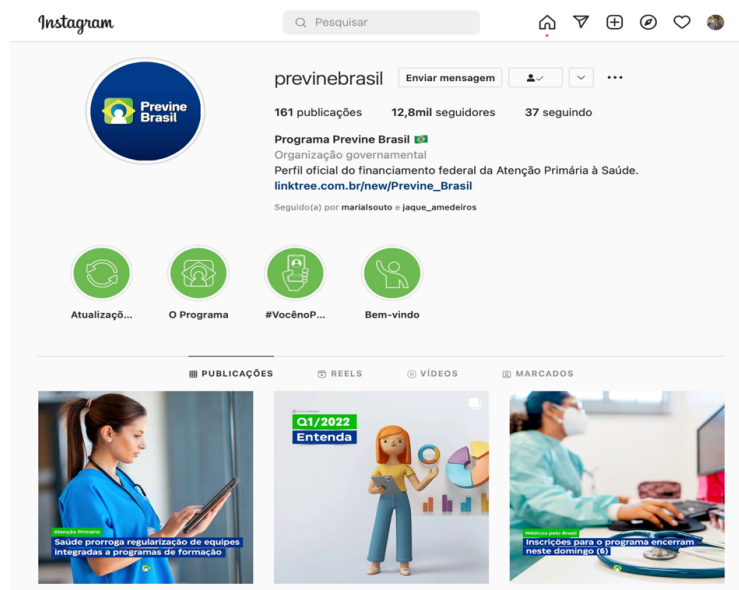


Figura 2 – Tela de acesso ao perfil do Previne Brasil no Instagram

Fonte: Perfil do Instagram do Programa Previne Brasil – Secretaria de Atenção Primária à Saúde (SAPS/MS). Disponível em: www.instagram.com/previnebrasil.

Já os programas da atenção especializada estão disponíveis na página da **Secretaria de Atenção Especializada em Saúde do Ministério da Saúde (SAES/MS)**, no endereço www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saes, e infelizmente, a segmentação das políticas e dos programas federais, como já relatado anteriormente, segue essa estruturação organizacional e institucional. Para solicitar adesão aos programas e às estratégias especializadas em saúde é necessário monitorar o *site* da SAES/MS e suas publicações.

Programas e Políticas da SAES



Figura 3 – Programas e Políticas SAES

Fonte: SAES/MS. Disponível em: www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saes.

Para alguns, é necessário monitorar e utilizar o **Sistema de Apoio à Implementação de Políticas em Saúde (SAIPS)**, no endereço www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saes/saips. É disponibilizado como uma ferramenta para facilitar e agilizar os pedidos de recursos para custeio, implantação, habilitação ou credenciamento de equipes, unidades e serviços em saúde. Para acesso ao SAIPS é necessário cadastro (*login* e senha).

Antes de aderir a qualquer programa federal, você precisa conhecer seu Município, identificar a real necessidade em saúde da população e confirmar no seu planejamento em Saúde (Plano e Programação de Saúde) as ações e os serviços necessários, ainda, avaliar os requisitos, as responsabilidades e o custo-benefício do Programa de interesse.

Subsidie todas as suas decisões nas informações do seu Sistema de Saúde local e confirme que tem condições de manutenção e sustentabilidade do Programa de interesse.

b) Recursos financeiros de produção:

Atualmente, essa já é uma prática pouco usual no financiamento federal das ações e serviços públicos de saúde, porém, ainda observada como requisito para a captação e a ampliação dos incentivos financeiros na atenção especializada, a exemplo, o Teto Financeiro de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, também denominado Teto de MAC, e do financiamento de procedimentos não contemplados na Tabela SUS.

- **Teto ou Limite Financeiro de Média e Alta Complexidade (MAC)**

Surgiu ainda com a Norma Operacional Básica do SUS 01/1996 (NOB-SUS 01/1996), e era composto e transferido aos Entes pela produção mensal de procedimentos ambulatoriais e hospitalares. O Limite Financeiro de MAC está regulamentado no art. 174 da Portaria de Consolidação GM/MS nº 6/2017, e é destinado ao financiamento de ações de média e alta complexidade em saúde e de incentivos transferidos mensalmente aos Entes.

Desde a institucionalização do Limite ou Teto Financeiro de MAC e o fim do pagamento por produção, a alimentação dos sistemas de informações ambulatoriais (SIA) e hospitalares (SIH) perdeu gradativamente sua regularidade, deixando assim de retratar a realidade da produção ambulatorial e hospitalar dos Municípios e a real necessidade de recursos financeiros de custeio e investimentos.

Esse é um questionamento frequente dos gestores municipais, aumentar o Teto Financeiro de MAC é possível? A única maneira de aumentar o Teto de MAC e ampliar a capacidade local de ofertar os serviços de maior complexidade, é por meio do registro da produção ambulatorial e hospitalar dos estabelecimentos de saúde no SIA e no SIH. A cada semestre, comprovado o aumento da produtividade, o Ente deve solicitar à SAES/MS o ajuste do Teto de MAC e repactuar a oferta de serviços ambulatoriais e hospitalares no âmbito do seu território e das suas referências.

Para os Municípios que possuem apenas Unidades Básicas de Saúde (UBS), vale ressaltar que existe um rol de procedimentos realizados na atenção primária, porém de financiamento de média e alta complexidade, conforme exemplos a seguir.

Outra possibilidade de aumentar o Teto Financeiro de MAC, é por meio da adesão aos programas e às estratégias da atenção especializada conforme descrito no item Recursos financeiros de programas federais, como: Centro de Especialidades Odontológicas (CEO), Centro de Referência em Saúde do Trabalhador (Cerest), Hospitais de Pequeno porte (HPP) e outros.

- **Fundo de Ações Estratégicas e Compensação (FAEC)**

Regulamentado a partir do art. 175 da Portaria de Consolidação GM/MS nº 6/2017, tem a finalidade de financiar procedimentos e políticas consideradas

estratégicas, bem como novos procedimentos incorporados à Tabela do SUS. Os recursos financeiros são transferidos após a apuração da produção mensal dos estabelecimentos de saúde registrada pelos respectivos gestores nos Sistemas de Informação Ambulatorial (SIA) e Hospitalar (SIH).

À medida que o Município incorpora em seu rol de procedimentos de saúde ou adere a alguma política de saúde considerada estratégica, pode solicitar ao Ministério da Saúde o pagamento por produção dos procedimentos registrados mensalmente. Após o registro de série histórica da produção dos procedimentos, o Município pode solicitar a incorporação do valor médio da produção ao seu Teto Financeiro de MAC.

Vale ressaltar que todas as alterações no Teto Financeiro de MAC devem ser pactuadas na CIB estadual e quando se tratar de procedimento a ser incorporado à Tabela SUS, também deverá ser pactuado na Comissão Intergestores Tripartite do SUS (CIT).



SAIBA MAIS

Para saber mais sobre o financiamento de MAC acesse a [Portaria de Consolidação GM/MS nº 6/2017](#).

Dessa forma, para amplificar a capacidade de captação de recursos financeiros federais de média e alta complexidade, é necessário um esforço local para o registro da produção ambulatorial e hospitalar local, perpassando pela informatização das unidades de saúde; pela instalação e manutenção dos sistemas de informações; sensibilização, conscientização e capacitação das equipes de saúde; e pelo controle e avaliação periódica das ações, serviços produzidos e das informações em saúde.

Uma alternativa muito procurada atualmente para solucionar os subregistros de produção da saúde é a terceirização dos serviços de tecnologia da informação, tanto de *software*, como de *hardware*. Nestes casos, ressalta-se muita cautela e avaliação do custo-benefício da contratação e, principalmente, a compatibilidade dos sistemas privados com a realidade do SUS, além da interoperabilidade com os sistemas oficiais do Ministério da Saúde evitando-se retrabalho e maiores problemas com o envio regular das informações de produtividade ao nível central.

c) Recursos financeiros de emendas parlamentares:

Essa é outra possibilidade real de ampliar a capacidade local de captação de recursos federais para a área da saúde, e tem concentrado uma parcela significativa dos recursos federais para a área.

Dentre as possibilidades de ampliar a captação de recursos financeiros com essa modalidade, destaca-se nos últimos anos as emendas parlamentares de **incremento**

temporário do Piso da Atenção Primária à Saúde (PAP) e de **incremento temporário do Teto Financeiro de Média e Alta Complexidade da Atenção Especializadas (MAC)**. Nestes casos, tem se registrada a destinação de emendas individuais e coletivas (comissão e bancada), além de emendas de relatoria.

Para a destinação de emendas de **incremento temporário de PAP**, será respeitado o limite máximo de incremento temporário de PAP, que a partir do ano de 2022 será composto de até 100% do somatório dos valores dos incentivos financeiros repassados aos Municípios e ao Distrito Federal no ano imediatamente anterior, no âmbito no Programa Previne Brasil, considerando os componentes de Capitação Ponderada, Agente Comunitário de Saúde, Pagamento por Desempenho, Informatiza APS e Ações Estratégicas.

Para a destinação de emendas de **incremento temporário de MAC**, será respeitado o limite máximo de incremento temporário de MAC, que permanece com a mesma metodologia e será composto de até 100% da produtividade ambulatorial (SIA) e hospitalar (SIH), aprovadas pelo Ministério da Saúde no ano imediatamente anterior.

Você sabia?

Você sabia que os recursos financeiros oriundos das emendas parlamentares não podem ser utilizados para pagamento de pessoal ativo, inativo e pensionistas? Veja o [art. 167, X da CF/88](#).

Anualmente, o **Fundo Nacional de Saúde (FNS)** publica em seu portal os valores máximos de incremento ao Piso da Atenção Primária à Saúde (PAP) e ao Teto Financeiro de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar (MAC), além da Cartilha e Guia para apresentação de propostas financiadas pelas emendas parlamentares.



Figura 4 – Tela de acesso ao Portal do FNS

Fonte: FNS/MS. Disponível em: <https://portalfns.saude.gov.br>.



SAIBA MAIS

Saiba mais sobre o FNS, consulte o portal disponível em: <https://portalfns.saude.gov.br>.

Nestes casos, registra-se a existência de metodologias divergentes para a destinação de emendas parlamentares de incremento de PAP e de MAC, e que merecem essa observação, uma vez que são objeto de muitos questionamentos pelos gestores municipais. Diferente da composição do limite de incremento de PAP que considera todos os incentivos federais transferidos aos Municípios, na composição do limite de incremento de MAC são somados apenas os valores de produção ambulatorial e hospitalar, excluindo-se os valores dos incentivos financeiros federais destinados às políticas, aos programas e às estratégias da atenção especializada.

O cadastro de usuários para o componente Capitação Ponderada e o alcance das metas do Pagamento por Desempenho impactam positivamente na ampliação do limite de incremento temporário de PAP.

Assim como o registro correto e oportuno da produção ambulatorial e hospitalar de todos os estabelecimentos de saúde da rede local impacta positivamente na ampliação do Teto de incremento temporário de MAC.

Com a implementação dessas possibilidades, o seu Município pode dobrar o valor anual de recursos financeiros federais de custeio destinados à atenção primária e à atenção especializada, por meio da captação de emendas parlamentares de incremento temporário.

As emendas parlamentares também são destinadas ao financiamento de projetos da Vigilância em Saúde, de novas obras ou de ampliações de estabelecimentos de saúde já existentes na rede de atenção à saúde local.

Os estabelecimentos objeto de ampliações e construções devem pertencer ao Ente beneficiário, não sendo permitidos investimentos em imóveis locados. Nestes casos, é necessária a elaboração e aprovação de projeto básico, além de observar os requisitos e os valores preestabelecidos pelo Ministério da Saúde.

Equipamentos, veículos e outros materiais permanentes também são adquiridos com recursos financeiros oriundos das emendas parlamentares para as unidades de saúde devidamente credenciadas e pertencentes ao ente beneficiário. Para tanto, o FNS disponibiliza a [Relação Nacional de Equipamentos e Materiais Permanentes financiáveis pelo SUS](#) (RENEM). Os itens da RENEM são disponibilizados para o cadastramento de propostas de projetos de acordo com o tipo de estabelecimento

assistencial de saúde e seus respectivos ambientes organizados pelo [Sistema de Informação e Gerenciamento de Equipamentos e Materiais \(SIGEM\)](#).

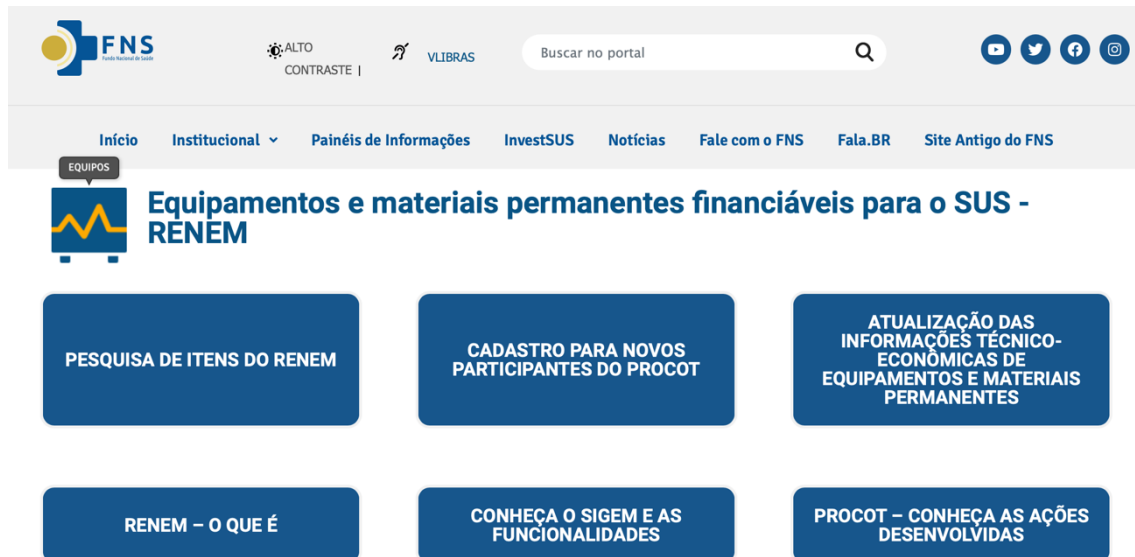


Figura 5 – Tela de acesso ao RENEM

Fonte: FNS/MS. Disponível em: <https://portalfns.saude.gov.br/https-portalfns-saude-gov-br-atualizacao-das-informacoes-tecnico-economicas-dos-itens-financiaveis-pelo-sus-2022-procot>.

Vale destacar que os recursos financeiros das emendas individual, coletiva (bancada e comissão) e relatoria, assim como as emendas individuais de transferência especial, podem ser destinadas para financiar projetos da área da Saúde Pública.

1.2 Planejamento e captação

A captação de recursos é uma prática comum para as organizações públicas e privadas, e pode ter várias finalidades. Na área da saúde as modalidades de captação de recursos também podem ser diferentes, e nem sempre se destina a de recursos financeiros, a exemplo da captação de apoio técnico, de certificação, troca de tecnologia, formação e capacitação de recursos humanos, de prestação de serviços.

A captação de recursos financeiros, se destinam a:

- + **Investimento da rede de atenção à saúde:** reformas e ampliações das unidades de saúde existentes são demandas sempre presentes e necessárias para oferecer ambientes de trabalho adequados e melhor acolhimento aos usuários do SUS.

- + **Investimento em novas unidades de saúde:** diversos projetos estratégicos necessitam de investimento financeiro. Muitas vezes, os gestores buscam recursos para que os projetos das novas unidades de saúde sejam executados e implementados, buscando a ampliação da rede de atenção à saúde e da oferta de novos serviços também.
- + **Aquisição de equipamentos e mobiliários:** a substituição ou mesmo a aquisição de novos equipamentos é fundamental para a manutenção e a qualidade dos serviços de saúde ofertados à população, assim como a ampliação da oferta de serviços na rede local do SUS, promovendo maior acesso e reduzindo os tratamentos fora de domicílio.
- + **Aquisição de veículos:** o transporte sanitário é fundamental para a atenção integral à saúde e o tratamento continuado, muitas vezes, sendo realizados em Municípios vizinhos, onde estão pactuadas as referências para média e alta complexidade. Nessas aquisições se incluem os veículos do SAMU, da Vigilância em Saúde e das equipes de Atenção Primária à Saúde facilitando o deslocamento das equipes e o acesso da população às ações básicas de saúde.
- + **Custeio de estabelecimentos de saúde:** essa tem sido uma das maiores demandas dos Municípios com a finalidade de manter os serviços existentes e os novos serviços de saúde ofertados à população.
- + **Aquisições de insumos e medicamentos:** a política nacional de assistência farmacêutica, apesar de possuir a definição em instrumento infralegal de financiamento tripartite, ainda é insuficiente em relação aos valores dos incentivos financeiros e a efetiva participação dos Estados no financiamento da assistência farmacêutica, o que promove pressão sob a Gestão municipal que acaba incluindo mais essa demanda nas prioridades da captação de recursos financeiros.
- + **Pagamento de recursos humanos:** de acordo com a legislação sanitária, parte dos recursos da saúde podem ser destinados para pagamento dos profissionais que atuam nas unidades de saúde, desenvolvendo as atividades vinculadas às ações e aos serviços de saúde previstas no planejamento. Lembre, pagamento de profissionais cedidos para outros segmentos que não sejam da saúde, inativos, aposentados e pensionistas, não são computados como despesas de saúde.

Como desdobramento do processo de captação de recursos financeiros, tem-se:

- + **Fomento à empregabilidade:** alguns projetos, principalmente na área da construção civil como as reformas, ampliações e construções, abrem portas para emprego da mão de obra local.

- + **Ampliação de capital de giro:** a execução dos projetos da área da saúde também promove o fomento no capital de giro local, por meio da empregabilidade local, da comercialização de materiais, alimentação e movimentação de outros setores econômicos.
- + **Arrecadação local:** como reflexo desse processo de captação e execução de recursos financeiros, a circulação de produtos e mercadorias, a construção civil, a prestação de serviços e o fomento ao comércio local, impactam positivamente na arrecadação municipal.

Para o processo de ampliação da capacidade do Ente municipal em captar recursos financeiros federais, os instrumentos de captação devem ser elaborados em conformidade com o planejamento local, levando-se em consideração os seus instrumentos, como: o Plano Plurianual (PPA), o Plano Diretor Municipal (PDM), o Plano de Saúde, a Programação Anual da Saúde (PAS) e o Plano de Governo.

Além dos instrumentos de planejamento, é de fundamental importância identificar as necessidades de políticas sociais de saúde da população local, definir os níveis de prioridade para cada projeto, padronizar a contrapartida municipal quando condicionada à aprovação do projeto e prever as despesas obrigatórias de caráter continuado para as obras de ampliação e de novos estabelecimentos de saúde.

Na Saúde existem predefinições de valores para obras, equipamentos, veículos, mobiliários e outros materiais permanentes, prazos de execução dos recursos e para devolução ao Tesouro Nacional.

A captação de recursos financeiros, seja para custeio, investimentos, em equipamentos ou em obras, deve também ser planejada e integra os instrumentos de planejamento da Gestão local.

Assim, sempre que pensar em captar recursos lembre de inicialmente prever a sua necessidade e a sua capacidade anual de execução dos recursos financeiros, identificando a necessidade de realização de processos licitatórios de aquisições e contratações, compatibilizando os prazos das etapas dos processos administrativos internos com os prazos de execução dos recursos financeiros captados. Isso é necessário para que não ocorra a execução parcial ou a inexecução, a devolução de recursos, ou na pior das hipóteses, resultem em obras paralisadas e inacabadas.

Outra informação fundamental para o processo de captação de recursos financeiros para obras de reforma, ampliação e construção é a identificação do custo real de cada obra, levando em consideração as especificidades locais, como: acesso, tipo de terreno, mão de obra disponível, meios de transporte e disponibilidade de materiais. Essas informações orientarão a captação e a destinação do volume de recursos para cada obra a ser realizada.

A captação de recursos financeiros é um processo continuado e, por isso, precisa ser planejado. Veja na figura a seguir as etapas descritas anteriormente e procure identificar se é possível adequar esse processo ao seu Município.



Figura 6 – Processo de captação de recursos financeiros

Fonte: Elaboração própria.

Existem outras plataformas de oferta de recursos com possibilidades de captação pela Gestão municipal, porém é necessário que a equipe local adote processos de trabalho diários de consulta e monitoramento dessas plataformas.

O Tribunal de Contas da União (TCU) dispõe em seu portal de uma página de oportunidades ofertadas aos Municípios brasileiros. Confira! Disponível em: www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/portalfederativo/guiainicio/prefeito/home_prefeito#recursos_opportunidades.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) desenvolveu e disponibiliza aos Municípios filiados a plataforma Êxitos, a qual dispõe de mais de 31,7 mil possibilidades de captação entre recursos financeiros, parcerias, certificações, concursos e premiações, nas mais diversas áreas e que facilita a busca e a seleção de acordo com o interesse e o perfil do Ente municipal.

The screenshot shows the 'Plataforma Êxitos' interface. At the top, there's a navigation bar with 'OPORTUNIDADES', 'PROGRAMAS', and 'CONFIGURAÇÕES'. Below it, the user is logged in as 'Usuário: Denilson Magalhães' and 'Cliente: Confederação Nacional de Municípios - CNM'. The main heading is 'Oportunidades' with a search bar. Below the heading, there are statistics: 'SUGERIDAS (89)', 'ACOMPANHADAS (0)', 'BUSCAR (31746)', 'RELATÓRIOS (31746)', and 'ATUALIZAÇÕES'. The main content area is titled 'Propostas Voluntárias (89)' and features a card for 'Bolsa Atleta | Edital Nº 1/2022' from the 'Secretaria Especial do Esporte - 01 - 2022'. The card includes the object: 'Suporte para o atleta desenvolver seu talento e ter sucesso no esporte.', the qualification: 'Proposta Voluntária', and the category: 'Edital'. A deadline is shown as '18/02/2022 - 11 DIAS' with a status of 'Disponível'. At the bottom of the card, there are icons for 'Versão completa', 'Anotações', 'Descartar', and 'Acompanhar'.

Figura 7 – Tela de acesso a Plataforma Êxitos

Fonte: CNM. Disponível em: www.cnm.org.br/exclusivo/ferramentas/exitos.



SAIBA MAIS

Para subsidiar um pouco mais o processo de planejamento e captação de recursos financeiros federais, o Tribunal de Contas da União lançou a Cartilha com o tema: “Obras Públicas em 10 Passos”, recomendada como leitura complementar. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/47/93/98/5B/285EC710D79E7EB7F18818A8/Obras_publicas_10_passos.pdf.

Com essas informações, já é possível elaborar um o Plano de captação, investimentos e obras da saúde local, com a definição das prioridades em curto, médio e longo prazos.

1.3 Estrutura e organização local

A organização local é fundamental para o êxito no processo de captação de recursos financeiros federais, porém, esse processo exige muito mais a integração, o comprometimento e a participação dos órgãos existentes, do que a criação de um órgão novo e específico para esse processo. A captação de recursos pode ser conduzida por um grupo de trabalho.

Partindo do entendimento que o processo de captação tem a finalidade de buscar recursos financeiros para o custeio e a manutenção das ações e dos serviços de

saúde, assim como a aquisição de bens permanentes, como veículos, equipamentos de diagnóstico em saúde, informatização e outros. Há ainda para as obras de reforma, ampliação e construção da rede municipal de estabelecimentos de saúde, sugere-se que as áreas de planejamento, finanças, saúde e obras, estejam envolvidas no processo, além da procuradoria, controladoria, licitações, prestação de contas e meio ambiente.

Como abordado anteriormente, o processo de captação de recursos financeiros é uma decisão e um compromisso da Gestão municipal, que inicia com o planejamento de todo o processo de captação, passa pela execução até a prestação de contas de todos os recursos captados e o encerramento com êxito de cada processo.

Sugere-se que a coordenação desse grupo de trabalho seja vinculada diretamente ao gabinete do Prefeito, sendo que a Secretaria de Saúde e a Secretaria de Obras necessariamente precisam integrar o grupo de trabalho.

A definição dos processos de trabalho é fundamental para a organização e o desenvolvimento das atividades, dessa forma, é necessário contemplar alguns desses processos, como:

- Avaliação dos instrumentos de planejamento e a identificação de projetos existentes, recursos financeiros disponíveis, prioridades de gestão e de governo.
- Elaboração do diagnóstico situacional e identificação dos vazios assistenciais da saúde e as necessidades específicas da saúde, como populações, comunidades e localidades desassistidas.
- Consolidação das informações das propostas de obras novas em conformidade com o Plano Diretor Municipal e a identificação de imóveis próprios do Município, regularizados e disponíveis.
- Definição de prioridades em curto, médio e longo prazos, valores envolvidos, metodologia de financiamento, contrapartida municipal e possibilidades de captação de recursos federais.
- Elaboração de projetos básicos e executivos observando as normas estabelecidas pela área da Saúde – Secretarias do Ministério da Saúde, programas, políticas e estratégias federais, e as normas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).
- Emissão de autorizações da Vigilância Sanitária e do órgão ambiental municipal.
- Monitoramento de propostas e projetos de financiamento do Ministério da Saúde, das emendas parlamentares e de outras áreas do governo federal.

É importante monitorar também as possibilidades de captação de recursos estaduais.

- Preparação da equipe local envolvida no Plano de Captação – Saúde, Obras, Planejamento, Finanças, Licitações, Procuradoria, Corregedoria, Prestação de Contas e outras que julgar necessário.
- Instrução dos processos licitatórios e realização das licitações.
- Execução das obras e aquisições licitadas, prestação de contas dos recursos captados e encerramento dos processos locais.
- Controle e avaliação periódicos de todo o processo de trabalho.
- Sugere-se a realização do “ponto de controle” semanal com todos os setores envolvidos **no Plano de Captação de recursos, investimentos e obras**.

Para fixar melhor as informações sobre como potencializar a captação de recursos financeiros federais pelo seu Município, assista à videoaula a seguir.



[Vídeo 1 – Captação de recursos financeiros federais](#)



[Transcrição do áudio na página 712](#)

Módulo

2 Execução dos recursos financeiros federais com segurança técnico-jurídica



Apresentação do módulo

Em 2021, a Câmara dos Deputados aprovou projeto de lei prorrogando o uso dos saldos de recursos federais transferidos aos fundos estaduais e municipais de saúde, estimados em R\$ 23,8 bilhões. Uma medida que beneficiou não somente a gestão estadual e municipal do SUS, mas, principalmente, a população brasileira, que tanto anseia pelos serviços públicos de saúde.

Porém, essa situação traz reflexões sobre esse volume tão significativo de recursos financeiros parados nas contas da Saúde: Por que estão parados? São recursos em excesso? Não podem ser utilizados por algum impedimento legal? As possibilidades de utilizá-los nas ações e nos serviços de saúde estão claras para os Gestores? Existem dificuldades para executá-los?

Percebe-se que existe um certo receio dos Gestores quanto à aplicação dos federais da saúde, e não é para menos, uma vez que os recursos federais em sua maioria são transferidos com finalidades definidas, e comumente são denominados recursos carimbados, a exemplo dos recursos extraordinários transferidos nos exercícios de 2020 e 2021 para o enfrento a pandemia de covid-19, que são vinculados ao objeto definido nas portarias ministeriais, conforme ratificado no [Decreto nº 10.579/2020](#).

O que causa essa insegurança jurídica na execução dos recursos federais é a falta de clareza dos instrumentos infralegais responsáveis pela transferência dos recursos financeiros, além da vasta publicação desses instrumentos tornando humanamente impossível acompanhá-los.



SAIBA MAIS

■ Saiba mais sobre a legislação que autorizou o uso dos saldos de

recursos financeiros federais nas contas da saúde acessando o [Portal da Câmara dos Deputados](#).

Unidade 1 – A execução financeira e a utilização de saldos na saúde



OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você será capaz de compreender o modelo federal de transferência de recursos financeiros.

A transferência de recursos financeiros da União para os Municípios a título de cofinanciamento das ações e dos serviços públicos de saúde, está prevista nas Leis Orgânicas da Saúde – Lei nº 8.080/1990 e Lei nº 8.142/1990 – e na Lei Complementar nº 141/2012. A lei complementar foi uma conquista para a Saúde Pública e garante a segurança jurídica de que os Gestores necessitam para a correta aplicação dos recursos federais na área da Saúde, vejamos (com grifos):



*Art. 2o Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos nesta Lei Complementar, **considerar-se-ão como despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde** que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no [art. 7o da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990](#), e às seguintes diretrizes:*

*I – sejam destinadas às **ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito**;*

*II – estejam **em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação**; e*

*III – sejam **de responsabilidade específica do setor da saúde**, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população.*

Parágrafo único. Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde. (BRASIL, 2012)

As primeiras condições para aplicação dos recursos desatinados à saúde estão relacionadas com os princípios e as diretrizes do SUS, além da necessidade das ações e dos serviços públicos de saúde estarem previstos no Plano de Saúde do Ente. Essa condicionalidade de previsão no Plano de Saúde pode ensejar em restrição da transferência de recursos por parte da União e do Estado.



Art. 22. É vedada a exigência de restrição à entrega dos recursos referidos na modalidade regular e automática prevista nesta Lei Complementar, os quais são considerados transferência obrigatória destinada ao custeio de ações e serviços públicos de saúde no âmbito do SUS, sobre a qual não se aplicam as vedações do inciso X do art. 167 da Constituição Federal e do art. 25 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000.

Parágrafo único. A vedação prevista no caput não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega dos recursos:

I – à instituição e ao funcionamento do Fundo e do Conselho de Saúde no âmbito do ente da Federação; e

II – à elaboração do Plano de Saúde. (BRASIL, 2012)

Após essas observações, vale destacar que a Lei Complementar traz detalhes valiosos quanto às ações consideradas como despesas de saúde, e elucida muitas das dúvidas a respeito da adequada aplicação dos recursos financeiros. Vejamos (com grifos):



Art. 3o Observadas as disposições do [art. 200 da Constituição Federal](#), do [art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990](#), e do art. 2o desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos aqui estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a:

*I – **vigilância em saúde**, incluindo a epidemiológica e a sanitária;*

*II – **atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade**, incluindo **assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais**;*

*III – **capacitação do pessoal de saúde** do Sistema Único de Saúde (SUS);*

*IV – **desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições do SUS**;*

V – **produção, aquisição e distribuição de insumos** específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos;

VI – **saneamento básico** de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja **aprovado pelo Conselho de Saúde** do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar;

VII – **saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas** e de comunidades remanescentes **de quilombos**;

VIII – **manejo ambiental** vinculado diretamente ao **controle de vetores de doenças**;

IX – **investimento na rede física do SUS**, incluindo a execução de obras de **recuperação, reforma, ampliação e construção** de estabelecimentos públicos de saúde;

X – **remuneração do pessoal ativo da área de saúde** em atividade nas ações de que trata este artigo, **incluindo os encargos sociais**;

XI – **ações de apoio administrativo** realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde;

XII – **gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde.** (BRASIL, 2012)



SAIBA MAIS

Quando surgir dúvida a respeito das despesas da Saúde que podem ser custeadas com os recursos financeiros federais, consulte a legislação, sane as incertezas e ofereça o melhor em saúde para os seus municípios, utilizando corretamente os recursos financeiros. Acesse a [Lei Complementar 141/2012](#) e a Portaria de Consolidação GM/MS 06/2017.

Uma questão bem interessante é a dúvida que permanece na classificação das despesas com material de consumo e material permanente, e para sanar essas dúvidas sugere-se utilizar os conceitos estabelecidos na Portaria STN nº 448/2002 (com grifos).



Art. 2º – Para efeito desta Portaria, entende-se como material de consumo e material permanente:

*I – **Material de Consumo**, aquele que, em razão de seu uso corrente e da definição da Lei n. 4.320/64, perde normalmente sua identidade física e/ou tem sua utilização limitada a dois anos;*

*II – **Material Permanente**, aquele que, em razão de seu uso corrente, não perde a sua identidade física, e/ou tem uma durabilidade superior a dois anos. (BRASIL, 2002)*

1.1 Transferências financeiras regulares

A Lei Complementar 141/2012 também define que as transferências de recursos da União de custeio (manutenção) e de capital (estruturação), serão fundo a fundo, na modalidade regular e automática, dispensada a celebração de convênios ou outros instrumentos congêneres. Dessa forma, o governo federal, por meio do Fundo Nacional de Saúde, deve prover condições e mecanismos para que os recursos federais de manutenção das ações e dos serviços e estruturação da rede de atenção à saúde do SUS sejam transferidos regular e automaticamente aos Municípios.



Art. 18. Os recursos do Fundo Nacional de Saúde, destinados a despesas com as ações e serviços públicos de saúde, de custeio e capital, a serem executados pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios serão transferidos diretamente aos respectivos fundos de saúde, de forma regular e automática, dispensada a celebração de convênio ou outros instrumentos jurídicos.

Art. 22. É vedada a exigência de restrição à entrega dos recursos referidos na modalidade regular e automática prevista nesta Lei Complementar, os quais são considerados transferência obrigatória destinada ao custeio de ações e serviços públicos de saúde no âmbito do SUS, sobre a qual não se aplicam as vedações do [inciso X do art. 167 da Constituição Federal](#) e do [art. 25 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000](#). (BRASIL, 2012)

Outra informação importante e que merece destaque, está relacionada às transferências de recursos financeiros dos Estados aos seus respectivos Municípios, destinados ao custeio das ações e dos serviços públicos de saúde, que devem seguir a mesma metodologia estabelecida para a União. Vejamos a lei Complementar (com grifos):



Art. 20. As transferências dos Estados para os Municípios destinadas a financiar ações e serviços públicos de saúde serão realizadas diretamente aos Fundos Municipais de Saúde, de forma regular e automática, em conformidade com os critérios de transferência aprovados pelo respectivo Conselho de Saúde. (BRASIL, 2012)

Diante do vasto acervo de instrumentos legais publicados pelo Ministério da Saúde, de forma complementar e que versam sobre as transferências financeiras federais na área da saúde, foi publicada a [Portaria de Consolidação GM/MS 06/2017](#) que dispõe e concentra as normas sobre o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde do SUS, que dar-se-ão na forma de blocos de financiamento com o respectivo monitoramento e controle.

Os recursos que compõem os Blocos de financiamento serão transferidos, fundo a fundo, de forma regular e automática, em conta corrente específica e única para cada Bloco, mantidas em instituições financeiras oficiais federais e movimentadas conforme disposto no [Decreto 7.507/2011](#). Devem ser aplicados em ações e serviços públicos de saúde relacionados ao próprio bloco, devendo ser observados:

- a vinculação dos recursos, ao final do exercício financeiro, com a finalidade definida em cada Programa de Trabalho do Orçamento Geral da União que deu origem aos repasses realizados, até a aplicação integral dos recursos, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorreu o ingresso no fundo de saúde do Município.
- o estabelecido no Plano de Saúde e na Programação Anual do Município submetidos ao respectivo Conselho de Saúde.
- o cumprimento do objeto e dos compromissos pactuados e/ou estabelecidos em atos normativos específicos expedidos pela direção do SUS em sua respectiva esfera de competência.
- os recursos deverão ser automaticamente aplicados em fundos de aplicação financeira de curto prazo, lastreados em títulos da dívida pública federal, com

resgates automáticos, até sua completa execução na finalidade que originou a transferência, bem como **os seus rendimentos**.

Os recursos financeiros federais de transferência regular estão vinculados ao objeto que originou a sua transferência, seja política, programa, estratégia, ação ou serviços de saúde, previamente pactuado e definido em instrumento legal ou infralegal.

- a) Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde:** Esses recursos são destinados à manutenção das ações e dos serviços públicos de saúde, inclusive para financiar despesas com reparos e adaptações das unidades de saúde, conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, instituído pela [Portaria STN/SOF nº 6/2018](#). Também para a manutenção dos órgãos e estabelecimentos responsáveis pela implementação das ações e serviços públicos de saúde.

É VEDADA a utilização desses recursos financeiros para o pagamento de servidores inativos; servidores ativos e gratificação de função de cargos comissionados que não desempenhem funções relacionadas aos serviços de saúde previstos no Plano de Saúde; assessorias ou consultorias prestadas por servidores públicos pertencentes ao quadro do próprio Município ou do Estado; e obras de construções novas, bem como ampliações de imóveis já existentes, ainda que utilizados para a realização de ações e/ou serviços de saúde.

- b) Bloco de Estruturação da Rede de Serviços Públicos de Saúde:** Esses recursos são destinados para aquisição de equipamentos voltados para a realização de ações e serviços públicos de saúde; obras de construções novas ou ampliação e reformas de imóveis existentes utilizados para a realização de ações e serviços públicos de saúde.

É VEDADA a utilização desses recursos financeiros para despesas em órgãos e unidades voltados, exclusivamente, à realização de atividades administrativas.

Os recursos de transferência regular são identificados por cinco Grupos de Identificação das Transferências ou Grupos de Despesas relacionados ao nível de atenção ou à finalidade da despesa na saúde, os quais vinculam e orientam sua aplicação: atenção primária; atenção especializada; assistência farmacêutica; vigilância em saúde; e gestão do SUS.

Para exemplificar a utilização dos recursos financeiros de transferência regular, utilizaremos o **Componente de Capacitação Ponderada** do novo modelo de financiamento da Atenção Primária à Saúde (APS) – Programa Previne Brasil.

Vale ressaltar que esse recurso incorporou os orçamentos do Piso da Atenção Básica Fixo, das equipes de Saúde da Família (eSF), dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF) e dos Gerentes de UBS.

São recursos transferidos na modalidade fundo a fundo, regular, automática e obrigatória, no bloco de manutenção das ações e dos serviços públicos de saúde, destinados ao custeio da atenção primária.

Diante dessas características e vinculação, esses recursos podem ser utilizados em: pagamento de despesas de rotina das unidades básicas de saúde (água, luz, telefone, internet); aquisição de insumos e materiais utilizados nos procedimentos de APS; aquisição de insumos para as coletas de exames da APS; aquisição de EPIs para equipes de APS; pagamento de pessoal ativo das UBS; pagamento de encargos de folha do pessoal ativo da APS; pagamento de diárias e hora extra para pessoal ativo da APS; reformas e manutenções nos estabelecimentos de saúde da APS; aquisição de insumos e manutenção de equipamentos de informática; manutenção de veículos utilizados pela equipe de APS; aquisição de combustível e lubrificantes; manutenção de equipamentos e mobiliários das unidades de saúde da APS; serviços de recolhimento de resíduos de saúde produzidos pelas unidades de saúde da APS; dentre outros.

1.2 Recursos extraordinários para enfrentamento à covid-19

Com o surgimento da pandemia de covid-19 e a necessidade de destinar e transferir recursos financeiros federais para os Estados e os Municípios enfrentarem os efeitos da pandemia e adotarem as medidas de prevenção, controle, identificação, monitoramento, controle e tratamento dos casos de covid-19, o governo federal criou mais um grupo de despesas denominado “Coronavírus – Covid-19” para transferir recursos financeiros aos Entes.

As transferências dos recursos extraordinários para o enfrentamento à pandemia de covid-19 na área da Saúde ultrapassaram os R\$ 49 bilhões e foram realizadas seguindo o mesmo modelo regulamentado para o SUS, organizadas nos Blocos de financiamento – Manutenção e Estruturação, na modalidade fundo a fundo, dispensando a necessidade de convênio ou congênere, facilitando dessa forma a

destinação dos recursos financeiros para as ações de saúde.

No período da pandemia de covid-19, foram inúmeras as transferências de recursos financeiros para o desenvolvimento de ações e serviços diversificados nas áreas da atenção básica, atenção especializada e vigilância em saúde, transferidos nos blocos de manutenção das ações e dos serviços de saúde (CUSTEIO) e de estruturação da rede de atenção à saúde (INVESTIMENTO).

A vinculação dos recursos também segue o mesmo formato já estabelecido na legislação do SUS, mantendo-se diretamente relacionado ao objeto que originou a transferência financeira descrito na respectiva portaria ministerial, conforme define o [Decreto 10.579/2020](#) (com grifos).



Art. 3º (...)

§ 1º A aplicação de recursos de que trata o *caput* deverá observar a finalidade original para a qual foram destinados os recursos, sob pena de aplicação do disposto no [art. 27 da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012](#).

É importante ressaltar que a execução dos recursos financeiros federais transferidos para enfrentamento à pandemia de covid-19 no exercício 2020, ficou condicionada ao período previsto no Decreto 10.579/2020.



Art. 3º **As transferências financeiras realizadas pelo Fundo Nacional de Saúde e pelo Fundo Nacional de Assistência Social diretamente aos fundos de saúde e de assistência social estaduais, municipais e distritais, em 2020, para enfrentamento da pandemia de covid-19 poderão ser executadas pelos entes federativos até 31 de dezembro de 2021.** (BRASIL, 2020)

É importante destacar que essa limitação de prazo para utilização dos recursos financeiros para o enfrentamento à covid-19, **NÃO alcança o exercício 2021**,

possibilitando aos gestores municipais a reprogramação e a aplicação dos recursos em exercícios seguintes até sua total utilização, observando a finalidade/vinculação do recurso estabelecido no instrumento (portaria) que originou a transferência.

Para consultar os valores transferidos ao seu Município e o instrumento legal que originou a transferência, consulte o portal do Fundo Nacional de Saúde (FNS) <https://portalfns.saude.gov.br> e acesse nos “Painéis de informações do FNS” o “Painel de repasses COVID-19”, em seguida selecione no menu superior os “Repasses fundo a fundo”. O painel lhe permite acessar todas as transferências financeiras por ano, mês, número da portaria, possibilitando identificar a portaria que originou a transferência e as ações e os serviços de saúde que podem ser financiadas com os recursos financeiros.

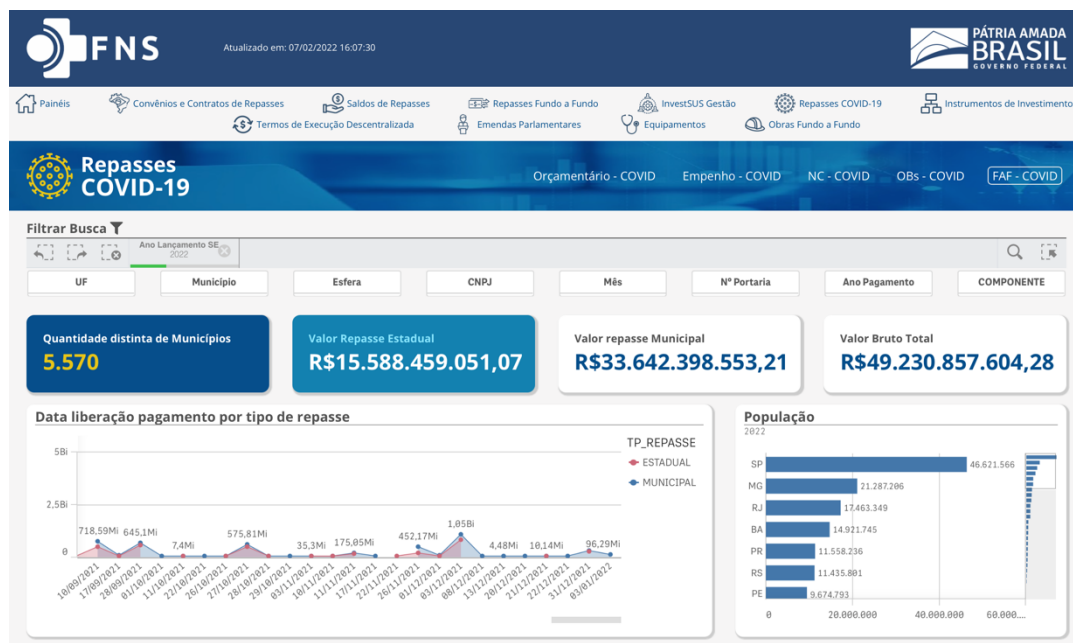


Figura 8 – Tela de acesso ao Painel de repasses covid-19

Fonte: FNS/MS. Disponível em: https://painelms.saude.gov.br/extensions/Portal_Covid/Portal_Covid.html#.

Para exemplificar essa identificação e utilização dos recursos financeiros para enfrentamento à pandemia de covid-19, vejamos o que descrevem as Portarias que destinam recursos de manutenção para os Centros Comunitários de referência para enfrentamento à covid-19 (Portaria GM/MS 1.444/2020) e para Centros de Atendimento à Covid-19 (Portaria GM/MS 1.445/2020). Vale ressaltar que os Centros Covid-19 foram credenciados em caráter excepcional para enfrentamento à pandemia, vinculados à Atenção Primária à Saúde (APS).

Os recursos financeiros federais, transferidos por meio de várias portarias com

o mesmo fim, podem ser utilizados no custeio de ações e serviços básicos de saúde voltados à prevenção, à identificação e aos cuidados dos usuários suspeitos e confirmados de covid-19 ofertados nos Centros Covid-19, observando suas tipologias, os objetivos específicos e as finalidades previstas nas respectivas portarias de instituição, e ainda, o pagamento de despesas de rotina dos Centros (água, luz, telefone, internet); aquisição de insumos e materiais utilizados nos procedimentos de saúde; aquisição de insumos para as coletas de exames da covid-19; aquisição de EPIs para equipes de APS; pagamento de pessoal ativo; pagamento de encargos de folha do pessoal ativo; pagamento de diárias e hora extra para pessoal ativo; reformas e manutenções no Centro Covid-19; aquisição de insumos e manutenção de equipamentos de informática; manutenção de veículos utilizados pela equipe de saúde do Centro Covid-19; aquisição de combustível e lubrificantes; manutenção de equipamentos e mobiliários; serviços de recolhimento de resíduos de saúde dos Centros Covid-19; dentre outros.



SAIBA MAIS

Como informações complementares sobre os Centros Covid-19, nível de atenção e utilização dos recursos federais, sugerimos assistir à Roda de Conhecimento CNM com o tema “Centros Comunitários e o Centros de Atendimento à Covid-19”. Disponível em: <https://youtu.be/UzrJ6k8DSEo>.

1.3 Emendas parlamentares

As emendas parlamentares se tornaram uma alternativa para a manutenção das despesas da área da Saúde, uma vez que essas são numerosas e exigem sempre um volume de recursos financeiros considerável.

A cada ano a regulamentação infralegal de aplicação dos recursos vai se adequando às necessidades e demandas da área da Saúde, por isso, é importante acompanhar as publicações do Ministério da Saúde e do Fundo Nacional de Saúde a respeito da aplicação dos recursos oriundos das emendas parlamentares. De acordo com o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), a média de investimentos de recursos próprios dos Municípios no ano de 2017 foi de 24,2%, bem superior ao mínimo fixado na Constituição de 1988 (15%).

Como abordado na unidade sobre o potencial de captação de recursos federais, tomando por exemplo a [Cartilha de emendas Parlamentares – Ploa 2022](#), as emendas parlamentares podem ser destinadas ao Bloco de Manutenção (CUSTEIO) e ao Bloco de Estruturação (INVESTIMENTO), contemplando:

+ Atenção Primária à Saúde:

- Incremento Temporário do Piso de Atenção Primária – PAP
 - Saúde em Família
 - Saúde Bucal – Brasil Sorridente
 - Programa Academia da Saúde
 - Práticas Integrativas e Complementares em Saúde
 - Rede Cegonha
 - Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem – Pnaish
 - Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher – Pnaism
 - Programa Nacional de Atenção à Saúde do Adolescente e Jovem
 - Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança – Pnaisc
 - Política Nacional de Saúde Integral à Saúde da Pessoa Idosa – PNSPI
 - Práticas Integrativas e Complementares em Saúde – Pics
 - Rede de Atenção Psicossocial – Raps
- + Atenção Especializada à Saúde (Média e Alta Complexidade – MAC):**
- Incremento Temporário do Teto da Média e Alta Complexidade
 - Atenção Especializada
 - Rede Cegonha
 - Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência
 - Rede de Atenção Psicossocial – Raps
 - Rede de Atenção à Pessoa das Pessoas com Doenças Crônicas – Oncologia
 - Política Nacional de Sangue e Hemoderivados
 - Rede de Urgência e Emergência
 - Transferências aos Prestadores Filantrópicos de Serviços de Saúde
- + Vigilância em Saúde:**
- Imunização e Doenças Transmissíveis
 - Zoonoses
 - Rede de Frio
 - Arboviroses
 - Doenças de Condições Crônicas e Infecções Sexualmente Transmissíveis
 - Saúde Ambiental, do Trabalhador e Vigilância das Emergências em Saúde Pública
 - Articulação Estratégica de Vigilância em Saúde
- + Ciência e Tecnologia:**
- Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde
 - Desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde
- + Saúde Indígena:**
- Promoção, Vigilância, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena
 - Saneamento Básico em Aldeias Indígenas para Prevenção de Doenças e Agravos

+ Educação em Saúde:

- Política Nacional de Educação Permanente em Saúde – Pneps
- Plano Nacional de Fortalecimento das Residências em Saúde
- Programa Nacional de Bolsas para Residências Multiprofissionais e em Área Profissional da Saúde
- Programa Nacional de Apoio à Formação de Médicos Especialistas em Áreas Estratégicas

+ Saúde Digital:

- Implantação e Funcionamento da Saúde Digital e da Telessaúde no SUS

A aplicação dos recursos de emendas parlamentares destinados à manutenção das ações e dos serviços públicos de saúde (CUSTEIO), não difere das informações já abordadas na aplicação dos recursos de transferências regulares, uma vez que esses recursos, como descritos nas suas denominações – “incremento de PAP e incremento de MAC” –, são destinados à ampliação da oferta das ações e dos serviços públicos primários e especializados em saúde.

Para melhor acompanhamento e transparência da execução dos recursos financeiros das emendas parlamentares destinados à manutenção das ações e dos serviços públicos de saúde, sugere-se a elaboração de um Plano de Aplicação dos recursos e a atualização na Programação Anual de Saúde, com a devida aprovação do Conselho Municipal de Saúde do Ente beneficiado.

Os recursos destinados ao Bloco de Estruturação (INVESTIMENTO), serão transferidos na modalidade fundo a fundo, mas necessitam de prévia aprovação dos projetos básicos. Esses recursos também são vinculados ao objeto pactuado e que gerou a transferência financeira, não podendo ser alterado o objeto.

No caso de saldos dos recursos de Estruturação, como executá-los?

No caso de saldo de recursos destinados para as obras – reformas, ampliações e construções – o prazo de execução é de até 48 meses a partir do recebimento dos recursos, e concluindo-se o objeto que originou a transferência financeira, os saldos poderão ser reprogramados e se aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde, poderão ser aplicados complementarmente na mesma unidade de saúde, de acordo com o [Título IX da Portaria de Consolidação 06/2017](#).

No caso da aquisição de equipamentos e materiais permanente

– o prazo de execução é de 24 meses a partir do recebimento dos recursos –, os saldos também poderão ser reprogramados e se aprovados pelo Conselho Municipal de Saúde, poderão ser aplicados de forma complementar para a aquisição de outros equipamentos para a mesma unidade ou para uma outra unidade de saúde, observado o Grupo de Identificação das Transferências ou Grupo de Despesas, de acordo com o [art. 659 da Portaria de Consolidação GM/MS 06/2017](#).

Em todos os casos, se os recursos transferidos forem insuficientes, a responsabilidade pela diferença será do Ente beneficiado.

Porém, com um diferencial de suma importância a ser destacado. Esses recursos, oriundos das emendas parlamentares, não podem ser utilizados para pagamento de pessoal ativo, inativo e pensionistas, nem os encargos decorrentes da folha de pagamento de pessoal.

As vedações expressas na Constituição Federal de 1988, são consideradas preciosismo da Constituinte, uma vez que as emendas parlamentares, independente de sua modalidade, são consideradas transferências voluntárias da União.



Art. 166 (com grifos)

(...)

*§ 9º **As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária** serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.*

*§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, **vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.***

Art. 166-A

(...)

*§ 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, **vedada, em qualquer***

caso, a aplicação dos recursos a que se refere o *caput* deste artigo no pagamento de:

I – despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e

II – encargos referentes ao serviço da dívida. (BRASIL, 1988)

A classificação das emendas parlamentares como transferências voluntárias da União foi abordada nos debates do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme demonstrado em nos Acórdãos TCU [287/2016](#), [355/2019](#) e [439/2021](#), e definida como entendimento de Plenário subsidiando decisões sobre processos que analisam a aplicação dos recursos financeiros em questão, em face de condicionantes para a transferência dos recursos, mesmo aqueles oriundos de orçamento impositivo, a saber:



Art. 166

(...)

§ 13. *As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo **não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.***

(...)

§ 18. *Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, **os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.***

Por fim, de acordo com o entendimento do Plenário do TCU, orienta-se que os recursos financeiros oriundos de quaisquer modalidades de emendas parlamentares, não sejam utilizados para pagamento de pessoal e encargos de folha, uma vez que eles são considerados transferências voluntárias da União, possuindo vedação constitucional expressa para esse tipo de despesa.



Art. 167. *São vedados:*

(...)

X – a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Para exemplificar a utilização dos recursos financeiros oriundos das emendas parlamentares, vejamos como pode ser utilizado o recurso destinado ao **incremento temporário de PAP** (Atenção Primária).

São recursos transferidos na modalidade fundo a fundo, regular e automática, no bloco de manutenção das ações e dos serviços públicos de saúde, destinados ao custeio da atenção primária. Diante dessas características e vinculação, esses recursos podem ser utilizados em: pagamento de despesas de rotina das unidades básicas de saúde (água, luz, telefone, internet); aquisição de insumos e materiais utilizados nos procedimentos de APS; aquisição de insumos para as coletas de exames da APS; aquisição de EPIs para equipes de APS; reformas e manutenções nos estabelecimentos de saúde da APS; aquisição de insumos e manutenção de equipamentos de informática; manutenção de veículos utilizados pela equipe de APS; aquisição de combustível e lubrificantes; manutenção de equipamentos e mobiliários das unidades de saúde da APS; serviços de recolhimento de resíduos de saúde produzidos pelas unidades de saúde da APS; dentre outros.



SAIBA MAIS

Como informações complementares sobre as emendas parlamentares e sua execução, sugerimos assistir à Roda de Conhecimento CNM com o tema **Emendas parlamentares e as funcionalidades do portal do FNS** disponível no link: <https://youtu.be/LGBhP5FgKtk>.

1.4 Terceirização de serviços

Essa é uma alternativa que tem despertado o interesse de muitos Gestores, uma vez que gera impactos positivos no limite legal de despesas com pessoal, além de facilitar o processo de manutenção dos serviços terceirizados.

A participação complementar da iniciativa privada, com destaque especial para os filantrópicos sem fins lucrativos, nas ações e nos serviços públicos de saúde, possui amparo constitucional e legal. Para tanto, se faz necessário o levantamento das necessidades de serviços de saúde, a capacidade econômica do Município e suas pactuações no âmbito da sua Região de Saúde e do seu Estado. Lembre que o SUS possui suas ações e seus serviços organizados de forma regionalizada e hierarquizada, de acordo com os níveis de complexidade da atenção à saúde.

Uma alternativa são os consórcios públicos intermunicipais e municipais que têm demonstrado bons resultados na aquisição de insumos e medicamentos e, em alguns casos, na oferta de serviços de atenção à saúde. Para essas situações, é possível o remanejamento de recursos financeiros entre os Entes consorciados, sem a necessidade de convênio ou congêneres. Vejamos o que traz a Lei Complementar 141/2012 sobre essa questão:



Art. 21. Os Estados e os Municípios que estabelecerem consórcios ou outras formas legais de cooperativismo, para a execução conjunta de ações e serviços de saúde e cumprimento da diretriz constitucional de regionalização e hierarquização da rede de serviços, poderão remanejar entre si parcelas dos recursos dos Fundos de Saúde derivadas tanto de receitas próprias como de transferências obrigatórias, que serão administradas segundo modalidade gerencial pactuada pelos entes envolvidos.

Parágrafo único. A modalidade gerencial referida no caput deverá estar em consonância com os preceitos do Direito Administrativo Público, com os princípios inscritos na [Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990](#), na [Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990](#), e na [Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005](#), e com as normas do SUS pactuadas na comissão intergestores tripartite e aprovadas pelo Conselho Nacional de Saúde. (BRASIL, 2012)

Para os casos de contratos de prestação de serviços públicos de saúde terceirizados ou mesmo os contratos referentes à manutenção das unidades e dos equipamentos de saúde, podem ser utilizados os recursos financeiros de transferência regulamentar, assim como das emendas parlamentares destinadas ao incremento temporário do PAP e do MAC, observada a conformidade com os Grupos de Trabalho ou Grupos de Despesas.

Para exemplificar a utilização dos recursos financeiros oriundos das emendas parlamentares, vejamos como pode ser utilizado o recurso destinado ao **incremento temporário de MAC** (Atenção Especializada).

São recursos transferidos na modalidade fundo a fundo, regular e automática, no bloco de manutenção das ações e dos serviços públicos de saúde, destinados ao custeio da atenção especializada em saúde. Diante dessas características e vinculação,

esses recursos podem ser utilizados em pagamento de serviços terceirizados, como: contratos de prestação de serviços de exames laboratoriais; prestação de serviços de exames de diagnóstico por imagem; internações hospitalares; serviços de transporte de usuários do SUS em tratamento especializado; serviços de recolhimento e destinação dos resíduos de saúde de estabelecimentos próprios de média e alta complexidade; prestação de serviços de hemoterapia, dentre outros.

1.5 Os órgãos de controle

O papel dos órgãos de controle e fiscalização, sem prejuízo das legislações específicas, estão contemplados na legislação sanitária e são de fundamental importância para a correta aplicação dos recursos financeiros destinados ao setor Saúde. Vejamos o que prevê a Lei Complementar 141/2012.



Art. 37. Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos prevista no [art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), o cumprimento do disposto no [art. 198 da Constituição Federal](#) e nesta Lei Complementar.

Art. 38. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, do sistema de auditoria do SUS, do órgão de controle interno e do Conselho de Saúde de cada ente da Federação, sem prejuízo do que dispõe esta Lei Complementar, fiscalizará o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que diz respeito:

- I – à elaboração e execução do **Plano de Saúde Plurianual**;*
- II – ao **cumprimento das metas para a saúde estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias**;*
- III – à **aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde**, observadas as regras previstas nesta Lei Complementar;*
- IV – às **transferências dos recursos aos Fundos de Saúde**;*
- V – à **aplicação dos recursos vinculados ao SUS**;*
- VI – à **destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos adquiridos com recursos vinculados à saúde**.*

*Art. 39. Sem prejuízo das atribuições próprias do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas de cada ente da Federação, o **Ministério da Saúde** manterá*

sistema de registro eletrônico centralizado das informações de saúde referentes aos orçamentos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluída sua execução, garantido o acesso público às informações. (BRASIL, 2012)

O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos (SIOPS), regulamentado como de alimentação obrigatória, dispõe de um módulo específico para os órgãos de controle e fiscalização.

Existe uma máxima que afirma que o Município é o Ente mais fiscalizado, porém esse processo de fiscalização e acompanhamento da execução das ações e dos serviços públicos de saúde, bem como dos recursos financeiros destinados ao financiamento do SUS, está previsto na legislação sanitária, e deve ocorrer ao longo do exercício financeiro e, não somente no seu encerramento. Vejamos o que prevê a Lei Complementar 141/2012 (com grifos).



Art. 41. Os Conselhos de Saúde, no âmbito de suas atribuições, avaliarão a cada quadrimestre o relatório consolidado do resultado da execução orçamentária e financeira no âmbito da saúde e o relatório do gestor da saúde sobre a repercussão da execução desta Lei Complementar nas condições de saúde e na qualidade dos serviços de saúde das populações respectivas e encaminhará ao Chefe do Poder Executivo do respectivo ente da Federação as indicações para que sejam adotadas as medidas corretivas necessárias.

Art. 42. Os órgãos do sistema de auditoria, controle e avaliação do SUS, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverão verificar, pelo sistema de amostragem, o cumprimento do disposto nesta Lei Complementar, além de verificar a veracidade das informações constantes do Relatório de Gestão, com ênfase na verificação presencial dos resultados alcançados no relatório de saúde, sem prejuízo do acompanhamento pelos órgãos de controle externo e pelo Ministério Público com jurisdição no território do ente da Federação. (BRASIL, 2012)

Esse processo de acompanhamento, verificação e fiscalização, periódico e continuado, auxilia na identificação prévia de inconsistências e orienta a Gestão quanto à necessidade de adequações, evitando-se prejuízos para o SUS e seus usuários, bem como futuras penalidades para a Gestão local.

O Tribunal de Contas da União (TCU), vem implementando o Programa de Apoio

à Gestão Municipal Responsável – **TCU+Cidades**. A iniciativa busca estimular a entrega de serviços públicos de qualidade por meio de uma maior aproximação com a realidade enfrentada pelos Municípios na gestão da coisa pública.



Figura 9 – Programa de apoio à gestão municipal responsável TCU+Cidades

Fonte: TCU. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/tcucidades>.

Ao atuar de forma pedagógica e orientativa junto aos Municípios, facilitando o acesso aos entendimentos e as suas publicações essenciais à Administração pública, como gestão fiscal, transferências, execução de políticas públicas e prestação de contas, o TCU contribui com a qualificação dos gestores municipais e com a prevenção de falhas que possam prejudicar o melhor uso dos recursos públicos.



SAIBA MAIS

Accesse o *link* e conheça mais sobre o Programa de Apoio à Gestão Municipal Responsável – TCU+Cidades – disponível em: <https://youtu.be/dF4m4zT33lc>.

Por fim, além do papel de fiscalização, os órgãos de controle também são importantes na orientação e capacitação dos Gestores e suas equipes técnicas quanto à correta aplicação dos recursos financeiros destinados à Saúde.

A execução dos recursos financeiros federais da saúde possui um vasto acervo de instrumentos legais e infralegais, muitas vezes tornando-a complexa. Assista à videoaula e complemente a compreensão deste conteúdo.



VÍDEO

Vídeo 2 – [Execução dos recursos financeiros federais da Saúde](#)



[Transcrição do áudio na página 713](#)

Módulo

3 Prestação de contas dos recursos federais da saúde

Unidade 1 – A prestação de contas no SUS e seus normativos



OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você será capaz de entender o processo de prestação de contas dos recursos financeiros federais destinados ao financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS).

A Gestão deve ter preocupação e cuidado com a prestação de contas dos recursos federais destinados ao financiamento do setor Saúde, independentemente de ter ampliado ou não a captação local de recursos financeiros. Existem prazos para execução e prestação de contas, por isso, é necessária atenção com essa área.

A ausência de prestação de contas pode gerar ao Ente e ao Gestor diversas complicações. Ao Ente, pode acarretar o bloqueio de todas as transferências legais e constitucionais, inclusive do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a exemplo da ausência de envio e homologação das informações do 6º bimestre ao SIOPS, inviabilizando completamente a gestão local.

A ausência de prestação de contas, também pode inviabilizar a vida política do Gestor municipal, ao torná-lo inelegível. Por isso, essa é uma área sensível e que merece atenção especial.

1.1 Estruturação e organização local

Diante do processo de ampliação da capacidade de captação de recursos financeiros federais, reforçar a equipe de monitoramento e prestação de contas dos recursos captados e executados é fundamental.

O processo de prestação de contas também deve ter a participação de todos os setores envolvidos, como os órgãos de planejamento, obras, saúde, licitações, meio ambiente, procuradoria e, principalmente, a Controladoria do Município.

A equipe de prestação de contas deve ser qualificada e conhecer as exigências dos órgãos concedentes dos recursos financeiros, além da metodologia e dos processos

de trabalho instituídos pelo Grupo de Trabalho de captação de recursos financeiros federais.

O acompanhamento e monitoramento dos processos de captação de recursos financeiros federais e sua execução, pelos membros da prestação de contas, é fundamental para evitar quaisquer pendências documentais, de tramitação e de prazos, além de promover o êxito na conclusão dos projetos e processos. Neste quesito, vale destacar que alguns órgãos concedentes exigem prestações de contas parciais, condicionadas às liberações de parcelas de recursos financeiros.

Especificamente na área da Saúde, todos os recursos federais captados devem ser adicionados ao Plano de Saúde e na Programação Anual da Saúde (PAS) e atualizadas no Sistema DigiSUS Gestor/Módulo Planejamento – DGMP, conforme previsto na [Portaria de Consolidação GM/MS 01/2017](#), promovendo a transparência e facilitando a produção do Relatório Anual de Gestão – RAG/SUS.

1.2 Relatório Anual de Gestão

Sem dúvida alguma, o Relatório Anual de Gestão (RAG/SUS) é o principal instrumento de prestação de contas da área da Saúde e é condicionante para o recebimento de transferências de recursos financeiros federais.

O RAG-SUS deve ser elaborado, finalizado e enviado ao Conselho Municipal de Saúde para análise e aprovação até o dia 30 de março do ano seguinte ao exercício findo, de acordo com a Lei Complementar nº 141/2012. Após a aprovação do Conselho Municipal, o Ente deve atualizar no SIOPS a informação sobre a data de aprovação do RAG/SUS pelo respectivo Conselho de Saúde.



Art. 36.

(...)

*§ 1o A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar a observância do disposto neste artigo mediante o **envio de Relatório de Gestão ao respectivo Conselho de Saúde, até o dia 30 de março do ano seguinte ao da execução financeira**, cabendo ao Conselho emitir parecer conclusivo sobre o cumprimento ou não das normas estatuídas nesta Lei Complementar, ao qual será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, sem prejuízo do disposto nos arts. 56 e 57 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.*

(...)

§ 3o Anualmente, os entes da Federação atualizarão o cadastro no Sistema de que trata o art. 39 desta Lei Complementar (SIOPS), com menção às exigências deste artigo, além de indicar a data de aprovação do Relatório de Gestão pelo respectivo Conselho de Saúde. (BRASIL, 20123)

A Lei Complementar nº 141/2012 oficializou a institucionalização e obrigatoriedade de alimentação do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Sem prejuízo das competências dos órgãos de controle e fiscalização, o SIOPS disponibiliza um módulo específico para os órgãos de controle.



*Art. 39. Sem prejuízo das atribuições próprias do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas de cada ente da Federação, o Ministério da Saúde manterá **sistema de registro eletrônico centralizado das informações de saúde referentes aos orçamentos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**, incluída sua execução, garantido o acesso público às informações.*

§ 1o O Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde (Siops), ou outro sistema que venha a substituí-lo, será desenvolvido com observância dos seguintes requisitos mínimos, além de outros estabelecidos pelo Ministério da Saúde mediante regulamento:

*I – **obrigatoriedade de registro e atualização permanente dos dados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios;***

(...)

*§ 2o **Atribui-se ao gestor de saúde declarante dos dados contidos no sistema especificado no caput a responsabilidade pelo registro dos dados no Siops nos prazos definidos, assim como pela fidedignidade dos dados homologados, aos quais se conferirá fé pública para todos os fins previstos nesta Lei Complementar e na legislação concernente.***

(...)

*§ 6o O descumprimento do disposto neste artigo **implicará a suspensão das transferências voluntárias entre os entes da Federação**, observadas as normas estatuídas no [art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#).*

O Sistema DigiSUS Gestor/Módulo Planejamento (DGMP) merece destaque, uma vez que é o responsável pelo planejamento anual e pela elaboração dos relatórios

de prestação de contas da execução das ações e dos serviços públicos de saúde, bem como dos recursos financeiros destinados ao SUS. O DigiSUS também é de alimentação e atualização obrigatórias, segundo a Portaria de Consolidação nº 01/2017 – DigiSUS.



Art. 436. O DGMP deve ser obrigatoriamente utilizado pelos estados, Distrito Federal e Municípios, para:

I – registro de informações e documentos relativos:

ao Plano de Saúde;

à Programação Anual de Saúde; e

às metas da Pactuação Interfederativa de Indicadores.

II – elaboração de:

Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior - RDQA; e

Relatório Anual de Gestão – RAG.

III – envio ao Conselho de Saúde respectivo:

das metas da Pactuação Interfederativa de Indicadores, para inclusão da análise e do parecer conclusivo pelo Conselho, contemplando o fluxo ascendente de que dispõem as resoluções da Comissão Intergestores Tripartite – CIT para a Pactuação Interfederativa de Indicadores;

do RDQA, para inclusão da análise pelo Conselho, nos termos do art. 41 da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012; e

do RAG, para inclusão da análise e do parecer conclusivo pelo Conselho, nos termos do § 1º do art. 36 da Lei Complementar nº 141, de 2012. (BRASIL, 2017)

Esse art. 436 é rico em informações a respeito dos processos de prestação de contas no SUS, e demonstra que o DigiSUS–DGMP, é responsável pela alimentação e pela atualização do Plano de Saúde, da PAS e das pactuações interfederativas de indicadores existentes; e pela elaboração do RDQA e do RAG/SUS.

Além disso, pelo DigiSUS a Gestão municipal envia ao respectivo Conselho de Saúde as metas da pactuação interfederativa de indicadores, o RDQA e o RAG/SUS, agilizando a tramitação e possibilitando a análise e aprovação da prestação de contas da Gestão local.

Por fim, vale ratificar que a prestação de contas deve demonstrar a execução dos recursos recebidos em conformidade com os Blocos de financiamento do SUS – Manutenção e Estruturação –, bem como a vinculação ao Programa de Trabalho ou Grupos de Despesas do OGU e o cumprimento do objeto pactuado e que originou a transferência financeira, conforme previstos no art. 3º da Portaria de Consolidação nº 06/2017.



Art. 3º Os recursos do Fundo Nacional de Saúde, destinados a despesas com ações e serviços públicos de saúde, a serem repassados na modalidade fundo a fundo aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios serão organizados e transferidos na forma dos seguintes blocos de financiamento:

(...)

§ 2º Os recursos que compõem cada Bloco de Financiamento **devem ser aplicados em ações e serviços públicos de saúde relacionados ao próprio bloco, devendo ser observados:**

I – a vinculação dos recursos, ao final do exercício financeiro, com a finalidade definida em cada Programa de Trabalho do Orçamento Geral da União que deu origem aos repasses realizados;

II – o estabelecido no Plano de Saúde e na Programação Anual do Estado, do Distrito Federal e do Município submetidos ao respectivo Conselho de Saúde; e

III – o cumprimento do objeto e dos compromissos pactuados e/ou estabelecidos em atos normativos específicos expedidos pela direção do Sistema Único de Saúde – SUS em sua respectiva esfera de competência.

(...)

Art. 1150. Para fins de transparência, registro de série histórica e monitoramento, bem como em observância ao disposto no inciso VII do caput do art. 5º do Decreto nº 3.964, de 10 de outubro de 2001, a Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde – FNS/SE/MS divulgará em seu sítio eletrônico as informações sobre os recursos federais transferidos aos Estados, ao Distrito Federal por Bloco de Financiamento, organizando-as por Grupo de Identificação das Transferências relacionados ao nível de atenção ou à finalidade da despesa na saúde, tais como:

I – Atenção primária;

II – Atenção especializada;

III – Assistência Farmacêutica;
 IV – Vigilância em Saúde; e
 V – Gestão do SUS. (BRASIL, 2017)

A figura a seguir exemplifica essa vinculação dos recursos financeiros aos grupos de despesas e blocos de financiamento do Sistema Único de Saúde, e que necessariamente devem ser demonstrados na prestação de contas ao final do exercício financeiro em execução. Vale ressaltar que, no decorrer do exercício em execução, existe a possibilidade de flexibilizar a execução financeira.

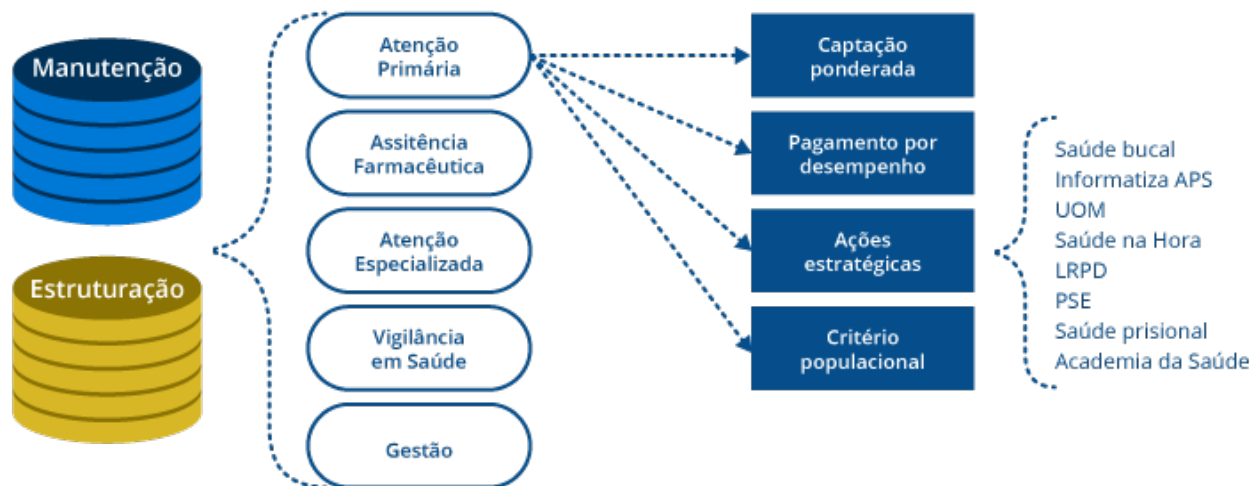


Figura 10 – Blocos de financiamento do SUS, grupos de despesas e incentivos financeiros

Fonte: elaboração própria com base na Portaria de Consolidação GM/MS 06/2017.

1.3 Relatórios Quadrimestrais

O Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior (RDQA) é um instrumento de acompanhamento periódico das metas e dos indicadores de saúde alcançados, da oferta dos serviços de saúde em termos de quantidades e qualidade, além de verificar a execução financeira. O relatório deve ser apresentado ao final de cada quadrimestre em audiência pública na respectiva Câmara de Vereadores, conforme prevê a Lei Complementar nº 141/2012 (com grifos).



*Art. 36. O gestor do SUS em cada ente da Federação elaborará **Relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior**, o qual conterá, no mínimo, as seguintes informações:*

*I – **montante e fonte dos recursos aplicados no período;***

*II – **auditorias realizadas ou em fase de execução no período e suas recomendações e determinações;***

*III – **oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada, cotejando esses dados com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação.***

(...)

*§ 5o **O gestor do SUS apresentará, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, em audiência pública na Casa Legislativa do respectivo ente da Federação, o Relatório de que trata o caput. (BRASIL, 2012)***

É importante observar o que prevê a legislação em relação ao RDQA. Ele não é objeto de aprovação pelo Conselho de Saúde local, nem pela Câmara de Vereadores. Esses órgãos devem receber e analisar as informações apresentadas, certamente com cunho fiscalizatório. As inconsistências identificadas pelo Conselho de Saúde serão encaminhadas diretamente ao Chefe do Executivo municipal, o Prefeito. Vejamos o que prevê a Lei Complementar 1414/2012 sobre essa questão (com grifos).



*Art. 41. Os Conselhos de Saúde, no âmbito de suas atribuições, avaliarão a cada quadrimestre o relatório consolidado do resultado da execução orçamentária e financeira no âmbito da saúde e o relatório do gestor da saúde sobre a **repercussão da execução desta Lei Complementar nas condições de saúde e na qualidade dos serviços de saúde das populações respectivas e encaminhará ao Chefe do Poder Executivo do respectivo ente da Federação as indicações para que sejam adotadas as medidas corretivas necessárias. (BRASIL, 2012)***

1.4. Recursos extraordinários para enfrentamento à covid-19

Com o início da pandemia de covid-19 e a necessidade de transferir recursos financeiros federais, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cofinanciamento das ações e dos serviços públicos de saúde, e das medidas de enfrentamento e controle da transmissão do novo coronavírus no território nacional, a [Lei 13.979/2020](#) orientou as medidas para enfrentamento da emergência em saúde pública que assolava o Brasil, vejamos:



Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas:

I – isolamento;

II – quarentena;

III – determinação de realização compulsória de:

a) exames médicos;

b) testes laboratoriais;

c) coleta de amostras clínicas;

d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou

e) tratamentos médicos específicos;

III-A – uso obrigatório de máscaras de proteção individual;

IV – estudo ou investigação epidemiológica;

V – exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver;

VI – restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos, de:

a) entrada e saída do País; e

b) locomoção interestadual e intermunicipal;

VII – requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e

VIII – autorização excepcional e temporária para a importação e distribuição de quaisquer materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa considerados essenciais

para auxiliar no combate à pandemia do coronavírus, desde que:

a) registrados por pelo menos 1 (uma) das seguintes autoridades sanitárias estrangeiras e autorizados à distribuição comercial em seus respectivos países:

- 1. Food and Drug Administration (FDA);*
- 2. European Medicines Agency (EMA);*
- 3. Pharmaceuticals and Medical Devices Agency (PMDA);*
- 4. National Medical Products Administration (NMPA);*

§ 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública. (BRASIL, 2020)



SAIBA MAIS

§ 2º Ficam assegurados às pessoas afetadas pelas medidas previstas neste artigo:

- I – o direito de serem informadas permanentemente sobre o seu estado de saúde e a assistência à família conforme regulamento;**
- II – o direito de receberem tratamento gratuito;**
- III – o pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas, conforme preconiza o Artigo 3 do Regulamento Sanitário Internacional, constante do [Anexo ao Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020](#).**

§ 3º Será considerado falta justificada ao serviço público ou à atividade laboral privada o período de ausência decorrente das medidas previstas neste artigo.

§ 4º As pessoas deverão sujeitar-se ao cumprimento das medidas previstas neste artigo, e o descumprimento delas acarretará responsabilização, nos termos previstos em lei.

§ 5º Ato do Ministro de Estado da Saúde:

- I – disporá sobre as condições e os prazos aplicáveis às medidas previstas nos incisos I e II do caput deste artigo; e**

§ 6º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura disporá sobre as medidas previstas no inciso VI do caput deste artigo, observado o disposto no inciso I do § 6º-B deste artigo.

§ 6º-B. As medidas previstas no inciso VI do caput deste artigo deverão ser precedidas de recomendação técnica e fundamentada: I – da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), em relação à entrada e saída do País e à locomoção interestadual; ou II – do respectivo órgão estadual de vigilância sanitária, em relação à locomoção intermunicipal.

§ 6º-C. (VETADO).

§ 6º-D. (VETADO).

§ 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas:

I – pelo Ministério da Saúde, exceto a constante do inciso VIII do caput deste artigo;

II – pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, nas hipóteses dos incisos I, II, III-A, V e VI do caput deste artigo;

§ 7º-A. A autorização de que trata o inciso VIII do caput deste artigo deverá ser concedida pela Anvisa em até 72 (setenta e duas) horas após a submissão do pedido à Agência, dispensada a autorização de qualquer outro órgão da administração pública direta ou indireta para os produtos que especifica, sendo concedida automaticamente caso esgotado o prazo sem manifestação.

§ 7º-B. O médico que prescrever ou ministrar medicamento cuja importação ou distribuição tenha sido autorizada na forma do inciso VIII do caput deste artigo deverá informar ao paciente ou ao seu representante legal que o produto ainda não tem registro na Anvisa e foi liberado por ter sido registrado por autoridade sanitária estrangeira.

§ 7º-C Os serviços públicos e atividades essenciais, cujo funcionamento deverá ser resguardado quando adotadas as medidas previstas neste artigo, incluem os relacionados ao atendimento a mulheres em situação de violência doméstica e familiar, nos termos da [Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006](#), a crianças, a adolescentes, a pessoas idosas e a pessoas com deficiência vítimas de crimes tipificados na [Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990](#) (Estatuto da Criança e do Adolescente), na [Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003](#) (Estatuto do Idoso), na [Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015](#) (Estatuto da Pessoa com Deficiência), e no [Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940](#) (Código Penal).

§ 8º Na ausência da adoção de medidas de que trata o inciso II do § 7º deste artigo, ou até sua superveniência, prevalecerão as

determinações:

I – do Ministério da Saúde em relação aos incisos I, II, III, IV, V e VII do caput deste artigo; e

II – do ato conjunto de que trata o § 6º em relação às medidas previstas no inciso VI do caput deste artigo

§ 9º A adoção das medidas previstas neste artigo deverá resguardar o abastecimento de produtos e o exercício e o funcionamento de serviços públicos e de atividades essenciais, assim definidos em decreto da respectiva autoridade federativa.

§ 10. As medidas a que se referem os incisos I, II e VI do caput, observado o disposto nos incisos I e II do § 6º-B deste artigo, quando afetarem a execução de serviços públicos e de atividades essenciais, inclusive os regulados, concedidos ou autorizados, somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que haja articulação prévia com o órgão regulador ou o poder concedente ou autorizador.

§ 11. É vedada a restrição à ação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e de atividades essenciais, definidos conforme previsto no § 9º deste artigo, e as cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população.

Essas informações são importantes para a prestação de contas dos recursos recebidos e utilizados para o enfrentamento à pandemia, uma vez que traz um elenco de ações e medidas que foram priorizadas e realizadas durante a pandemia de covid-19.

Outra informação que merece destaque é em relação às multas aplicadas pelo descumprimento das medidas adotadas, sendo dever do Ente informar em portal da transparência os valores arrecadados e utilizados.



Art. 3º-D. Os valores recolhidos das multas previstas no § 1º do art. 3º-A e no § 1º do art. 3º-B desta Lei deverão ser utilizados obrigatoriamente em ações e serviços de saúde.

Parágrafo único. Os valores recolhidos deverão ser informados em portais de transparência ou, na falta destes, em outro meio de publicidade, para fins de prestação de contas.

Em relação aos recursos financeiros transferidos pelo Ministério da Saúde para as ações e os serviços públicos de saúde, investimentos e medidas de enfrentamento e controle da covid-19 seguem, durante o exercício de 2020, identifica-se a vinculação ao cumprimento do objeto que originou a transferência financeira e a limitação de utilização dos recursos financeiros até 31 de dezembro de 2021, conforme prevê o Decreto 10.579/2020 (com grifos).



Art. 3º As transferências financeiras realizadas pelo Fundo Nacional de Saúde e pelo Fundo Nacional de Assistência Social diretamente aos fundos de saúde e de assistência social estaduais, municipais e distritais, em 2020, para enfrentamento da pandemia de covid-19 poderão ser executadas pelos entes federativos até 31 de dezembro de 2021.

§ 1º A aplicação de recursos de que trata o caput deverá observar a finalidade original para a qual foram destinados os recursos, sob pena de aplicação do disposto no art. 27 da [Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012](#). (BRASIL, 2020)

Outro detalhe fundamental para a prestação de contas dos recursos destinados para enfrentamento à pandemia de covid-19, é o espaço exclusivo disponibilizado no SIOPS para esse fim.



§ 2º Para fins de transparência e controle, os entes federativos informarão a aplicação dos recursos no quadro de informações gerenciais relacionadas à aplicação de recursos no enfrentamento da pandemia de covid-19, no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos de Saúde, conforme estabelecido em ato do Ministério da Saúde. (BRASIL, 2020)

Por fim, foi apresentado, na unidade sobre a execução dos recursos destinados às ações e aos serviços públicos de saúde de enfrentamento à pandemia, que esses recursos estão vinculados ao objeto que gerou a transferência, definido em cada instrumento legal ou infralegal (portaria) que autorizou a transferência.

Para exemplificar mais uma vez essa vinculação, será utilizada a [Portaria GM/MS 177/2022](#), que destina recursos financeiros, no montante de R\$ 105,4 milhões, para enfrentamento de demandas assistenciais geradas pela emergência de saúde pública de importância internacional causada pelo novo coronavírus.

A portaria especifica que os recursos são destinados ao **custeio de ações e serviços de saúde para o enfrentamento da Epidemia de covid-19 relativo ao procedimento "0303010223 - Tratamento de Infecção pelo Novo Coronavírus - COVID 19"**, previsto na [Portaria SAES/MS nº 245/2020](#). Desta forma, os recursos podem ser utilizados nas despesas de custeio decorrentes do tratamento clínico de pacientes em internação hospitalar confirmados com covid-19. Despesas como fornecimento de medicamentos, oxigênio, insumos, EPIs dos profissionais de saúde, manutenção de equipamentos e dos leitos hospitalares, pagamento de pessoal do estabelecimento hospitalar, plantões, hora extra, adicional de insalubridade etc., podem ser realizadas.



SAIBA MAIS

Como conteúdo adicional ao tema, recomendamos assistir ao Webinário realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) com o tema: Diálogo Público: Prestação de Contas de Transferências da União, disponível no link: <https://portal.tcu.gov.br/tcucidades/capacitacao/detalhe.htm?luml=lumis.service.link.details&lumItemId=8A81881E7D2492B4017D34128E635753>.

A prestação de contas é o espelho da sua gestão. Assista à videoaula e complemente a compreensão sobre esse processo.



VÍDEO

Vídeo 3 – [Prestação de contas dos recursos federais da saúde](#)



[Transcrição do áudio na página 715](#)

Módulo

4 A Inserção das Ações de Assistência Social no Orçamento Público

Apresentação do módulo

A captação de recursos (financeiros, humanos e materiais) é um processo inovador e complexo, que permite ao ente municipal o investimento financeiro que proporcione a continuidade da oferta da política de Assistência Social e materializa sua priorização no contexto das políticas públicas.

A captação de recursos constitui-se como um ponto de importância estratégica para a consolidação e qualificação das ofertas de atividades, ações, serviços, programas e projetos destinados aos usuários e às famílias, por ser um instrumento que contribui para sustentabilidade de suas ações na política de Assistência Social.

Neste primeiro módulo, serão abordados a Inserção das Ações de Assistência Social no Orçamento Público, os Equipamentos Públicos e a Captação de Recursos para Política Pública de Assistência Social.

Vamos conhecer esse processo.

Unidade 1 – Equipamentos Públicos e a Captação de Recursos para Política Pública de Assistência Social



OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

Ao final da unidade, você será capaz de conhecer a inserção da política de Assistência Social no orçamento público e os equipamentos públicos que podem ser beneficiados com captação de recursos para política Pública de Assistência Social.

A implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um marco importante na regulamentação da Política de Assistência Social e fundamental para o seu reconhecimento como política pública de proteção social.

A Política de Assistência Social é resultado de um amplo processo de construção sócio-histórica. Portanto, o SUAS estabelece a gestão descentralizada, na superação da centralização, e ações descontínuas e fragilizadas que marcaram a política de Assistência Social brasileira. Tendo na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de 1993, a concretização da política de Assistência Social com o seu reconhecimento na Constituição Federal de 1988, com o componente da Seguridade Social.

Então vamos refletir uma situação com a qual você pode se deparar: o caso da população em situação de extrema pobreza, que não possui renda fixa, o chefe da família vive de fazer trabalhos temporários, que mensalmente vai ao CRAS, em busca de cesta básica, pois não possuem alimentação suficiente, estando em situação de vulnerabilidade social. É necessário entender que os beneficiários da política de Assistência Social, além da insuficiência de renda, incluem os indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social (pela idade, deficiências ou outras condições), situação de violação de direitos (por violência, abandono, trabalho infantil, entre outros), necessitam da oferta de determinados serviços públicos.

Essa situação nos leva à reflexão sobre o papel da gestão pública municipal no enfrentamento do caso exposto, como o município pode arrecadar recursos que venham a contribuir para oferta de ações, serviços e programas aos usuários dos serviços? Como o município pode desenvolver ações que garantam a continuidade dos serviços ofertados por nível de proteção social?

As políticas sociais no Brasil, em seu conjunto, enfrentam questões importantes que afetam diretamente sua implementação, dependendo de cada caso, configuram perspectivas não menos desafiadoras. Podemos considerar que políticas sociais só existem em sociedades que ao mesmo tempo que reconhecem as desigualdades fruto do seu modelo de desenvolvimento, são desenvolvidas por governos comprometidos com a superação da desigualdade social.

O debate do financiamento é geral às políticas de seguridade social. No que diz respeito à Assistência Social, a questão do financiamento é importante, pois, como se sabe, essa política é garantida a todos os cidadãos do Estado brasileiro que estejam ou venham a estar em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade social, em que vivenciam muitos brasileiros. Sposati (2009, p. 18) acrescenta que “O gestor público desloca sua preocupação e a ação do processo de ajuda às entidades sociais e se responsabiliza diretamente por criar soluções e respostas às necessidades de proteção social da população”.

Sobre isso, concordamos com Salvador (2012, p. 8) quando afirma que o Orçamento Público não é simplesmente uma peça técnica, mas um campo de luta política com as distintas forças sociais que buscam seus interesses. É muito importante para compreender as tendências das políticas sociais, visto que as prioridades orçamentárias refletem “a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários”.

Nesse sentido, o grande desafio tem sido romper com as práticas assistencialistas e a insuficiência de recursos nessa área, o que acaba comprometendo a eficiência, a eficácia e a efetividade dos programas.


A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de 1993, define princípios, objetivos para a gestão político-administrativa, controle social e financiamento da assistência social. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) propõe a implantação de uma nova gestão da política pública de assistência social, através dos eixos: gestão, financiamento e controle social.

LOAS
Artigo 30-C

"A utilização dos recursos federais descentralizados para os fundos de assistência social dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal será declarada pelos entes recebedores ao ente transferidor, anualmente, mediante relatório de gestão submetido à apreciação do respectivo Conselho de Assistência Social, que comprove a execução das ações na forma de regulamento."

(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

Conheça mais sobre a
Lei Orgânica da Assistência Social



A **Lei Orgânica da Assistência Social**, publicada em 1993, trata da organização da política pública da Assistência Social.

Figura 11 – LOAS 30 no site Blog SUAS

Fonte: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/lei-organica-da-assistencia-social>.

O financiamento da política de assistência social, ou seja, o orçamento público, se desenvolve por instrumentos plurianuais e anuais, que são: Plano Municipal de Assistência Social (MAS); o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e a Lei Orçamentária Anual (LOA).



SAIBA MAIS

O financiamento da política de Assistência Social é de responsabilidade compartilhada pelos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), conforme estabelece a Constituição Federal e a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei 8.742/93), denominada “Cofinanciamento”.

Conforme a Constituição Federal, Art. 204 – As ações governamentais na área de assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no Art. 195, além de outras fontes (...).

Tendo a política de Assistência Social inserida constitucionalmente no tripé da Seguridade Social, o seu financiamento se dá com:

- A participação de toda a sociedade;
- De forma direta e indireta;
- Nos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- Mediante contribuições sociais (do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; a receita ou o faturamento; o lucro);
- Do trabalhador e dos demais segurados da Previdência Social;
- Sobre a receita de concursos de prognósticos;
- Do importador de bens ou serviços do exterior ou de quem a lei a ele equiparar.

1.1 Equipamentos Públicos e a Captação de Recursos para Política Pública de Assistência Social

No sistema brasileiro de proteção social, na política de Assistência Social é necessário o debate em termos de cobertura dos recursos financeiros para sua implantação. É importante a compreensão que o orçamento da política de Assistência Social, assim como das demais políticas sociais, não podem ser compreendidos sem referência à estruturação da carga tributária e de seu significado no âmbito da política macroeconômica.



SAIBA MAIS

Leia a [Portaria nº 2.601, de 6 de Novembro de 2018](#), que dispõe sobre a utilização de recursos transferidos fundo a fundo pelo Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, hoje Ministério da Cidade, para o incremento temporário e a estruturação da rede no âmbito do SUAS.

Proteção Social

“A proteção social pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais” (JACCOUD, 2009, p. 58).

Dessa forma, a captação de recursos para assistência é destinada a construir, reformar, ampliar, adquirir equipamentos e materiais permanentes, veículos e o custeio das atividades para assistência social.

A elaboração das emendas refere-se à classificação do gasto por Grupo de Natureza de Despesa (GND). Na política pública de Assistência Social a alocação de recursos classificados em função dos GNDs mais utilizados para emendamento.

+ **GND 3 – Outras Despesas Correntes (Custeio):**

- a) Materiais de consumo, os quais, em razão do seu uso, normalmente perdem sua identidade física mesmo quando incorporados ao bem e/ou têm sua utilização limitada a dois anos, tais como gêneros alimentícios, utensílios, vestuário, materiais pedagógicos, materiais de expediente, combustível etc.

- b) Pagamento de serviços de terceiros.
- c) Adaptação: quando a obra se limitar à execução de serviços dentro do perímetro do prédio construído, com o intuito de adequar o espaço existente ao desenvolvimento de novas propostas de uso, considerando as necessidades verificadas.
- d) Reforma: quando a obra se limitar à execução de serviços dentro do perímetro do prédio construído, tais como: pintura, revisão de instalações elétricas e hidráulicas, reposição de pisos, telhados e esquadrias, bem como modificações internas de alvenaria.

+ GND 4 – Investimentos:

- a) Construção, ampliação e conclusão;
- b) Aquisição e instalação de equipamentos e obras de adequação física necessárias à instalação dos referidos equipamentos;
- c) Aquisição de material permanente. (A Lei nº 4.320/1964 classifica como material permanente aquele com duração superior a 2 anos.)

As Unidades que ofertam ações da política de Assistência Social podem ser:

Secretaria Municipal de Assistência Social, Secretaria Estadual de Assistência Social, entes públicos e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), que oferta serviços, programas, projetos socioassistencial e integram a rede não governamental da política de Assistência Social.

Na política de Assistência Social o financiamento a partir de 2005, passa a se organizar em Pisos de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de média e alta complexidade. Na proteção social básica os serviços contemplados pelo financiamento são: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

Na Proteção Social Especial de média complexidade os recursos financiamos seguintes serviços socioassistenciais: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), Serviço Especializado em Abordagem Social, Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

Na Proteção Social Especial de Alta complexidade: Serviço de Acolhimento em

Família Acolhedora, Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências e o Serviço de Acolhimento Institucional, nas modalidades Abrigo Institucional, Casa Lar, Casa de Passagem, República e Residência Inclusiva.



SAIBA MAIS

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais aprovada pela Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 109, de 11 de novembro de 2009, normatiza a padronização em todo o território nacional dos serviços de proteção social da política de Assistência Social.

1.2 A Gestão da Política de Assistência Social e os Principais Sistemas de Informações

A efetivação da Política de Assistência Social e a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), nos níveis dos três entes da federação (União, Estado e Município) passa pela adoção de sistema de informação, que favorece o monitoramento e a avaliação acerca da execução das ações, dos serviços, programas e projetos versados pela política, de maneira a garantir a eficiência e eficácia das ações previstas (BRASIL, 2004).

A estruturação das informações é desenvolvida por meio da elaboração dos instrumentos de planejamento e da utilização das ferramentas tecnológicas (sistemas). Essa estruturação possibilita o acompanhamento do alcance das metas estabelecidas, no reordenamento e à qualificação da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

É importante a rotina sistematizada por meio de registros que possibilitam o conhecimento permanente da execução da política de forma segura, transparente e acessível. A materialidade e a execução do SUAS a partir da identificação das vulnerabilidades, e do retrato do território, proporciona pensar ações a partir dele.

Portanto, algumas ações são fundamentais na gestão da política de Assistência Social, e constitui-se em condição para recebimento de recursos públicos, como: **Plano Municipal de Assistência Social**, regulado na Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993), no seu Art. 30, em conjunto com a existência de **Conselho e Fundo de Assistência Social**.



SAIBA MAIS

Art. 6º As transferências na modalidade fundo a fundo oriundas de programação orçamentária própria e de emendas parlamentares estão condicionadas à compatibilidade com a Política Nacional de Assistência Social e, no que se aplicar, com os demais normativos atinentes à programação orçamentária de execução obrigatória. ([Portaria MC nº 580, de 31 de dezembro de 2020](#))

As condições para que os municípios passem a integrar o SUAS são: comprovar o funcionamento do Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social, como alocar recursos próprios no fundo de Assistência Social.

Plano de Assistência Social

O planejamento das ações da política de Assistência Social começa pelo mapeamento das necessidades locais, que são detalhadas no Plano Municipal de Assistência Social. Portanto, de acordo com a Norma Operacional Básica (NOB-SUAS) de 2012 (Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012), o Plano de Assistência Social é um instrumento de gestão que direciona, organiza, regula a execução da Política de Assistência Social na perspectiva do SUAS, contemplando as prioridades a serem desenvolvidas por meio dos serviços, programas, projetos e benefícios.

A NOB/ 2012 reitera a necessidade desse Plano, já disposta na NOB/2005, como “[...] um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS” (BRASIL, 2005, p. 40).

Definida no Artigo 30 da LOAS, o Plano de Assistência Social tem por objetivo registrar as prioridades a serem desenvolvidas no município, na Proteção Social Básica e Especial, no aprimoramento da Gestão e da Rede Socioassistencial, e elaboração de responsabilidade do órgão gestor da política que o submete à aprovação do conselho de assistência social.

Os Planos Municipais de Assistência Social decorrem da necessidade de incorporação pela política pública de assistência social de práticas planejadas que sejam baseadas em diagnósticos e estudos da realidade de cada município. O Planos de Assistência Social devem ser elaborados a cada quatro (04) anos, e de acordo com a elaboração do Plano Plurianual.

O PMAS tem sua estrutura determinada pela NOB-SUAS, 2012 devendo conter os seguintes elementos:

I – diagnóstico socioterritorial;

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



SAIBA MAIS

Para informações sobre como elaborar o PMAS, consulte o documento “Passo a passo para elaboração dos Planos Municipais de Assistência Social”. Disponível em: <https://blog.social.mg.gov.br/books/passo-a-passo-para-elaboracao-dos-planos-municipais-de-assistencia-social>.

Além disso, devem observar:

- I – Deliberações das conferências de assistência social para a União, Estado, Distrito Federal e os municípios;
- II – Metas nacionais pactuadas, que expressam o compromisso para o aprimoramento do SUAS para União, Estado, Distrito Federal e os municípios;
- III – Metas estaduais pactuadas, que expressam o compromisso para o aprimoramento do SUAS para Estados, Distrito Federal e os municípios;
- IV – Ações articuladas e intersetoriais;
- V – Ações de apoio técnico e financeiro à gestão descentralizada do SUAS.

Dentre os itens que compõem a estrutura do Plano de Assistência Social, a NOB-SUAS destaca a realização do diagnóstico socioterritorial, o qual tem como finalidade

o conhecimento da realidade a partir da leitura dos territórios, microterritórios ou outros recortes socioterritoriais que possibilitem identificar as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais que os caracterizam, reconhecendo as suas demandas e potencialidades.

A NOB-SUAS (2012) com a Resolução nº 33, do Conselho Nacional de Assistência Social ressalta em seu contexto nos artigos 20 e 21, a importância do diagnóstico socioterritorial, com principais características:



Art. 20. A realização de diagnóstico socioterritorial, a cada quadriênio, compõe a elaboração dos Planos de Assistência Social em cada esfera de governo.

Parágrafo único. O diagnóstico tem por base o conhecimento da realidade a partir da leitura dos territórios, microterritórios ou outros recortes socioterritoriais que possibilitem identificar as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais que os caracterizam, reconhecendo as suas demandas e potencialidades.

Art. 21. A realização de diagnóstico socioterritorial requer:

I – processo contínuo de investigação das situações de risco e vulnerabilidade social presentes nos territórios, acompanhado da interpretação e análise da realidade socioterritorial e das demandas sociais que estão em constante mutação, estabelecendo relações e avaliações de resultados e de impacto das ações planejadas; (NOB-SUAS, 2012, p. 11). (BRASIL, 2012)

Segundo a NOB-SUAS (BRASIL, 2005), o diagnóstico socioterritorial é uma ferramenta que pode contribuir para o processo de aprimoramento do SUAS, e pode subsidiar a gestão e a operacionalização da política, ao desvelar as particularidades de populações e territórios, tornando a própria política mais condizente com a realidade dos usuários da política de Assistência Social, do território em que a política é operacionalizada.

O Diagnóstico contribuirá com a função da vigilância socioassistencial, à qual compete orientar e avaliar a oferta de serviços, projetos e programas de acordo com as necessidades de seus usuários por meio da produção, sistematização e análise de informações territorializadas sobre as situações de violação de direitos e vulnerabilidade, bem como, de informações relativas ao tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede Socioassistencial (NOB-SUAS, 2012).

Entre os vários atores (representantes) que compõem a elaboração do Plano de Assistência Social podem ser: da câmara municipal; conselhos; rede socioassistencial; trabalhadores da política de assistência social; usuários; dentre outros.

São documentos essenciais, para o planejamento do Plano Municipal de Assistência Social:

- Lei 8.742/1993 – Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS);
- Política Nacional de Assistência Social (PNAS);
- Norma Operacional Básica (NOB-SUAS);
- Resolução CNAS 182/1999 (Planos de Assistência Social);
- Resolução CNAS 109/2009 (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais);
- Resolução CNAS 7/2016 (II Plano Decenal da Assistência Social – 2016/2026).

Portaria MDS nº 113/2015 – regras de planejamento, execução e prestação de contas. Blocos de financiamento: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial, Gestão do SUAS e Gestão do Bolsa Família e do Cadastro Único.



SAIBA MAIS

A Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências.

Fundo de Assistência Social

Dentro do SUAS, a unidade gestora do financiamento são os Fundos de Assistência Social. Regulamentado pelo Decreto 7.788 de 15 de agosto de 2012, com o objetivo de “proporcionar recursos para cofinanciar gestão, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social”. Sendo assim, o pagamento desses benefícios se dá de forma direta para o beneficiário.

É necessária a compreensão de que o financiamento da política de Assistência ocorre de forma tripartite, em que o governo federal é um apoio, e a execução da política deve ser operacionalizada com recursos próprios, fundo a fundo, tanto do Estado como dos municípios.

Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012: Repassa para os Fundos de Assistência Social os recursos para execução dos serviços socioassistenciais, programas e para o apoio e aprimoramento da gestão do Cadastro Único, além do Sistema Único de Assistência Social (IGD-SUAS), transferidos na modalidade fundo a fundo.

Integra a estrutura organizacional da Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências/SGFT do Ministério da Cidadania, desde 2019.

O Fundo de Assistência Social é o órgão responsável pela coordenação da política pública de Assistência Social na esfera de governo. Já ao conselho cabe a orientação, o controle e a fiscalização desse gerenciamento. Dessa forma, os fundos possibilitam a gestão transparente e racional de recursos da política pública de Assistência Social.

A criação e o funcionamento do Fundo Municipal de Assistência Social foi uma obrigatoriedade trazida pelo SUAS para o recebimento dos recursos federais e estaduais. Isso possibilitou a transferência dos recursos, superando as situações burocráticas que ocorriam anteriormente.

Os passos para o recebimento dos recursos alocados no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) são:

1º Passo

É realizado o lançamento da previsão financeira do repasse do cofinanciamento federal pela Secretaria Nacional de Assistência Social após partilha dos recursos federais pactuada pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT).

2º Passo

O FNAS, com a confirmação do recebimento do Plano de Ação, em consonância com o Plano de Assistência Social, realiza a transferência dos recursos através da modalidade fundo a fundo, diretamente aos Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Assistência Social.

3º Passo

São abertas contas-correntes pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) em nome da Prefeitura Municipal direcionada ao FMAS, e deve corresponder a cada Piso de Proteção Social.



Figura 12 – Tela dos Passos para Recebimentos dos Recursos Alocados no FNAS (Boas Vindas Rede SUAS)

Fonte: Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/boas-vindas>.

SAIBA MAIS

Para mais informações sobre o funcionamento do Fundo de Assistência Social e demais normativo orçamentária no SUAS, acesse <http://blog.mds.gov.br/redesuas/FNAS>.

Conselho

O conselho, conforme a NOB-SUAS, são instâncias de deliberação e controle social na política pública de Assistência Social. Os Conselhos Municipais de Assistência Social são importantes na fiscalização dos Fundos da política de Assistência Social.

O Controle Social na política de Assistência Social evidencia-se como algo inquestionável, conforme as normativas da referida Política Pública. Para Raichelis (2000), no caso da Assistência Social, há uma particularidade a mais no que tange ao Controle Social através dos Conselhos: é que devem estar no centro deles, aqueles que, historicamente, são considerados pedintes, cidadãos exauridos de seus direitos sociais, e beneficiários das obras de caridade, da filantropia e benemerência. Como traços da história de consolidação desta Política Pública de direito reconhece-se, então, um ator social que carrega os traços cruéis da exclusão e que toma voz no

cenário político de decisão na relação com o Estado.

O Controle Social abrange a elaboração e execução orçamentária dos recursos arrecadados, a fiscalização e a prestação de contas de sua utilização, sob a ótica não apenas da legalidade ou regularidade formal dos atos, mas, também, da legitimidade, economicidade, oportunidade e adequação ao propósito de assegurar o alcance do bem comum e do interesse público (Tribunal de Contas da União, 2007).

Segundo Boschetti (2001, p. 33), o exercício do controle social depende do restabelecimento de relações descentralizadas entre as esferas governamentais, onde o exercício do poder local seja uma realidade e se efetive por meio dos diversos canais e mecanismos criados pela CF com tal fim.



SAIBA MAIS

CF, Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Vigilância Socioassistencial

Como você pode ter acesso aos dados e estudos da política de Assistência Social no território municipal produzidos pela gestão?

Um dos primeiros passos necessários é que a gestão verifique os sistemas e como os dados estão sendo registrados, de que forma estão sendo tratados e quais relatórios são gerados.

A Vigilância Socioassistencial é uma das funções da política de Assistência Social e, como tal, suas atribuições estão dispostas na NOB-SUAS 2012. São elas: sistematizar, produzir e disseminar informações territorializadas sobre situações de desproteção, vulnerabilidade e risco social, danos a pessoas, bem como sobre a aplicação de padrões quanti-qualitativos nos serviços socioassistenciais. Mas a decodificação dessa função, apresentada pelos dispositivos nacionais operados pela gestão federal, vem privilegiando sobretudo elementos relativos à renda das famílias, e não o conjunto das seguranças sociais da política de assistência social (PIRES, 2018, p. 70).

A Vigilância Socioassistencial, por vez, ao ser implantada nos municípios e nos estados, deve ampliar as condições dos gestores e/ou técnicos, trabalhadores do SUAS, na perspectiva de garantir às Proteções Social Básica e Especial a elaboração de planos e diagnósticos, bem como as diferentes propostas que as peculiaridades territoriais apresentarem (MARTINELLI; SILVA; SANTOS, 2015, p. 110).

A Vigilância Socioassistencial está sob o comando da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). A operação ocorre por intermédio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério da Cidadania, que possibilita o controle dos sistemas de registro das ações desenvolvidas no SUAS.



SAIBA MAIS

A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) é a unidade técnico-administrativa do Ministério da Cidadania (MC) responsável pelas ações de gestão da informação, monitoramento, avaliação e capacitação/formação das políticas e dos programas do Ministério.

Sistema de Informação da Rede SUAS

É importante na gestão da política de Assistência Social conhecer o sistema de informação da rede SUAS.

Segundo o Ministério da Cidadania, a função do Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social (Rede SUAS) é suprir as necessidades de comunicação no âmbito do SUAS e de acesso a dados sobre a implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

A Rede SUAS como instrumento de gestão, facilita e organiza a produção, o armazenamento, o processamento e a disseminação dos dados produzidos da política de Assistência Social. Dessa forma, a Rede SUAS é fundamental no financiamento e controle social do SUAS, pois garante transparência à gestão da informação.

A Rede SUAS é composta de ferramentas que registra e divulga dados quanto aos recursos repassados; as informações sobre programas, serviços e benefícios socioassistenciais; gerenciamento de convênios; suporte à gestão orçamentária; entre outras ações relacionadas à gestão da informação do SUAS (BRASIL, 2007).

É importante que a gestão do SUAS fique atenta em:

- Atualizar os dados dos subsistemas da Rede Suas (Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social);
- Manter atualizado o Cadastro Único;
- Preencher o Plano de Ação Municipal no sistema SuasWeb na data prevista;
- Alocar recursos financeiros próprios no Fundo Municipal de Assistência Social;
- Alimentar e manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da Rede Suas;
- Inserir e manter atualizado no Cadastro Único;
- Preencher o Plano de Ação no sistema SuasWeb e apresentar o relatório de gestão como forma de prestação de contas;
- Apresentar plano de inserção e acompanhamento dos beneficiários do BPC, com as ações, prazos e metas;
- Manter ativos os conselhos (Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar);
- Participar da gestão do BPC.

Principais Sistema da Rede SUAS

Estes são os principais sistemas da Rede SUAS:

+ **SUASWEB**

SUASWEB (Plano de Ação e Demonstrativo Sintético de Execução Físico-Financeira): O Demonstrativo é o instrumento eletrônico para o registro de suas prestações de contas e submetido à manifestação dos Conselhos de Assistência Social competente quanto ao cumprimento da finalidade dos recursos.

+ **CADSUAS**

CADSUAS (Cadastro Nacional do SUAS): instituído pela Portaria nº 430, de 3 de dezembro de 2008, onde são registradas todas as informações cadastrais de prefeituras, unidades gestoras, fundos, conselhos municipais e a rede socioassistencial e trabalhadores do SUAS.

+ **SIGTV**

SIGTV (Sistema de Gestão de Transferências Voluntárias): é um sistema de gestão de emendas de custeio (incremento temporário) ou investimentos (aquisição de bens), de Emendas Parlamentares. É gerida pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), para transferência voluntária no SUAS, na modalidade fundo a fundo.

+ **Plataforma + Brasil**

Sistema que opera transferências de recursos da união, na política de Assistência Social tramitam as emendas para investimentos.

+ **SAA**

SAA (Sistema de Autenticação e Autorização): sistema responsável pela gestão do acesso a Rede Suas. Portaria nº 15, de 17 de dezembro de 2010.

+ **CNEAS**

CNEAS (Cadastro Nacional das Entidades de Assistência Social): O Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS) é um instrumento que oferece aos órgãos gestores da política de assistência social informações sobre as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) em seus territórios.

+ **Censo SUAS**

Regulamentado pelo Decreto 7.334/210. Realizado anualmente, um dos principais instrumento para o planejamento e monitoramento da Assistência Social.

+ **SAGI**

SAGI (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação): Conforme o Decreto nº 10.357, de 20 de maio de 2020, tem por função a elaboração de avaliações e estudos qualificado que apoiam a gestão no aperfeiçoamento das políticas públicas.

Prestação de Contas

A Prestação de Contas dos recursos da política de Assistência Social deve ser apresentada ao Ministério anualmente, com parecer do Conselho de Assistência Social (Portaria nº 166, de 24 de dezembro de 2020).

SAIBA MAIS

[Portaria nº 113, de 10 de dezembro de 2015.](#) Regulamenta o cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e a transferência de recursos na modalidade fundo e dá outras providências.

O sistema para prestação de conta é o SUASWEB – Sistema Nacional de Informação do SUAS (Rede SUAS).

O acesso ao SUASWEB é restrito ao Plano de Ação e ao Demonstrativo Sintético Anual de Execução Física e Financeira.



MINISTÉRIO DA
CIDADANIA

Sistema de Autenticação e Autorização **SAA** Fale Conosco

SAA - Sistema de Autenticação e Autorização

Usuário [Ajustar à Página](#)

Senha

Acessar

[Esqueci minha senha](#)

© 2014 - Ministério da Cidadania - 7.8.2

Figura 13 – Tela do Sistema de Autenticação e Autorização (SAA)

Fonte: Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/suasweb>.

VÍDEO

Vídeo 4 – **[Fonte de recursos para Política de Assistência Social](#)**



[Transcrição do áudio na página 717](#)

Módulo

5 Captação de Recursos e Transferências Voluntárias

Apresentação do módulo

No presente contexto de gestão das políticas públicas e da proteção social na realidade brasileira, é desafiador potencializar os municípios na captação de recursos financeiros tanto federais como de outras fontes na política pública de Assistência Social. É um desafio que vem despertando interesses de gestores(a), e equipes técnicas, secretários(a) e demais trabalhadores do SUAS, em vista da possibilidade de maiores investimentos para os municípios, o que reflete na qualidade dos serviços e das ações direcionadas à população usuária da política de Assistência Social.

Unidade 1 – Principais normativos para Captação de Recursos



OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você será capaz de conhecer os principais normativos para Captação de Recursos, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Transferência Voluntária.

É importante que as equipes do SUAS estejam estruturadas e numa relação em rede com o setor de convênios e o gabinete do prefeito, a fim de estarem atentos às atividades que envolvem captação de recursos.

Segundo BURATO (2020), é importante a gestão seguir alguns processos para arrecadação de recursos, que podem ser direcionados à equipe que atua na política de Assistência Social:

- a) Identificar e planejar as demandas por obras, aquisição de equipamentos e serviços para entregas à população.

- b) Mapear as fontes de recursos federais de Transferências Voluntárias da União, do governo do Estado, organismos internacionais e da iniciativa privada para a ampliação dos investimentos.
- c) Entender os instrumentos legais e obrigatórios.
- d) Elaborar plano de captação de recursos a partir das atividades anteriores.

Lembre: Na política de Assistência Social é importante que a equipe conheça as fontes de captação de recursos. É importante o conhecimento e acompanhamento dos instrumentos legais e obrigatórios para a administração pública, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual Municipal (LOA).

Este pode ser seu caso: os recursos financeiros repassados aos pequenos municípios, não são suficientes para atender a todas as demandas do ente municipal.

Portanto, aos administradores municipais cabe buscar recursos, por meio das chamadas transferências voluntárias, que são os convênios administrativos (denominados contrato de repasse, termo de parceria, ...), a fim de aumentar a receita municipal, e realizar obras, serviços e aquisições que não cabem no orçamento municipal.

É importante que os municípios arrecadem as suas receitas próprias, de forma a cumprir a obrigação constitucional, da lei de responsabilidade fiscal.

1.1 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000, de 4 de maio de 2000) formaliza as transferências voluntárias (convênios) para os municípios. Demonstra a possibilidade de, mesmo não atendendo as exigências da lei, o município ser capaz de celebrar convênios administrativos.

Com amparo na própria LRF, o município pode celebrar convênio essencialmente nas áreas de educação, saúde e assistência social, conforme § 3º, do art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000.



SAIBA MAIS

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) estabelece, em regime nacional, parâmetros a serem

seguidos relativos ao gasto público de cada ente federativo (estados e municípios) brasileiro. Possibilita a transparência em relação aos gastos públicos, indicando os parâmetros para uma administração eficiente.

Atenção: A gestão eficaz das Receitas Próprias com base nos preceitos constitucionais e na otimização da arrecadação, evitando penalidades aos administradores, será eficiente com o aumento da receita própria, e a diminuição da dependência das transferências correntes.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é importante para a gestão pública financeira da União, estados e municípios.

Entre os vários objetivos findados podemos destacar:

- Garantir fontes de receita para cobrir gastos excedentes àqueles vinculados no orçamento para o período da gestão pública;
- Gerir adequadamente os recursos para as esferas de competência, respeitando a legislação;
- Garantir a transparência nos gastos públicos;
- Evitar o endividamento dos entes públicos, o acúmulo de dívidas e o comprometimento do orçamento do futuro gestor pelo anterior;
- Possibilitar a punição de administradores referente a qualquer ato ilícito em relação às contas públicas.
- Princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000, de 4 de maio de 2.000);
- Limites para gastos pessoais;
- Limites para o endividamento público;
- Definição de metas fiscais anuais;
- Mecanismos de compensação para despesas permanentes;
- Mecanismos de controle financeiro em anos de eleição.



SAIBA MAIS

Nos termos do artigo 145 da nossa Constituição Federal e do artigo 5º do CNT, tributos são:

a) Impostos.

b) Taxas, cobradas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição.

c) Contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

As contribuições parafiscais ou especiais integram o sistema tributário nacional, já que a nossa Constituição Federal (CF) ressalva quanto à exigibilidade da contribuição sindical (art. 80, inciso IV, CF), das contribuições previdenciárias (artigo 201 CF), sociais (artigo 149 CF), para a seguridade social (artigo 195 CF) e para o PIS — Programa de Integração Social e PASEP — Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (artigo 239 CF).

Como contribuições especiais temos ainda as exigidas a favor da OAB, CREA, CRC, CRM e outros órgãos reguladores do exercício de atividades profissionais.

Os empréstimos compulsórios são regulados como tributos, conforme artigo 148 da Constituição Federal o qual se insere no Capítulo I – Do Sistema Tributário Nacional.

(Por tributo, entende-se toda prestação pecuniária compulsória em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada – art. 3º da Lei 5.172/1966 do Código Tributário Nacional – CNT).

1.2 Transferências Voluntárias

A Transferência Voluntária consiste em recursos financeiros repassados a outro ente da Federação, em decorrência da celebração de convênios ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum.

Segundo o art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, “entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos

correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”.

As transferências voluntárias são importantes, principalmente para os municípios que não possuem receita própria suficiente para atender suas demandas (Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), taxa de coleta de lixo, taxa de água, taxa de iluminação pública e taxa de melhorias.



SAIBA MAIS

Portaria MC nº 580, de 31 de dezembro de 2020 – transferências de recursos na modalidade fundo a fundo, oriundos de emenda parlamentar, de programação orçamentária própria e outros que vierem a ser indicados no âmbito do SUAS.

A Portaria MC nº 580, de 31 de dezembro de 2020 – regula as transferências de recursos na modalidade fundo a fundo, define a utilização dos recursos do cofinanciamento federal dos serviços, programas e projetos para aquisição de equipamentos e materiais permanentes.

O que pode ser Repasse Fundo a Fundo, conforme a Portaria MC nº 580, de 31 de dezembro de 2020: investimento – para aquisição de equipamentos e materiais permanentes, incluindo veículos (emendas parlamentares); custeio – a título de incremento temporário (emendas parlamentares).

Os instrumentos que possibilitam as transferências voluntárias de acordo com a Portaria Interministerial 424/2016, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, estão definidos como:

Convênio

O Convênio é um acordo ou ajuste que regula a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. O convênio deve ter como participante, de um lado, órgão ou entidade da administração pública, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo,

envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Contrato de Repasse

Contrato de repasse é um instrumento utilizado para a transferência de recursos da União para Estados, Distrito Federal ou municípios, por intermédio de instituições ou agências financeiras oficiais federais, destinadas à execução de programas governamentais. [...] A figura do contrato de repasse tem sido prevista nas leis de diretrizes orçamentárias, sendo que a matéria foi disciplinada, pela primeira vez, em 1965. Para operacionalizar esse tipo de transferência, o Ministério concedente firma termo de cooperação com a instituição ou agência financeira oficial federal escolhida, que passa a atuar como mandatária da União.

Termo de Parceria

O termo de parceria é o instrumento jurídico para transferência de recursos a entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP para o fomento e a execução das atividades de interesse público como assistência social, cultura, saúde, educação, entre outras.

Usar infográfico de abas para implementar trecho acima.

O Manual do Tribunal de Contas da União – TCU – (2016, p. 14) conceitua o convênio da seguinte forma:

É todo e qualquer instrumento formal que discipline a transferência de recursos financeiros dos orçamentos da União para um órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda entidade filantrópica sem fins lucrativos na área da saúde (§ 1º do art. 199 da CF/1988). Sua finalidade é a execução de programa de governo envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

ATENÇÃO: Os instrumentos de transferências voluntárias são o convênio e o contrato de repasse. No convênio, os recursos são transferidos diretamente da União para o município, já o contrato de repasse é realizado por intermédio de instituições financeiras oficiais federais, que atuam como agentes da União.

Segundo o art. 25, *caput*, da LRF, as transferências voluntárias, também conhecidas como convênios administrativos, são a entrega de recursos a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira. Portanto, voluntária e não obrigacional. Senão, vejamos:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. (art. 25, *caput*, da LRF)

As Exigências da LTF para Formalização das Transferências Voluntárias

É importante saber as exigências da LTF para Formalização das Transferências Voluntárias?

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) traz no § 1º, do seu art. 25, as exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, seja do governo federal ou estadual, como meio de exigir a regularidade fiscal dos municípios.

O ente municipal deve apresentar regularidade, por meio de certidões negativas ou certidões positivas, caso contrário recebe a sanção de não poder celebrar, nem receber recursos de transferências voluntárias.

Contudo, o § 3º do art. 25, da LRF, em consonância com os ditames constitucionais, apresenta as exceções que desobrigam os municípios de apresentar regularidade fiscal para firmar ou receber recursos de transferências voluntárias, quais sejam, quando os convênios são da área de saúde, educação e assistência social.



SAIBA MAIS

A LRF destaca que:

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

II - (VETADO)

III - observância do disposto no [inciso X do art. 167 da Constituição](#);

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

- c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;
- d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

As transferências voluntárias não cobertas pelo orçamento municipal são direcionadas para construção de obras e serviços de relevância à população, e para aquisição de produtos, seja de consumo ou de bens duráveis (material permanente) que venham atender a demanda reprimida da comunidade.

As situações e condições específicas nas quais se aplicam cada um desses instrumentos jurídicos são regidas pela Portaria 424/2016, instrumento legal que regulamenta essas transferências, as quais passam pela Plataforma +Brasil. Os passos para operacionalizar as Transferências Voluntárias que tramitam pela Plataforma +Brasil, inclusive as emendas parlamentares, exceto as da saúde, obedecem a um cronograma específico, com divulgação de programas e editais por parte dos órgãos concedentes. O Município interessado deve inscrever suas propostas, que são analisadas via sistema e, se aprovadas, é verificado se o proponente atende aos requisitos fiscais do Cadastro Único de Convênios (CAUC) (BURATO, 2020, p. 11).

Situação do município para celebrar Transferências Voluntárias

A nível federal, o sistema que indica se o município está adimplente é o CAUC – Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias. Esse sistema funciona como uma espécie de Serasa dos municípios.

No CAUC é possível verificar a situação de cumprimento de requisitos fiscais necessários à celebração de instrumentos para transferência de recursos tanto do governo federal, pelos entes federativos, seus órgãos e entidades, e pelas Organizações da Sociedade Civil (OSC).


SAIBA MAIS

O CAUC apresenta os cadastros de adimplência, os sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais geridos pelos órgãos e entidades da União. Para o acesso ao CAUC não é necessário cadastro e senha. O site do CAUC está disponível em: <https://sti.tesouro.gov.br/cauc/index.jsf>.

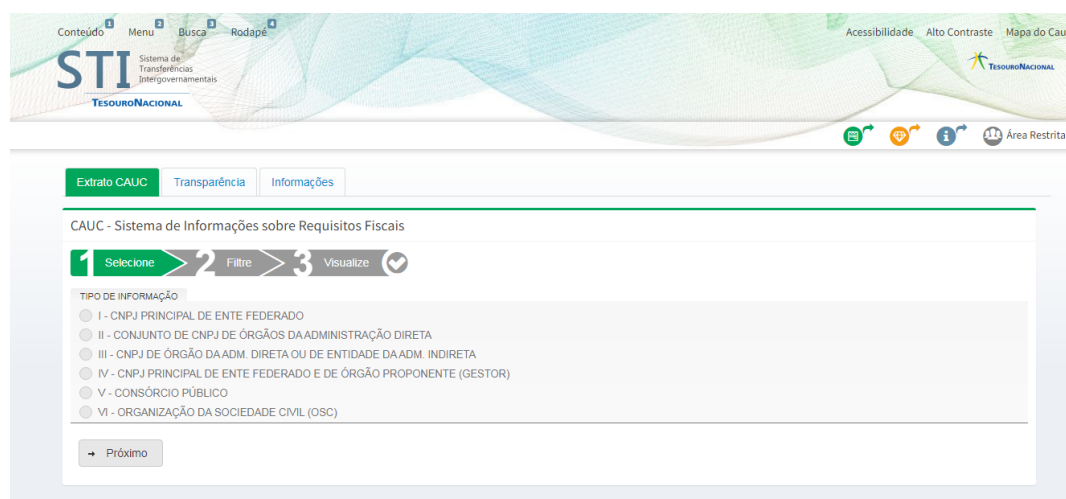


Figura 14 – Tela de acesso ao CAUC – Serviços Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias

Fonte: Disponível em: <https://sti.tesouro.gov.br/cauc/index.jsf>.

Desde 31 de março de 2021, o extrato do CAUC passou a disponibilizar 5 novos itens:

Publicação do Relatório de Gestão Fiscal: apresenta a regularidade quanto à publicação em meios oficiais dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) pelos Poderes e órgãos listados no art. 20 da Lei de Responsabilidade;

Publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária: apresenta a regularidade quanto à publicação em meios oficiais dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) do exercício financeiro vigente e do anterior;

Encaminhamento do Anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária ao SIOPS: apresenta a regularidade no envio das informações do Anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) ao SIOPS, mantido pelo Ministério da Saúde;

Limite de Despesas com Parcerias Público-Privadas: apresenta a regularidade quanto à adequação do ente ao limite de despesas com Parcerias Público Privadas, nos termos do art. 28 da Lei nº 11.079/04;

Limite de Operações de Crédito, inclusive por Antecipação de Receita Orçamentária: o item apresenta a regularidade quanto à adequação do ente ao limite de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita orçamentária.



SAIBA MAIS

Os normativos relativos ao CAUC são:

- [Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, MP/MF/CGU;](#)
- [Portaria nº 4, de 2 de janeiro de 2020, da STN \(consórcios públicos\);](#)
- [Portaria nº 637, de 6 de janeiro de 2021, da STN;](#)
- [Instrução Normativa nº 3, de 7 de janeiro de 2021, da STN.](#)

1.3 Emendas Parlamentares

As Emendas Parlamentares contribuem para o fortalecimento da Política Nacional de Assistência Social por meio da estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social.

A emenda parlamentar é o instrumento utilizado pelo Congresso Nacional com vista à alocação de recursos públicos. Os valores arrecadados contribuem para o cofinanciamento dos projetos socioassistenciais, e podem contribuir para a construção de novos equipamentos públicos.

As emendas, como prerrogativa constitucional do poder legislativo, têm papel preponderante no equilíbrio do planejamento orçamentário. Diante do cenário econômico atual, os recursos provenientes de Emendas Parlamentares alocados em ações orçamentárias da Assistência Social contribuem de forma significativa no financiamento dos serviços socioassistenciais e na estruturação da rede, primordiais para garantir proteção, inclusão e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 2019, p. 8).

Os recursos das emendas parlamentares são realizadas por meio de repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) aos Municípios, Estados e Distrito Federal, destinados à construção, ampliação, conclusão, reforma, adaptação, recuperação, prover, equipar e modernizar as unidades públicas da Rede de Serviços de Proteção Social do SUAS.



SAIBA MAIS

[Emenda Constitucional nº 86, de 17 de Março de 2015](#)

Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que específica.

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Os repasses referentes à execução de obras (construção, reforma etc.) somente poderão beneficiar unidades socioassistenciais públicas/estatais.

Quando o objeto dos repasses visa apenas prover, equipar e modernizar unidades, é mantida a responsabilidade dos Estados, Municípios e Distrito Federal de executarem a ação e prestarem contas dos recursos recebidos ao FNAS.

Nessa modalidade, podem se beneficiar unidades privadas sem fins lucrativos, integrantes da rede de serviços de proteção social do SUAS. Portanto, é necessário que estejam cadastradas no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS), mas que a aplicação dos recursos “não auxiliem, subvençionem ou contribuam para o aumento do capital das referidas unidades” (BRASIL, 2019, p. 10).



SAIBA MAIS

Os tipos de emendas são: individuais, de bancada, de comissão e emendas do relator.

Emendas individuais: são de autoria de senador ou deputado.

Emendas de bancada: são emendas coletivas, de autoria das bancadas estaduais ou regionais.

Emendas de comissão: são emendas coletivas apresentadas pelas comissões técnicas da Câmara e do Senado.

Emendas do relator: são feitas pelo deputado ou senador que, naquele determinado ano, foi escolhido para produzir o parecer final sobre o Orçamento – o chamado relatório geral.

Existem também as emendas dos relatores setoriais, destacados para dar parecer sobre assuntos específicos divididos em dez áreas temáticas do orçamento.

Todas as emendas são submetidas à votação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

A transferência voluntária de recursos oriundos de emenda parlamentar no âmbito SUAS, segue a Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU nº 424 de 30/12/2016 (modalidade contrato de repasse).

É importante que os gestores municipais observem a adequação do gasto com as normas que regem a execução dos serviços, conforme a Portaria 2.601/2018, que dispõe sobre a utilização de recursos transferidos fundo a fundo pelo Ministério da Cidadania para o incremento temporário e a estruturação da rede no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, bem como observar a compatibilidade do Grupo de Natureza da Despesa (GND) com a finalidade dos serviços tipificados.



SAIBA MAIS

A [Portaria 580, de 31 de dezembro de 2020](#), dispõe sobre as transferências de recursos pelo Ministério da Cidadania, na modalidade fundo a fundo, oriundos de emenda parlamentar, de programação orçamentária própria e outros que vierem a ser indicados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e dá outras providências.

A Portaria Ministério das Cidades nº 580 de 31 de dezembro de 2020, revoga a Portaria MDS 2.601/18. Dispõe sobre a regulamentação das Transferências Voluntárias Fundo a Fundo, bem como, a utilização dos recursos do cofinanciamento na aquisição de equipamentos e material permanente, para o incremento temporário e a estruturação da rede no âmbito do SUAS oriundos de:

- I – cofinanciamento federal de serviços, programas, projetos socioassistenciais e os do Bloco da Gestão;
- II – emenda parlamentar;
- III – programação orçamentária própria; e
- IV – outros que vierem a ser indicados no âmbito do SUAS.

Em seu art. 4, parágrafo único, a Portaria aponta sobre a obrigatoriedade de se respeitar a lista anexa a ela, para a aquisição de veículos, equipamentos e materiais permanentes com recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social, devendo também ser observada a obrigatoriedade de vinculação entre a finalidade do recurso no âmbito de cada programa, projeto ou bloco de financiamento dos serviços.

Os recursos oriundos do cofinanciamento federal podem ser gastos principalmente com custeio dos serviços, mas, tratando-se de gestão, podem ser utilizados em investimento. Em relação às transferências voluntárias e aos recursos próprios, esses podem ser utilizados para aquisição de bens e materiais permanentes, respeitando as normativas vigentes. Para isso, cabe lembrar aos gestores municipais que a aquisição dos equipamentos e dos materiais permanentes deve respeitar a finalidade dentro de cada programa, projeto ou bloco de financiamento dos serviços, observada a obrigatoriedade de vinculação entre a aplicação do recurso e a utilização dos bens.

Outro destaque dessa Portaria é a adequação do Sistema de Gestão de Transferências Voluntárias (SIGTV) ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) quando a transferência de recursos se referir a emenda parlamentar.



SAIBA MAIS

[Portaria nº 24, de 15 de março de 2021](#) – Estabelece o rol padronizado de veículos, equipamentos e materiais permanentes que podem ser adquiridos com recursos transferidos pelo Ministério da Cidadania.

[Emenda Constitucional nº 105, de 12 de Dezembro de 2019](#) – Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.

Dentre as modalidades de emendas individuais, está a nova modalidade de transferência discricionária criada pelo art. 166-A, denominada transferências especiais.

A Emenda Constitucional nº 105, de 2019, acrescenta:



Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

I - transferência especial; ou

II - transferência com finalidade definida. (BRASIL, 2019)

É importante ter atenção, pois as emendas especiais não precisam ser vinculadas a instrumentos como convênios, contratos de repasses, mas podem ser usadas em investimentos e em custeios.

A transferência especial com finalidade definida é aquela com um objeto definido, um programa predefinido. Para utilização desse recursos temos a plataforma +Brasil, quando é para Infraestrutura, ou via SIGTV para custeio, equipamentos, compra e veículos.

Observa-se que nas duas plataformas em certos casos são indicados tanto infraestrutura e custeio na plataforma +Brasil. Dessa forma, é necessário que as equipes técnicas acompanhem todo o processo das plataformas.

A emenda de transferência especial trouxe uma inovação dentro do processo de execução, o recurso que vai para o município sem finalidade definida pode ser utilizado em diversos projetos, em qualquer área do município, sem vincular sua execução a qualquer termo jurídico que dite regras sobre a sua utilização.

Documentação Necessária

A Plataforma +Brasil notifica o beneficiário sobre todos os procedimentos na modalidade transferência especial.

❗ Para mais informações, consulte o art. 7º da [Portaria Interministerial ME /SEGOV/-PR nº 6.411/2021](#).

Solicitação de Emenda Parlamentar

A licitação de uma Emenda é realizada por um prefeito, por vereadores, por secretário, que fazem contatos com parlamentares.

A relação é política no momento da solicitação da emenda parlamentar. Com as entidades a solicitação de emendas também é por meio de articulação política.

Portanto, ao receber as emendas é importante a gerência correta de recursos, uma séria de diligências e procedimentos técnicos são necessários e devem ser tomados para que o recurso chegue ao município, com a devida e correta prestação de contas.

A execução total desses recursos é munida de prazos estabelecidos e que devem ser cumpridos. É fundamental o acompanhamento sistemático do processo, a atenção no cadastro da proposta no sistema específico, a atenção às informações prestadas, à natureza do objeto, assim como, a justificativa, as metas, as etapas e as parcelas.

Impedimento Técnico

O que o município não pode fazer com esse recurso?

A emenda de transferência especial não pode ser aplicada em despesas com pessoal e encargos sociais relativos a ativos e inativos, com pensionistas e encargos referentes ao serviço da dívida.



SAIBA MAIS

§ 1º Os recursos transferidos na forma do *caput* deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o *caput* deste artigo no pagamento de: I – despesas com pessoal e encargos sociais relativos a ativos e inativos, e com pensionistas; e II – encargos referentes ao serviço da dívida.

São consideradas hipóteses de impedimentos de ordem técnica que se aplicam a emendas com finalidade definida, de bancada, comissão e relatoria, são aquelas descritas no art. 67 da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO 2021) e no § 1º do art. 6º da Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR Nº 6.145, de 24 de maio de 2021:



Art. 6º Os Órgãos Setoriais do SPOF constantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social que tenham sido contemplados com emendas individuais analisarão as propostas apresentadas pelos respectivos beneficiários indicados e concluirão pela existência ou não de impedimento de ordem técnica à execução da despesa.

§ 1º As ocorrências de impedimento de ordem técnica à execução da despesa e seus respectivos valores deverão ser cadastradas no módulo Emendas Individuais do SIOF, independentemente da modalidade de aplicação utilizada, como:

I – incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária;

II – incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora;

III – falta de razoabilidade do valor proposto, incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto;

IV – ausência de pertinência temática entre o objeto proposto e a finalidade institucional da entidade beneficiária;

V – omissão ou erro na indicação de beneficiário pelo autor da emenda;

VI – não apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação fora dos prazos previstos;

VII – não realização de complementação ou ajustes solicitados em proposta ou plano de trabalho, bem como realização de complementação ou ajustes fora dos prazos previstos;

VIII – desistência da proposta pelo proponente;

IX – reprovação da proposta ou plano de trabalho;

X – valor priorizado insuficiente para a execução orçamentária da proposta ou plano de trabalho;

XI – não indicação de instituição financeira para recebimento e movimentação de recursos de transferências especiais pelo ente federado beneficiário na Plataforma +Brasil; ou

XII – outras razões de ordem técnica devidamente justificadas.

§ 2º Será obrigatório o preenchimento do campo «Justificativa», no módulo Emendas Individuais do SIOF, caso o impedimento de ordem técnica seja registrado com fundamento no inciso XII do § 1º.

§ 3º Não constitui impedimento de ordem técnica a indevida classificação de Modalidade de Aplicação, cabendo aos Órgãos Setoriais do SPOF realizarem os ajustes necessários no módulo Emendas Individuais do SIOP.

§ 4º Os Órgãos Setoriais do SPOF poderão, a seu critério, delegar as atribuições de que trata este artigo às suas respectivas Unidades Orçamentárias – UOs, bem como definir prazos e condições para o seu cumprimento. (BRASIL, 2020)

Se o município teve impedimento técnico da emenda parlamentar, esse recurso ainda pode ser revertido pelo parlamentar para o mesmo município. No caso de impedimento técnico é importante entrar em contato com o parlamentar que realizou a ementa e ficar atento aos prazos.

Trâmite da Emenda Parlamentar Aprovada

O município deve ficar atento aos prazos, entender como serão utilizados os recursos e em qual plataforma tecnológica se dará a tramitação do processo.

É necessário ter atenção ao Plano Municipal de Assistência Social e ao Diagnóstico Socioterritorial e Planejamento das ações. É necessário conhecer a demanda local, a capacidade de manutenção dos equipamentos públicos.



SAIBA MAIS

[Portaria MC nº 580, de 31 de dezembro de 2020](#)

Das Transferências de Recursos Oriundos de Emenda Parlamentar

Art. 5º O MC poderá repassar aos entes federativos recursos oriundos de emenda parlamentar ou de programação orçamentária própria, na modalidade de repasse fundo a fundo destinados a:

I – adquirir equipamentos e materiais permanentes para fins de investimento, classificadas no Grupo de Natureza da Despesa – GND 4; e

II - incrementar de maneira temporária as transferências regulares e automáticas para fins de custeio, classificadas no Grupo de Natureza da Despesa - GND.

Parágrafo único. As transferências de que tratam os incisos do *caput* não poderão ser destinadas à realização de obras.

Art. 7º As transferências dos recursos de que trata o art. 5º ficarão condicionadas à aprovação do parecer de mérito emitido pelo FNAS.

Art. 8º Para transferência de recursos oriundos de emendas parlamentares ou programação orçamentária própria, o valor mínimo por programação não poderá ser inferior a:

I - R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) para os municípios de Pequeno Porte I e Pequeno Porte II;

II - R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para os municípios de Médio Porte, Grande Porte, Metrôpoles, estados e o Distrito Federal.

Art. 10. O FNAS repassará, em parcela única, os valores de cada programação aprovada aos fundos de assistência social dos entes federativos, conforme disponibilidade orçamentária e financeira.

§ 1º Nos casos de repasses da modalidade de incremento temporário cujas programações prevejam a execução por unidade referenciada, o gestor do fundo de assistência social deverá realizar a transferência dos recursos à conta corrente da beneficiária em até 90 (noventa) dias a contar do efetivo crédito na conta específica, podendo este prazo ser prorrogado a critério do MC.

§ 2º A prorrogação de prazo deverá ser solicitada pelo gestor local ao FNAS, com no mínimo 30 (trinta) dias de antecedência de seu prazo final, com as devidas justificativas.

§ 3º O não cumprimento do prazo estabelecido no § 1º ensejará o bloqueio dos recursos do cofinanciamento federal do Bloco de Financiamento dos Serviços a que se refira o incremento.

Ministério da Cidadania torna pública programações financeiras de emendas parlamentares

A [Portaria 162/2020](#), publicada no último dia 14 de dezembro no Diário Oficial da União (DOU), tornou pública as programações financeiras oriundas de [emendas parlamentares](#) executadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social. A publicação assinada pelo Ministério da Cidadania, é referente ao exercício financeiro de 2020, bem como restos a pagar do exercício de 2019.

1.4 Principais Sistemas de Arrecadação de Recursos Voluntários

Sistema de Gestão de Transferências Voluntárias (SIGTV)

A operacionalização das Transferências Voluntárias se dará por meio do Sistema de Gestão de Transferências Voluntárias (SIGTV). As programações financeiras visam contribuir para a estruturação da rede de serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e Atenção Integral à Primeira Infância:

1. à estruturação da rede socioassistencial dos estados, municípios e do Distrito Federal, para fins de investimento;
2. ao incremento temporário às transferências automáticas e regulares para fins de custeio;
3. desenvolvimento Integral na Primeira Infância – Criança Feliz.

Link para o acesso ao SIGTV: <https://sigtv.cidadania.gov.br>



A imagem mostra a interface de login do sistema SIGTV. No topo, há uma barra escura com o texto "SIGTV" em branco. Abaixo, centralizado, está o logotipo do sistema, que consiste em um ícone de uma seta verde apontando para cima dentro de um círculo amarelo, com o texto "SIGTV" em verde. Abaixo do logotipo, o texto "Sistema de Gestão de Transferências Voluntárias" é exibido. Seguem dois campos de entrada de texto: "CPF (Autenticação SAA)" e "Senha". Abaixo dos campos, há um botão escuro com o texto "Acessar" em branco. Na base da área de login, há um link azul "Esqueci minha senha".

Figura 15 – Tela de Acesso ao Sistema de Gestão de Transferências Voluntárias (SIGTV)

Fonte: <https://sigtv.cidadania.gov.br/login>



Para mais detalhes sobre o cadastro no SIGTV, acesse: [www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/PASSO-A-PASSO - CADASTRAMENTO SIGTV - ATUALIZADO 23 03 2020.pdf](http://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/PASSO-A-PASSO_-_CADASTRAMENTO_SIGTV_-_ATUALIZADO_23_03_2020.pdf)

Depois que o parlamentar indicar a emenda, o município vai indicar a unidade na qual será usado o recurso e como será aplicado, quais ações serão desenvolvidas,

indicar o CNPJ, inserir os valores etc. A atuação dos Conselhos Municipais deve ser em conjunto no SIGTV, com acesso e acompanhamento das ações implantadas, com a deliberação do Conselho e a emissão de parecer.

O presidente do Conselho Municipal de Assistência Social deve acessar a plataforma SIGTV, com a senha individual, e validar a proposta de emenda em tempo hábil.

Como solicitar o acesso ao SIGTV

O cadastramento no **SIGTV** é realizado pela Secretaria de Assistência Social, que define quais usuários terão acesso à ferramenta, de acordo com as ações que desenvolvem no município.

Plataforma +Brasil

O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), conforme o art. 3º da PI nº 127/2007, surgiu em 2008 como uma iniciativa do Governo Federal em prol dos processos de transferências voluntárias da União, responsável pelos convênios, contratos de repasse e termos de parceria, desde a formalização da proposta até a prestação de contas final. Hoje temos a **Plataforma +Brasil**, sistema on-line que opera várias modalidades de transferências de recursos da União, uma evolução da estrutura do Siconv.

Plataforma +Brasil

Sistema voltado para a operacionalização de convênios, contratos de repasse, termos de parceria, termos de fomento, termos de colaboração, termo de compromisso e do Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD), do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Em atenção ao disposto no § 11 do art. 166 da Constituição Federal c/c o art. 63 da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e considerando o caráter obrigatório de execução das emendas parlamentares individuais, alertamos que as emendas impositivas (RP6) que são executadas por meio de transferências “fundo a fundo”, operacionalizadas na Plataforma +Brasil devem observar, também, os prazos estabelecidos na LDO para indicação dos impedimentos de ordem técnica, conforme previsto no inciso II do art. 67, da Lei 13.898, de 2019, *in verbis*:



Art. 67

I - (...)

II - até 125 dias para divulgação dos programas e ações pelos concedentes, cadastramento e envio das propostas pelos proponentes, análise e ajustes das propostas e registro e divulgação de impedimento de ordem técnica no Siop, bem como sua publicidade em sítio eletrônico; (BRASIL, 2019)

Como solicitar o acesso à Plataforma +Brasil

Na área de Assistência Social, para ter acesso à Plataforma +Brasil o novo usuário tem de entrar em contato com o gabinete do prefeito, a secretaria de planejamento ou a gestão Municipal de convênios do seu município, e somente o perfil de gestor Cadastrador pode incluir um novo usuário dentro da Plataforma +Brasil, e definir seu perfil de acesso.

Na gestão é importante o planejamento e a definição dos papéis no manuseio dessas plataformas, no processo de captação e execução de recursos.

É necessário o acompanhamento sistemático das regras, das portarias da Plataforma +Brasil e do SIGTV.

Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

O registro de impedimento de ordem técnica é realizado no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) para as ocorrências previstas no art. 6º, da Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145/2021, bem como o disposto no art. 22, da Portaria MC Nº 580/2020:



Art. 22. Se tratando de recursos oriundos de emenda parlamentar, o FNAS registrará impedimento de ordem técnica no SIOP para as seguintes ocorrências:

I - ausência de indicação de unidade beneficiária;

II – indicação de unidade beneficiária em desacordo com os incisos IV ou V do art. 2º desta Portaria;

III – não cadastramento da programação;

IV – programações que não estejam compatíveis com a Política de Assistência Social;

V – inexistência do parecer do conselho de assistência social;

VI – parecer do conselho de assistência em desacordo com o art. 20 desta Portaria;

VII – programações com valores inferiores aos descritos no Art. 8º; e

VIII – programações que estejam em desacordo com o SIOP. (BRASIL, 2020)



SAIBA MAIS

Os endereços para acesso ao SIOP são: www.siop.gov.br ou www.siop.planejamento.gov.br.

Módulo

6 Captação de Recursos e as Entidades Privadas

Apresentação do módulo

Como fonte de captação de recursos para os municípios é possível a realização de parcerias voluntárias entre a administração pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSC), estratégia que vem contribuindo para a efetivação das políticas públicas na realidade brasileira, e no desenvolvimento da política pública e Assistência Social.

Unidade 1 – A captação de recursos destinados às entidades privadas



OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você será capaz de reconhecer a captação de recursos destinados às entidades privadas.

1.1 Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

Você sabe que é possível a captação de recursos a entidades privadas que desenvolvem ações da política de Assistência Social e como ocorre esse processo? Isso veremos a seguir.

Para iniciar nossos estudos neste módulo, é importante saber que como fonte de captação de recursos para os municípios é possível a realização de parcerias

voluntárias entre a administração pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSC), estratégia que vem contribuindo para a efetivação das políticas públicas na realidade brasileira, e no desenvolvimento da política pública e Assistência Social.

Como parâmetro legal é relevante que gestores e técnicos da política de Assistência Social conheçam o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

A Lei Federal 13.019/2014 é conhecida como agenda do **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)** e estabelece parâmetros para a celebração de parcerias no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A Constituição Federal, em seu art. 204, trata da participação da política pública de Assistência Social na celebração de parcerias:



Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social:

I – descentralização político-administrativa [...];

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 2014)

A Lei 13.019/2014 tem abrangência nacional, de competência da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Os Municípios, o MROSC no SUAS só passou a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2017.

A agenda política do MROSC está estruturada em três eixos: **contratualização com o poder público com base na implementação da Lei 13.019/2014; sustentabilidade e certificação; e conhecimento e gestão de informações.**



Figura 16 – Eixos da agenda política do MROSC

Fonte: elaboração própria.

A Lei Federal 12.435 de 06 de julho de 2011 regulamentou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e alterou alguns dispositivos da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). O MROSC no SUAS acrescentou novos procedimentos para firmar parcerias com as organizações da sociedade civil (OSC).

A Lei Federal 12.435 estabelece novos instrumentos jurídicos, como: **Termo de Colaboração, Termo de Fomento e Acordo de Cooperação.**



[...] um novo regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações por meio de novos instrumentos jurídicos: os termos de Fomento e de Colaboração, no caso de parcerias com recursos financeiros, e o Acordo de Cooperação, no caso de parcerias sem recursos financeiros. (BRASIL, 2016, p. 11).

É importante compreender que o termo de colaboração e o termo de fomento envolvem a transferência de recursos e a diferença está em relação ao proponente da chamada dos recursos. Quando a chamada de recursos é realizada pelo ente público é termo de colaboração, quando a chamada de recursos é realizada pela sociedade civil, temos o termo de fomento.

É importante destacar que o acordo de cooperação não envolve recursos. Não é condição junto à lei Federal 12.435 que as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos tenham títulos, qualificação ou certificações específicas. Essas podem celebrar Termos de fomento, Termos de colaboração ou Acordos de cooperação com a administração pública.

	Fomento	Colaboração
Função administrativa	Incentivar e reconhecer ações de interesse público desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil.	Atuar em colaboração com organizações da sociedade civil para execução de políticas públicas.
Plano de trabalho	Proposição dos termos, com livre iniciativa, pela OSC, que apresenta ideias a serem desenvolvidas, com características próprias da sociedade civil como inovação e criatividade.	Proposição dos termos, com parâmetros mínimos ofertados, pela Administração Pública, para que organizações complementem a atuação do Estado em ações conhecidas e estruturadas, com a <i>expertise</i> da sociedade civil.
Concepção	Organizações da sociedade civil.	Administração Pública.
Gestão pública democrática	O fomento às iniciativas das OSC amplia a participação social das OSC na gestão pública democrática, na medida em que apoia propostas que arejam a ação estatal, amplia o alcance de ações de interesse público desenvolvidas ou criadas pelas OSC, além de estimular novas tecnologias sociais. Assegura maior autonomia das OSC.	A colaboração de OSC em iniciativas da Administração Pública amplia a participação social das OSC na gestão pública democrática, na medida em que compartilha a gestão dos resultados que se pretende alcançar com as organizações que aproximam a demanda local com as políticas públicas, por características como capilaridade e mediação com públicos ou territórios específicos.

	Fomento	Colaboração
Exemplos	Atuação das OSC para desenvolver metodologia de trabalho com pessoas com deficiência em abrigos empoderando o público em relação aos seus direitos. A parceria envolve a formatação de um curso, a partir da escuta dos abrigados com deficiência, com capacitação de agentes e sistematização de pontos de atenção. O produto é a entrega da metodologia, do curso, dos agentes capacitados e das análises realizadas, descritos no relatório final de execução do objeto.	Atuação das OSC em serviços tipificados da assistência social seguindo as regras do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como o serviço de abrigamento de pessoas com deficiência. A parceria envolve a gestão do cotidiano do abrigo e a manutenção das ações correlatas para o bom funcionamento do equipamento público. O serviço necessário prestado será descrito no relatório final de execução do objeto.

Tabela 9 – Termo de Fomento e Termo de Colaboração: instrumentos que envolvem transferência de recursos

Fonte: <https://sinapse.gife.org.br/download/entenda-o-mrosc-marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil>.

É necessário que as entidades estejam cadastradas no Conselho de Assistência Social.

Quem são as Organizações da Sociedade Civil (OSC)

Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos. (art. 3º, Lei nº 8.742/1993)

Portanto, são consideradas OSC:

[...] as associações e fundações, as cooperativas sociais e as que atuam em prol do interesse público e as organizações religiosas. Desta forma, os novos instrumentos jurídicos poderão ser celebrados com entidades, independentemente de que tenham qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) ou título de Utilidade Pública nos Estados e Municípios. (BRASIL, 2016, p. 21)

Como são classificadas as entidades no SUAS?

No SUAS, as entidades podem ser de Atendimento, Assessoramento e Defesa e Garantia de Direitos. Sendo que as de Atendimento seguem os dizeres “Serviços Socioassistenciais Tipificados e Ações complementares”. As ações complementares podem ser de Habilitação e Reabilitação, Acolhimento Institucional Provisório de pessoas e seus acompanhantes que estejam em trânsito e Promoção da Integração ao Mundo do Trabalho.

Procedimento de Manifestação de Interesse Social

O Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS), consiste em um conjunto de normas e processos introduzidos pela Lei 13.019/2014, que por meio de um chamamento público objetiva a celebração de parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil.

Segundo a Lei 13.019/2014 Art. 18, é instituído o Procedimento de Manifestação de Interesse Social como instrumento por meio do qual organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos poderão apresentar propostas ao poder público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a celebração de parceria.

É importante ficar atento, pois é vedado condicionar a realização de chamamento público ou a celebração de parceria à prévia realização do Procedimento de Manifestação de Interesse Social.

Etapas para o Procedimento de Manifestação de Interesse Social:

- I. Análise de admissibilidade da proposta, de acordo com os requisitos do Art. 19, da Lei nº13.019/2014.
- II. Divulgação da proposta no sítio eletrônico do órgão ou entidade responsável pela política pública a que se refere, caso admitida.
- III. Decisão sobre instauração ou não do Procedimento de Manifestação de Interesse Social, verificada a conveniência e oportunidade pela Administração Pública.
- IV. Oitiva da sociedade sobre o tema da proposta, se instaurado o PMIS.
- V. Decisão sobre a realização ou não do chamamento público proposto no Procedimento de Manifestação de Interesse Social.



SAIBA MAIS

Lei 13.019/2014

Art. 19. A proposta a ser encaminhada à administração pública deverá atender aos seguintes requisitos:

- I – identificação do subscritor da proposta;
- II – indicação do interesse público envolvido;
- III – diagnóstico da realidade que se quer modificar, aprimorar ou desenvolver e, quando possível, indicação da viabilidade, dos custos, dos benefícios e dos prazos de execução da ação pretendida.

Art. 20. Preenchidos os requisitos do Art. 19, a administração pública deverá tornar pública a proposta em seu sítio eletrônico e, verificada a conveniência e oportunidade para realização do Procedimento de Manifestação de Interesse Social, o instaurará para oitiva da sociedade sobre o tema. **Parágrafo único.** Os prazos e regras do procedimento de que trata esta Seção observarão regulamento próprio de cada ente federado, a ser aprovado após a publicação desta Lei.

Termo de Colaboração

É o instrumento jurídico a ser firmado nas parcerias estabelecidas pela Administração Pública com organizações da sociedade civil, para a execução de serviço ou produto de interesse público proposto pela administração pública com repasse de recursos financeiros. (Art. 2º VII e Art. 5º e 6º, 16, 24, 29, 35, 35 A, 38, 39 III, 39 §5º, 42 XX; 53 § 2º, 55 § único, 59 § 1º – V, 64 §4º, 66 II – § único II; 72 §2º da Lei 13.019/2014)

Termo de Fomento

É o instrumento jurídico para as parcerias destinadas à consecução de finalidades de interesse público proposto pela organização da sociedade civil com repasse de recursos financeiros. (Art. 2º – VIII e Art. 5 e 6, 17, 24, 29, 35, 35 A, 38, 39 III, 39 §5º, 42 XX, 53 § 2º, 55 § único, 59 § 1º – V, 64 §4º, 66 II – § único II; 72 § 2º da Lei 13.019/2014)



SAIBA MAIS

Lei 13.019/2014 no Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei.



Decreto nº 8.726/2016. Art. 2º:

(...)

§ 1º O termo de fomento será adotado para a consecução de planos de trabalhos cuja concepção seja das organizações da sociedade civil, com o objetivo de incentivar projetos desenvolvidos ou criados por essas organizações.

§ 2º O termo de colaboração será adotado para a consecução de planos de trabalho cuja concepção seja da administração pública federal, com o objetivo de executar projetos ou atividades parametrizadas pela administração pública federal.



Figura 17 – Fluxo do Termo de Colaboração

Fonte: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3845/1/MROSC%20-%20MARCO%20REGULAT%20RIO%20DAS%20ORGANIZA%20ES%20DA%20SOCIEDADE%20CIVIL.pdf>.

Acordo de Cooperação

É o instrumento jurídico por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para execução de serviço ou produto de interesse público proposto pela administração pública sem repasse de recursos financeiros. (Art. 2º – VIII – da Lei 13.019/14)



SAIBA MAIS

Conforme o Decreto nº 8.726/2016:

De acordo com o art. 5º, o acordo de cooperação é o instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil

para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros.

§ 1º O acordo de cooperação poderá ser proposto pela administração pública federal ou pela organização da sociedade civil.

§ 2º O acordo de cooperação será firmado pelo Ministro de Estado ou pelo dirigente máximo da entidade da administração pública federal, permitida a delegação.

§ 3º O acordo de cooperação poderá ser prorrogado de acordo com o interesse público, hipótese que prescinde de prévia análise jurídica.

As Etapas de uma Parceria

A Lei 13.019/2014 estabelece o regime jurídico das parcerias entre os órgãos ou entidades da administração pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSC), com as seguintes fases: planejamento e gestão administrativa; seleção e celebração; execução; monitoramento; avaliação e prestação de contas.

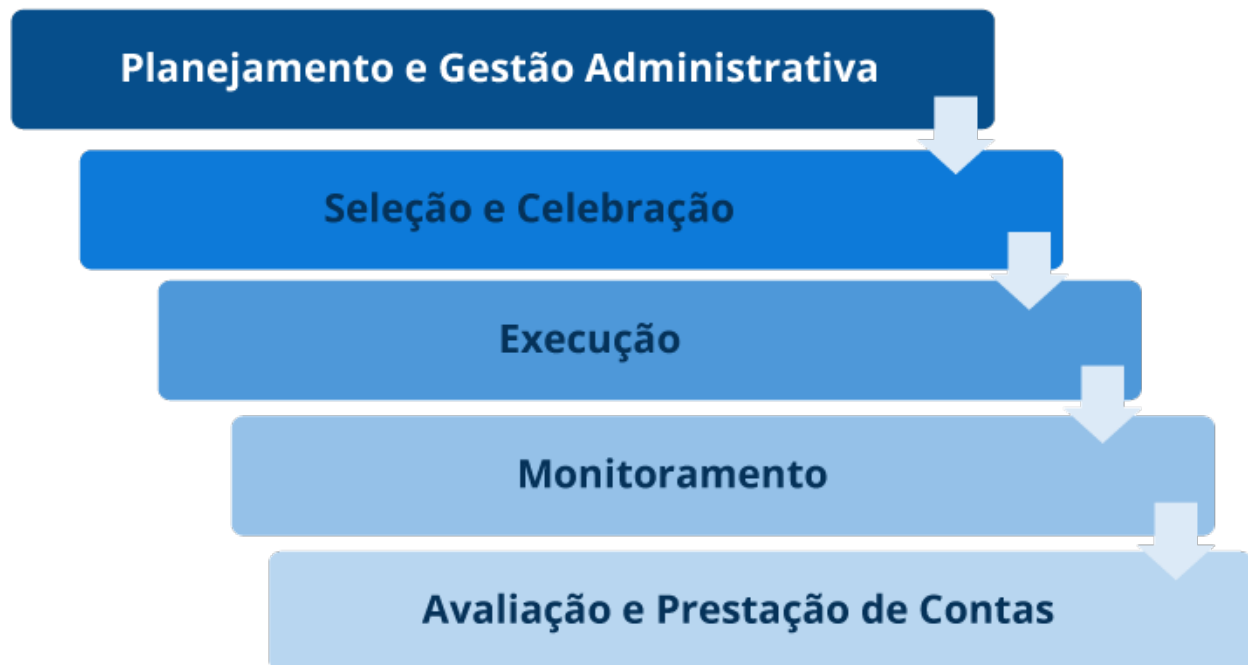


Figura 18 – Fases das Parcerias entre os Órgãos ou Entidades da Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSC)

Fonte: elaboração própria.

+ Planejamento

Desde a etapa de planejamento poderá ser desenhado o Plano de Trabalho, documento essencial que servirá de guia para a realização da parceria e que deverá conter as seguintes informações:

- a)** Descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas;
- b)** Descrição de metas a serem atingidas e das atividades a serem desenvolvidas;
- c)** Previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos;
- d)** Forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas;
- e)** Definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;
- f)** Ações que demandam pagamento em espécie, quando for o caso.

O Plano de Trabalho é o documento que orienta todo processo de parceria e deverão ser incluídos:

- a)** Valores dos impostos;
- b)** Contribuições sociais;
- c)** Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS);
- d)** Férias;
- e)** Décimo-terceiro salário;
- f)** Salários proporcionais;
- g)** Verbas rescisórias; e
- h)** Demais encargos sociais.

Obs: Leia mais na Lei 13.019/2014: Arts. 80, 22 e 46.

+ **Seleção e Celebração:**

A etapa de seleção e celebração das parcerias se dá pelo chamamento público.

Lembre-se: O Chamamento Público é o procedimento destinado a selecionar OSC para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou fomento com a administração pública. (Art. 2º – XII da Lei 13.019/14).

O chamamento público é um instrumento obrigatório, adotado por todos os entes federados, no processo de seleção das OSC. A lei prevê alguns casos de dispensa e de inexigibilidade do chamamento público. A transparência ativa passa a ser essencial nos atos referentes às parcerias.

Leia mais na [Lei nº 13.019, de 2014](#): Arts. 23, 24, 29, 30, 31 e 32.

+ **Execução**

Na etapa da execução de uma parceria são desenvolvidas as atividades planejadas.

+ **Monitoramento e Avaliação:**

É o órgão colegiado, destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas com as Organizações da Sociedade Civil, com presença obrigatória de um representante da administração pública responsável pelo monitoramento e pela avaliação da execução das parcerias. (Art. 2º – XI; Art. 7 – V, Art. 35 – V – h e § 6º; Art. 59; Art. 66 § único – II da Lei 13.019/14).

+ **Comissão de Seleção**

É o órgão colegiado destinado a processar e julgar chamamentos públicos, procedimento administrativo para analisar a execução, instituído por decreto da autoridade máxima do órgão ou entidade da área responsável pela parceria. (Art. 2º XIV – Art. 8 – IV; Art. 72 da Lei 13.019/14)

+ **Prestação de Contas**

A prestação de contas apresentada pelas OSC possibilita a avaliação do cumprimento das metas e resultados previstos e alcançados. (Lei 13.019/2014: Arts. 63 a 72)

A Lei 13.019/2014 traz novos requisitos para as organizações da sociedade civil:

- Três anos de existência, no mínimo, na União, dois anos nos estados e um ano nos municípios;
- No caso de projetos executados em rede, a organização celebrante deve ter, pelo menos, cinco anos de existência;
- Experiência anterior em atividades ou projetos similares ao da parceria;
- Capacidade técnica e operacional para desenvolver as ações propostas.

Leia mais na Lei 13.019/2014: Art. 33 e 35-A.

As organizações deverão ter no seu estatuto cláusulas que indiquem:

- Não distribuição de lucros;
- Finalidade de relevância pública e social correspondente ao objeto da parceria;
- Transferência de patrimônio para outra OSC, no caso de dissolução;
- Escrituração de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade.

Leia mais na Lei 13.019/2014: Arts. 2º (inciso I), 33 e 36; Código Civil Art. 44 e ss, 1.093 e ss; e Lei 9.867/1999.

A OSC deverá comprovar regularidade jurídica e fiscal.

Devem também manter seu Estatuto Social, membros da diretoria e dos eventuais conselhos registrados em cartório, além dos dados cadastrais atualizados no CNPJ e demais sistemas públicos de informação.

Leia mais na [Lei 13.019/2014](#): Art. 34.

Transferência de recursos para entidades:

Os convênios no âmbito do FNAS não são firmados diretamente com entidades privadas sem fins lucrativos, mas somente com governos dos estados, Distrito Federal e municípios.

O repasse de recursos das emendas parlamentares pela modalidade Fundo a Fundo será executado via Sistema de Gestão de Transferências Voluntárias – SIGTV, regulamentado pela Portaria MC nº 580, de 31 de dezembro de 2020, onde os recursos serão repassados do Fundo Nacional de Assistência Social aos Fundos de Assistência Social dos entes beneficiados. (Guia de Emendas Orçamentárias PLOA 2022, p. 109).

Sendo que as modalidades de aplicação a serem utilizadas no processo de aquisição da emenda para os municípios são a 40 (Transferências a Municípios) e 41 (Transferências a Municípios – Fundo a Fundo). As ações destinadas à estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), podem ser direcionadas à modernização e custeio das Entidades e Organizações Privadas de Assistência Social, Sem Fins Lucrativos, Integrante da Rede de Serviços de Proteção Social Básica e Especial. (Manual de Emendas - Orçamento da União para 2022, 2021, p. 107).

Conforme o Manual de Emendas Orçamento da União para 2022 (2021), os recursos destinados a Proteção Social no SUAS seguem as seguintes particularidades:

- Na execução de obras de quaisquer espécies em Entidades e Organizações Privadas de Assistência Social, mesmo que estas entidades e organizações não tenham finalidade lucrativa. As obras poderão beneficiar apenas unidades públicas/estatais.
- Quanto às transferências para aquisição de equipamentos, material permanente e veículos, ocorrem na modalidade Fundo a Fundo. As Entidades e Organizações Privadas sem fins lucrativos, de base territorial, responsáveis pela organização e oferta de serviços da proteção social básica e especial do SUAS. É de responsabilidade do Ente Público, ao receber os recursos, adquirir os bens e repassá-los às Unidades Públicas, e, mediante prévia celebração de Acordo de Cooperação, às Entidades e Organizações Privadas de Assistência Social Sem Fins Lucrativos contempladas.
- A modalidade de incremento temporário do Piso da Proteção Social Básica que compreende os recursos de programação própria ou de emendas parlamentares classificados como custeio e repassados por tempo determinado, na modalidade fundo a fundo, a fim de atender à oferta dos serviços socioassistenciais. Os recursos destinados nessa modalidade para execução de Entidades e Organizações Privadas de Assistência Social Sem Fins Lucrativos pelo FNAS, o ente federado deverá transferir os recursos para a respectiva entidade ou organização, mediante celebração de Termo de Colaboração.
- Já a modalidade de Incremento temporário dos Pisos da Proteção Social Especial (Média e Alta Complexidade) compreende os recursos de programação própria ou de emendas parlamentares na modalidade fundo a fundo, a fim de atender à oferta dos serviços socioassistenciais, podem ser destinados para equipamentos públicos (Creas, Centro POP, Centro Dia e Unidades Públicas de Acolhimento), como para Entidades e Organizações Privadas de Assistência Social Sem Fins Lucrativos. Sendo necessária celebração de Termo de colaboração entre o ente federado e as Entidades e Organizações Privadas de Assistência Social Sem Fins Lucrativos. (Manual de Emendas - Orçamento da União para 2022, 2021, p. 107)

Dessa forma, em conformidade com o Guia de Emendas 2022 do Ministério da Cidadania, podem ser apoiados nas Entidades e organizações Privadas de Assistência Social na Proteção Social Básica:

Entidades e Organizações de Assistência Social, Sem Fins Lucrativos, Integrante da Rede de Serviços de Proteção Social Básica: Unidade socioassistencial privada (entidades e organizações), sem fins lucrativos, integrante da rede de serviços de proteção social básica, inscrita no respectivo Conselho de Assistência Social e cadastrada no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social - CNEAS. É indispensável que a entidade socioassistencial seja referenciada a um CRAS e ofereça o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos a público constituído de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, por meio de atividades de convivência, esportivas, culturais e de integração familiar, realizadas em grupo, voltadas à qualidade de vida, à convivência social, à promoção da cidadania, à participação social e à integração dos usuários, com o objetivo de promover a reflexão sobre as vivências dos participantes e a sua transformação. Ressalta-se a necessidade de observar ao que estabelece a Lei 13.019/2014, especialmente à necessidade de formalização de Termo de Colaboração, conforme disposto em seu artigo 2º, inciso VII. Público-alvo: Crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, com prioridade para aqueles que se encontram em situação de isolamento, trabalho infantil, vivência de violência ou negligência, fora da escola ou com defasagem escolar superior a 2 anos, em situação de acolhimento, em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto, egressos de medidas socioeducativas, em situação de abuso ou exploração sexual, com medidas de proteção previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, crianças e adolescentes em situação de rua, bem como pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade. (Manual de Emendas - Orçamento da União para 2022, 2021, p. 108)

Quanto às Entidades e Organizações de Assistência Social, sem fins lucrativos, Integrante da Rede de Serviços que desenvolvem ações na Proteção Social Especial (Média e Alta Complexidade):

Unidade socioassistencial privada (entidades e organizações), sem fins lucrativos, integrante da rede de serviços de proteção social especial, inscrita no respectivo Conselho de Assistência Social e cadastrada no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social - CNEAS. É indispensável que a entidade socioassistencial seja referenciada a um CREAS ou à Proteção Social Especial (ente federado) que ofereça Serviço de Proteção Social Especial, observando o disposto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS 109/2009). Ressalta-se a necessidade de observar ao que estabelece a Lei 13.019/2014,

especialmente à necessidade de formalização de Termo de Colaboração, conforme disposto em seu artigo 2º, inciso VII. Público-alvo da Proteção Social Especial de Média Complexidade: famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. Público-alvo da Proteção Social Especial de Alta Complexidade: famílias e indivíduos que se encontram em situação de abandono, ameaça ou violação de direitos. Funcionam como moradia provisória até que a pessoa possa retornar à família, seja encaminhada para família substituta, quando for o caso, ou alcance a sua autonomia (Abrigo Institucional, Casa Lar, Casa de Passagem, República). (Manual de Emendas - Orçamento da União para 2022, 2021, p. 109)

A gestão das ações da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), executadas pelas Entidades e Organizações Privadas de Assistência Social, Sem Fins Lucrativos, Integrante da Rede de Serviços de Proteção Social Básica e Especial, apresentam algumas restrições, como:

- O que não é permitido: obras em entidades privadas; indicação de emendas parlamentares para pagamento de folha de servidores públicos; indicação de emendas parlamentares para unidades que não ofertem serviços; e indicação de emendas parlamentares para execução dos serviços via Estado na Proteção Social Básica (Manual de Emendas Orçamento da União para 2022, 2021, p. 109).
- É vedada a celebração de convênios e contratos de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos que não comprovem ter desenvolvido, durante os últimos três anos, atividades referentes à matéria objeto do convênio ou contrato de repasse (Guia de Emendas Orçamentárias PLOA 2022, 2021, p. 110).
- Da mesma forma, os projetos destinados à celebração de convênios não poderão prever despesas que tenham a finalidade, ainda que indiretamente ou por via reflexa, auxiliar, subvencionar ou contribuir para o aumento de capital de entidades privadas, mesmo que sem fins lucrativos e integrantes da rede de serviços de proteção social básica ou especial (Guia de Emendas Orçamentárias PLOA 2022, p. 113).

Para aquisição de bem durável GND4, o município vai seguir a norma vigente, conforme o jurídico e controle interno, com licitação, adquirir o bem e o termo de cessão de uso vai ceder o bem para uma entidade.



SAIBA MAIS

- Não há transferência de recursos, mas o bem físico. É necessário saber se o bem é durável ou não. Sempre é necessário saber a fonte e tipo de emenda.
- Instituição filantrópica pode pleitear uma Emenda para construção?
- A própria entidade pode pleitear uma Emenda individual ou uma emenda de Relatoria para o seu CNPJ, com finalidade definida, que possui regras próprias. Portanto, entidades podem sim, ser beneficiadas diretamente com essas emendas.
- Emenda especial não pode ser indicada às entidades, apenas municípios, governos de estado e o distrito federal podem ser beneficiários diretos dessas emendas. O município tem que ter atenção às legislações e ao processo como todo.

Quanto às propostas relacionadas à Política de Assistência Social, ressalta-se que, de acordo com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993) e em conformidade com o que estabelece o Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012, os convênios não poderão ser firmados diretamente com entidades, mas somente com governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, sendo vedado ao convenente transferir a terceiros a execução do objeto do instrumento, celebrar subconvênio e/ou quaisquer outros instrumentos que prevejam a transferência dos recursos a outros entes ou entidades. (Guia de Emendas Orçamentárias PLOA 2022, p. 111-112).

1.2 Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social – CNEAS

O Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS) consiste em um instrumento de monitoramento e de reconhecimento das ofertas socioassistenciais em âmbito nacional.

O CNEAS é requisito para celebração de parcerias no âmbito do SUAS com as organizações da sociedade civil e a inscrição no Conselho de Assistência Social (CAS).

Essas entidades, com registro no conselho e atualizado no CNEAS, podem receber recursos públicos por meio de parceria com as gestões de estados e municípios (Lei nº 13.019/2014, Decreto nº 8.726/2016 e Resolução CNAS nº 21/2016).

O CNEAS é gerenciado pelo Ministério das Cidades, sendo os responsáveis por sua alimentação os órgãos gestores municipais, com o apoio técnico de Conselhos de Assistência Social municipal e estadual.

O reconhecimento como entidade beneficente de Assistência Social se dá por meio da Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), em conformidade as normativas legais previstas na Lei nº 12.101/2009 e no Decreto nº 8.242/2014, com a LOAS e PNAS de 2004.

A Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 21, de 2016, define critérios para celebração de parcerias no SUAS, e trata da implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC (Lei nº 13.019/2014).

A Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS) não é requisito para a celebração de parcerias, conforme a Resolução CNAS nº 21/2016.

Órgãos gestores são as secretarias municipais, do Distrito Federal, estaduais e da União, responsáveis pela política de assistência social. Conselhos de Assistência Social são os órgãos deliberativos, compostos por membros do governo e da sociedade civil representantes de OSC, trabalhadores e usuários (BRASIL, 2019, p. 10).

Segundo o Guia “As Organizações da Sociedade Civil e o SUAS” (2019, p. 29): A Secretaria Nacional de Assistência Social não celebra parcerias ou repassa recursos diretamente para organizações da sociedade civil. O repasse dos recursos destinados ao cofinanciamento federal dos serviços é executado na modalidade fundo a fundo pelo Fundo Nacional de Assistência Social diretamente para os Fundos Estaduais e Municipais de assistência social.

Solicitar a Certificação CEBAS

Para requerer a Certificação ao Ministério da Cidadania, o representante legal da Organização, eleito ou com procuração, deverá acessar a Plataforma Digital do Portal de Serviços do Cidadão (www.gov.br), informar os dados solicitados e apresentar os documentos obrigatórios, relacionados na legislação do CEBAS, de acordo com a oferta socioassistencial desenvolvida.



SAIBA MAIS

Para informações quanto à certificação junto ao Ministério da Cidadania, acesse: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/rede-privada/#-1583953211472-02d9558f-34b8!>

1.3 Fundo para Infância e Adolescência (FIA) e Fundo do Idoso

Fundo para Infância e Adolescência (FIA)

O Fundo para Infância e Adolescência (FIA) está previsto no art. 88, inc. IV, da Lei 8.069/1990, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e deve ser regulamentado pelas legislações estaduais e municipais, que deverão dispor sobre sua composição, formas de captação e aplicação dos recursos e prestação de contas.

Os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente têm como objetivo financiar projetos que atuem na garantia da promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Os recursos são monitorados pelo Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente.

Ao Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente aplica-se a Lei nº 8.242/91, que cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). No art. 204 da Constituição Federal de 1988, os fundos devem ser vinculados aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

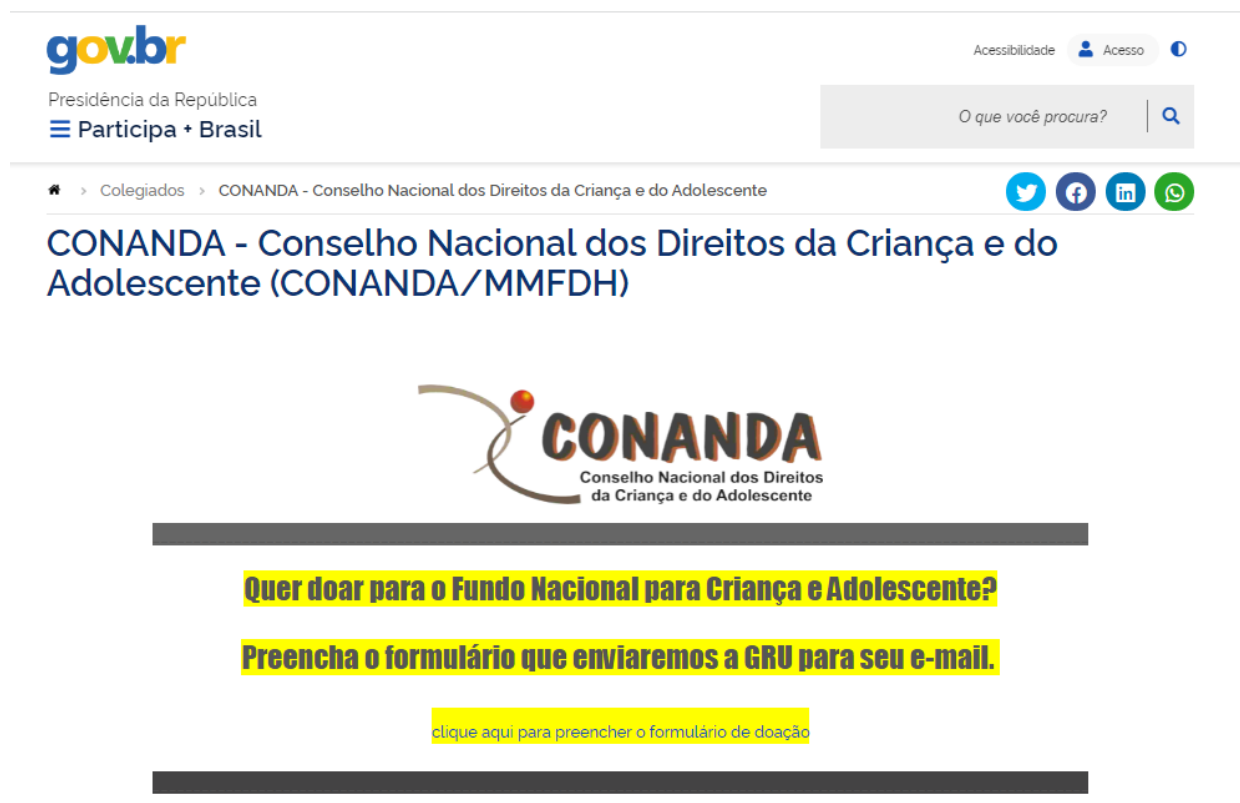


Figura 19 – Tela de acesso à página do CONANDA

Fonte: www.gov.br/participamaisbrasil/conanda.

Todos os fundos deverão ter registro próprio no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) e conta bancária específica, de acordo com a instrução normativa da Receita Federal (nº 1.863 de 27 de dezembro de 2018).

Cadastro dos Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente

O Cadastro trata dos Fundos da Criança e do Adolescente em todo o Brasil aptos a receber doações dedutíveis do Imposto de Renda. Esse processo é gerido pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH).



SAIBA MAIS

O Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) disponibiliza no portal informações sobre a situação cadastral do fundo.

Disponível em: www.gov.br/participamaisbrasil/conanda.

Fonte de recursos para o FIA

- Dotações do orçamento municipal e créditos adicionais;
- Transferências de órgãos públicos federais ou estaduais;
- Doações incentivadas de pessoas jurídicas e físicas;
- Doações não incentivadas;
- Multas aplicadas pelo Poder Judiciário.

Lei Municipal deverá especificar quais receitas se vincularão ao Fundo da Criança e do Adolescente. Conforme art. 72 da Lei 4.320/64, é necessária a previsão orçamentária de receitas vinculadas aos fundos especiais.

Conforme o ECA, são três as fontes de receitas:

1. Multas aplicadas pela autoridade judiciária;
2. Transferências entre os entes da federação;
3. Doações de pessoas físicas e jurídicas.

É possível transferir uma fração do Imposto de Renda para conta do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, a ser destinada e investida em projetos de proteção aos direitos da infância e da adolescência.



SAIBA MAIS

Os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) são contas públicas cujos recursos podem ser empregados para o financiamento de serviços, programas e projetos operados por órgãos governamentais ou por OSC que, somando forças com os governos municipais e atuando em sintonia com os marcos reguladores das políticas públicas, devem contribuir para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

O Decreto nº 8.726/2016, que regulamentou a Lei nº 13.019/2014 para as parcerias celebradas entre a Administração Pública Federal e as OSC, estabelece, em seu artigo 8º, § 2º, que



O chamamento público para celebração de parcerias executadas com recursos de fundos específicos, como o da criança e do adolescente (...) poderá ser realizado pelos respectivos conselhos gestores, conforme legislação específica, respeitadas as exigências da Lei nº 13.019/2014 e deste Decreto. (BRASIL, 2016)

A gestão dos fundos e das parcerias estabelecidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC):

- Planejamento do chamamento público;
- Seleção de Organizações da Sociedade Civil (OSC) por meio de chamamento público;
- Celebração de parcerias;
- Monitoramento e avaliação de parcerias.



SAIBA MAIS

Orientações para a realização de diagnósticos e Planos de Ação pelos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) podem ser encontradas em Plano Municipal para a Infância e Adolescência: Guia para Ação Passo a Passo (disponível em: www.fadc.org.br/publicacoes);

Conhecer para Transformar: Guia para Diagnóstico e Formulação da Política Municipal de Proteção Integral das Crianças e Adolescentes (disponível em: www.prattein.com.br).

Fundo do Idoso

O Fundo do Idoso atende a política que contemple a pessoa idosa.

Para instituir o Fundo Municipal do Idoso, bem como sua operacionalização, é necessário seguir alguns passos básicos:

- Conselho Municipal dos Direitos do Idoso constituído e em pleno funcionamento;

- O CNPJ ou a conta bancária devem ser exclusivos do Fundo Municipal do Idoso;
- O titular da conta é o próprio fundo como pessoa jurídica (CNPJ);
- Gerir o plano de aplicação e de ordenamento das despesas de acordo com o que estiver previsto no plano etc.



SAIBA MAIS

As doações podem ser feitas tanto por pessoa física quanto jurídica.

Segundo a Lei 13.797, de janeiro de 2019, a partir do exercício de 2020, ano- calendário de 2019, pessoas físicas poderão optar por doar aos fundos controlados pelos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional do Idoso diretamente em sua Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física.

O limite para dedução no Imposto de Renda Devido das doações feitas aos Fundos dos Direitos do Idoso é de 6% para pessoas físicas, valor global, para doações feitas no respectivo ano-calendário. No caso de doações feitas no ato da declaração, o percentual é de 3%.

Plano de Ação e Plano de Aplicação

Plano de Ação: é o instrumento de planejamento para a utilização dos recursos do fundo municipal do idoso, como a prestação de contas e sendo necessária a aprovação do Conselho do Idoso.

Plano de Aplicação: a elaboração do Plano de Aplicação é de responsabilidade do Conselho do Idoso, que estabelece os programas e as ações prioritárias a serem implementadas no âmbito da Política Nacional do Idoso. O Plano de Aplicação deve ser apreciado pelo legislativo local com a sanção da autoridade competente.

Destinação dos recursos do Fundo Municipal do Idoso

- Os recursos podem ser executados tanto por organizações governamentais quanto pelas não governamentais;

- Em pesquisas, estudos, elaboração de diagnósticos, sistemas de informações, das políticas públicas de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da pessoa idosa;
- Em capacitação e formação profissional continuada de operadores do sistema de garantia dos direitos do idoso;
- Em ações relacionadas à comunicação, que promovam ações de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da pessoa idosa.



SAIBA MAIS

Para mais informações sobre o Fundo do Idoso é necessário compreender a Lei 8.842 (1994), que trata da Política Nacional do Idoso; Lei 10.741 (2003), Estatuto do Idoso; Lei 12.213 (2010), institui o Fundo Nacional do Idoso; Lei 13.797 (2019), autoriza doações aos fundos controlados pelos Conselhos do Idoso em relação a Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física. Resolução 19, de 27 de junho de 2012, Conselho Nacional dos Direitos do Idoso.



VÍDEO

Vídeo 5 – [Fonte de recursos para Entidades Privadas](#)



[Transcrição do áudio na página 719](#)

Glossário

Nº:	Termo:	Definição / significado:
1	Ação Social	Ato de comunicar com o outro em algum tipo de carência gerada por situações adversas.
2	Assistência Social	Política Pública, dever do estado e direito do cidadão.
3	BPC	Benefício de Prestação Continuada
4	CADSUAS	Cadastro Nacional do SUAS
5	CAUC	Cadastro Único de Convênios
6	CF	Constituição Federal
7	CIT	Comissão Intergestores Tripartite
8	CNT	Código Tributário Nacional
9	CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
10	CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
11	EP	Emenda Parlamentar
12	FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
13	FI	Fundo do Idoso
14	FIA	Fundo para Infância e Adolescência
15	FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
16	FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
17	GND	Grupo Natureza de Despesa
18	GND 3	Outras Despesas Correntes (Custeio)
19	GND 4	Investimentos
20	IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
21	ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
22	IT	Impedimento Técnico
23	ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
24	LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
25	LEXOR	Sistema de Elaboração de Emendas às Leis Orçamentárias
26	LOA	Lei Orçamentária Anual
27	LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
28	LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
29	MMFDH	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos

30	MC	Ministério da Cidadania
31	PPA	Plano Plurianual
32	PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
33	PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
34	Plano de Assistência Social	Tem por objetivo registrar as prioridades a serem desenvolvidas no município na proteção social.
35	Plataforma +Brasil	Plataforma Mais Brasil
36	PMAS	Plano Municipal de Assistência Social
37	RGF	Relatório de Gestão Fiscal
38	RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
39	SAA	Sistema de Autenticação e Autorização
40	SIGTV	Sistema de Gestão de Transferências Voluntárias
41	SUAS	Sistema Único de Assistência Social
42	TV	Transferências Voluntárias

Referências

BOSCHETTI, Ivanete. A Participação e o Controle Social democrático: Caminhos para a Garantia dos Direitos Sociais. In **Diálogo Público**. O TCU em Conversa com o Cidadão. Tribunal de Contas da União. Instituto Serzedello Corrêa, 2001.

BRASIL. **Assistência Social** – Gestão municipal: avanços e desafios. Brasília: CNM, 2017.

BRASIL. **Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do Suas**. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013.

BRASIL. **CadSUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Rede SUAS. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/visualizarConsultaExterna.html>. Acesso em: 05 dez. 2021.

BRASIL. **Cartilha de Emendas Parlamentares Ploa 2022**. Brasília: Ministério da Saúde, 2021. 132 p. Disponível em: <https://portalfns.saude.gov.br/wp-content/uploads/2021/10/Cartilha-de-Emendas-Parlamentares-PL0A-2022.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2022.

BRASIL. **Catálogo de Ferramentas Informacionais desenvolvidas pela SAGI**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/catalogo>. Acesso em: 16 jan. 2021.

BRASIL. **Censo SUAS 2019**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília, 2020.

BRASIL. **Código tributário nacional**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. 188 p. Disponível em: www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496301/000958177.pdf. Acesso em: 9 jan. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, 1988. Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL. **Controle exercido por conselhos da assistência social: módulo 1: assistência social no Brasil: políticas, recursos e controle**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social, 2013.

BRASIL. **Convênios e outros repasses**. Tribunal de Contas da União. 6. ed. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2016. 80 p.

BRASIL. **Decisão Normativa – TCU nº 190, de 25.11.2020.** Tribunal de Contas da União. Boletim do Tribunal de Contas da União. 33. ed. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais/coeficientes-fpe-e-fpm>. Acesso em 18 de dez. 2021.

BRASIL. **Decreto 10.579, de 18 de dezembro de 2020.** Estabelece regras para a inscrição de restos a pagar das despesas de que trata o art. 5º da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10579.htm. Acesso em: 29 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto 7.507, de 27 de junho de 2011.** Dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, em decorrência das leis citadas. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/decreto/d7507.htm. Acesso em: 28 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007.** Dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o art. 3º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6308.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012,** que dispõe sobre a regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7788.htm. Acesso em: 26 jan. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 105, de 12 de Dezembro de 2019** (Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual). Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. **Emendas Parlamentares:** Contribuição para o fortalecimento da Política Nacional de Assistência Social por meio da Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2019. Disponível em: http://blog.mds.gov.br/fnas/wp-content/uploads/2018/06/Orientacao_Emendas_Parlamentares_29_01_2015.pdf. Acesso em: 13 fev. 2022.

BRASIL. **Entenda o MROSC:** Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014 Secretaria de Governo da Presidência da República, Laís de Figueirêdo Lopes, Bianca dos Santos e Viviane Brochardt. Brasília: Presidência da República, 2016. 130 p.

BRASIL. **Estatuto do Idoso.** Lei nº 10.741, out. 2003.

BRASIL. **Folder institucional.** Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Ministério do Desenvolvimento Social. Brasília: MDS/SAGI, 2018.

BRASIL. **Fundo do Idoso, Orientações para os Conselhos**. Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Disponível: www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoa-idosa/cartilhaFundoAtualizada.pdf. Acesso em: 11 jan. de 2022.

BRASIL. **Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Guia para Mobilização de Recursos**. São Paulo 2021. Disponível em: www.fadc.org.br/sites/default/files/2021-10/FMDCA-mobilizacao-de-recursos.pdf. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. **Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Guia para Gestão de Parcerias com Base no MROSC**. São Paulo 2021. Disponível em: www.fadc.org.br/sites/default/files/2021-10/FMDCA-MROSC.PDF. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. **Guia de Emendas Orçamentárias 2021**. Ministério da Cidadania. Disponível em: www.cidadania.gov.br.

BRASIL. **Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 29 dez. 2021.

BRASIL. **Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Lei Orgânica da Saúde. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 27 dez. 2021.

BRASIL. **Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Lei Orgânica da Saúde. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 27 dez. 2021.

BRASIL. **Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Lei Orgânica da Saúde. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm. Acesso em: 27 dez. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar 101/2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 2 de jan. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012**. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de

transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm. Acesso em: 27 dez. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012**. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm. Acesso em: 27 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.101, de 27 de Novembro de 2009 (Revogada)**, Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social. BRASIL. **Lei nº. 12.435, de 06 julho de 2011**. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Brasília, 06 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de Outubro de 1966**, Código Tributário Nacional, Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: www.normaslegais.com.br/legislacao/lei5172-1966-codigo-tributario-nacional-ctn.htm. Acesso em: 11 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Lei Orgânica de Assistência Social. LOAS Anotada. Brasília: MDS, 2006.

BRASIL. **Lei nº. 12.435, de 06 de julho de 2011**. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2021.

BRASIL. **Manual de Emendas - Orçamento da União para 2022**. Edição 2021. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Disponível: www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. **Manual de Emendas da União**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Edição 2021. Brasília, 2013b.

BRASIL. **Manual de Tomada de Contas Especial/2017**. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União – Secretaria Federal de Controle Interno. Disponível em: www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/tomadas-

[de-contas-especiais/arquivos/manual-2017-tce.pdf](#). Acesso em: 25 jan. 2022.

BRASIL. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC**. Lei nº 13.019, jul. 2014.

BRASIL. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, 2012a.

BRASIL. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília, 2008.

BRASIL. **Planos de Assistência Social**: Diretrizes para sua elaboração. Vol. 3. Brasília: MDS, 2008.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, MDS: Brasília, 2004.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, MDS: Brasília, 2004.

BRASIL. **Portaria 1.444, de 29 de maio de 2020**. Ministério da Saúde. Institui os Centros Comunitários de Referência para enfrentamento à Covid-19, no âmbito da Atenção Primária à Saúde (APS), e estabelece incentivo para custeio dos Centros Comunitário de Referência para enfrentamento à covid-19 e incentivo financeiro federal adicional per capita, em caráter excepcional e temporário, considerando o cenário emergencial de saúde pública de importância internacional. Disponível em: www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.444-de-29-de-maio-de-2020-259414882. Acesso em: 28 dez. 2021.

BRASIL. **Portaria 1.445, de 29 de maio de 2020**. Ministério da Saúde. Institui os Centros de Atendimento para Enfrentamento à Covid-19, em caráter excepcional e temporário, considerando o cenário emergencial de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19). Disponível em: www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.445-de-29-de-maio-de-2020-259414867. Acesso em: 28 dez. 2021.

BRASIL. **Portaria 113, de 10 de dezembro de 2015**. Regulamenta o cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e a transferência de recursos na modalidade fundo a fundo e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, DF, 11 dez. 2015. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-113-de-10-de-dezembro-de-2015/>. Acesso em: 08 jan. 2022.

BRASIL. **Portaria 15, de 17 de dezembro de 2010**. Sistema de Informação do Sistema

Único de Assistência Social – Rede SUAS e dá outras providências. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-15-de-17-de-dezembro-de-2010>. Acesso em 24 jan. 2022.

BRASIL. **Portaria 177, de 31 de janeiro de 2022**. Ministério da Saúde. Estabelece a transferência de recurso financeiro a Estados, Distrito Federal e Municípios para o enfrentamento das demandas assistenciais geradas pela emergência de saúde pública de importância internacional causada pelo novo Coronavírus. Disponível em: www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-177-de-31-de-janeiro-de-2022-377174978. Acesso em: 02 fev. 2022.

BRASIL. **Portaria 2.601, de 6 de novembro de 2018**, do, que dispõe sobre utilização de recursos transferidos fundo a fundo pelo Ministério do Desenvolvimento Social – MDS para o incremento temporário e a estruturação da rede no âmbito do Suas. Disponível em: www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/49480067/do1-2018-11-09-portaria-n-2-601-de-6-de-novembro-de-2018-49479926. Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL. **Portaria 245, de 24 de março de 2020**. Ministério da Saúde. Inclui procedimento na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais (OPM) do Sistema Único de Saúde (SUS), para atendimento exclusivo de pacientes com diagnóstico de infecção pelo covid-19 e altera o Sistema de Informação Hospitalar do SUS (SIH/SUS) para permitir o registro de ações relativas ao enfrentamento da covid-19. Disponível em: www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-245-de-24-de-marco-de-2020*-254675204. Acesso em: 02 fev. 2022.

BRASIL. **Portaria 430, de 3 de dezembro de 2008**, do, institui o Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social- CADSUAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Disponível em: http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2014/02/Portaria_430-2008_CadSUAS.pdf. Acesso em 24 jan. 2022.

BRASIL. **Portaria 448, de 13 de setembro de 2002**. Secretaria do Tesouro Nacional. Divulga o detalhamento das naturezas de despesas 339030, 339036, 339039 e 449052. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:8754 Acesso em: 27 dez. 2021.

BRASIL. **Portaria 580, de 31 de Dezembro de 2020**, da Secretaria Nacional de Assistência Social, dispõe sobre as transferências de recursos pelo Ministério da Cidadania, na modalidade fundo a fundo, oriundos de emenda parlamentar, de programação orçamentária própria e outros que vierem a ser indicados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e dá outras providências. Disponível em: www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mc-n-580-de-31-de-dezembro-de-2020-297446698. Acesso em: 08 jan. 2022.

BRASIL. **Portaria Conjunta 06, de 18 de dezembro de 2018**. Ministério da Fazenda; Secretaria do Tesouro Nacional. Aprova a Parte I – Procedimentos Contábeis

Orçamentários da 8ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Disponível em: www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/55878987/do1-2018-12-19-portaria-conjunta-n-6-de-18-de-dezembro-de-2018-55878751. Acesso em: 28 dez. 2021.

BRASIL. **Portaria de Consolidação 01, de 28 de setembro de 2017**. Ministério da Saúde. Consolidação das normas sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde, a organização e o funcionamento do Sistema Único de Saúde. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0001_03_10_2017.html#ART435. Acesso em: 29 dez. 2021.

BRASIL. **Portaria de Consolidação 06/2017, de 28 de setembro de 2017**. Ministério da Saúde. Consolidação das normas sobre o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde do Sistema Único de Saúde. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0006_03_10_2017.html. Acesso em: 27 dez. 2021.

BRASIL. **Portaria de Consolidação GM/MS 02, de 28 de setembro de 2017**. Consolidação das normas sobre as políticas nacionais de saúde do Sistema Único de Saúde. ANEXO XXII – Política Nacional de Atenção Básica (PNAB). Disponível em https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0002_03_10_2017.html#ANEXOXXII. Acesso em: 27 dez. 2021.

BRASIL. **Portaria Interministerial ME/SEGOV Nº 6.411, de 15 de junho de 2021**, estabelece as normas de execução orçamentária e financeira da transferência especial a estados, Distrito Federal e municípios de que trata o art. 166-A da Constituição. Ministério da Economia. Disponível em: www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-me/segov-n-6.411-de-15-de-junho-de-2021-326070541. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016**. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: <https://antigo.plataformamaisbrasil.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016>. Acesso em: 23 out. 2020.

BRASIL. **Portaria nº 2.689, de 28 de dezembro de 2018**. Estabelece procedimentos relativos à representação e supervisão nos processos de certificação de entidades beneficentes de assistência social, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social. – MDS. Disponível em: www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57497053. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 2.690, de 28 de Dezembro de 2018**, Estabelece procedimentos relativos ao requerimento da certificação de entidades beneficentes de assistência social – CEBAS, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social, por meio da Plataforma de Cidadania Digital. Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em:

www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57497057/do1-2018-12-31-portaria-n-2-690-de-28-de-dezembro-de-2018-57496745. Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 24, de 15 de março de 2021**, estabelece o rol padronizado de veículos, equipamentos e materiais permanentes que podem ser adquiridos com recursos transferidos pelo Ministério da Cidadania (Art. 25 da Portaria nº580/2020). Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/fnas/portaria-no-24-de-15-de-marco-de-2021/>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. **Rede Suas**: gestão e sistema de informação para o Sistema Único de Assistência Social / organizado por Luziele Tapajós e Roberto Wagner da Silva Rodrigues. – Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007.

BRASIL. **Resolução 33, de 12 de dezembro de 2012**. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/Suas. Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas). Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 jan. 2013. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-33-de-12-de-dezembro-de-2012/>. Acesso em: 03 fev. 2022.

BRASIL. **Resolução CNAS nº 130**. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. Brasília: CNAS, jul. 2005.

BRASIL. **Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004**. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: CNAS, 2004.

BRASIL. **Resolução CNAS nº 33**. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. Brasília: CNAS, dez. 2012.

BRASIL. **Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012**. Conselho Nacional de Assistência Social. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-33-de-12-de-dezembro-de-2012/>. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **CAUC**. Disponível em: <https://sti.tesouro.gov.br/cauc/index.jsf>. Acesso em 2 de jan. 2022.

BRASIL. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília, 2013a.

BURATO, M. SANTANA, Fabiana Barbosa. **Transferências voluntárias da União**: o que são, como acessar, executar e prestar contas? Brasília: CNM, 2020.

COLEGIADO Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social: **Portal de Assistência Social nos Municípios**: proteção social, desproteção e financiamento do SUAS [livro eletrônico]: volume 1: projeto e realidade social no contexto de pandemia / organização Jucimeri Isolda Silveira. 1. Ed.

Curitiba: Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS, 2021. (Portal assistência social nos municípios: SUAS em números; 1.) Disponível em: http://assistenciasocialnosmunicipios.org/wp-content/uploads/2021/08/Prote%C3%A7%C3%A3oSocialDesprote%C3%A7%C3%A3o_e_FinanciamentodoSUAS-Vol.1.pdf. Acesso em: 10 fev. 2022.

ENAP. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3845/1/MROSC%20-%20MARCO%20REGULAT%c3%93RIO%20DAS%20ORGANIZA%c3%87%c3%95ES%20DA%20SOCIEDADE%20CIVIL.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2022.

GETS. **Captação de recursos** – Da teoria à prática. Grupo de Estudos do Terceiro Setor. São Paulo. 2002. 114 p. Disponível em: www.escoteirossc.org.br/download/Guia%20sobre_CAPTACAO%20DE%20RECURSOS_Da%20teoria%20A%20pratica.pdf. Acesso em: 3 fev. 2022.

GOLDSCHMIDTA, e CALFATS. **Manual de captação de recursos**. APOENA Sustentável Consultoria em Gestão Ltda. São Paulo. 97.p. Disponível em: <http://painel.sigonet.net.br/upload/0000000002/cms/images/editor/files/Educação/Manuais/MANUAL-DE-CAPTAÇÃO-DE-RECURSOS.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2022.

JACCOUD, Luciana. **Proteção Social no Brasil**: debates de desafios. In: Unesco/MDS. Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil, 2009. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001830/183075por.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2022.

MARTINELLI, T.; SILVA, M. B. ; SANTOS, S. R. D. Vigilância socioassistencial na política de assistência social: concepção e operacionalidade. **Revista Katalysis**, v. 18, p. 104-112, 2015.

PIRES, F. C. P. G. **A Institucionalização da Vigilância Socioassistencial no Sistema Único de Assistência Social**. Tese (Doutorado) - Universidade Católica de São Paulo. Programa de Pós Graduação em Serviço Social, 2016.

RAICHELIS, Raquel; WANDERLEY, Luiz. Desafios de uma Gestão Social Pública democrática na Integração regional. **Serviço Social e Sociedade**, n. 78. São Paulo: Cortez, 2004.

SALVADOR, E. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista** [Online], Londrina, v. 14, p. 4-22, 2012.

SERPA, Ana Maria Petronetto. O SUAS ou a Rede de Proteção Social não Contributiva. **Revista da Prefeitura de Vitória**. Vitória-ES. Ano I, nº 01, p.15-22, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: _____. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/Unesco, 2009. p. 13-56.



3.2 Novo marco regulatório do saneamento básico

Módulo

1 Visão geral sobre saneamento básico e o novo marco legal

Unidade 1. Aspectos gerais sobre saneamento básico



OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

- Reconhecer a importância da gestão de saneamento básico.

1.1 Contextualizando o saneamento básico

Primeiramente, define-se, em um contexto amplo, que **Saneamento Básico** é um conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de:

1. abastecimento de água potável;
2. esgotamento sanitário;
3. limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e
4. drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Com isso, entende-se que a finalidade do Saneamento Básico é um conjunto de serviços fundamentais para o desenvolvimento socioeconômico de uma região. Em seu sentido mais amplo, saneamento são as medidas adotadas sobre o meio ambiente que têm como objetivo promover a saúde dos cidadãos, garantir sua qualidade de vida, e preservar os recursos naturais.

Os serviços de saneamento básico são quase sempre exemplos de indústrias monopolistas, isto é, na maioria dos casos há apenas um prestador de serviço pois não há espaço para concorrência, o que pode gerar falhas de mercado. A falta de concorrência na oferta dos serviços acarreta uma série de comportamentos não desejados, que pode originar preços excessivos, conduzir a uma degradação da qualidade dos serviços e, muitas vezes, falhas de cobertura aos consumidores mais vulneráveis, resultando em elevado nível de ineficiência e sérios problemas de governança.

De forma geral, o Marco Legal de Saneamento Básico brasileiro enfrenta, em termos legais, as barreiras ao acesso universal aos serviços de saneamento básico. Incluem, particularmente as contribuições da regulação, envolvendo aspectos sociais, econômicos e contratuais à luz da governança do setor, para enfrentar os inúmeros desafios e os investimentos necessários para o acesso universal em todo território. Para isso,

são considerados os diversos níveis de governo (federal, estadual e municipal) e a avaliação do desempenho dos serviços na ampliação do acesso, aludindo ao conjunto de requisitos requeridos para o bom serviço público, reforçando a necessidade de priorizar a inclusão das áreas informais e zonas rurais nos projetos e contratos futuros.

As diferentes experiências de prestação dos serviços de saneamento básico ajudam a contextualizar a realidade vivida no setor e, assim, compreender seu funcionamento e cobertura para as famílias. Destaca-se a necessidade de antecipar as medidas necessárias para implementar ações que permitam o avanço do setor no Brasil rumo à universalização, continuidade e qualidade.

Os municípios, os estados e a União Federal têm atribuições diretas para promoção da Política Pública de Saneamento Básico e a universalização do acesso, melhorando a condição de saúde e bem-estar da população. A Lei nº 11.445, promulgada em 5 de janeiro de 2007, regulamentou todo o setor de saneamento básico, sendo o primeiro marco legal no Brasil, onde contém os princípios da universalização do acesso, da integralidade e intersectorialidade das ações e da participação social, para instituição da Política e do Plano Municipal de Saneamento Básico.

Água

Recurso hídrico, captação de água, tratamento de água; emissário; reservatórios; distribuição; e consumo,

Esgoto

Descarte; rede coletora; estação elevatória; emissário; tratamento; e devolução ao meio ambiente.

Resíduos sólidos urbanos

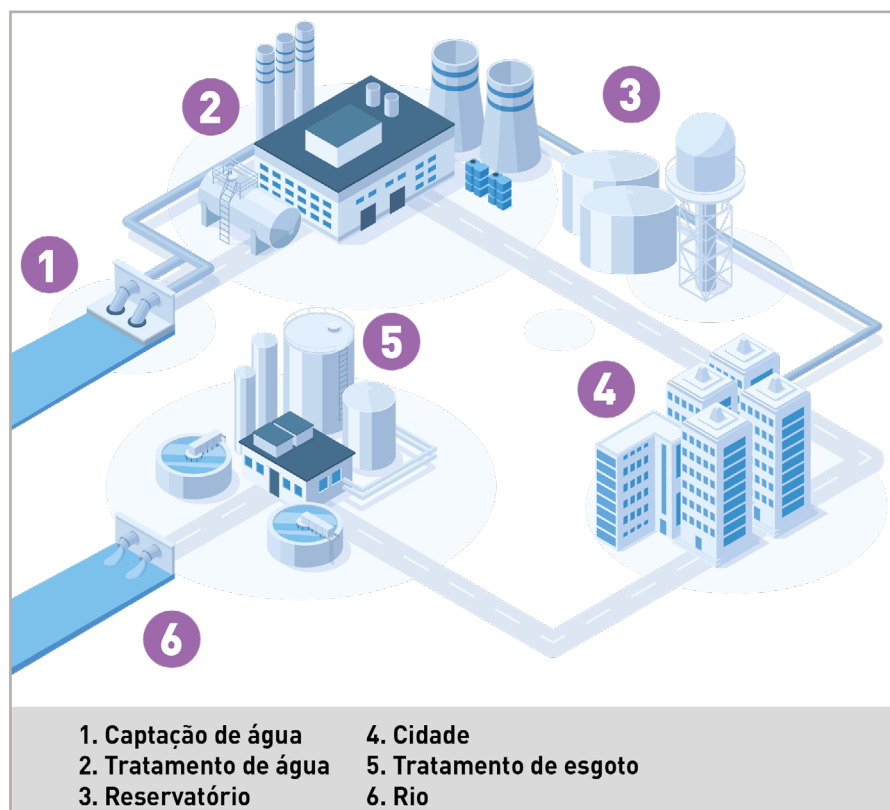
Coleta; transporte; transbordo; reciclagem; e aterro.

Drenagem

Coletores; redes; armazenamento; devolução ao meio ambiente.

A Figura 1 ilustra um sistema de tratamento de água e esgoto em uma cidade e a Figura 2 ilustra a cadeia de logística do serviço de resíduos sólidos urbanos já considerando a logística reversa e convencional.

Figura 1. Ilustração de sistema de tratamento de água e esgoto.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Figura 2. Cadeia dos serviços de resíduos sólidos urbanos já considerando a logística reversa e convencional.



Fonte: MMA, 2014.

O acesso aos serviços de saneamento básico está diretamente relacionado à saúde da população e à redução de doenças, como: Zika; Dengue; Cólera; Diarreia; entre outras. Dessa forma, o acesso à água em casa, não é uma realidade para muitos brasileiros que precisam buscar água, fora da residência em pleno século XXI, contrariando a noção de dignidade, que consiste em viver em um ambiente limpo e saudável. Além da falta de água encanada, mesmo nesse século, cerca de 6 mil piscinas olímpicas de esgoto bruto são despejadas diariamente na natureza por falta de sistemas adequados de esgotamento sanitário, seja por rede com estação de tratamento ou por sistema individual de tratamento com gestão adequada.

Para alcançar a meta de universalização dos serviços de saneamento básico à população brasileira, de acordo com os objetivos da Política Nacional de Saneamento Básico - PNSB, o governo federal possui vários programas de investimentos, que devem perdurar pelo menos até o ano de 2033, estimando-se que o investimento necessário para a universalização, apenas dos serviços de água e esgoto seja da ordem de R\$ 700 bilhões (KPMG e ABCON, 2020).

1.2 Desafios para promoção do acesso universal

Os problemas resultantes da falta de sustentabilidade e governança inadequada, que têm acompanhado o desenvolvimento das sociedades, levam a que na atualidade haja demasiados problemas sociais nas periferias e nas áreas informais das grandes cidades e áreas rurais das cidades, necessitando investimentos elevados para mitigar tais situações, inclusive para universalizar o acesso dos serviços de saneamento básico.

Além do elevado investimento necessário, os projetos em áreas vulneráveis e rurais são complexos e exigem soluções próprias que podem ser individuais ou alternativas, sendo diferentes de todas as outras áreas edificáveis. Assim, modelos de contratos devem ser ajustados à realidade local, construídos com governança e que compreendam os necessários incentivos para fornecer os serviços em todo território municipal, envolvendo diversos atores, incluindo o setor privado, através de parcerias público-privadas, ou ainda, entre outros parceiros públicos da própria comunidade, por meio de parcerias público-públicas.

Uma vez que esses problemas requerem soluções que envolvem diferentes campos de conhecimento (social, econômico, técnico, contratual), e os avanços muitas vezes são feitos de forma não cooperativa, resultando em assimetrias de informações e outras distorções que tendem a limitar o acesso aos serviços de saneamento básico. Reitera-se a importância da articulação dos diferentes agentes, a luz da regulação, para prover a governança do setor e otimizar a reprodução dos fatores escassos na promoção de equidade de acesso aos serviços públicos. A articulação dos atores requer capacidades regulatórias que contemplem o diagnóstico das questões jurídicas e fundiárias, as obrigações de serviço público e das políticas de desenvolvimento, a organização do setor, a infraestrutura, a qualidade do serviço e a viabilidade econômico-financeira.

A execução da política pública parece não seguir critérios consistentes, o que resulta em uma falha considerável entre aquilo que é 'previsto' e a 'prática', enquanto vários progressos se verificam, as políticas públicas são implementadas de forma parcial, ficando aquém das metas que foram planeadas para responder às necessidades da população. Neste contexto, reduzir as diferenças entre o direito (de jure) e a prática (de facto) é de alguma forma fornecer racionalidade entre os princípios teóricos, sua aplicação e a promoção de ganhos reais para a sociedade mediante o desenvolvimento do território.

Este ponto descreve claramente a necessidade iminente da regulação, para impulsionar ações apropriadas para estruturar projetos sustentáveis, através da promoção de ações factíveis, que facilitem a implementação de soluções adequadas para melhorar a qualidade de vida pela promoção do acesso aos serviços de saneamento básico, principalmente na defesa dos mais vulneráveis.

Para isso, o diagnóstico dos aspectos sociais através da promoção da participação dos consumidores é identificado na literatura como ação que permite ampliar as soluções adequadas para a cobertura universal do acesso e a qualidade dos serviços de saneamento básico. A compreensão das necessidades do território e a promoção do conhecimento entre as instituições e a população local permite elaborar projetos onde o retorno esperado da política pública se torna mais eficiente para promoção da equidade do acesso aos serviços públicos essenciais.

Soluções melhoradas e necessidade de subsídios para famílias vulneráveis

As soluções melhoradas para saneamento básico precisam de investimentos para ampliar a infraestrutura e promover a manutenção da prestação serviço através de soluções sustentáveis que sejam economicamente viáveis. Por isso, o desenho da prestação dos serviços deve considerar o tipo de solução adequada para cada situação existente na cidade. De modo que, a disponibilidade de pagar das famílias permita a conexão aos serviços, considerando que se encontram diversas realidades de renda no Brasil. Inclusive, precisa considerar áreas vulneráveis e áreas rurais, considerando a necessidade de subsídios, seja ele direto ou indireto, para a procura ou para oferta, a fim de viabilizar o acesso inclusivo, mesmo para famílias vulneráveis.

Para garantir o acesso aos serviços de saneamento básico, para as famílias mais pobres e vulneráveis podem requerer alguma forma de subsídio, que pode ser (i) governamental ou filantrópico, (ii) subsídio cruzado entre outros clientes ou (iii) subsídio cruzado entre outros setores ou formas.

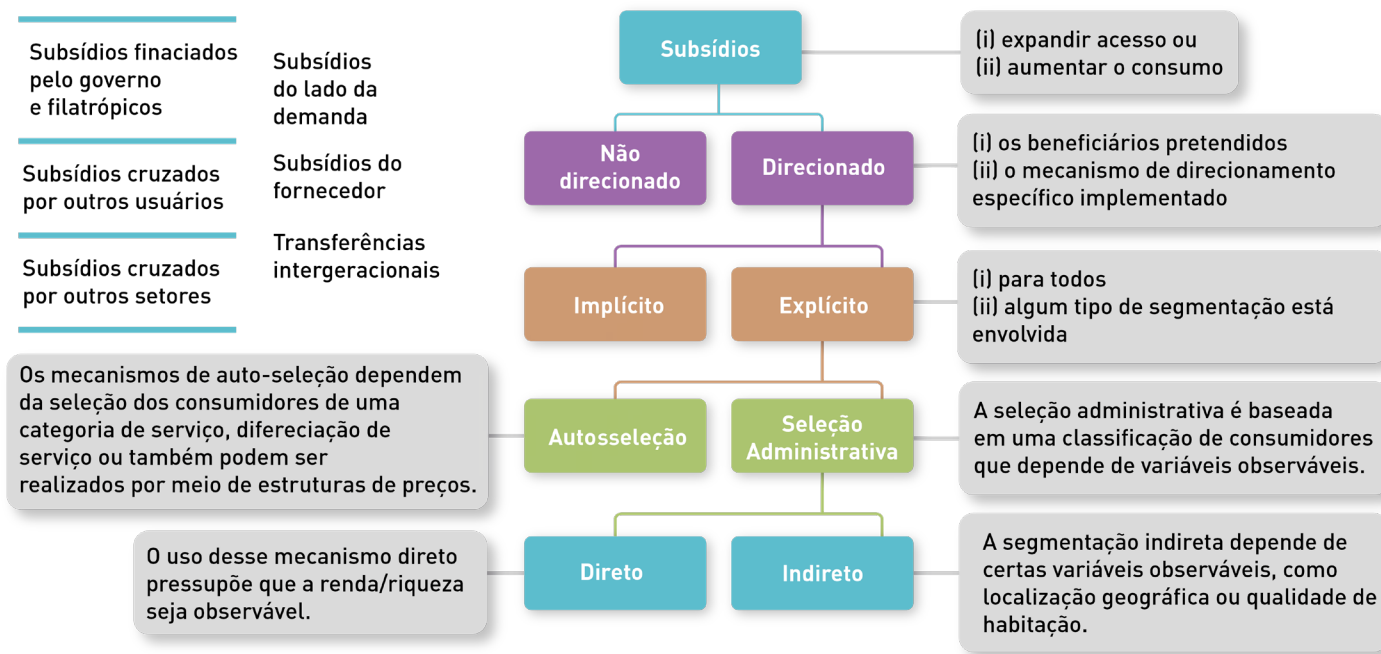
Esses subsídios ainda podem ser alocados do lado da demanda ou da oferta, tendo diferentes funções e, em alguns casos, o subsídio para esses serviços pode ser intergeracional, de forma que uma geração pague pelos investimentos que beneficiarão

outra geração. Os subsídios para saneamento básico têm duas características principais, em particular, expandir o acesso ou aumentar o consumo e, quando são mal direcionados, os efeitos esperados não são alcançados; portanto, a transparência e a clareza sobre o direcionamento devem aumentar o benefício esperado dos subsídios.

Outra forma de atribuir subsídios às tarifas de saneamento básico é fazê-lo implicitamente, ou seja, quando as tarifas são aplicadas para todos, ou explicitamente, quando algum tipo de segmentação está envolvido. Esta segmentação implica critérios de seleção que podem ser automáticos quando existem diferentes categorias de serviços ou estruturas de preços distintas ou seleção administrativa que consiste na categorização dos clientes que terão acesso ao subsídio através de um processo com variáveis observáveis.

Por fim, o subsídio pode ser direto, quando a receita pode ser observada para critérios de destinação, ou indireto, nas situações em que determinadas variáveis podem ser consideradas (localização geográfica, qualidade da moradia, entre outras). A Figura 3 relaciona os diferentes modelos de subsídios e as possíveis articulações de políticas públicas voltadas para a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico.

Figura 3. Modelo para concessão de subsídios aos serviços de saneamento básico.



Fonte: Narzetti e Marques, 2020.

Por esses fatores, é necessário a composição de arranjos financeiros que compreendem investimentos com recursos públicos e privados para a promoção de soluções adequadas que ampliem o benefício gerado pelas externalidades positivas decorrentes do acesso universal aos serviços de saneamento básico.

Quando satisfeitas as condições econômicas e sociais, os principais desafios para expandir o acesso devem estar presentes já na fase de projeto, para que os contratos sejam melhor estruturados de modo a incluir a prestação de serviços em todo território, por meio de incentivos registrados desde o momento da contratação, descrevendo de forma detalhada a cobertura de serviços para identificar, mapear e qualificar as áreas urbanas, vulneráveis e rurais que necessitam ampliar o acesso, incluindo informações de bairros informais e áreas rurais já no projeto do edital, para que a população vulnerável sejam priorizada nas negociações relativas aos contratos de água e saneamento, inclusive através da regulação dos prestadores alternativos ou de parcerias com as comunidades, seja com qualificação técnica ou com contratação direta dos beneficiários.

A transformação da relação da cidade com a universalização do acesso dos serviços de saneamento básico, deve se dar primeiramente pelo melhor alinhamento entre a política, as instituições e a regulação, para que incentivos adequados possam ser fornecidos e a população sem acesso passem a ser reconhecidas, de modo que medidas prioritárias possam ser promovidas. Esse processo pode ocorrer por meio de inclusão, treinamento e capacitação na promoção de conhecimento, desde a fase de projeto, durante a construção e depois na operação e manutenção das tecnologias empregues para o fornecimento dos serviços.

Compreensão dos serviços de forma integrada à luz da atualização legal

Uma abordagem integrada para a elaboração de projetos complexos e detalhados requer uma série de etapas que precisam ser revisadas periodicamente e a participação do utilizador é de extrema importância para que o projeto seja aprimorado, mitigando riscos, possibilitando maior transparência e assim aumentando a segurança jurídica e a própria confiança do consumidor. A partir da nova abordagem proposta pela PNSB se pretende tornar possível levar saneamento básico às famílias brasileiras, priorizando soluções corretivas de acesso, para promover saúde e bem-estar em cidades e comunidades sustentáveis.

As alterações propostas pela atualização da Lei de Saneamento Básico Brasileiro, estabelecida pela Lei nº 14.026 de 15 de julho de 2020 altera diversas Leis dos setores de saneamento básico.

A Figura 4 abaixo apresenta as principais alterações legais deste setor. De modo geral altera: i) a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para conferir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência no

serviço de saneamento; ii) a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar a denominação e atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos; iii) a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação dos contratos de programa de serviço público de que trata o art. 175 da Constituição Federal; iv) a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para melhorar as condições estruturais do saneamento básico no país; v) a Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, para tratar dos prazos de destinação final ambientalmente adequada de rejeitos; VI) a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da MetrÓpole), para estender sua abrangência às microrregiões; e VII) a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União Federal a participar do fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados.

Figura 4. Alterações legais promovidas pela aprovação do novo marco legal de saneamento básico.



Unidade 2. Histórico de saneamento básico



OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

Objetivo de aprendizagem: Identificar as características e o histórico de saneamento básico.

2.1 Contexto histórico

O primeiro registro de saneamento no Brasil ocorreu em 1561, quando o fundador Estácio de Sá mandou escavar o primeiro poço para abastecer o Rio de Janeiro. Na capital, o primeiro chafariz foi construído em 1744.

A partir dos anos 1940, iniciou-se a comercialização dos serviços de saneamento básico. Surgem, então, as autarquias e mecanismos de financiamento para o abastecimento de água, com influência do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), hoje denominada Fundação Nacional de Saúde (FUNASA). Em 1971, foi instituído o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) e, com ele, passou-se a investir em saneamento básico de maneira inédita, em especial na expansão do acesso à água potável.

As responsabilidades pelo setor se concentram nos estados e na União, de forma que cidades de grande, médio e pequeno porte foram contempladas.



SAIBA MAIS

O PLANASA era gerido pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), que aplicava recursos próprios e do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) em operações de financiamento para implantação ou melhoria de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Os recursos eram encaminhados para as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), criadas à época.

Dessa forma, outro grande obstáculo que existiu nessa época foi a disputa entre Governos Federal, Estadual e Municipal sobre quem deveria gerenciar essas diretrizes. Para minimizar os problemas que surgiam ao longo dos anos, criaram-se diretrizes de implementação, medidas e infraestruturas para o saneamento básico no Brasil.

Após intensa luta, os municípios conquistaram a titularidade dos serviços de saneamento, no dia 05 de janeiro de 2007, com a sanção da Lei Federal nº 11.445, chamada de Lei Nacional do Saneamento Básico – LNSB, que entrou em vigência a partir de 22 de fevereiro do mesmo ano e estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico no Brasil. Atualmente o instrumento que norteia a condução

das políticas públicas, metas e estratégias para o setor de saneamento é o Plano Nacional de Saneamento Básico – PLAN SAB que consiste no planejamento integrado do saneamento básico considerando seus quatro componentes: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, coleta de lixo e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, e possui o horizonte de 20 anos, sendo monitorado por órgãos responsáveis.

Acesse o site do **Plano Nacional de Saneamento Básico**.

Veja o **histórico do PLAN SAB e o Pacto Saneamento Básico e Cidadania**.

Confira o **documento em revisão** submetido à apreciação dos conselhos nacionais de saúde, recursos hídricos e meio ambiente.



SAIBA MAIS

Alguns pontos são fundamentais para compreender o desafio da universalização do acesso ao saneamento básico:

- A população mundial demorou cerca de 10.000 anos para atingir a cifra de 1 bilhão de habitantes.
- Em apenas 80 anos (1850-1930) a cifra de 1 bilhão foi duplicada.
- O crescimento mundial atual gira em torno de 43 milhões de pessoas ao ano, o que determina um acréscimo de 1 bilhão de pessoas em apenas 23 anos.
- No Brasil cerca de 30 milhões de pessoas não possui acesso à água de qualidade e aproximadamente 50% dos domicílios particulares são conectados a redes coletoras, porém apenas 25% dos esgotos são tratados.

Os dados atualizados dos serviços de saneamento básico no Brasil são levantados e apresentados pelo Sistema Nacional de Informação de Saneamento Básico – SNIS, que é o maior e mais importante ambiente de informações do setor saneamento básico brasileiro. Gerenciado pela Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional (SNS/MDR), reúne informações de caráter operacional, gerencial, financeiro e de qualidade dos serviços de Água e Esgotos (desde 1995), Manejo de Resíduos Sólidos (desde 2002) e Drenagem Pluvial (desde 2015). Indicadores produzidos a partir destas informações são referências para comparação de desempenho da prestação de serviços e para o acompanhamento da evolução do setor de saneamento básico no Brasil.

Acesse o link a seguir e confira os diagnósticos SNIS 2021/2022.



<http://www.snis.gov.br/diagnosticos>

Em 2019, na média do país, o índice de atendimento total com rede de abastecimento de água é de 83,7%, com crescimento de 0,1 ponto percentual em relação ao índice calculado em 2018. Quanto ao índice de atendimento urbano de água em 2019, verifica-se que o índice é de 92,9%, 0,1 ponto percentual a mais em relação a 2018.

A figura abaixo apresenta os valores médios dos índices de atendimento com água e esgotos e dos índices de tratamento dos esgotos, distribuídos segundo as macrorregiões geográficas e a média do Brasil.

Figura 5. Índices de atendimento com água e esgotos e o tratamento de esgotos distribuídos de acordo com macrorregiões.

Macrorregião	Índice de atendimento com rede (%)				Índice de tratamento dos esgotos (%)	
	Água		Coleta de esgotos		Esgotos gerados	Esgotos coletados
	Total	Urbano	Total	Urbano	Total	Total
	IN055	IN023	IN056	IN024	IN046	IN016
Norte	57,5	70,4	12,3	15,8	22,0	82,8
Nordeste	73,9	88,2	28,3	36,7	33,7	82,7
Sudeste	91,1	95,9	79,5	83,7	55,5	73,4
Sul	90,5	98,7	46,3	53,1	47,0	94,6
Centro-Oeste	89,7	97,6	57,7	63,6	56,8	93,2
Brasil	83,7	92,9	54,1	61,9	49,1	78,5

Fonte: SNIS, 2021

Os resultados apresentados demonstram o tamanho do desafio para promoção do acesso universal aos serviços de água e esgoto. Já os resultados referentes à taxa de cobertura do serviço regular de coleta de Resíduos Domiciliar - RDO em relação à população total de cada município que considera a coleta direta (porta a porta) e coleta indireta (sistemas estacionários, por caçambas, contêineres ou contentores), em relação à população total do município (urbana + rural). Configura-se um claro patamar, mais baixo, dos indicadores médios das macrorregiões Norte e Nordeste, que ficam bem abaixo da média nacional de 92,1%; seguido pelas macrorregiões Sul e Centro-Oeste, com 91,7% e 92,5%, respectivamente, valores próximos à média nacional. Em outro patamar encontra-se a macrorregião Sudeste, com indicador igual a 96,2%.

A figura abaixo apresenta a taxa de cobertura do serviço de coleta de Resíduos Domiciliares dos municípios participantes do SNIS em relação à população total, segundo a macrorregião geográfica:

Figura 6. Taxa de cobertura do serviço de coleta de resíduos domiciliares.

Macrorregião	Quantidade de municípios da mostra	Taxa de cobertura de coleta de RDO em relação à população total (IN015) (%)
Norte	239	84,4
Nordeste	859	85,9
Sudeste	1.304	96,2
Sul	996	91,7
Centro-Oeste	314	92,5
Total - 2019	3.712	92,1
Total - 2018	3.468	92,1
Total - 2017	3.556	91,7

Fonte: SNIS, 2021

Esses indicadores abaixo da média observados nas macrorregiões Norte e Nordeste podem ser explicados pelo fato de serem as macrorregiões com maior percentual de população rural em relação ao seu total de habitantes, de 26,2% e 26,5%, respectivamente. Além disso, a população rural do país está bastante concentrada na macrorregião Nordeste, onde se encontra 47% do total de habitantes rurais do país, fator que pode igualmente diminuir o indicador dessa macrorregião, mesmo possuindo municípios com índices significativos de atendimento da coleta à população total. Isso porque o atendimento nas áreas rurais costuma ser mais precário e dificultado devido às distâncias, acessos ou custos de coleta e transporte, a discussão sobre o déficit de atendimento nas áreas rurais.

Em decorrência das diversas especificidades existentes no sistema de Drenagem de Águas Pluviais, a avaliação da sua eficiência e cobertura é complexa, em virtude da impossibilidade de análise com base em indicadores de cobertura ou de atendimento per capita, como é possível o uso de indicadores desta natureza para análise dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário ou manejo dos resíduos sólidos urbanos.

Outro importante fator que dificulta a avaliação do componente é a forma de organização da cobertura e da infraestrutura física dos sistemas de Drenagem de

Águas Pluviais, que estão relacionadas às bacias hidrográficas e ao regime de chuvas intensas de cada região. Assim, a estimativa direta da adequação da infraestrutura de Drenagem de Águas Pluviais à demanda pode levar a conclusões incompletas, especialmente por se tratar de um Diagnóstico global, de abrangência nacional.

Nesse sentido, o sistema de Drenagem de Águas Pluviais requer uma série de melhoras para atingir o patamar de serviço. Essa afirmação está fundada, visto que o este serviço dificilmente conta com cobrança por sua disponibilidade ou operação. Assim, dentre os quatro serviços, este necessita maior estruturação.

2.2 Contexto mundial de direito humano à água

Em relação aos direitos modernos sobre acesso aos serviços de saneamento básico é preciso compreender que o conceito de direito universal à água passou por processo de evolução para que se pudesse constatar sua importância. Nem sempre essa pauta esteve na agenda de prioridades geopolíticas, por mais que o acesso humano à água fosse tratado de maneira implícita, alguns marcos são importantes para destacar o processo de priorização da água como um bem essencial à vida, até ser classificada como um dos direitos humanos inalienáveis.

Foi somente em 1972 que teve início o debate internacional capitaneado pela Organização das Nações Unidas - ONU durante a 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, em Estocolmo. Em 1977, durante a Conferência das Nações Unidas sobre a Água em Mar del Plata, os representantes dos países firmaram a primeira declaração tratando a água como direito humano, definindo que “Todos os povos, seja qual for o seu estágio de desenvolvimento e as suas condições sociais e econômicas, têm direito a ter acesso a água potável em quantidade e qualidade igual às suas necessidades básicas”.



SAIBA MAIS

O tema voltou a ser tratado na Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres - CEDAW de 1979, tratando especificamente sobre saneamento básico no Artigo 14.2. Na Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, a temática da água, saneamento ambiental e a higiene é abordada no Artigo 54.2. O ano de 1992 foi marcado por duas conferências que tiveram repercussão: A primeira foi a Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente (ICWE) em Dublin, que adotou como seu 4º princípio que “é vital reconhecer primeiro o direito básico de todos os seres humanos a terem acesso a água limpa e saneamento a um preço acessível”; e a segunda foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Eco 92 e realizada no Rio de Janeiro, que subscreveu a Resolução da Conferência sobre a Água de *Mar del Plata* segundo a qual todos os povos têm direito a ter acesso a água

potável, e chamou-lhe “a premissa acordada em comum”. Tais conferências resultaram em documentos considerados referências até os dias de hoje nas discussões ambientais.

Em 1999, durante a Assembleia Geral da ONU, foi ratificada a Resolução A/Res/54/175 - “O Direito ao Desenvolvimento” que em seu Artigo 12 afirma que “na concretização total do direito ao desenvolvimento, é preciso considerar que: (a) Os direitos a alimentação e água limpa são direitos fundamentais e a sua promoção constitui um imperativo moral tanto para os Governos nacionais como para a comunidade internacional”. No ano de 2000 foram estabelecidos pela ONU os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio - ODM. Ratificado por 191 nações, os ODM eram compostos por oito macro metas, sendo a de número sete “Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente” aquela com maior aderência à temática da água.

No ano de 2002, dez anos depois da Conferência do Rio, a Eco 92, foi realizada em Johannesburgo a Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, determinando “... indivisibilidade da dignidade humana e estamos determinados, através de decisões sobre metas, calendários e parcerias, a acelerar o acesso aos requisitos básicos, tais como água limpa, saneamento, energia, cuidados de saúde, segurança alimentar e proteção da biodiversidade”. Neste mesmo ano, a ONU publicou o Comentário Geral nº 15 – O direito à água, interpretando o direito à água e explicitando-o em dois artigos, o Artigo 11 “direito a um nível de vida adequado”, e o 12 “direito ao grau de saúde mais elevado possível”. Nesse Comentário Geral, a ONU define de forma clara quais seriam as obrigações dos Estados signatários sobre o direito à água e medidas para casos de violação.

Em 2006, o Conselho dos Direitos Humanos solicita ao Alto Comissário das Nações Unidas um estudo aprofundado das obrigações relacionadas ao acesso equitativo à água. Tal estudo resulta na Decisão 2/104 publicada em 2007 pelo Conselho de Direitos Humanos reforçando que “É chegada a altura de considerar o acesso a água potável segura e ao saneamento como um direito humano, definido como o direito a acesso igual e não-discriminatório a uma quantidade suficiente de água potável por pessoa e para os usos domésticos, de forma a assegurar a vida e a saúde”.

Chama atenção que, passados trinta anos que a água já havia sido reconhecida como um direito humano, as Nações Unidas tornam a reforçar esse entendimento, o que evidencia as dificuldades de transformar os princípios em práticas e direitos efetivos para todos os povos.

Partindo do Relatório do alto Comissário publicado em 2007, a Assembleia Geral da ONU em 2010 declara a água potável e limpa como um direito humano sob a lei internacional, juridicamente vinculativa aos Estados. Com uma votação expressiva, "122 a 0 frente a 41 abstenções, a Resolução A/HRC/RES/15/9 “O Direito Humano à Água e Saneamento” foi aprovada, Reconhecendo o direito a água potável e limpa como um direito humano essencial para o pleno gozo da vida e todos os direitos humanos; e Exorta os Estados e organizações internacionais a fornecer recursos financeiros, capacitação e transferência de

tecnologia, por meio de assistência e cooperação internacional, em participar aos países em desenvolvimento, a fim de intensificar os esforços para fornecer água potável, segura, acessível e barata para todos.

No ano de 2015, a ONU construiu com seus países membros uma nova agenda de desenvolvimento sustentável para os próximos 15 anos, a Agenda 2030, composta pelos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS, sucedendo a agenda composta pelos 8 ODM. Dentre os 17 ODS's, água potável, saneamento e higiene constituem uma parte central da meta de água limpa e saneamento, estando definida no ODS nº 6, de forma que guarda estrita relação com o ODS 03 por seu papel na redução dos riscos à saúde como parte da meta de boa saúde e bem-estar (Hutton e Varughese, 2016).



SAIBA MAIS

Para compreender melhor, os ODS 6 estão apresentados abaixo

6.1 Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável segura e acessível para todos.

6.2 Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos e acabar com a defecação a céu aberto, prestando atenção especial às necessidades de mulheres e meninas e daqueles em situações vulneráveis.

6.3 Até 2030, melhorar a qualidade da água reduzindo a poluição, eliminando o despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo pela metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura em todo o mundo.

6.4 Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e garantir o abastecimento sustentável de água doce para enfrentar a escassez de água e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água.

6.5 Até 2030, implementar a gestão integrada de recursos hídricos em todos os níveis, inclusive por meio de cooperação transfronteiriça, conforme apropriado.

6.6 Até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados à água, incluindo montanhas, florestas, pântanos, rios, aquíferos e lagos.

6.A Até 2030, expandir a cooperação internacional e o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados com água e saneamento, incluindo coleta de água, dessalinização, eficiência hídrica, tratamento de águas residuais, tecnologias de reciclagem e reutilização.

6.B Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais na melhoria da gestão de água e saneamento.

As oito metas que compõem o ODS 6 dizem de maneira clara o que deve ser feito e em que prazo, mas não explicam como fazer, por quem e de onde sairão os recursos e quem irá monitorar a evolução dos indicadores para “tirar do papel” as metas relacionadas à água, que, desde 1977, têm status de direitos humanos, mas que essa revisão das políticas do direito à água demonstrou haver dificuldades de serem efetivadas na prática. No próximo módulo, serão apresentadas as ações necessárias para universalizar o acesso aos serviços de saneamento básico em todo território e compreender como, de fato, o direito humano ao saneamento básico pode ser efetivado via política pública.



Vídeo 1 - [Visão geral sobre os serviços de saneamento básico: Aspectos legais, econômicos e sociais](#)



[Transcrição do áudio na página 722](#)

Módulo

2 Ações necessárias para universalizar o acesso aos serviços de saneamento básico

Unidade 1. Evolução do setor de saneamento básico : atualização do marco legal



OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

Identificar os aspectos históricos e elementos da política de saneamento básico.



VÍDEO

Vídeo 2 - [Ações necessárias para universalizar os serviços de saneamento básico](#)



[Transcrição do áudio na página 724](#)

Primeiramente, vamos compreender o “espírito” da Lei Nacional de Saneamento Básico – LNSB no Brasil (Lei nº 11.445/2007), a partir das atualizações resultantes da Lei nº 14.026/2020.

De acordo com a Lei nº 14.026 de 15 de julho de 2020, atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados.

A prestação dos serviços de saneamento básico, segundo o artigo 10, já atualizado, consiste na “prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que

não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária". De forma que "os contratos de programa regulares vigentes permanecem em vigor até o advento do seu termo contratual".

Para esse fim, o artigo 3º, inciso IX define que "contratos regulares são aqueles que atendem aos dispositivos legais pertinentes à prestação de serviços públicos de saneamento básico". De modo que no artigo 10-B, se apresenta a necessidade dos contratos celebrados entre instituições públicas, ou seja, sem processo de licitação, estão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços na área licitada até 31 de dezembro de 2033, nos termos do § 2º do art. 11-B da Lei.

Dessa forma, o artigo 11-B, define que "os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento. Imputando mais uma restrição já em seu primeiro parágrafo, onde os contratos em vigor que não possuem as metas terão até 31/03/2022 para viabilizar essa inclusão.

O Decreto Nº 10.430, de 20 de julho de 2020, dispõe sobre o Comitê Interministerial de Saneamento Básico, órgão colegiado instituído pelo art. 53-A da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, com a finalidade de assegurar a implementação da política federal de saneamento básico, de que trata a Lei nº 11.445, de 2007, e de articular a atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal quanto à alocação de recursos financeiros em ações de saneamento básico.

1.1 Contextualizando o saneamento básico



SAIBA MAIS

Compete ao Comitê Interministerial de Saneamento Básico:

I - coordenar, integrar, articular e avaliar a gestão, em âmbito federal, do Plano Nacional de Saneamento Básico;

II - acompanhar o processo de articulação e as medidas que visem à destinação dos recursos para o saneamento básico, no âmbito do Poder Executivo federal;

III - garantir a racionalidade da aplicação dos recursos federais no setor de saneamento básico, com vistas à universalização dos serviços e à ampliação dos investimentos públicos e privados no setor;

IV - elaborar estudos técnicos para subsidiar a tomada de decisões sobre a alocação de recursos federais no âmbito da política federal de saneamento básico; e

V - avaliar e aprovar orientações para a aplicação dos recursos federais em saneamento básico.

O Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB) atuará para promover a articulação entre o Plano Nacional de Saneamento Básico, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos e o Plano Nacional de Recursos Hídricos, com base em estudos e relatórios apresentados pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, em observância ao disposto no § 12 do art. 4º-A da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000.

Deverá assegurar que a alocação de recursos em saneamento básico, administrados ou geridos por órgãos e entidades da administração pública federal, considere a progressivamente, as diretrizes da política federal de saneamento básico e os critérios de elegibilidade, priorização e seleção definidos no Plano Nacional de Saneamento Básico, no Plano Nacional de Resíduos Sólidos e no Plano Nacional de Recursos Hídricos e os critérios de promoção da saúde pública, de maximização da relação benefício-custo e de maior alcance para a população brasileira com vistas à universalização do acesso às infraestruturas de saneamento.

Para isso, cabe ao CISB priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e à ampliação da oferta dos serviços e das ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda, incluídos os núcleos urbanos informais consolidados, quando não se encontrarem em situação de risco e simplificar e uniformizar os procedimentos para candidatura e acesso aos recursos federais, observados os princípios da eficiência e da transparência no uso de recursos públicos, de forma a aperfeiçoar os critérios de elegibilidade e priorização para o acesso a recursos federais, em observância ao disposto no art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007.

Já o Decreto 10.588/2020 de 24 de dezembro de 2020, dispõe sobre o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, e sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da união ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

A prestação regionalizada de serviços de saneamento visa à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, com uniformização do planejamento, da regulação e da fiscalização.

Assim, para fins de alocação de recursos públicos federais e de financiamentos com recursos da União, ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União, será considerada cumprida a exigência de prestação regionalizada, quando:

I - região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião

Unidade instituída pelos estados mediante lei complementar, de acordo com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal, composta de agrupamento de municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole);

II - unidade regional de saneamento básico

Unidade instituída pelos estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos; ou

III - bloco de referência

Agrupamento de municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares.

Os consórcios públicos para abastecimento de água e esgotamento sanitário existentes, na forma prevista na Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e a gestão associada decorrente de acordo de cooperação poderão ser reconhecidos como unidades regionais ou blocos de referência, desde que não abranjam municípios integrantes de regiões metropolitanas e que não prejudiquem a viabilidade econômico-financeira da universalização e da regionalização da parcela residual de municípios do estado.

A União prestará apoio técnico e financeiro para a adaptação dos serviços públicos de saneamento básico às disposições da Lei nº 14.026, de 2020, nos termos do disposto do art. 13 da referida Lei, para a realização de uma ou mais das seguintes atividades, no que couber, condicionado à existência de disponibilidade orçamentária e financeira.

A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União, de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007, serão feitos em conformidade com as diretrizes e os objetivos estabelecidos nos art. 9º, art. 48 e art. 49 da referida Lei e com os planos de saneamento básico, e ficarão condicionados aos dispositivos do artigo 4 do Decreto 10.588.



SAIBA MAIS

Os recursos necessários ao apoio técnico e financeiro da União, a alocação de recursos públicos e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata este Decreto serão oriundos:

- I - do Orçamento Geral da União;
- II - de fundos de natureza pública;

- III - de fundos de natureza privada;
- IV - de doações de entidades nacionais e internacionais;
- V - de acordos de empréstimo com organismos financeiros internacionais;
- VI - de fontes próprias de entidades financeiras nacionais; e
- VII - de outras fontes de recursos que vierem a ser constituídas para essa finalidade.

Financiamentos ou instrumentos firmados com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União, tais como operações de crédito, contratos de repasse, acordos, convênios e ajustes bilaterais de qualquer natureza, firmados anteriormente à data de publicação deste Decreto, não serão descontinuados em razão do disposto na Lei nº 14.026, de 2020, exceto por iniciativa das partes, respeitados os dispositivos legais aplicáveis.

Por fim, o Decreto nº 10.710, de 31 de maio de 2021, regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário que detenham contratos regulares em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização previstas no caput do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007.

Devem comprovar capacidade econômico-financeira com vistas a viabilizar a universalização dos serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, nos termos do disposto na Lei nº 11.445, de 2007, os prestadores de serviço que o explorem com base em contrato de programa celebrado nos termos do disposto na Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 e os prestadores de serviço que o explorem com base em contrato, precedido de licitação e celebrado com o titular do serviço, de concessão comum regido pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, ou de concessão patrocinada ou administrativa regido pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, para fins de aditamento dos contratos para inclusão das metas de universalização.

Já os prestadores de serviço regulamentados com base em contrato de programa deverão comprovar capacidade econômico-financeira ainda que, na data de publicação deste Decreto, já tenham celebrado com o titular do serviço termo aditivo para incorporação das metas de universalização de que trata o caput do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007. De forma que não se submete ao disposto neste Decreto a prestação direta de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário pelo Município ou pelo Distrito Federal titular do serviço, ainda que por intermédio de autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista por ele controladas.

A comprovação de capacidade econômico-financeira de que trata este Decreto terá por objetivo assegurar que os prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário tenham capacidade para cumprir as metas de universalização.

No caso de contrato de programa cujo prazo de vigência se encerre antes de 31 de dezembro de 2033, a análise de capacidade econômico-financeira deverá considerar o atingimento proporcional das metas de universalização referidas no caput.

A avaliação da capacidade econômico-financeira será feita pela entidade reguladora em duas etapas sucessivas. Na primeira etapa, será analisado o cumprimento de índices referenciais mínimos dos indicadores econômico-financeiros e na segunda etapa, será analisada a adequação dos estudos de viabilidade e do plano de captação. A não aprovação do prestador na primeira etapa dispensa a análise referente à etapa seguinte.

A primeira etapa tem por finalidade avaliar a saúde financeira do prestador a partir de seu desempenho histórico e de sua situação econômica presente, por meio de índices econômico-financeiros capazes de representar esses aspectos. Nessa etapa não há distinção de contratos regulares, pois a ideia é avaliar a situação do prestador como um todo. Inclusive por isso, a análise é feita com base na saúde financeira do grupo econômico do prestador, que contempla todos os ativos e passivos que detenha de maneira global. Deve-se avaliar os indicadores de forma global da empresa.

O conceito de grupo econômico corresponde a um conjunto de 2 (duas) ou mais empresas que estão sob a direção, o controle ou a administração de uma delas (Receita Federal do Brasil, Instrução Normativa RFB nº 971/2009). Dessa forma, os índices de referência deverão ser calculados a partir das demonstrações do prestador avaliado e do conjunto de empresas que estejam sob seu controle direto ou indireto, ou, ainda, com as quais o prestador sob análise combine recursos e/ou esforços para a realização dos respectivos objetos sociais ou para a participação de atividades ou empreendimentos em comum. No caso de prestadores constituídos sob a forma de empresas ou sociedades de economia mista estatais, a avaliação dos índices mencionados no artigo 5º do Decreto nº 10.710 não abrangerá outras empresas estatais sob o controle do mesmo ente federado daqueles prestadores.

Tal avaliação global do prestador, com base no grupo econômico, é relevante na medida em que tanto resultados passados adversos, quanto uma frágil situação patrimonial presente, podem afetar negativamente a capacidade da empresa para honrar compromissos futuros. Assim, por exemplo, um prestador que apresente um grande passivo tributário e trabalhista, além dos dispêndios inerentes à universalização dos serviços, terá que suportar os desembolsos decorrentes do atendimento daquelas obrigações pré-existentes, implicando, dessa forma, a necessidade de uma grande capacidade de geração de recursos a partir de suas operações (certamente, maior do que a necessidade de uma empresa sem tais passivos) para suprir esses encargos.



SAIBA MAIS

Para a aprovação na primeira etapa o prestador deverá comprovar que os indicadores econômico-financeiros do grupo econômico a que pertence atendem aos seguintes referenciais mínimos:

- I - índice de margem líquida sem depreciação e amortização superior a zero;
- II - índice de grau de endividamento inferior ou igual a um;
- III - índice de retorno sobre patrimônio líquido superior a zero; e
- IV - índice de suficiência de caixa superior a um.

A verificação do atendimento aos índices de que trata o caput será feita por meio da análise das demonstrações contábeis consolidadas do grupo econômico a que pertence o prestador, elaboradas segundo as normas contábeis aplicáveis, referentes aos últimos cinco exercícios financeiros já exigíveis e devidamente auditados.

Os índices de que trata o *caput* deverão ser obtidos a partir das medianas dos indicadores dos últimos cinco exercícios financeiros já exigíveis e devidamente auditados.

A segunda etapa consiste na avaliação dos estudos de viabilidade e do respectivo plano de captação para o cumprimento das metas de universalização, com foco na viabilidade econômico-financeira do projeto. Os estudos devem apresentar os investimentos necessários ao atingimento das metas de universalização para cada contrato regular em vigor de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário do prestador. Por outro lado, o plano de captação deve conter os termos e as condições para a realização desses investimentos.

As regras estabelecidas no Decreto visam evitar projetos inexecutáveis, buscando impedir a adoção de pressupostos e condições que muitas vezes não são realistas na prática. Nesse sentido, é importante ficar atento ao disposto no § 3º do art. 7º do decreto³, que estabelece as premissas que NÃO podem ser consideradas nesses estudos.

Os estudos de viabilidade apresentados pelos prestadores deverão conter os fluxos de caixa de cada um dos contratos tidos como regulares, considerando atingir a universalização até 2033 e sem alterar o prazo final do contrato vigente. Nos casos em que a vigência do contrato se encerre antes de 2033, devem ser consideradas metas de universalização proporcionais à vigência do contrato nos estudos de viabilidade e nas respectivas minutas de termo aditivo. Os fluxos de caixas serão avaliados de maneira individual e, também, de forma global. Dessa forma é possível somar todos os fluxos de caixas dos diversos contratos para avaliação de VPL maior ou igual a zero. Reforçando que o prazo de cada um dos contratos deverá ser respeitado, de forma que o fluxo de caixa global deve ser construído considerando o vencimento individual de cada contrato.

OBSERVAÇÃO: O prestador que não apresentou seu requerimento de comprovação econômico-financeira até 31/12/2021 não teve nova oportunidade para fazê-lo. Nessa hipótese de não apresentação tempestiva do pedido, cabe à agência reguladora notificar o prestador a propósito da irregularidade de seus contratos de programa em vigor por ausência de comprovação econômico-financeira, assim como notificar os titulares dos contratos irregulares a propósito dessa condição, para adoção das medidas cabíveis.

De forma resumida, a Figura 7 apresenta as principais definições do novo marco legal os Decretos que o regulamentam.

Figura 7. Processo de formalização dos contratos de prestação de serviço de saneamento básico no Brasil: apoio técnico financeiro e avaliação da capacidade econômico-financeira.

Lei 14.026/2020

A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária. De forma que os contratos de programa regulares vigentes permanece em vigor até o advento do seu termo contratual

Contratos regulares são aqueles que atendem aos dispositivos legais pertinentes à prestação de serviços públicos de saneamento básico

Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033

Decreto 10.430/2020

Decreto 10.430/2020

O Comitê Interministerial de Saneamento Básico deverá assegurar que a alocação de recursos em saneamento básico, administrados ou geridos por órgãos e entidades da administração pública federal, considere a progressivamente, as diretrizes da política federal de saneamento básico.

Decreto 10.588/2020

Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro e sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da união ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União.

A prestação regionalizada de serviços de saneamento visa a geração de ganhos de escala e a garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, com uniformização do planejamento, da regulação e da fiscalização.

Decreto 10.710/2021

Estabelece a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário que detenham contratos regulares em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização.

A avaliação da capacidade econômico-financeira será feita pela entidade reguladora em duas etapas sucessivas. Na primeira etapa, será analisado o cumprimento de índices referenciais mínimos dos indicadores econômico-financeiros e na segunda etapa, será analisada a adequação dos estudos de viabilidade e do plano de captação.

Fonte: Narzetti e Marques, 2020.

Unidade 2. Atores da gestão de saneamento básico



OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

■ Relacionar os atores e papéis na gestão de saneamento básico.

2.1 Contexto histórico

As instituições são comumente definidas como as relações sociais, políticas e econômicas regidas por regras e normas formais e informais (Mumssen et al., 2018), responsáveis por moldar a prestação de serviços e definir os papéis e responsabilidades dos atores, desde os formuladores de políticas nacionais até os prestadores de serviços, arbitrando as relações associadas às escolhas disponíveis e sua legitimidade.

Assim, como a política de saneamento básico é *top-down* no Brasil, o arcabouço institucional tende a obedecer a esta organização. Existem as instituições nacionais que atuam em todo o território, como os Ministérios que gerenciam a execução das políticas nacionais e as instituições financeiras de fomento, que oferecem financiamentos aos governos e prestadores. Usualmente essas instituições estão alinhadas com as políticas vigentes e em cada nível de governo se encontram instituições semelhantes, seja no nível estadual, bem como municipal.

A estrutura das instituições em diversos níveis de governo pode ser considerada uma solução mais próxima da realidade local e tal desagregação é tida como uma vantagem para a melhor alocação dos recursos e fator fundamental para o desenvolvimento das políticas estabelecidas. Todavia, esta governança multinível é complexa levando a falta de alinhamento e sobreposição das instituições (e das políticas) e até a concorrência entre elas, reduzindo a eficiência e a eficácia pretendida (Mumssen et al., 2018).

Acompanhando a promulgação das políticas apresentadas, pode-se destacar algumas instituições responsáveis por incrementos consideráveis no setor de saneamento básico no Brasil. Primeiramente, em um contexto histórico, o Banco Nacional de Habitação (BNH) criado pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, cuja principal atividade estava voltada ao financiamento de instituições públicas e à produção de empreendimentos imobiliários, sendo responsável pelo SFH, SFS e FGTS. Foi neste período, com financiamento público gerenciado pelo BNH que as companhias estaduais de água e saneamento foram criadas, ou seja, em cada estado foi instituído um prestador regional para operar os sistemas de forma integrada e aproveitar os ganhos de escala e escopo entre municípios com diferentes condições de sustentabilidade e ainda viabilizar o subsídio cruzado, a fim de assegurar a cobertura igualitária dos serviços de saneamento básico para todo cidadão (Castro & Léo Heller, 2012).

As entidades titulares dos serviços de saneamento básico são os municípios que podem fazer a prestação direta do serviço ou indireta através de autarquias, continuando estes a serem os prestadores. Podem ainda delegá-lo ao setor privado através de contratos de concessão ou de Parceria Público Privada - PPP com entidades privadas ou através

de contratos programas com as empresas estaduais/regionais. Os municípios podem ainda formar consórcios através da agregação entre vários municípios, podendo a sua gestão ser direta, indireta ou delegada. Nas zonas metropolitanas e após uma longa discussão no Supremo Tribunal de Justiça, foi decidido que a titularidade dos serviços de saneamento básico poderia ser compartilhada entre os estados e os municípios (Sampaio & Sampaio, 2020).

Os prestadores são instituições responsáveis pela gestão das infraestruturas e alocação dos recursos necessários para manutenção e expansão da cobertura dos serviços. No Brasil, os prestadores regionais foram instituídos com a criação das Companhias Estaduais de Saneamento Básicos - CESBs, em meados de 1970 e receberam a maior parte dos recursos financeiros disponíveis naquela altura.

Todavia, já existiam os serviços municipais nas principais cidades do país, operados por prestador municipal ou também prestador comunitário. Em meados dos anos 1980 e início dos anos 1990, teve início a participação do setor privado na prestação dos serviços de saneamento básico, passando por alguns exemplos de sucesso e outros de fracasso.

Atualmente, a tendência de privatização retornou com maior força, com a política de saneamento mais consolidada, maior segurança jurídica, riscos mitigados e motivada pela necessidade de realizar grandes investimentos para universalizar os serviços de saneamento básico. Não se pode deixar de citar instituições de relevância no meio rural, como o Sistema Integrado de Água e Saneamento Rural (SISAR) criado para gerir os serviços de saneamento básico em áreas rurais do estado do Ceará (1996) e do Piauí (2003), cujo objetivo consiste em garantir a operação e manutenção de sistemas de água e saneamento nas comunidades rurais, contribuindo com suporte às atividades operacionais locais, feitas por associações filiadas e operadores locais (Castro, 2015).

O modelo de regulação dos serviços de saneamento básico e de outros serviços públicos no Brasil se baseia na regulação discricionária por agência de regulação. A transição ocorreu quando o país transferiu parte da prestação de serviços para a iniciativa privada e adotou uma postura de árbitro, criando e desenvolvendo agências reguladoras independentes, pelo menos em tese.

Isso aconteceu em nível nacional no setor de energia, petróleo, comunicações e aviação civil, mas no setor de saneamento básico o modelo de regulação se deu de maneira descentralizada, em virtude das especificidades envolvendo a titularidade municipal destes serviços, conforme demonstrado na Figura 8, apresenta a composição das responsabilidades e dos principais atores no campo dos serviços de saneamento básico no Brasil, identificando as principais etapas na operacionalização da política e dos serviços de saneamento básico. Em 2020, após a atualização do marco legal do setor, a PNSB atribuiu à ANA o papel de regulador nacional de saneamento básico no país (Brasil, 2020).

Figura 8. Atores e responsabilidades no setor de saneamento básico no Brasil.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Lei nº 11.445 (Brasil, 2007).

As políticas e as entidades de serviços de saneamento básico instituídas e em vigor no país foram contextualizadas, a fim de compreender como são suas inter-relações e responsabilidades. As instituições regulatórias são apresentadas a seguir de forma mais abrangente, subsidiando a compreensão de suas principais funções e como estão organizadas e distribuídas no Brasil.

A transição do governo do regime militar para a democracia resultou no estabelecimento da Constituição Cidadã do Brasil em 5 de outubro de 1988, onde a definição de ações fundamentais inclui, entre outras: i) proteger o meio ambiente e combater a poluição; ii) promover programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento; e iii) combater as causas da pobreza e dos fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos para garantir condições iguais de bem-estar a todos os cidadãos, incluindo a disponibilização de um fundo de luta e erradicação da pobreza.

A Constituição também deu início ao processo de regulamentação das premissas definidas em lei. Para promover ações práticas em saúde pública, foi criada a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) por meio do Decreto nº. 100 em 16 de abril de 1991, que implementou a política de melhoria das condições de vida das populações mais carentes e erradicação da pobreza extrema.

Em 2005, para fortalecer a PNH, foram instituídos o Sistema Nacional de Habitação e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS / FNHIS) pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Uma das exigências obrigatórias era que todas as casas tivessem infraestrutura completa, incluindo saneamento básico, energia elétrica, drenagem e calçadas e estradas pavimentadas. Recentemente, a Lei nº 13.465 (11 de julho de 2017) abordou a regularização fundiária rural e urbana por meio de medidas legais, urbanas, ambientais e sociais destinadas a incorporar centros urbanos informais (assentamentos) no planejamento territorial e reconhecer legalmente a propriedade dos ocupantes.

O acesso universal aos SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO é fornecido não apenas na PNH, mas também no arcabouço legal e regulatório do setor de saneamento básico, que foi estabelecido com a promulgação da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que definiu a política nacional de saneamento básico após um longo período de carência de políticas públicas no setor. O novo arcabouço legal estabeleceu os princípios básicos para a organização do setor, bem como seu planejamento, regulação e apropriação municipal do serviço e fomentou sua oferta regional quando viável e de acordo com o interesse público.

Uma das principais iniciativas lançadas pelo governo brasileiro foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), instituído pelo Decreto nº. 6.025 em 22 de janeiro de 2007, que ajudou a fazer investimentos públicos em infraestrutura no Brasil. Baseado em um modelo de desenvolvimento econômico e social, o PAC proporcionou um dos melhores momentos da recente trajetória econômica e institucional do setor de saneamento básico com a reabertura do investimento público, que ampliou consideravelmente os recursos disponíveis para investimentos no setor e possibilitou uma melhoria na cobertura dos serviços de saneamento básico para atender às necessidades sociais (Enap, 2015).

Apesar disso, por um lado, havia muitas críticas sobre a qualidade dos gastos com Projetos do PAC e, por outro lado, por falta de capacidade institucional, muito dinheiro disponibilizado pelo PAC não foi efetivamente utilizado (Sousa e Gomes, 2019). Ao comparar os investimentos feitos na expansão e qualidade dos serviços de saneamento básico em áreas urbanas, fica claro que as áreas rurais foram “deixadas para trás” em todas as reformas (Heller et al., 2020).

No entanto, vale ressaltar que, nas últimas duas décadas, alguns passos importantes foram dados para o cumprimento das políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Nos serviços de saneamento básico não foi diferente, e o programa nacional para a universalização do acesso e uso da água, “Água para Todos”, instituído pelo Decreto nº. 7.535, de 26 de julho de 2011, teve como objetivo promover o acesso universal à água nas áreas rurais para consumo humano e priorizar a população em situação de extrema pobreza. Em 2019, resultou o Programa Nacional de Saneamento Rural (PNSR), que identificou a necessidade de investimentos em serviços de saneamento básico nas áreas rurais do Brasil (Ministério da Saúde, 2019).

A Figura 9 lista as principais políticas que enfatizam a necessidade de ampliar o acesso e garantir a igualdade social. Destaca-se a própria constituição federal, seguida da política nacional de saneamento básico e políticas de habitação e urbanização voltadas para a redução do déficit habitacional, estruturando e legalizando áreas e assentamentos informais e integrando essas áreas na organização da cidade; e, por fim, a política de água e saneamento rural.

É importante notar que as políticas apresentadas foram instituídas em nível nacional de cima para baixo e que estados e municípios ratificam essas leis e promulgam suas próprias leis que complementam as leis nacionais.

Figura 9. Políticas públicas relacionadas à universalização do acesso aos serviços de saneamento básico.



Fonte: Narzetti e Marques, 2021.

Para expandir a cobertura dos serviços de saneamento básico, a Lei nº 14.026 (15 de julho de 2020) atualizou o quadro legal desses serviços (Lei nº 11.445 / 2007) e outras disposições legais e deu à ANA a capacidade de editar os padrões de referência regulamentares. O objetivo era uniformizar os padrões de regulação e melhorar as condições estruturais dos serviços de saneamento básico no país, com a meta de atingir 99% de cobertura para os serviços de água e 90% para os serviços de saneamento até 2033.

A universalização do acesso aos sanitários e o combate às desigualdades sociais contam com um robusto arcabouço jurídico com políticas estruturadas e definidas

de forma a proporcionar condições para que as instituições desenvolvam suas atribuições. A seguir, são apresentadas as principais instituições decorrentes das políticas mencionadas e responsáveis pela sua implementação.

O setor financeiro é de extrema importância para viabilizar os investimentos necessários para os objetivos de desenvolvimento e universalização dos serviços de saneamento básico, bem como para a implementação de políticas habitacionais e de reurbanização. Assim, bancos públicos e instituições financeiras internacionais - IFIs podem ser destacados como os principais agentes financiadores de obras de infraestrutura.

Os bancos públicos nacionais, como o BNDES ou a Caixa, são responsáveis pela gestão dos recursos públicos, destinando os recursos para o financiamento de projetos de desenvolvimento e inclusão social. Outra forma de financiamento de infraestrutura são as IFIs (bilaterais ou multilaterais), que administram uma carteira de fundos internacionais, com a premissa de trazer recursos financeiros para melhorar as condições de vida dos países em desenvolvimento (Alaerts, 2019).

A propriedade dos serviços de saneamento básico pertence aos municípios que podem fornecer serviços direta ou indiretamente por meio das autoridades locais, e estes permanecem os provedores. Eles também podem delegar o fornecimento ao setor privado por meio de contratos de concessão ou PPP ou por meio de contratos de programa com empresas estaduais/regionais (Marques, 2016).

Os municípios também podem formar consórcios por agregação entre vários municípios, e a sua gestão pode ser direta, indireta ou delegada. Nas áreas metropolitanas - e após uma longa discussão no Supremo Tribunal de Justiça - foi decidido que a propriedade dos serviços de saneamento básico poderia ser compartilhada entre estados e municípios (Sampaio & Sampaio, 2020).

Os provedores dos serviços de saneamento básico são responsáveis pelo gerenciamento da infraestrutura e alocação dos recursos necessários para a manutenção e expansão da cobertura do serviço. No Brasil, os provedores regionais/estaduais foram indicados com a criação das referidas empresas estatais em meados da década de 1970 e recebiam a maior parte dos recursos financeiros da época.

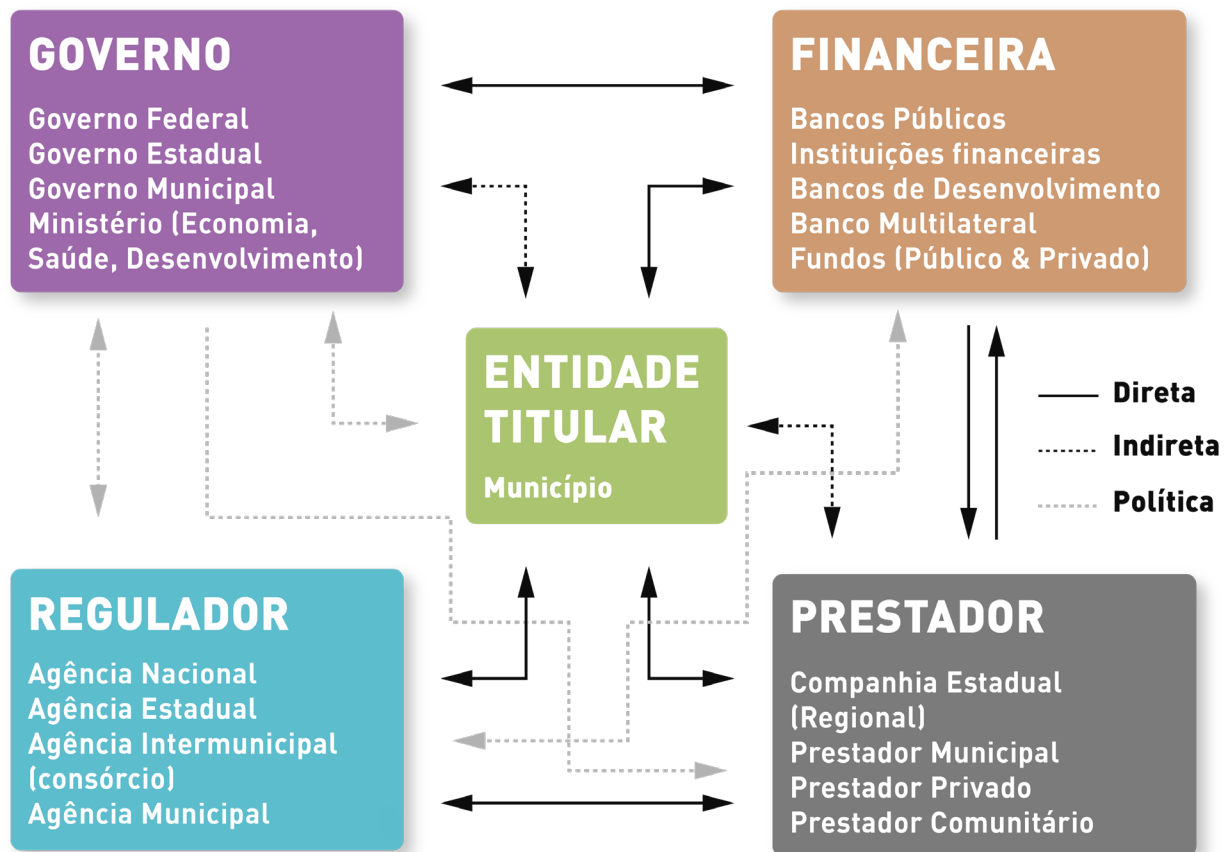
No entanto, já havia serviços municipais nas principais cidades do país operados por um provedor municipal ou por um provedor comunitário. Em meados da década de 1980 e no início da década de 1990, o setor privado começou a participar da provisão dos serviços, registrando alguns exemplos de sucessos e fracassos. Atualmente, a tendência de privatização voltou com mais força e apetite por uma política mais consolidada, mais segurança jurídica e melhor mitigação de riscos, e motivada pela necessidade de grandes investimentos para expandir e universalizar os serviços de saneamento básico. Deve-se citar também instituições de relevância no meio rural, como o Sistema Integrado de Água e Saneamento Rural (SISAR), criado para gerenciar o saneamento básico nas áreas rurais dos estados do Ceará (1996) e Piauí (2003).

O objetivo do SISAR é garantir a operação e manutenção nas comunidades rurais, dando suporte às atividades operacionais locais realizadas por associações filiadas e operadoras locais (Castro, 2015).

O modelo regulatório desses e de outros serviços públicos no Brasil é baseado na regulamentação discricionária de uma agência reguladora. Essa transição ocorreu quando o país transferiu a prestação de serviços para o setor privado e assumiu a posição de árbitro, criando e desenvolvendo, ao menos teoricamente, agências reguladoras independentes (Mueller & Pereira, 2002). Isso aconteceu a nível nacional nos setores de energia, petróleo, comunicações e aviação civil, mas no setor de saneamento básico o modelo regulatório foi estabelecido de forma descentralizada devido à propriedade municipal desses serviços.

Observe que a descentralização no Brasil em qualquer setor é sempre muito complexa, pois não ocorre da mesma forma, uma vez que a legislação está sendo editada em diferentes esferas de governo, incluindo municipal, intermunicipal (consórcio) ou estadual. Em 2020, após a atualização do quadro regulatório do setor, a política nacional atribuiu à ANA o papel de regulador nacional do saneamento básico no país.

Quadro regulatório do saneamento básico do país.



Fonte: Narzetti e Marques, 2021.

As políticas e instituições de serviços de saneamento básico estabelecidas e, atualmente em vigor no país, foram contextualizadas para entender suas inter-relações e responsabilidades. As instituições reguladoras são discutidas a seguir de uma forma mais abrangente para fornecer um entendimento de suas principais funções e de como são organizadas e distribuídas no Brasil.

Módulo

3 Processo de concessão e/ou gestão de projetos de saneamento básico

Unidade 1. Gerenciamento de saneamento básico



OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

Reconhecer as características do gerenciamento de saneamento básico e seu impacto no processo de universalização.



VÍDEO

Vídeo 3 - [O processo de concessão e a gestão no setor de saneamento básico](#)



[Transcrição do áudio na página 726](#)

1.1 Contextualizando o saneamento básico

A gestão dos serviços de saneamento básico é de cada um dos cidadãos e, por consequência, dos municípios, estados e da união. De acordo com a Lei nº 11.445/2007, atualizada pela Lei nº 14.026/2020, cabe ao titular dos serviços, a prefeitura, formular, gestar, executar (mesmo que por terceiros) e revisar a política pública local de saneamento básico. Por consequência, o governo federal condiciona o repasse de recursos da União à existência do plano de saneamento básico, conforme estabelece o §2º do art. 26 do Decreto no 7.217/2010. Tal Decreto determina ainda que todos os municípios precisam ter seu plano de saneamento e Conselho Municipal de Saneamento Básico, órgão colegiado responsável por exercer o controle social.

A atualização do marco legal priorizou não apenas o planejamento do setor, mas principalmente o acompanhamento sistemático das ações e alcance das metas estipuladas nos referidos planos municipais. Neste sentido, se considera importante publicar na íntegra o trecho da referida Lei que trata das responsabilidades do titular – prefeitura municipal – quanto ao planejamento e execução da política pública de saneamento básico a nível local.



SAIBA MAIS

Art. 9º - O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

I - elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei, bem como estabelecer metas e indicadores de desempenho e mecanismos de aferição de resultados, a serem obrigatoriamente observados na execução dos serviços prestados de forma direta ou por concessão;

II - prestar diretamente os serviços, ou conceder a prestação deles, e definir, em ambos os casos, a entidade responsável pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;

III - definir os parâmetros a serem adotados para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água;

IV - estabelecer os direitos e os deveres dos usuários;

V - estabelecer os mecanismos e os procedimentos de controle social, observado o disposto no inciso IV do caput do art. 3º desta Lei;

VI - implementar sistema de informações sobre os serviços públicos de saneamento básico, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA), o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR) e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), observadas a metodologia e a periodicidade estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional; e

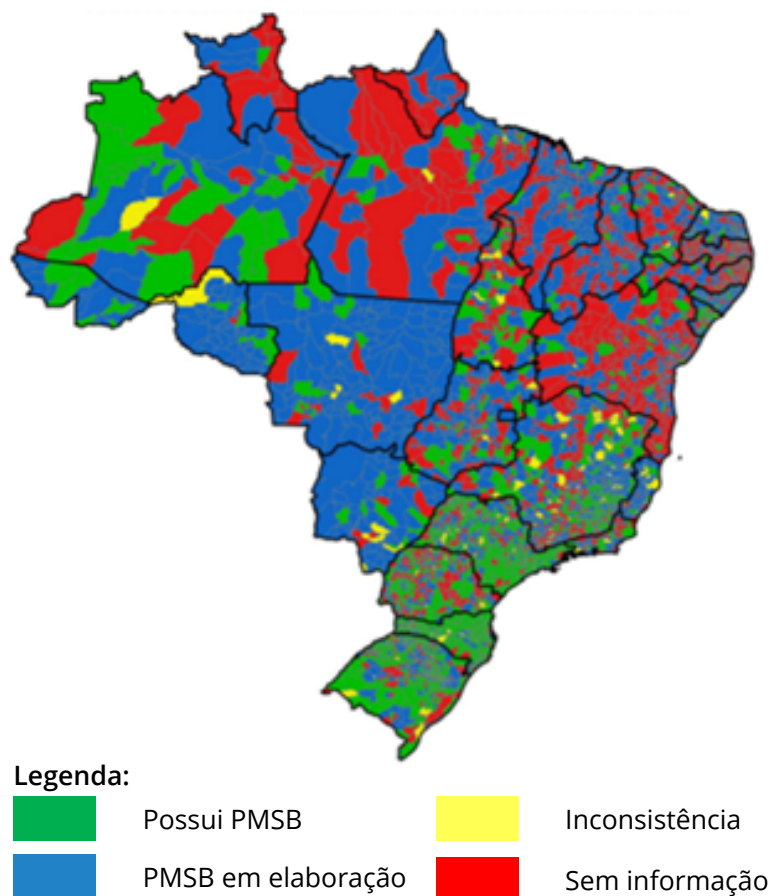
VII - intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nas hipóteses e nas condições previstas na legislação e nos contratos.

De acordo com a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, atual Ministério do Desenvolvimento Regional, os PMSB possuem as seguintes premissas: (i) instrumento de construção de um pacto social, capaz de mitigar as desigualdades sociais por meio da universalização do acesso aos serviços; (ii) ferramenta de planejamento territorial; (iii) oportunidade de colocar o saneamento básico na agenda de prioridades do município, fomentando a cooperação entre os atores e a corresponsabilidade na execução das ações e metas; (iv) orientar políticas públicas municipais de saneamento, alocando orçamento e priorizando a execução financeira para realizar as ações e alcançar as metas; (v) estratégia de convergência entre outros planos setoriais de desenvolvimento territorial; (vi) condição para receber recursos da União e de organismos internacionais; (vii) referência para que a agência reguladora possa conferir se os prestadores de serviços estão operando conforme as metas; (viii) oportunidade para capacitar gestores públicos, prestadores de serviços, lideranças comunitárias, conselheiros municipais e demais atores que atuam no setor

e em áreas correlatas; (ix) fomentar e qualificar a participação popular e o controle social, priorizando investimentos e ações no município; e (x) organizar e consolidar o sistema municipal de informações sobre saneamento básico, articulado com outras políticas, possibilitando acompanhar e avaliar os resultados alcançados.

Em janeiro de 2017, foi lançado pelo Ministério das Cidades o documento “Plano Municipal de Saneamento Básico: Instrumento da Política e da Gestão dos Serviços”, o qual apresenta o panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil. Considerando as metas estipuladas no Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab, o indicador “porcentagem de municípios brasileiros com Plano” projetava 32% em 2018, 51% em 2021 e 90% em 2033. O resultado apurado pelo Panorama em outubro de 2016 considera que 30% dos municípios brasileiros declararam possuir o Plano. Se considerar os municípios que declararam estar elaborando o plano, esse patamar sobe para 68%. A Figura 10 e a Tabela 1 apresentam a sistematização dos resultados obtidos no Panorama.

Figura 10. Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico.



Fonte: Brasil, 2017.

Tabela 1 – Panorama dos planos municipais de saneamento básico no Brasil

Situação	Inconsistência	Possui Plano	Plano em elaboração	Sem informação	Total
Norte	8	99	182	162	451
Nordeste	8	184	805	797	1794
Centro-Oeste	13	54	295	104	466
Sudeste	70	662	561	375	1668
Sul	21	693	248	229	1191
Brasil	120	1692	2091	1667	5570

Acesse o link a seguir e confira o Panorama dos planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil.



https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/panorama_planos_municipais_de_saneamento_basico.pdf

A análise final do Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico revela que 68% dos municípios brasileiros (3.785) declararam ou que possuem o Plano ou que estão elaborando o Plano. Destes municípios, a maioria (89,7%) tem população inferior a 50 mil habitantes.

Quanto à importância do planejamento no setor de saneamento básico, esta é referendada pelo artigo 11 da LNSB, que estabelece dentre as condições para a validade dos contratos: a existência de plano de saneamento básico; a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico; e os planos de investimentos e os projetos relativos ao Contrato deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico. Portanto, torna-se necessária a observância ao artigo 19 da mesma Lei, que trata do conteúdo mínimo a ser apresentado no PMSB.



SAIBA MAIS

- I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;
- II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;
- III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;
- IV - ações para emergências e contingências;
- V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

A demanda pelo planejamento tem aberto novas perspectivas para os municípios, incluindo a possibilidade de ampliação de aspectos relevantes para a gestão dos serviços como os mecanismos de participação social.

Os novos planos, diferente dos anteriores, tendem a ser instrumentos de planejamento participativo que podem contribuir para o desenvolvimento sustentável no município e região.

Sendo assim, compete ao titular dos serviços a definição da forma e metodologia para o desenvolvimento do plano de saneamento básico, seja ele de caráter municipal, regional ou estadual. Observa-se também, com base no § 5º, art. 19 da LNSB que “será assegurada ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que a fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas”. Portanto, a participação social, que pode ocorrer em diferentes níveis, tem sido entendida como uma tendência positiva (exigência legal) ao tornar o desenvolvimento urbano mais participativo. Além disso, a partir da Lei nº 11.445 e da demanda para elaboração de planos municipais de saneamento básico, abre-se para o potencial de vir a se constituir em importante meio de envolvimento da sociedade na problemática do setor (Heller et al., 2007).

O uso de uma metodologia participativa no planejamento pode abrir caminho para a atuação efetiva da população, estabelecendo-se diálogos e mecanismos de participação, aspectos importantes para alcançar um impacto significativo na saúde a partir da adoção de uma solução tecnológica (Heller & Nascimento, 2005). A participação social vem se efetivando por meio de vários instrumentos e tem estado presente nos novos modelos de planejamento (Farmer et al., 2006).

Quanto ao prazo para os gestores locais elaborarem o PMSB, este foi prorrogado por meio do Decreto Federal 10.203/2020, com prazo limite fixado para a data de 31 de dezembro de 2022. Observa-se que, uma das condições de acesso dos titulares dos serviços aos recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da Administração Pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico, é o PMSB concluído e aprovado pelo Poder Legislativo.

A LNSB também prevê no art. 19, § 4º, que os planos de saneamento básico serão revistos periodicamente, em prazo não superior a 10 (dez) anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual, observa-se que esta é uma forma de assegurar os recursos necessários à sustentabilidade econômica e financeira dos serviços.

A Lei nº 14.026/2020 alterou para 10 anos o prazo para atualizar o PMSB e previu também a elaboração de PMSB regional, já pensando considerar a regionalização da prestação dos serviços.

Em relação ao acompanhamento dos planos, a LNSB reservou à sociedade, por meio do controle social previsto no art. 3, inciso IV, o papel de avaliação dos serviços e designou às entidades reguladoras a função de fiscalização e verificação do seu cumprimento,

nos termos do art. 20, parágrafo único. Tais entes, segundo o art. 21, incisos I e II, devem ser dotados de independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira, além de atuar com transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões. Esses princípios, elencados na LNSB para constituição de entes reguladores, assemelham essas instituições às agências reguladoras, entidades autárquicas de direito público, dotadas de autonomia administrativa, decisória, orçamentária e financeira, cujos dirigentes desempenham mandatos fixos.

As agências reguladoras podem se constituir nos âmbitos municipal e regional (por intermédio de consórcio público), ou estadual, haja vista a LNSB prever a possibilidade de delegação da função reguladora a uma agência de outro ente público, desde que constituída nos limites do próprio estado. Além do acompanhamento dos planos de saneamento, competem às agências reguladoras atividades típicas inerentes a essa função, tais como regulação econômica, fiscalização, mediação de conflitos, normatização e monitoramento dos contratos de concessão e de programa.

Quanto ao exercício das atividades regulatórias e de acompanhamento dos planos de saneamento básico, as agências reguladoras deverão ser dotadas de quadro de pessoal próprio, qualificado e com remuneração compatível com a complexidade da função, recursos financeiros provenientes de taxas de regulação, suportadas pelos usuários, e serem amparadas por um marco legal com atribuições claras, entre outras características. Observa-se ainda, que uma das condições para que as agências reguladoras desempenhem de forma adequada suas atividades, é de que as metas definidas nos planos sejam exequíveis, facilmente quantificáveis e com metodologia de cálculo definida.

O conteúdo do PMSB, abrange o diagnóstico de como os serviços estão sendo prestados à população, usando para essa análise indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos. Indica objetivos e metas para o alcance da universalização do acesso no horizonte do Plano e através da proposição de programas, projetos e ações, inclusive as de emergência e contingência, além do estabelecimento de índices mínimos para aferir o desempenho dos prestadores de serviços, a definição dos mecanismos para acompanhamento, avaliação dos resultados alcançados e a revisão do PMSB.

A entidade reguladora frente ao PMSB possui algumas responsabilidades, como definido no art. 27 do Decreto nº 7.217/2010.



SAIBA MAIS

São objetivos da entidade reguladora:

- I. estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;
- II. garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;

- III. prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência; e
- IV. definir tarifas e outros preços públicos que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, quanto a modicidade tarifária e de outros preços públicos, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

“

O princípio da modicidade significa que os serviços devem ser remunerados a preços módicos, devendo o Poder Público avaliar o poder aquisitivo do usuário para que, por dificuldades financeiras, não seja ele aliado do universo de beneficiários do serviço. Esse princípio traduz a noção de que o lucro, meta da atividade econômica capitalista, não é objetivo da função administrativa, devendo o eventual resultado econômico positivo decorrer da boa gestão dos serviços, sendo certo que alguns deles, por seu turno, têm de ser, por fatores diversos, essencialmente deficitários ou, até mesmo, gratuitos .

”

(Carvalho Filho, 2017)

Assim como apresentado, o gerenciamento dos serviços de saneamento básico abrange atividades que envolvem diversos agentes da sociedade, pois influencia diretamente no funcionamento da cidade. Vejamos: cabe à prefeitura municipal zelar pelo interesse local dos serviços essenciais, dessa forma, cada um dos serviços de saneamento básico exige, acompanhamento, planejamento e decisão quanto a sua execução.

Cabe destacar que estes são serviços públicos, muitas vezes com custos elevados se torna obrigatória a cobrança pela prestação de cada uma dessas atividades. Inclusive a cobrança é obrigatória por força de Lei, resultando em improbidade administrativa caso não seja praticada.

De forma que a cobrança por serviços de Resíduos Sólidos Urbanos deverá ser instituída pelo titular do serviço até julho de 2021 conforme definido no §2º, art. 35 da Lei nº 14.026/2020. Ou seja, no prazo de 12 meses de vigência da Lei, ou configurará renúncia de receita.

Nesta lógica ainda se encontra descolado desta realidade o serviço de drenagem urbana, com raros exemplos de cobrança no Brasil, destacando-se o município de Santo André/SP, que possui cobrança de taxa instituída.

Unidade 2. Ciclo de gerenciamento de saneamento básico



OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

Objetivo de aprendizagem: Aplicar as etapas do processo de gerenciamento de saneamento básico.

2.1 Contexto histórico

É função indelegável dos titulares dos serviços, a elaboração e a implementação dos Planos Municipais de Saneamento Básico, os quais podem ser desenvolvidos pelos municípios de forma isolada ou regional, e devem contemplar os quatro componentes do saneamento Básico.

- Abastecimento de água;
- Esgotamento sanitário;
- Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e
- Drenagem e manejo de águas pluviais.

A situação econômico-financeira dos serviços de saneamento básico e do município é uma condição que deve ser abordada e analisada, compreendendo, no todo ou em parte, os elementos principais, como: i) levantamento e avaliação da capacidade econômico-financeira do município frente às necessidades de investimento e sustentabilidade econômica dos serviços de saneamento básico; ii) análise geral da sustentabilidade econômica da prestação dos serviços de saneamento básico, envolvendo a política e sistema de cobrança, dotações do orçamento geral do município, avaliação do Plano Plurianual - PPA e Lei Orçamentária Anual - LOA, fontes de subvenção, financiamentos e outras.

A descrição do sistema financeiro contidos nos PMSB, deve incluir a política tarifária adotada e estruturas tarifárias vigentes com base nas séries históricas dos últimos anos, objetivando verificar as receitas operacionais diretas (taxas e tarifas) e indiretas (venda de serviços, multas, etc.), as receitas não operacionais (aplicações financeiras, venda de ativos, etc.), as despesas de exploração (pessoal, energia elétrica, produtos químicos, materiais, serviços de terceiros, serviços gerais e fiscais), os serviço da dívida (amortizações, despesas financeiras com respectivos financiadores, etc.), o orçamento anual de custos e os investimentos previstos e realizados nos sistemas; iii) avaliação da capacidade de endividamento e a disponibilidade de linhas de crédito que contemplem o município e seus projetos e ações; e iv) análise da necessidade de destinação de recursos orçamentários, do prestador ou do município, para viabilizar a adequada prestação e manutenção dos serviços, conforme as metas e programas estipulados no PMSB.

A sustentabilidade econômico-financeira dependerá da combinação de mecanismos baseados na cobrança por meio de taxas, tarifas e outros preços públicos, observando a prioridade de atendimento, ampliação do acesso de comunidades de baixa renda,

inibição do consumo supérfluo e de desperdício, bem como a política de cobrança tarifária com base no princípio do consumidor pagador e do poluidor pagador, com estímulo ao uso de tecnologias adequadas e a adoção de uma política de subsídios, que podem ser tarifários ou não tarifários, para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.

Tomando como referência o Decreto nº 7.217/2010, o seu art. 45 estabelece que a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico será assegurada, sempre que possível, mediante remuneração que permita a recuperação dos custos dos serviços prestados em regime de eficiência. Isso implica que a cobrança tem que ser feita para cobrir custos de serviços que sejam prestados com eficiência, ou seja, com níveis toleráveis de perdas, condições apropriadas de acesso e padrões mínimos de qualidade.

Cabe ressaltar que para ofertar este serviço com eficiência e todos estes critérios, para além dos custos, são necessários investimentos, que também devem ser assegurados pela tarifa, o que muitas vezes pode causar desequilíbrio econômico-financeiro para prestação do serviço.

Não é difícil encontrar situações nas quais a tarifa de equilíbrio praticada possibilita apenas recuperar os custos e despesas incorridos na prestação dos serviços, comprometendo assim ampliação para a universalização do acesso para aqueles que não são atendidos bem como a qualidade do serviço ofertado, pois, nestes casos, os investimentos não estão assegurados pela tarifa de equilíbrio. Essa prática pode inviabilizar os investimentos projetados no PMSB para a ampliação e a manutenção do serviço prestado sendo, no longo prazo, um problema que afeta a todos.

A Portaria nº 557/2016, instituiu normas de referência para a elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica e Econômico-financeira (EVTE) previstos no art. 11, inciso II, da LNSB. De forma geral, as normas de referência respeitam os pressupostos de equilíbrio econômico-financeiro de contratos e projetos, ou seja, a Receita Total (RT) de um determinado período deve ser suficiente para cobrir o Custo/Despesa total (CT), o Tributo (T), e o Investimento (I).

Essa definição caracteriza o Fluxo de Caixa Livre (FCL), que indica o valor disponível para a empresa no saldo de caixa, após considerados os investimentos. O referido modelo fundamenta sua projeção em três grupos de variantes: (a) receitas; (b) custos operacionais e impostos; e (c) investimentos. A análise do modelo econômico-financeiro adotado observa as seguintes expressões algébricas:

$$RT_n = CT_n + T_n + I_n$$

$$FCL_n = RT_n - CT_n - T_n - I_n$$

O Fluxo de Caixa é composto, por valores futuros que se espera receber (valores positivos ou entradas de caixa) e aqueles que se espera pagar (valores negativos ou saídas de caixa).

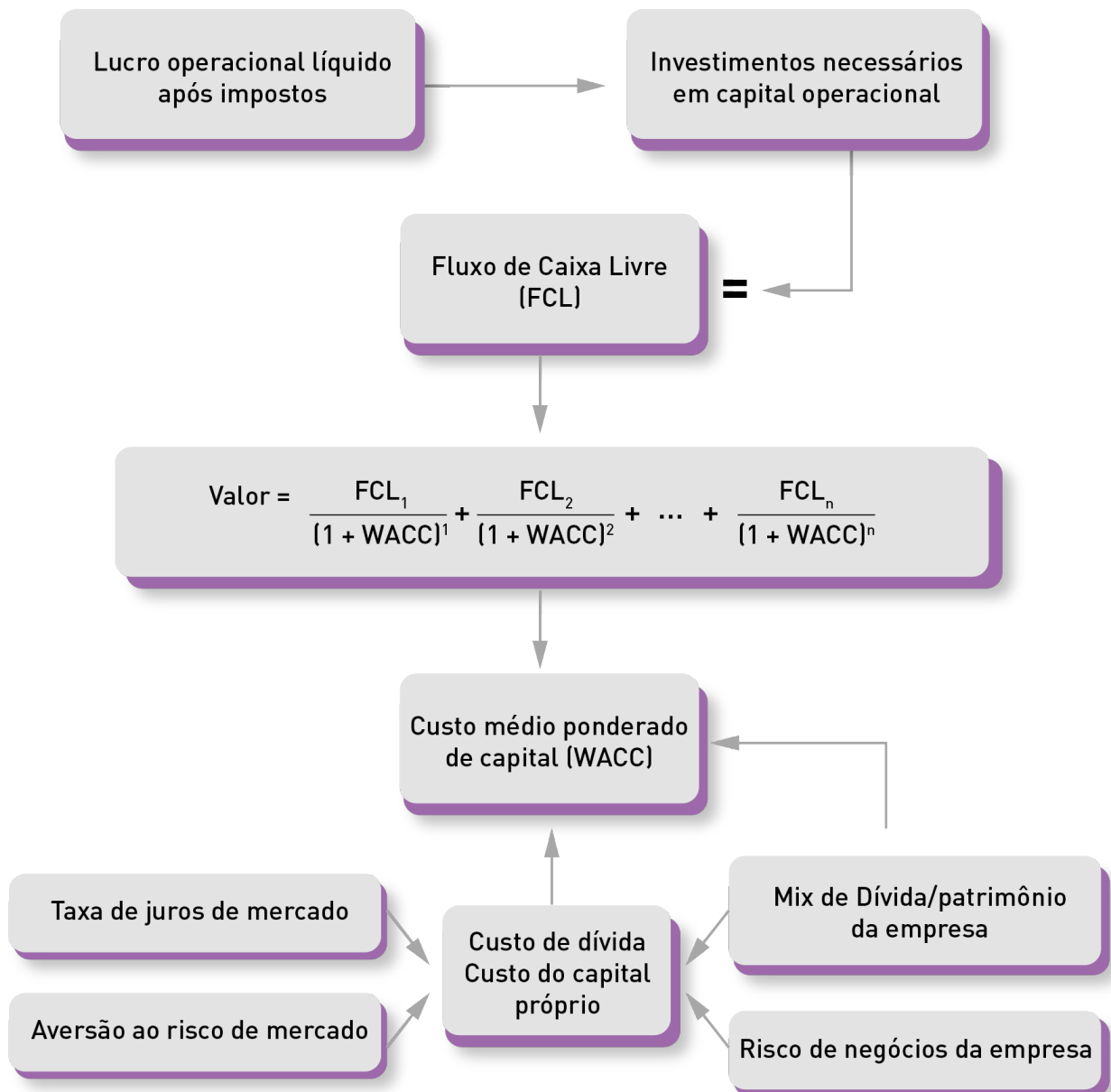
O Valor Presente Líquido (VPL) do projeto é a soma dos valores presentes de cada um dos fluxos de caixas da vida do projeto: tanto os positivos quanto os negativos (Damodaran, 2004), ou seja, é a equação matemático-financeira capaz de determinar o valor presente de pagamentos futuros descontados a uma taxa de juros (ou taxa de remuneração) apropriada, menos o custo do investimento inicial.

O VPL representa o valor presente de um investimento e seus rendimentos, ou seja, é o resultado da soma dos fluxos de caixa descontados menos o investimento inicial (World Bank, 2013). Basicamente, é o cálculo de quanto os futuros pagamentos somados a um custo inicial estariam valendo atualmente sem deixar de considerar o conceito de valor do dinheiro no tempo. Neste quesito, o custo de capital também é um fator importante na regulamentação de empresas de saneamento básico.

As empresas de serviços públicos são monopólios naturais no sentido de que uma empresa pode prestar serviço a um custo menor do que poderiam duas ou mais empresas. Uma vez que possui o monopólio, uma empresa de água, esgoto, ou resíduos, que não seja regulada poderia explorar seus clientes via preço ou não atender aos requisitos de qualidade. Portanto, os reguladores determinam o custo do capital fornecido pelos investidores à empresa de serviços públicos e, então, estabelecem as tarifas destinadas a permitir que a empresas ganhe seu custo de capital, nem mais nem menos (Bringham, & Ehrhardt, 2012).

O equilíbrio econômico-financeiro do contrato ou de um projeto se dá quando a soma dos FCL descontados no tempo pela taxa de remuneração (taxa de retorno), calculada ou contratada, é igual a zero, ou seja, quando o resultado do VPL é igual a zero a Receita Total é efetivamente suficiente para cobrir o custo/despesa total, o tributo e o investimento. De outra maneira, quando o VPL é maior que zero o retorno esperado do projeto/contrato proporciona um ganho maior do que aquele estabelecido e por outro lado, se o VPL for menor que zero o retorno esperado está abaixo daquele contratado. A Figura 11 apresenta um fluxo de informações que possibilitam avaliar o equilíbrio econômico-financeiro de um contrato/projeto.

Figura 11. Equilíbrio econômico-financeira do contrato/projeto.



Fonte: Brigham e Ehrhardt, 2012, p.328.

A avaliação do equilíbrio econômico-financeiro do PMSB, através da metodologia de VPL permite avaliar se a tarifa/taxa praticada, responsável pela maior parte da receita total, é suficiente para cobrir todos os custos, tributos e investimentos projetados para o horizonte do PMSB.

Deste modo, é possível considerar a utilização do PMSB nos processos de revisão tarifária, identificando a viabilidade econômico-financeira de execução das metas previstas no referido Plano. Realizar essa análise permite conhecer a necessidade de revisão tarifária, seja ela positiva ou negativa, regulando a tarifa para um valor que

assegure o equilíbrio econômico-financeiro para o PMSB. Usualmente, avalia-se a tarifa de equilíbrio para cada um dos serviços que compõem o saneamento básico, seja água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem urbana. Sendo que, água e esgoto podem ter o equilíbrio econômico-financeiro determinado em conjunto, devido a sinergia e complementariedade que envolve os dois sistemas proporcionando ganho de escala e escopo.

A avaliação de equilíbrio econômico-financeiro pode ser realizada para todo o horizonte do projeto ou para um recorte de tempo específico, ou seja, a tarifa pode ser revisada por ciclos tarifários, sendo estes definidos em intervalos conhecidos. Usualmente, a avaliação de equilíbrio econômico-financeiro por ciclos regulatórios considera em sua análise alguns fatores conhecidos: Base de Ativos Regulatórios (BAR), Depreciação e Amortização (DA) e Taxa de Remuneração (TdR).

A receita necessária para cobrir as saídas de caixa do prestador é definida, com base nas informações contábeis para um período de referência, a partir dos custos operacionais incorridos, dos impostos, da depreciação ou amortização e da aplicação de uma TdR sobre a BAR.

Esse modelo possui algumas limitações, pois dificilmente considera a necessidade de investimento futuro na tarifa calculada. Desta forma, o prestador de serviço é responsável pela captação e aporte de recursos financeiros, sejam próprios ou de terceiros, para financiar os investimentos futuros projetados no PMSB.

Esse raciocínio é demonstrado na equação a seguir:

$$RT_n = CT_n + T_n + Dan + (BAR_n \times TdR)$$

As duas formas apresentadas para calcular a tarifa de equilíbrio econômico-financeiro podem considerar o PMSB em sua composição. No modelo que pondera todo o horizonte do projeto, o regulador define a tarifa que assegura o cumprimento de todas as projeções contidas no plano, ou seja, delibera uma liberdade econômica para o prestador de serviço atuar, assegurando sua tarifa de equilíbrio.

Essa situação requer do regulador especial atenção sobre o cumprimento das metas estabelecidas no PMSB, pois o descumprimento de qualquer uma das metas projetadas influencia diretamente na tarifa de equilíbrio.

Neste modelo, a correção da tarifa de equilíbrio pode se dar de forma periódica ou extraordinária, de forma que possa corrigir as distorções ocorridas na implementação das projeções contidas no PMSB. Já no modelo de avaliação da tarifa de equilíbrio econômico-financeiro por ciclo, busca-se assegurar a cobertura do custo, da despesa, do tributo, da depreciação, da amortização e da remuneração da BAR incorridos, não havendo nesta modelagem antecipação de receita para cumprimento das metas de investimentos definidas para os ciclos posteriores.

É importante destacar que os programas e metas projetados para o curto, médio e longo prazo, quando plotadas no horizonte de projeto do PMSB, influenciam diretamente na tarifa de equilíbrio, ou seja, alocações indevidas, irrealis ou fora das necessidades reais de cada município pode resultar em uma tarifa de equilíbrio acima da capacidade de pagamento dos clientes. Neste sentido, é necessário que sejam realizados ajustes nas projeções, de forma que a tarifa de equilíbrio seja módica, dentro da capacidade de pagamento das famílias, assegure os investimentos e a remuneração adequada da prestação dos serviços.

O instrumento de planejamento contido em cada PMSB deve ser acompanhado de perto pela Agência Reguladora, pelo Conselho Municipal de Saneamento Básico de cada município, pelo Ministério Público e demais organizações da sociedade civil organizada, pois neste instrumento, está contido as estratégias e ações para a universalização dos serviços de saneamento básico.

O PMSB é estabelecido por Lei municipal e, uma vez que suas metas estejam incluídas na composição da tarifa de equilíbrio, o cumprimento das ações planejadas no PMSB deve ser realizado.

Considerar os programas, ações e metas do PMSB na revisão tarifária representa um fator determinante para a efetiva universalização dos serviços de saneamento básico, assegurando através da tarifa de equilíbrio condições para a manutenção do serviço e a universalização do acesso, com qualidade, eficiência e modicidade tarifária, atendendo os princípios previstos no marco legal do saneamento básico brasileiro. Esse modelo de avaliação de equilíbrio econômico-financeiro é amplamente utilizado no Brasil e no mundo para os contratos de longo prazo ou de concessão, onde a tarifa ofertada na concorrência é aquela que assegura o equilíbrio econômico-financeiro de todo o contrato.

Em alguns casos no setor de saneamento, o PMSB é utilizado como base para o contrato de concessão, onde a projeção de receita, custo, despesa, tributo e investimento para cada ano do plano é incorporado ao fluxo de caixa da concessão, que será regulado pela agência ano após ano.

Essa prática também é observada nos contratos de programa, celebrados entre município e o prestador estadual, que considera em suas modelagens de viabilidade econômico-financeira do contrato, sobretudo o plano de investimento contido no PMSB do município. No caso de contrato de programa onde a tarifa é única e regionalizada, a viabilidade de execução dos investimentos previstos, se dará quando a tarifa de equilíbrio econômico-financeira for igual à tarifa única praticada.

Tomando como base a abordagem utilizada para os contratos de concessão e os contratos de programa, entende-se que o serviço prestado por autarquia ou departamento municipal deve incorporar as metas contidas no PMSB para a composição

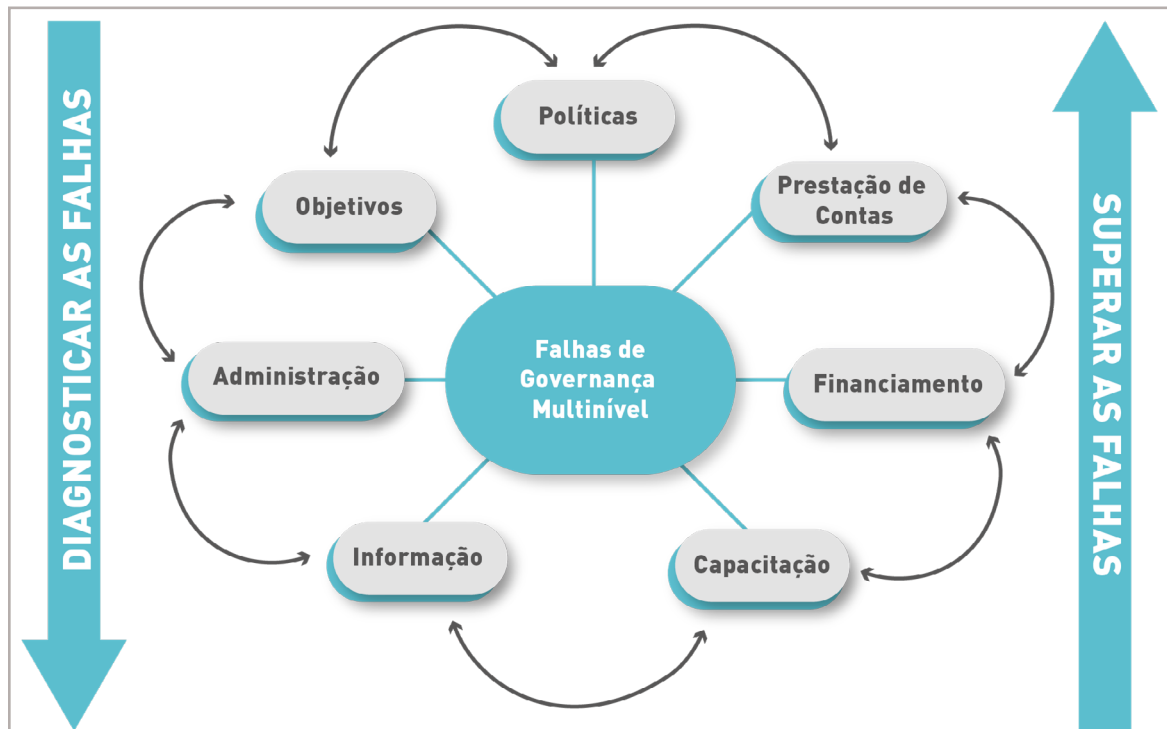
da tarifa de equilíbrio econômico-financeiro. Em Blumenau, a Agência Intermunicipal de Regulação (AGIR) vem desenvolvendo estudos nesta área e recentemente publicou uma normativa que estabelece condições, procedimentos e metodologia de revisão tarifária e preços públicos, definindo que a tarifa de equilíbrio econômico-financeiro se dá pela soma dos FCL (considerando os investimentos previstos no PMSB de cada município), descontados a uma taxa de remuneração definida para cada um dos serviços regulados, levando no tempo o VPL igual a zero.

Como resultado, verifica-se que os serviços concedidos, em grande parte, já utilizam esta metodologia para avaliação de equilíbrio econômico-financeiro e definição da tarifa média praticada, bem como os contratos de programa negociados entre as partes, de modo que a tarifa de equilíbrio não seja superior à tarifa regionalizada praticada no município. De forma resumida, o prestador regional só está disposto assumir o compromisso com o município, através de um contrato de programa, se a tarifa de equilíbrio do contrato for igual ou inferior à tarifa praticada pelo prestador, o que pode influenciar na construção do PMSB. Verificou-se ainda que os prestadores públicos municipais estão praticando uma tarifa inferior à tarifa de equilíbrio econômico-financeiro quando se considera os investimentos e as metas estabelecidas em cada um dos PMSB, evidenciando a necessidade iminente de revisão tarifária.

Desde 2010, a OCDE tem apresentado evidência empírica sobre as principais falhas de governança que dificultam a formulação e a implementação de políticas da água, e sugeriu um conjunto de respostas e boas práticas para superá-las.

O “Quadro de Governança Multinível da OCDE: Diagnosticar e Superar as Falhas” foi desenvolvido como um quadro analítico e uma ferramenta de apoio à formulação de políticas, designadamente no diagnóstico e na superação dos desafios de governança que afetam, em maior ou menor grau, todos os países independentemente da sua configuração institucional, da sua disponibilidade de recursos hídricos ou do seu grau de descentralização. Veja a Figura 12.

Figura 12. Governança Multinível: Diagnosticar as Falhas, Superar as Falhas.



Fonte: Organization for Economic Co-operation and Development (2011).

Lidar com os desafios atuais e futuros requer políticas públicas mais robustas, visando objetivos mensuráveis de acordo com calendários pré-determinados e à escala adequada, baseadas numa clara atribuição de competências a todas as autoridades responsáveis e sujeitas a monitorização e avaliação periódicas.

A governança da água pode contribuir significativamente para a concepção e implementação de tais políticas, envolvendo uma responsabilidade partilhada entre diferentes níveis de governo, sociedade civil, empresas e o mais alargado leque de partes interessadas que tenham um papel importante a desempenhar ao lado dos decisores políticos para que se colham os benefícios económicos, sociais e ambientais de uma boa governança da água.

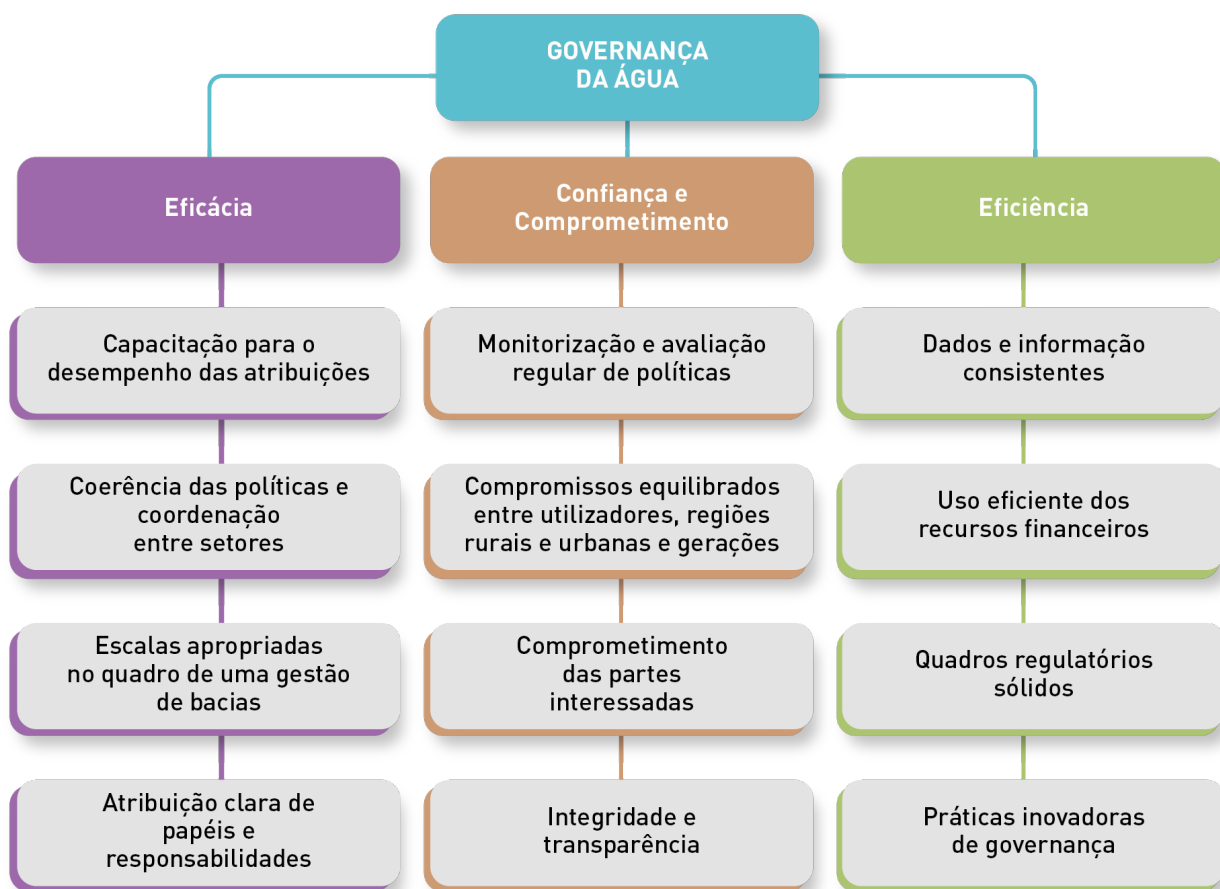
Os Princípios da OCDE para a Governança da Água visam contribuir para políticas públicas claras e orientadas para resultados, com base em três dimensões que se complementam e reforçam mutuamente:

- **Eficácia:** diz respeito à contribuição da governança para a definição de objetivos e metas claros e sustentáveis para as políticas da água a todos os níveis de governo, para a prossecução desses objetivos e para o cumprimento das metas desejadas.
- **Eficiência:** diz respeito à contribuição da governança para a maximização dos benefícios de uma gestão sustentável da água e bem-estar associado ao menor custo para a sociedade.

- **Confiança e Compromisso:** dizem respeito à contribuição da governança para o reforço da confiança da sociedade e para garantir a inclusão das partes interessadas através de mecanismos de legitimação democrática e de equidade para a sociedade como um todo.

Nesse sentido, a Figura 13 apresenta de forma consolidada a visão geral da OCDE em relação aos princípios de governança do setor da água.

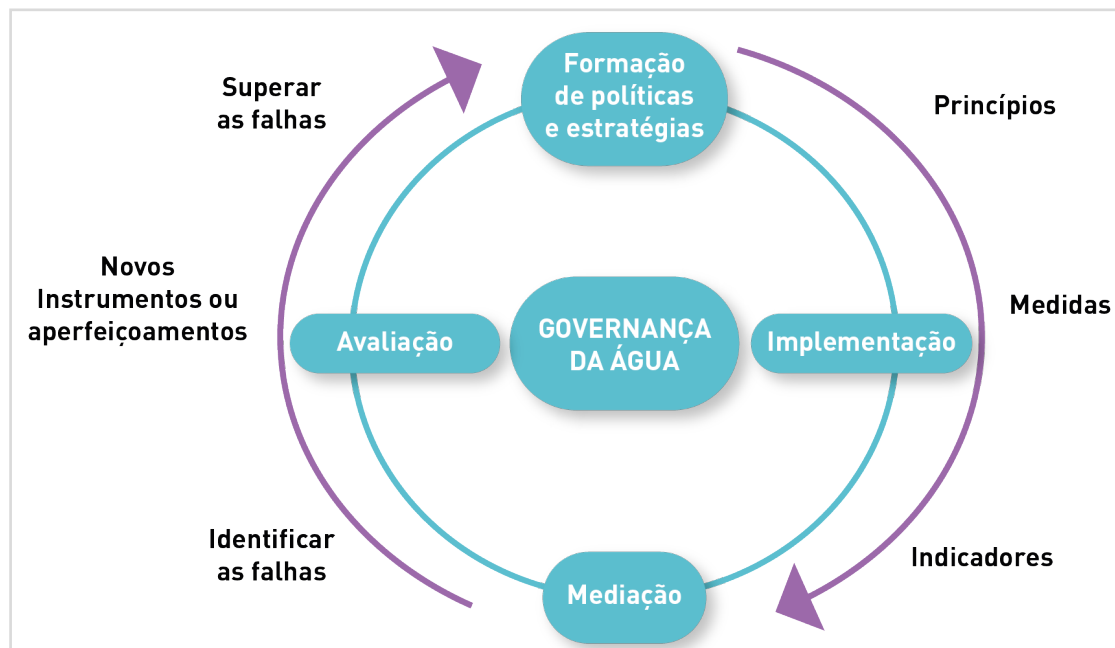
Figura 13. Visão geral dos Princípios da OCDE para a Governança da Água.



Fonte: OCDE.

Os Princípios da OCDE para a Governança da Água deverão contribuir para a melhoria do "Ciclo de Governança da Água", desde a concepção de políticas até à sua implementação. Assim, os serviços públicos essenciais estão constantemente submetidos ao processo de revisão e acompanhamento, a fim de assegurar sua implementação e, também, verificar possíveis falhas, de modo a desenvolver instrumentos para seu aperfeiçoamento e melhora. A Figura 14 demonstra esse processo circular de acompanhamento dos serviços de saneamento básico.

Figura 14. O ciclo de governança do setor de saneamento básico.



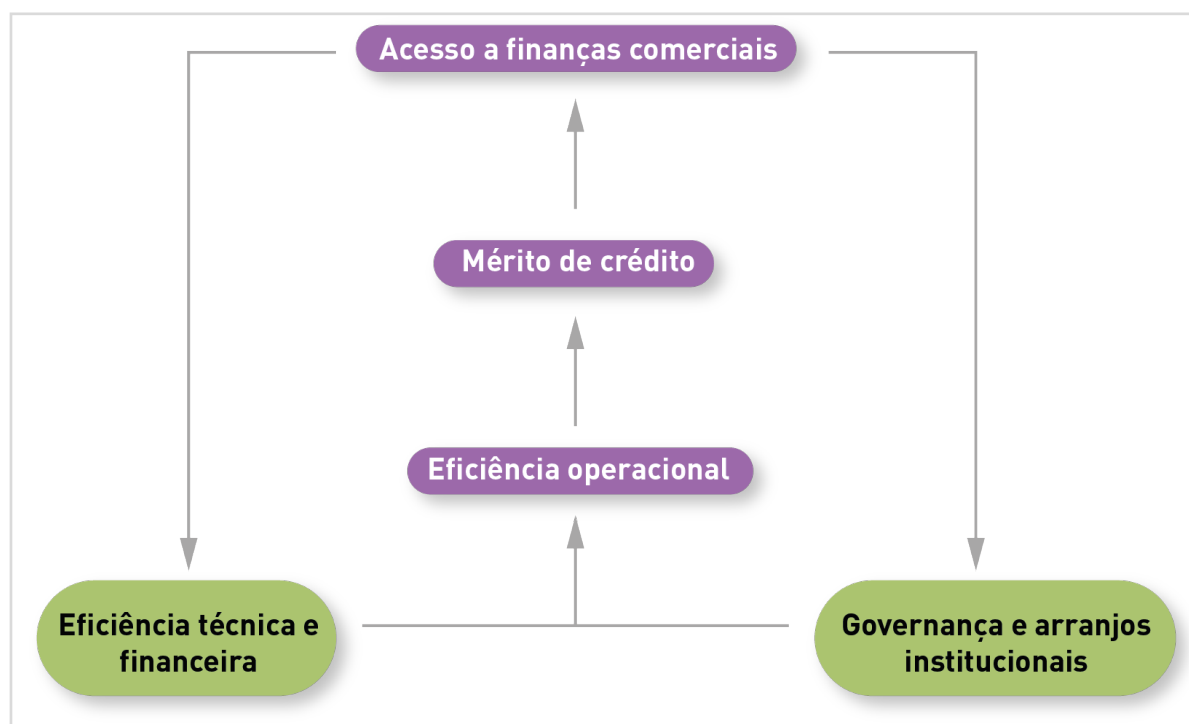
Fonte: Organization for Economic Co-operation and Development (2015).

Atualmente, na maioria dos países em desenvolvimento, os provedores do setor ainda dependem do acesso a dinheiro relativamente fácil de fontes de financiamento concessionais, tanto de governos quanto de doadores. Embora o papel do investimento do setor privado tenha sido abundantemente discutido no passado em fóruns internacionais, muito poucos provedores de serviços aprovaram com sucesso as finanças comerciais, seja de financiadores nacionais ou internacionais.

Existem algumas exceções notáveis, tanto com provedores de serviços de água públicos quanto privados. Por exemplo: Águas de Manila, nas Filipinas, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) no Brasil e a Autoridade de Abastecimento de Água de Phnom Penh (PPWSA) no Camboja aproveitaram os mercados financeiros locais e internacionais para acessar os recursos financeiros.

Conforme mostrado na Figura 15, o financiamento comercial costuma ser acompanhado por uma maior disciplina de investimento e transparência, o que, por sua vez, pode ajudar a melhorar a eficiência, um objetivo para a maioria dos esforços de reforma do setor da água em todo o mundo.

Figura 15. O ciclo virtuoso de financiamento do setor de saneamento básico.



Fonte: Banco Mundial.

O Banco Mundial desde 1994 vem discutindo com alguma profundidade essas abordagens e as variações sobre elas. Ele identifica os contratos de serviço e o gerenciamento com o setor privado como precursores potencialmente úteis para concessões e PPPs mais abrangentes. Porter (1996) fornece análises detalhadas de todas essas abordagens com especial referência à experiência internacional nos setores de água e saneamento caracterizando, de maneira detalhada, os contratos de serviço, contratos de gestão, contratos de locação, tipos de contratos BOT, contratos de concessão e; tipos de contratos BOO, para o setor.

Atender as necessidades dos pobres através de parcerias público-privadas bem-sucedidas requer uma compreensão da gama de partes interessadas e como elas podem trabalhar em conjunto com e dentro das organizações. Servir os pobres é mais complexo do que atender clientes de maior renda e requer uma compreensão da gama de parceiros e parcerias necessárias para fornecer acesso a estes serviços, de forma que:

O setor público

Tradicionalmente, o único fornecedor de serviços urbanos, este setor está dando um "reco" da prestação de serviços para funções indiretas críticas, como orientação política e regulação para garantir que os serviços urbanos beneficiem todos. Os principais intervenientes incluem ministérios, reguladores, empresas (prestadores) e órgãos

municipais, juntamente com entidades públicas internacionais, como organizações multilaterais e bilaterais.

O setor privado

O espectro inclui operadores internacionais de pequeno, médio e grande porte, que se esforçam para prestar um serviço eficiente para assegurar um retorno adequado sobre o capital. Os fornecedores independentes de pequena escala operam com a mesma razão de lucro que as empresas multinacionais e têm sido altamente flexíveis no uso de tecnologias e em preços, o que contribui, para atender áreas pobres.

A comunidade

Este grupo inclui Organizações baseadas na comunidade - CBO's e organizações não governamentais - NGO's, que são inovadores, criativos e flexíveis na consecução de seus objetivos sociais na prestação de serviços e ajudam a promover os problemas para o governo e o público através de grupos de defesa. Outros parceiros, como a mídia, os grupos de lobby da sociedade civil, as ONG globais e a comunidade acadêmica, também devem se juntar a essas parcerias para manter a pressão para mudanças e sustentabilidade.

Reconhecendo as limitações dos prestadores públicos na prestação de serviços urbanos adequados e a impossibilidade de que as ONGs atendam às necessidades de todos os pobres urbanos, os governos de todo o mundo estão agora experimentando uma reforma institucional radical envolvendo o setor privado. Muitas dessas abordagens de reforma estão oferecendo serviços de melhor qualidade a preços mais baixos. O desafio é fazer com que as reformas beneficiem todos, inclusive os mais carentes.

Desta forma, os termos de parceria entre o setor público e o privado, devem ser delineados em um documento que sistematiza as relações, os procedimentos e as ações entre as partes durante a execução do contrato.

O gerenciamento de contratos, entre outros objetivos, ajuda a: a) assegurar o cumprimento das cláusulas contratuais e defender sua estabilidade; b) assegurar o cumprimento dos objetivos do projeto e garantir o interesse público; e c) manter um relacionamento construtivo e saudável com o parceiro privado. A gestão de contratos, de maneira geral, possui três principais domínios, ou seja, a gestão administrativa, a gestão operacional e o gerenciamento de relacionamento. Todos esses são importantes e decisivos na consecução dos objetivos de um projeto. Além disso, eles envolvem diferentes domínios que aumentam consideravelmente a complexidade e a dificuldade para realizar esta tarefa de forma eficiente, segundo Marques (2017). Veja Figura 16.

Figura 16. Os domínios da gestão de contratos de concessão e PPP.

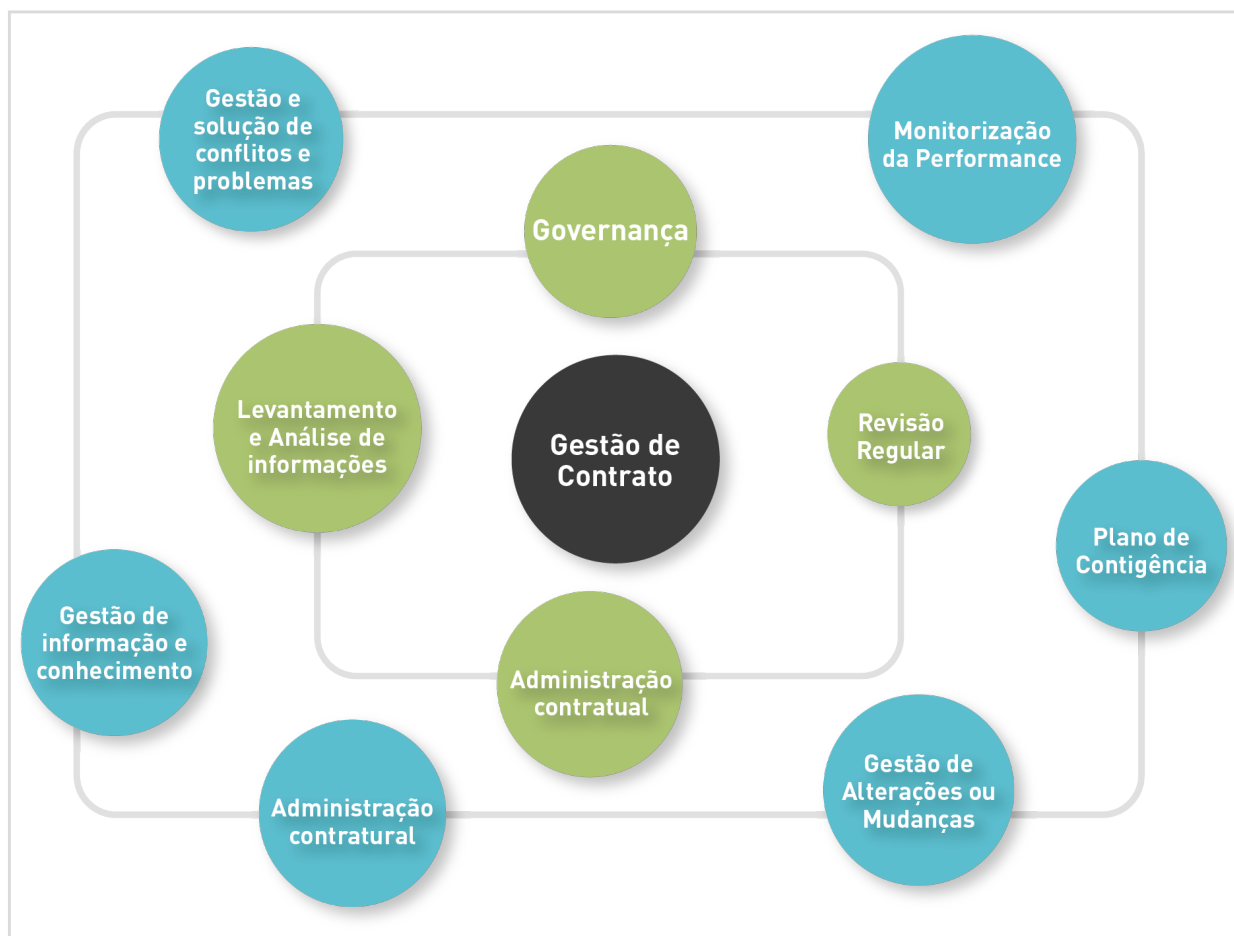


Fonte: Marques (2017).

As principais atividades envolvidas no gerenciamento de contratos de concessão e PPP podem ser categorizadas em atividades internas e externas, dependendo do foco. As atividades internas se concentram nos processos internos de gerenciamento de contratos e são mais instrumentais. As atividades externas são direcionadas para o exterior, intervindo diretamente com o desempenho do projeto.

Sendo assim, as atividades internas incluem governança por contrato, análise e coleta de informações, administração de contratos e avaliações periódicas, já as atividades externas incluem gerenciamento e solução de conflitos e problemas, gerenciamento de informações, gerenciamento de conhecimento, monitoramento de desempenho, planejamento de contingência e gerenciamento de mudanças, segundo Marques (2017). Essa abordagem é apresentada na Figura 17.

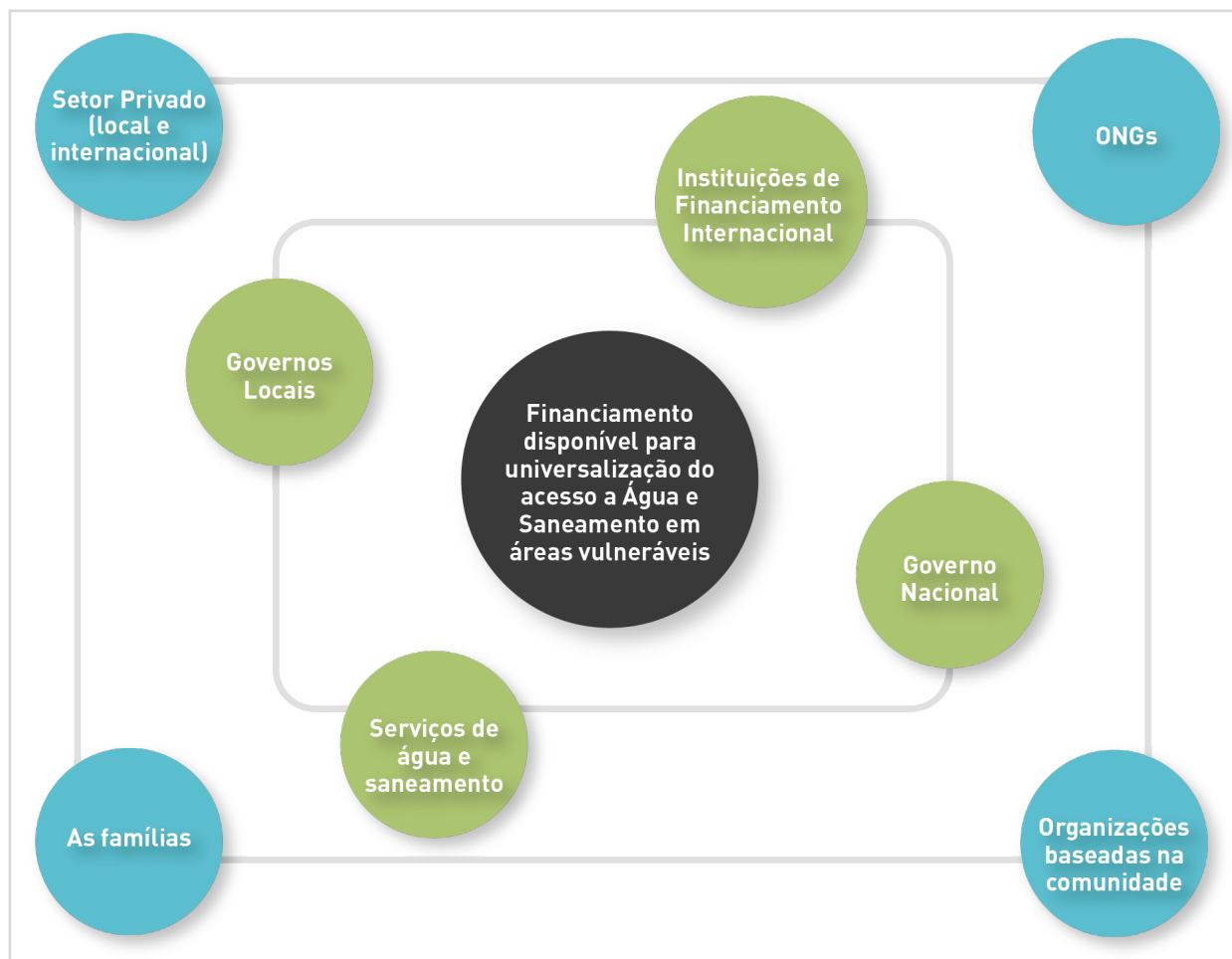
Figura 17. As principais atividades de gerenciamento de contratos PPP.



Fonte: Marques (2017).

Além da gestão, são vários os envolvidos no processo de financiamento necessário para universalização dos serviços de saneamento básico. Como apresentado, os principais stakeholders são as Instituições de Financiamento Internacional – IFIs (bancos de desenvolvimento como o Banco Mundial, agências bilaterais como USAID, DFID e JICA), os Governos Nacionais, Governos Locais, o Setor privado (local e internacional), as ONGs implementadoras nacionais ou locais, as organizações baseadas na comunidade (incluindo associações locais de usuários de água) e as famílias. Veja a Figura 18.

Figura 18. Fontes de financiamento para universalização dos serviços de água e saneamento em áreas vulneráveis.



As IFIs podem fornecer subsídios ou empréstimos concessionários a governos, subversores (por exemplo, governos municipais ou serviços públicos). Vale ressaltar que as agências bilaterais frequentemente (nem sempre) possuem mais liberdade e flexibilidade processual do que os bancos de desenvolvimento.

Os incentivos para as organizações são disponibilizados através de um programa que busca bons resultados em termos de atendimento pró-pobreza com sustentabilidade. Seus fomentos ajudam as organizações a alcançar metas internas e melhorar sua reputação mais ampla. Neste aspecto, o financiamento pode ser alocado com base na avaliação de risco, o que pode acabar por prejudicar os mais pobres. Muitas vezes nestes fomentos, pode haver um foco nos resultados a curto prazo, refletindo as demandas políticas para os simples números de progresso a curto prazo.

O Governo Nacional pode contribuir com incentivos, de diversas formas, por ser um agente muito diversificado, incluindo o aumento das receitas fiscais para gastá-las de forma equitativa e econômica, bem como coordenar e canalizar financiamento de

concessão e criar e manter estruturas institucionais e quadros regulatórios adequados de forma a assegurar o bem-estar da população.

Assim, como instrução geral deste conteúdo, o processo de gerenciamento e universalização do acesso aos serviços de saneamento básico, consiste, em primeira ordem, conhecer o serviço ofertado, entender as necessidades locais, bem como a capacidade de pagamento dos consumidores. A partir desse ponto será possível construir projetos sustentáveis que tenham equilíbrio econômico-financeiro, possibilitando a execução dos investimentos necessários através de receita suficiente para pagar os custos, a amortização do capital e a remuneração adequada do investidor.

Os resultados recentes das últimas concessões realizadas no Brasil, demonstram certo sucesso, associado à atualização do marco legal de saneamento básico, que retirou as barreiras à participação do setor privado e ressaltou a contratualização da prestação dos serviços, para de forma geral, assegurar o cumprimento das metas de universalização do acesso até 2033, sempre que possível pela participação de investimento privado.

Fica aqui a reflexão do modelo de serviço instituído em cada município e a possibilidade de uma gestão mais transparente da prestação dos serviços através da contratualização, com melhor alocação de riscos e transferência da execução do investimento. Ou seja, de forma geral, os governos devem assumir o papel de gestor dos serviços públicos no lugar de executor, concentrado de forma direta na prestação eficiente e eficaz dos serviços públicos.

Referências Bibliográficas

Alaerts, G.J., 2019. **Financing for water-Water for financing**: A global review of policy and practice. *Sustain*, 11, 1–25. <https://doi.org/10.3390/su11030821>

Brasil. (2017). **Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Brasil**. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/panorama-dos-planos-de-saneamento-basico-no-brasil>.

Brigham, E. F.& Ehrhardt, M. C. (2012). **Administração financeira**: teoria e prática. São Paulo: Cengage Learning.

Castro, J. E. (2015). **The Integrated Rural Sanitation System (SISAR) in Brazil**, WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers. Newcastle, United Kingdom.

Castro, J. E. & Heller, L. (2012). **Water and Sanitation Services**: Public Policy and Management, *Water and Sanitation Services: Public Policy and Management*. Earthscan, London, UK. <https://doi.org/10.4324/9781849773751>

Damodaran, A. (2004). **Finanças Corporativas**: Teoria e Prática. São Paulo: Bookman Companhia.

Escola Nacional de Administração Pública. (2015). **Programa de Acesso aos Recursos de Saneamento**. Brasília, Brasil.

FUNASA, 2019. **Programa Nacional de Saneamento Rural**. Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde. Brasília, Brazil.

Heller, L., 2007. **Basic Sanitation in Brazil**: Lessons from the Past, Opportunities from the Present, Challenges for the Future. *J. Comp. Soc. Welf.* 23, 141-153. <https://doi.org/10.1080/17486830701494640>

Hutton, G. & Varughese, M. (2016). **The Costs of Meeting the 2030 Sustainable Development Goal Targets on Drinking Water, Sanitation, and Hygiene**: Summary Report. <https://doi.org/10.1596/k8632>

KPMG, ABCON, 2020. **Quanto custa universalizar o saneamento no Brasil?** São Paulo.

Marques, R. C. (2016). **PPP arrangements in the Brazilian water sector**: a double-edged sword. *Water Policy*, 18, 463–479. <https://doi.org/10.2166/wp.2015.115>

Marques, R. C. (2017). **Why not regulate PPPs?** *Utilities Policy*, 48, 141–146. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2017.04.003>

Mueller, B. & Pereira, C. (2002). ***Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil***. Brazilian Journal of Political Economy 22, 449–472. <https://doi.org/10.1590/0101-31572002-1261>

Mumssen, Y., Saltiel, G. & Kingdom, B. (2018). ***Aligning Institutions and Incentives for Sustainable Water Supply and Sanitation Services***. World Bank, Washington, DC. <https://doi.org/10.1596/29795>

Narzetti, D. A. & Marques, R.C. (2020). ***Models of subsidies for water and sanitation services for vulnerable people in South American countries: Lessons for Brazil***. Water, 12(7). <https://doi.org/10.3390/w12071976>

Narzetti, D. A. & Marques, R. C. (2021). ***Isomorphic mimicry and the effectiveness of water-sector reforms in Brazil***. Utilities Policy, 70, 101217. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2021.101217>

Nascimento, N. de O., Heller, L., 2005. ***Science, Technology and Innovation in the Interface Domains of Water Resources and Environmental Sanitation***. Eng. Sanit. Ambient. 10, 36–48.

OECD. (2011). ***Water Governance in OECD Countries: A Multi-level Approach***, Water Intelligence Online. OECD Studies on Water. OECD Publishing. <https://doi.org/10.2166/9781780406046>

OECD. (2015). ***OECD Principles on Water Governance***. Report 1–23.

OECD. (2016). ***Water Governance in Cities***. OECD Studies on Water. OECD Publishing, Paris.

Sampaio, P. R. P. & Sampaio, R. S. R. (2020). ***The challenges of regulating water and sanitation tariffs under a three-level shared-authority federalism model: The case of Brazil***. Utilities Policy, 64, 101049. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2020.101049>

SNIS. (2021a). ***Diagnóstico Temático Serviços de Água e Esgoto*** (ano referência 2020), SNIS, Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Brasília, Brasil.

SNIS. (2021b). ***Diagnóstico Temático Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos***. Visão Geral. Ano de referência 2020. Brasília, Brasil.

WORLD BANK; IFC; ASSOCIADOS, GO. (2013). ***Water utilities performance-based contracting manual in Brazil-WAUPBN***. International Finance Corporation and World Bank Group.



4.1 Sistema de Controle Interno da Administração e Procuradoria Municipal

Módulo

1 O papel da Procuradoria Municipal na segurança jurídica dos atos do prefeito

Seja bem-vindo ao curso o **Sistema de Controle Interno da Administração e Procuradoria Municipal**.

Neste curso você conhecerá os principais mecanismos de controle interno municipal. Nosso objetivo é oferecer uma visão ampliada do sistema de controle interno e da procuradoria municipal, na busca da segurança jurídica dos atos do prefeito.

Vamos juntos?

Boas-vindas



VÍDEO

[Vídeo 1 – Boas-vindas](#)



[Transcrição do áudio na página 729](#)

Unidade 1 - As funções da procuradoria no amparo às medidas de controle interno



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Compreender as atribuições do órgão responsável pela representação judicial e extrajudicial do município, bem como por prestar assessoria e consultoria jurídica quanto à legalidade e o mérito dos atos administrativos, com foco na segurança jurídica dos atos dos agentes públicos.

Principais funções da Procuradoria Municipal

A Procuradoria Municipal é o órgão responsável pela representação judicial e extrajudicial do município e pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos do Poder Executivo. Tem como principal função a prevenção dos conflitos e o controle da legalidade dos atos administrativos municipais.

Muito comum é um agente público, notadamente, o prefeito municipal consultar o órgão jurídico para certificar-se de que determinado ato administrativo poderá ser praticado, à luz da legalidade. Ou seja, se é possível realizar o ato ao qual deseja, ou se este sofre algum impedimento ou limitação. Após a ponderação jurídica, o prefeito poderá tomar a melhor decisão, a fim de não sofrer consequências de algum ato praticado em desconformidade.

Em alguns municípios, inexistente a procuradoria na estrutura administrativa, enquanto órgão organizado da carreira de Procurador Municipal, preenchido por meio de concurso público de provas e títulos. Nesses casos, é comum que cargos de provimento em comissão prestem a devida representação judicial e assessoria jurídica, por meio de advogados ou escritórios de advocacia contratados.



SAIBA MAIS

Nem todo município suporta uma procuradoria.
Disponível em: <https://www.conjur.com.br>.

No Congresso Nacional, tramita a PEC 17/2012, que tem por objeto a alteração do art. 132, da Constituição Federal, para estender, aos municípios, a obrigatoriedade de organizar a carreira de procurador.

A atuação do município, aqui representada pelos atos de seus agentes, notadamente, do prefeito municipal, está orientada a buscar o interesse da coletividade, e a praticar os atos necessários à gestão municipal. E, para tanto, é inafastável que essas condutas estejam pautadas de acordo com os princípios e leis do Estado Democrático de Direito.

A Constituição Federal vigente, em seu art. 37, prevê, expressamente, cinco relevantes princípios a serem, obrigatoriamente, observados pela Administração Pública, quais sejam: a (i) **legalidade**; (ii) **impressoalidade**; (iii) **moralidade**; (iv) **publicidade**; e (v) **eficiência**.

PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

A atividade administrativa deve respeitar a vontade da lei, subentendida como a vontade popular, o que impede que a execução da atividade administrativa esteja pautada na vontade de seus agentes. O princípio da legalidade é a diretriz básica da conduta do agente público, porquanto, condiciona sua atuação, de acordo com a lei, e considera ilícita a conduta sem previsão no ordenamento jurídico.

PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

Visa ao tratamento isonômico e imparcial da administração pública, aos administrados, segundo o qual o agente público deve atuar de acordo com o interesse público, sem discriminações ou privilégios, sem considerar interesses próprios ou de terceiros. Ao mesmo tempo, o princípio da impessoalidade proíbe a promoção pessoal do gestor público.

PRINCÍPIO DA MORALIDADE

Impõe o dever ético do agente público, o qual deve realizar seus atos, com observância na ética e na honestidade.

PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

Sintetiza a transparência pública, em que os atos da administração pública devam ser, amplamente, divulgados, de modo que a sociedade e os órgãos de controle possam acompanhar e fiscalizar as ações governamentais.

PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Ligado à qualidade do serviço público prestado. A prestação do serviço público deve atender, satisfatoriamente, as necessidades da coletividade.

Ocorre que, nem sempre, será tarefa fácil a verificação da correlação entre os atos administrativos e a conformidade com esses princípios. Isso porque há entendimentos jurídicos divergentes e legislações ambíguas, o que causa insegurança na tomada de decisão, situações em que o órgão responsável por conferir segurança jurídica ao agente público deverá ser provocado, a fim de emitir opinião quanto ao atendimento (ou não) do ato administrativo a ser realizado, de acordo com os princípios e leis estabelecidos.

Nesse sentido, a atuação da Procuradoria ou órgão de assessoria jurídica se materializa na emissão de pareceres, cuja orientação jurídica opera mediante demandas internas, oriundas de outros órgãos da estrutura administrativa municipal, ou por imposição legal, à exemplo dos procedimentos licitatórios para contratação de obras e serviços. Nas demandas em que não seja possível a resolução mediante consulta, será necessário lançar mão de medidas judiciais cabíveis.

Portanto, a institucionalização de uma Procuradoria, como órgão permanente, revela-se de suma importância ao gestor público, por conferir-lhe maior segurança jurídica, na prática dos atos administrativos, e garantir a qualidade desse relevante ofício.

A atividade de consultoria administrativa e legislativa

A Administração Pública deve atuar, sempre que possível, de forma a evitar a provocação do Judiciário. Portanto, a gestão de riscos jurídicos é de fundamental importância, a fim de evitar futuras disputas judiciais. Nessas situações, compete à Procuradoria responder às consultas jurídicas dos órgãos da administração pública, examinar e elaborar projeto de lei e outros atos normativos.

“

Assim, enquanto atividade preventiva, a consultoria administrativa e legislativa tem como principal função evitar a judicialização de conflitos e a orientação dos gestores públicos, na tomada de decisões seguras.

”

Atuação no contencioso judicial

Contencioso significa disputa, e nesse caso, a disputa é na esfera judicial, já que nem sempre os meios preventivos são capazes impedir o conflito. Assim, a Procuradoria, como órgão responsável pela representação judicial do município, faz-se presente, em juízo ou tribunal, em defesa do interesse público.

Não é raro, aliás, é muito comum, o município integrar como parte em ações judiciais e, de igual modo, ter a figura do prefeito ou secretário municipal envolvida em demandas judiciais. Nesses casos, a Procuradoria, como órgão judicial instituído, será responsável pela defesa do município, em juízo ou tribunal. Um exemplo dessa atuação se dá mediante a propositura de ação judicial de cobrança da dívida ativa do município.

Atuação em processos licitatórios, contratos administrativos, acordos de cooperação e termos de parcerias

A [Lei de Licitações e Contratos Administrativos](#) (Lei nº 14.133/2021) exige, como forma de controle prévio de legalidade, a análise jurídica do processo licitatório ou de contratação direta, mediante a elaboração de parecer jurídico, pelo órgão de assessoria ou consultoria jurídica da administração.

De igual modo, a exigência de emissão de parecer jurídico prévio à celebração da parceria, à luz do contido na Lei n. 13.019/2014, estabelece o regime jurídico

das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos, previamente estabelecidos em planos de trabalho, inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

Módulo

2 A importância do controle interno na gestão pública municipal

Unidade 1 - A atuação do controle interno no Poder Executivo Municipal



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Reconhecer a evolução histórica do controle interno na administração pública;

Compreender o conceito de controle interno e os tipos existentes, bem como a importância do controle interno, como órgão responsável pela segurança na tomada de decisão dos agentes públicos.

Origens e evolução histórica do controle interno no setor público brasileiro

Os indivíduos sempre tiveram cuidados com seus bens patrimoniais e, à medida que a riqueza patrimonial aumenta, também aumentam as formas de controle desses bens. Os valores (não só financeiros) devem ser protegidos.

Na administração pública, isso não é diferente. À medida que a sociedade evolui e novas formas de interação entre entes públicos e privados são estabelecidas, torna-se necessário estabelecer novos mecanismos de controles internos, para que os procedimentos da gestão pública sejam bem executados, aprimorando-os, à medida que a relação evolui.

O marco principal da existência do controle interno, na administração pública brasileira, surgiu com o advento da Lei nº4.320/1964, com a necessidade de buscar credibilidade e qualidade dos serviços públicos prestados pela administração pública.

Embora o controle interno já se encontrasse inserido na Constituição de 1946, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e com o advento do modelo

gerencial da gestão pública, o controle passou a ter um enfoque voltado não só para os procedimentos e para a legalidade, mas também para os resultados.

Com a aplicação do seu conceito, voltado para a manutenção da regularidade, da legalidade, da eficiência e da eficácia das atividades administrativas, o controle assume seu papel como uma das funções administrativas, juntamente com o planejamento, a organização, a direção e a coordenação.

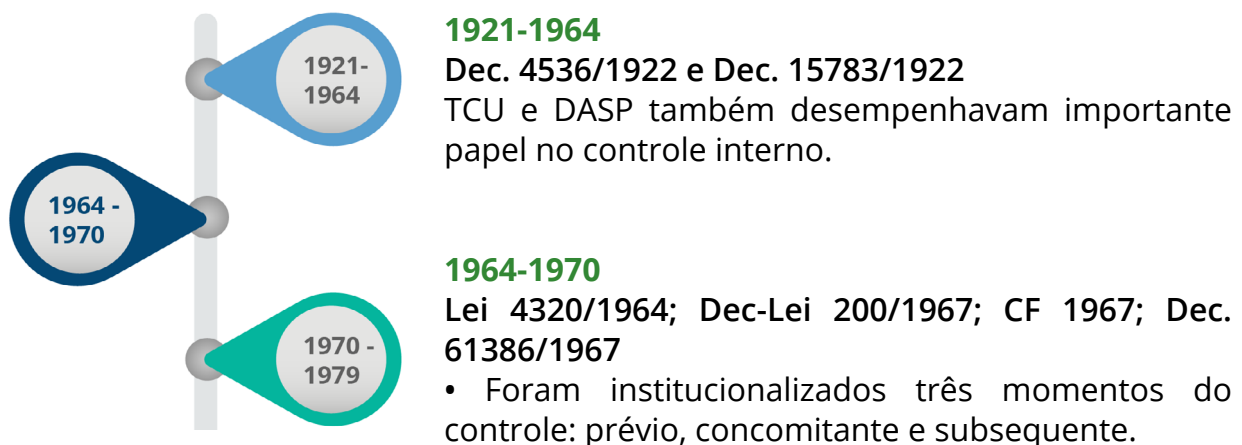


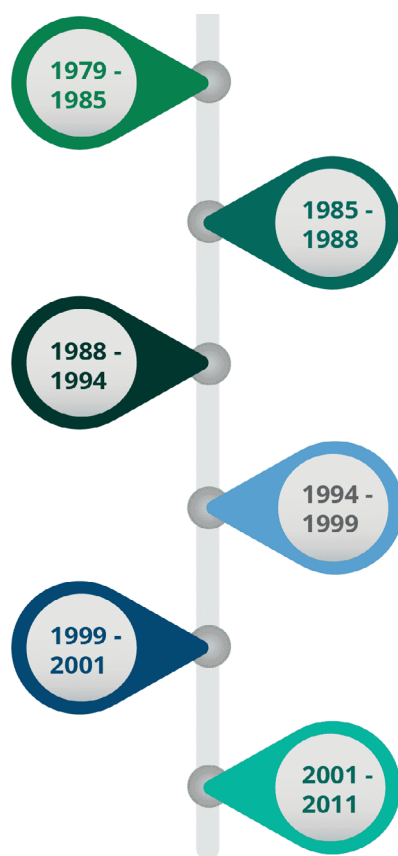
O controle interno, no que tange à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, está previsto na Constituição Federal, nos arts. 70 a 75.

Não obstante a existência de controladorias municipais, o tema Controle Interno carece de pesquisas mais aprofundadas no Brasil, sobretudo, no aspecto da gestão pública.

Entretanto, muito se tem avançado, nos últimos anos, devido à transparência pública, que permite maior cobrança dos órgãos governamentais, com a aplicação dos recursos públicos, o que faz com que o Poder Executivo institucionalize estruturas próprias para atender, de forma mais eficiente, as demandas públicas. Assim, é o fenômeno da criação das Controladorias-Gerais dos Municípios.

Evolução histórica do controle interno do Poder Executivo federal brasileiro:





(Derau)

- A expressão "sistema de controle interno" ganhou status constitucional.
- Mencionava-se em regra o controle interno como restrito ao Poder Executivo.

1970-1979

Dec. 67090/1970

- Foi extrapolada a competência de instituir controle interno para outros Poderes, além do Executivo (sem respaldo na CF vigente).
- A auditoria foi considerada a etapa final do controle interno.

1979-1985

Dec. 84362/1979

- A SECIN era subordinada ao Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência e não mais ao Ministério da Fazenda.
- Auditoria contábil e de programas era de competência exclusiva da SECIN, empreendida pelos servidores das Delegacias Regionais de Auditoria

1985-1988

Dec. 91150/1985; Dec. 92452/1986; Dec. 93874/1986

- Antes da criação da STN, a SECIN, que foi extinta, havia sido transferida para a estrutura do Ministério da Fazenda.
- Auditoria passou a ser, preferencialmente, atribuição da Ciset.

1988-1994

CF 1988

- A CF 1988 estendeu a todos os Poderes (de forma integrada) a necessidade de organização de um sistema de controle interno.
- Decisão do TCU nº430/1992-Plenário e o Relatório Final da CPMI do orçamento/1993 diagnosticaram a ineficácia e a ineficiência do modelo das Ciset.

1994-1999

MP 480/1994 e reedições

- As atividades do sistema de controle interno foram agrupadas em: administração financeira e contabilidade, sob a orientação da STN, e auditoria, fiscalização e

avaliação de gestão, sob a orientação da SFC.

- MP do Cisetão, já que a SFC passou a ser Ciset Central e as CisetTs foram enfraquecidas.
- Previsão de órgão de controle em todos os estados.

1999-2001

MP 1893-67/1999 e reedições; MP 1893-70/1999 e reedições; Dec. 3591/2000; LRF

- Servidores das CisetTs foram transferidos para a SFC e, de forma compensatória, surgiram os assessores especiais nos ministérios.
- LRF favoreceu o sistema de controle interno ao atribuir-lhes competências exclusivas.
- Novo paradigma marcado por: descentralização geográfica e centralização organizacional de órgãos; efetiva capacidade de coordenação do sistema pelo órgão central e predominância da fiscalização concomitante da gestão.

2001-2011

Lei 10180/2001; Dec 4304/2002; Lei 10683/2003; Regimento Interno da CGU

- Decisão TCU 507/2001 – Plenário com base em auditoria operacional na SFC, recomendou o reposicionamento hierárquico do órgão central do controle interno junto ao órgão máximo do Poder Executivo, retirando-o do Ministério da Fazenda.
- A CGU, com status de ministério, responde pela supervisão e orientação técnica do sistema de integridade do governo federal, que contempla, além do controle interno, correição, ouvidoria, prevenção/combate à corrupção.
- As Controladorias Regionais da União nos Estados exercem as competências da CGU que lhes forem delegadas ou estabelecidas no Regimento Interno, nas respectivas unidades da federação.

Fonte: Adaptado de Lima Neto (2012, p.63-64).

O controle interno na administração pública: conceitos fundamentais

Para Messa e Messa (2021, p. 463), o controle interno tem o papel planejar, acompanhar, avaliar e corrigir aspectos contábeis, financeiros e operacionais na atuação do gestor público, que visam defender, conservar e aprimorar os interesses da coletividade. Serve para verificar se os planos, regras, processos e ações na gestão pública são compatíveis com o uso eficiente do dinheiro público, de forma a contribuir para a correta implementação das políticas públicas.

Controle interno é um processo integrado e projetado nas unidades administrativas do Estado, revelado por normas, rotinas e procedimentos, que busca examinar a adequação de um dado comportamento à lei e ao Direito, o que contribui para a melhoria da qualidade do serviço público.



Por que falar em controles internos na gestão pública?

O controle organizacional é elemento essencial à boa governança, pois conduz os tomadores de decisão quanto à prática dos atos administrativos. Toda organização, pública ou privada, necessita de controles próprios para proteger seus ativos físicos e financeiros e para atingir suas finalidades (MACEDO; CORBARI, 2012, p. 46).



SAIBA MAIS

A palavra controle, segundo Castro (2018, p. 251),

“sempre esteve ligada às finanças. Em francês, *contrôler* significa registrar, inspecionar, examinar. A palavra é originária de *contre-rôle*, registro efetuado em confronto com o documento original, com a finalidade da verificação da fidedignidade dos dados. Para o direito inglês, significa vigilância. No italiano, *controllo* é o mesmo que registro ou exame. Consagrou-se o vocábulo, na técnica comercial, para indicar inspeção ou exame que se processa nos papéis ou nas operações registradas nos estabelecimentos comerciais”.

Ao longo do tempo, o termo controle passou a incorporar diversas finalidades e não somente no que se refere às finanças.

Carvalho Filho (2017, p. 1.001), conceitua os controles da Administração Pública como “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas do Poder”.

“ Os controles internos são todas as políticas e os procedimentos adotados pela administração pública, a fim de mitigar os riscos e melhorar processos, para maximizar os resultados. Entretanto, o controle interno, enquanto órgão da estrutura organizacional, não deve ficar restrito aos aspectos da legalidade dos atos da administração pública. Deve envolver, também, as atividades operacionais e estratégicas, de modo que sua inexistência ou deficiência reflète, negativamente, nas demais funções administrativas (MACEDO; CORBARI, 2012, p. 46). ”

Assim, nas palavras de Giusti (2019, p. 145),

para garantir que o Estado forneça os serviços necessários para a população e cumpra com seus objetivos institucionais, ele conta com um conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos, normas e procedimentos, os quais compõem o controle interno. Dessa forma, o controle pode ser entendido como uma maneira de manter o equilíbrio na relação entre sociedade e Estado, garantindo que este cumpra com as funções que lhe cabem, exercidas por meio dos seus órgãos.

Veja uma representação gráfica do controle interno no setor público.

Controle interno no setor público



Fonte: Giusti (2019, p. 146).

De acordo com Silva (2020, p. 7),

a atividade de controle está fortemente ligada à atividade de planejamento, afinal, só é possível controlar aquilo que fora previamente planejado. Dessa forma, o controle interno tem que, entre seus objetivos, verificar se aquilo que foi planejado está sendo efetivamente cumprido.

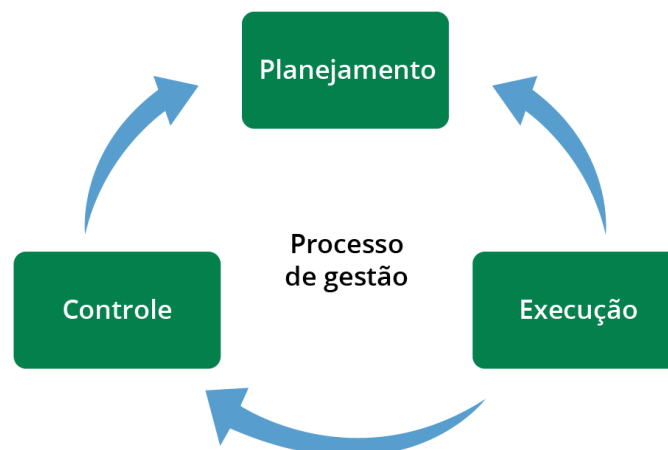
Ocorre que a gestão pública enfrenta influências e fatores internos e externos, que tornam incerto o alcance do interesse público, e para atingir, com segurança, seus objetivos, a administração pública se vale de controles internos.

Antes de implementar controles internos, é necessário examinar o contexto interno e externo da Administração Pública, de modo a conhecer os reais riscos que a atividade administrativa está exposta, para, a partir daí, implementar, adequadamente, os controles internos, a fim de mitigar as consequências negativas do risco.

Com objetivo de reduzir a probabilidade de ocorrência de riscos de natureza: política, econômica, legal, financeira, jurídica, cultural, social, fiscal, pessoal, imagem e compliance, a Administração Pública implementa controles internos que visam reduzir as chances de sua ocorrência.

Para Giusti (2019, p. 128) “todo processo de gestão, público ou privado, é composto por três fases básicas: planejamento, execução e controle. Essas fases são cíclicas e alimentam uma à outra”.

Etapas do processo de gestão organizacional



Fonte: Giusti (2019, p. 128).

A utilidade da função de controlar é característica intrínseca ao processo de administrar. Sem controle, não é possível verificar se a atividade está sendo executada de acordo com as normas e com o planejamento previamente estabelecido (GIUSTI, 2019).

Os controles são necessários para prevenir, detectar ou corrigir desconformidades que possam prejudicar o andamento regular das atividades administrativas. Qualquer gestor público, que deseje realizar uma gestão eficiente, deve, primeiro, conhecer os riscos aos quais está sujeito; e, segundo, implementar controles robustos para mitigar os riscos de sua ocorrência.

De acordo com a Instrução Normativa nº 01/2001, da Secretaria Federal de Controle Interno (BRASIL, 2001, p. 68), controle interno “é o conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público”.

Para o controle interno exercer bem suas principais funções, é necessário que conheça o ambiente a ser controlado para, a partir daí, avaliar os reais riscos e vulnerabilidades que a atividade está sujeita, e implementar, conseqüentemente, os controles, a fim de mitigar sua ocorrência, estabelecer comunicação assertiva, monitorar e avaliar, periodicamente, a eficácia dos controles estabelecidos, e criar o ciclo retroalimentável para seu aprimoramento.

Cinco componentes essenciais do controle interno

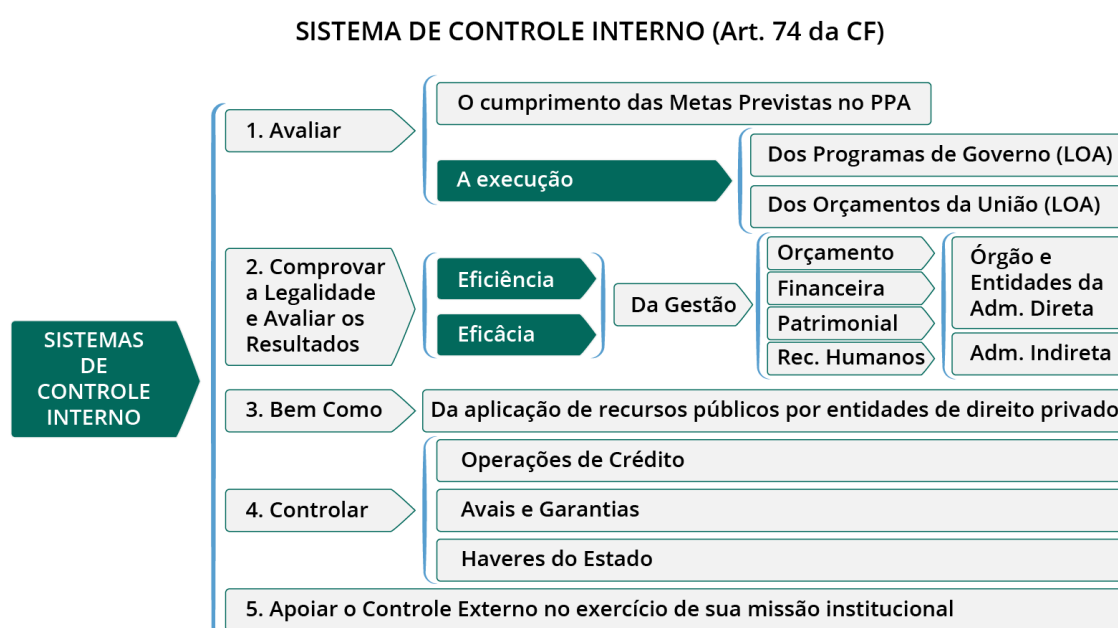


Fonte: Andrade (2020, p. 9).

Como vimos, em qualquer atividade administrativa, o controle interno é essencial para assegurar a estratégia da gestão pública na tomada de decisão.

O conjunto de todos os controles, dentro de uma esfera de governo, é chamado Sistema de Controle Interno (GIUSTI, 2019, p. 146). Veja, a seguir, a estrutura de funcionamento do sistema de controle interno, conforme o art. 74, da nossa Constituição Federal.

Sistema de Controle Interno na Constituição



Fonte: Castro (2018, p. 297).

A implementação de uma cultura de gestão de riscos e controle internos robustos e eficientes pode mudar a realidade da gestão, de modo a mitigar riscos e corrigir desvios na administração pública (SILVA, 2020, p. 7).

Classificação dos controles da administração pública

A classificação dos controles na administração pública é importante para identificar o órgão executor, o momento de aplicação, o nível de abrangência, a função, a localização, a natureza e iniciativa do controle, com vistas a facilitar sua compreensão.

Para Castro (2018, p. 285), “os controles atuam em tempos e formas diferentes, mas voltados para resultados comuns, visando assegurar a conformidade da atividade a determinadas regras ou normas”.

Majoritariamente, a doutrina apresenta os tipos de controle que veremos a seguir (SILVA, 2020, p. 15; GIUSTI, 2019, p. 138).

Tipos de controle

Quanto à função

1. **preventivos:** os controles internos preventivos têm como objetivo reduzir a materialização de riscos indesejados. Sua aplicação fundamenta-se na probabilidade e no impacto dos riscos, previamente identificados, analisados e avaliados, ou seja, funciona como uma resposta a esses riscos;
2. **detectivos:** esses controles internos detectam a materialização de eventos de risco, contudo, não impedem a sua ocorrência.

Quanto ao órgão controlador que executa

1. **legislativo:** é exercido pelo Poder Legislativo, diretamente, ou mediante auxílio do Tribunal de Contas sobre atos do Poder Executivo. Os Tribunais de Contas visam avaliar a legalidade do ato; o Poder Legislativo, por sua vez, tem por objetivo verificar a conveniência pública dos atos, com o objetivo de salvaguardar os interesses do Estado e da comunidade;
2. **administrativo:** é realizado pela própria administração, em decorrência do poder de autotutela e tem como função: a supervisão, a fiscalização, a revisão e a orientação das suas atividades;
3. **judicial:** é realizado pelo Poder Judiciário, mediante provocação de qualquer interessado para verificação da conformação do ato ou do procedimento administrativo praticado com as normas legais que os regem.

Quanto à extensão, ao ambiente ou à localização do controle

1. **interno:** são localizados dentro da estrutura administrativa do Poder Executivo, cujo controle é realizado pelo próprio órgão sobre seus atos;

2. externo: são localizados fora da estrutura organizacional do Poder Executivo, exercido por um Poder, em relação aos atos administrativos praticados por Poder. O controle é realizado por órgão externo à entidade pública. Exemplo: Poder Legislativo, Tribunal de Contas, Poder Judiciário, Ministério Público, controle social/popular.

Quanto ao momento da aplicação (do exercício) do controle

1. prévio ou preventivo: é aquele que antecede a prática ou operatividade do ato. É aplicado antes da execução da atividade, e constitui-se em requisito para sua eficácia. Tem como principais aspectos as funções autorizativas e orientadoras. Visa dar segurança àquele que pratica o ato ou por ele se responsabiliza. Exemplos: autorização para viagem oficial, autorização para realização de requisição de material no almoxarifado;

2. concomitante: é aquele que acompanha, simultaneamente, à execução da atividade a fim de verificar a regularidade de sua formação. É exercido durante a execução da atividade controlada e visa garantir a execução da ação. Exemplo: a conferência de notas fiscais, perante o recebimento de suas respectivas mercadorias;

3. posterior, corretivo ou subsequente: é aquele que se efetiva após a conclusão do ato praticado, que corrige eventuais defeitos. Visa avaliar a conformidade das ações. Ocorre após a realização da atividade e, geralmente, tem caráter corretivo, mediante auditoria. Exemplos: conciliação bancária e a conferência do inventário de estoque do almoxarifado.

Quanto à natureza, conteúdo ou foco

1. de legalidade: tem como objetivo verificar a conformação do ato ou do procedimento administrativo, com as normas legais que o regem;

2. de mérito: visa à comprovação da eficiência, do resultado, da conveniência ou da oportunidade do ato controlado;

Quanto à iniciativa de controle

1. **de ofício:** é aquele realizado sem a provocação da parte interessada, ou seja, é realizado de ofício, pela própria Administração Pública;
2. **provocado:** é aquele que depende de iniciativa da parte interessada. Exemplo: o controle judicial.

Quanto ao âmbito de atuação

1. **por subordinação:** é aquele realizado por autoridade hierarquicamente superior a quem praticou o ato. Ocorre no âmbito da mesma pessoa jurídica;
2. **por vinculação:** é aquele realizado pela administração direta sobre as entidades descentralizadas, ou seja, não há hierarquia entre órgão controlador e controlado.

A estruturação do controle interno

A compreensão da estrutura do controle interno, os determinantes que favorecem a sua implementação, de forma eficaz, e sua influência na melhoria dos processos de gestão da administração pública, nos diferentes níveis de governo e esferas de poder, são temas que carecem de maior investigação (BEUREN; ZONATTO, 2014 apud RIBEIRO; ZILLER, 2021, p. 249).

Veja a seguir o que dizem a respeito do tema os seis autores Pederneiras, Siraque, Oliveira, Cauper, Antônio, Ribeiro e Ziller.

PEDERNEIRAS

Para Pederneiras (2018) citado por Ribeiro e Ziller (2021, p. 249), a unidade de controle interno no setor público deve assentar-se como unidade de assessoramento, auxiliar a gestão na definição de estratégias para identificação e gerenciamento de riscos e diretrizes de monitoramento para adequar e mitigar riscos.

Isso se relaciona com a necessidade de transformação do Estado, que vem deixando de concentrar-se, exclusivamente, na função regulatória

para dedicar-se, também, à função de produção de bens (SOUZA, 2016 apud RIBEIRO; ZILLER, 2021, p. 249).

SIRAQUE

Siraque (2004 apud RIBEIRO; ZILLER, 2021, p. 249) relaciona essa transformação do aparato estatal do advento das estruturas democráticas e representativas.

Conforme o autor, essa nova estrutura cria uma situação: a partir de agora, os agentes públicos passam a ter capacidade de fiscalizar seu desempenho. Dessa forma, torna-se essencial que tais agentes detenham condições de planejar, controlar e executar as ações necessárias para atendimento das demandas públicas e, assim, possibilitar que o Estado Democrático de Direito cumpra seu papel com eficiência.

OLIVEIRA

Já Oliveira (2005 apud RIBEIRO; ZILLER, 2021, p. 249) ressalta outro aspecto inerente a essa nova característica do ente estatal. Para se tornar um agente produtor de bens e serviços, o Estado precisa de recursos.

Nesse sentido, a captação e, principalmente, a gestão eficiente de tais meios são tarefas centrais do agente estatal e, por consequência, da administração pública. É justamente a partir de tal reflexão, referente à gestão de recursos estatais e sua adequação às metas estabelecidas, que se insere a necessidade do debate acerca da atividade de controle na gestão pública.

CAUPER

Segundo Cauper (2016, p. 38), controle interno é um importante elemento da administração pública e compara os atos de controle interno a um panorama fotográfico, pois consente, ao administrador, avaliar o estado em que se encontra o órgão que governa, com tempo hábil para empreender ações que visem ajustar eventuais práticas e dar novos rumos à sua gestão, evitando, assim, a repetição ou a continuidade de falhas (apud RIBEIRO; ZILLER, 2021, p. 250).

ANTÔNIO SOUZA

Antônio Souza (2009 apud RIBEIRO; ZILLER, 2021, p. 250), ao identificar a importância do ato de controle, elenca a organização, o planejamento, o comando e o controle como os princípios basilares do ato de administrar.

O autor ressalta, ainda, uma relação entre o controle e o planejamento administrativo, na qual os resultados pífios estão ligados a controle deficientes, ao passo que o seu êxito tem conexão com controle eficientes, incidentes no monitoramento e na avaliação ampla da execução do planejado.

RIBEIRO E ZILLER

Para Ribeiro e Ziller (2021, p. 251), a atividade de controle interno é de fundamental importância para a maximização da eficiência operacional na administração pública e, naturalmente, deve estar em constante evolução.

Embora o controle interno deva ser exercido dentro da própria estrutura do ente controlado, ele deve possuir independência técnico-funcional, em obediência a um dos princípios de controle. Este determina que quem exerce as atividades de controle deve ter independência para realizar suas funções. Não há controle eficaz quando não existe independência, pois torna-se difícil uma avaliação isenta e imparcial, quando há uma ligação econômica e hierárquica entre aquele que exerce o controle e o agente controlado. Na ausência da independência técnico-funcional entre controle e controlado, cria-se um incentivo para ignorar os riscos potenciais e dificultar a emissão de opinião isenta acerca dos achados e das conclusões. (MACEDO; CORBARI, 2012, p. 97).

De nada adianta criar a controladoria e não dar autonomia e independência para que ela atue na sua missão institucional.

Como todo sistema que busca a otimização e o aproveitamento máximo das atividades administrativas, o exercício do controle interno busca a melhoria contínua da gestão pública, por meio de mecanismos específicos, como:

- a criação de uma estrutura que visa gerenciar as vertentes de controle mediante o fomento à participação cidadã das ações, no âmbito da Administração Pública, com a instituição da Ouvidoria e do Portal de Transparência;

- a criação de políticas de controle interno mais dinâmicas e concisas, com a melhoria dos instrumentos legais (propositura de melhorias legislativas, regulamentações internas de procedimentos, padronização e pacificação de entendimentos);
- a instituição de auditoria (para controle de atos/contratos públicos) e corregedoria (para apuração e controle de faltas funcionais).

Você conhece as cinco macrofunções do controle interno?

A estrutura do controle interno, em regra, concentra cinco grandes atividades principais:

Controle interno

Tem como função normatizar/padronizar as exigências regulamentares, o gerenciamento dos riscos e estabelecer os mecanismos de defesa da administração pública, e fornecer subsídios às tomadas de decisões governamentais.

Auditoria interna

Tem por função avaliar, periodicamente, os mecanismos de controles internos existentes, e monitorar os resultados da Administração Pública.

Transparência

Como consequência do dever de publicidade dos atos oficiais, a gestão pública deve disponibilizar por meio de sites ou portais, as informações públicas constantes da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), bem como fornecer as informações não disponibilizada ativamente, mediante pedido de acesso à informação, como instrumento ao fomento do controle social.

Ouvidoria

Visa fomentar o controle social, por meio da participação dos usuários de serviço público. A ouvidoria é o canal de manifestação oficial para registrar:

1. reclamações: são as demonstrações da insatisfação popular relativo à prestação de serviços públicos e às condutas dos agentes públicos;
2. denúncias: são notícias de atos que indicam a prática de irregularidade ou ilegalidade;
3. sugestões: apresentação de ideias ou propostas de aprimoramento dos serviços públicos;
4. elogios: são as demonstrações de reconhecimento ou satisfação quanto ao serviço público oferecido.

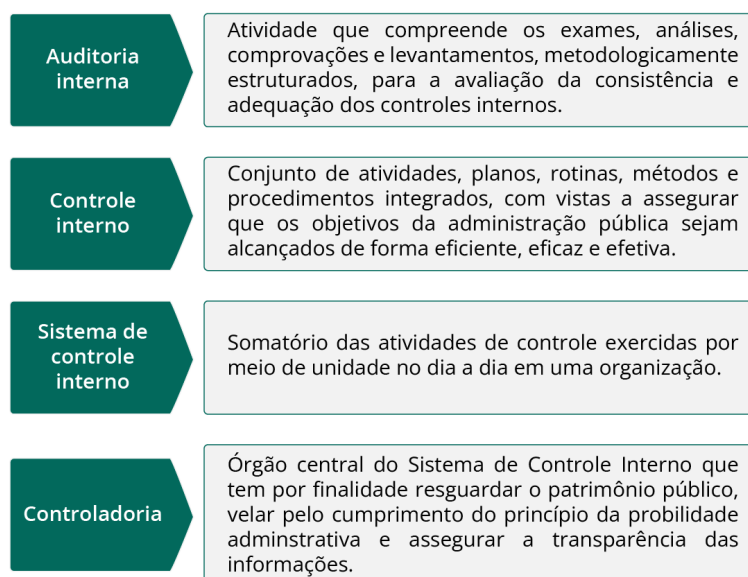
A ouvidoria é uma ferramenta de gestão democrática, cuja finalidade é proporcionar o diálogo entre a população e o Poder Executivo, com vistas à melhoria da gestão pública.

Corregedoria

Tem como função promover a apuração de irregularidades no serviço público, quanto às infrações disciplinares cometidas pelos agentes públicos.

Veja, a seguir, uma síntese com os principais conceitos relacionados ao tema que estamos estudando.

Principais conceitos

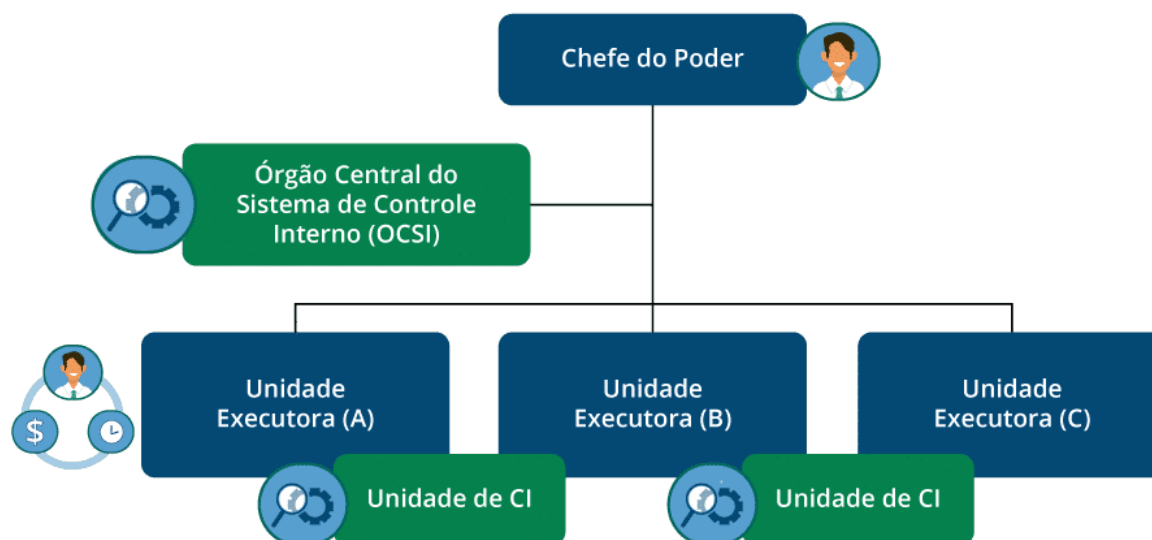


Fonte: Giusti (2019, p. 151).

É necessário pensar no controle interno para além do olhar para dentro, de modo a servir a vários governos, como atividade de inteligência estratégica e não só de rotina, que proporcione uma melhor entrega de serviços públicos à população.

Ilustrando o posicionamento do órgão central do sistema de controle interno na estrutura administrativa de um ente governamental, Silva (2020, p. 22), apresenta a sugestão, a seguir.

Posicionamento do órgão central do sistema de controle interno



Fonte: Silva (2020, p. 22).

A responsabilidade do gestor público é de garantir que os controle internos sejam, adequadamente, implementados, a fim de garantir que os resultados planejados sejam alcançados.

Nas palavras de Lima Neto (2012, p. 35)

a estrutura de controle interno de uma instituição compreende suas práticas comuns de controle internos administrativos e sua unidade de controle interno responsáveis por avaliar periodicamente a efetividade de tais controles. A responsabilidade de proporcionar uma estrutura de controle interno adequada e efetiva é papel dos gestores, com o auxílio contínuo de todo o pessoal da organização.

(In)viabilidade da implantação da Controladoria no âmbito da administração pública municipal

A controladoria é o órgão responsável por absorver e processar informações, com a finalidade de efetuar a gestão, a avaliação, o controle e o monitoramento do desempenho da gestão pública, com objetivo de subsidiar a tomada de decisões, por parte dos gestores, para a melhoria contínua de resultados e o cumprimento de metas. Por concentrar diversas funções, a controladoria é responsável pela gestão e pelo controle da administração pública, e dá suporte à implantação da estratégia da gestão.

Os municípios precisam oferecer maior transparência à população, assim como mostrar que seus departamentos andam alinhados com as metas da organização. A ineficácia do controle interno pode impossibilitar o andamento do desempenho administrativo, e torná-lo vulnerável a erros e fraudes, na tomada de decisão.

As atividades das prefeituras são essenciais por atender toda a nação, já que têm o propósito de fazer essa condução de maneira eficiente. Santos e Muraro (2011 apud Gomes, 2021, p. 305) revelam que, para alcançar esse propósito, é essencial a implantação de um sistema de controle interno qualificado para o atendimento das necessidades de gerenciamento da gestão.

Além do controle interno fornecer uma segurança maior na construção do planejamento a longo prazo, outrossim, ajuda nas questões de finanças municipais. Com a desestrutura econômica e financeira pela qual o país vem passando, torna-se essencial a atuação de controles internos mais cheios de autonomia para que sejam alcançados os objetivos e as metas pelos gestores, em especial, nos municípios.

Para Gomes (2021, p. 305) é necessário estabelecer a autonomia do controle interno municipal para fortalecer a atuação, e não ser apenas um órgão parecerista e certificados de notas.

No âmbito municipal, o controle interno encontra respaldo jurídico no art. 31, da Constituição Federal:

Art. 31. *A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.*

§ 1º *O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.*

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

Uma controladoria bem estruturada será capaz de (CAROTA, 2019, p. 3):

1. Organizar e reportar dados e informações relevantes para os tomadores de decisão.
2. Manter, permanentemente, monitoramento sobre os controles das diversas atividades e do desempenho da gestão pública.
3. Exercer uma força de influência capaz de influir nas decisões dos gestores.

Para Carvalho (2021, p. 412),

a controladoria é órgão interno de controle dos entes federativos que não têm função consultiva, mas sim de efetiva fiscalização e revisão de atos praticados dentro da estrutura do Poder Executivo. São normalmente vinculados ao Chefe do Poder Executivo de cada um dos entes federativos e atuam com ampla prerrogativa de investigação com a finalidade de garantir maior transparência e moralidade na prestação de contas públicas.

Ultimamente, as controladorias têm ganhado destaque na estrutura administrativa dos governos municipais, pois os gestores públicos têm percebido a importância de produzir informações gerenciais apropriada, para dar suporte ao processo de tomada de decisões. (GIUSTI, 2019).

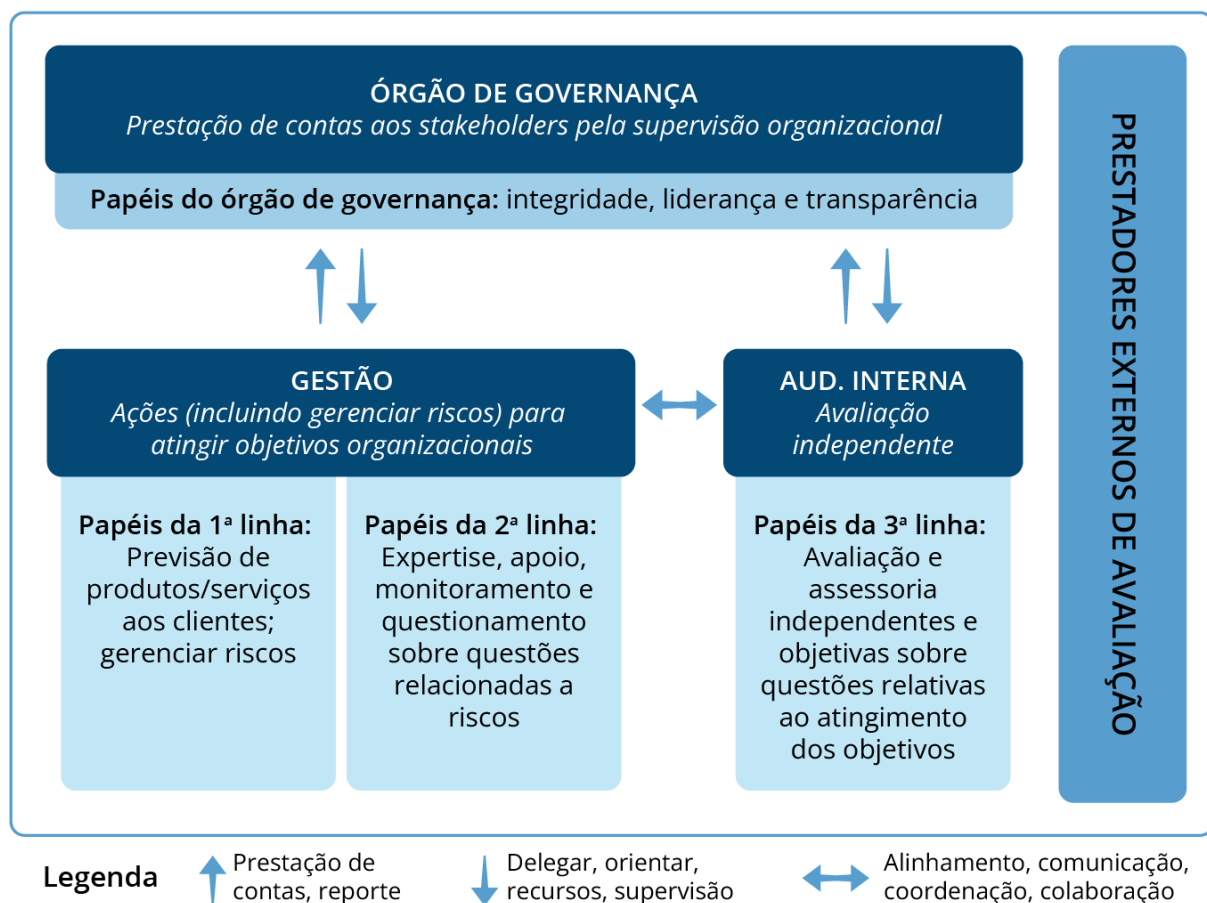


SAIBA MAIS

A estrutura administrativa de uma controladoria municipal ainda é algo novo e deve evoluir. Mas a concentração das macrofunções estratégicas sob o “guarda-chuva” de um único órgão revela a otimização das atividades administrativas, porquanto, a concentração dessas atividades cria a sinergia necessária para a eficiente prestação dos serviços públicos.

O Instituto Interno de Auditores (IIA) apresenta o modelo de três linhas, que auxilia as organizações a identificarem estruturas e processos para o atingimento dos objetivos, o que facilita uma forte governança. Veja:

O modelo das Três Linhas do The IIA



Fonte: Instituto Interno de Auditores (IIA, 2020).

Segundo Castro (2018, p. 295), os municípios devem organizar seus controles internos e obedecer a conceitos e legislações apresentadas neste capítulo, em que o controle administrativo dos atos (Decreto-Lei nº 200/1967) fica com a área administrativa; o controle contábil e orçamentário (Lei 4.320/1964), sob a responsabilidade da área contábil; e a Auditoria, com o Gabinete do Prefeito.

Não havendo condições administrativas ou financeiras de organizar uma área própria para a Auditoria Interna ou Secretaria de Controle Interno, deve ser criado, pelo menos, um cargo de Assessor de Controle Interno, a ser ocupado por profissional qualificado, para orientar as áreas administrativas e técnicas do órgão ou entidade

e servir de ligação com os órgãos de controle externo, para evitar problemas futuros àqueles que constam do rol de responsáveis institucionais.

Castro (2018, p. 286) adverte, ainda, que o dirigente não deve se esquecer de que durante sua gestão todos o tratam bem. É lembrado, homenageado, bajulado etc. Quando muda a gestão, só resta ao ex-dirigente, em sua defesa e na defesa de seus atos, o controle interno que ele deixou funcionando. Por isso se diz: “quanto maior for o grau de adequação dos controles internos administrativos, menor será a vulnerabilidade dos riscos inerentes à gestão, propriamente dita”.

Controle interno x procuradoria municipal



[Vídeo 2 – Relação entre o controle interno e a procuradoria municipal](#)



[Transcrição do áudio na página 729](#)

Módulo

3 O sistema de controle interno na gestão municipal

Unidade 1 - Princípios e finalidades do sistema de controle interno na gestão municipal



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Reconhecer os princípios e as garantias do controle interno

Compreender a finalidade do controle interno como estratégia da gestão pública municipal.

Princípios do controle interno

Os princípios do controle interno são comandos gerais que trazem orientações fundamentais para que exista, de fato, uma cultura consistente de controle interno (SILVA, 2020, p. 11).

Castro (2018, p. 281), afirma que “a preocupação com o controle interno está intimamente ligada a dois fatores básicos: responsabilidade do administrador e risco para o patrimônio da entidade. Responsabilidade e risco são os principais vetores da valorização do controle interno” e, segundo o autor, “baseados nesses fatos, as estruturas, normas e processos administrativos que envolvem toda e qualquer ação dentro de uma entidade devem atentar para princípios básicos”.

Segundo estudiosos do tema (GIUSTI, 2019, p. 138-140; SILVA, 2020, p. 11-14), para que o Sistema de Controle Interno consiga desempenhar sua função, de forma satisfatória, é necessário observar algumas diretrizes. Veja quais são:

Diretrizes

Relação custo-benefício

Esse é um princípio clássico do controle interno, e está, fortemente, ligado ao Princípio da Economicidade. De acordo com esse princípio, o custo do

controle não pode ser superior ao custo da atividade controlada. Consiste na avaliação do custo de um controle, em relação aos benefícios que ele possa proporcionar, ou seja, a avaliação do custo é sempre relativa, considerando as vantagens trazidas pela adição ou não de um novo tipo de controle.

Qualificação adequada

Como em qualquer atividade profissional, a eficácia está relacionada com a qualificação e a competência de quem a exerce. O órgão de controle interno deve ser dotado de uma equipe multidisciplinar, com conhecimento suficiente para o desempenho das funções. Quem controla não pode ter menos qualificação que o controlado.

Capacitação e rodízio de agentes

A fim de assegurar o bom desempenho da equipe, é recomendável manter um programa de treinamento frequente, garantir que os funcionários gozem de férias, regularmente, e realizar o rodízio de funções para reduzir ou eliminar possibilidades de fraudes.

A capacitação continuada do corpo funcional, em todos os níveis, faz com que todos tenham conhecimento adequado para exercer suas funções e contribuir para que os controles sejam efetivos. Quanto ao rodízio de funcionários, essa prática evita que o conhecimento de um determinado processo ou atividade seja dominado apenas por algumas pessoas.

Essa prática evita que a organização seja “refém” de poucas pessoas, que possuem o conhecimento a respeito de determinadas tarefas.

Delegação de poderes e definição de responsabilidades

A delegação de poderes visa à descentralização administrativa e, com isso, assegura maior rapidez e objetividade às decisões. Para tanto, é preciso haver clareza quanto às responsabilidades envolvidas, por meio de regimento e de organograma adequados, bem como manuais de rotinas que considerem as funções de todos os setores do órgão, a fim de evitar o comprometimento de sua eficiência.

Segregação de funções

Conhecida, também, como princípio de oposição de interesse, consiste no dever de zelar pela separação entre as funções de autorização, execução, controle e contabilização das operações.

As funções administrativas devem ser parceladas entre vários agentes ou órgãos. Exemplo: quem recebe a mercadoria, ou o serviço, não pode ser o responsável pelo pagamento.

O objetivo de segregar as funções é diminuir a probabilidade de fraudes, desvios e outras improbidades realizadas por um ou vários agentes públicos.

Independência técnico-funcional

Os agentes de controle interno devem possuir e manter a sua independência funcional para realizar suas funções (auditorias, inspeções, fiscalizações, dentre outras atividades de verificação). Por exemplo, não é desejável que o agente de controle interno aprove o pagamento de determinada despesa, pois, dessa forma, estaria envolvido no controle da execução orçamentária e, conseqüentemente, comprometeria a sua independência funcional.

Instruções devidamente formalizadas

Todas as ações, procedimentos e instruções devem ser disciplinados e formalizados por meio de instrumentos claros e objetivos.

Controle sobre as transações

O acompanhamento dos fatos contábeis, financeiros e operacionais é de suma importância para garantir que sejam realizados em conformidade com a legislação vigente.

A informação contábil só tem utilidade quando representa, fielmente, os fenômenos econômicos, a posição patrimonial, bem como a situação financeira da entidade.

Além disso, o registro deve ser verificável, ou seja, a informação contida nos relatórios contábeis deve possibilitar os trabalhos de asseguarção, especialmente, o de auditoria interna.

Aderência a diretrizes e normas legais

O controle interno deve assegurar que todos os atos e fatos da gestão estejam de acordo com o que é determinado por todas as suas normas e diretrizes e pela legislação vigente.

Documentação

Na administração pública, os atos devem ser precedidos de motivação. Assim, todos os processos devem ser documentados e fazer referência a cada etapa do processo. O princípio da documentação é importante para o registro dos fatos e posterior auditoragem.



VÍDEO

[Vídeo 3 - A estruturação do controle interno no âmbito municipal](#)



[Transcrição do áudio na página 731](#)

Objetivos e finalidades do controle interno

Conforme Macedo e Corbari (2012, p. 49) “o controle na administração pública tem a finalidade de garantir as pessoas que estejam exercendo a função administrativa do Estado de acordo com os princípios e regras, constitucionais e legais, que norteiam ou liminar a atuação do Poder Público”.

Castro (2018, p 282-284) destaca cinco principais finalidades do controle interno. Veja:

Principais finalidades do controle interno

Segurança ao ato praticado e obtenção de informação adequada

Todo gestor deve ter cautela, para que os atos praticados e sujeitos a

juízo externo estejam cobertos por controles prévios seguros, suportados por documentos que os comprovem, dentro da legislação pertinente e com responsabilidade bem definida.

Promover a eficiência operacional da entidade

O estímulo à eficiência operacional consiste em prover os meios necessários à execução das tarefas, para obter desempenho operacional satisfatório da entidade. A eficiência operacional implica no estabelecimento de padrões e métodos adequados, que permitam que todas as áreas desenvolvam suas funções, de forma racional, harmônica, integradas entre si e voltadas para os objetivos globais.

Estimular a obediência e o respeito às políticas traçadas

O processo de aderência às políticas constitui-se muito mais em um fator psicológico, que em um fator objetivo. As pessoas são convencidas a aceitarem as diretrizes fixadas e utilizarem linguajar e técnicas comuns na casa. O objetivo do estímulo à obediência das políticas existentes é assegurar que os propósitos da administração, estabelecidos por meio de suas políticas e procedimentos, sejam adequadamente seguidos pelos servidores.

Proteger os ativos, incluindo pessoas

Existem três interpretações atribuídas ao conceito de proteção de ativos. A primeira, e mais abrangente, entende que os ativos devem ser resguardados de qualquer situação indesejável. Compreende-se, nesse caso, que a proteção dos ativos na área privada constitui uma das ações principais da administração.

A segunda interpretação de proteção de ativos trata da proteção contra erros involuntários (não intencionais). Por fim, as irregularidades intencionais. A mais restrita das interpretações entende que a proteção dos ativos se refere aos erros intencionais.

Inibir a corrupção

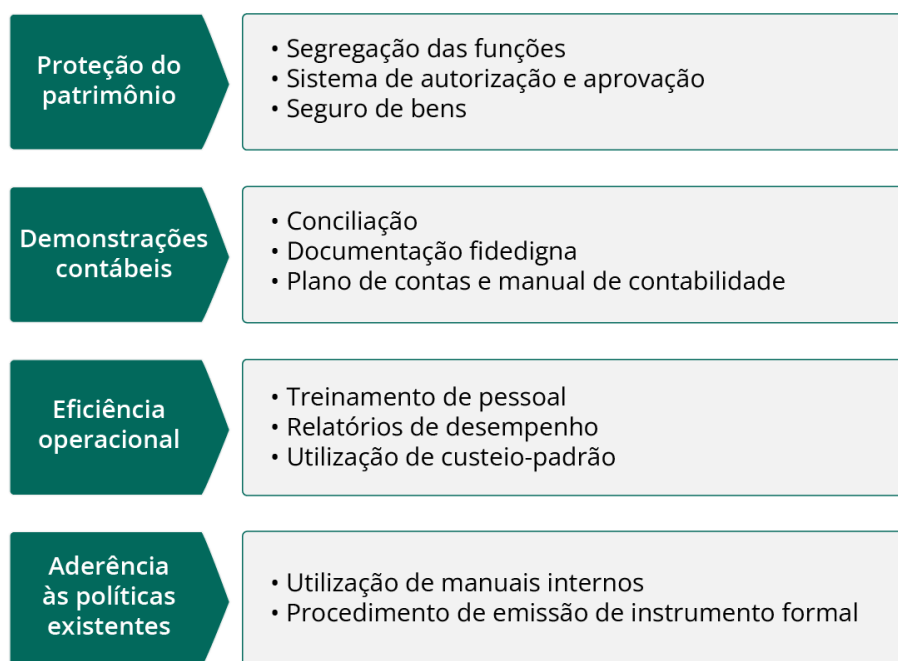
Ao estabelecer controles internos, conseqüentemente, previne-se e combate-se a corrupção. No setor público, há uma preocupação

recorrente de se criarem controles, como forma de inibição da corrupção ou de apuração mais rápida de desvios.

De modo geral, pode-se afirmar que, para atingir os resultados esperados pela administração pública, o controle interno deve garantir aspectos como eficácia e eficiência operacional, mensuração de desempenho e proteção do patrimônio (GIUSTI, 2019).

Veja, na figura, a seguir, os principais objetivos e instrumentos de controle interno administrativo.

Objetivos e instrumento de controle interno administrativo



Fonte: Giusti (2019, p. 136).

De acordo com Castro (2018, p. 284), a finalidade dos controles internos administrativos é garantir o cumprimento das metas, proteger as ações e evitar a ocorrência de impropriedades e irregularidades, por meio dos princípios, técnicas e instrumentos próprios, com destaque para as seguintes:

- Observar as normas legais, instruções normativas, estatutos e regimentos.
- Assegurar, nas informações orçamentárias, contábeis, financeiras, administrativas e operacionais, sua exatidão, confiabilidade, integridade e

oportunidade.

- Evitar o cometimento de erros, desperdícios, abusos, práticas antieconômicas e fraudes.
- Propiciar informações oportunas e confiáveis, inclusive de caráter administrativo ou operacional, a respeito das metas realizadas e dos resultados atingidos.
- Salvar os ativos financeiros e físicos, quanto à sua boa e regular utilização.
- Permitir a implementação de ações, programas, projetos, atividades, sistemas e operações, com vistas à eficácia, eficiência e economicidade na utilização dos recursos.
- Assegurar a aderência das atividades às diretrizes, planos, normas e procedimentos da unidade/entidade.

Assim, o controle interno objetiva avaliar o desempenho (eficiência e eficácia) das atividades da gestão pública, ao mesmo tempo em que aprecia a conformidade dos atos com as leis e os regulamentos, e assegura a precisão e a confiabilidade das informações. (MACEDO; CORBARI, 2012, p. 47).

As finalidades do controle interno e os respectivos controles

Objetivo	Finalidade	Controle
Desempenho	Assegurar que as atividades sejam realizadas com eficiência e integridade.	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação da qualidade dos ativos. • Normas relativas à segregação de funções, delegação de autoridade e de responsabilidade, conferência, conciliações, controles de acessos a ativos e arquivos, entre outros. • Autorização adequada de transações e de atividades. • Planos de contingências. • Políticas de seleção e de utilização de recursos humanos, abrangendo um código de ética, descrições de funções, avaliações de desempenhos, rodízio, férias etc. • Identificação, avaliação e controle de riscos.
Informação	Preparar relatórios confiáveis, precisos e tempestivos para a tomada de decisão.	<ul style="list-style-type: none"> • Fornecimento de dados e produção de relatórios gerenciais, abordando a qualidade dos ativos. • Gestão de riscos. • Desempenho financeiro. • Apuração de lucros e de perdas. • Registros adequados das operações ativas e das passivas. • Contas de resultado e de compensação. • Agilidade da comunicação interna.

Conformidade	Assegurar que todas as atividades da organização sejam praticadas em conformidade com as leis e os regulamentos e, principalmente, com as políticas e os procedimentos da própria organização.	<ul style="list-style-type: none"> • Observância de leis e de normas que regem a administração pública. • Observância aos regulamentos internos sobre políticas e procedimentos. • Neste item, são necessárias duas funções: auditoria interna e <i>compliance</i>.
--------------	--	--

Fonte: Corbari; Macedo (2012, p. 71).

Segundo Di Pietro (2005, p. 636 apud CORBARI; MACEDO, 2012, p. 79)

a finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

De modo bastante direto, alguns comandos podem ser identificados em ações, verbos que, por assim dizer, configuram a atividade do controle interno, a exemplo de promover a integridade, zelar pelo cumprimento das normas e princípios vigentes, regular, acompanhar, fiscalizar, orientar e exarar pareceres e relatórios acerca de determinada atividade praticada no âmbito da administração pública.

No que diz respeito às garantias básicas, é necessário frisar a importância da autonomia dos atos, haja vista que um órgão de controle, precisa ter liberdade para propor soluções e melhorias, sem que haja eventual retaliações e/ou perseguições. A independência funcional, nesse caso, seria uma das garantias necessárias ao regular o funcionamento da atividade do controle interno. Sabe-se, portanto, que para a execução da atividade de controle, é necessário garantir, ao agente responsável, ampla liberdade de atuação.



VÍDEO

[Vídeo 4 – O controle interno](#)



[Transcrição do áudio na página 731](#)

Noções gerais de compliance aplicado no âmbito do controle interno da gestão pública municipal

***Compliance* é o conjunto de medidas que permite prevenir ou minimizar os riscos de violação às leis e à reputação, decorrentes da atividade praticada por um agente público, no exercício de suas funções.**

O que é *compliance*?

A palavra *compliance* tem origem inglesa, e deriva do verbo *to comply, to comply with*, que significa estar de acordo com algum comando. Em outras palavras, é estar em conformidade com as normas internas e externas afetas à organização.

Segundo Silva, W. (2020, p. 7) “a cada dia a sociedade exige mais dos governantes, conseqüentemente, surge a necessidade de se implementar novas técnicas para a gestão dos recursos públicos, sejam estes financeiros ou não”.

Para a administração pública, o termo preferido é integridade, de modo a ser implementado mecanismos que estimulem o comportamento ético dos servidores e não apenas o cumprimento às leis.

O *compliance* aplicado a partir controle interno tem o papel fundamental para estabelecer uma boa governança ao município e conduzir o alinhamento para uma integridade pública. A busca pela integridade pública consiste na adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público (GOMES, 2021, p. 301).



SAIBA MAIS

Por ser uma palavra de origem estrangeira, que não possui uma tradução direta para o português, sua compreensão aplicada à administração pública, por vezes, provoca equívocos. De todo o modo, estar em *compliance* é agir de acordo com os padrões éticos esperados pela sociedade, também, atuar de acordo com a lei.

Integridade e *compliance*: realidade ou ficção na administração pública e privada? Disponível em: <http://www.conaci.org.br/>.

Notadamente à administração pública ela já está obrigada a atuar de acordo com os princípios e leis, especialmente, da legalidade e da moralidade. Contudo, seguir apenas as leis não basta.

O dever de honestidade deve prevalecer nos atos dos gestores públicos. Enquanto a lei impõe comportamentos, o programa de compliance constrói a forma do comportamento, o método, o passo a passo.



SAIBA MAIS

Leia O mito do “quanto mais controle, melhor” na administração pública.

Disponível em: <https://www.zenite.blog.br>.

Leia A (in)devida divisão do compliance à luz da ABNT NBR ISO 37301:2021.

Disponível em: <http://reis.unisociesc.com.br>.

Tendo em vista que o ordenamento jurídico brasileiro não foi capaz de, isoladamente, frear as ondas de corrupção, fez surgir, conseqüentemente, novas formas de promover a boa gestão pública.

Nesse aspecto, o compliance mostra-se como uma grande ferramenta inovadora no Brasil, que garante integridade e que pode fortalecer os municípios e, coaduna a outras leis, fortalecer a gestão. O controle interno atua como uma estrutura responsável pelas verificações das avaliações, no âmbito do desenvolvimento do trabalho proporcionado pelas práticas de compliance, e torna-se um grande aliado por representar a sociedade, por intermédio de uma conduta ética e de transparência (GOMES, 2021, p. 304).



VÍDEO

[Vídeo 5 – Noções básicas do *compliance* aplicado à gestão pública municipal](#)



[Transcrição do áudio na página 733](#)

Referências

- ANDRADE, Alexandre Francisco de. **Controle interno**. Curitiba: Contentus, 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em: 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Lei n. 13.019, de 31 de junho de 2014**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 20 nov. 2021.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. **Instrução Normativa 01**, de 6 de abril de 2001. Disponível em: <https://audin.unifesspa.edu.br/images/INSTRUCOESNORMATIVAS/Instruo-Normativa-n.-01-de-06.04.2001.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2021.
- CAROTA, José Carlos. **Gestão de controladoria**: teoria e prática. 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2019.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.
- CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- CORBARI, Ely Célia; MACEDO, Joel de Jesus. **Controle interno e externo na administração pública**. 1. ed. Curitiba: InterSaber, 2012.
- GIUSTI, Maria Isabel. **Auditoria e controladoria na gestão pública**. São Paulo: Senac, 2019.
- GOMES, Jorge Antônio Lima. A atuação do controle interno nos municípios: transparência e ética para a sociedade. In: FERRAZ, Leonardo de Araújo; LOBO, Luciana Mendes; MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de (Coord.). **Controle interno contemporâneo**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.
- LIMA NETO, Ruitá Leite de. **Sistema de controle interno no anteprojeto de lei orgânica da administração pública federal**: percepção dos servidores da Controladoria-Regional da União do Estado de Pernambuco. 2012. Dissertação. Mestrado.
- MESSA, Alcione Aparecida; MESSA, Ana Flávia. Fundamentos da transparência no controle interno. In: FERRAZ, Leonardo de Araújo; LOBO, Luciana Mendes; MIRANDA,

Rodrigo Fontenelle de (Coord.). **Controle interno contemporâneo**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

RIBEIRO, Antônio Fábio Jubé; ZILLER, Henrique Moraes. A estruturação da auditoria e da inspeção no órgão central do sistema de controle interno: o modelo da Controladoria-Geral do Estado de Goiás. In: FERRAZ, Leonardo de Araújo; LOBO, Luciana Mendes; MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de (Coord.). **Controle interno contemporâneo**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

SILVA, Wesmey. **Descomplicando a gestão de riscos e controles internos no setor público: um guia simples e didático**. 1. ed. Fortaleza, 2020.



4.2 Governo aberto: transparência e dados abertos

Módulo

1 O que é Governo Aberto

Unidade 1 - Origem e conceito de governo aberto



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

■ Conhecer a origem e o conceito de governo aberto.

Open Government Partnership (OGP)



Em setembro de 2011, o Brasil lançou, em conjunto com sete países e nove organizações da sociedade civil, uma iniciativa multilateral internacional chamada **Open Government Partnership (OGP)** ou, em português, **Parceria para Governo Aberto**.

Por meio desta, os países se comprometiam a:

- aumentar a disponibilidade de informações acerca das atividades governamentais;
- apoiar a participação cívica;
- implementar os mais altos padrões de integridade profissional nas administrações públicas;
- ampliar o acesso a novas tecnologias, para fins de abertura e prestação de contas.

Por meio dessas medidas, os governos buscam atender melhor às necessidades de seus cidadãos, otimizar o uso de recursos e dar mais eficiência à ação estatal.



SAIBA MAIS

A ideia lançada pelo OGP cresceu. Atualmente, quase 80 países fazem parte da iniciativa; e organismos internacionais diversos abraçaram a proposta lançada pela parceria. Conceitos amadureceram, novas perspectivas surgiram e ações concretas moldaram novas formas de fazer e pensar governo aberto.

Atualmente, governo aberto é reconhecido pela sociedade, governo e academia como uma forma de gestão pública que favorece a transparência e a participação — imperativos para qualquer governo democrático.

Como veremos, governos abertos não só atendem a uma série de princípios democráticos, eles ajudam o Estado a ser mais eficiente, inovador e confiável.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) define governo aberto como:

“Uma cultura de governança que promove os princípios de transparência, integridade, accountability, e participação das partes interessadas, como forma de apoiar a democracia e o crescimento inclusivo”.

O primeiro aspecto interessante dessa definição é a perspectiva de governo aberto como cultura. Isso porque fomentar tais princípios exige comportamentos, tanto por parte dos servidores, que criam e implementam as políticas públicas, quanto por parte das organizações, que precisam tornar tais processos parte do seu modelo de gestão.

Esse ponto é reforçado pela ideia de governança, que pressupõe algo deliberado e que entende que a tomada de decisão da instituição deve considerar as partes interessadas (stakeholders).

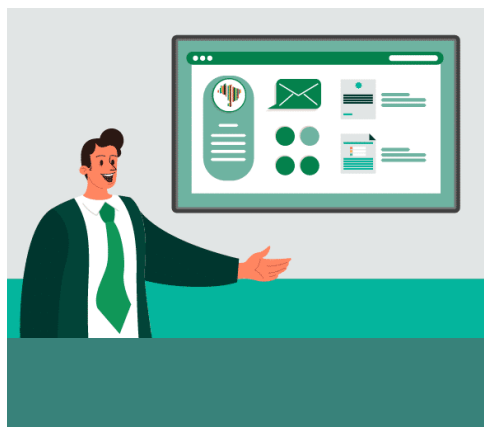
O que a OCDE propõe, portanto, é uma visão perene de governo aberto, que envolva os mais altos níveis das organizações no compromisso de gestões transparentes, íntegras, participativas e comprometidas em dar respostas à sociedade.

A ideia, portanto, é de que governos devem envolver os diferentes setores da sociedade (stakeholders) no planejamento, na execução e no acompanhamento das políticas e serviços públicos, e permita um redesenho que conte, não apenas com a opinião, mas a contribuição direta desses atores no fortalecimento da ação do Estado.

Com mais conhecimentos, recursos e perspectivas acerca de um tema, problemas complexos podem ser resolvidos com maior eficiência. Essa visão, reforça o pensamento promovido pela Parceria para Governo Aberto, acerca do tema:

“A Parceria para Governo Aberto é baseada na ideia de que um governo

aberto é mais acessível, mais responsivo, mais transparente e responsável para seus cidadãos, e que melhorar a relação entre pessoas e seus governos traz benefícios de longo prazo para todos”.



Você notou diferença nas duas perspectivas?

Embora as duas organizações tragam visões distintas a respeito da implementação de medidas, como veremos mais adiante, ambas concordam que governos abertos trabalham, sistematicamente, para serem mais transparentes, mais íntegros, mais participativos e mais responsivos às necessidades de seus cidadãos. E, ao adotarem medidas para tanto, sociedade e Estado colhem benefícios.

A ideia de governo aberto implica, também, em liberdade para a sociedade. É o que a OCDE chama de Espaço Cívico. Se o cidadão sente limitações em obter informações, ter respostas às suas demandas ou de participar — seja em função de sua classe, cor, orientação sexual, etnia, religião —, então o Espaço Cívico está comprometido e o governo não está aberto como deveria. Da mesma forma, **as liberdades coletivas precisam ser respeitadas.**

Se as pessoas não podem, dentro da lei, organizarem-se, ou se associarem, também há prejuízo para a participação e limitação do Espaço Cívico. Vários organismos internacionais preveem sanções por ataques a esse espaço, como a OGP, que já advertiu ou suspendeu países, em função disso.

Recentemente, o conceito de governo aberto tem sido expandido para a ideia de Estado Aberto, que implica na ideia de ampliação dessa cultura para todos os setores do Estado ou, como conceitua a OCDE, o Estado Aberto ocorre...

...“quando o executivo, legislativo, judiciário, instituições públicas independentes e todos níveis de governo — reconhecendo seus respectivos papéis, prerrogativas e independência, de acordo com suas estruturas legais e institucionais existentes, — colabora, explora sinergias e compartilha boas práticas e lições aprendidas entre si e com outras partes interessadas a fim de promover a transparência, a integridade, a responsividade e a participação das partes interessadas para apoiar a democracia e o crescimento inclusivo”.

Unidade 2 - Benefícios de governo aberto



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

■ Entender os benefícios de governo aberto.

Dezenas de países e organismos internacionais, no mundo inteiro, estão promovendo reformas de governo aberto. Isso porque, a longo prazo, tais medidas trazem uma série de benefícios para a gestão pública e para a sociedade. A seguir, citamos as principais:

Eficiência

Governos enfrentam desafios, cada vez mais complexos, ao mesmo tempo que sofrem pressão para trabalhar com quadros de pessoal e orçamentos limitados. Uma cultura de governo aberto contribui com medidas de integridade, ao combater a corrupção, promove o uso racional dos recursos, por meio da transparência; e ajuda o governo a priorizar, dentro de suas possibilidades, por meio da interação com a sociedade na tomada de decisões.

Inovação

Ao abrir espaço para outros atores no desenho e implementação de políticas públicas, governos abertos têm a oportunidade de contar com especialistas, em diversas áreas, para encontrar soluções para os problemas complexos enfrentados pelos governos. Conhecimentos, habilidades e técnicas de organizações, pesquisadores, empresas e outros atores podem ajudar a pensar e a realizar ações que seriam impossíveis apenas com servidores. A inovação, também, manifesta-se pela reuso de dados públicos pela sociedade e pela academia, que podem, por exemplo, gerar aplicativos que ofertem serviços públicos, como informativos de trânsito ou a simplificação de acesso a serviços, ou que promovam pesquisas científicas mais ágeis e pioneiras.

Confiança

Os índices de confiança da população na classe política e na democracia estão em níveis baixos, historicamente. Mais de 70% dos jovens e adultos dizem confiar pouco ou nada no governo ou no Congresso Nacional. 54,5% das pessoas consideram que a chance de serem ouvidas, acerca de um problema, por uma autoridade local é pouca ou nenhuma. Atores como ONGs, empresas, sindicatos, mídia e organismos internacionais dispõem de mais confiança junto à população que os governos. Ações de governo

aberto ajudam a construir relações com a sociedade e a envolver atores que dispõem de credibilidade para que todos trabalhem, coletivamente, na construção de soluções, aproximem o governo de seus cidadãos e ajudem a resgatar a confiança.

Capacidade estatal

O envolvimento de cidadãos e organizações, na execução de políticas públicas, pode ajudar governos a ampliar sua capacidade de implementar ações, coletar dados, monitorar processos e muito mais. Os governos podem ter parceiros que os ajudem a superar limitações, ofereçam mão-de-obra, estrutura logística, dados e outras possibilidades, quando estes estejam envolvidos com a política e comprometidos com seu desenho.

Melhoria de políticas e serviços

Pensando governo aberto como uma cultura, é possível sistematizar as contribuições de usuários de serviços e políticas, se o aprimoramento desses esforços for contínuo e cirúrgico. A sociedade, sobretudo a academia, também pode contribuir, por meio do acompanhamento das políticas e do controle social, e prover informações acerca do uso dos recursos e da efetividade das ações. Desenhar modelos participativos para obtenção dessas informações pode resultar em informações estratégicas valiosas para os gestores, quando se considera a limitação dos governos para fazer pesquisas de implementação e de satisfação, de forma sistemática.

Fortalecimento dos negócios

Medidas de governo aberto fortalecem o mercado de diversas formas. Primeiro, tais medidas criam oportunidades, ao compartilharem dados públicos em formato aberto, que permitem que empresas os utilizem como insumos, seja para seus planejamentos ou para o desenvolvimento de novas ferramentas, como aplicativos e sistemas que agregam valor a esses dados e geram novos produtos. Segundo ponto: geram maior simetria de informações no mercado, por meio da transparência, o que torna esse mercado mais competitivo e mais resistente à corrupção, fraudes, cartéis e outras práticas. Por fim, ações de governo aberto pressupõem a participação de todos os atores, inclusive do setor privado, e dão, a eles — sobretudo, aos que não têm as grandes estruturas de lobby — a oportunidade de participar do desenho de medidas para a melhoria dos negócios.

Melhor funcionamento do Estado

Governo aberto promove a transparência, a integridade e a responsabilização dos agentes públicos, e pode levar a usos mais racionais

dos recursos públicos e à inibição de ações que priorizam interesses privados sobre interesses públicos.

Desenvolvimento inclusivo

Como destacado pela OCDE, ações de governo aberto favorecem o desenvolvimento econômico, de forma inclusiva, e dão, a diversos atores, oportunidades de participação e contribuição nas ações de governo. Ao trazerem à luz diversas perspectivas, governos podem tomar decisões que considerem os diferentes impactos de suas ações e forçar grupos de pressão a, também, buscarem consenso.

Democracia

A Constituição Federal esclarece, em seu primeiro artigo, que “Todo o poder emana do povo”, mas, na prática, cidadãos se sentem distanciados de seus governos. O governo aberto fortalece o espírito democrático, ao concretizar meios para que a população possa participar, ativamente, dos destinos do país.

Módulo

2 Os Princípios de Governo Aberto

Unidade 1 - Transparência



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

- Entender o princípio da transparência em governo aberto.

Considerações iniciais

Este princípio consiste no direito dos diferentes atores da sociedade de obter informações do governo. Baseia-se na ideia de que informações públicas são geradas por recursos públicos e, portanto, são bens de todos. Também, reflete o dever dos governos de prover, ativamente, informações de grande interesse público, o que reduz o tempo e a burocracia para acessá-las.

Transparência é fundamental para criar uma cultura de governo aberto porque promove a simetria de informações para garantir uma boa participação social e fortalece a integridade e a responsabilização dos agentes públicos.

O acesso a informações é considerado um direito fundamental, pelas Nações Unidas, por possibilitar o alcance de outros direitos. Assegurar a obtenção de informações junto ao Estado, ao cidadão, é garantir que ele saiba como exercer seus direitos.

A transparência também pode ocorrer por uma imposição do Estado sobre atores não governamentais. Exemplo disso é quando uma agência reguladora cria obrigações de transparência para aqueles que ela regula.

Na prática, a transparência se manifesta de diversas maneiras na gestão pública: algumas informações chegam à sociedade por iniciativa do Estado; e outras, por demanda do cidadão.

Vejamos as principais formas de transparência:

Transparência ativa

Refere-se às ações do Estado para prover informações sem que haja um pedido por uma parte interessada. Pode ocorrer, proativamente, por iniciativa do governo ou por imposição normativa. A transparência ativa tem papel importante nas ações do Estado; primeiro, porque evita sobrecarga de demandas de informação aos agentes públicos, que disponibilizam aquelas de maior demanda pela sociedade. Segundo, porque essa transparência pode ser usada para estimular comportamentos, com mais responsabilidade dos agentes públicos e melhor tomada de decisão dos cidadãos. Por fim, como dito, isso pode facilitar o acesso de cidadãos a serviços e a direitos. A seguir, apresentamos algumas formas de transparência ativa que merecem destaque.

Transparência orçamentária-financeira

Exigida na norma da maioria dos países, inclusive no Brasil, é um elemento fundamental para a credibilidade internacional do país, quando busca investimentos estrangeiros, além de ser fator crítico para a população acompanhar a execução de políticas. O Portal da Transparência do Governo Federal é um exemplo dessa iniciativa.

Transparência dirigida ou direcionada (Targeted transparency)

São as iniciativas de transparência ativa que visam alcançar um resultado específico e contribuir com uma política. Tais iniciativas podem direcionar comportamentos de forma positiva e, portanto, podem ser combinadas com ações que os incentivam. Apresentar beneficiários de políticas, por exemplo, ajuda a inibir fraudes; determinar obrigações acerca de informações nutricionais para a indústria alimentícia e leva os consumidores a tomarem decisões mais conscientes, em relação à saúde.

Perguntas frequentes

É importante porque, ao mesmo tempo, reduz a pressão nos canais de comunicação dos órgãos e facilita o acesso ao cidadão às informações. Novas tecnologias como os chatbots oferecem a respostas às dúvidas dos cidadãos, de maneira dinâmica e em diferentes plataformas.

Transparência de processos

Permite que a sociedade acompanhe o andamento de trâmites. É útil, especialmente, quando a administração exige muito tempo para concluí-los, como nos casos dos processos judiciais. Com o auxílio de tecnologia, é possível fazer a informação chegar até o interessado e prover dados gerados, sem a necessidade de recursos humanos.

Dados abertos

São uma forma de transparência ativa, na qual o Estado fornece dados, em formato digital aberto e livre; ou seja, que podem ser acessados por softwares não proprietários e usados sem barreira jurídicas. Dessa maneira, ajudam pesquisadores e desenvolvedores a utilizarem esse insumo de formas para além dos objetivos para os quais foram coletados, inicialmente, gerarem pesquisas científicas, aplicativos e outras possibilidades. Esse assunto será mais explorado, mais adiante.

Transparência passiva

Refere-se às ações do Estado para prover informações quando demandado pela sociedade, ou seja, a obrigação dos governos de apresentarem as informações solicitadas por cidadãos e organizações. Esta é considerada direito humano pelas Nações Unidas — e constitucional no Brasil — e garante dados e informações como bem público.

Sem transparência passiva, apenas o Estado escolhe o que publicar, o que dá margem para esconder informações que podem prejudicar a imagem de autoridades públicas ou ocultar atos imorais ou ilícitos. Ademais, a informação, como porta de entrada para acessar outros direitos, ficaria limitada àquelas oferecidas pelos governos, e exclui aqueles que precisam acessar outros benefícios, serviços etc.

Para seu funcionamento, é preciso não apenas a regulamentação, mas também o estabelecimento de processos e prazos que garantem esse acesso. No Brasil, a Lei de Acesso à Informação (LAI) foi definida pela Lei 12.527, de 2011.

**SAIBA MAIS**

Alguns tipos de comunicação pública podem participar de uma estratégia de transparência ativa. Por exemplo, as ações voltadas para informar cidadãos a respeito de serviços ou forma de acessar políticas, para desmentir notícias falsas (*fake news*) em circulação ou comunicar jurisdicionados acerca de novas obrigações legais.

Transparência na legislação brasileira**Constituição Federal**

A transparência está marcada na Constituição Federal, tanto na forma passiva, quanto ativa. Diz o Artigo 5º, que dispõe sobre os direitos individuais:

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Em outras palavras, o direito de saber ou direito de acesso à informação — mesmo que de interesse particular — é um direito constitucional, dado a todos, que precisa ser cumprido dentro de um prazo. Note-se, também, que a norma cria limite para o acesso, como será detalhado mais adiante. A Constituição Federal também traz a publicidade como um princípio constitucional, destacado no Artigo 37:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...”

Na prática, a publicidade apontada na Constituição ganhou, muitas vezes, um caráter formal, que dificulta o acesso da sociedade, seja em função dos meios utilizados, da linguagem ou de outras barreiras que limitam o seu conhecimento. Por essa razão, é comum se diferenciar os termos “publicidade” de “transparência”, entendendo que, no segundo, há a preocupação não apenas de deixar a informação pública, mas também acessível e inteligível para os cidadãos.

Esse é um ponto importante, pois somente a informação compreendida e utilizada pela sociedade permitirá o seu maior envolvimento e proverá os benefícios de governo aberto mencionados anteriormente.

Lei de Acesso à informação

Lei 12.527, de 2011 – em maio de 2012, entrou em vigor uma lei que regulamenta o funcionamento da norma constitucional que garante o acesso à informação. A LAI, como é popularmente conhecida, determinou regras, prazos e processos para obtenção de informações junto ao governo federal e estabeleceu a obrigatoriedade para os demais poderes definirem suas regras específicas.

A norma cobre todos os poderes e todos os níveis da federação; a administração direta e indireta; e inclui, ainda, entidades privadas, sem fins lucrativos, que recebem recursos públicos.

Destacam-se alguns pontos fundamentais da LAI:

- **Acesso à informação, como regra; e o sigilo, como exceção** — só poderão ser negadas as informações que são protegidas por algum outro instrumento legal (Art. 3º, I).
- **Não é necessário motivar o pedido** — o governo não pode exigir as razões pela qual o solicitante requer a informação como condição para entregá-la (Art. 10 §3º).
- **O fornecimento da informação é gratuito** — podem ser cobrados apenas os valores referentes às cópias de documentos, quando a informação for solicitada em formato não digital.
- **A informação prontamente disponível deve ser entregue de imediato** — do contrário, o órgão ou entidade tem até 20 dias para responder ao pedido, prorrogável por mais 10 dias, mediante justificativa expressa e citação legal.
- **O interessado pode interpor recurso contra a decisão** — governos devem estabelecer procedimentos que garantam esse direito; também, é assegurado, ao solicitante, o direito de ser informado acerca do andamento de seu pedido.

No âmbito do Governo Federal, são previstas quatro instâncias recursais para o cidadão:

1. A autoridade diretamente superior a quem proferiu a decisão.
2. A autoridade máxima do órgão.
3. A Controladoria-Geral da União.
4. A Comissão Mista de Reavaliação de Informações.

A Lei entende dados como informação

A LAI caracteriza informação como “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”.

Assim, a solicitação de cópias de bases de dados também está sob a égide da norma. Mais ainda, prevê o direito de obter informação: primária, íntegra, autêntica e atualizada (Art. 7º); a obrigação de “possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários” e de “possibilitar o

acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina” (art. 8º).

A informação deve ser ofertada, de forma clara, e em linguagem de fácil compreensão (Art. 5º); assim, cabe à administração pública atentar à forma e à linguagem como apresentará a informação.

A LAI assegura o acesso de duas maneiras:

- pela criação de serviço de informações ao cidadão (SICs), nos órgãos e entidades do poder público;
- pela realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

Não pode ser negado acesso a informações necessárias à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais; é vedada, inclusive, a restrição de acesso a informações ou a documentos que versem a respeito de condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas.



SAIBA MAIS

A LAI traz, ainda, obrigações de transparência ativa (Art. 8º, § 1º):

- registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- registros das despesas;
- informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;
- respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

A essas obrigações são adicionadas outras, pela norma regulamentadora, o Decreto 7.724, de 2012, no âmbito do Governo Federal:

- principais cargos e seus ocupantes;
- programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;
- repasses ou transferências de recursos financeiros;
- execução orçamentária e financeira detalhada;
- licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além de contratos firmados e notas de empenho emitidas;
- remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluídos os auxílios, as ajudas de custo, os jetons e outras vantagens pecuniárias, além de proventos de aposentadoria e de pensões daqueles servidores e empregados públicos que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme estabelecido em ato do Ministro de Estado da Economia (redação dada pelo Decreto nº 9.690, de 2019);
- contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40, da Lei nº 12.527, de 2011, e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC;) e (redação dada pelo Decreto nº 8.408, de 2015);
- programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador — FAT (incluído pelo Decreto nº 8.408, de 2015).

Veja mais acerca da LAI em informacao.gov.br.

Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Lei Complementar 131 de 2009

A LRF foi uma das normas pioneiras em estabelecer obrigações de transparência e em gerar mais clareza a respeito da saúde financeira dos entes federativos. Em sua versão original, publicada no ano 2000, trazia um foco em relatórios financeiros de caráter bastante técnico. Porém, com a edição da LC 131, os entes federativos ficaram obrigados a publicar “informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira”, detalhadas da seguinte maneira (LRF Art. 48-A):

Quanto às despesas

Todos os atos praticados pelas unidades gestoras, no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado.

Quanto à receita

O lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Lei de Governo Digital

Lei 14.129 de 2021 —a norma reforça obrigações de transparência e o direito de se solicitar bases de dados de acesso público e concede “permissão irrestrita de uso de bases de dados publicadas em formato aberto”. A lei, também, cria novas obrigações de transparência ativa, com destaque para (Art. 29, § 2º):

- as notas fiscais eletrônicas relativas às compras públicas;
- as informações sobre os servidores e os empregados públicos federais, bem como sobre os militares da União, incluídos nome e detalhamento dos vínculos profissionais e de remuneração;
- as viagens a serviço custeadas pelo Poder ou órgão independente;
- as sanções administrativas aplicadas a pessoas, a empresas, a organizações não governamentais e a servidores públicos;
- os currículos dos ocupantes de cargos de chefia e direção;
- o inventário de bases de dados produzidos ou geridos no âmbito do órgão ou instituição, bem como catálogo de dados abertos disponíveis;
- as concessões de recursos financeiros ou as renúncias de receitas para pessoas físicas ou jurídicas, com vistas ao desenvolvimento político, econômico, social e cultural, incluída a divulgação dos valores recebidos, da contrapartida e dos objetivos a serem alcançados por meio da utilização desses recursos e, no caso das renúncias individualizadas, dos dados dos beneficiários.

Destaca-se, também, o comando do Artigo 32, que determina que “a existência de inconsistências na base de dados não poderá obstar o atendimento da solicitação de abertura.”

Outras normas

Diversas legislações trazem provisões específicas a respeito de transparência. A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por exemplo, traz comandos acerca de obrigações de publicidade, a serem cumpridas por organizações diversas. Normas diversas, relativas a políticas públicas específicas, frequentemente, pedem a publicação de informações. Por exemplo, foram editadas normas acerca de transparência relativa à Copa do Mundo e às Olimpíadas; e a Lei 10.650 de 2003, já previa acesso a informações a respeito de meio ambiente, antes mesmo da aprovação da LAI.

As obrigações, também, podem ser oriundas de acordos internacionais. Por exemplo, como signatário da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (UNCAC), o Brasil se compromete a promover a transparência da gestão das finanças públicas. A Declaração Universal dos Direitos Humanos traz o direito à informação, no seu Artigo 19.

Limites para a transparência

Como previsto na Legislação, nem todas as informações em posse ou tutela do Estado são de acesso público. A LAI, ao garantir o acesso a informações públicas, não anula outras proteções previstas na legislação. Os principais casos são:

Sigilos previstos em lei

A legislação brasileira prevê diversas proteções a informações, tais como, os sigilos: bancário, fiscal, industrial/empresarial, telefônico/telemático ou decorrente de direito autoral.

Segredo de justiça

Diversos processos judiciais correm em segredo de justiça, conforme o Artigo 189, do Código de Processo Civil (Lei 13.105, de 2015).

Dados pessoais

A própria Lei de Acesso à Informação restringe o acesso a informações pessoais, de forma a garantir o respeito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais (Art. 31). E a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais — LGPD (Lei 13.709), também, restringe o acesso a dados pessoais, e, em paralelo, cria regras para o tratamento a esses dados.

Entre as regras da LGPD, está a transparência nas relações entre quem fornece o dado e quem o coleta ou utiliza.

Informações classificadas

A LAI prevê, com base na Constituição Federal, que algumas informações são importantes para a segurança da sociedade e do Estado e, portanto, poderão ser classificadas com acesso restrito por 5 anos (classificação reservada); 15 anos (secreta); ou 25 anos (ultrassecreta).

Para que uma informação seja classificada, necessariamente, seu acesso deve atender a um dos seguintes critérios (Art. 23 da LAI):

- pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
- prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
- prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;
- prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
- pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou
- comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Existem, ainda, casos em que a informação não pode ser fornecida, em função das limitações na capacidade dos governos de provê-las, tais como:

Pedidos de tratamento adicional

São caracterizados por casos em que o solicitante não quer uma informação existente, mas sim que se produza uma nova, a partir das existentes, como por meio de cruzamento de dados para gerar novos indicadores.

Pedidos genéricos

Solicitações demasiadamente amplas podem ser inviáveis para o atendimento. Nesse caso, é preciso tentar instruir o solicitante ou negociar para que haja uma redução do escopo. Pedidos como “todas as comunicações do Brasil com o Chile”, por exemplo, implicam muitos órgãos, canais de comunicação e décadas de relações entre os países para ser atendido.

Pedidos desproporcionais

São aqueles que, pela dimensão do trabalho decorrente do seu atendimento, inviabilizam o trabalho de toda uma unidade do órgão/entidade, por um período que prejudique, significativamente, sua atuação. Nesse caso, a negativa deve esclarecer, ao solicitante, o impacto que causaria e suas razões.

Unidade 2 - Participação social

■ Entender o princípio da participação social em governo aberto.

Considerações iniciais

Este princípio consiste em envolver diferentes setores da sociedade na busca por soluções. Pode incluir: cidadãos, empresas, organizações da sociedade civil, associações do setor privado, sindicatos, pesquisadores e cientistas, grupos de interesse, outros governos, organismos internacionais ou outros atores julgados importantes no processo.

Se, por um lado, o modelo legislativo usado pela maioria das democracias traz grandes avanços em representar a sociedade, por outro, encontra limites quando atua em temas específicos e não aproveita contribuições da sociedade, que vão além da opinião a respeito dos temas em debate. Por meio de estratégias de participação, democracias se tornam mais plenas e aumentam as capacidades estatais. Isso porque, elas permitem a contribuição direta das partes interessadas no desenho, execução e acompanhamento das políticas e serviços públicos.

As estratégias de participação, portanto, complementam as estruturas clássicas da democracia, como: eleições e pluralismo político, e direitos que a garantem, como direitos humanos e de associação.

É importante destacar que, quanto à participação, estamos falando de níveis diversos de interação com a sociedade.

A Associação Internacional para a Participação Pública propõe um espectro de participação em cinco níveis:

Informação

Manter a sociedade informada, de forma que esta possa entender os problemas, alternativas, oportunidades e soluções identificadas.

Consulta

Ouvir as preocupações e sugestões da sociedade acerca das alternativas apresentadas pelos governos; dar retorno a respeito do que foi decidido.

Envolvimento

Trabalhar com a sociedade para que as aspirações e preocupações estejam refletidas nas alternativas desenvolvidas para solucionar os problemas públicos.

Colaboração

Trabalhar em conjunto para analisar os problemas, desenvolver soluções e incorporar as diferentes perspectivas, tanto quanto possível.

Empoderamento

Envolver a sociedade no processo decisório e em todo o ciclo de políticas e serviços públicos, que inclui: identificação do problema, formulação de alternativas, priorização, tomada de decisão, implementação e avaliação.

A Recomendação da OCDE para Governo Aberto, por sua vez, traz uma versão simplificada desse espectro e reconhece três diferentes níveis de participação:

Informação

Relação de mão única, em que o governo produz e oferta informações para os atores interessados, seja de forma ativa ou passiva.

Consulta

Interação bilateral em que os atores interessados oferecem opiniões, sugestões e visões para o governo e vice-versa. É baseada em uma definição prévia do problema a ser abordado e requer que sejam ofertadas informações para a participação e retorno aos interessados, a respeito dos resultados do processo.

Engajamento

É quando os atores interessados têm a oportunidade de colaborar, ao longo de todo o ciclo das políticas públicas e/ou dos serviços (ou seja, da identificação do problema, formulação de alternativas, priorização, tomada de decisão, implementação e avaliação).

Quanto mais aprofundado o nível de participação, ou seja, quanto maior o engajamento, maior a possibilidade de se colherem os benefícios propostos pela cultura de governo aberto. Um governo que apenas informa não terá os mesmos resultados de um governo que engaja.

A participação pode ser estabelecida por diferentes modelos de interação, por exemplo:

Consultas públicas

Forma de receber opiniões e sugestões da sociedade, acerca de um tema pré-estabelecido. Geralmente, essas consultas são feitas de forma virtual. Também, estas podem funcionar como enquetes e ajudar a tomar decisões (o município de Canoas-RS, por exemplo, já consultou contribuintes acerca de obras em que gostariam de ver seus impostos aplicados).

Audiências

Estabelecem diálogo entre atores interessados e gestores ou autoridades para discutirem o desenho, a implementação ou o acompanhamento de políticas e serviços. São obrigatórias para a construção do orçamento. Com as novas tecnologias, essa modalidade, tipicamente presencial, pode ser adaptada para a forma remota ou mista.

Conselhos

Grupos de organizações ou atores do governo e da sociedade especialistas em um determinado assunto, nomeados por um período, com a finalidade de contribuir no desenho, na implementação ou no acompanhamento de uma política ou grupos de políticas relacionadas ao tema. Algumas políticas exigem a criação de conselhos para tarefas específicas.

Outros órgãos colegiados

Órgãos colegiados oferecem grande oportunidade de construção de relações saudáveis entre governo e sociedade e permitem o desenvolvimento de iniciativas de longo prazo, especialmente, quando são constituídos de forma inclusiva, representativas e paritária. Há vários formatos de órgão colegiados, como grupos de trabalho, comitês e outros, mas o ponto-chave é a definição do seu papel, que pode ser: consultivo, deliberativo ou híbrido (assessora em alguns assuntos e decide acerca de outros).

Conferências

Encontros que têm por finalidade ouvir um grande número de partes interessadas, muitas vezes distribuídas geograficamente, para a construção de cenários, diretrizes, recomendações, estratégias ou outros

documentos. Geralmente, os encontros têm caráter mais estratégico e acontecem em intervalos mais longos de tempo. Com as novas tecnologias, também é possível fazê-los de forma virtual ou mista.

Oficinas e espaços de cocriação

Encontros de organizações e atores do governo e sociedade que têm por objetivo desenvolver soluções de médio prazo para problemas identificados conjuntamente. Geralmente, é organizada com especialistas, que se envolvem no desenho, implementação e acompanhamento das propostas estabelecidas. Alternativamente, podem ser organizadas reuniões técnicas entre governo e especialistas para discutir problemas e alternativas.

Canais de comunicação

Redes sociais e canais de ouvidoria fornecem grande volume de dados acerca das demandas da sociedade e podem ser fortalecidos como canais diretos de diálogo e como provedores de indicadores a respeito das suas necessidades. É importante destacar que grande parte das redes sociais fornecem dados para análise.

Fomento ao reuso de dados

Governos podem incentivar a participação social por meio do reuso de dados para promover diversas inovações, inclusive a criação de soluções para melhorar a vida dos cidadãos. Por meio de concursos para o desenvolvimento de aplicativos (*hackathons*), de análises de dados (*datathons*) e outros formatos, é possível envolver a sociedade de forma concreta.

Estratégias e ações de participação social dependem, necessariamente, da existência de espaço cívico. Sem este, a representatividade da sociedade é comprometida, as perspectivas colocadas nos processos são limitadas e o processo como todo fica tendencioso.



SAIBA MAIS

Espaço Cívico é definido como o conjunto de condições legal, institucional, de práticas e de políticas necessárias para que atores não governamentais acessem dados e informações, expressem-se, associem-se, organizem-se e participem da vida pública (OCDE).

Participação na legislação brasileira

Constituição Federal

A participação da sociedade aparece em diversos momentos na Constituição Federal, às vezes, de forma geral; em outras, de forma específica para uma política, como mostram os exemplos, a seguir.

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes.

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

[...]

VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

[...]

III - participação da comunidade.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

[...]

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios:

[...]

X – democratização dos processos decisórios com participação e controle social;

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Lei 13.460 de 2017

Essa Lei dispõe sobre “participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública” e determina que é direito de todo usuário participar, acompanhar e avaliar os serviços públicos. Para tanto, cria obrigações de informações a serem prestadas aos usuários, garante o direito de manifestação para a administração pública e estabelece o dever de criação de conselhos de usuários para os serviços.

Legislações específicas

Os diferentes campos de políticas públicas têm normas. A educação tem legislação que estabelece a criação do Conselho Nacional de Educação e dos conselhos locais; lei específica detalha a participação social no SUS; outra norma determina o funcionamento do Conselho Nacional de Meio Ambiente; e o Conselho de Transparência e Combate à Corrupção, também, tem normativo próprio. Agentes públicos de cada área devem buscar conhecer as obrigações de transparência apropriadas.

Na Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo, está previsto o “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (Art. 48, parágrafo único, I).

Legislação e espaço cívico

Vale lembrar a importância do espaço cívico para o funcionamento da participação. A própria constituição traz diversas garantias nesse sentido: direito de expressão, de associação, de não receber tratamento discriminatório ou de não haver censura. Além dessa, outras normas reforçam o tema, inclusive, a recepção de tratados internacionais sobre direitos humanos.

Limites para a participação

Embora, em regra, seja desejável a participação das partes interessadas, de forma abrangente, na maioria das discussões, com o maior nível de engajamento possível; nem sempre isso é possível ou é o melhor caminho.

A participação em grande escala requer maior planejamento e pode gerar custos. Como exploraremos mais adiante, a tecnologia pode contribuir para ampliar a participação e vencer barreiras geográficas. Por outro lado, contar apenas com tecnologias pode deixar sem voz aqueles que não tem acesso a ela. É preciso considerar as partes mais interessadas nos temas das reformas e criar oportunidades para que elas participem. Alguns grupos podem demandar atenção especial ou maior proatividade do governo, como: idosos e pessoas com deficiência, povos isolados e outros.

Além disso, algumas discussões podem requerer um nível de especialização dos atores. Aceitação de uma nova medicação no mercado, por exemplo, deve ser feita por profissionais com a capacidade técnica para fazer a avaliação.

Unidade 3 - Integridade pública



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

- Entender o princípio da integridade pública em governo aberto.

Considerações iniciais

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) considera a integridade pública, expressamente, como princípio de governo aberto, enquanto a Parceria para Governo Aberto (OGP) traz o tema junto com o pilar de *accountability*, que veremos a seguir.

Integridade pública, segundo a Organização, “refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público”.

É comum que, ao se pensar em governo aberto, pensemos, primeiramente, na participação social e na transparência, seus fundamentos mais visíveis e próximos da sociedade. Sem integridade, porém, não é possível falar em governo aberto. Isso porque a cultura de governança proposta de um governo aberto precisa de agentes públicos que coloquem os interesses públicos à frente dos interesses privados. Apenas com essa mentalidade, podemos confiar em processos de participação, em que as vozes serão, igualmente, ouvidas e que a informação será apresentada sem recortes.

Inversamente, práticas contrárias à integridade minam as bases de um governo aberto. Autoridades que representam objetivos privados incorrem, por definição, em conflitos de interesses e fortalecem mais a alguns atores que outros nos processos de participação. Por sua vez, a corrupção, como pontua a OCDE, “perpetua a desigualdade e a pobreza, impactando o bem-estar e a distribuição da renda e prejudicando oportunidades para participar igualmente na vida social, econômica e política”.

Vale lembrar que um dos benefícios mais desejados na implementação de uma estratégia de governo aberto é a maior confiança das pessoas no Estado e nos governos. Esta, porém, é minada por: escândalos de fraudes, desvios, nepotismo, subornos e outras práticas contrárias à integridade pública.

Da mesma forma que o governo aberto se baseia na integridade, ele também a fortalece. Medidas de transparência podem ser usadas para inibir comportamentos que antes eram feitos “às escuras”:

- responsabilizar os agentes públicos diminui a sensação de impunidade e contribui para reduzir o risco de corrupção;
- incentivar a participação da sociedade na fiscalização de gastos, por exemplo, também contribui para fortalecer a integridade.

Uma política forte de integridade depende do envolvimento da sociedade em seus diversos setores. A integridade pública é ferida, justamente, quando as relações governo-sociedade são comprometidas por interesses privados dos agentes públicos. Mas um servidor subornado implica em um privado que o suborna; uma autoridade que mistura o poder do

cargo com uma promessa de benefício futuro, pode entrar em conflito por proposta de uma empresa. Assim, toda a sociedade pode e deve ser envolvida no fortalecimento da integridade pública.

Por outro lado, uma estratégia forte de integridade ajuda a combater diversos problemas, como: fraudes, corrupção, suborno, nepotismo, conflito de interesses, conluio, desvios de recursos, facilitação, favorecimentos, abusos de poder — e contribuem, portanto, para alcançar benefícios como governos mais eficientes e confiáveis.



SAIBA MAIS

Para saber mais sobre o assunto, recomenda-se a leitura: **Integridade pública: uma estratégia contra a corrupção (OCDE)** OCDE. **Integridade pública: uma estratégia contra a corrupção (OCDE)**. 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/>.

Integridade na legislação brasileira

Constituição Federal

Embora a palavra “integridade” não apareça com esse sentido na Carta Magna, há clara preocupação da norma maior em assegurá-la. O Artigo 37 determina princípios para a administração, entre eles: legalidade, impessoalidade e moralidade. Em boa parte, os três princípios representam a fundação de um comportamento íntegro, por parte do servidor público.

A Constituição estabelece, ainda, uma série de medidas, como o estabelecimento das atividades e órgãos e controle; estabilidade para servidores; necessidade de licitação para compras e contratações.

Lei 8112

O regime jurídico do servidor público estabelece, entre outras coisas, as condutas que não são permitidas ao servidor público (Art. 117), tais como:

- manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil;
- valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;
- atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;

- receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;
- praticar usura sob qualquer de suas formas;
- utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;
- exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho;
- participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário (salvo se houver participação da União).

Lei Anticorrupção (Lei 12.846)

Essa norma trata da responsabilização de pessoas jurídicas em atos ilícitos contra a administração pública. Antes dela, as empresas envolvidas em fraudes e corrupção podiam atribuir a culpa a um indivíduo para reduzir as chances de sanções.

Por outro lado, a norma incentiva mecanismos para que as empresas promovam a integridade e estimulem seus funcionários a inibirem e a denunciarem as tentativas de tais atos. É, também, a norma que estabelece a possibilidade de acordos de leniência, para empresas que “colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo”.

Lei 12.813

Essa norma dispõe sobre o conflito de interesses, mas é exclusiva para o Poder Executivo Federal. Caracteriza esse conflito como “a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública”.

Código Penal

Traz penas específicas para crimes cometidos por funcionários públicos (Título IX, Capítulo I), tais como: corrupção, facilitação, peculato, facilitação etc.

Leis de Licitações (Lei 14.133)

Traz condutas vedadas aos envolvidos nesses processos.

Lei de Improbidade Administrativa

Caracteriza a improbidade e prevê punições.

Limites para a integridade

Uma das limitações para as medidas de integridade está na abrangência das normas que tratam do assunto. A lei que trata de conflito de interesses é limitada ao governo federal, enquanto a lei anticorrupção exige regulamentação local. Nepotismo é, em regra, tratado por normas restritas à União. Assim, há uma oportunidade de adotar medidas em nível local que resolvam essa questão.

Unidade 4 - *Accountability*: prestação de contas e responsabilização



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

- Entender o princípio de *accountability* em governo aberto.

Considerações iniciais

Por tratar de prestação de contas e responsabilização das organizações e dos agentes públicos, o conceito de *accountability* tem grande intersecção com os demais pilares de uma cultura de governo aberto.

Prestação de contas, em grande parte, confunde-se com transparência, ao passo que responsabilização é, frequentemente, associada à integridade. Na própria OGP, a preocupação com a integridade pública, muitas vezes, é inserida no princípio de *accountability*.

Na doutrina, a *accountability* é, frequentemente, caracterizado de duas formas:

Horizontal

Que trata da prestação de contas e fiscalização entre os órgãos de governo.

Vertical

Que trata da cobrança da sociedade junto ao Estado e à prestação de contas deste para aquela.

No contexto de governo aberto, portanto, a forma vertical será trabalhada associada à participação e à transparência, enquanto a horizontal pode ser trabalhada com medidas de integridade.

Para o governo aberto, porém, esse princípio vai além. Não se deve entender prestação de contas apenas no sentido contábil ou no sentido de dar transparência, assim como a responsabilização não se limita a responsabilizar servidores públicos quando cometem um erro ou um ilícito.

Podemos entender por *accountability* que o Estado é responsável por dar respostas às demandas da sociedade, uma vez que esta além de eleger os representantes do governo, também, custeia o funcionamento da máquina pública. Medidas de *accountability*, portanto, estão ainda mais associadas à participação da sociedade do que à transparência e à integridade.

É dever do Estado manter um canal pelo qual ele se responsabiliza em conhecer as demandas e dar respostas — mesmo quando esta indica que nada poderá ser feito naquele momento (por restrição orçamentária, legal, ou outra).

Sem responsividade, por parte dos governos, não haverá benefícios de governo aberto, à longo prazo. Se a sociedade recebe informações com transparência e responde participando de formas diversas — como sugestões, propostas, denúncias —, mas ela não tem resposta, o processo (e o governo) perde credibilidade e os atores deixam de participar. Todo processo participativo, mesmo o consultivo, precisa de uma resposta, mesmo que negativa.

E você prefeito(a), consegue mensurar sua capacidade de respostas à população?

Responsividade é a capacidade de responder rápida e adequadamente ao que é demandado, de acordo com as circunstâncias.

Isso passa por uma mudança cultural típica de governo aberto, que é fácil de entender, mas de difícil implementação: atribuir responsabilidade aos servidores públicos de dar respostas à sociedade; atribuir aos órgãos a responsabilidade de dialogar com a sociedade.

Não nos referimos apenas a cumprir prazos legais da LAI ou das manifestações de ouvidoria, mas de assimilar que a cada órgão cabe a necessidade de prestar contas acerca do que fez e do que não fez; das decisões que tomou ou não tomou.

Apenas com essa postura, um governo se torna aberto, e sai de uma posição de processos formais para uma mudança de paradigma que coloca a sociedade como protagonista dos rumos das políticas.

Accountability na legislação brasileira

Constituição Federal

Logo em seu primeiro artigo, parágrafo único, o texto constitucional esclarece que o governo serve ao povo como seu representante, com a célebre frase “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. De forma mais concreta, a Carta Magna prevê também, em seu artigo 5º, “o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”, também a necessidade de que os governos prestem contas..

Lei 13.460 de 2017

A chamada Lei dos Usuários de Serviços Públicos garante, ao cidadão, o direito de se manifestar por meio de: sugestões, reclamações, denúncias, elogios e outras formas; e, exige, da administração, o prazo de 30 dias para dar resposta a tais manifestações. Também obriga os órgãos e as entidades a fazerem avaliações dos serviços, pelo menos anualmente, medirem a satisfação dos usuários, a qualidade do serviço e o cumprimento dos compromissos.

Módulo

3 Implementando medidas de governo aberto

Unidade 1 - Planejamento da implementação



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Entender o planejamento da implementação de medidas de governo aberto.

Considerações iniciais

Implementar uma agenda de governo aberto é mudar uma cultura. Assim, é algo que exige um conjunto de medidas e um longo prazo de implementação. O tema ganhou força na década passada, devido aos Planos Nacionais de Ação da OGP (que exploraremos em breve), mas estes também não são suficientes para uma mudança cultural.

Alcançar essa transformação exige um conjunto de elementos que inclui:

Estratégia

Visão de onde se quer chegar, objetivos claros, metas alcançáveis, formas de acompanhamento.

Planos de ação

O braço mais operacional da agenda de governo aberto prevê ações factíveis e relevantes, dentro de um horizonte de até quatro anos, com objetivos claros e específicos, para a conclusão de cada iniciativa, e definição de responsáveis e metas.

Vamos ver mais sobre cada um desses elementos?

Estratégia

A estratégia deve incluir as diretrizes que assegurarão que as organizações envolvidas terão: compromisso, tempo e recursos necessários para avançar a

agenda. Traz, também, as diretrizes que garantam uma participação inclusiva e ativa da sociedade, assim como os direitos que precisam ser assegurados para a consecução dos objetivos.

A estratégia traz, ainda, o desenho do sistema que abrange os mecanismos e processos que serão utilizados para a implementação da agenda; os atores responsáveis por fazê-la funcionar; a coordenação entre eles; e o processo decisório que utilizarão.

A estratégia define padrões e nomenclaturas que serão usadas por todos e coloca o grupo na mesma direção.

Por fim, a estratégia deve considerar a necessidade de desenvolver as bases necessárias para o avanço da agenda, como: capacitação dos atores, criação de ferramentas, melhoria do arcabouço legal e outras.

Estratégia

Se a estratégia tem caráter transversal de ampliar a cultura de governo aberto no governo, o Plano de Ação é o espaço para desenvolver medidas mais específicas relativas a temas diversos, como: saúde, educação, cultura, segurança pública, transporte urbano.

É a oportunidade de envolver mais setores e mais estruturas de governo na agenda.

Unidade 2 - Iniciativas de governo aberto no Brasil



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

■ Conhecer iniciativas de governo aberto no Brasil.

Apresentação das Medidas

O tema governo aberto é bastante amplo e complexo. Assim, apresentaremos a seguir, algumas medidas em funcionamento no Brasil, que podem ajudar governos e órgãos a entenderem o assunto, de forma mais concreta, e a implementarem medidas que avancem a agenda.

Escala Brasil Transparente (EBT)

A EBT é uma pesquisa que mede a transparência pública em estados e municípios brasileiros, avalia o cumprimento dos dispositivos da Lei de Acesso à Informação e outras obrigações de transparência ativa e passiva. Tendo por base a metodologia da pesquisa ou os resultados (no caso dos governos avaliados), é possível conhecer se, nesse processo, foram identificadas deficiências que podem ser trabalhadas pelos governos locais.

O Guia de Orientações a Entes Federados dá detalhes a respeito da avaliação e indicações acerca de medidas para aprimorar os resultados. Veja mais informações no Mapa Brasil Transparente.

Portal da Transparência

A Lei Complementar 131/2009 modifica a Lei de Responsabilidade Fiscal para exigir que todos os atores governamentais publiquem, na internet, receitas e despesas de forma detalhada. Tal esforço se iniciou na Controladoria-Geral da União (CGU), ainda em 2004, por meio do Portal da Transparência do Governo Federal. A ferramenta reúne as informações a respeito de gastos e de receitas públicas, e apresenta o detalhamento formal da realização orçamento, além de diferentes meios empregados: gastos diretos, transferências, cartões corporativos.

O Portal surgiu da necessidade maior participação cidadã no controle dos gastos, uma vez que a União mobiliza recursos para os 5.570 municípios para a execução de dezenas de políticas públicas diferentes. Sem a fiscalização da sociedade — chamada controle social — seria impossível saber como todos os recursos estão sendo empregados. Nesse sentido, o Portal passou por uma grande reformulação, em 2018, com novas ferramentas para facilitar o envolvimento da sociedade, como: tabelas interativas, visualização gráfica das informações, sistema de notificações, compartilhamento de conteúdo em redes sociais e oferta de dados em formato aberto.

O Portal é um exemplo clássico dos benefícios de iniciativas de governo aberto. A plataforma, reconhecida internacionalmente, já ajuda a reduzir gastos com cartão corporativo, melhorar políticas públicas, revelar fraudes e outras contribuições. Nesse sentido, é importante destacar que a CGU, responsável pela ferramenta, também promove ações para incentivar o controle social, capacita cidadãos, organizações da sociedade civil, jornalistas e outros atores interessados em contribuir com a transparência da administração pública.



SAIBA MAIS

Veja mais informações em: www.transparencia.gov.br.

Plano Nacional de Governo Aberto

Planos de governo aberto são instrumentos importantes na implementação desta agenda. O Governo Federal já concluiu quatro planos de ação e tem mais um em execução. Os Planos do Governo Federal têm os elementos destacados, anteriormente, mas chama a atenção para as linhas gerais da metodologia de desenvolvimento dos últimos planos:

1. Comitê Interministerial de Governo Aberto (CIGA) convoca eleições de pares para constituir um grupo de trabalho da sociedade civil (GT-OGP) para a construção coletiva do Plano..
2. É aberta consulta pública para colher opiniões acerca dos temas que devem constar no plano.
3. CIGA e GT-OGP agregam as sugestões por tema e lançam nova consulta para escolher os assuntos prioritários.
4. CGU convida os órgãos relacionados aos temas prioritários para compor a mesa.
5. CGU, GT-OGP e órgãos definem as partes interessadas (no governo e na sociedade) que discutirão os respectivos temas e os convida.
6. É feita, entre as partes interessadas, a primeira rodada de oficinas para discutir o cenário atual e desejado acerca do tema priorizado e definir os desafios principais a serem superados naquele tema.
7. Após um intervalo (3-4 semanas) para articulações com outros atores e desenvolvimento de ideias, é feita a segunda rodada de oficinas, com o objetivo de elaborar as ações que ajudarão a superar os desafios priorizados.
8. CIGA aprova a versão final do Plano.

O Comitê Interministerial de Governo Aberto é responsável pela estratégia de governo aberto e pela criação dos planos, é formado por 13 órgãos, com coordenação da Controladoria-Geral da União.



Fala.br

A plataforma Fala.br foi desenvolvida como instrumento para facilitar a comunicação entre governo e sociedade. Ela permite solicitar informações, por meio da LAI ou fazer manifestações, como: sugestões, reclamações, denúncias, elogios e solicitações. O instrumento facilita a gestão desse diálogo, e fornece, à CGU e à sociedade, dados que permitem acompanhar o cumprimento das leis, por parte do governo; e a responsividade dos órgãos às demandas da sociedade.

O instrumento permite o acompanhamento da demanda do solicitante e que sejam interpostos recursos, o que facilita para o cidadão realizar um trâmite que, normalmente, seria burocrático na administração pública. O Fala.br é oferecido como serviço gratuito para estados e municípios que queiram implementar, com rapidez e facilidade, a LAI e a Lei de Usuários dos Serviços Públicos.



Política e Portal de Dados Abertos

Como parte do primeiro Plano Nacional de Governo Aberto, o Governo Federal lançou, em 2012, o Portal Brasileiro de Dados Abertos — um catálogo em que órgãos e entidades diversas podem classificar suas bases de dados de acesso público, o que facilita para os interessados encontrá-los. A iniciativa, atualmente adotada por diversos países e recomendada pela OCDE, chegou a mais de 10,5 mil dados catalogados, nas mais diversas áreas.

Para chegar a esse número, o Governo Federal exige, desde 2016, que os órgãos e entidades façam planos de abertura de dados, de forma a contribuírem com os objetivos da Política de Dados Abertos (Decreto 8.777):

- promover a publicação de dados contidos em bases de dados de órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, sob a forma de dados abertos;

- aprimorar a cultura de transparência pública;
- franquear, aos cidadãos, o acesso, de forma aberta, aos dados produzidos ou acumulados pelo Poder Executivo federal, sobre os quais não recaia vedação expressa de acesso;
- facilitar o intercâmbio de dados entre órgãos e entidades da administração pública federal e as diferentes esferas da federação;
- fomentar o controle social e o desenvolvimento de novas tecnologias destinadas à construção de ambiente de gestão pública participativa e democrática e à melhor oferta de serviços públicos para o cidadão;
- fomentar a pesquisa científica de base empírica sobre a gestão pública;
- promover o desenvolvimento tecnológico e a inovação nos setores público e privado e fomentar novos negócios;
- promover o compartilhamento de recursos de tecnologia da informação, de maneira a evitar a duplicidade de ações e o desperdício de recursos na disseminação de dados e informações;
- promover a oferta de serviços públicos digitais de forma integrada.

A Política de Dados Abertos é dirigida pela Infraestrutura Nacional de Dados Abertos, cujo Comitê Gestor conta com a participação de órgãos e da sociedade civil. O Portal Brasileiro de Dados Abertos também está aberto para estados e municípios catalogarem seus dados — sem prejuízo de criarem seus próprios catálogos, se entenderem necessário.



SAIBA MAIS

GOVERNO ABERTO E DADOS ABERTOS

Frequentemente, os temas governo aberto e dados abertos são objeto de confusão por implementadores de políticas públicas. Como vimos, governo aberto é uma cultura de governança que implica e transparência, participação, integridade e accountability para fortalecer a democracia e gerar crescimento inclusivo. Nessa cultura, estão inseridos os dados abertos.

Mas o que são os dados abertos? Segundo a Fundação Open Knowledge, "São dados que podem ser livremente usados, reutilizados e redistribuídos por qualquer pessoa

— sujeitos, no máximo, à exigência de atribuição da fonte e compartilhamento pelas mesmas regras.” Os dados abertos governamentais são, portanto, bases de dados públicos, cujo acesso é concedido proativamente para ser reutilizado pela sociedade, sem barreiras legais (licenças de uso) ou econômicas (necessidade de comprar software para usar os dados), inclusive pela leitura de máquinas (isto é, permite que robôs, inteligências artificiais, aplicativos e outras soluções acessem diretamente o dado).

Mas por que abrir dados? Além de fomentar a transparência, os dados abertos são insumos para que a sociedade os utilize para gerar valor de diversas formas, por exemplo:

- construir aplicativos que facilitam o acesso a informações e serviços públicos;
- produzir pesquisas científicas ou análises de mercado; servir de insumo para a geração de inovações e até novos negócios;
- otimizar o controle social e a análise de políticas públicas;
- promover a interoperabilidade entre sistemas de diferentes governos.

Os dados abertos podem estar disponíveis de diversas formas, como arquivos de texto CSV, aplicações para interface entre máquinas (APIs) ou padrões geoespaciais para uso em mapas. Mas além da forma, é preciso cuidar para que o dado seja:

- indexado e acessível, sem discriminação, isto é, pode ser encontrado na web e está disponível para todos, sem senhas ou cadastros;
- legível e processável por máquina, isto é, os dados poderão ser acessados, diretamente, por programas com essa finalidade;
- em formato não proprietário: aqueles que podem ser abertos em diferentes programas, sem a necessidade de aquisição de um software;
- de licença livre de direitos autorais, patentes ou outras barreiras para o reuso;
- gerido pelo publicador, para que esteja atualizado e documentados quanto à sua estrutura, versionamento, nomenclaturas etc.;
- completo e primário, na medida do possível, que permita trabalhar o dado da forma mais desagregada.

Vale lembrar que a LAI não distingue dados de outras informações e prevê o direito de recebê-los em formato aberto. Assim, qualquer base dados públicos (ou seja, não protegido por outras leis) é passível de solicitação pela Lei de Acesso à Informação.

Participa Mais Brasil

O Governo Federal criou uma plataforma de participação social que reúne oportunidades para a sociedade, em um único local, o que facilita o acompanhamento de consultas, audiências e outras por cidadãos e organizações. A Participa Mais Brasil, evolução da antiga plataforma Participa.Br, pode ser usada por diferentes órgãos para que publiquem seus processos para todos os cidadãos.

Unidade 3 - Implementando medidas de governo aberto



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Entender o processo de implementação de medidas de governo aberto.

Considerações iniciais

São numerosas as iniciativas de governo aberto que podem ser implementadas em âmbito local, desde obrigações legais, até medidas mais sofisticadas, baseadas em inovação e tecnologia.

Um bom ponto de partida é estabelecer uma estratégia de governo aberto, que comprometa as autoridades no avanço do tema, forme servidores públicos mais abertos para o diálogo e estabeleça uma visão para essa agenda no estado ou município. A estratégia é uma oportunidade de organizar:

- os responsáveis pela agenda na gestão e em cada órgão;
- os recursos que serão alocados para o avanço do tema;
- os processos e práticas que devem ser estabelecidos nos órgãos;
- o compromisso com a criação de planos de ação;
- os mecanismos que serão utilizados para a coordenação entre órgãos

e para a interação com a sociedade — tais como: conselhos, consultas, audiências etc.;

- as iniciativas estruturantes para colocar em prática a nova cultura — inclusive quanto à formação dos atores;
- os marcos normativos que precisam ser criados ou atualizados;
- os resultados esperados desse trabalho.

A Controladoria-Geral da União criou o programa Time Brasil para ajudar estados e municípios no processo de avançar nas reformas de governo aberto. A primeira etapa do programa é a realização de um autodiagnóstico acerca de princípios de governo aberto:

- transparência.
- integridade.
- participação.

Cabe lembrar que *accountability* está diluída entre os três, no questionário.

Essa etapa pode ser feita sem compromisso, ou seja, mesmo os entes federativos que não desejam participar do programa podem, anonimamente, autoavaliar quanto ao seu nível de maturidade nos temas. O instrumento pode ser um significativo ponto de partida, o planejamento de uma estratégia com iniciativas que darão sustentabilidade à agenda.

A Matriz do programa Time Brasil revela três níveis de maturidade para cada um dos temas, e indica medidas que podem ser adotadas para fortalecer o governo, em cada um dos pilares de governo aberto. Municípios e estados que desejarem, podem, ainda, transformar essas medidas em um plano de ação, apresentá-lo à CGU, com um compromisso político de implementação e receber apoio no seu planejamento, implementação e acompanhamento.

Exemplos de medidas — transparência

Quais medidas de transparência você conhece?

Regulamentação da LAI.

- Implementação de ferramenta digital para a solicitação de acesso a informações públicas, produzidas ou tuteladas pelo governo (Fala.br).
- Implementação de mecanismos de monitoramento da LAI.
- Criação ou melhoria de um portal de transparência.
- Divulgação de informações de alta demanda da sociedade, em transparência ativa.
- Estabelecer uma política de dados abertos.
- Catalogar dados no Portal Brasileiro de Dados Abertos ou portal próprio.

Portal de transparência: nome dado, geralmente, às ferramentas que publicam os dados exigidos na Lei Complementar 131, ou seja, o detalhamento das despesas e receitas do governo. Idealmente, devem trazer, também, informações acerca de: orçamento, licitações, contratos, servidores públicos (incluindo salários) e outras relativas aos gastos públicos.

Exemplos de medidas — integridade

Quais medidas de integridade você conhece?

- Implementar funções de controladoria.
 - Criar e disseminar código de ética para os servidores.
 - Regulamentar a proibição do conflito de interesses e nepotismo.
 - Fazer levantamento de riscos de integridade.
 - Implementar plano de gestão de riscos.
 - Criar/divulgar manuais de procedimentos administrativos.
 - Estabelecer unidade para apurar irregularidades cometidas por agentes públicos.
 - Estabelecer unidade para apurar responsabilidade de pessoas jurídicas, pela prática de atos contra a administração pública.

Capacitar servidores nos processos administrativos.

Implementar programa de integridade.

Estabelecer iniciativas para o envolvimento e formação das partes relevantes (*stakeholders*) para a promoção da integridade.

Programa de integridade é "um programa de integridade é o conjunto de medidas e ações institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção. Em outras palavras, é uma estrutura de incentivos organizacionais — positivos e negativos — que visa orientar e guiar o comportamento dos agentes públicos de forma a alinhá-los ao interesse público".

Exemplos de medidas — participação social

E quais medidas de participação social você conhece?

Estabelecer o funcionamento pleno e correto dos Conselhos previstos em lei (Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, Conselho de Assistência Social, Conselho de Saúde, Conselho do Idoso, Conselho da Criança e do Adolescente e Conselho de Habitação).

Ter uma política para realização de audiências e consultas públicas.

Estabelecer um ou mais canais de comunicação com cidadãos, com compromisso de respostas tempestivas (ex.: Fala.Br, redes sociais).

Regulamentação da Lei de Usuários de Serviços Públicos.

Implementação e monitoramento da Lei de Usuários de Serviços Públicos.

Capacitação da sociedade civil.

Divulgação dos direitos de participação e informação.

Estabelecer uma política de comunicação com os cidadãos.

Criar um Plano de ações de governo aberto, com envolvimento de órgãos e sociedade.

Criação de conselhos ou outros organismos de diálogo, além dos previstos em lei.

Formar servidores no bom atendimento ao cidadão.

Educar crianças e jovens para um comportamento mais ético e cidadão.

Adotar medidas para monitorar o espaço cívico local..

Apoio à implementação

Implementar uma agenda de governo aberto é desafio complexo, mas não significa que você não possa fazê-lo, pois existem várias formas de apoio à sua implementação.

Como mencionado, a Controladoria-Geral da União apoia o planejamento e a implementação de medidas de governo aberto, por meio do programa Time Brasil. Ela também oferece serviços digitais, como: a plataforma de ouvidoria e acesso à informação Fala.Br; redes de troca de experiência, em diversas áreas; e dezenas de recursos como: cursos EaD, cartilhas e manuais, webinars e mais.

A Parceria para Governo Aberto (OGP) recebe estados e municípios na sua rede, desde 2016. As cidades de São Paulo e Osasco e o estado de Santa Catarina já aderiram à rede. Ao fazer parte da OGP, os atores têm acesso a uma vasta rede internacional de implementadores, que os apoiam de diferentes maneiras. Informações estão disponíveis no site da organização. A colaboração entre pares está na natureza do governo aberto, com governos nacionais e internacionais que trocam experiências dentro e fora da OGP e do Time Brasil.

A promoção de governos mais abertos está entre os objetivos de diversas instituições financeiras internacionais, que promovem eventos, oferecem cursos e, em alguns casos, têm até linhas de financiamento.

Por fim, é importante destacar a dedicação de várias organizações da sociedade civil na promoção da agenda. Muitas delas também oferecem cursos, aconselhamentos, suporte na implementação de medidas e outros recursos.

Mitos acerca da implementação de governo aberto

Às vezes, a agenda de governo aberto ficara paralisada por preocupações relativas à sua implementação. Muitas delas, porém, não condizem com a realidade. A seguir, alguns contrapontos a mitos que inibem reformas de governo aberto:

Mito 1**Não temos dinheiro para implementar as medidas**

Muitas medidas de governo aberto podem ser implementadas com baixo ou nenhum custo, por meio de ferramentas disponíveis, gratuitamente, estruturas do próprio governo ou até redes sociais. Mais que isso, governo aberto ajuda a encontrar soluções criativas e a captar recursos, de maneiras que um governo que atua de forma isolada não conseguiria.

Mito 2**Governo aberto é para estados e grande municípios**

Pequenos municípios têm mais facilidade de estarem próximos de seus cidadãos e podem colher os benefícios de uma cultura de governo aberto. Podem envolver os diferentes setores de sua comunidade, com mais agilidade e profundidade e precisam lidar com uma diversidade de problemas menos complexa que, por exemplo, um governo nacional.

Mito 3**Já fazemos governo aberto: temos muita transparência**

Governo aberto é, frequentemente, confundido com transparência, mas ambos não são equivalentes. Como visto, transparência é um princípio fundamental de governo aberto, pois sem ela é difícil imaginar qualidade nas ações de participação, integridade e prestação de contas e responsabilidade. Porém, governo aberto é uma via de mão dupla: não se trata apenas de o governo ouvir a sociedade, mas, também, de o Estado ouvir a sociedade e construir, com ela, soluções melhores para os problemas que identificarem juntos; é estabelecer uma relação de confiança que depende de integridade e da certeza de que cada lado esteja comprometido em fazer sua parte.

Mito 4**É muito difícil falar com a sociedade**

Há décadas que organizações da sociedade civil buscam contribuir, de forma concreta, para resolução de problemas reais — realizam pesquisa, provêm assistência social, organizam-se para melhorar o urbanismo e a segurança pública, propõem mudanças para políticas e legislações. Sem uma cultura de governo aberto, infelizmente, sociedade e governo, muitas

vezes, não conhecem as perspectivas e limitações um do outro, o que torna a construção coletiva conflituosa e dificulta a elaboração de consensos. Governo aberto diz respeito a se colocar com todos os atores à mesa para que, juntos, enderecem problemas com soluções que contemplem as diferentes necessidades e limitações de cada ator. Ademais, não se trata de criar unanimidades, mas em consensos que permitem trabalhar de forma colaborativa.

Referências

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal de Governo Aberto do Governo Federal**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto>.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Mapa Brasil Transparente**. 2022. Disponível em: <https://mbt.cgu.gov.br/publico/home>.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Programa Time Brasil**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/time-brasil>.

BRASIL. Presidência da República. **Participa + Brasil. 2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/pagina-inicial>.

BRASIL. Portal Brasileiro de Dados Abertos. **Manuais e orientações**. 2022. Disponível em: <https://dados.gov.br/pagina/manuais-e-orientacoes>.

CEPAL. **Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe**. CEPAL, 2017. Disponível em: cepal.org.

HASAN, Munyema. Open Government Partnership. **Guia de Governo Aberto para Céticos**. 2018. Disponível em: opengovpartnership.org.

IAP (International Association for Public Participation). **IAP2 Spectrum of Public Participation**. Disponível em: <https://cdn.ymaws.com/>.

NEVES, O. M. C. Transparência no Estado Brasileiro: do princípio da publicidade à política de Transparência. In: **Carreiras Típicas de Estado: Desafios e Avanços na Prevenção e no Combate à Corrupção**. Ed. Fórum, 2019.

OCDE. **Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions**. OCDE 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org>.

OCDE. **Integridade pública: uma estratégia contra a corrupção** (OCDE). 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org>.

OECD. **Open Government: The Global Context and the Way Forward**. 8 dez. 2016. Disponível em: Open Government: The Global Context and the Way Forward.

OECD. **Recommendation of the OECD Public Governance Committee Council on Open Government**, 14 dez. 2017. Disponível em: oecd.org.

OCDE. **The Economic and Social Impact of Open Government** — Policy Recommendations for the Arab Countries, OCDE, 2021.



4.3 LGPD: Como coordenar a atuação do município para a governança de dados aplicada

Módulo

1 Noções essenciais da proteção de dados

Unidade 1. LGPD: O novo marco normativo do Brasil



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Explicar a importância da Lei Geral de Proteção de Dados na gestão das atividades do setor público.

1.1 A importância da LGPD

A **Lei 13.709/18** é a primeira lei brasileira dedicada especialmente à regulação do tratamento de dados pessoais em todo o território nacional. Trata-se de um grande marco normativo nacional.

É importante salientar, no entanto, que o Brasil se insere tardiamente no debate sobre o tema, já que a lei faz parte da quarta geração de leis de proteção de dados. Ou seja, outros países já pensam em regulação de proteção de dados há bons anos.

A primeira geração de leis sobre o tema data da década de 1970 e, sob o foco na esfera governamental, tinha a pretensão de regular a criação e o funcionamento de grandes bancos de dados, através da concessão de autorizações. Nesse contexto, já era possível falar no surgimento dos princípios da proteção e da precaução - estratégias jurídicas que podem ser aplicadas tanto às situações de risco quanto de perigo, visando a impedir o risco de perigo abstrato.



SAIBA MAIS

A classificação evolutiva dessas leis é realizada por Viktor Mayer-Schonberger. Cf.: MAYER-SCHONBERGER, Viktor apud MENDES, Laura Schertel. **Privacidade, proteção de dados e defesa do consumidor: linhas gerais de um novo direito fundamental**. São Paulo: Sairava, 2014. p. 37.

Exemplo de leis de primeira geração:

1. Lei do de Hesse de 1970;
2. Lei Nacional de Proteção de Dados da Suécia de 1973 - *Data Legen Privacy Act* dos Estados Unidos de 1974.

Com a proliferação de centros de processamento de dados, essas leis logo se mostraram obsoletas. O final da década de 1970 foi, assim, marcado pela segunda geração de leis sobre proteção de dados, que evoluíram para o consentimento do cidadão para o tratamento de dados com um propósito específico. O fluxo de informações pessoais passa a não precisar mais ser autorizado pelo Estado, cabendo ao próprio indivíduo, por meio do consentimento, decidir pelo tratamento dos seus dados pessoais.

Exemplo de leis de segunda geração:

1. Lei Francesa de Proteção de Dados Pessoais de 1978 - *Informatique et Libertés*;
2. Lei Alemã de Proteção de Dados de 1978 - *Bundesdatenschutzgesetz*;
3. Lei austríaca de 1978 - *Datenschutzgesetz*.

A **terceira geração** de normas de proteção de dados pessoais tem como marco a decisão do Tribunal Constitucional alemão no julgamento sobre a “Lei do Recenseamento de População, Profissão, Moradia e Trabalho” de 1983”, espécie de Lei do Censo. O texto legal foi impugnado por diversos grupos de cidadãos que vislumbravam os riscos sobre a coleta ampla de dados pessoais. O caso chegou à Corte Constitucional alemã, que decidiu pela inconstitucionalidade parcial da lei, defendendo a existência de um direito à “autodeterminação informativa”. Através da decisão do Tribunal Constitucional, o tratamento não transparente de dados pessoais foi repudiado a partir da ideia da dignidade da pessoa humana e do livre desenvolvimento da personalidade.

O direito à autodeterminação informativa é compreendido como forma de garantir o controle do cidadão sobre suas próprias informações a partir de uma série de direitos. Ou seja, ele certifica que o titular tenha domínio sobre os seus dados pessoais, ainda que o tratamento dessas informações seja legítimo.

Exemplo de Norma de Terceira Geração:

1. Decisão do Tribunal Constitucional Alemão sobre a Lei do Censo, 1983.

A **quarta geração** das leis de proteção de dados veio para superar as deficiências dos períodos anteriores, tendo como escopo principal o fortalecimento da posição do indivíduo no controle de seus dados pessoais; e, paradoxalmente, a retirada de certos assuntos da esfera do controle do indivíduo, em razão de sua acentuada relevância.

Exemplo de lei de Quarta Geração:

1. Diretiva 46/95 da União Europeia - Atualmente ***General Data Protection Regulation*** (Lei Geral de Proteção de Dados da União Europeia, ou GDPR).

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais brasileira veio, desta forma, alinhada ao panorama internacional, introduzindo o Brasil no debate sobre o tema, potencialmente facilitando transações internacionais de dados e aproximando o Brasil do possível ingresso na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Antes que se falasse em uma Lei Geral de Proteção de Dados pessoais, o Poder Judiciário brasileiro aplicava outras leis para tratamento do tema no Brasil. Era comum a invocação do direito à privacidade como elemento primário à proteção de dados pessoais. Assim, aplicavam-se a Constituição Federal de 1988 (Art. 5º, X), Código Civil de 2002 (Art. 21), o Código de Defesa do Consumidor - aplicável aos casos relacionados ao consumo - o Marco Civil da Internet de 2014 - que prevê alguns direitos dos titulares posteriormente delimitados pela Lei Geral de Proteção de Dados.



SAIBA MAIS

Dentre os preceitos fundamentais do Marco Civil da Internet estão: a inviolabilidade da intimidade e da vida privada (Art. 7º, I); a proteção contra o fornecimento de dados pessoais coletados pela internet a terceiros sem prévio consentimento do titular (Art. 7º, VII); o direito a informações claras e completas sobre o tratamento de dados pessoais (Art. 7º, VIII); e a necessidade de consentimento expresso e destacado sobre o tratamento de dados (Art. 7º, XI).

Outra importante lei sobre o tratamento de dados, desta vez para o setor público, é a Lei nº 12.527/2011. A Lei de acesso à Informação (LAI) regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas, tendo criado “mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades”.

Ainda que as mencionadas leis tenham introduzido o tema no direito brasileiro, não se configuram suficientes para regular o tratamento de dados pessoais de modo geral.

Desta forma, buscando sanar as dificuldades sobre tratamento de dados em qualquer situação e tutelar os indivíduos em face da utilização cada vez mais ampla dos dados pessoais, compreendeu-se pela necessidade de uma lei mais específica para regular o tema e, assim, introduzir no Brasil uma cultura de proteção de dados. Assim, no dia 14 de agosto de 2018 foi sancionada e publicada a Lei nº 13.709/18, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Essa lei “inaugura no Brasil um regime geral de proteção de dados pessoais”.

Inspirada no Regulamento Geral de Proteção de Dados da União Europeia, a LGPD altera o Marco Civil da Internet e dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, nos meios físicos ou meios digitais, por pessoa natural ou jurídica, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade natural, conforme seu art. 1º.

Figura 1. Proteção de dados.



Fonte: Freepik.

A LGPD tem aplicação a qualquer pessoa, seja natural ou jurídica de direito público ou privado que realize o tratamento de dados pessoais, online e/ou offline. Assim, podemos inferir que a Lei possui aplicação ampla e abrangente, abarcando além do setor privado, todos os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, Judiciário, e Ministério Público, além das autarquias, fundações e empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta e indiretamente pela União, estados, Distrito Federal e municípios.

Laura Schertel Mendes e Danilo Doneda afirmam ser possível “identificar cinco eixos principais da LGPD em torno dos quais a proteção do titular dos dados se articula”, assim definidos: “i) unidade e generalidade da aplicação da Lei; ii) legitimação para o tratamento de dados (hipóteses autorizativas); iii) princípios e direitos do titular; iv) obrigações dos agentes de tratamento de dados; v) responsabilização dos agentes”. Estes pontos serão devidamente abordados ao longo do curso.

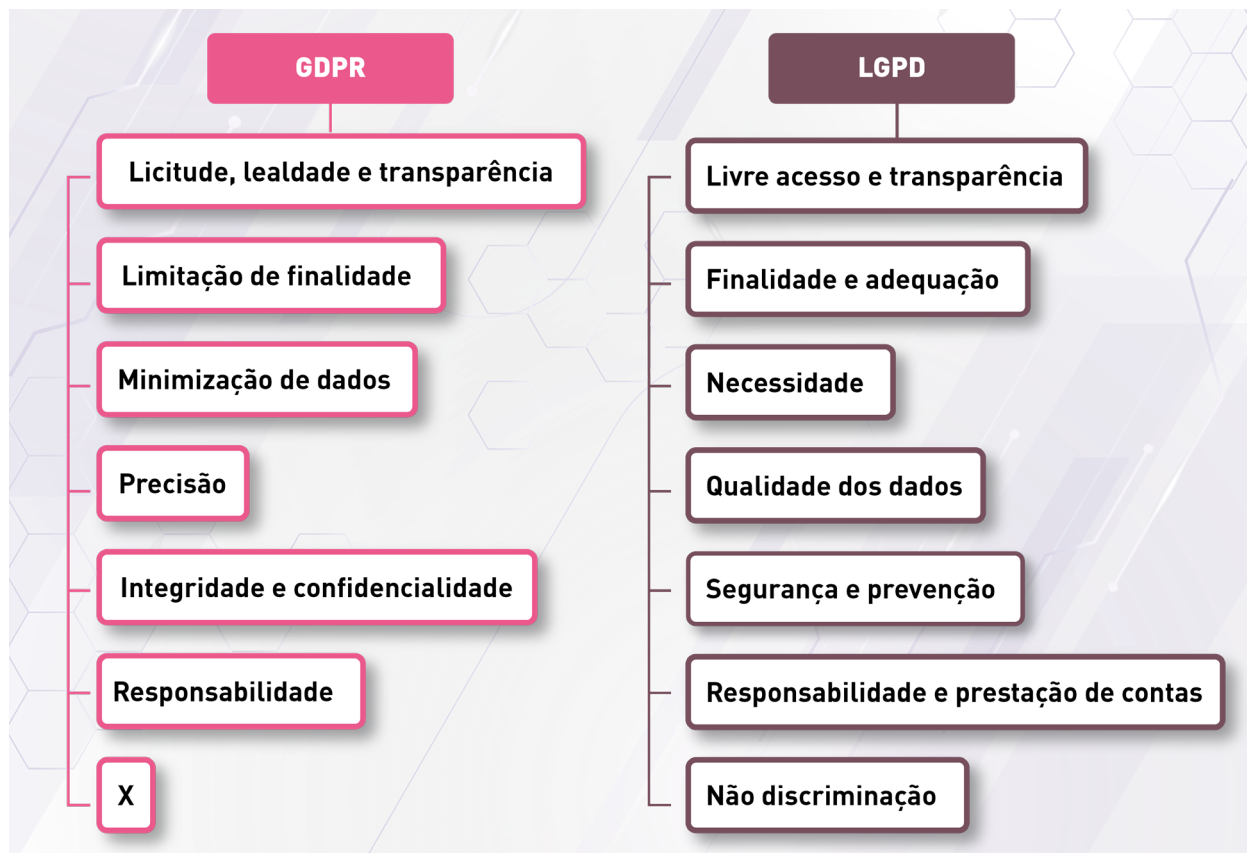
1.2 Princípios da LGPD e princípios da Administração Pública

Conforme vimos no tópico anterior, a Lei Geral de Proteção de Dados foi inspirada no Regulamento Europeu (GDPR). Da mesma forma que o GDPR, a LGPD elenca, no art. 6º da lei princípios que deverão nortear o tratamento de dados pessoais e a aplicação da legislação.

Os princípios norteadores nada mais são que ordens aos agentes de tratamento. Estes princípios devem ser observados como exigência mínima para uma boa atividade de tratamento de dados pessoais.

Antes de adentrarmos em cada um dos princípios da LGPD, vemos abaixo a listagem, de um lado, dos princípios elencados no GDPR, e do lado direito, os princípios elencados pela LGPD, em ordem de correspondência.

Figura 2. Princípios Gerais da Proteção de Dados.



Fonte: elaborado pela autora.

No caso do setor público, se já não fossem suficientes os princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 - São eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência -, os entes públicos também devem zelar pelo cumprimento dos princípios expostos no art. 6º da LGPD. Com isso, temos uma excelente combinação de princípios que, sendo respeitados, darão maior garantia da proteção de dados pessoais. Vamos a cada um deles.

Princípio da finalidade

De acordo com a LGPD não é possível tratar dados pessoais com finalidade genérica ou indeterminada.

O tratamento de cada informação pessoal deve ser feito com fins específicos, legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades.

Por propósitos legítimos, refere-se a uma finalidade movida pelo bom senso, legalidade, bons costumes e boa fé. Por propósitos específicos, compreende-se a ênfase em um objetivo determinado relevante para o ser. Por propósitos explícitos procura enfatizar o aspecto unívoco do tratamento, ou seja, não admitindo a equivocidade ou ambiguidade. Assim, o objetivo deve ser claro e previamente delineado, não permitindo que dúvidas possam surgir após ser especificado seu conteúdo.

A finalidade não poderá ser modificada durante o tratamento de dados pessoais.

Princípios da Administração Pública equivalentes: O princípio da finalidade se aproxima dos princípios da legalidade e da moralidade.

Princípio da Adequação

Os dados pessoais tratados devem ser compatíveis com a finalidade do serviço prestado, de acordo com o contexto do tratamento. Ou seja, para cada atividade-fim, prestação de serviço, deverá ser assinalada uma finalidade específica.

O princípio da adequação determina a relação entre a) o tratamento e a finalidade objetivada; b) o tratamento e a comunicação transmitida ao titular; c) a finalidade almejada e a comunicação transmitida ao titular; e, d) entre os três elementos, integradamente considerados.

Princípios da Administração Pública equivalentes: princípios da legalidade e eficiência.

Princípio da Necessidade

Limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades. Associado à ideia de que, em um tratamento de dados pessoais, somente deve ser coletada a quantidade mínima de dados para se concretizar a atividade.

Os dados coletados devem ser pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados.

A aferição da necessidade pode ser transportada para situação em que a Administração Pública interfere no exercício da liberdade e da propriedade dos indivíduos, ora promovendo desapropriações, ora apreendendo alimentos deteriorados, estabelecendo condições para o exercício do comércio etc. Em todos os casos a intervenção, de acordo com o princípio da proporcionalidade, deverá dar-se por meio da adoção do ato administrativo mais suave à situação, constituindo-se, considerando a intensidade e extensão.

Princípio da Administração Pública equivalente: princípio da eficiência.

Princípio do Livre Acesso

Garantia, aos titulares, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integridade de seus dados pessoais.

Deve-se garantir, ainda, que antes da realização do tratamento, seja cientificado, o respectivo titular, da forma, gratuita, através da qual, possa acessar os dados tratados.

Princípio da Administração Pública equivalente: Princípio da publicidade

Princípio da Qualidade dos Dados

Garantia, aos titulares, de exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados, de acordo com a necessidade e para o cumprimento da finalidade de seu tratamento.

Princípio da Administração Pública equivalente: Princípio da eficiência

Princípio da Transparência

Garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial. O controlador de dados pessoais não poderá, assim, compartilhar dados dos titulares com outros agentes de forma oculta.

Ao exigir informações claras, a LGPD procura indicar que a utilização de conteúdo excessivamente técnico e até hermético não se compagina com o objetivo de tal princípio, que deve tornar as informações acessíveis ao público.

O conteúdo da transparência consuma-se, não só nos dados, antes e posteriormente tratados, como, também, dos agentes que tomaram parte do procedimento, ou seja, o controlador e o operador.

Princípio da Administração Pública equivalente: Princípio da publicidade

Princípio da Segurança

Utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão.

Princípios da Administração Pública equivalentes: Princípios da impessoalidade e eficiência.

Princípio da Prevenção

Adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais.

Princípios da Administração Pública equivalentes: Princípios da impessoalidade e eficiência.

Princípio da Responsabilidade ou da Prevenção de Contas

Demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas.

Princípios da Administração Pública equivalentes: Princípios da impessoalidade e eficiência.

Princípio da Não Discriminação

Não utilização de dados pessoais para fins discriminatórios, ilícitos ou abusivos.

Princípios da Administração Pública equivalentes: Princípios da impessoalidade e eficiência.

Referências Bibliográficas

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 210.

General Data Protection Regulation. Disponível em: <https://gdpr-info.eu/>. Acesso em 27/03/2022.

LEI Nº 13.709, DE 14 DE AGOSTO DE 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em 27/03/2022.

MARIA, Isabela; PICOLO, Cinthya. **Autodeterminação Informativa**: Como esse Direito surgiu e como ele me afeta? Disponível em: <https://lapin.org.br/2021/04/27/autodeterminacao-informativa-como-esse-direito-surgiu-e-como-ele-me-afeta/>. Acesso em 27/03/2022.

MAYER-SCHONBERGER, Viktor apud MENDES, Laura Schertel. **Privacidade, proteção de dados e defesa do consumidor**: linhas gerais de um novo direito fundamental. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 37.

Síntese Diretrizes da OCDE para a Proteção da Privacidade e dos Fluxos Transfronteiriços de Dados Pessoais. Disponível em: <https://www.oecd.org/sti/ieconomy/15590254.pdf>. Acesso em 27/03/2022

Unidade 2 - Características e conceitos

OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Identificar características e conceitos sobre dados pessoais e dados pessoais sensíveis.

2.1 Dados pessoais e dados pessoais sensíveis

Existem quatro características de dados mencionadas ao longo da Lei Geral de Proteção de Dados: dados pessoais, dados pessoais sensíveis, dados anonimizados e dados pseudonimizados. Para cada tipo de dado, a LGPD estipula determinações próprias.

Figura 3. Características de dados mencionadas ao longo da LGPD.



Fonte: elaborado pela autora.

Dados Pessoais

Dados pessoais são informação relativa a uma pessoa viva, identificada ou identificável. Também constituem dados pessoais o conjunto de informações distintas que podem levar à identificação de uma determinada pessoa.

Exemplos de dados pessoais:

- o nome e sobrenome;
- o endereço de uma residência;

- um e-mail que contenha nome e sobrenome nome.sobrenome@empresa.com;
- o número de identidade ou CPF;
- dados de localização (por exemplo, a função de dados de localização em um celular);
- um endereço IP (protocolo de internet);
- dados de conexão e navegação (cookies);
- os dados coletados por um hospital ou médico, que permitam identificar uma pessoa de forma inequívoca.

Exemplos de dados não considerados pessoais:

- o número de registo de empresa;
- email como info@empresa.com;
- dados anonimizados.

Dados pessoais sensíveis

Dentro do conjunto de dados pessoais, há ainda aqueles que exigem um pouco mais de atenção: são os sobre crianças e adolescentes; e os “sensíveis”. São compreendidos como dados que potencialmente poderão ser utilizados para fins discriminatórios, em razão de revelarem pertencimento a determinado grupo social.

São considerados dados sensíveis:

- dados pessoais que revelem a origem racial ou étnica, opiniões políticas e convicções religiosas ou filosóficas;
- filiação sindical;
- dados genéticos, dados biométricos tratados simplesmente para identificar um ser humano;
- dados relacionados com a saúde;
- dados relativos à vida sexual ou orientação sexual da pessoa.

Cumpra salientar que a lista não é exaustiva, ou seja, é apenas exemplificativa. Além disso, é possível que dados que a princípio não configurem dados sensíveis por si só, quando potencialmente utilizados para fins de análise discriminatória, serão caracterizados como sensíveis. É o caso, por exemplo, de dados de localização serem utilizados para oferta de preços diferenciada sobre determinado serviço.

Nas palavras de Caitlin Mulholland (2018):

“

O princípio da não discriminação deve ser refletido em todas as circunstâncias em que o uso de dados, sejam sensíveis ou não, gere algum tipo de desvalor ou indução a resultados que seriam inequitativos. Esse princípio deve servir como base de sustentação da tutela dos dados sensíveis, especialmente quando estamos diante do exercício democrático e do acesso a direitos sociais, tais como o direito ao trabalho, à saúde e à moradia.

”

Ao conferir maior proteção aos dados sensíveis, a LGPD estabelece que autônomos, empresas e governo também podem tratá-los se tiverem o consentimento explícito da pessoa e para um fim definido. E, sem consentimento do titular, a LGPD define que isso é possível quando for indispensável em situações ligadas: a uma obrigação legal; a políticas públicas; a estudos via órgão de pesquisa; a um direito, em contrato ou processo; à preservação da vida e da integridade física de uma pessoa; à tutela de procedimentos feitos por profissionais das áreas da saúde ou sanitária; à prevenção de fraudes contra o titular.

Dados anonimizados

A LGPD define em seu art. 5º, inciso III, que dado anonimizado é aquele “dado relativo a titular que não possa ser identificado, considerando a utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis na ocasião de seu tratamento”. Define, ainda, no inciso XI, que a anonimização é a “utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis no momento do tratamento, por meio dos quais um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo”.

O art. 12 define que os dados anonimizados não são considerados dados pessoais, salvo quando o processo de anonimização for reversível, utilizando exclusivamente meios próprios, ou quando, com esforços razoáveis, puder ser revertido. O parágrafo 1º desse artigo tenta clarificar a definição de esforços razoáveis, colocando como parâmetros o custo e o tempo necessários para reverter o processo de anonimização, de acordo com as tecnologias disponíveis e utilização exclusiva de meios próprios. Já o parágrafo 3º estabelece que a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) poderá dispor sobre os padrões e técnicas de anonimização e realizar verificações sobre sua segurança, ouvido o Conselho Nacional de Proteção de Dados. Essa é uma

regulamentação que a ANPD deverá definir, a exemplo dos padrões técnicos mínimos de segurança para proteger os dados pessoais.

Dados pseudonimizados

A definição para dados pseudonimizados está no art. 13, parágrafo 4º. A pseudonimização é o “tratamento por meio do qual um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo, senão pelo uso de informação adicional mantida separadamente pelo controlador em ambiente controlado e seguro”. Ou seja, o dado pseudonimizado tem um processo de reversão viável por meio de uso de informação adicional que o controlador mantém em ambiente separado, com controles de segurança.

Enquanto o dado anonimizado está fora do escopo de aplicação da LGPD justamente porque perde a característica de dado pessoal (não é possível associar um dado à pessoa), o dado pseudonimizado continua a ser regulado pela LGPD, tendo em vista justamente a possibilidade de associar o dado à pessoa a qual este dado se refere.

Casos ocorridos no Brasil denotam preocupação com relação à falta de critérios mínimos bem definidos para a anonimização de dados, de forma que a utilização de dados de geolocalização através das teles - dados estes, a princípio anonimizados - para a contenção da pandemia do novo coronavírus foram vazados.

Veja mais sobre em: DIAS, Tatiana. Vigiar e Lucrar. ***The Intercept Brasil***, 2020.

Dados pessoais que tenham sido descaracterizados, codificados ou pseudonimizados, mas que possam ser utilizados para reidentificar uma pessoa, continuam a ser dados pessoais e são abrangidos pelo âmbito de aplicação da LGPD.

A Lei Geral de Proteção de Dados dispõe que seja feita a anonimização sempre que possível, especialmente em casos de utilização para políticas públicas, tratamento de dados sensíveis e estudos por órgãos de pesquisa.

Figura 4. Análise de dados.

Fonte: Freepik.

2.2 Requisitos para o tratamento de dados pessoais

A LGPD aplica-se a qualquer operação de **tratamento**, assim entendida como toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a:

1. coleta;
2. acesso;
3. armazenamento;
4. arquivamento;
5. avaliação;
6. classificação;
7. comunicação;
8. controle;
9. difusão;
10. distribuição;
11. produção;
12. reprodução;
13. transferência;
14. utilização.

Estas operações de tratamento estarão presentes no ciclo de vida do dado pessoal da seguinte forma:

1. **coleta:** início do tratamento coleta e acesso;
2. **retenção:** armazenamento e arquivamento;
3. **processamento:** avaliação, classificação, comunicação e controle;
4. **compartilhamento:** difusão, distribuição, produção, reprodução e transferência;
5. **eliminação:** fim do tratamento.

Exemplo: coleta de dados pessoais para identificação de uma pessoa que elabora um pleito perante a administração. Nesse caso, a coleta de qualquer dado pessoal (nome, número de RG, etc.) está sujeita à aplicação da Lei.

No art. 7º LGPD elenca 10 requisitos para o tratamento de dados pessoais, também chamados de bases legais para o tratamento de dados. Cumpre mencionar que se trata de uma lista taxativa, ou seja, não cabe invocar outros requisitos para além daqueles mencionados em lei.

Os requisitos são os seguintes:

- 1) **Consentimento** - de acordo com o art. 5º, XII da LGPD, o consentimento coletado deverá ser uma manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada.

Por livre, significa que o titular poderá escolher entre aceitar e recusar. Por informada e inequívoca, significa que não serão aceitas autorizações genéricas para o tratamento dos dados. O consentimento deverá ser para finalidades determinadas e não para “melhoria dos serviços” ou para “melhorar sua experiência”.

O consentimento será considerado nulo se tiver sido obtido com base em informações falsas, insuficientes ou que não tenham sido claras.

As demais hipóteses configuram situações em que o consentimento não será solicitado.

- 2) **Cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador** - ou seja, quando o controlador é obrigado a coletar seus dados por exigência do poder público (Receita Federal, por exemplo). É importante saber que, nesse caso, a dispensa do consentimento deve ser divulgada e a coleta de dados devidamente informada.
- 3) **Pela Administração Pública** - para a execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos. Por exemplo: campanhas de vacinação.

- 4) **Para a realização de estudos por órgãos de pesquisa** - nesse caso, a LGPD recomenda que sempre que possível o dado deve ser anonimizado, garantindo a privacidade dos titulares.

Na realização de estudos em saúde pública, os órgãos de pesquisa poderão ter acesso à base de dados pessoais. A divulgação dos resultados em nenhuma hipótese poderá revelar dados pessoais. Não será permitida, em circunstância alguma, a transferência dos dados a terceiros.

- 5) **Para a realização de contratos** - quando for necessário para a validação e execução de um contrato do qual o titular participe.
- 6) **Para processos judiciais ou administrativos** - é o caso da coleta e compartilhamento das informações para que o titular possa ingressar com uma ação judicial ou com um processo administrativo para requerer seus direitos (formalizar uma reclamação no Procon, por exemplo).
- 7) **Para a proteção da vida e para a tutela da saúde** - é o caso de um atendimento médico de emergência ou de qualquer outra situação na qual a vida e a integridade física estejam em risco.

Dados referentes à sua saúde só poderão ser compartilhados nas hipóteses relativas à prestação de serviços de saúde, de assistência farmacêutica e de assistência à saúde, incluídos os serviços auxiliares de diagnose e terapia, em benefício dos interesses do titular.

- 8) **Quando necessário para atender aos interesses legítimos do Controlador** (somente dados pessoais estritamente necessários e para finalidades legítimas) - os legítimos interesses da empresa têm que ser comprovados em cada caso concreto, mediante comprovação da proporcionalidade e salvaguardas necessárias.

Nota mental: o setor público não pode mais fazer uso do interesse legítimo como base legal. O legítimo interesse também não poderá ser invocado para justificar tratamento de dados sensíveis e dados de crianças e adolescentes.

- 9) **Para proteção do crédito** - é o caso do envio do nome de uma pessoa inadimplente para o cadastro do SPC ou da Serasa, por exemplo.
- 10) **Para os dados tornados manifestamente públicos pelo titular** - é o caso dos dados publicados pelo titular nas redes sociais, por exemplo.



IMPORTANTE

Mesmo para os casos em que não é pedido o consentimento, o tratamento de seus dados deve estar de acordo com a Lei.

Nota mental:

- Não há no art. 7º nenhuma base legal hierarquicamente superior às demais.
- Trata-se de um rol taxativo
- Ainda que seja possível identificar mais de uma base legal para determinado tratamento de dados, é preciso indicar apenas uma, a mais adequada e segura para a situação concreta.
- Apesar de não haver hierarquia entre as possíveis bases legais, para facilitar uma análise concreta é recomendável analisar primeiro se o caso se enquadra nas situações mais objetivas (por exemplo, uma obrigação legal ou para a finalidade de políticas públicas pela administração pública) e, caso não seja possível enquadrar a atividade nessas situações, verifica-se a possibilidade de tratamento a partir de requisitos mais amplos, como o caso do legítimo interesse e do consentimento.



VÍDEO

Vídeo 1 – [Requisitos para o tratamento de dados pessoais pelo setor público](#)



[Transcrição do áudio na página 736](#)

2.3 Direitos dos Titulares

O titular deve ter acesso facilitado e de forma clara, adequada e visível às seguintes informações: finalidade específica do tratamento; forma e duração do tratamento; identificação e informações de contato do Controlador; informações sobre o uso compartilhado de dados pelo Controlador e a finalidade; responsabilidade dos agentes que realizarão o tratamento.

Qualquer alteração dessas informações deverá ser informada ao titular dos dados, que poderá anular o consentimento (quando a base legal para o tratamento for o consentimento) caso discorde das alterações. Se houver alteração da finalidade do tratamento, o titular tem o direito de ser informado previamente.

O titular também tem direito, de forma gratuita e através de requisição:

- À confirmação da existência do tratamento e o acesso aos dados.
- À correção de dados incompletos, inexatos ou desatualizados;

- Ao bloqueio ou à eliminação de dados desnecessários, excessivos ou em desacordo com a lei. Este direito poderá ser requisitado mesmo nos casos em que o consentimento não foi solicitado.
- À portabilidade dos dados a outro fornecedor de serviço ou produto. Ou seja, o titular tem o direito de requisitar a transferência dos dados para que a execução do serviço seja realizada por outro controlador. Este direito é limitado às capacidades técnicas disponíveis em razão da interoperabilidade dos sistemas e não inclui dados que já tenham sido anonimizados pelo Controlador.
Veja mais sobre clicando [aqui](#).
- À informação das entidades públicas e privadas com os quais o Controlador realizou uso compartilhado de dados.
- À anulação do consentimento a qualquer momento. O titular somente não poderá anular seu consentimento para tratamentos já realizados e para os quais tenha sido autorizada sua conservação (obrigação legal; pesquisa; uso próprio do Controlador, desde que anonimizados).



IMPORTANTE

Se houver vazamento dos dados, o titular tem o direito de ser comunicado imediatamente.

Os dados pessoais serão eliminados após o término de seu tratamento, no âmbito e nos limites técnicos das atividades, autorizada a conservação para as seguintes finalidades: cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador; estudo por órgão de pesquisa, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados pessoais; transferência a terceiro, desde que respeitados os requisitos de tratamento de dados dispostos nesta Lei; ou uso exclusivo do controlador, vedado seu acesso por terceiro, e desde que anonimizados os dados (art. 16).

Referências Bibliográficas

MULHOLLAND, Caitlin. **Dados Pessoais Sensíveis e a tutela de Direitos Fundamentais:** Uma análise à Luz da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/18), 2018. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/1603>

DIAS, Tatiana. **Vigiar e Lucrar.** *The Intercept* Brasil, 2020. Disponível em: <https://theintercept.com/2020/04/13/vivo-venda-localizacao-anonima/>

SILVA, Priscilla. **Conheça a Biblioteca online de Portabilidade de Dados no Brasil.** Projeto portabilidade de dados. Disponível em: <https://www.portabilidadededados.com.br/>. Acesso em 27/03/2022.

Módulo

2 O município como agente de tratamento de dados pessoais

Unidade 1. Transparência *versus* privacidade: um equilíbrio possível



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Compreender de forma específica como coordenar a atuação do Município (e o dever de transparência) com a proteção de dados.

1.1 Transparência e Administração Pública Global e Municipal

Muito se fala da repercussão da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) sob a perspectiva da iniciativa privada. Contudo, devido à transversalidade inerente à própria lei em questão, não se deve perder de vista que sua aplicabilidade se estende a qualquer tipo de “tratamento de dados pessoais” e alcança também o Poder Público. Essa simetria entre público e privado no tocante ao uso de dados pessoais é, inclusive, uma tendência global e pode ser observada nas diretrizes da OCDE sobre proteção da privacidade e fluxos transfronteiriços de dados pessoais e na Convenção para a Proteção dos Indivíduos com Respeito ao Processamento Automático de Dados Pessoais.

Enquanto no âmbito da iniciativa privada, a adequação à LGPD visa não impedir a inovação e desenvolvimento econômico, no setor público o desafio é estabelecer um equilíbrio entre a proteção dos dados dos cidadãos e o tratamento desses dados para a elaboração e execução de políticas públicas. O Poder Público, no âmbito das suas competências e responsabilidades, realiza o tratamento de dados pessoais para as mais variadas finalidades, inclusive na prestação de serviços.

O setor público é um grande controlador de dados pessoais, engloba serviços de Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir), Certidão de Registro de Imóveis Urbanos, Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), sistema de emissão de Certidão de Regularidade Fiscal perante a Fazenda Nacional, entre outros. Não há que se falar em proteção de dados pessoais se o setor público for excluído da adequação.

Sujeitam-se à aplicação da LGPD, portanto, os órgãos públicos da administração direta dos Poderes Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, os Tribunais de Contas e o Ministério Público, bem como as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 1º, parágrafo

único da Lei nº 12.527/2011). Além disso, os serviços notariais e de registro, exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, terão o mesmo tratamento dispensado às pessoas jurídicas de direito público.



SAIBA MAIS

No art. 24, da LGPD, verifica-se que as empresas públicas e as sociedades de economia mista, que atuarem em regime de concorrência, nos termos do art. 173 da CF, deverão receber o mesmo tratamento dado às pessoas jurídicas de direito privado não públicas. Quando as empresas públicas e as sociedades de economia mista estiverem operacionalizando políticas públicas e no âmbito da execução delas, terão tratamento igual ao conferido aos órgãos e às entidades do Poder Público.

Para fins da LGPD, entende-se que controlador é a pessoa a quem compete as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais, sendo, portanto, o responsável pelo tratamento. As decisões do controlador são tomadas pelo seu representante legal, o qual pode delegá-las, por exemplo, para um Comitê Gestor de proteção de dados pessoais. Extrai-se dessa disposição legal que o tratamento não precisa ser realizado diretamente pelo controlador. Muito embora o controlador também trate dados pessoais, o elemento distintivo é o poder de decisão, admitindo-se que o controlador forneça instruções para que um terceiro (“operador”) realize o tratamento em seu nome (art. 5º, VII; art. 39).

Já o operador é a pessoa externa que realiza o tratamento de dados pessoais em nome e por ordem do controlador. A título de exemplo, operadores são os fornecedores contratados pelo poder público que venham a tratar os dados do cidadão na execução do contrato.

Exemplo: Uso de dados abertos disponibilizados por Agência Reguladora

Agência Reguladora disponibiliza acesso público aos dados relativos às outorgas dos serviços regulados, incluindo informações de pessoas naturais sócias de prestadoras. A base de dados é armazenada pela própria Agência e utilizada para subsidiar decisões administrativas. Organização da Sociedade Civil tem acesso aos dados disponibilizados pela Agência e efetua, com base em solução de inteligência artificial, cruzamento com outras bases de dados visando à realização de ações de controle social de entidades e agentes públicos. Sociedade Empresária também trata os dados em questão, visando, porém, fornecer

serviços de consultoria aos agentes do setor regulado. Embora a mesma base de dados seja utilizada pelas três entidades (Agência Reguladora, Organização da Sociedade Civil e Sociedade Empresária), cada uma dessas organizações é responsável e responde pelos respectivos tratamentos realizados. Neste contexto, não há controladoria conjunta pois o tratamento de dados ocorre no âmbito das atividades e das finalidades definidas por cada organização.

Situação peculiar é a das pessoas jurídicas de direito público, cujas competências decisórias são distribuídas internamente entre diferentes órgãos públicos. É o que ocorre, por exemplo, com a União (pessoa jurídica de direito público) e os Ministérios (órgãos públicos despersonalizados que integram a União e realizam tratamento de dados pessoais conforme o previsto na legislação).

Nesses casos, deve-se considerar dois aspectos centrais. De um lado, conforme o art. 5º, VI, da LGPD, o controlador é a União, pessoa jurídica de direito público que, em última análise é a responsável pelas obrigações decorrentes da lei, de instrumentos contratuais ou de atos ilícitos praticados pelos seus órgãos e servidores.

De outro lado, a LGPD atribuiu aos órgãos públicos obrigações típicas de controlador, indicando que, no setor público, essas obrigações devem ser distribuídas entre as principais unidades administrativas despersonalizadas que integram a pessoa jurídica de direito público e realizam tratamento de dados pessoais.

Nesse sentido, a União, como controladora, é a responsável perante a LGPD, mas as atribuições de controlador, por força da desconcentração administrativa, são exercidas pelos órgãos públicos que desempenham funções em nome da pessoa jurídica da qual fazem parte, fenômeno que caracteriza a distribuição interna das competências.

1.2 LAI e LGPD - interpretação sistêmica

O princípio da transparência figura como requisito fundamental da sociedade contemporânea, conforme amplamente defendido pela doutrina e pela sua positivação na Constituição Federal de 1988. No âmbito infraconstitucional, destaca-se a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527 de 2011), a qual é considerada como um marco importante para integrar-se ao tema da proteção de dados pessoais. Nesse sentido, o Grupo de Trabalho do Artigo 29 (WP29), no âmbito da União Europeia, em um parecer sobre dados abertos, afirmou que o propósito de garantir o acesso à informação dos órgãos públicos consiste em permitir que haja transparência e controle sobre tais entidades. Para o WP29, “os objetivos primários de direitos de acesso à informação têm a ver com a salvaguarda da transparência dos agentes públicos, com o reforço dos controles democráticos”. Inclusive, esse é o objetivo do

art. 31 da LAI, qual seja, o equilíbrio de interesses entre o princípio da transparência versus a proteção de dados. Assim, constata-se que o gestor público deve conferir proteção para ambos os direitos.

A respeito do regramento instituído pela LGPD, quanto ao tratamento de dados pessoais pelo Poder Público no Capítulo IV, verifica-se a conexão da legislação com a LAI. Observa-se que não existe uma superioridade de uma lei sobre a outra, mas particularidade em ambas: uma em garantir o acesso à informação; em regra; e a outra em assegurar a privacidade dos dados pessoais.

A LAI busca difundir a Informação Pública na Internet, sendo um espectro importante, pois significa um avanço em matéria de transparência; no entanto, suscita algumas questões para reflexão. Impõe o dever dos entes da administração de tornarem públicos dados, que se forem colocados, efetivamente, em rede e tiverem uma correta utilização, podem contribuir ao debate democrático e ao controle social. A informação pública deve ser disponibilizada de uma maneira padronizada, sempre que possível.

No Brasil, por ora, o debate ainda está reduzido à informação dos vencimentos dos servidores públicos, sem que se tenha conferido a atenção necessária às licitações e outros repasses estatais a grupos privados. Sabe-se que há constitucionalização do privado e a privatização do público, mas, nesta análise, sopesa-se a predominância do público (agente público, recursos públicos, interesse público) ou do privado (relativos aos direitos fundamentais), na divulgação da informação. Transparência e proteção de dados são valores básicos do Estado Democrático de Direito, no entanto, esse equilíbrio ainda está sendo buscado.

Caso de análise:

O Supremo Tribunal Federal, em julgamento plenário, suspendeu a eficácia da Medida Provisória nº 954/2020, que prevê o compartilhamento de dados dos usuários de telecomunicações, com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para a produção de estatística oficial durante a pandemia da Covid-19. Na ocasião, firmou-se o entendimento de que o compartilhamento de dados, previsto na Medida Provisória, viola o direito constitucional à intimidade, à vida privada e ao sigilo de dados. Reconhecida, assim, a importância do direito à proteção dos dados pessoais. Neste cenário, é fundamental esclarecer que a Administração Pública e(m) rede é uma via de mão dupla, pois, ao mesmo tempo em que capta dados dos cidadãos, respeitando direitos fundamentais, reverte-se em transparência. Portanto, a falta de transparência, por si só, já se apresenta como uma barreira ao acesso aos dados dos cidadãos, como aponta a decisão.

No cenário jurídico brasileiro, revelam-se alguns impasses. De um lado, um marco jurídico estruturado desde a privacidade, de outro, torna-se necessário promover a transparência, que ganha cada vez mais protagonismo. Deste modo, uma nova leitura sistêmica se impõe.

A LGPD, em seus artigos 23 a 30, dispõe a respeito da proteção de dados no âmbito do poder público e determina, expressamente, que haverá a incidência da LAI, com o objetivo de atender o interesse público e seus desdobramentos. Daí se pode extrair a lição de que os direitos fundamentais podem ser submetidos a restrições da esfera pública e privada e o direito à proteção de dados pessoais não pode fugir a este postulado.

Com o objetivo de coordenar a aplicação de ambas as leis, a SERPRO publicou as seguintes sistemáticas e comparativos:

Figura 5. Sistemas comparativos: LGPD e LAI.



Fonte: elaborado pela autora com base em TEIXEIRA (2020).

Figura 6. Quadro comparativo entre LGPD e LAI.

	LAI	LGPD
1 Tratamento da informação	art. 4º, III, IV, V; art. 25, 26, 31, 34, 35, 36 e 37.	Capítulo II - art. 7º ao 16; art.23 ao 32; art. 37 ao 45.
2 Disponibilidade, autenticidade e integridade	art. 4º, VI, VII, VIII; art. 6º, 8º §3º V, 13, 23 e 35 III.	art. 17, 18, 19, 20 e 26.
3 Segurança	art. 3º, 7º, 11, 23, 24, 26, 36 e 37.	art. 6º, 11, 12, 13, 26, 34, 38, 40, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50 e 55-J.
4 Entes Públicos	art. 1º e 2º.	art. 23 ao 32, Capítulo IV.

Fonte: elaborado pela autora com base em TEIXEIRA (2020).

Referências Bibliográficas

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 210.

WIMMER, Miriam. Cidadania, Tecnologia e Governo Digital: Proteção de Dados Pessoais no Estado Movido a Dados. In: Alexandre F. Barbosa. (Org.). **TIC Governo Eletrônico 2019**. Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro. 1 ed.São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020, v. 1, p. 30.

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS. **Guia Orientativo para definições dos Agentes de Tratamento de Dados Pessoais e do Encarregado**, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/2021.05.27GuiaAgentesdeTratamento_Final.pdf. Acesso em 04/10/2022.

Opinion 06/2013 on open data and public sector information ('PSI') reuse, 2013. Disponível em: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp207_en.pdf. Acesso em 27/03/2021.

TEIXEIRA, Ilderlândio. **LGPD e LAI: uma análise sobre a relação entre elas**. Disponível em: <https://www.serpro.gov.br/lgpd/noticias/2020/lei-acesso-informacao-lai-lei-geral-protecao-dados-pessoais-lgpd>. Acesso em 27/03/2021.

Unidade 2: O município no debate



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Identificar quais as iniciativas brasileiras para a governança de dados e suas responsabilidades.

2.1 Iniciativas brasileiras para a governança de dados

O papel do governo em uma cultura de proteção de dados seria promover uma cultura de dados (abertura e uso), garantindo o uso adequado deles e protegendo a privacidade das pessoas.

A governança de dados consiste na criação de regras de compromisso para a coleta, uso e descarte de dados; de arranjos institucionais para atribuição de responsabilidades ao longo do ciclo da vida dos dados para garantir qualidade e uso responsável (privacidade e segurança); adoção de padrões de dados, integração de arquitetura de sistemas e coordenação entre instituições e agendas.

Figura 7. SGD - Enap Programa de Transformação Digital.

GOVERNO DIGITAL E TRANSPARÊNCIA

Governança de Dados

Em tempo de economia digital, onde o volume de dados produzidos é imenso, as instituições precisam lidar com este cenário a fim de disponibilizar a informação correta em tempo hábil para a tomada de decisões. A boa governança de dados é o caminho para superar este desafio! Inscreva-se e conheça os fundamentos relacionados à importância da governança de dados especialmente na Administração Pública Federal.

Curso Aberto

Fonte: EV.G.

Figura 8. Plataformas para promover o usos de dados no governo federal.



Fonte: Conecta GOV.

O que outros países estão fazendo para a organização da governança é a elaboração de estratégias nacionais de dados.

Exemplo: Reino Unido: Estratégia Nacional de Dados (2020)

Figura 9. Estratégia Nacional de Dados.



Fonte: adaptado pela autora com base em GOV.UK. (2020).

A GOVERNANÇA DE DADOS NO ÂMBITO FEDERAL (DECRETOS Nº 10.046/2019 E Nº 10.047/2019):

Recentemente houve a edição, pela União, de uma normativa especificamente voltada à regência de sua política de governança de dados, que passa a se apresentar em sintonia exata com os propósitos da LGPD. Trata-se do Decreto nº 10.046, de 07 de outubro de 2019, que assim prevê, em seu artigo 1º:

Art. 1º. Este Decreto estabelece as normas e as diretrizes para o compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e os demais Poderes da União, com a finalidade de:

- I. simplificar a oferta de serviços públicos;
- II. orientar e otimizar a formulação, a implementação, a avaliação e o monitoramento de políticas públicas;
- III. possibilitar a análise das condições de acesso e manutenção de benefícios sociais e fiscais;
- IV. promover a melhoria da qualidade e da fidedignidade dos dados custodiados pela administração pública federal; e
- V. aumentar a qualidade e a eficiência das operações internas da administração pública federal.

O **artigo 2º**, inciso XV, do decreto conceitua como “governança de dados” o “exercício de autoridade e controle que permite o gerenciamento de dados sob as perspectivas do compartilhamento, da arquitetura, da segurança, da qualidade, da operação e de outros aspectos tecnológicos”. No cotejo do compartilhamento, por sua vez, o artigo 4º define três níveis essenciais: (i) amplo; (ii) restrito; (iii) específico.

O projeto de regulamentação de uma política de governança de dados, específica para o Poder Público, a ser fiscalizada por um Comitê também definido pelo decreto (artigos 21 e seguintes) se alinha à premência de que sejam iniciadas as atividades da Agência Nacional de Proteção de Dados – ANPD, o órgão criado pela LGPD (artigos 55-A e seguintes) e estruturado pelo Decreto nº 10.474, de 27 de agosto de 2020, para atuar na fiscalização e gestão do atendimento às disposições específicas contidas na lei, que, embora formalmente criada, ainda não está em operação.

Exemplo Estadual

Atuando em sentido similar ao do governo federal, alguns Estados passaram a editar regulamentos próprios e Pernambuco foi um dos mais assertivos, ao editar o Decreto nº 49.265, de 6 de agosto de 2020. O decreto estadual estabelece o Plano Quadrienal Estratégico de Proteção dos Dados Pessoais (PPDP), que será o instrumento utilizado pelo governo do estado para traçar as prioridades relativas à governança de dados e implementar as medidas de proteção no Estado. Ademais, o decreto também traz disposições referentes à

“Governança da Política Estadual”, ao exercício dos titulares dos dados e ao compartilhamento, entre entes públicos, e avança quanto às diretrizes há muito estabelecidas pela Lei Estadual nº 12.985, de 2 de janeiro de 2006 (Política de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado de Pernambuco).

Exemplo Municipal

Foi publicado o Decreto nº 59.767, de 15 de setembro de 2020, do Município de São Paulo, que regulamenta a aplicação da LGPD em seu âmbito, reitera conceitos essenciais e adota providências interessantes. Um dos pontos do decreto municipal da capital paulista é a delimitação de atribuições ao encarregado público de dados (o DPO municipal), assim como, no exemplo anterior, do Estado de Pernambuco. Em linhas específicas, o artigo 5º do decreto do Município de São Paulo elegeu o Controlador Geral do Município para tal função e lhe atribuiu largo rol de deveres, prevendo, ainda, que “[...] terá os recursos operacionais e financeiros necessários ao desempenho dessas funções e à manutenção dos seus conhecimentos, bem como acesso motivado a todas as operações de tratamento” (art. 6º, §1º).

Governança de dados e estratégias de dados são temas chave, mas é uma agenda inovadora, *cutting edge*, na transformação digital: os países mais avançados estão atualizando ou criando suas primeiras estratégias somente agora.

- A América Latina não tem muitos avanços no tema: Além do Brasil e Uruguai, os outros países da região têm planos de avançar, mas não tem ainda normativa sobre governança ou estratégias de dados.
- Agenda de talento humano em dados é fundamental: Um dos maiores déficits no setor público está em profissionais expertos em dados.
- O uso de dados é o resultado final: A região tem que avançar mais em parcerias com a sociedade civil, setor privado (PMEs), universidades, e governos estaduais e municipais para isso.

2.2 Responsabilidades

Prescreve o art. 31 que a ANPD poderá enviar informe com medidas cabíveis para fazer a cessação de uma violação à proteção de dados. A ANPD poderá, também, solicitar, nos termos do art. 32, que os agentes do Poder Público apresentem relatórios de impacto à proteção de dados pessoais e, diante disso, sugerir a adoção de padrões e boas práticas para o saneamento de inconformidades.

Muito embora o controlador tenha a principal responsabilidade e o operador deva atuar em nome dele, o art. 37 da LGPD determina que ambos partilham obrigações

e, conseqüentemente, a responsabilidade de manter o registro das operações de tratamento. Além disso, nos termos do art. 42 da LGPD, ambos possuem a obrigação de reparação se causarem dano patrimonial, moral, individual ou coletivo a outrem, no âmbito de suas respectivas esferas de atuação.

No entanto, cabe ressaltar que, via de regra, as obrigações e responsabilidades do controlador e do operador são distintas, pois são determinadas de acordo com o papel exercido por cada um no âmbito do tratamento dos dados pessoais. Assim, a responsabilidade solidária estabelecida pelo inciso I, § 1º do art. 42 da LGPD, prevista para os casos de danos causados em razão do tratamento irregular realizado por operador (por descumprir as obrigações da legislação ou por não observar as instruções do controlador), pode ser considerada como uma excepcionalidade, já que em regra a responsabilidade é do controlador. A princípio, essa é a única hipótese em que o operador é equiparado ao controlador.

A LGPD prevê em um rol taxativo das penalidades administrativas que podem ser aplicadas pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), quais sejam:

Alcance do rol taxativo de penalidades administrativas constantes na LGPD		
Penalidades Administrativas	Aplicável ao Setor Público	Aplicável ao Setor Privado
Advertência (devendo a ANPD indicar um prazo para a adoção de medidas corretivas).	✓	✓
Multa simples de até 2% do faturamento da pessoa jurídica de direito privado, grupo ou conglomerado no Brasil no seu último exercício, excluídos os tributos, limitada, no total, a R\$50 milhões de reais por infração.	-	✓
Multa diária (astreintes) , ou seja, multa a ser cobrada por dia até que a pessoa jurídica de direito privado cumpra as determinações indicadas pela ANPD, observado o limite acima estabelecido em lei.	-	✓
Publicização , isto é, a divulgação das empresas e dos órgãos públicos que descumpriram as obrigações previstas na LGPD, o que pode representar um prejuízo financeiro além do limite acima indicado, podendo a publicização causar, até mesmo, a falência do negócio por desconfiância dos usuários dos serviços.	✓	✓
Bloqueio dos dados pessoais tratados em desconformidade com a LGPD, até que seja regularizada a infração.	✓	✓
Eliminação dos dados pessoais tratados em desconformidade com a LGPD.	✓	✓

continua...

Alcance do rol taxativo de penalidades administrativas constantes na LGPD		
Penalidades Administrativas	Aplicável ao Setor Público	Aplicável ao Setor Privado
Suspensão parcial do funcionamento do banco de dados pelo prazo máximo de 6 meses, podendo ser prorrogado por igual período até a regularização da atividade de tratamento de dados.	-	✓
Suspensão do exercício da atividade de tratamento de dados pessoais pelo prazo máximo de 6 meses, também podendo ser prorrogável por igual período.	-	✓
Proibição parcial ou total do exercício das atividades relacionadas a tratamento de dados.	-	✓

 **VÍDEO**

Vídeo 2 - [Teorias de responsabilidade civil na LGPD](#)



[Transcrição do áudio na página 736](#)

Referências Bibliográficas

CRAVO, Daniela Copetti; CUNDA, Daniela Zago; RAMOS, Rafael. **Lei Geral de Proteção de Dados e o Setor Público**. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2021. Disponível em: https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/ebook_lgpd_e_poder_publico_23052021.pdf. Acesso em: 27/03/2021.

GOV.UK. **Policy paper National Data Strategy**. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-national-data-strategy/national-data-strategy#contents>. Acesso em: 27/03/2021.

Módulo

3 Governança de dados aplicada

Unidade 1. A gestão de dados aplicada



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Aplicar as etapas para o *compliance* à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

1.1 Encarregado em ação

De acordo com artigo 5º da LGPD, considera-se encarregado, a pessoa indicada pelo controlador para atuar como canal de comunicação entre o controlador, os titulares dos dados e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados.

Pode-se acrescentar ao rol de atribuições do encarregado, por determinação do controlador (inciso IV antes referido), o que é sugerido no Guia de Elaboração de Programa de Governança em Privacidade do Governo Federal:

1. **Apoiar** a definição de diretrizes de construção do inventário de dados pessoais relativos ao registro das operações de tratamento de dados pessoais determinados pelo artigo 37 da LGPD;
2. **Conduzir** ou aconselhar a elaboração do relatório de impacto à proteção de dados pessoais, de acordo com casos previstos pela LGPD em que tal documento é necessário;
3. **Conduzir** ou aconselhar a implementação de regras de boas práticas e de governança especificadas pelo artigo 50 da LGPD.

O encarregado pode ser responsável por cumprir o princípio da responsabilização e prestação de contas, previsto no art. 6º, inciso X, da LGPD, gerando evidências de conformidade, como relatórios de impacto à proteção de dados, geração de indicadores, registro das atividades de tratamento, atas de reunião do Comitê de Privacidade, dentre outras.

Com vistas a otimizar o processo de indicação de escolha do encarregado, no Poder Público, a Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia publicou, no dia 22 de outubro de 2020, a Instrução Normativa DEGDI nº 100, de 19 de outubro de 2020, definindo, entre outras questões, o perfil do encarregado que deve ser indicado pelos órgãos do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP. Compõem o SISP os órgãos da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal.

Segundo estabelecem os incisos do §1º do artigo 1º da referida Instrução, o encarregado deve possuir como requisitos mínimos: a) experiência na análise e elaboração de respostas de pedido(s) de acesso à informação pelo Serviço de Informação ao Cidadão e/ou Ouvidoria; b) conhecimentos multidisciplinares essenciais à sua atribuição, incluindo as áreas de gestão, segurança da informação, gestão de riscos, tecnologia da informação, proteção da privacidade e governança de dados; e c) conclusão dos cursos de Proteção de Dados no Setor Público e Governança de Dados ou equivalente, quando disponíveis na Escola Virtual de Governo.

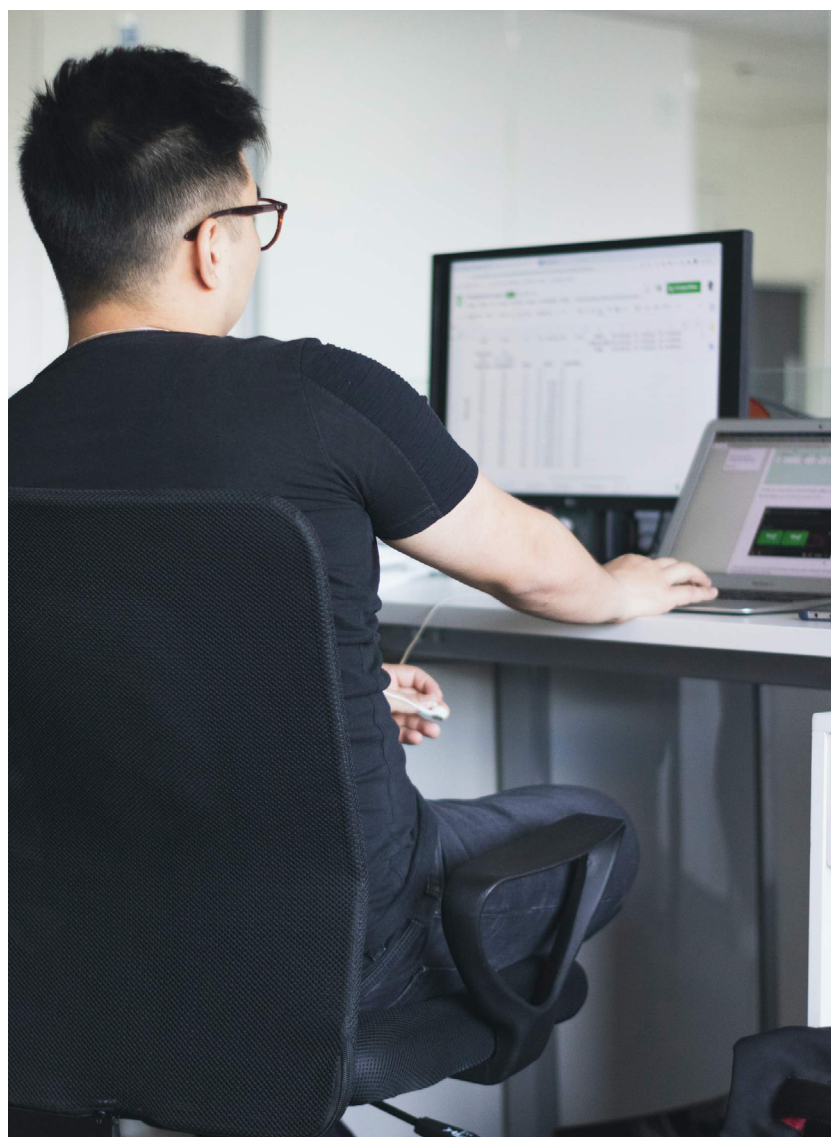
Na esfera municipal, ressaltam-se as iniciativas elaboradas pelas prefeituras municipais de São Paulo e Porto Alegre, quanto à necessidade de conformidade com a legislação de proteção de dados. O município de São Paulo elaborou o Decreto nº 59.767, de 15 de setembro de 2020, regulamentando a LGPD no âmbito da administração direta e indireta municipal. Preconiza o art. 5 do referido decreto que o controlador-geral do município assumirá a posição de encarregado pelo tratamento de dados pessoais. Já, em Porto Alegre, instaurou-se um Comitê Gestor de Proteção de Dados, por meio do Decreto nº 20.777, de 28 de outubro de 2020, visando a definir e formular estratégias, diretrizes e procedimentos para adequação com a LGPD.



IMPORTANTE

O encarregado pode ser um colaborador da instituição ou um terceiro contratado, inclusive, uma empresa. No entanto, é importante evitar o conflito de interesses das atribuições do encarregado com outras funções que ele eventualmente exerça na instituição. Assim, o princípio da segregação de funções deve ser observado para evitar conflitos de interesses na designação do encarregado de dados, de forma que ele não acumule posições na instituição que o leve a determinar os propósitos e meios relacionados ao tratamento de dados pessoais.

Figura 10. Gestão de dados aplicada.



Fonte: Articulate Rise.

1.2 Data mapping

O mapeamento de dados, ou ainda, o *data mapping*, *data flow* ou inventário de dados é o primeiro passo para a adequação à LGPD.

Refere-se a apuração multisetorial de quais dados são coletados, o local onde estão armazenados e respectivo formato, políticas de acesso, justificativa para a respectiva coleta, usos dos dados, tempo de armazenamento, identificação quanto à transferência ou compartilhamento dos dados.

Um mapeamento de dados deve ser elaborado em conjunto pelos múltiplos setores da entidade. Alguns pontos essenciais devem estar contidos no mapeamento de dados:

Tipo de Dados	Classificar as categorias de dados trafegadas nesse fluxo (ex: se dados pessoais, dados pessoais sensíveis, anonimizados etc.).
Volume de Dados	O volume de dados trafegados nesse fluxo e a frequência desse tráfego (ex: online ou física, com frequência diária, semanal, mensal etc.).
Etapas do fluxo de dados	Descrição das etapas de tratamento do fluxo (ex.: coleta, armazenagem, processamento, transferências, descarte).
Tecnologias	Apontar no mapeamento de dados as principais tecnologias utilizadas nesse fluxo de dados (ex: sistemas, aplicações, bancos de dados que suportam o fluxo etc.).
Locais de Armazenamento	Indicar os locais onde o dado é coletado, armazenado, tratado ou processado. Nesse momento, deve-se indicar se é internamente ou externamente (ex: uso de nuvem para armazenamento de dados).
Origem dos Dados	Indicar as principais origens dos dados (entradas) e canais de captura de dados (ex: site, aplicativos, estabelecimentos físicos etc.).
Compartilhamento de dados com terceiros	Indicar as principais entidades com as quais os dados são compartilhados (ex: escritório de contabilidade terceirizado, emissor de NF-e etc.).
Localidades do tratamento	Indicar os países, estados e localidade onde sua empresa possui atividade.
Transferência Internacional de dados	<ul style="list-style-type: none"> • Plataformas de cloud (ex: amazon aws, microsoft azure, google cloud); • Data centers terceirizados; • Software terceirizados; • Transferência de dados pessoais para outros países.
Base legal	Indicar a base legal para realização do tratamento de dados referente ao fluxo descrito.
Dados de menores de idade	Identificar se no fluxo analisado há a coleta de dados pessoais de menores de idade (18 anos incompletos). Verificar se todos os registros possuem data de nascimento informada e válida.
Retenção e extinção de dados	Identificar a política de retenção e extinção (descarte) dos dados. Caso não existente, avaliar as boas práticas do setor da empresa e por categoria de dados.
Segurança da Informação	Identificar os principais controles de segurança da informação estabelecidos para proteger os dados coletados, armazenados, processados, compartilhados e transferidos.
Direito dos Titulares	Avaliar se o fluxo permite que o titular do dado pessoal tratado exerça seus direitos previstos nas normas de proteção de dados.

1.3 Documentos necessários

Checklist mínimo de elementos essenciais para um projeto de adequação com a LGPD:

- Montar Estrutura de Governança (ex: apontar DPO, definir time de adequação ou comitê de governança de privacidade e proteção de dados);
- Política de atendimento de direitos dos titulares;
- Política de privacidade e avisos de privacidade;
- Política de gerenciamento de fornecedores (política de due dilligence);
- Política de segurança de informação e plano de resposta à incidentes;
- Política de recursos humanos e contratos de trabalho;
- Modelos de cláusulas contratuais de proteção de dados (operador-controlador e controlador-operador);
- Registro de atividades de processamento de dados.



Vídeo 3 – [Desafios do setor público para a adequação](#)



[Transcrição do áudio na página 737](#)

Referências Bibliográficas

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. **Guias Operacionais para adequação à LGPD**. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/seguranca-e-protecao-de-dados/guias-operacionais-para-adequacao-a-lei-geral-de-protecao-de-dados-pessoais-lgpd>. Acesso em 27/03/2021.

Unidade 2: A realidade do processo



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

- Analisar *cases* relacionados à LGPD.

2.1 Uma estrutura permanente

A **LGPD** é uma lei exponencial, pois, apesar de tratar especificamente sobre proteção de dados, é uma lei, em termos de conteúdo, abrangente e principiológica. Deste modo – e como visto até aqui –, complementações à lei são necessárias, desde regulamentos específicos editados pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados, até elaboração de regras internas para a consolidação de uma boa governança de dados.

Assim, uma estrutura permanente conforme à LGPD deverá abranger constantes esforços de revisão e constante trabalho de adequação e readequação à lei. Justamente por isso a LGPD tem capítulo dedicado à governança de dados.

A governança de dados pode ser entendida como uma maneira de definir, aplicar e monitorar regras para o correto funcionamento dos dados e processos dentro e entre organizações, garantindo integridade, consistência, segurança e qualidade de dados e de processos. Algumas das possíveis estratégias seriam entender como os recursos municipais são divididos ou então adotar um padrão a partir de objetivos e serviços.

O primeiro passo é conhecer os dados disponíveis, então classificá-los e avaliá-los para identificar quais os tratamentos necessários para cada conjunto.

Assim, vejamos checklists para uma boa adequação:

GOVERNANÇA

- Mapeamento dos Dados Pessoais (*data mapping*).
- Identificação de finalidades de atividades de processamento de dados.
- Identificação de bases legais para as atividades de processamento.
- Inventário dos Dados Pessoais (registros das atividades de tratamento).
- Elaboração de relatório de análise das não conformidades (*gap analysis*).
- Plano de ação para a fase de implementação das medidas.
- Estrutura do time responsável pela Gestão do Programa de Governança em Privacidade e Proteção de Dados.

- Estruturação de processos internos para revisão de processos, produtos e serviços.
- Desenvolver modelos de Relatório de Impacto à Proteção de Dados.

CONTRATOS

- Desenvolver cláusulas padrão de proteção de dados área da empresa.
- Desenvolver Anexo de Proteção de Dados para regular relações: Controlador - Operador / Controlador - Controlador / Operador - Operados.
- Adaptar cláusulas padrão para diferentes tipos de contratos e áreas da organização.
- Revisar contratos firmados com fornecedores e prestadores de serviços da área.
- Desenvolver contrato para a transferência de dados intragrupo.
- Desenvolver instrumentos jurídicos para validar a transferência internacional de dados.
- Desenvolver documentos internos como termos de confidencialidade, contratos de trabalho que deem enfoque ao tema.

MELHORES PRÁTICAS

- Desenvolver Política de Relacionamento com a Autoridade Nacional de Proteção de Dados e outros entes reguladores.
- Desenvolver Política de Relacionamento Público e com mídia e outros atores interessados sobre ações envolvendo dados pessoais tomadas pela organização.
- Construir relacionamento com a Autoridade Nacional de Proteção de Dados e outras autoridades reguladoras.
- Construir relacionamento com outros stakeholders, públicos e privados, como sociedade civil, associações, universidades, think tank.
- Revisar e adaptar as práticas de desenvolvimento de negócios, em relação às negociações comerciais que envolvam o tratamento de dados pessoais.
- Desenvolver mecanismos internos para dar transparência aos colaboradores sobre a forma de tratamento dos seus dados pessoais.
- Desenvolver avisos de privacidade para promover a transparência sobre o uso de dados pessoais.

EDUCAÇÃO

- Desenvolver Política de Treinamentos e Comunicação sobre Privacidade e Proteção de Dados.
- Conduzir treinamentos de privacidade e proteção de dados, adaptados às diferentes áreas da entidade.
- Desenvolver estratégias de interação e comunicação com os fornecedores e prestadores de serviço para conscientizá-los sobre as práticas do órgão.
- Desenvolver portal com perguntas frequentes sobre Privacidade e Proteção de Dados (FAQ).
- Organização de *workshops* e treinamentos para equipes estratégicas.
- Criar de grupos de discussão internos de privacidade e proteção de dados.

2.2 Cases e Recomendações

Decretos Municipais de adequação à LGPD

- Município do Rio de Janeiro: Decreto N° 49558 DE 06/10/2021 de adequação à LGPD
- Município de São Paulo: Decreto Municipal nº 59.767, de 16 de setembro de 2020 de adequação à LGPD

Webinários LGPD

- Introdução à Proteção de Dados e Administração Pública
- LAI e LGPD: encontros e desencontros
- LGPD e Direito Sancionatório
- Proteção de Dados e Administração Pública
- Lei Geral de Proteção de Dados: desafios para os municípios

Glossário

Anonimização:

Utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis no momento do tratamento, por meio dos quais um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo.

Autodeterminação informativa:

O direito que cada indivíduo tem de controlar e proteger seus dados pessoais.

Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD):

Órgão da administração pública responsável por zelar, implementar e fiscalizar o cumprimento desta Lei em todo o território nacional.

Interoperabilidade:

Característica que se refere à capacidade de diversos sistemas e organizações trabalharem em conjunto (interoperar) de modo a garantir que pessoas, organizações e sistemas computacionais interajam para trocar informações de maneira eficaz e eficiente.

Pseudonimização:

Tratamento por meio do qual um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo, senão pelo uso de informação adicional mantida separadamente pelo controlador em ambiente controlado e seguro.

Relatório de impacto à proteção de dados pessoais:

Documentação do controlador que contém a descrição dos processos de tratamento de dados pessoais que podem gerar riscos às liberdades civis e aos direitos fundamentais, bem como medidas, salvaguardas e mecanismos de mitigação de risco.

Referências Bibliográficas

STJ - BIBLIOGRAFIAS SELECIONADAS - LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS (LGPD): https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/162324/bibliografia_lgpd.pdf. Acesso em 27/03/2021.

CRAVO, Daniela Copetti; CUNDA, Daniela Zago; RAMOS, Rafael. **Lei Geral de Proteção de Dados e o Setor Público**, 2021. Disponível em: https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/ebook_lgpd_e_poder_publico_23052021.pdf.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. **Guias Operacionais para adequação à LGPD**. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/seguranca-e-protecao-de-dados/guias-operacionais-para-adequacao-a-lei-geral-de-protecao-de-dados-pessoais-lgpd>. Acesso em 27/03/2021.



INOVAÇÃO

5.1 Cidades Inteligentes

Módulo

1 Cenário urbano para o surgimento das Cidades Inteligentes

Unidade 1. Conceitos introdutórios para trabalhar com Cidades Inteligentes



OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

Identificar os conceitos fundamentais relacionados às Cidades Inteligentes.



VÍDEO

Vídeo 1 – [Conceitos Introdutórios para Cidades Inteligentes](#)



[Transcrição do áudio na página 740](#)

O contexto das Cidades Inteligentes está relacionado **às mudanças nas experiências urbanas** que os cidadãos podem vivenciar, devido a intensa utilização de aparatos tecnológicos na infraestrutura das cidades. O tema de Cidades Inteligentes não é apenas resultado da intensa urbanização ao redor do mundo, é também produto da ampla utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) na infraestrutura urbana, como também de uma nova reestruturação na gestão das cidades, mais focada em um planejamento empresarial.

De acordo com Harvey (1996), nas décadas de 1970 e 1980 ocorreu uma reorientação da administração urbana, principalmente nos países capitalistas mais desenvolvidos. Por essa razão, as cidades passaram a realizar o seu planejamento por meio de ferramentas utilizadas na iniciativa privada, como rankings, comparativos entre as cidades (*benchmarking*) e painéis de controle (Kitchin et al., 2014).

Dessa maneira, a ampla infraestrutura de *hardware*, *software*, telefonia móvel, Internet das Coisas, aplicação de grandes volumes de dados por meio do *Big Data* e armazenamento em nuvem, tornaram as tecnologias infiltradas a principal constituição do espaço.

Nesse sentido, algumas definições relacionadas a implementação da infraestrutura de tecnologia no espaço urbano, como também indicadores para uma melhor qualidade de vida começaram a ser utilizados para delinear os novos modos de executar a gestão urbana. A tabela 1 apresenta alguns desses conceitos: Cidade Digital, Cidade Sustentável e Cidade Inteligente.

Tabela 1. Diferença entre os conceitos para o planejamento das cidades.

Cidade Digital	Cidades que apoiam o seu planejamento nas infraestruturas criadas pela implementação das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e pelo intenso uso da internet no espaço urbano (Weiss et al., 2015).
Cidade Sustentável	Cidades que se utilizam de indicadores de sustentabilidade para medir o seu desenvolvimento. Não necessariamente utilizam ferramentas digitais em seus projetos e ações de planejamento (Ahvenniemi et al., 2017).
Cidade Inteligente	Cidades que por meio de projetos tecnológicos interligados a políticas públicas conseguem enfrentar os seus desafios e amparar os seus habitantes (Hiroki, 2016).

Fonte: Hiroki, 2021.

1.1 City Marketing

Em razão das cidades intensificarem sua gestão a partir de um **gerenciamento para um empresariamento da administração urbana**, a partir da década de 1970 (Harvey, 1996) algumas cidades ao redor do mundo passaram a direcionar suas ações para o *City Marketing*. No Brasil, temos o exemplo de Curitiba que a partir da adoção desse modelo de gestão, ampliou sua visibilidade em relação às outras capitais, o que preparou a cidade a possuir procedimentos que a validassem como Cidade Inteligente no começo do século XXI.

A implementação do *City Marketing* traz resultados positivos, bem como, negativos. O benefício para a gestão urbana é o impulsionamento das parcerias no **modelo Público-Privada (PPP)**, ou seja, na aproximação do poder público à iniciativa privada que propicia atração de investimentos, pesquisa e desenvolvimento de projetos resultando na geração de empregos. Por outro lado, o efeito negativo é a cidade se intensificar como mercadoria, um espaço para a aplicação dos interesses das empresas devido ao crescimento do empresariamento urbano (Duarte & Czajkowski, 2006).

Nessa perspectiva, observa-se que a cidade de Curitiba, a datar da gestão Lerner nos anos 1990, inovou em novos espaços no setor de Cultura e Lazer para a população, e particularmente, no sistema de Mobilidade (BRT) que se tornou uma referência mundial da nova gestão adotada pela capital paranaense. Conseqüentemente, Curitiba preparou a população para o imaginário de modernidade que se anunciava para os anos 2000 e orientou seu planejamento urbano para:

- a prática da utilização de novas tecnologias;
- a qualidade de vida como atrativo para investimentos;
- e ações que a levassem a ser competitiva a nível internacional.

O legado de Curitiba trouxe mais interesses internacionais na gestão urbana no Brasil e foi pioneira de maneira a influenciar outras cidades a se organizarem com uma atenção voltada à **sustentabilidade, eficiência e inovação**. O que também colocou em prática o conceito de city marketing no Brasil para cidades mais competitivas em relação a seus desempenhos de gestão e **preparou o contexto nacional para aplicação de Cidades Inteligentes**.

1.2 Infraestrutura de Tecnologia no espaço urbano

O contexto da transformação digital que as cidades enfrentam em sua gestão é o fenômeno histórico de mudança cultural provocado pelo uso disseminado de TICs nas práticas sociais, ambientais, políticas e econômicas. Por essa razão, a transformação digital provoca uma grande mudança cultural, inédita e rápida (Carta Brasileira para Cidades Inteligentes, 2020).

E o que são e onde estão as TICs? As TICs são muitas vezes suportadas por redes subterrâneas ou invisíveis de fibra óptica, sinais de rádio, microondas e satélites. Atualmente, há uma grande interação entre os elementos tradicionais do espaço (tijolos e argamassa) e os elementos de tecnologia e informação (redes, bits e bytes) (Firmino, 2011).

Devido a essa intensa utilização da infraestrutura digital no espaço urbano e por consequência, por parte da sociedade, o governo brasileiro coordena uma agenda pública com atores que contribuem para o pleno direito a Gestão Democrática e Conectividade Digital, como mostra a tabela 2.

Tabela 2. Ações do governo que garantem a Gestão Democrática e a Conectividade Digital.

<p>Marco Civil da Internet: direito do acesso a internet</p>	<p>O direito às cidades sustentáveis está condicionado ao direito de acesso à internet garantido pelo Marco Civil da Internet no Brasil. A Lei nº 12.965/14, denominada Marco Civil da Internet, tem como objetivo estabelecer princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil, bem como regular como se daria nesse contexto a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.</p>
<p>Portal da Transparência - Controladoria Geral da União</p>	<p>O Portal da Transparência lançado pela Controladoria Geral da União (CGU) possibilita que o cidadão tenha acesso aos dados sobre a execução orçamentária e financeira da gestão pública do Brasil.</p>
<p>Portal Brasileiro de Dados Abertos - Governo Federal</p>	<p>O Portal Brasileiro de Dados Abertos disponibilizado pelo governo federal permite que a população possa encontrar e utilizar um conjunto de dados sobre as informações públicas. Dessa maneira, objetiva-se a interlocução entre atores da sociedade e o governo, para que sejam realizadas ações assertivas em relação à realidade dos cidadãos.</p>
<p>Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)</p>	<p>O objetivo da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) é assegurar, por meio de regras claras sobre o tratamento de dados pessoais, o direito à privacidade e à proteção de dados pessoais dos usuários, por meio de práticas transparentes e seguras, garantindo direitos fundamentais. De maneira a promover a concorrência e a livre atividade econômica, inclusive com portabilidade de dados (SEBRAE, 2021).</p>

Fonte: Hiroki, 2021.



SAIBA MAIS

Exemplo de projeto urbano que aplica os dados coletados pelas plataformas de tecnologia para ampliar as soluções na gestão de seus municípios:

[Departamento de emergência de Houston, Texas](#)

1.3 Indicadores Urbanos

No cenário mundial, além da aplicação do *City Marketing* e da Infraestrutura de Tecnologia, os indicadores urbanos também auxiliam as cidades a implementarem as ações para as Cidades Inteligentes. São eles: 1) *Benchmarking*; 2) *Rankings*; e 3) Painéis de Controle.

Figura 1. Análise de mercado e comparação.



Fonte: Pexels.

1.3.1 Benchmarking

A partir do modelo empresarial, o *Benchmarking* foi adotado pelas cidades para comparar, classificar e direcionar suas performances no planejamento urbano. Há três maneiras de aplicação:

1. **Benchmarking de performance:** compara como satisfatoriamente um local está em relação a um conjunto de indicadores pré-escritos;
2. **Benchmarking de processo:** compara as práticas, estruturas e sistemas de lugares;
3. **Benchmarking sobre iniciativas e políticas públicas:** compara projetos que influenciam a performance e os processos em relação a resultados e expectativas, a exemplo de ações realizadas por instituições públicas.

1.3.2 Rankings

Os *rankings* são utilizados para monitorar e avaliar vários aspectos das cidades como competitividade, acesso à tecnologia, sustentabilidade, qualidade de vida, bem-estar e serviços urbanos.

A intensificação na utilização dos rankings para avaliar as gestões das cidades passou a ocorrer a partir da agenda de sustentabilidade estruturada durante a Conferência

das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) no evento ECO-92, aliada ao novo formato da administração pública direcionado ao empresariamento (Kitchin et al., 2014).

1.3.3 Painéis de controle

Em razão dos produtos elaborados pelas empresas de tecnologia para a gestão urbana, os painéis de controle nos Centros de Operações se tornaram um exemplo do imaginário sobre Cidades Inteligentes.

Os painéis de controle permitem uma visualização das cidades em tempo real. Dessa maneira, a transformação que ocorre em uma **Cidade Inteligente é que toda a sua movimentação passa a ter o registro do fluxo, local, tempo e rastreamento**. Nesse sentido, como explica Picon (2015), a cidade passa a ser organizada em três momentos:

1. **situação:** momento presente;
2. **ocorrência:** momentos adversos;
3. **cenário:** como os Centros de Operações podem solucioná-los.

Exemplo: Centro de Operações de Belo Horizonte

Módulo

2 Panorama sobre as Cidades Inteligentes

Unidade 1: Particularidades das Cidades Inteligentes



OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

Reconhecer os estágios para a aplicação de uma Cidade Inteligente e quais critérios auxiliam na sua implementação em um planejamento urbano.

1.1 Fases de implementação das Cidades Inteligentes

Na aplicação das Cidades Inteligentes, há diferentes fases ou momentos de implementação. Quando o conceito é aplicado, geralmente se remete a cidades futuristas ou exclusivamente a capitais/cidades com uma infraestrutura de tecnologia robusta. Dessa maneira, é importante compreender que o movimento de Cidades Inteligentes pode ser avaliado em três fases diferentes no decorrer da história:

- **Primeira fase:** surge a partir do começo do século XXI, a primeira fase é direcionada a aplicação de grandes projetos de tecnologia;
- **Segunda fase:** com a crise econômica mundial de 2008, o começo de uma segunda fase é focada no protagonismo do cidadão;
- **Terceira fase:** atualmente, a terceira fase, é caracterizada pela utilização dos dados para a elaboração de projetos mais coerentes com as demandas da população.

Na sequência, analisaremos as diferenças entre a Primeira e Segunda Fase, de acordo com as características e os exemplos das cidades expoentes, respectivamente, Singapura e Dublin.



VÍDEO

Vídeo 2 – [Panorama sobre as Cidades Inteligentes](#)



[Transcrição do áudio na página 741](#)

1.1.1 Primeira fase de desenvolvimento das Cidades Inteligentes

Singapura segue um modelo mais de primeira fase como Cidade Inteligente. O conceito propõe grandes projetos urbanos, como universidade, museu, estádio, tráfego automatizado, atração turística, como Gardens by the Bay. Um modelo mais "de cima para baixo" (Picon, 2015) com grande interferência do governo e da iniciativa privada.

Essa cidade-estado do Sudeste Asiático é uma cidade com 5 milhões de habitantes compartilhando uma área territorial de 700 km². Em 1965, Singapura se tornou independente da Malásia e desenvolveu uma organização exemplar para ser não só independente politicamente de outra nação, mas também, não depender dos recursos naturais e econômicos. Dessa forma, este pensamento impulsionou o hábito da inovação e colocou como **base econômica uma diversidade de programas que incentivam o empreendedorismo.**

Por isso, Singapura é um exemplo de como as áreas de uma cidade devem agir em conjunto. Isto é, uma *Smart City* não se constrói no isolamento de suas áreas, mas através da comunicação entre elas. Na sequência, analisaremos os projetos em Singapura que ancoram as iniciativas para uma Cidade Inteligente.

Projetos que consolidam Singapura como Smart City

1) Economia Inteligente - Changi Airport

Eleito pela 6ª vez o melhor aeroporto do mundo pela Skytrax World Airports Awards, além de auxiliar o fluxo de pessoas e mercadorias entre Singapura e o mundo, esse aeroporto possui uma infraestrutura de qualidade para comércio, meio ambiente e transporte público que o conecta ao centro da cidade.

2) Moradia Inteligente - Estádio Nacional de Singapura

O estádio nacional de Singapura, Singapore's Sport Hub foi inaugurado em 2014 e foi um projeto elaborado para funcionar durante grandes eventos nacionais, como também, quando não há programação. O estádio possui um complexo de lojas e áreas para serem realizados treinos e, uma estação de metrô foi criada para atender o acesso à sua grande estrutura.

3) Governo Inteligente - Singapore Airlines

A companhia aérea de Singapura, por não possuir um mercado interno para operar, procura fornecer um serviço de excelência internacional. Dessa maneira, funciona como uma representante internacional da impecabilidade de serviços da cidade, bem como, gera empregos e desenvolvimento de pesquisa sobre o mercado da aviação.

4) Moradia Inteligente - Urban Redevelopment Authority (URA)

Singapura possui a autoridade de Planejamento Urbano que trabalha com a interação da população. Ela possui um museu que disponibiliza para os cidadãos uma maquete de toda a cidade e permite a visualização de áreas de reserva, assim como espaços que podem ser construídos de maneira a facilitar o crescimento da cidade e o entendimento do cidadão sobre o espaço onde vivem.

Figura 3. Singapura.



Fonte: Pixabay.

1.1.2 Segunda fase de desenvolvimento das Cidades Inteligentes

Dublin, a capital da Irlanda possui um projeto mais direcionado ao protagonismo do cidadão. Em 2020, ela foi classificada em 33º lugar no ranking IESE Cities in Motion.

Para a Irlanda possuir sua capital com destaque no ranking que avalia as Smart Cities ao redor do mundo, essas mudanças no planejamento urbano remontam do começo da década de 1990. A partir dessa época, a Irlanda começou a mudar seu sistema econômico baseado na agricultura para uma economia mais fundamentada em prestações de serviços, principalmente com projetos ligados ao mercado de tecnologia. **O governo adotou a política de impostos mais baixos do que outros países europeus para a instalação de empresas, o que tornou a Irlanda um país atrativo para a plataforma de desenvolvimento de projetos.**

Outra questão política e econômica que impactou a gestão urbana na Irlanda, particularmente em Dublin, foram as decisões resultantes do BREXIT a partir de 2017. Com a saída do Reino Unido da União Europeia, a Irlanda, por ser um país com o idioma inglês e pela sua moeda ser o Euro, passou a atrair a instalação de grandes empresas que não mais terão seus escritórios no Reino Unido.

A partir de 2016, a capital irlandesa intensificou o programa **Smart Dublin** para tornar a qualidade de vida um atrativo para mão de obra qualificada apoiada em um ambiente que apoia serviços de tecnologia. Abaixo, observamos quatro projetos que auxiliam a cidade a formar uma rede que apoia a participação da população no movimento de Cidades Inteligentes.

Projetos que consolidam a participação da população de Dublin para o programa Smart Dublin

1) *Dublin Dashboard*

Disponível em um website para a população, o Dublin Dashboard é um conjunto compreensível de gráficos interativos e mapas de dados sobre a cidade, incluindo dados em tempo real, a exemplo de serviços baseados em geolocalização.

2) *Dublin Digital Docklands*

Renovação das antigas docas do porto de Dublin que funcionam como um centro para sediar empresas de tecnologia e espaços de discussão sobre inovação, como o Dogpatch Labs.

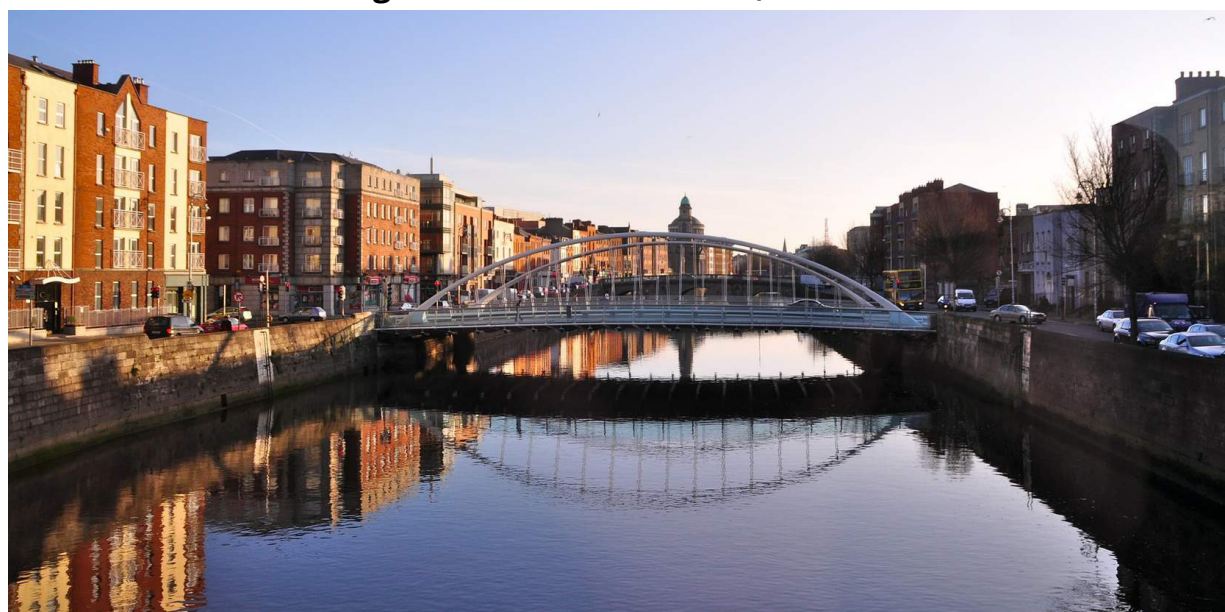
3) *Hack Access Dublin*

Comunidade que engaja designers, investidores, engenheiros, desenvolvedores, artistas a tornarem a cidade de Dublin mais inclusiva através da tecnologia.

4) *Pyladies Dublin*

Comunidade que incentiva a participação da mulher no desenvolvimento de negócios e aprendizado de programação. Também promove encontros para discussão sobre carreira na tecnologia e empreendedorismo. Iniciativa presente em outros países, como no Brasil.

Figura 4. Ponte em Dublin, Irlanda.



Fonte: Pixabay

1.2 Parâmetros de aplicação das Cidades Inteligentes

Não existe uma instituição mundial que regule a definição de uma Cidade Inteligente. Por essa razão, cada país e região pode mapear suas características para encaminhar o seu planejamento para uma utilização inteligente.

Entre as instituições que procuraram definir o conceito de Cidades Inteligentes para a sua agenda pública, destaca-se a União Europeia, em razão de possuir um planejamento a longo prazo e pioneiro na implementação de práticas que direcionam a sustentabilidade dos projetos.

Há outros parâmetros e rankings que procuram validar os estágios de desenvolvimento das aplicações de Cidades Inteligentes, no entanto, **devido a sua complexidade em muitos critérios a serem validados, acabam por esconder e não avaliar de maneira correta as iniciativas realizadas**. A exemplo dos rankings: o internacional, IESE *Cities in Motion* e do ranking brasileiro *Connected Smart Cities* que veremos no módulo 3.

Por esses motivos, a utilização dos parâmetros definidos pela União Europeia é **mais dinâmica e abrange de maneira integrada as áreas que possibilitam o planejamento com o objetivo de uma Cidade Inteligente**. Dessa maneira, os parâmetros são: *Smart People*, *Smart Governance*, *Smart Environment*, *Smart Living*, *Smart Mobility* e *Smart Economy*. Respectivamente, em português: Cidadão Inteligente, Governo Inteligente, Meio Ambiente Inteligente, Moradia Inteligente, Mobilidade Inteligente e Economia Inteligente, como mostra a tabela 3.

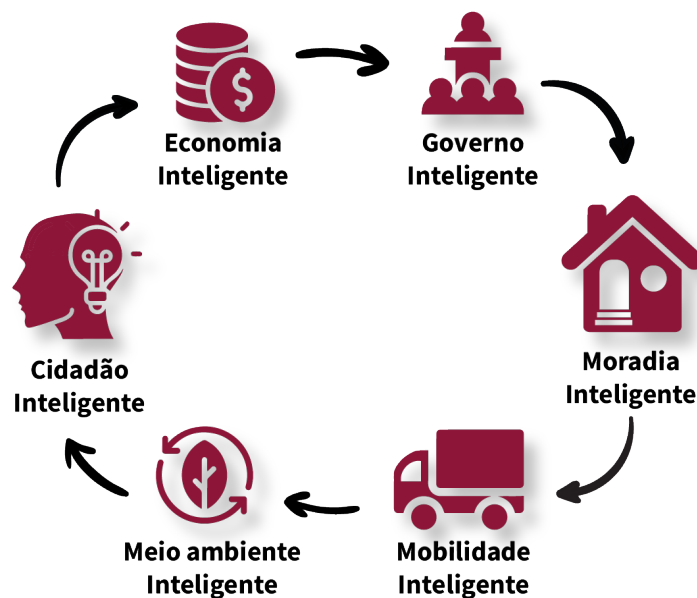
Tabela 3. Seis parâmetros da União Europeia utilizados para definir uma Cidade Inteligente.

Cidadão Inteligente	Mobilidade Inteligente	Economia Inteligente
Sociedade inclusiva com acesso a educação de qualidade, que incentiva Centros de Inovação. Os cidadãos possuem sistema de saúde acessível e de qualidade, o que aumenta a expectativa de vida.	Garante a acessibilidade e a infraestrutura para circular pelo espaço urbano e sustentabilidade no sistema de transporte.	A Economia Inteligente é entendida pela inovação, caráter empreendedor e produtivo de sua mão de obra, como também a pluralidade de suas características permite uma integração internacional.
Governo Inteligente	Meio Ambiente Inteligente	Moradia Inteligente
É definido como uma administração transparente, idônea, que disponibiliza serviços públicos e sociais à população por meio do exercício da política. E entende a integração entre as Parcerias Público-Privadas.	Preocupa-se com a qualidade do ar, a preservação ecológica e a sustentabilidade na administração dos recursos.	Cuida não só das características habitacionais, mas também das interações dos cidadãos com o espaço urbano. Como o acesso aos equipamentos de educação, trabalho, lazer e saúde, que proporcionam a Coesão Social.

Fonte: Adaptado de Giffinger et al. (2007).

Ressalta-se que nenhuma área é mais importante que outra, elas devem funcionar de maneira 360° e horizontal, como mostra a figura 5. Mesmo sendo um projeto pioneiro, a União Europeia, desde o começo, já indicava a importância dos cidadãos como protagonistas das Cidades Inteligentes.

Figura 5. Diagrama de funcionamento dos parâmetros para uma Cidade Inteligente, de acordo com a União Europeia.



Fonte: Adaptado de Giffinger et al., 2007.

Afinal, como podemos definir o que é uma Cidade Inteligente?

“Uma *Smart City* madura pode ser definida pelo movimento *Top-Down* (de cima para baixo) de plataformas de tecnologia e um movimento *Bottom-Up* (de baixo para cima) de indivíduos empoderados digitalmente” (Picon, 2015).

Módulo

3 Indicadores e projetos que estabelecem uma Cidade Inteligente

Unidade 1. O cenário mundial de iniciativas relacionadas às Cidades Inteligentes



OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

Identificar o contexto de construção e utilização dos *Rankings* que avaliam as cidades como Inteligentes, bem como, iniciativas internacionais que inspirem aplicações em seus municípios de acordo com a realidade brasileira.

1.1 Diferenças entre a aplicação do *Ranking* Internacional e do *Ranking* Nacional de Cidades Inteligentes



VÍDEO

Vídeo 3 – [Indicadores e cenário mundial das Cidades Inteligentes](#)



[Transcrição do áudio na página 744](#)

Há diferentes *rankings* que avaliam o desenvolvimento das cidades como Cidades Inteligentes. No cenário internacional, destaca-se o *ranking* IESE *Cities in Motion* e no Brasil, o *ranking* *Connected Smart Cities*.

O *ranking* IESE *Cities in Motion* é realizado pela Universidade de Navarra, Espanha e compreende 174 cidades, situadas em mais de 70 países que são avaliadas por meio de 83 indicadores. Em 2020, as três primeiras colocadas foram: 1º Londres - Inglaterra; 2º Nova Iorque - Estados Unidos e 3º Paris - França.

Por possuir tantos indicadores, cidades que muitas vezes possuem soluções inteligentes, não são contempladas nesse *ranking* por não possuírem todas as qualificações exigidas. Nesse sentido, é necessária uma perspectiva crítica ao se utilizar o *ranking* IESE *Cities in Motion* como um avaliador da realidade das Cidades Inteligentes.

A exemplo, no eixo Indicadores Internacionais, há o índice de restaurantes McDonald's, pois, segundo a instituição espanhola, a quantidade de unidades da rede indica o poder de internacionalização da cidade. Em realidade, a presença dos imóveis com a marca McDonald's impacta na flutuação dos valores do mercado imobiliário na região. Por essa razão, observa-se que esse índice pode não validar pequenos e médios municípios que realizam iniciativas importantes para Cidades Inteligentes, todavia não possuem um restaurante da rede McDonald's.

Em 2020, o *ranking* IESE *Cities in Motion* contempla 6 cidades brasileiras, como apresenta a tabela 4. Analisa-se que todas são capitais e que possuem um longo histórico com o trabalho de *City Marketing* para promover suas iniciativas além do território nacional.

Tabela 4. Avaliação das cidades brasileiras no ranking IESE *Cities in Motion* 2020.

123º lugar - São Paulo - SP
132º lugar - Rio de Janeiro - RJ
135º lugar - Brasília - DF
138º lugar - Curitiba - PR
156º lugar - Belo Horizonte - MG
157º lugar - Salvador - BA

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Por sua vez, no Brasil, o *ranking Connected Smart Cities* é elaborado pela consultoria *Urban Systems* desde 2014, por meio do Índice Firjan, e avalia apenas 700 municípios, sendo que o país é composto de 5.570 municípios (IBGE, 2021). Para a publicação final, 100 cidades são escolhidas para comporem o ranking geral, e de acordo com cada eixo é apresentado até a 50ª posição.

Como apresenta a tabela 5, na edição de 2021, destaca-se a presença de duas cidades que não são capitais entre as dez primeiras colocadas: 6º lugar - São Caetano do Sul - SP e 9º lugar - Niterói - RJ. Como características, **a cidade paulista possui alto investimento na educação e segurança, enquanto a fluminense se destaca em governança.**

Tabela 5. Classificação das dez primeiras colocadas no ranking *Connected Smart Cities* 2021.

1º São Paulo - SP
2º Florianópolis - SC
3º Curitiba - PR
4º Brasília - DF
5º Vitória - ES
6º São Caetano do Sul - SP
7º Rio de Janeiro - RJ
8º Campinas - SP
9º Niterói - RJ
10º Salvador - BA

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

1.2 Exemplos de projetos internacionais de Cidades Inteligentes

1.2.1 *Good Vibrations - MIT Senseable City Lab*

Como é possível realizar a manutenção de pontes com dados dos smartphones?

O laboratório do MIT *Senseable City Lab* fica localizado em frente a uma antiga ponte que liga a cidade de Cambridge, sede do MIT, às áreas residenciais localizadas em Boston. Por isso, a convivência com a manutenção de pontes é uma realidade para os pesquisadores.

Nesse sentido, o projeto *Good Vibrations* descobriu que por meio do acelerômetro disponível nos smartphones - ferramenta que permite a orientação da tela mudar de vertical para a horizontal - é possível captar as vibrações do percurso e, em razão da grande amostragem de dados (*Big Data*), verifica-se a manutenção das pontes. O projeto foi aplicado na ponte Golden Gate em São Francisco, Califórnia a partir de 102 viagens na ponte, durante 5 dias, que **contabilizaram 120 vezes informações mais precisas do que 2 sensores fixos** (MIT Senseable City Lab, 2021).

O que antes eram dados jogados fora, por meio do projeto Good Vibrations, os pesquisadores tornam essas informações úteis para a gestão pública verificar a infraestrutura rodoviária sem altos custos com equipamentos e funcionários. **Por consequência, além de reduzir os gastos públicos utilizando dados que são gerados espontaneamente pelos aplicativos dos cidadãos, também possibilita viagens mais seguras.**

1.2.2 Impressão de casas 3D, Icon e ONG New Story

A ONG New Story junto a Icon, construtora norte-americana que investe na construção civil por meio de impressoras 3D, realizam a construção de comunidades para a habitação social. A ONG mapeia cidades, onde as famílias têm muita dificuldade em conseguir uma moradia própria e com a maneira eficiente, inovadora e segura desenvolvida pela Icon, fornecem em um curto prazo, casas de qualidade para que as famílias consigam sair de suas áreas de risco.

A inovação realizada pelo time de pesquisadores da Icon, vai além da fabricação das casas de maneira rápida e com qualidade. Para tornar possível a produção em grande escala de casas, o time de pesquisadores da Icon teve que desenvolver o concreto, chamado de lavacrete, que possibilita a impressão e, também, a logística para o transporte da impressora *Vulcan*. O custo de cada casa é no máximo USD 4000.

No episódio da série *Home*, a comunidade que teve sua realidade transformada foi em Tabasco, México, onde as constantes chuvas e o baixo relevo do bairro, faziam as famílias conviverem com constantes alagamentos. A baixa renda aliada às difíceis condições do bairro tornavam quase impossível uma mudança na moradia dessas pessoas.

Por isso, a ONG *New Story* e a *Icon* resolveram construir a nova comunidade em uma área afastada dos alagamentos (figura 5), o que permitiu que essas pessoas além de mais segurança em sua habitação, por não precisarem mais viver com essa ameaça, puderam investir seu tempo e dinheiro em educação e novas oportunidades de trabalho.

Figura 6. Uma parte do conjunto de casas fabricadas pela impressora 3D na comunidade de Tabasco, México.



Fonte: Icon, 2021.

Módulo

4 O posicionamento do Brasil no movimento internacional de Cidades Inteligentes

Unidade 1. Ações no Brasil no movimento das Cidades Inteligentes



OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

Explicar qual o posicionamento do Brasil no movimento internacional de Cidades Inteligentes por meio de exemplos que destacam o país, bem como projetos de tecnologia que visam a aproximação das áreas rurais da gestão do município.



VÍDEO

Vídeo 4 – [O posicionamento do Brasil no movimento internacional de Cidades Inteligentes](#)



[Transcrição do áudio na página 746](#)

1.1 Carta Brasileira para as Cidades Inteligentes

Como usar a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes no seu município?

Fonte: Consultoria GIZ/Projeto ANDUS

- **Identificar** alguém na sua equipe que pode ser coordenador/responsável pelo tema (idealmente será alguém que tem uma boa articulação com vários setores).
- **Ler** a Carta e ver como o conceito, princípios e diretrizes são alinhados com o Plano Diretor, a visão e o objetivo para o desenvolvimento urbano do seu município. Se ainda não tem um Plano Diretor ou uma visão, usar a Carta como ponto de partida para formular essa visão (recomendação 1.2.4. da Carta).

- **Formar** um grupo de atores e parceiros de vários setores que possam apoiar o município na contextualização e implementação da Carta (Comunidade local de Cidades Inteligentes).
- **Revisar** os objetivos e recomendações relevantes para o seu município (indicado em cada recomendação com a abreviação GM para Governo Municipal).
- **Priorizar** as recomendações que são mais importantes para o seu município implementar. Idealmente, fazer essa revisão já com um grupo de parceiros de vários setores com conhecimento nessa área (Comunidade local de Cidades Inteligentes).

Referência: [Carta Brasileira para Cidades Inteligentes](#)

1.2 Exemplos brasileiros de Cidades Inteligentes

1.2.1 Edifício Dandara

O Edifício Dandara é um projeto de retrofit elaborado por meio de uma PPP e está localizado no Centro de São Paulo, a região com maior foco nas disputas para validar o direito à cidade. Antes de ser revitalizado no projeto do Edifício Dandara que acolhe 120 famílias, o prédio pertencia ao Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região de São Paulo e foi cedido pela União para sediar o INSS, no começo dos anos 2000. Essa mudança não ocorreu, o que deixou o edifício sem função e alvo dos grupos que convivem na região central. Como mostra a figura 6, em 2011 antes do projeto de retrofit e depois, na entrega em 2018.

Figura 7. Antes em 2011 e depois do projeto de retrofit do Edifício Dandara, em 2018.



Fonte: Capadocianas, 2021.

O prédio foi ocupado e, depois de quase uma década de negociação com a União, em 2009, o imóvel foi doado para o movimento Unificação das Lutas de Cortiço e Moradia (ULCM) com fins de habitação de interesse social.

Os integrantes do movimento enfrentaram mais um longo processo burocrático para conseguirem inaugurar o Edifício Dandara em 2018. Ele foi realizado por meio de um projeto de retrofit efetuado em parceria pelo: Movimento de Ocupação; o trabalho das assistentes sociais; a construtora Integra Desenvolvimento Urbano e o programa Minha Casa Minha Vida Entidades (Caixa Econômica Federal), que levaram em consideração a demanda de cada família, no momento de planejarem a revitalização de um prédio público para um residencial.

Apesar do longo tempo de espera para as famílias terem acesso a documentação e as chaves de suas casas, o Edifício Dandara é uma referência para a revitalização de áreas degradadas, principalmente, nas regiões centrais das cidades brasileiras. Ao mesmo tempo, evidencia que moradia social não é projeto apenas para regiões afastadas dos aparelhos de educação, trabalho, saúde e lazer. Como apresenta a figura 7, é possível garantir moradias de baixo custo, com alta qualidade e que estejam localizadas em áreas que já possuem uma infraestrutura, o que também auxilia as populações vulneráveis a não terem altos custos com o transporte.

Figura 8. Sala dentro de um dos apartamentos do Edifício Dandara.



Fonte: Folha de São Paulo, 2018.

Para a adaptação das famílias na convivência em condomínio, o trabalho das assistentes sociais foi fundamental, pois muitos moradores sempre viveram em cortiços ou distante de uma infraestrutura de saneamento básico, como também sem saber utilizar um elevador, e regras gerais para viver em um edifício. Ressalta-se que o prédio foi nomeado como Dandara para homenagear a líder quilombola, igualmente, para destacar a importância da mulher como chefe das famílias do movimento.

Além da moradia fornecer abrigo e segurança aos moradores, o Edifício Dandara proporciona um endereço, o que garante para as pessoas a possibilidade de preencher currículo, buscar por novas oportunidades de emprego e tantas outras práticas, que o endereço assegura o acesso ao direito à cidade.



SAIBA MAIS

Entrevistas sobre a implementação do Edifício Danara

[Parte 1](#)

[Parte 2](#)

[Parte 3](#)

1.2.2 Aplicação do *Waze for Cities Data* em Joinville - SC

Em Joinville-SC, como muitas cidades brasileiras, o trânsito é uma das principais questões na agenda da gestão urbana. A Secretaria de Planejamento Urbano e Desenvolvimento Sustentável (Sepud) percebeu que: ao invés de desembolsar o dinheiro público com uma nova plataforma para coletar dados sobre a mobilidade, por que não utilizar as informações que a própria população já produz sobre o deslocamento de Joinville, no aplicativo *Waze*?

Em vista disso, por meio da parceria com o programa mundial *Waze for Cities Data*, que a empresa *Waze* fornece os dados coletados sobre mobilidade para as prefeituras requerentes, a Sepud desenvolveu uma metodologia inovadora. O projeto chamado *Smart Mobility* traduz as informações em soluções assertivas para a mobilidade, que levam em consideração a opinião da população.

Em relação a elaboração do projeto *Smart Mobility*, a Sepud levou em consideração a utilização de *softwares* livres para não aumentar os gastos públicos. Dessa maneira, foi possível simular cenários que diminuíssem o tempo da população no trânsito, ao mesmo tempo, que garantissem a segurança. Na sequência, foi fundamental a participação da população para verificar se as alterações desejadas estavam de acordo com o cotidiano de quem trafega pela região.

Nessa perspectiva, com a aplicação dessa metodologia em um caso, que foi a colocação de uma rotatória na rua Ottokar Doerffel, principal acesso a cidade, o resultado foi positivo em tempo e lucratividade. Os motoristas tiveram um retorno de 72 horas/ano que eles não ficam mais presos no trânsito, como também, a prefeitura teve uma resposta de produtividade de R\$ 7 milhões/ano, desde a redução dos custos com a manutenção da via e acidentes, até outras atividades econômicas que os cidadãos podem realizar com o ganho de tempo.

A Sepud objetiva implementar a metodologia em outras áreas de Joinville que enfrentam dificuldades na mobilidade, contudo ela indica que o período de quatro anos das gestões das prefeituras brasileiras, ainda são um dos entraves para os projetos de

inovação e tecnologia perdurarem nos municípios, pois quando há a mudança dos prefeitos, muitas vezes os projetos são descontinuados. **Por outro lado, a aplicação do Waze for Cities Data em Joinville representa a força do movimento das Cidades Inteligentes no Brasil a partir dos municípios de pequeno e médio porte.**



SAIBA MAIS

Mobilidade, participação e dados: o caso da aplicação do Waze for Cities Data na cidade de Joinville

1.3 Pequenos e médios municípios brasileiros e a relação das áreas rurais com a tecnologia

1.3.1 Escola de Inovação Agrícola, Cascavel - PR

Como aproximar as áreas rurais das ações de tecnologia e das decisões dos municípios?

A prefeitura de Cascavel no Oeste paranaense junto a Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Fundetec) com a assinatura do Governo do Paraná inauguraram a Escola de Inovação Agrícola em 2021. **O objetivo dessa iniciativa é formar jovens agricultores para que se utilizem das ferramentas tecnológicas para aprimorar a gestão das áreas rurais, como também, ampliar a longo prazo a capacitação da economia agrícola de maneira que beneficie o município.**

A Escola de Inovação Agrícola, além da sua estrutura física contar com uma área de 147 hectares, entre eles de mata nativa, também alia salas de aula, laboratórios e um programa pedagógico com foco em tecnologia. As disciplinas abrangem a agricultura 4.0 e de precisão, como: e-commerce, robótica e inteligência aplicada (Gomes, 2021). Ou seja, o currículo busca alinhar a inovação à realidade rural, onde as aplicações de defensivos agrícolas já ocorrem por meio de drones e o plantio, por meio de tratores autônomos que navegam por GPS.

1.3.2 Projeto *Plus Codes* - Google Maps, Estado de São Paulo

Baseado em Latitude e Longitude, o *Plus Codes* (figura 9) possibilita a divisão da área terrestre em um sistema de grade simples, que permite que a sua aproximação seja a mais específica possível. Ele funciona por meio do código composto por 20 caracteres alfanuméricos, que não possuem os números zero e um, para não serem confundidos com as letras o e i.

Figura 9. Códigos de localização do projeto *Plus Codes* do Google.



Fonte: Digital Information World, 2021.

No Brasil, o governo de São Paulo foi pioneiro ao assinar uma parceria com o Google para gerar o localizador e produzir as placas para a identificação das áreas rurais que compõem o estado. Destaca-se a cidade de Itu, pois foi a primeira a ter todas as suas propriedades rurais mapeadas pelo projeto.

Em vista disso, os produtores rurais são beneficiados, pois sua propriedade se torna com um acesso mais facilitado para prestadores de serviço, bem como o aumento em suas vendas, devido à eficiência para encontrar os seus produtos, como mostra a reportagem: [Aplicação do projeto Plus Codes nas áreas rurais paulistas.](#)

Módulo

5 O futuro das Cidades no cenário da pandemia

Unidade 1: Futuras ações urbanas que estão em desenvolvimento como resposta à pandemia



OBJETIVO DE APRENDIZAGEM

Identificar quais laboratórios de pesquisa e autores darão base para continuar o trabalho sobre Cidades Inteligentes para o cotidiano e municípios.



VÍDEO

Vídeo 5 – [O futuro das cidades e a pandemia](#)



[Transcrição do áudio na página 749](#)

1.1 Respostas e tendências de Cidades Inteligentes no cenário da pandemia

A pandemia da Covid-19 é resultado da extrema utilização dos recursos naturais. Antes do ano 2020, o conceito de vírus era mais analisado por um perfil digital, e a pandemia trouxe de volta ao seu termo de origem (Žižek, 2020). Nesse sentido, o **estudo sobre Cidades Inteligentes possibilita analisar as respostas, por meio da tecnologia, que as cidades realizam para o combate da disseminação do vírus SARS-COV-2.**

Nessa perspectiva, as cidades se tornaram o cenário do isolamento social da pandemia, e a partir de 2020 novos posicionamentos e ações foram demandados ao espaço urbano. Dessa maneira, as Cidades Inteligentes apontam algumas tendências, desde questões de saúde a questões econômicas e sociais:

A) Projetos tecnocráticos não se sustentam mais: antes mesmo da pandemia, projetos com alto orçamento e com o protagonismo da tecnologia já se mostravam com um curto prazo de existência. No entanto, o Google apostava no projeto *Sidewalk Labs* a ser construído na baía de Toronto, Canadá. Com a declaração da pandemia, o projeto foi cancelado e ficou evidente que, projetos com características de Primeira Fase do

movimento de Cidades Inteligentes, **com mais enfoque nos produtos das empresas de tecnologia, não tem mais espaço no planejamento urbano a longo prazo.**

B) Health Security (Segurança da saúde, em tradução livre): ações que utilizem dados sobre mobilidade, imigração e saúde para a melhoria da logística do abastecimento de EPIs aos hospitais e equipamentos de saúde começam a fazer parte da agenda pública, como também estratégias para o armazenamento, transporte, distribuição e aplicação de vacinas.

C) Coleta de informações das redes mais antigas das cidades, os esgotos: no Brasil, a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) se **destacam na coleta e pesquisa sobre a saúde da população, a partir de informações provenientes de amostras dos esgotos.**

O estudo realizado pela UFSC encontrou partículas da SARS-COV-2 em amostras do esgoto de Florianópolis de novembro de 2019, o que pode ser o registro mais antigo do vírus nas Américas. Nesse sentido, poderia ter sido realizado um trabalho preventivo de contenção da doença, antes mesmo do anúncio da pandemia em março de 2020.

Enquanto o objetivo do projeto da UFMG, a partir da incidência da doença Covid-19 nas amostras do esgoto, era permitir medidas mais brandas no que concerne ao isolamento social, bem como decisões mais assertivas em áreas com o crescimento de contaminados.

D) Infraestrutura urbana que colabora em ações sociais: a pandemia exacerbou a desigualdade social de acesso à informação, particularmente da utilização da internet. Dados mostram que, na cidade de São Paulo, a desigualdade de acesso à internet é expressiva: no bairro nobre do Itaim Bibi, 359 pessoas usam a mesma antena para acesso ao sinal; enquanto, no Grajaú, periferia da capital paulista, 6.560 pessoas compartilham a mesma antena (Teleco, 2021). Por essa perspectiva, o projeto NYC Mesh instala roteadores nos telhados em bairros na periferia de Nova Iorque que possibilita que **a população tenha acesso ao wi-fi comunitário.**

1.2 Indicações de laboratórios e referências de pesquisa sobre Cidades Inteligentes

Para continuar o trabalho e os estudos sobre o tema de Cidades Inteligentes, alguns laboratórios internacionais e nacionais disponibilizam materiais e referências bibliográficas. A seguir, há duas indicações de laboratórios nos Estados Unidos e Irlanda. Também, uma referência no Brasil, o Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana (PPGTU) da PUC-PR que é responsável pela Revista Brasileira de Gestão Urbana (Urbe) que dispõe de estudos atualizados sobre planejamento urbano, tecnologia e participação do cidadão.

Laboratórios internacionais

- MIT Senseable City Lab, Cambridge - Massachusetts, Estados Unidos
- The Programable City Lab, Dublin, Irlanda

No Brasil

- Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana (PPGTU) da PUC-PR, Curitiba - Paraná
- Revista Brasileira de Gestão Urbana, Urbe

Referências Bibliográficas

AHVENNIEMI, H.; HUOVILA, A.; PINTO-SEPPÄ, I.; AIRAKSINEN, M. **What are the differences between sustainable and smart cities?** *Cities*. 60. 234-245, 2017. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.09.009>

DUARTE, F.; JÚNIOR CZAJKOWSKI, S. **Cidade à venda:** reflexões éticas sobre o marketing urbano. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, RJ, v. 41, n. 2, p. 273 a 282, 2007. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6587>>. Acesso em: 19 de novembro de 2021.

FIRMINO, R. **Cidade ampliada:** desenvolvimento urbano e tecnologias da informação e comunicação. São Paulo: Hedra, 2011.

GOMES, A. **Oeste do Paraná terá Escola de Inovação Agrícola.** Disponível em: <<https://souagro.net/oeste-do-parana-tera-escola-de-inovacao-agricola/>>. Acesso em: 19 de novembro de 2021.

HARVEY, D. **Do gerenciamento ao empresariamento:** a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. São Paulo: Espaço e Debates, ano 16, n. 39, p. 48-6, quadrimestral, 1996.

HIROKI, S. M. Y. **Cingapura:** educação e inovação em uma smart city. In: Santaella, L. (Org). *Cidades inteligentes. Por que, para quem?* (p.110-125). São Paulo: Estação das Letras e Cores, 2016.

_____. **As respostas das Cidades Inteligentes à pandemia** [Resumo]. In: Editora Estudos Urbanos e Revista Políticas Públicas e Cidades. *Cidade, Pandemia e Cotidiano*, 2020. I Seminário Nacional Urbanismo, Tempo e Espaço, 2020. Brasil: Editora Estudos Urbanos.

KITCHIN, R.; LAURIAULT, T. P.; MCARDLE, G. **Knowing and governing cities through urban indicators, city benchmarking and real-time dashboards.** In: *Regional Studies, Regional Science*, [s.l.], v. 2, n. 1, p.6-28. Londres: Routledge Taylor & Francis Group, 29 de outubro de 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/21681376.2014.983149>>. Acesso em: 19 de novembro de 2021.

MASSACHUSETTS INSTITUTE OF TECHNOLOGY. MIT Senseable City Lab. Disponível em: <https://senseable.mit.edu/>. Acesso em: 19 de novembro de 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Carta Brasileira para Cidades Inteligentes. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/projeto-andus/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes>>. Acesso em: 19 de novembro de 2021.

PICON, A. ***The limits of challenge***: on the challenges faced by Smart Cities. In *New Geographies, Geographies of information*, n° 7, p. 77-83, 2015.

SEBRAE. **Lei Geral da Proteção de Dados Pessoais**. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/canais_adicionais/conheca_lgpd>. Acesso em: 19 de novembro de 2021.

TELECO. Extremos Sul e Leste da cidade de SP têm as piores conexões de internet, diz estudo. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/05/04/extremos-sul-e-leste-da-cidade-de-sp-tem-as-piores-conexoes-de-internet-diz-estudo.ghtml>>. Acesso em: 19 de novembro de 2021.

WEISS, M. C.; BERNARDES, R. C.; CONSONI, F. L. **Cidades inteligentes**: casos e perspectivas para as cidades brasileiras. Americana: Revista Tecnológica da Fatec Americana, v. 5, p.1-13, 2017.

ŽIŽEK, S. **Um Golpe Como O De “Kill Bill” No Capitalismo**. In *Coronavírus e a luta de classes*. Brasil: Terra sem Amos, 2020. Unidade 1: Ações no Brasil no movimento das Cidades Inteligentes



6.1 Comunicação Pública e Comunicação de Governo

Módulo

1 Introdução à comunicação e conceitos básicos da comunicação pública e organizacional

A comunicação permeia as mais diversas relações humanas, possui diversos formatos e é mediada por meios também distintos. Nos comunicamos de forma escrita, falada, por meio de gestos e posturas. A comunicação é fundamento elementar da administração pública, visto que a publicidade dos atos é um princípio constitucional. Neste módulo, compreenderemos seu conceito, seus fluxos e funções.

Unidade 1: O que é comunicação?



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao fim desta unidade, você será capaz de compreender o processo de comunicação e quais são os princípios que norteiam a comunicação pública.

1.1 Comunicar



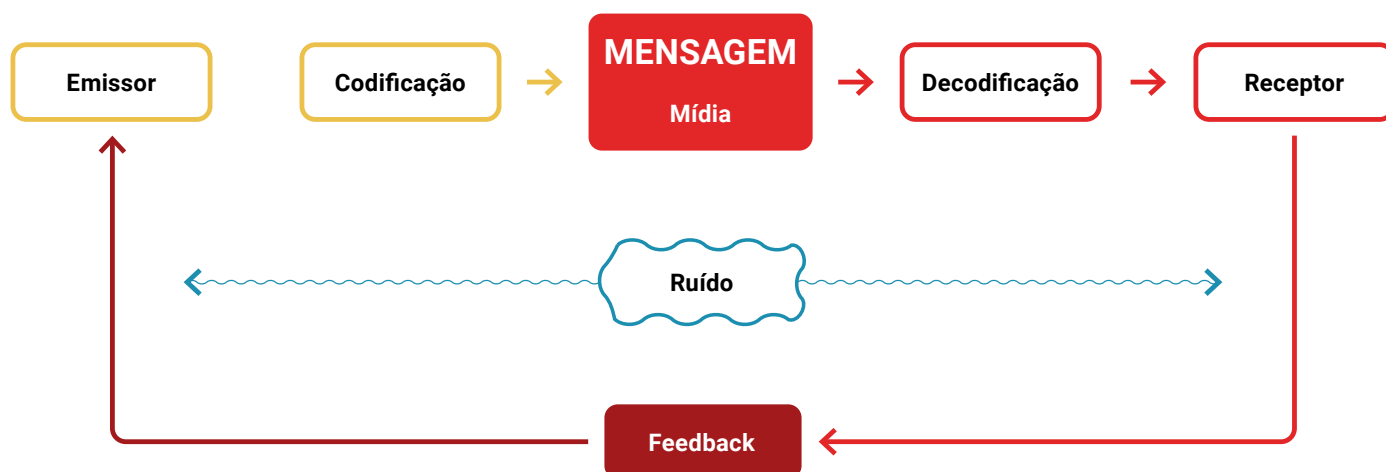
DESTAQUE

“Comunicação não é o que você fala, é o que o outro entende”.

Todas as relações humanas são mediadas pela comunicação. Por isso, comunicar bem é essencial na nossa vida cotidiana e na profissional. A origem etimológica da palavra comunicação é "tornar comum", ou seja, se uma pessoa consegue fazer sua ideia ser captada e compreendida por outra(s) pessoa(s), ocorre, neste momento, o fenômeno da comunicação.

Matos (2014) destaca que muitos conflitos e desentendimentos humanos, problemas de gestão, erros e acidentes nas empresas são ocasionados, em sua maioria, por deficiência na comunicação ou simplesmente pela falta dela. Por isso, é importante compreender de que forma se dá o processo de uma comunicação e concluir que a comunicação só acontece, de fato, quando é compreendida pelo destinatário.

Para melhor visualização e entendimento desses aspectos, é possível observar um modelo linear clássico idealizado por Shannon & Weaver (2005), que elaboraram um fluxograma de como é formado o processo de comunicação. Veja:



Fluxograma: Processo de Comunicação de Shannon & Weaver

Observa-se, portanto, que o processo conta com um emissor, que envia uma mensagem codificada (um texto, uma imagem, um áudio...) por meio de uma mídia (tecnológica ou não). Essa mensagem é decodificada (compreendida) por um receptor, que dará um feedback quanto ao conteúdo que chegou até ele. Se esse feedback não for recepcionado, não temos uma comunicação efetiva. A comunicação busca diálogo e, sem isso, não temos assertividade – pode ter ocorrido somente uma informação em que não existe diálogo e, assim, o processo de comunicação não se completa.

É preciso reconhecer também a diferença entre comunicação e informação. A informação acontece quando um emissor passa para um receptor um conjunto de dados codificados que elimina uma série de indefinições e dúvidas, ou seja, a informação pressupõe a figura de um emissor, uma mensagem e um receptor. A comunicação acontece somente quando a informação recebida pelo receptor é compreendida, interpretada (decodificada) e encaminhada de volta ao emissor, o que caracteriza a retroalimentação do processo. Esse retorno da informação recebida – denominado também como feedback – é o principal elemento que caracteriza e dinamiza o processo de comunicação (MATOS, 2014).

Nesse sentido, é essencial ter consciência de que um ruído (uma falha) pode acontecer durante esse processo e causar prejuízo na decodificação da mensagem e, conseqüentemente, sua compreensão e feedback. O ruído pode acontecer por falhas mecânicas ou humanas. Neto (2010, p. 56) considera que “ruído pode ser qualquer interferência que se tem no processo de comunicação, seja uma mensagem emitida de forma confusa, seja a dispersão que o próprio canal causa, ou o possível desinteresse da audiência”.

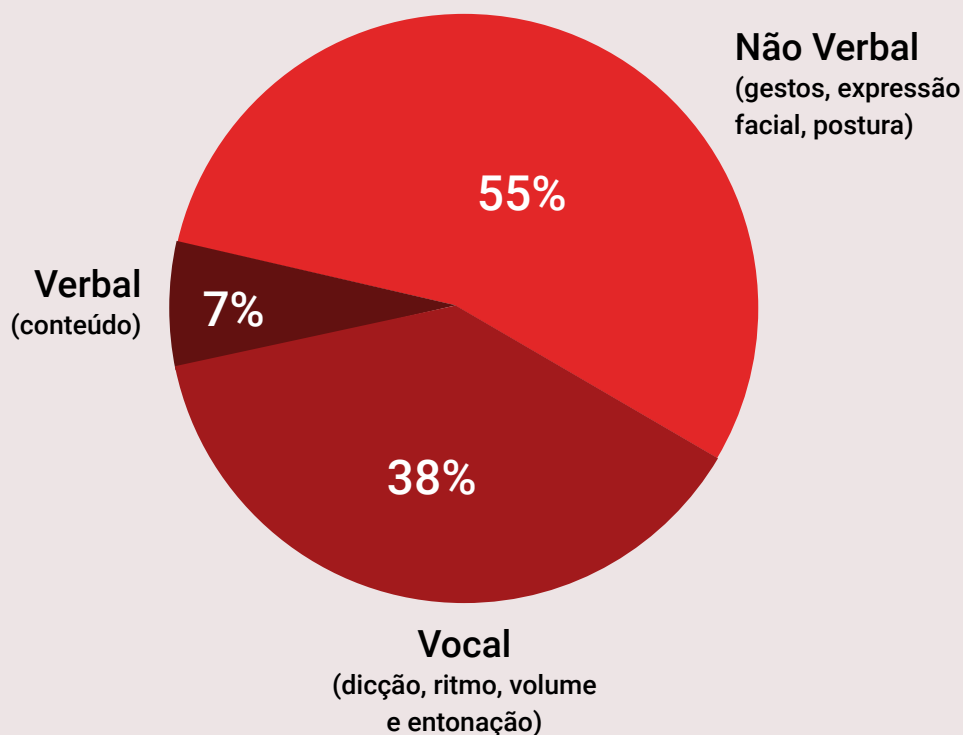
1.2 A comunicação pode ser verbal e não verbal

Verbal:	é feita através de palavras: linguagem oral ou escrita
Não Verbal:	quando as mensagens são transmitidas através dos gestos, do tom de voz, do olhar, da maneira de vestir etc.

Em média, o impacto de uma mensagem sobre o ouvinte é garantido em apenas 7% pelas palavras (o que a pessoa diz); 38% pelo tom de voz e inflexão (a maneira como fala); e 55% pelo corpo, olhos, mãos, braços, pernas, dedos, ou seja, pelas expressões, pelas atitudes e pelos gestos (MATOS, 2014).

Comunicação x Compreensão

Relevância de cada tipo de comunicação no entendimento de uma mensagem:



Porcentagem dos tipos de comunicação

1.3 Funções básicas da comunicação

Torquato (1996) defende que a função básica da comunicação em uma organização é promover o consentimento e a aceitação. Para tanto, é necessária uma estrutura bem definida e coordenação centralizada. Essa coordenação é responsável pelas pesquisas, táticas, estratégias, normas, canais, fluxos, planos de comunicação e deve almejar:

- capacidade de responder mais rápida e adequadamente às contingências, às ameaças e aos riscos internos e externos;
- homogeneidade de linguagem;
- harmonia na preservação dos códigos visuais e escritos;
- sinergia;
- racionalização dos processos administrativos e financeiros;
- melhor distribuição de tarefas;
- melhor direcionamento da mensagem e seleção de veículos.

1.4 Princípios da Comunicação Pública

Considerando o conhecimento até aqui adquirido, é possível reconhecer que a comunicação pública, é, portanto, aquela voltada para o cidadão, com o intuito de informar e cumprir sua função social. Todos os entes federativos devem preconizar o estabelecimento desse tipo de comunicação.

A Associação Brasileira de Comunicação Pública estabeleceu 12 “Princípios da Comunicação Pública”, que serão apresentados a seguir:

1. Garantir o acesso amplo à informação

A Comunicação Pública pressupõe o uso de meios plurais e linguagem simples, que garantam pleno acesso e compreensão da informação pelos diferentes estratos da sociedade.

2. Fomentar o diálogo

A Comunicação Pública trata informação e diálogo como direitos individuais e patrimônio social, bases para o exercício da cidadania. Cria espaços para interlocução multidirecional e estimula uma cidadania ativa, informada e participativa.

3. Estimular a participação

A Comunicação Pública incentiva o debate e a participação ativa do cidadão na formulação e na implantação das políticas públicas. Ao tratar as pessoas como cidadãos e não como massa, ou apenas públicos, usuários, eleitores ou clientes, qualifica os processos de comunicação relacionados aos serviços públicos e estimula o envolvimento na prestação de contas e na demonstração de resultados por entes públicos.

4. Promover os direitos e a democracia

A Comunicação Pública promove os direitos humanos, constitucionais e sociais, a democracia, o diálogo, a justiça, a equidade, a solidariedade, a diversidade, a busca do consenso e o exercício da cidadania.

5. Combater a desinformação

A Comunicação Pública deve combater a desinformação, garantindo a transparência, a oferta de dados precisos, a rapidez na checagem de fatos e a disseminação de correções e informações verificadas.

6. Ouvir a sociedade

Comunicadores públicos atuam como ouvidores da sociedade, ajudando as instituições a compreender e atender aos interesses e anseios de diferentes públicos. Os profissionais de comunicação devem ser permanentemente capacitados para contribuir, de maneira qualificada, com o aprimoramento do atendimento da população.

7. Focar no cidadão

A Comunicação Pública adota o foco e a perspectiva do cidadão. Viabiliza o atendimento às demandas, os anseios e os interesses do cidadão, adaptando as informações ao nível de conhecimento, às condições e às possibilidades de cada pessoa envolvida.

8. Ser inclusiva e plural

A comunicação do serviço público deve produzir conteúdo adaptado e acessível. Deve abrir espaço à diversidade de pensamento, garantir a representatividade e o uso de linguagem inclusiva.

9. Tratar a comunicação como política de Estado

Comunicação Pública é dever e responsabilidade do Estado e colabora ativamente para o cumprimento dos princípios constitucionais da publicidade e da transparência. O Estado tem obrigação de explicar, traduzir, orientar, prestar contas sobre o valor de cada ação pública e garantir a qualidade da interlocução e o acesso do cidadão às informações de seu interesse.

10. Garantir a impessoalidade

A Comunicação Pública não se submete a interesses particulares, eleitorais e de promoção pessoal.

11. Pautar-se pela ética

A Comunicação Pública tem como pressuposto que verdade e ética são responsabilidades de todos os governos, comunicadores, dirigentes e atores públicos.

12. Atuar com eficácia

A Comunicação Pública busca eficácia comunicativa. Deve zelar pela utilidade e relevância dos conteúdos veiculados e pela otimização dos recursos empregados. Gastos relativos à publicidade da Administração Pública devem ser transparentes, baseados em princípios técnicos e canalizados para a diversidade de mídias e públicos, sem favorecimentos ou distorções. Devem ainda contar com indicadores de eficácia que possibilitem o seu aperfeiçoamento e o acompanhamento pela sociedade.

Referências

ABCPública, ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA. **Guia de comunicação pública**. Brasília, 2021.

MATOS, Gustavo Gomes D. **Comunicação Empresarial sem Complicação**: Como Facilitar a Comunicação na Empresa, pela Via da Cultura e do Diálogo. 3, ed. Barueri: Manole, 2014.

TORQUATO, Gaudêncio. **Comunicação Empresarial / Comunicação institucional**. São Paulo: Summus. 1996.

Unidade 2: Comunicação Organizacional Integrada



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao fim desta unidade, você será capaz de verificar a aplicabilidade de uma comunicação integrada como elemento fundamental para o sucesso de uma comunicação pública assertiva, eficiente e que cumpra com as diversas atividades que lhe são atribuídas.

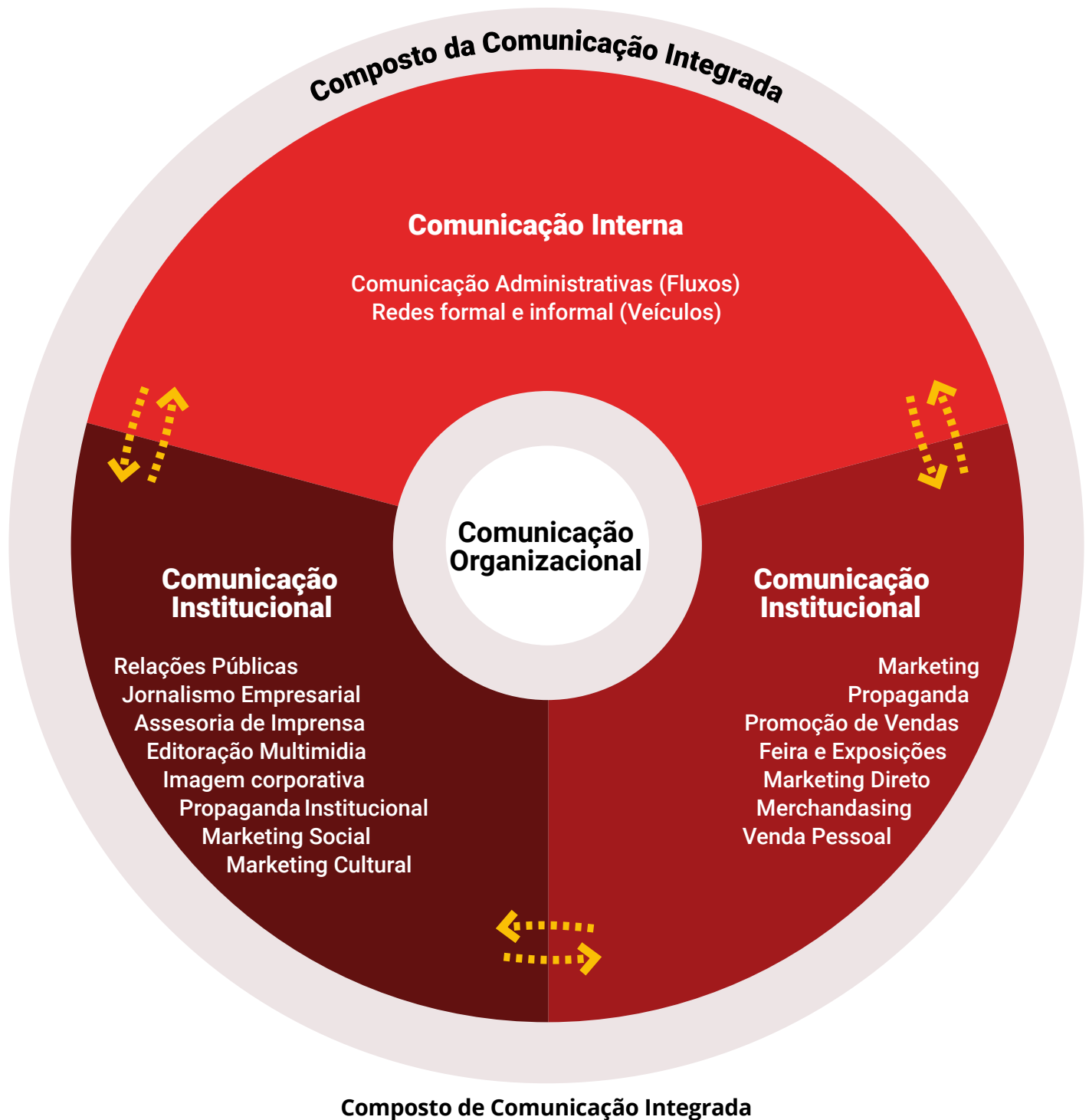
2.1 Definição

Organizações são “unidades sociais (ou agrupamentos humanos) intencionalmente construídas e reconstruídas, a fim de atingir objetivos específicos, caracterizadas por um conjunto de relações sociais estáveis” (CHIAVENATO, 1997, pp. 474-475). Com isso, é possível definir que a comunicação organizacional é realizada no âmbito da organização com seus diversos públicos, visando à produção de significado e à construção ou manutenção da imagem organizacional (MARTINUZZO, 2013).

Compreendendo que a Comunicação Organizacional abrange públicos distintos, o sistema de comunicação precisa integrar os meios e recursos disponíveis em prol do planejamento e execução das ações de comunicação previstas para informar seus públicos internos e externos.

Mediante esse contexto, surge, portanto, a proposta de uma comunicação organizacional integrada que engloba a Comunicação Interna da organização, a qual gerencia as comunicações administrativas, formais e informais; a Comunicação Mercadológica, que traça estratégias de campanhas publicitárias e marketing (que, no âmbito público, não visam ao lucro, mas sim à conscientização, como campanhas de vacinação, por exemplo); e a Comunicação Institucional, que se debruça na produção de conteúdo informativo, relacionamento com a imprensa e questões inerentes à imagem institucional.

Observe o Composto de Comunicação Integrada, elaborado por Margarida Kunsch, que ilustra essa explanação:



A partir da ilustração anterior, é possível perceber que a Comunicação Organizacional possui atribuições distintas, mas que trabalham de forma coesa, visto que buscam o mesmo objetivo: trabalhar positivamente a imagem e reputação do órgão ao qual se destinam. Todos os tipos de comunicação interagem entre si e geralmente são pautados em um mesmo departamento, conhecido como Assessoria de Comunicação, que é composto por jornalistas, publicitários, designers, fotógrafos e relações públicas.

2.2 Comunicação Formal e Informal

Dentro de uma organização, existem basicamente dois tipos de comunicação: a formal e a informal. Silva Neto (2010, pp. 73-74) esclarece que a comunicação formal acontece por meio dos canais corporativos (jornal, mural, memorandos, intranet, comunicados, entre outros). Seu objetivo é, obviamente, tratar de assuntos ligados à empresa, privilegiando a disseminação de informações de níveis hierárquicos mais altos para os mais baixos. Já a comunicação informal é espontânea e independente do departamento de comunicação interna. Ela é multidirecional e normalmente trata de assuntos cujo discurso se pauta no próprio empregado, ou seja, nas informações provenientes da área de recursos humanos ou aquelas de cunho operacional, ligadas ao dia a dia de trabalho. Por essas características, a comunicação informal coloca os funcionários – e principalmente os líderes – no papel de emissores e formadores de opinião.

O ideal é que uma corporação, por meio de sua estrutura oficial de comunicação interna, trabalhe simultaneamente com essas duas diferentes naturezas de comunicação. Deve-se, todavia, entender que cabe à empresa somente alimentar de fatos e informações verdadeiras os canais de comunicação informal. Não há como exercer controle sobre eles. Mas nem por isso as empresas devem temê-los, porque, segundo pesquisa divulgada pelo *The Wall Street Journal*, em outubro de 2003, aproximadamente 50% dos funcionários declaram utilizar os meios informais de comunicação para se manter atualizados sobre a organização, porém apenas 17% confiam nesse canal como fonte de informação.

A comunicação informal é majoritariamente oral e pode contribuir para um fenômeno denominado por alguns como “rádio peão”. Ela é inerente à organização e eventualmente torna-se responsável por uma rede de boatos, rumores e fofocas (DANIELS *et al.*, 1997).

2.3 Os fluxos de comunicação

Os fluxos de comunicação determinam o caminho percorrido pelas mensagens desde que saem do emissor até chegar ao receptor na direção vertical ou horizontal. Matos (2014, p.113) o classifica como:

a) Direção vertical	
Fluxo descendente	Fluxo ascendente
As mensagens, em geral, – instruções, diretivas, procedimentos e metas – saem dos cargos de níveis hierárquicos mais altos, para os de níveis mais baixos. Um fator determinante nesse fluxo é a quantidade de espaço organizacional que a mensagem deve atingir. Quanto maior esse espaço, mais chance de dispersão e informações e de sofrer a influência de ruídos.	As mensagens, em geral, – anseios, expectativas, resultados e sugestões – saem dos cargos de níveis hierárquicos inferiores para os superiores. Uma das dificuldades é a tendência (por várias razões) de os funcionários somente informarem o que consideram que seus superiores desejam saber.

b) Direção horizontal

As mensagens – que incluem as dos tipos anteriores e outras – circulam entre os funcionários ou grupos de um mesmo nível hierárquico. Quanto melhor a dinâmica e a organização desse fluxo, melhor a coordenação dos processos. Uma das dificuldades acontece quando algum grupo retém informações importantes para controlar os outros.

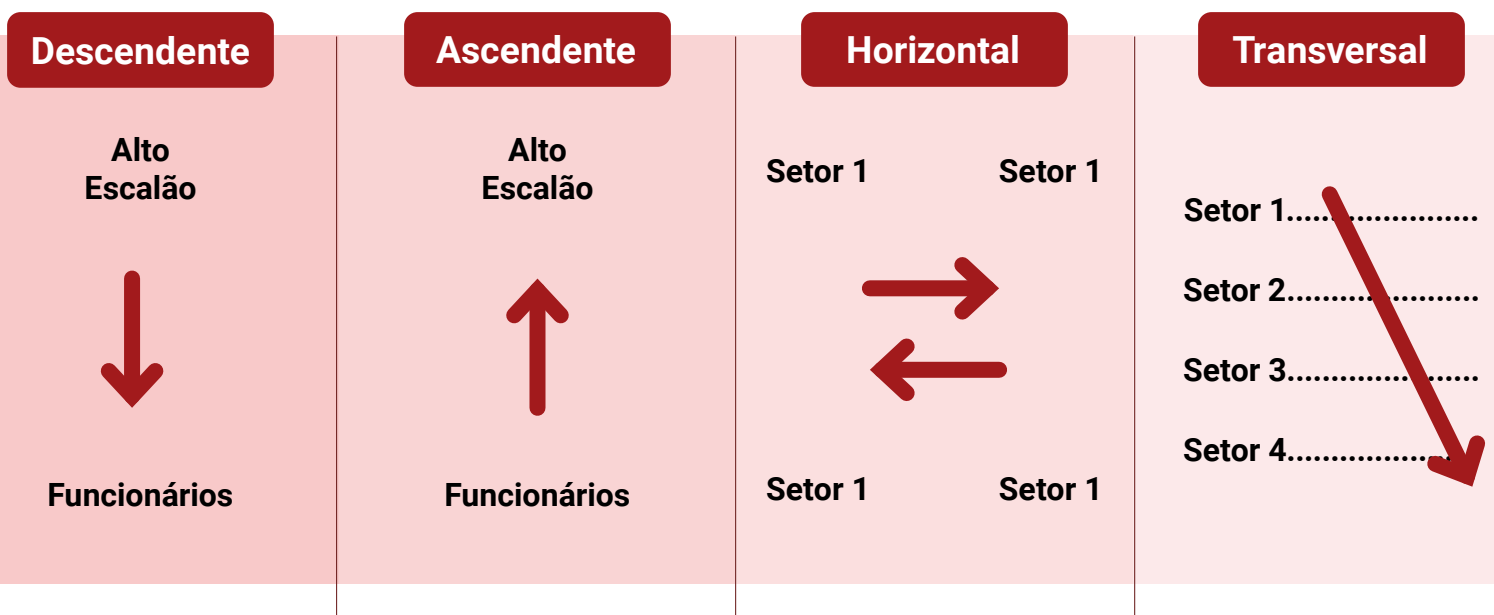
c) Transversal

Nas organizações mais modernas (descentralizadas e flexíveis) onde a gestão é mais participativa e integrada, as pessoas interagem mais, o que permite o fluxo e a comunicação em todas as direções, sem a distinção de níveis hierárquicos.

d) Circular

Esse fluxo de comunicação é mais presente nas empresas de pequeno porte e extremamente informais, onde as informações circulam indistintamente entre todos os níveis da sua estrutura funcional.

Para melhor compreensão, veja a imagem a seguir, que ilustra como esses fluxos ocorrem em uma organização.

Fluxos da Comunicação na Organização

Cabe destacar que é comum que todos os fluxos ocorram dentro de uma organização, e que, quanto maior é a trajetória da informação, maior a possibilidade de ruídos serem gerados. Veja o que a professora Rebeca Baltazar aborda sobre a comunicação e conceitos básicos da comunicação pública e organizacional.



VÍDEO

Vídeo 1 - [Introdução à Comunicação e conceitos básicos da Comunicação Pública e organizacional](#)



[Transcrição do áudio na página 754](#)

Referências

DANIELS, Tom D.; SPIKER, Barry; PAPA, Michael. **Perspectives on organizational communication**. 4th ed. Dubuqu: Brown & Benchmark Publishers, 1997.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. São Paulo: Makron Books, 1997.

KUNSCH, Margarida Maria K. **Planejamento de Relações Públicas na Comunicação Integrada**. São Paulo: Summus, 2003.

KUNSCH, Margarida Maria K. **Comunicação Organizacional Vol.2**. Disponível em: Minha Biblioteca, Editora Saraiva, 2009.

MARTINUZZO, José Antonio. **Seis questões fundamentais da comunicação organizacional estratégica em rede**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013.

MATOS, Gustavo Gomes D. **Comunicação Empresarial sem Complicação: Como Facilitar a Comunicação na Empresa, pela Via da Cultura e do Diálogo**. 3, ed. Barueri: Manole, 2014.

NETO, Belmiro Ribeiro da S. **Comunicação Corporativa e Reputação**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

TORQUATO, Gaudêncio. **Cultura, poder, comunicação, crise e imagem: fundamentos das organizações do século XXI**. 2. ed. – São Paulo: Cengage Learning, 2012

Módulo

2 Comunicação na Gestão

Para estabelecer e manter o diálogo com seus públicos, a Administração Pública necessita lidar com abordagens distintas, visto que existe uma variedade de perfis e segmentos a serem atingidos. Neste módulo, abordaremos a comunicação interna, externa e explicaremos como funciona um departamento de Comunicação e quem são seus componentes, bem como quais são suas funções.

Unidade 1: Comunicação Interna



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você será capaz de compreender o conceito e os processos que envolvem a comunicação interna, além de identificar sua função estratégica na organização.

1.1 A comunicação interna e o diálogo nas organizações

Como o nome sugere, a comunicação interna envolve todas as interações – interpessoais ou mediadas por algum tipo de tecnologia – que acontecem no ambiente interno da organização. É o tipo de comunicação frequente entre os colaboradores e deve seguir aspectos como: transparência, clareza, objetividade e respeito à diversidade de opiniões. Uma comunicação interna bem elaborada é fundamental para um clima organizacional saudável e produtivo (AGUIAR, 2019).

A comunicação interna, além de ser importante por oferecer canais de informação e melhorar o fluxo de notícias sobre a empresa, é também primordial na motivação dos funcionários. É determinante para desenvolver e manter um clima organizacional favorável, o que ajuda a cumprir metas e objetivos estratégicos, além de crescer em suas atividades, serviços e produtos (REGO, 1986 *apud* MORESCO, 2020).

Como está atrelada a todo tipo de comunicação entre colaboradores, a comunicação interna abrange, segundo Tavares (2009):

- a comunicação interdepartamental;
- a comunicação interpessoal, entre as pessoas de um mesmo setor;
- a comunicação entre as lideranças e os subordinados.

Entre as principais funções e objetivos da comunicação interna, destacam-se, de acordo com Pimenta (2010):

- o incentivo ao desenvolvimento pessoal e a perspectiva de ascensão na organização;
- o estímulo dos colaboradores a atuarem como embaixadores da empresa na sociedade;
- a definição de critérios e padrões para a utilização da marca corporativa;
- a atualização dos hábitos e rotinas dos colaboradores, visando mais produtividade e integração.

Com isso, a comunicação interna objetiva:

- informar, gerando credibilidade e confiança;
- motivar, mostrando claramente o foco dos negócios;
- integrar os colaboradores, estimulando posturas interativas, comprometimento e mobilização para as metas, bem como o sentimento de equipe e de pertencimento, contribuindo para um clima organizacional favorável.

Chinem (2010) observa, ainda, que uma boa comunicação no ambiente de trabalho contribui para:

- melhorar o relacionamento entre colegas, equipe e unidades;
- estimular a troca de ideias e opiniões em prol de processos mais eficientes;

- proporcionar clareza na transmissão de informações, decisões e mudanças;
- promover a transparência e a agilidade na disseminação de informações;
- identificar as necessidades de mercado e a satisfação dos clientes e consumidores;
- estabelecer parcerias sólidas;
- fortalecer a imagem institucional.

Segundo Torquato (2004, p. 54), a missão da comunicação interna é “contribuir para o desenvolvimento e a manutenção de um clima positivo, propício ao cumprimento das metas estratégicas da organização e ao crescimento continuado de suas atividades e serviços e à expansão de suas linhas de produtos”.

Para Kunsch (2002, p. 159), “A comunicação interna deve contribuir para o exercício da cidadania e para a valorização do homem”, e precisa ser reconhecida como multiplicadora, uma vez que seu público o é. Os colaboradores de uma organização levam informações do seu ambiente de trabalho – sejam elas positivas ou negativas – para casa e para seu convívio social. Com isso, tornam-se embaixadores da organização. Daí a necessidade manter esse colaborador motivado e contente. Para isso, algumas técnicas são utilizadas, entre as quais o *endomarketing*, que veremos no tópico a seguir.

Ruggiero (2002 *apud* FRANÇA, 2013, pp. 130-131) estabelece que a qualidade dessa comunicação é derivada de alguns pontos considerados de suma importância:

Prioridade à comunicação:

qualidade e *timing* da comunicação, assegurando sintonia de energia e recursos de todos com os objetivos maiores da empresa;

Abertura da alta direção:

disposição da cúpula de abrir informações essenciais, garantindo insumos básicos a todos os colaboradores;

Processo de busca:

proatividade de cada colaborador em buscar as informações de que precisa para realizar bem o seu trabalho;

Autenticidade:

verdade acima de tudo, ausência de “jogos de faz de conta” e autenticidade no relacionamento entre os colaboradores, assegurando eficácia da comunicação e do trabalho em times;

Foco em aprendizagem:

garantia de efetiva aprendizagem do que é comunicado, otimizando o processo de comunicação;

Individualização:

consideração às diferenças individuais (evitando estereótipos e generalizações), assegurando melhor sintonia e qualidade de relacionamento na empresa;

Competências de base:

desenvolvimento de competências básicas em comunicação (ouvir, expressão oral e escrita, habilidades interpessoais), assegurando a qualidade das relações internas;

Velocidade:

rapidez na comunicação dentro da empresa, potencializando sua qualidade e seu nível de contribuição aos objetivos maiores;

Adequação tecnológica:

equilíbrio entre tecnologia e alto contato humano, assegurando evolução da qualidade da comunicação e potencializando a força do grupo.

1.2 Endomarketing



“Os liderados percebem os interesses e o valor da liderança quando a sua comunicação expressa responsabilidades, simpatia e visão de crescimento através da confiança e da dignidade.” Helgir Girodo



A etimologia da palavra “endomarketing” nos ajuda na compreensão de seu significado. O termo ‘endo’ tem origem no grego *éndon*, que significa “dentro”. Ou seja, o endomarketing propõe ações de marketing voltadas para o público interno da organização.



SAIBA MAIS

Essa concepção surgiu na década de 1970 com Saul Faingus Bekin quando observou que sua empresa passava por constantes problemas principalmente relacionados à produtividade, comprometimento e motivação dos funcionários, que acarretava faltas e atrasos, baixa qualidade dos serviços prestados, bem como baixa integração entre os departamentos e visões equivocadas acerca das funções de seus colaboradores.

Não há como falar em comunicação interna sem que se enfoque o endomarketing. São dois conceitos que compartilham dos mesmos “interesses” e caminham juntos, afinal, não existe endomarketing sem comunicação interna e, por sua vez, a comunicação ganha mais credibilidade a partir do momento em que o endomarketing realmente é implantado e cumpre objetivos na organização. Lembrando que endomarketing não é comunicação interna, mas a comunicação interna é uma ferramenta poderosa para o sucesso do endomarketing (FRANÇA, 2013).

Mediante a implementação de ações de endomarketing, os colaboradores da organização são vistos e tratados como parceiros, e não como meras peças úteis dentro do sistema. Isso gera uma melhoria nas relações e, conseqüentemente, um melhor desempenho das atividades.

Não é interessante que os colaboradores sejam os últimos a saber de alguma ação ou decisão da administração. Tomar conhecimento disso por meio de fontes externas traz a sensação de desconforto e desvalorização. Recomenda-se que o público interno da organização seja o primeiro a saber das novidades, ações e problemas que têm potencial de ganhar repercussão.

Considerando o exposto, estima-se por Pimenta (2010) que são requisitos para implantação de um programa de endomarketing:

- bom senso para admitir que há problemas;
- reconhecer a importância do funcionário na solução de problemas;
- informar o funcionário sobre tudo que acontece na empresa;

- ser persistente e determinado;
- avaliar constantemente o processo com os envolvidos, redirecionando se necessário
- enfrentar os conflitos e as resistências naturais e eventuais;
- ter e demonstrar honestidade de propósitos.

Para uma formação aprofundada no tema Endomarketing, leia a obra: BEKIN, Saul Faingaus. **Endomarketing**: Como praticá-lo com sucesso. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

Referências

- AGUIAR, Fernanda R., D. et al. **Comunicação interna**. Porto Alegre: SAGAH, 2019.
- BEKIN, Saul Faingaus. **Endomarketing: Como praticá-lo com sucesso**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.
- CHINEM, Rivaldo. **Introdução à comunicação empresarial**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- FRANÇA, Ana S. **Comunicação Empresarial**. São Paulo: Atlas, 2013.
- KUNSCH, M. M. K. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada**. 2. ed. São Paulo: Summus, 2002.
- MORESCO, Marcielly, C. et al. **Assessoria de Comunicação**. Porto Alegre: SAGAH, 2020.
- PIMENTA, M. A. **Comunicação empresarial**. Campinas: Alínea, 2010.
- RUGGIERO, Alberto Pirró. **Qualidade da comunicação interna**. 2002. Disponível em: <<http://www.rh.com.br>>. Acesso em: 5 mar. 2013.
- TAVARES, M. **Comunicação empresarial e planos de comunicação: integrando teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2009.
- TORQUATO, G. **Tratado de comunicação organizacional e política**. 2 ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

Unidade 2: Comunicação Externa



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você compreenderá os aspectos que englobam as relações de comunicação externa do governo para com a sociedade e com a opinião pública.

2.1 Relacionamento com o público

Os públicos externos do governo possuem características diversificadas e são bastante numerosos. Para que a comunicação seja capaz de alcançar os objetivos e criar um relacionamento com esses públicos, é preciso reconhecer suas particularidades. Em uma cidade, você pode ter: áreas com excelente cobertura de internet e consumo frequente de redes sociais por essas localidades; não muito distante dali, bairros que não possuem sequer energia elétrica estável, muito menos uma boa conexão de internet, são pessoas que se amparam na agricultura de subsistência e possuem um grau de escolaridade baixo, tendo muitos analfabetos; na terceira parte da cidade, bairros que possuem moradores com uma renda mediana, acessam pouco a internet, mas não são analfabetos funcionais. Ora, você percebe que a forma de enviar uma mensagem para cada público desse precisará ser distinta?

Para o primeiro, uma boa estratégia de utilização das plataformas *online* como *sites* e redes sociais poderá ter uma excelente efetividade; para o segundo não adianta uma publicação no Facebook e nem um informativo impresso, será preciso intervir por meio de áudio; já para o terceiro, talvez as redes sociais tenham impacto, mas um material impresso também poderá ser utilizado.

Para criar um relacionamento com o público, é preciso reconhecê-lo e essa é uma função da Assessoria de Comunicação, que precisa listar as localidades e suas particularidades, bem como compreender qual é o formato e a forma mais eficaz de cumprir com a comunicação em cada região.

Além disso, o setor de Assessoria de Imprensa, que é parte da Assessoria de Comunicação e é composto pelos jornalistas que fazem parte da gestão, deve manter um relacionamento com os veículos de imprensa. Por meio do envio de releases – um texto produzido com a técnica jornalística para apresentar uma pauta a um jornalista potencialmente interessado no assunto – ele dá visibilidade ao trabalho que está sendo realizado pelo governo. Todas as ações, eventos e acontecimentos que envolvem a Administração Pública são apresentados à imprensa por meio desse recurso. A partir disso, é importante que os ocupantes dos cargos de primeiro escalão do governo notifiquem a Assessoria de Imprensa acerca de seus atos,

para que possa ser produzido esse material informativo que será utilizado para alimentação das redes formais de comunicação, bem como organizados para serem submetidos à imprensa, que poderá ter interesse em divulgar o que lhe for passado.

Também faz parte da Assessoria de Imprensa mediar qualquer eventual contato entre um jornalista com algum representante do governo. Essa demanda pode surgir por fatores positivos como, por exemplo: divulgação de um evento, de uma capacitação, de uma iniciativa de sucesso; quanto por fatores negativos, como uma crise ou uma denúncia.

Manter um relacionamento amigável com a imprensa é interessante para a manutenção de uma imagem institucional equilibrada, visto que é uma das principais formadoras da opinião pública.

Outra característica da comunicação externa são as campanhas educativas, preventivas e informativas divulgadas pelo governo. Existem diversas nos calendários municipais, estaduais e federais, como: Outubro Rosa – prevenção ao câncer de mama; vacinação contra a gripe; campanhas de conscientização como as de combate ao Aedes Aegypti ou combate à violência doméstica, entre muitas outras. Essas campanhas envolvem materiais diversificados: *outdoors*, *folders*, *podcasts*, *vídeos*, *banners*, panfletos etc. voltados para esses públicos externos à Administração, que são a sociedade, de forma geral.

Além disso, a comunicação pública deve primar pela transparência e pela participação social, fomentando o diálogo e o exercício da cidadania, com o intuito de promover a democracia e tornar a sociedade mais ativa e atuante. Muitas vezes, é preciso que a comunicação seja responsável por demonstrar às pessoas quais são e de que forma podem ter acesso aos seus direitos.

Dessa forma, a comunicação passa a ser uma prestadora de serviço fundamental para a sociedade. Ela é responsável tanto por transmitir as informações de cunho informativo, educativo ou social quanto por receber demandas advindas dos mais variados setores. Para acolher essa demanda, surge a figura da Ouvidoria.

A Ouvidoria atua na defesa dos direitos dos cidadãos, consumidores e usuários de produtos e serviços no esclarecimento dos seus deveres e na prevenção e solução de conflitos, garantindo uma avaliação justa e imparcial às suas demandas, viabilizando um canal de comunicação direto entre o cidadão e as organizações, atuando como segunda instância administrativa no atendimento de suas manifestações (ABRAREC, 2015).

A ouvidoria deve:

- atuar fundamentada em um conjunto de valores morais e legais e em princípios éticos capazes de garantir conduta imparcial e senso de justiça que possibilitem identificar oportunidades de melhorias, recomendar mudanças nos processos de trabalho e nos procedimentos e, assim, contribuir para a credibilidade da instituição e a perenidade do negócio;
- transformar as manifestações legítimas dos cidadãos, consumidores e usuários de produtos e serviços em melhorias para os processos de trabalho, desenvolvimento de novos produtos e serviços e mais qualidade para o atendimento ao público;
- trabalhar pautada em fatos, seguindo o princípio da igualdade, que possibilite efetuar recomendações que agreguem valor ao cidadão, à organização e à sociedade;
- acolher o cidadão com atenção e respeito, e atuar com transparência, pautando-se em uma conduta de coerência, imparcialidade e compromisso na busca de uma solução efetiva;
- ser detentora da autonomia necessária para que possa transitar tanto internamente como externamente, bem como ter acesso às informações necessárias para a formulação de proposições de melhorias.

O cargo de ouvidoria é frequentemente ocupado por profissionais de comunicação, especialmente jornalistas e relações públicas. Justamente por exercer o papel de mediador de conflitos, a esse profissional é dado o nome de *ombudsman* (SILVEIRA, 2020).

Segundo o Manual de Boas Práticas Ouvidorias Brasil, da Abrarec (2015), o profissional que atua na Ouvidoria/*ombudsman* deve apresentar algumas características, como:

- conhecer a organização e as legislações inerentes ao segmento de atuação;
- ter senso de justiça e sensibilidade;
- ser imparcial;
- ter interesse por questões sociais;
- saber ouvir;
- desenvolver uma boa comunicação verbal;
- ser dinâmico, proativo e obstinado, entre outras habilidades.

O canal de Ouvidoria pode ser presencial, eletrônico ou digital. Mediante o recolhimento da reclamação, o profissional deve gerenciar o conflito e repassar a solicitação para o setor responsável, que deverá solucionar o problema, dar prazos ou explicar o porquê da demanda eventualmente não ser atendida.



DESTAQUE

Cabe destacar que a Ouvidoria não serve só para reclamações, mas também é um canal para acolhimento de sugestões e elogios.

É interessante que a Assessoria de Comunicação trabalhe na divulgação dos canais de Ouvidoria do Governo, pois dessa forma as demandas são acolhidas de maneira formal e podem ser tratadas com mais rigor.

Referências

ABRAREC. Comitê de Ouvidorias. **Manual de boas práticas ouvidorias Brasil**. São Paulo, 2015. Disponível em: http://abrarec.com.br/wp-content/uploads/2015/07/Vs_pb.pdf. Acesso em: 20 jan. 2020.

MARTINUZZO, José Antonio. **Seis questões fundamentais da comunicação organizacional estratégica em rede**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013.

SILVEIRA, Guaracy Carlos, D. et al. **Legislação Aplicada à Comunicação Social - Ênfase em Jornalismo**. Porto Alegre: SAGAH, 2020.

Unidade 3: Assessoria de Comunicação



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

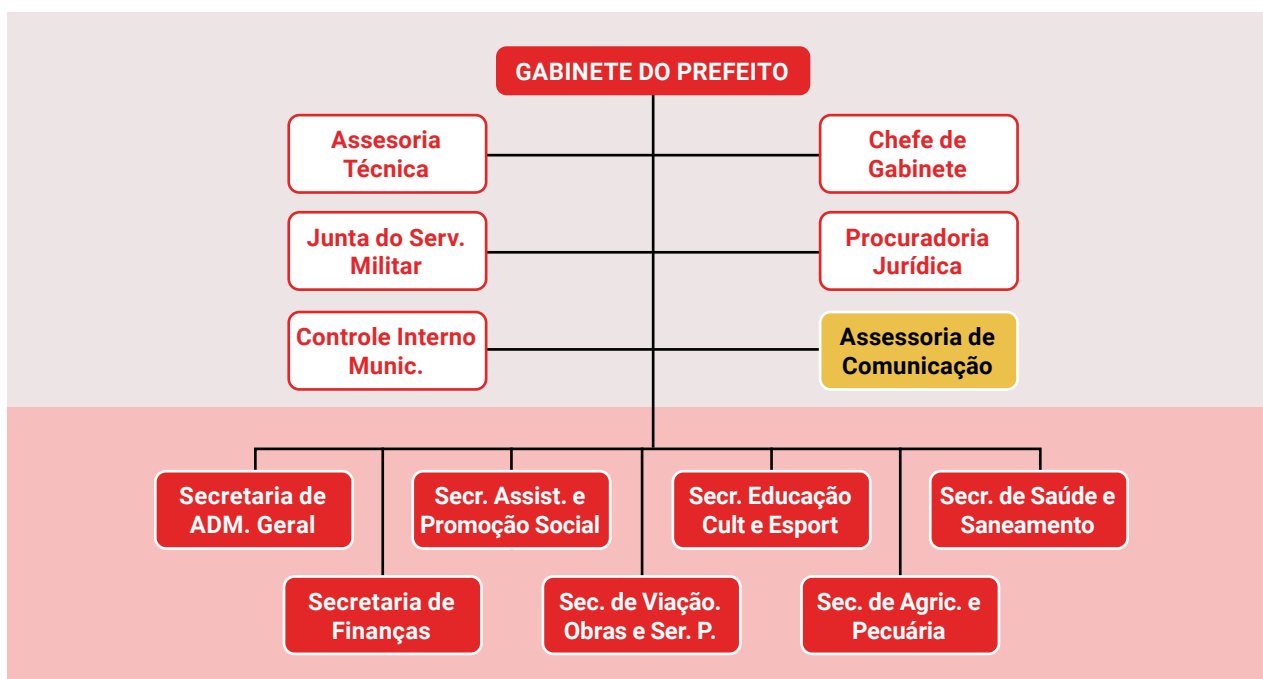
Ao final desta unidade, você será capaz de identificar o que é uma Assessoria de Comunicação e elaborar um organograma que contemple os profissionais que a compõem, suas funções e sua localização no organograma da sua organização.

3.1 Conceito

A Assessoria de Comunicação é um departamento formado por profissionais variados: jornalistas, publicitários, designers, relações públicas, responsável pelo planejamento, pela produção e pela execução das ações de comunicação integrada de uma organização ou empresa. Ela é responsável por orientar as relações com a imprensa, criar, manter e gerir a reputação e imagem da organização, gerenciar eventuais crises e produzir materiais de comunicação interna e externa.

Embora seja frequentemente confundida com a Assessoria de Imprensa, que é precursora do modelo, não é viável compreendê-las como sinônimas, visto que a Assessoria de Imprensa é um braço da Assessoria de Comunicação, que abriga os jornalistas e com as demandas inerentes às produções de notícias e conteúdos informativos.

É imprescindível que a Assessoria de Comunicação esteja próxima dos departamentos responsáveis pelas decisões da organização, que, no caso público, são o Gabinete e as Secretarias de Governo, porque seu trabalho está diretamente relacionado à gestão estratégica.



Organograma institucional

Wels (2004, p. 12-13) considera que as assessorias de comunicação são “[...] núcleos responsáveis por estabelecer e manter um canal permanente de comunicação entre a organização e os diferentes públicos com os quais se relaciona”. Afirma ainda que, para que isso ocorra, “[...] os assessores desempenham papel de ‘facilitadores’ para permitir maior interlocução entre a organização e esses públicos”. Por isso, a atuação do profissional de assessorias de comunicação precisa ser multifuncional e complexa, além de compreender uma série de aspectos que perpassam áreas profissionais ou departamentos.

Entre as funções das assessorias, estão:

- promoção e manutenção de uma boa imagem da organização;
- ser fonte de informação para a mídia;
- coordenação das ações de comunicação interna e externa;
- desenvolvimento da comunicação organizacional;
- mediadoras das comunicações dos membros decisórios;
- articular a unidade de linguagem da organização.

3.2 Profissionais envolvidos

É evidente que cada governo tem suas especificidades como inerentes à sua localidade como: extensão territorial, demografia, demanda, orçamento e até mesmo quantidade de profissionais qualificados e aptos para o desenvolvimento das funções. Como consequência, isso impacta a construção de um departamento de comunicação que pode ser mais amplo ou mais enxuto a depender desses e de outros fatores. Uma cidade com 10 mil habitantes não precisa de uma estrutura tão elaborada quanto uma cidade com 2 milhões, por exemplo. Entretanto, precisamos compreender quem são os profissionais preferencialmente envolvidos e quais atividades fazem parte da rotina de cada um deles. Idealmente não é interessante o acúmulo de funções por parte de um profissional.



Composição de uma Assessoria de Comunicação

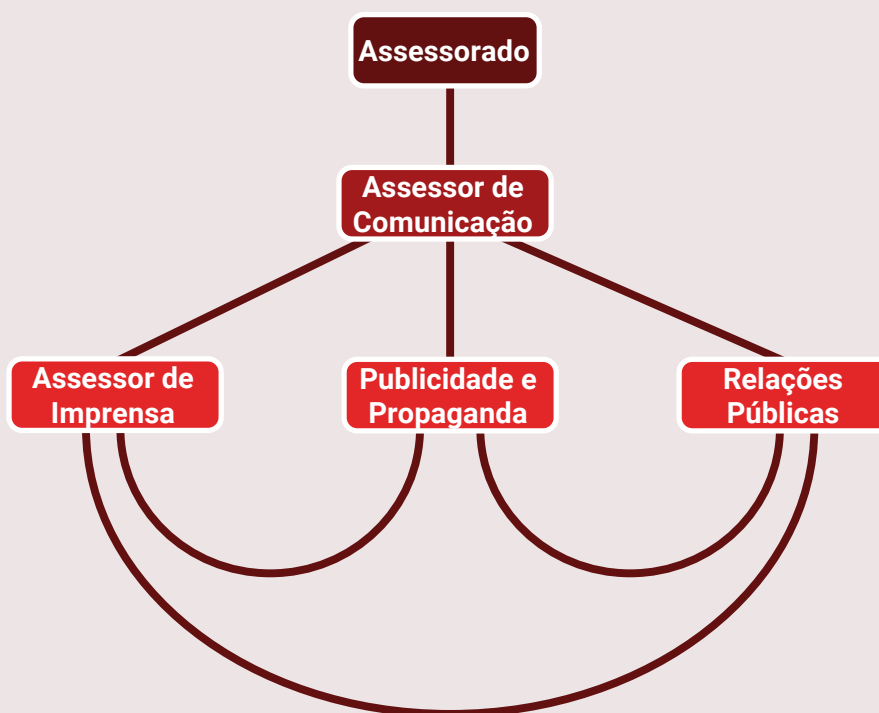
Jornalistas	responsável pela produção de conteúdo informativo para comunicação interna e externa. Atua também na mediação das demandas solicitadas pelos veículos de comunicação à Administração Pública. É responsável pelo treinamento dos porta-vozes da organização para melhor lidarem com entrevistas.
Publicitário	profissional que cuida da parte visual do governo e das estratégias de marketing. Os órgãos públicos, especialmente nos municípios maiores, possuem verba para utilização em campanhas e anúncios. Geralmente, esse serviço é terceirizado para uma agência de publicidade e propaganda pelo processo de licitação e contratação, que é regido pela Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010. Por isso, o publicitário, nesse caso, não é o responsável pela execução das campanhas.
Designer	responsável pela produção de peças gráficas para serem divulgadas nas mídias <i>online</i> e <i>offline</i> .
Fotógrafo	responsável pelos registros fotográficos a serem utilizados pelos jornalistas, designers e publicitários, nas mais diversas produções do setor.
Relações Públicas	responsável pela organização de eventos, cerimonial e muitas vezes também atua como porta-voz.



SAIBA MAIS

Um **videomaker** também é bem-vindo, quando possível, para produção de vídeos para redessociais e outras mídias institucionais.

É consenso que a hierarquia de uma Assessoria de Comunicação não pode ser vista como única, afinal cada local tem suas particularidades. Embora cada um tenha suas funções bastante delimitadas, todos trabalham em conjunto. Almansa (2010) discorre que existem diferentes lógicas: a que separa a comunicação interna da externa, a que separa imprensa de publicidade, publicação e secretaria e até a que entende que há relações informativas de um lado e institucionais de outro. De qualquer forma, a Assessoria de Comunicação deve se comunicar com as outras áreas da organização, principalmente com a alta direção, e essa conexão deve estar clara no organograma da empresa.



Cargos de uma Assessoria de Comunicação

O modelo visto anteriormente demonstra uma forma bastante corriqueira de estruturação da Assessoria de Comunicação e é sugerido por Ferrareto e Ferrareto (2009). Em suma, cada área lidará com públicos, mensagens e metas específicas, porém em sintonia com os demais, tendo em vista que o objetivo é comum a todos: promover uma melhor comunicação entre o assessorado e todos os segmentos com os quais ele se relaciona.

Assista agora a videoaula “Comunicação na Gestão”, com a professora Rebeca Baltazar.



VÍDEO

Vídeo 2 - [Comunicação na Gestão](#)



[Transcrição do áudio na página 755](#)

Referências

ALMANSA, A. **Assessorias de comunicação**. São Paulo: Difusão, 2010.

FERRARETO, Elisa Koplín; FERRARETO, Artur. *Assessoria de imprensa: teoria e prática*. São Paulo: Summus, 2009.

MORESCO, Marcielly, C. et al. **Assessoria de Comunicação**. Porto Alegre: SAGAH, 2020.

TORQUATO, Gaudêncio. **Cultura, poder, comunicação, crise e imagem: fundamentos das organizações do século XXI**. 2. ed. – São Paulo: Cengage Learning, 2012

WELS, A. M. C. Assessorias de comunicação social: panorama conceitual. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO**, 27., 2004, Porto Alegre. Anais [...]. Porto Alegre: INTERCOM, 2004

Módulo

3 Crises

Situações negativas que ganham repercussão na mídia e geram uma visibilidade ruim da gestão podem acontecer a qualquer momento. Cabe à Administração Pública, por meio de trabalho integrado com o departamento de comunicação, estar atenta para prevenir e minimizar esse risco, bem como para agir de forma rápida e eficaz caso uma intercorrência afete a gestão.

Unidade 1: Crise e Gestão de Crise



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você terá capacidade de avaliar a dimensão de uma crise, bem como produzir um Planejamento de Contingenciamento de Crise.

1.1 Conceito de Crise

É imprescindível iniciar essa explanação pontuando que um acontecimento negativo por si só, problemas diários e adversidades, não são necessariamente crises. Tudo isso faz parte da rotina de qualquer organização e administração pública, e a maioria deles sequer ganham repercussão (FORNI, 2019).

Existem conceituações distintas, mas bastantes similares do que vem a ser uma crise. Algumas serão apresentadas a seguir:

“Qualquer coisa negativa que escape ao controle da empresa e ganhe visibilidade” pode se tornar uma crise” (LOPES, 2000, p.67).

Para John Birch (1993, p. 9), “crise é um evento imprevisível, que, potencialmente, provoca prejuízo significativo a uma organização ou empresa e, logicamente, a seus empregados, produtos, condições financeiras, serviços e à sua reputação”.

A crise pode ser vista também como um “desequilíbrio do sistema”, uma desordem, um indicativo de que “as coisas estão fora do prumo”, de acordo com Torquato (2012, p. 273).

Viana (2001, p. 167) identifica algumas características nas crises das empresas: “O elemento surpresa. A falta de hábito de lidar com a mídia. A carência de informações. A forma como seus impactos se propagam. A incomum curiosidade da mídia. A mobilização da opinião pública e dos governantes. E, o que é pior, a perda de controle das iniciativas”.

Quando uma crise se instaura em qualquer instituição, afeta diretamente a rotina do departamento de comunicação. Lorenzon e Mawakdiye (2006) explicam que as atividades ficam suspensas, e a comunicação com a mídia externa passa a depender e ser controlada pelos superiores. Pelo fato de a imagem da empresa estar em jogo, os diretores e superiores tratam como algo pessoal e que os afeta diretamente. Nesse contexto, cabe ao assessor atuar como um mediador das informações e propor soluções para mitigação da crise. Para Caponigro (2000, p. 390) umas das decisões “mais importantes a ser tomada, é a estratégia de como será a comunicação durante e depois da crise, e deverá ser tomada com cautela para que não piore a situação”.

Alguns autores consideram que a crise é composta por quatro fases. São elas:

- Revelação
- Divulgação
- Clímax
- Consequências

A **revelação** é a primeira fase, é o período que envolve investigações conduzidas por jornalistas ou por autoridades que levam às revelações inesperadas. Rumores e vazamentos fazem parte dessa etapa também.

A **divulgação** é quando o assunto ganha espaço na mídia. Começa com a divulgação do acontecimento pela mídia e coloca em ação um processo de afirmação e negação. Além disso, nessa etapa, as empresas e as instituições são chamadas para prestar esclarecimentos aos veículos de comunicação.

O **clímax** é a pressão causada pelas revelações leva a um desfecho que pode resultar no fim das acusações e do escândalo propriamente dito. É nessa etapa que alguns funcionários das organizações são demitidos ou afastados

As **consequências** acontecem quando jornalistas e opinião pública fazem reflexões sobre os fatos e suas implicações. A maior parte dessas reflexões acontecem na própria imprensa e podem desencadear ações concretas. Exemplo dessas ações são os processos judiciais.

1.2 Tipos de Crise

Além de possuírem classificações como: meio ambiente, trabalhistas, financeira, danos patrimoniais, de segurança pública e outros pertinentes ao segmento afetado pela negatividade trazida pela crise, cabe aqui aprender a determinar se a crise é **grave** ou **leve**. Para isso, considere:

Crise Grave:	ocorre quando jornalistas e a opinião pública demandam e até pressionam por um pronunciamento oficial da organização. Há um escrutínio mais rigoroso da sociedade sobre a organização e demanda mais tempo da diretoria e da equipe de crise. Essas crises normalmente têm duração maior e elevado custo (FORNI, 2019).
Crise Leve:	pode ocorrer em reestruturações organizacionais, aquisições... Nesses casos, os próprios executivos da organização usualmente anunciam tais crises à opinião pública, se julgarem conveniente. Crises leves são facilmente esquecidas e pouco demandam do board da organização. São administráveis em um nível inferior e os prejuízos são mínimos (FORNI, 2019).

Drennan e McConnell (2007) destacam alguns cenários da área pública que são mais suscetíveis à crises, como: danos à vida ou à propriedade; colapso crítico na infraestrutura (eletricidade, água, gás, telecomunicações); falha em políticas-chave (distribuição de vacinas, assistência a populações carentes); destruição de ativos ou perda grave de receita; danos à reputação do governo ou de organizações do setor público; danos à legitimidade de setores do governo ou à política organizacional; investigação pessoal de personalidades públicas, com danos à credibilidade e possível dano à carreira (caso de autoridades demitidas e investigadas por denúncias).

Forni (2019) ressalta que notícias aparentemente positivas também podem gerar crises e relembra de quando a Petrobras, nos anos 2000, encomendou e aprovou um estudo de mudança da marca para Petrobrax. O anúncio foi feito em carta do presidente aos empregados e seria lançado com ampla campanha publicitária. Embora tivesse justificativas mercadológicas bastante sólidas, com base na internacionalização da empresa, tão logo o anúncio foi feito, houve reação muito forte dos sindicatos, de partidos da oposição e outros formadores de opinião. Além de condenar os gastos resultantes da alteração, eles viam nessa mudança uma ação com vista à privatização da empresa. Um fato que teve a intenção de ser positivo, preparado com muita antecedência, acabou gerando uma crise para a empresa. A diretoria voltou atrás.

1.3 Gestão de risco

É comum que, ao se deparar com uma situação de crise, o seguinte questionamento seja feito: isso era evitável? Na maioria dos casos, sim! Por isso, é fundamental uma prevenção no sentido de traçar um mapeamento e uma listagem de possíveis problemas ou fatores negativos que possam acometer a organização. Todo gerenciamento de crise tem início na **gestão de risco**, que envolve a prevenção de potenciais acontecimentos danosos. Nessa etapa, a organização se antecipa e se questiona: o que faríamos se evento X acontecesse?

Planejar para administrar crises e riscos é a chave da sobrevivência corporativa. Embora seja impossível prever todas as crises, há ações que podem ser adotadas para se preparar para elas. Essas ações passam por pelo menos três caminhos: situações com potencial para se transformar em crises (só se saberá com uma profunda auditoria de vulnerabilidades); crises que já atingiram outras organizações no passado; atividades que venham de encontro a interesses de determinados grupos de públicos.

Planejar uma gestão de crises pode ser resumido nos seguintes passos: catalogar potenciais situações de crise; conceber políticas para sua prevenção; formular estratégias e táticas para conduzir cada crise potencial; identificar quem pode ser afetado por elas; conceber efetivos canais de comunicação para os afetados pela crise, como forma de minimizar o dano à reputação da organização; e, por último, testar tudo (REGESTER; LARKIN, 2008).



O processo de gestão de crise

Em resumo, há três níveis básicos ou processos interligados que compõem a gestão de crises: a **gestão de risco**, compreendendo prevenção, auditoria de crise, planos de crise, preparação, treinamento ou simulações de crise; a gestão da comunicação de crise, que perpassa todas as fases, parte do processo de gestão, até porque a comunicação representa a resposta da organização à opinião pública frente ao evento negativo; a **gestão da crise propriamente dita**, que compreende a resposta rápida, a reação da organização e o apoio aos atingidos pela crise. Nessa fase, sobressai quem realmente se preparou para eventos negativos; ela compreende, além das ações de reparação, a fase de recuperação ou pós-crise. Além disso, existem elementos-chave que serão apresentados na ilustração a seguir:



Elementos-chave no processo de gestão de crises

Para ter sucesso em uma gestão de crise, é preciso ter um plano bem elaborado, um porta-voz capacitado para atender à imprensa, uma liderança para resolver as demandas, priorizar sempre a vida e as pessoas, agir de forma rápida – mas não imprudente – além de ter ações de comunicação eficazes e organizadas de acordo com o perfil do público que se pretende atingir ou que eventualmente fora impactado pela crise.

Duarte (2018) destaca que outro aspecto a ser considerado nas crises é a velocidade da comunicação. No passado, existia uma grande defasagem de tempo até o público tomar conhecimento de um fato negativo e o mercado reagir. Isso acabou. Por isso, pouco sabemos de crises que aconteceram antes que a mídia tradicional e a internet trouxessem a informação rapidamente para dentro de nossas casas. O ambiente de difusão das notícias mudou. Não existem mais crises locais. Todas as crises têm potencial de se tornarem globais.

1.4 Comitê de Crise

O comitê de crise é formado por membros, geralmente pelos gestores e diretores de área, que serão acionados mediante suas responsabilidades e áreas de atuação. Forni (2019) destaca que embora seja considerado o “cérebro” da organização numa crise, o comitê buscará sempre o consenso do que deve ser feito. Cada membro dessa equipe tem um papel destacado na hora da crise. Idealmente, segundo alguns especialistas, entre três e cinco pessoas formam o “cérebro” do comitê. A primeira função do comitê é definir as normas e poderes; como ele irá funcionar, antes da ocorrência de crises. Fixar até mesmo quem tem poder de decidir, no caso de não haver consenso para determinadas ações, principalmente na parte operacional.

A estrutura desse comitê pode variar. Deve contemplar as áreas-chave para gerenciar a situação e tentar manter a reputação e imagem da organização. A estrutura mais recomendada é: coordenador do comitê; diretor jurídico; área de comunicação, pelo titular ou o assessor de imprensa; recursos humanos; segurança e informação; e, naturalmente, a diretoria envolvida diretamente no problema. A esse grupo pode-se juntar a área de operações ou de marketing; o assessor parlamentar e um consultor externo, quando necessário. O coordenador ou alguém indicado por ele será o porta-voz para o caso de pronunciamentos ou entrevistas à imprensa.

Estima-se que a formação ideal do comitê contemple poucas pessoas (entre oito e doze), conhecedoras da organização, corajosas, empreendedoras, arrojadas, com poder de decisão em situações de pressão e estresse, e disposição para prestar esclarecimentos rapidamente, com desenvoltura e clareza. O porta-voz precisa ter treinamento em *media training*. O comitê sinaliza os pontos vulneráveis da organização e, com isso, define objetivos, estratégias e táticas para enfrentar as crises. A criação do comitê já sinaliza a sensibilidade da organização em relação

ao problema. É um comitê quase virtual, acionado tão logo ocorra uma crise ou o cenário aponte para essa perspectiva. Mas, é importante que o coordenador desse comitê ou gabinete de crise, geralmente alguém abaixo do principal gestor, tenha autonomia, poder de decisão e o suporte para adotar medidas difíceis e ousadas, na hora certa. Deve ter credibilidade, poder e liderança para comandar essa equipe. Dele depende o sucesso na gestão da crise.

Além do jurídico, obrigatoriamente deve ter uma ou duas pessoas com domínio no relacionamento com a mídia. Uma ação descoordenada por qualquer colaborador durante uma crise pode agravar o problema.



SAIBA MAIS

O comitê de crise teve origem nos Estados Unidos, na década 1980, e ainda hoje no Brasil não costuma ser algo muito trabalhado e levado a sério. Com isso, ao primeiro sinal de uma crise, a maioria das organizações é tomada pelo pânico e por ações impensadas devido à falta de planejamento. Ainda existe a possibilidade de haver um preparo para o gerenciamento da situação de crise em si, mas um despreparo para o gerenciamento da comunicação que repercutirá a partir desse evento.

Outro erro muito comum, principalmente no setor público, é criar comitê de crise apenas para dar uma resposta à pressão da opinião pública. Anunciam um comitê de crise sem objetivo definido, sem pressa em se reunir, que nada resolve. É só para criar um factóide, uma notícia com repercussão. Muito apropriado para quem não quer resolver a crise, mas apenas aparecer e dizer que está trabalhando (DUARTE, 2018).

Um comitê bem afinado e uma diretoria bem atenta certamente detectarão as vulnerabilidades da organização, considerando que não existe a hipótese de total invulnerabilidade ou imunidade a qualquer tipo de crise. A partir do diagnóstico, o trabalho é corrigir os pontos fracos. Outra providência é criar e deixar guardado textos-padrão para utilizar quando necessário (DUARTE, 2018).

Nas crises, as organizações precisam ter uma cara. Uma das primeiras funções de uma equipe de comunicação de crises é selecionar um porta-voz oficial. O porta-voz será o contato inicial para todos os questionamentos da mídia e deve passar credibilidade, ser treinado para lidar com os jornalistas, ter conhecimento aprofundado da gestão, um comportamento calmo e que saiba lidar com o estresse e com a pressão. A fonte escolhida pela empresa participará de todas as entrevistas coletivas, e nela estará concentrada a maioria das entrevistas. Alguns especialistas recomendam que toda organização tenha dois porta-vozes preparados para situações de emergência. Por que dois? Porque poderá haver impedimento de um, doença, férias, ausência, e, dessa forma, a organização tem sempre um porta-voz disponível. Além disso, há casos em que a demanda por informação poderá ocorrer durante 24 horas, nas crises

graves. Apenas um porta-voz ficaria sobrecarregado. Mas é fundamental treiná-los e prepará-los para essas emergências. O porta-voz deve obedecer às três regras da comunicação de crise: não falar em *off*; não especular; não discutir responsabilidades (jurídicas) (COOMBS; HOLLADAY, 2010; FORNI, 2018; DUARTE, 2018).

1.5 Plano de Contingenciamento de Crise

Os manuais teóricos sobre crise de comunicação recomendam a prevenção como um dos melhores remédios para evitar estragos demasiados à imagem da organização. É melhor investir nessa preparação, porque as pesquisas mostram que as organizações ou os governos com gestão de riscos estruturada superam melhor os momentos difíceis. Por serem previsíveis, muitas crises podem ser estudadas e seus desdobramentos planejados (FORNI, 2019)

Martinuzzo (2013) propõe uma estrutura básica para um Plano de Contingência de Crise que se configura da seguinte forma:

a) Diagnóstico

- definir fatores de risco potencial;
- classificar os tipos potenciais de crise (previstos, imprevistos, internos, externos);
- definir qualificações de possíveis crises (acidente, desastre ambiental);
- elencar públicos possivelmente envolvidos e suas mídias preferenciais;

b) Mapeamento de procedimentos

- definir medidas para eliminação de fatores de risco (se isso for possível);
- para cada fator de risco, definir procedimentos básicos para que, se eventualmente ocorrer a superação, possa ser rápida e segura;
- criar o comitê de crise;
- definir os perfis desejáveis para integrar o comitê;
- garantir condições de atuação do comitê;
- definir os canais de interlocução do comitê;
- Estabelecer roteiro de ações com a imprensa (entrevistas, notas, visitas);
- Mapear ações com públicos-alvo (informações, visitas, suporte psicológico, apoio financeiro).

c) Definição de ferramentas para a prevenção, o enfrentamento e a

superação de crises.

- modelo de planilhas de mapeamento de situações críticas;
- modelo de check-list de todas as ações previstas (administração, gerenciamento, comunicação etc.);
- modelos de comunicados diversos (imprensa, comunidades, telefonistas, portais);
- mailing de públicos de interesse;
- modelos de registros de ligações/mensagens recebidas e feitas;
- modelos de planilhas para *clippings* de mídias.

Um bom plano de contingência de crise ajuda a organização a prevenir e, se for inevitável, enfrentar as crises.

Se a crise chegar, Martinuzzo (2013) segue com as orientações em forma de passo a passo:

- convocar o gabinete de crise. Esse colegiado sempre terá novos personagens, de acordo com a natureza do problema;
- manter a calma e identificar a origem e a natureza da crise. Se a organização é agente ou vítima; se o problema é caso de calúnia, polícia, acidente;
- diagnosticar os danos, que podem ser materiais ou simbólicos;
- identificar os públicos-alvo envolvidos;
- testar os piores cenários (“advogado do diabo”);
- reunir o máximo possível de informações sobre o ocorrido, de forma a construir uma mensagem institucional clara, objetiva e precisa;
- estabelecer canais estratégicos de comunicação para receber contribuições de quem não está no gabinete de crise;
- controlar o fluxo de informações no âmbito da organização, para não haver contradições e lacunas;
- definir um porta-voz único, que deve ser o expert no tema, mas não pode se achar uma celebridade. Humildade, com segurança e confiança, é tudo nesses momentos. Não precisa, nem deve ser necessariamente

- alguém do setor de comunicação;
- oferecer toda atenção à imprensa: conceder entrevistas duas vezes ou mais ao dia, em coletivas ou individuais;
- utilizar ferramentas da assessoria de imprensa, publicidade e RP;
- escrever e publicar em diversos meios a versão organizacional da história, inclusive durante o desenrolar da crise;
- veicular com rapidez e precisão, três conteúdos obrigatórios: o acontecido, as providências, a prevenção;
- em resumo, cinco verbos sintetizam o passo a passo da gestão de crise: **apurar, resolver, punir, evitar, comunicar sempre (on e off-line).**

1.6 Mensagem-chave

Para que um Plano de Comunicação de crise funcione, é preciso ter respostas consistentes na explicação da crise. Para isso, a organização necessita construir mensagens-chave. Esse é um dos grandes dilemas na hora da crise. O que vamos dizer? É preciso definir o discurso com rapidez, porque a opinião da sociedade sobre uma crise, devemos lembrar, começa a ser definida nos primeiros minutos, antes de se completar uma hora da ocorrência do evento.

Há três palavras implícitas na boa comunicação de crise: abertura, velocidade e inteligibilidade. Mensagens-chave ou *key messages* significam mensagens curtas e objetivas. Aquilo que você gostaria que a audiência guardasse como o recado na crise e que, no dia seguinte, a mídia toda divulgasse com destaque, ao falar de sua crise. Por isso, nesse quesito, menos é mais.

Mas você não precisa, nos primeiros momentos, dar informações que não possam ser fornecidas. Uma área de comunicação nunca pode aceitar a especulação, nem a pressão. Na nota à imprensa, a empresa deve se limitar aos fatos que aconteceram com as informações disponíveis até aquele momento. Jamais especular ou fazer projeções, interpretações. Se a causa da crise ainda não foi apurada, não se acanhe em dizer “a causa do incidente/acidente está ainda sob investigação”. Tão logo haja mais informações, retome o contato com a mídia. Se a crise foi causada por erro ou imperícia da organização, admita, sem meias palavras. Está mais do que provado que o público pode esquecer ou, pelo menos, minimizar um fato negativo de uma instituição se ela honestamente admite o erro cometido.

Crises não são bem-vindas, mas, na contingência de sua existência, o melhor que

se pode fazer é tentar transformá-las em um processo de aprendizado, em uma oportunidade para rever posturas, atualizar processos, alcançar um conhecimento mais profundo acerca da organização e de seus condicionantes diretos e indiretos.



SAIBA MAIS

Para se aprofundar na temática, recomenda-se a leitura da obra: FORNI, João José. **Gestão de crises e comunicação: o que gestores e profissionais de comunicação precisam saber para enfrentar crises corporativas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

Vamos conhecer um pouco mais sobre as Crises com a professora Rebeca Baltazar.



VÍDEO

Vídeo 3 - [Crises](#)



[Transcrição do áudio na página 757](#)

Referências

BIRCH, John. **Como sobreviver na crise**. Sem crise. Revista Propaganda, São Paulo, n. 486, p. 9-12, ago. 1993.

CAPONIGRO, Jeffrey R. **The crisis counselor**. Chicago: Contemporary Books, 2000.

COOMBS, W. T.; HOLLADAY, S. J. **The handbook of crisis communication**. New York: Wiley-Blackwell, 2010.

DRENNAN, Lynn T.; MCCONNELL, Allan. **Risk and crisis management in the public sector**. New York: Routledge, 2007.

DUARTE, Jorge (Org.). **Assessoria de imprensa e relacionamento com a mídia: teoria e técnica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FERRARETTO, Elisa Kopplin; FERRARETTO, Luiz Artur. **Assessoria de Imprensa: teoria e prática**. São Paulo: Summus, 2009.

FORNI, João José. **Gestão de crises e comunicação: o que gestores e profissionais de comunicação precisam saber para enfrentar crises corporativas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

LOPES, Marilene. **Quem tem medo de ser notícia?** São Paulo: Makron Books, 2000.

LORENZON, Gilberto, e MAWAKDIYE, Alberto. **Manual de Assessoria de Imprensa**. Campos do Jordão, Editora Mantiqueira, 2006.

MARTINUZZO, José Antonio. **Seis questões fundamentais da comunicação organizacional estratégica em rede**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013.

REGISTER, M.; LARKIN, J. Risk issues and crisis management in public relations: a casebook of best practice. 4. ed. London: Kogan Page, 2008.

TORQUATO, Gaudêncio. **Cultura, poder, comunicação, crise e imagem: fundamentos das organizações do século XXI**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

VIANA, Francisco. **De cara com a mídia**. São Paulo: Negócio, 2001.

Módulo

4 Comunicação Pública: especificidades e alertas na web

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2019, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), demonstra que a população brasileira está cada vez mais detectada. De acordo com o levantamento, 82,7% dos domicílios nacionais possuem acesso à internet, um aumento de 3,6 pontos percentuais em relação a 2018. Além disso, o Brasil é o terceiro país do mundo que mais usa redes sociais. Consequentemente, essas plataformas englobam as estratégias de comunicação das organizações e das administrações públicas. Porém, algumas especificidades e alertas surgem nesse cenário relativamente novo.

Unidade 1: Mídias Digitais e Fake News



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você será capaz de reconhecer os principais aspectos e potencialidades das redes sociais mais utilizadas no Brasil, bem como identificar e lidar com a desinformação que se desenvolve na rede.

1.1 O que são redes sociais

As redes sociais que serão tratadas neste módulo são as digitais e acontecem em plataformas online. São sites que oferecem conexões entre pessoas, mediadas pela internet. Musso (2006, p. 34) define rede social como “uma das formas de representação dos relacionamentos afetivos, interações profissionais dos seres humanos entre si ou entre seus agrupamentos de interesses mútuos”.

Entre as mais conhecidas temos o **Facebook**, **Instagram**, **Twitter** e **WhatsApp**, por exemplo. Perceba o que todas têm em comum: promovem interação e diálogo entre seus usuários.

As redes sociais podem fornecer indicativos importantes para a Administração Pública, como insatisfação, debates, repercussão de informações e demandas... Por isso, o monitoramento das redes tornou-se parte do papel da Assessoria de Comunicação – departamento responsável pelas comunicações do órgão público.

Além disso, mais dois cenários precisam ser reconhecidos na rotina de trabalho do assessor de imprensa (jornalista responsável pela produção dos conteúdos informativos e relacionamento com a mídia): os aplicativos de mensagem instantânea propiciam a criação de grupos com os jornalistas que fazem parte do *mailing list* e as sugestões de pautas, *releases*, fotos e vídeos podem ser enviados por essa plataforma. Algumas assessorias adotam essa prática, outras não. A maneira mais formal de enviar esse conteúdo continua sendo por e-mail e alguns profissionais se sentem invadidos com esse tipo de relacionamento. Ademais, mediante a pluralidade de *sites*, *blogs* e plataformas de produção de conteúdo, o trabalho da assessoria de imprensa se expandiu para lidar, tratar e fornecer conteúdo para essas plataformas, até então menores, que não estavam inseridas no *mailing list*.

1.2 As principais redes sociais

As redes sociais mais acessadas no Brasil são, em ordem:

1. *YouTube*
2. *Facebook*
3. *WhatsApp*
4. *Instagram*

PLATAFORMAS DE REDES SOCIAIS MAIS USADAS

Porcentagem de usuários com idade entre 16 e 64 anos - Dados de Dezembro de 2019

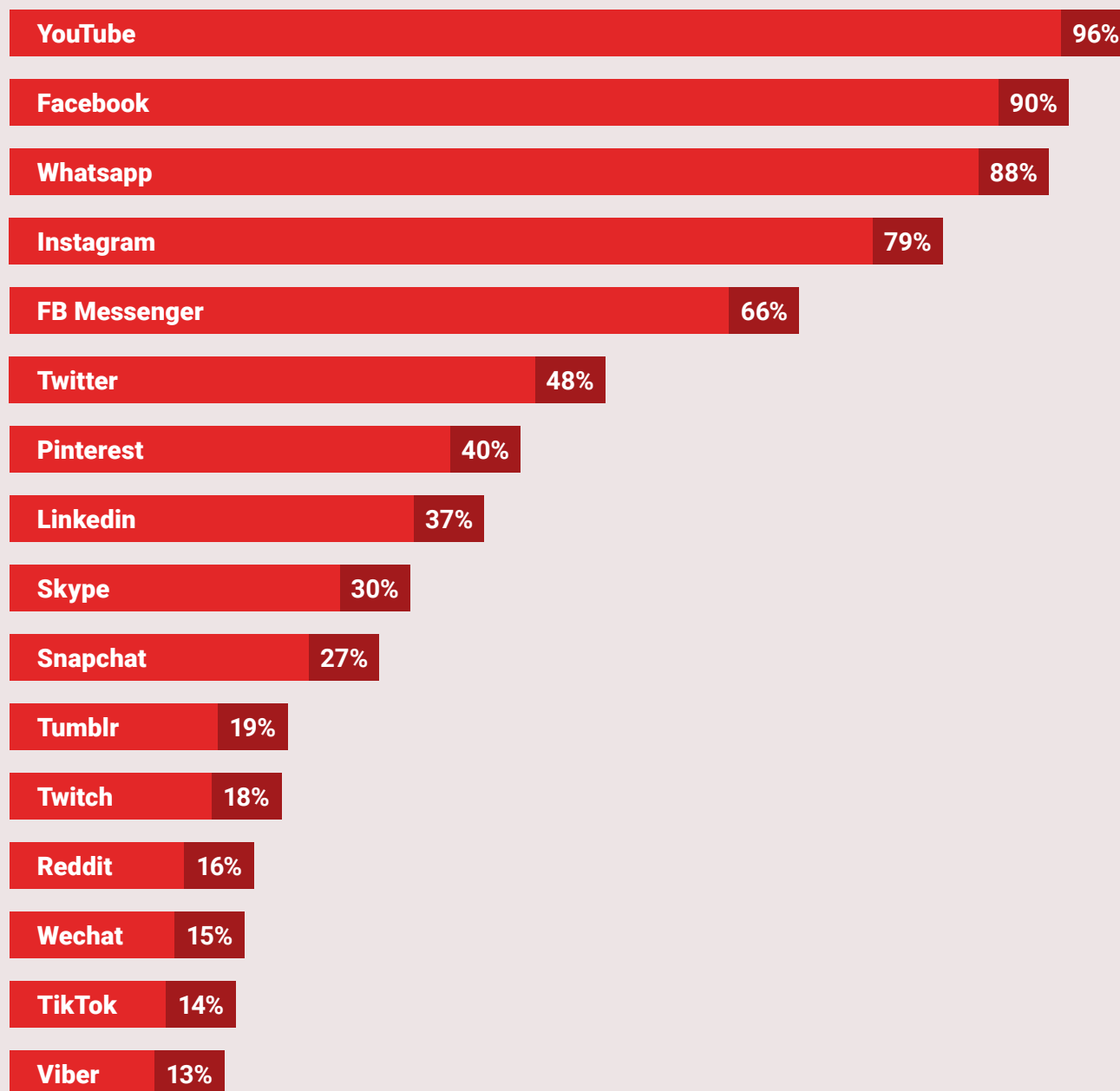


Gráfico Plataformas de Redes Sociais mais usadas no Brasil

Duarte (2018) propõe que, de modo geral, os canais digitais para relacionamento com a imprensa podem ser divididos em duas categorias:

- a) canais já consolidados para a grande parte dos potenciais usuários, como: Twitter, Facebook, YouTube, WhatsApp, LinkedIn e Instagram, que foram e são amplamente utilizados com o objetivo de impactar jornalistas e demais influenciadores; e
- b) canais em consolidação como o Periscope, Snapchat e TikTok, cujas características e potencialidades ainda estão sendo assimiladas.

Esses podem ou não ser consolidados como também podem sobreviver tendo um papel um tanto periférico, mas, ainda assim, útil para certos segmentos. Com base na tabela a seguir, podemos identificar algumas particularidades dos canais digitais para relacionamento com a imprensa, consolidados neste momento. É claro que a relevância vai variar a partir do interesse do usuário, mas a análise das características principais ajuda a definir a melhor alternativa para cada caso.

	Impacto Jornalístico	Credibilidade do Conteúdo	Impacto Popular	Variedade de Recursos
Twitter	Alto	Alta	Baixo	Média
Facebook	Médio	Média	Alto	Alta
YouTube	Médio	Média	Alto	Baixa
Whatsapp	Alto	Média	Alto	Média
LinkedIn	Médio	Alta	Baixo	Alta
Instagram	Médio	Média	Alto	Alta

Tabela - Impacto das redes sociais

Mediante o exposto, é possível compreender que cada rede social possui sua particularidade, e a seleção e a produção de conteúdo para cada uma delas deve ser analisado, planejado e organizado. Existem tendências de segmentação que também podem ser interessantes para o reconhecimento do tipo de conteúdo que se deve publicar, bem como qual a repercussão esperada. Discorreremos brevemente sobre as redes sociais mais utilizadas pelos brasileiros que costumam ficar mais de três horas por dia consumindo conteúdo nessas plataformas.

Os dados expostos fazem parte do “Relatório de Visão Geral Global Digital 2021” divulgado por uma parceria das plataformas We Are Social e Hootsuite.

YouTube

Plataforma de vídeo e *streaming* mais acessada por *smartphones*. Ambos os sexos acessam a rede, sendo a maioria com idade entre 16 e 49 anos com intenção majoritariamente de ‘aprender algo’. No que tange à interação com os usuários, entre as possibilidades estão: comentários, compartilhamentos e salvamento de vídeos. Também é uma plataforma que permite transmissões ao vivo, que podem ser produtivas, por exemplo, para veiculação de audiências públicas. Um cuidado essencial é quanto à qualidade dos vídeos a serem produzidos e disponibilizados nessa plataforma. É necessário um rigor mínimo de produção e equipamento para uma comunicação institucional coerente e bem-posicionada. O YouTube pode ser utilizado, por exemplo, como um suporte para o *release* tradicional, sendo conhecido recentemente como vídeo *release*.

Facebook

Plataforma de compartilhamento de vídeos, fotos, *links* e textos em que os usuários são ‘amigos’ e interagem entre si. Para a Administração Pública, é válida a criação e alimentação da chamada *FanPage*, um perfil institucional que serve para publicação de conteúdos nos formatos supramencionados. Nela os ‘seguidores’ (quem curte essa *FanPage*) podem comentar, compartilhar, curtir ou reagir às publicações, enviar mensagens privadas e marcar o Ente Federativo em publicações. Quanto ao perfil dos usuários, tem-se observado um aumento de pessoas mais velhas nas plataformas. Em 2021, os usuários com mais de 65 anos aumentaram cerca de 25% em relação a 2020. Essa rede também tem sido terreno fértil das conhecidas fake news principalmente em grupos que devem ser constantemente monitorados pela Assessoria de Comunicação.

WhatsApp

Aplicativo de envio de mensagens instantâneas que envolvem *links*, notícias, textos, vídeos e fotos. Os usuários podem manter um diálogo privado com uma pessoa, ou criar grupos que envolvam pessoas de segmentos ou interesses semelhantes. O WhatsApp tem sido uma forma de disseminação de informação e desinformação. O aplicativo pode ser utilizado pela Administração Pública como forma de Ouvidoria. Diversas defesas civis, por exemplo, também o utilizam para recolherem demandas da população. Além disso, a Assessoria de Imprensa pode optar por enviar os *releases* por meio do aplicativo. Muitas têm grupos com os jornalistas que compõem o *mailing* e enviam as informações por ali, em vez de por *e-mail*. Quanto à idade, os dados são bastante abrangentes, sendo que a plataforma não admite usuários menores de 13 anos.

Instagram

Plataforma originalmente de compartilhamento de fotos que está valorizando cada vez mais a produção e publicação de vídeos. Seu público é majoritariamente jovem. São dois os principais tipos de conteúdos a serem produzidos para essa rede social. Conteúdos que ficam no 'feed' – que é o perfil do usuário e fica ali exposto sempre e conteúdo para o formato de *story*, que, além de possuir uma dimensão diferente, fica disponível somente por 24 horas. Na Administração Pública, é interessante mostrar o dia a dia das ações nos stories e as notícias e informações mais completas no *feed*.



SAIBA MAIS

Saiba mais em Digital 2021 Global Overview Report acessando o link: <https://wearesocial.com/uk/blog/2021/01/digital-2021-the-latest-insights-into-the-state-of-digital/>.

1.3 A comunicação na rede social

Praticamente todas as empresas precisaram inserir algum tipo de rede social em sua estratégia de comunicação, afinal, as pessoas estão nas redes sociais. Com a Administração Pública, isso não foi diferente e aspectos como participação popular, cidadania e transparência ganham repercussão nesse cenário. Mediante esse contexto, Duarte (2007, pp. 111-112) explica que “[...] o papel das mídias sociais na sociedade democrática implica na mobilização, cooperação e formação de vínculos de corresponsabilidade para com os interesses coletivos, e a regra da luta pela inclusão são as expectativas e opiniões conflitantes e não o consenso de vontades. Por isso mesmo, as lutas mais recentes por direitos políticos, civis e sociais ajudaram o Brasil a ampliar a noção de cidadania enquanto um direito universal, não restrito a grupos ou classes sociais, definindo o cidadão como um sujeito capaz de interferir na ordem social em que vive, participando das questões públicas, debatendo e deliberando sobre elas.” Esse ambiente é propício para uma troca de informações entre o público e os políticos e pode servir como forma de consulta e debate acerca de assuntos que permeiam o ambiente democrático.

A utilização das redes sociais deve ser compreendida como uma forma de interação da Administração Pública com a sociedade e como um ambiente para o monitoramento de demandas da população.

Caberá à Assessoria de Comunicação reconhecer as características de seu público, bem como sua possibilidade de produção de conteúdo e, mediante essas informações, selecionar as redes mais eficazes para a gestão.

Vale ressaltar que a periodicidade, a constância e a estratégia devem permear a veiculação dos conteúdos e, portanto, de nada adianta ter um perfil em uma rede social sem a manutenção daquela plataforma com a publicação de conteúdos de forma regular e nos formatos preconizados. Kunsch (2009) contribui com essa perspectiva quando considera que a presença digital da organização deve estar sempre baseada nos seguintes aspectos: a cultura e a imagem organizacional, os propósitos e as intenções pretendidos com as ações de comunicação que serão ali realizadas, os públicos com os quais a essa organização dialoga, e as mensagens que serão publicadas.

Outro ponto relevante é saber que o *feedback* do público sobre as informações publicadas poderá ser positivo ou negativo, e o responsável pelo gerenciamento da plataforma precisa ter consciência de que faz parte do processo democrático a divergência de opiniões. Dessa forma, cabe ao profissional responder de forma adequada e educada as ponderações que forem apresentadas. Ademais, a Assessoria de Comunicação deve criar métricas para o monitoramento das redes sociais com vistas a obter subsídios para ações e políticas públicas. Entretanto, cabe pontuar que essas métricas precisam ser bem delimitadas e coerentes, pois comentários frouxos, com pouca argumentação, e de pessoas que são sabidamente problemáticas (os haters, que veremos ainda neste módulo), não devem ganhar destaque e visibilidade na análise do departamento.

Quanto ao alcance dessas plataformas, é preciso ter muita atenção! Atualmente, embora possua muitos usuários ativos, a entrega do conteúdo aos usuários não é muito alta, variando de 2% a 4% de forma orgânica no Facebook e no Instagram, por exemplo. Isso porque existe a possibilidade de 'impulsionar conteúdo' – que é pagar para que esse conteúdo seja levado ao público que você seleciona. Dessa forma, quem não paga, não tem um alcance tão bom. Isso não significa que não vale a pena utilizá-las, apenas deve-se considerar esse fato no momento de avaliar as repercussões das publicações.

1.4 Fake News

A popularização da internet e de seu acesso, por um momento, pareceu reconfigurar o cenário da disseminação da informação, dando voz e visibilidade para que a hegemonia dos grandes conglomerados de comunicação fosse rompida. Porém, nem só aspectos positivos foram promovidos. A crescente utilização das mídias digitais fomentou a disseminação de notícias falsas e criou ambientes propícios para o que atualmente chamamos de 'bolhas ideológicas', que promovem um pensamento único alimentado pelo algoritmo que tende a entregar para o usuário conteúdos com os quais ele sabe que haverá engajamento – ou seja, aceitação. Com

isso, a pluralidade, o diálogo e discussões saudáveis foram suprimidas de grande parte dos usuários das redes sociais.

As *fake news* (notícias falsas) são exatamente o que o termo sugere: notícias falsificadas, infladas. Artigos, notas, *posts* nas redes sociais com informação não confirmada ou deliberadamente falsa são publicados como se fossem notícias verdadeiras. A maioria das histórias ou versões é criada para atrair cliques (e, assim, inflar a receita de anúncios), muito na linha de notícias sensacionalistas de capas de tabloides, nas quais o compromisso com a verdade muitas vezes fica comprometido (FORNI, 2019).

Para Barbeiro (2020, p. 116), “a fake é a informação do vale tudo. Pode ser veiculada em uma conta pessoal ou de uma corporação, ou ainda sob perfil falso”. Portanto, todas as instituições atuais estão sujeitas a essa *fake*. Assim, precisam estar atentas para rebater e restaurar a verdade, seja por publicações em todas as plataformas, digitais ou não. Quando existe necessidade de um posicionamento por meio de entrevista, o porta-voz da empresa, corporação ou entidade deve estar preparado tanto no conteúdo quanto na forma como vai se comportar nas entrevistas. Respostas vazias, atravessadas, gaguejantes, não sinceras só agravam os danos na marca, atingem o capital intangível da empresa e a reputação de seus dirigentes.

O efeito das *fake news* fragiliza o entendimento da internet como instrumento democrático e de liberdade de expressão. Afinal, vivemos em um mundo com excesso de informações e estamos sujeitos, permanentemente, a segmentar essas informações conforme os nossos gostos e interesses. Além disso, não temos tempo para ler com atenção todas as notícias, refletir sobre o seu conteúdo, buscar fontes alternativas e verificar a autenticidade das informações e das fontes das quais foram extraídas. Dessa maneira, a formação da opinião pública e a emissão de opiniões em geral não são equilibradas, já que se fundamentam no círculo de informações que o usuário recebe e replica, sem os devidos cuidados de checagem. (BRANCO, 2017, p. 58 apud JUSKI, 2020, p.67)

1.5 Haters

O pseudoanonimato da internet favorece a prática de algumas interações ofensivas e raivosas. Apesar de se popularizarem na internet, detratores não são novidade; infelizmente, eles sempre existiram. Os detratores modernos ganharam nomes americanizados, como *hater* (odiador) e *troll*, personagem do folclore escandinavo, que na internet se refere a pessoas cujo objetivo é enfurecer e provocar discussões. A principal diferença entre eles é que, enquanto o *hater* tem como alvo geralmente uma pessoa ou grupo, o *troll* tem por objetivo provocar uma discussão, fomentando o ódio e colocando uns contra os outros. O *hater* pode ou não ser alguém conhecido da vítima; o *troll* geralmente não é – as vítimas são aleatórias (THOMPSON, 2019).

Por lidar com interesses políticos, a gestão pública está sujeita a *haters* que não só simplesmente discordam das ações tomadas e não sabem como expor isso de forma educada, quanto a pessoas que são adversárias políticas e utilizam das redes sociais para fomentar ódio, exposição e discussão.

O monitoramento das redes sociais é fundamental para a detecção de ataques dessa natureza. Eles podem vir de comentários, compartilhamentos ou posts em perfis pessoais ou grupos. Além disso, tem um potencial grandioso para se transformar em *fake news*. Porém, não existe uma fórmula mágica para lidar com esse tipo de situação. Cada assessoria precisa definir qual será sua estratégia de atuação. Algumas dicas adaptadas de Thompson (2019), no entanto, podem ajudar: situação. Cada Assessoria precisa definir qual será sua estratégia de atuação. Algumas dicas adaptadas de Thompson (2019), no entanto, podem ajudar:

Não valorize o que não tem valor

às vezes, entre centenas ou milhares de mensagens positivas, o departamento de comunicação ou o gestor se detém e se abala por única mensagem, perdendo tempo e desestabilizando seu controle emocional.

Pense em apagar a mensagem e não responder

quando as ofensas são oriundas de perfis falsos, simplesmente apagar as mensagens e bloquear o usuário pode dar por encerrado o assunto.

Informação falsa exige resposta imediata

pode acontecer de o *hater* divulgar informações falsas ou tentar manipular fatos. Nesse caso, o melhor é contra-atacar com a informação correta, evitando que a informação falsa ou deturpada prevaleça.

Referências

BARBEIRO, Heródoto. **Mídia Training: como usar as mídias sociais a seu favor**. São Paulo: Actual, 2020.

BRANCO, S. **Fake news e os Caminhos para Fora da Bolha**. Interesse Nacional, v. 10, n. 38, p. 51–61, 2017. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/4758/2017_branco_fake_news%20caminhos.pdf. Acesso em: 20 jan. 2022.

DUARTE, Jorge. **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007

DUARTE, J (org.),. **Assessoria de Imprensa e Relacionamento com a Mídia**. 5ª edição. São Paulo: Atlas, 2018.

JUSKI, Juliane do, R. et al. **Crítica da Mídia**. Porto Alegre: SAGAH, 2020.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Gestão estratégica em comunicação organizacional e relações públicas**. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2009

MUSSO, P. **A filosofia da rede**. In PARENTE, A (Org). *Tramas da Rede*. Porto Alegre: Sulina, 2004.

THOMPSON, Marco A. **Como ser influenciador digital**. São Paulo: Érica, 2019.

WEARE SOCIAL. **DIGITAL 2021: THE LATEST INSIGHTS INTO THE 'STATE OF DIGITAL'**. Disponível em <<https://wearesocial.com/uk/blog/2021/01/digital-2021-the-latest-insights-into-the-state-of-digital/>> Acesso em 20 jan. 2022.

Unidade 2: Comunicação Pública, Transparência e Especificidades atreladas aos Princípios da Administração Pública



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você será capaz de compreender quais aspectos legais envolvem a comunicação pública e, por consequência, reconhecer as possibilidades, as obrigações e as vedações desse tipo de comunicação.

Duarte (2012) defende que a atuação da Comunicação Pública exige: (a) compromisso em privilegiar o interesse público em relação ao interesse individual ou corporativo; (b) centralizar o processo no cidadão; (c) tratar comunicação como um processo mais amplo do que informação; (d) adaptação dos instrumentos às necessidades, possibilidades e interesses dos públicos; (e) assumir a complexidade da comunicação, tratando-a como um todo uno.

Na prática, a Comunicação Pública se estrutura na tríade informação, diálogo e participação. As ferramentas de comunicação contribuem para garantir o cumprimento de uma série de direitos do cidadão e assegurar, ao mesmo tempo, o dever do Estado de prestar contas, de mostrar o que está sendo feito com o dinheiro arrecadado por meio de tributos, impostos, taxas e contribuições. E não é só repassar informações. As pessoas têm direito de participar das decisões que vão ter consequência para a vida delas. O Poder Público tem obrigação de criar maneiras para que a comunidade possa reivindicar seus direitos, debater e opinar sobre suas demandas, fiscalizar as ações dessas organizações, pedir informações e exigir cumprimento de deveres do Estado (ABCPública., 2021).

Também são funções da Administração Pública a transmissão de informações claras e exatas para os diversos públicos de uma comunidade; o favorecimento e o estímulo à participação nas decisões tomadas pelos órgãos e pelas instituições do Poder Público, atendendo às demandas do cidadão e estabelecendo efetivo diálogo com a sociedade; a divulgação dos serviços oferecidos pela Administração Pública e a forma como as pessoas podem acessá-los; o favorecimento e o aprimoramento do serviço público por meio do conceito de *accountability*, que pode ser traduzido como “respeito à obrigação à transparência”, com permanente prestação de contas, responsabilização e avaliação do desempenho dos programas e políticas públicas (de educação, saúde, meio ambiente, segurança etc.); a promoção de causas sociais, mobilização e engajamento da sociedade por meio de campanhas educativas e de utilidade pública, o que abrange as ações de organizações não governamentais e mesmo empresas privadas cujo posicionamento estratégico leva em conta a responsabilidade social, ambiental e boa governança. Além da comunicação direta

da Administração Pública com os cidadãos – nos hospitais, postos de saúde, escolas, delegacias, previdência social, câmaras municipais, assembleias legislativas, tribunais do trabalho, defensoria pública etc. – várias decisões são tomadas e informadas diariamente, por diversos canais/meios, pelos governos, pelos tribunais do sistema judiciário e pelas câmaras e outros órgãos legislativos (ABCPública, 2021).

A comunicação pública deve considerar os princípios da Administração Pública determinados pelo artigo 37 da Constituição Federal, que expressa que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Desses, dois cabem particular cuidado: o da impessoalidade e o da publicidade. Explicaremos acerca de seus conceitos e impactos na produção dos conteúdos de comunicação do ente federativo.

Princípio da impessoalidade

a atividade administrativa não pode visar a uma pessoa determinada, com o intuito de beneficiá-la ou prejudicá-la. Esse princípio visa justamente a estabelecer que as atuações administrativas sejam desconectadas de razões pessoais, eis que visam ao interesse maior, que é da coletividade. Visa frear a atuação em razão da pessoa, de modo que prevaleça a ideia de que a autoridade é utilizada em prol da coletividade e não em razão de interesses pessoais. Outra abordagem consiste naquela expressa pela teoria do órgão, segundo a qual **as atividades administrativas são imputadas ao ente em nome de quem foram produzidas e não à autoridade ou servidor responsável** (BERWIG, 2019). Ou seja, a comunicação pública jamais deve evidenciar o cargo que promoveu a ação, mas sim o órgão. O prefeito não inaugurou a obra, a Prefeitura sim. O mesmo vale para veiculação de fotografias que evidenciam muito a pessoa e seus atos nos perfis institucionais. O perfil e as mídias oficiais da Prefeitura, Estado, União devem preconizar o órgão e não seus gestores.

Princípio da publicidade

esse princípio vem explicitar a obrigatoriedade da transparência dos atos da administração direta ou indireta, para conhecimento, controle e início de seus efeitos, pois sendo a atividade administrativa decorrente de um mandato da coletividade, nada mais justo que todos possam ter conhecimento de suas manifestações. É evidente que se configurando no desempenho de uma atividade buscando o interesse público, a Administração Pública deve manter a plena transparência em suas atitudes, pois afirma a Constituição da República, em seu artigo 1º, parágrafo único, que o poder reside no povo, de forma que a administração pública deverá agir com toda a transparência, não podendo ocultar dos administrados os assuntos que lhes dizem respeito, ainda mais quando afetados por alguma medida dos administradores públicos (BERWIG, 2019).

Nesse cenário, é preciso reconhecer a Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, que alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Todos esses aspectos precisam ser compreendidos e seguidos pela Assessoria de Comunicação para que não haja o descumprimento das normas que regem a Administração Pública.

2.1 Lei de Acesso à Informação e Transparência

Embora o direito à informação dos órgãos públicos já estivesse previsto na Constituição de 1988, não existia lei que obrigasse os agentes públicos a colaborarem. Para regulamentar tal processo, foi criada em 2011 e entrou em vigor em 2012 a Lei n. 12.527/2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação (SILVEIRA, 2020).

Com a Lei de Acesso à Informação, o setor público em geral tem sido cada vez mais cobrado para disponibilizar informações de interesse público em seus portais e canais de comunicação. As instituições perceberam a importância de disponibilizar informações em tempo real, como é o caso recente da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), que lançou seu Portal da Transparência para informar à comunidade sobre o uso dos recursos públicos e ações associadas. A percepção de que a informação é um bem público começa a se incorporar nas culturas corporativas, uma vez que a sonegação de informações pode ser fatal para a credibilidade institucional (CALDAS *in* DUARTE, 2018).

A Lei de Acesso à Informação regulamentou os princípios de publicidade e transparência, já consagrados na Constituição Federal. A LAI permite que qualquer cidadão encaminhe pedido de acesso à informação aos órgãos públicos, autarquias, fundações e empresas públicas ou mesmo às organizações privadas que recebam recursos públicos (MATOS, 2014). A LAI do Brasil passou a valer para todos os órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta. Com isso, trouxe uma mudança significativa na divulgação de informações da esfera pública, porque imprimiu mais transparência, mas o acesso é a regra, e o sigilo, a exceção. Qualquer pessoa, física ou jurídica, poderá solicitar acesso às informações públicas, isto é, aquelas não classificadas como sigilosas. A LAI delimitou também que o canal de divulgação de dados oficiais seria a internet e que o mínimo de informação a ser divulgada de forma ativa deveria incluir o registro de competências e estrutura organizacional, repasses ou transferências financeiras, despesas, informações de processos licitatórios, dados gerais de programas, ações, projetos e obras e respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (ALMEIDA, 2021).

Embora a LAI estabeleça as orientações gerais e as determinações quanto ao tipo de informações, deixa aberto, em seu artigo 45, para que municípios e Estados regulamentem suas próprias legislações, utilizando dos melhores formatos e normas, a fim de atenderem às especificidades de cada localidade. Os profissionais de comunicação devem ter conhecimento específico sobre a LAI em sua área e devem zelar pela aplicabilidade, transparência e publicidade dos atos públicos.

Além da LAI, outra lei que impacta a comunicação de governo é a Lei da Transparência, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Embora seja uma lei mais atrelada à parte fiscal, por essa disponibilização de informações ser realizada no site do governo – que é alimentado pela Assessoria de Comunicação – faz parte da rotina do departamento o acompanhamento e, eventualmente, um auxílio.

Além disso, preconiza-se que o Portal da Transparência tenha destaque na página e seja de fácil acesso. Considerando que os profissionais de comunicação geralmente possuem habilidades e competências bem desenvolvidas nessa questão, é interessante contar com a contribuição para seleção e otimização na apresentação dessas informações à sociedade.



SAIBA MAIS

O Guia de Transparência Ativa para Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal é uma compilação de obrigações, elaborado pela Controladoria-Geral da União (CGU), cujo objetivo é auxiliar no correto cumprimento das obrigações previstas na Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI) e demais normas que regem o assunto. Acesse: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/guias-e-orientacoes/gta-6a-versao-2019.pdf>

Leia na íntegra a Lei de Acesso à Informação: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

Leia na íntegra a Lei da Transparência: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm

Conheça agora as especificidades e os alertas na *web* sobre a comunicação pública, com a professora Rebeca Baltazar.



Vídeo 4 – [Comunicação Pública: Especificidades e Alertas na Web](#)



[Transcrição do áudio na página 758](#)

Referências

ABCPública, ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA. **Guia de comunicação pública**. Brasília, 2021.

ALMEIDA, Clarisse de Mendonça, E. et al. **Assessoria de Imprensa e Outras Especificidades no Jornalismo**. Porto Alegre: SAGAH, 2021.

BERWIG, Aldemir. **Direito Administrativo**. Disponível em: Minha Biblioteca, Editora Unijuí, 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei de Acesso à Informação**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em 21 jan. 2022

DUARTE, Jorge. **Comunicação pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007

DUARTE, J (org.),. **Assessoria de Imprensa e Relacionamento com a Mídia**. 5ª edição. São Paulo: Atlas, 2018.

MATOS, Gustavo Gomes D. **Comunicação Empresarial sem Complicação: Como Facilitar a Comunicação na Empresa, pela Via da Cultura e do Diálogo**. 3, ed. Barueri: Manole, 2014.

SILVEIRA, Guaracy Carlos, D. et al. **Legislação Aplicada à Comunicação Social – Ênfase em Jornalismo**. Porto Alegre: SAGAH, 2020.

Módulo

5 Gestão Estratégica da Comunicação

Existem técnicas que otimizam a comunicação e a tornam mais eficiente. Estar bem treinado para lidar com as situações que demandem relacionamento com a mídia e ter objetivos bem-definidos para atuação da Assessoria de Comunicação é fundamental para a execução de um trabalho mais bem delimitado, aproveitado e eficaz. Por isso, gerir estrategicamente a comunicação é fundamental para o governo.

Unidade 1: *Media Training*



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você será capaz de reconhecer a função do *media training*, seus formatos e sua função estratégica dentro do governo.

O *media training* é a capacitação para que as fontes da instituição atendam bem aos veículos de imprensa. Essa capacitação ensina boas práticas e condutas para os representantes e porta-vozes corporativos. Quando se trata do relacionamento com a mídia, as instituições precisam preparar seus representantes (fontes e porta-vozes) para atender aos profissionais de imprensa adequadamente. É uma maneira de agir proativamente a fim de administrar os riscos ou evitar que eles ocorram. O treinamento pode ser realizado pela Assessoria de Comunicação ou por uma empresa terceirizada.

Na essência, o *media training* é fonte de geração de um recurso único e que não se encontra à venda no mercado para as companhias: a cultura de mídia, construída ao longo do tempo. Ele visa desenvolver competências comunicativas para lidar com a mídia impressa e eletrônica (jornais, revistas, televisão e rádio), garantindo a representação da empresa nos meios de comunicação como instituição de cultura empresarial aberta, transparente e democrática. Por que participar do *media training*? Para conhecer como funciona e atua a mídia e, assim, estabelecer com ela um relacionamento compreensivo e produtivo (CHINEM, 2010).

A organização precisa decidir quais serão os profissionais que participarão dessa capacitação. É essencial que o porta-voz passe por treinamentos contínuos, porém outros membros de primeiro e segundo escalão podem ser capacitados conforme a necessidade e possibilidade da Administração. Quanto mais pessoas capacitadas, melhor.

Algumas dicas para selecionar um porta-voz:



O treinamento se divide, basicamente, em duas etapas. A primeira apresenta e explica o funcionamento dos veículos de imprensa para os participantes. Com isso, tenta-se compreender o que é ou não é notícia, de que forma funciona o fluxo de um veículo de comunicação e quais são as expectativas de um jornalista ao solicitar uma entrevista. No segundo momento, geralmente, é realizada uma dinâmica para treinamento de posturas, gestos e falas. Com isso, o profissional pode orientar as melhores formas da fonte ou porta-voz lidarem com a imprensa.

Cabe destacar que existem formatos distintos para propor essas atividades. Duarte e Faria (2018) estabelecem alguns:

- capacitação contínua das fontes e porta-vozes para atender à imprensa, a fim de aproveitar da melhor forma possível esse contato;

- oficinas de algumas horas com palestras e atividades para oferecer habilidades básicas aos participantes e, por vezes, com a participação de jornalistas renomados para orientar sobre questões importantes;
- palestras com convidados que abordam temas específicos sobre o relacionamento com a mídia, como conceder uma entrevista ou como funciona uma redação;
- capacitar a fonte sobre o modo mais adequado para se comunicar com a imprensa sobre comunicação interpessoal e relacionamento com públicos estratégicos;
- habilitar os representantes para situações específicas, como em caso de uma situação de crise organizacional.

É um trabalho contínuo que deve ser realizado por profissionais preparados e que conheçam como funciona a mídia e suas necessidades. Isso porque a mídia atua constantemente na elaboração de notícias para um público que sempre está em busca de informações, potencializado pelas tecnologias de informação e comunicação. No mercado atual de concorrência global e de acesso à informação de forma intensa, as organizações podem se beneficiar se colaborarem com o trabalho da imprensa. Para isso, podem se tornar fontes de informação acessível e com credibilidade, qualidades determinantes para terem um bom relacionamento com os jornalistas (MORESCO, 2020).

Recomenda-se que um *media training* seja realizado sempre no início da gestão para que os cargos de primeiro escalão tomem conhecimento das informações propostas pelo treinamento e tenham uma capacitação para lidar com a mídia desde o início do governo. Outros encontros podem ocorrer ao longo do mandato, com aprofundamento de temas. Além disso, participantes que tiverem mais dificuldade podem ser acompanhados mais de perto, bem como o porta-voz selecionado. Quanto mais próxima for a relação da fonte com o responsável da Assessoria de Comunicação por essa atividade, melhor. A prática e a análise contínua do desempenho são fundamentais para uma melhor desenvoltura perante a mídia.

1.1 Funções do *Media Training*

Fontes que conhecem os processos jornalísticos conseguem mais visibilidade, informam melhor a sociedade, minimizam riscos e enfrentam crises de maneira mais eficiente. Dirigentes que absorvem a essência dos ensinamentos de *media training* abandonam posturas como: desejar divulgação de algo que não tem apelo jornalístico; insistir em saber com antecedência o que vai ser veiculado; acreditar que

o que interessa a ele interessa naturalmente à imprensa; imaginar que a assessoria é capaz de “derrubar” matérias e pautas negativas. Fontes preparadas conseguem evitar armadilhas e aproveitar oportunidades.

O primeiro ponto é justamente a definição dos porta-vozes. Quanto maior o número de representantes de uma organização capacitados, maiores as possibilidades de sucesso, mas a seleção da fonte em cada situação pode ser decisiva. Em algumas ocasiões, o dirigente principal não é a melhor escolha. Às vezes se exige um representante com perfil técnico. Pode ser necessário, por exemplo, preservar um dirigente para uma situação específica ou evitar que alguém emocionalmente afetado possa comprometer a estratégia comunicativa. Embora não faça parte da tradição brasileira, nada impede que um profissional da área de comunicação atue como porta-voz para garantir a qualidade da comunicação. Entre os exemplos bem-sucedidos desse tipo de solução, estão as Forças Armadas e os órgãos de segurança.

Outro ponto importante a ser considerado é a preparação. Em geral, ela se divide em duas partes: sobre o **conteúdo da fala**, ou seja, treinar a capacidade de expressar com precisão o que se tem a dizer; e **didática da fala**, que se refere a todos os aspectos que ajudam a expressar o conteúdo: expressividade corporal, vestuário, clareza, objetividade, firmeza, capacidade de improviso, de argumentação e de apresentar ideias e informações a públicos específicos.

Quem lida cotidianamente com a imprensa sabe que a preparação exerce duplo papel: ao jornalista, proporcionar atendimento de qualidade, e à fonte, oferecer segurança e desempenhar bem o papel de informar à sociedade. Se o treinamento for rotineiro, fortalece a habilidade de lidar com cada situação, mesmo as imprevistas e problemáticas.

Duarte e Faria (2018) lembram que um media training começa bem antes do dia previsto. Algumas das ações prévias para seu sucesso podem ser as seguintes:

1. definição precisa dos objetivos

Saber o motivo do treinamento e os objetivos a curto e médio prazo são o ponto de partida para seu sucesso;

2. análise da percepção da fonte pelos jornalistas.

Pode ser feita pela própria assessoria ou por uma empresa contratada. Geralmente, são feitas entrevistas com jornalistas para identificar como são percebidos seus principais erros, pontos fortes e outras características. O resultado é apresentado no início do treinamento e geralmente com bons resultados;

3. análise da percepção da fonte pela assessoria

No caso de empresa terceirizada, uma discussão com a assessoria sobre perfil, características, pontos fracos e fortes do treinando na percepção da assessoria, pode ser bastante útil para a elaboração do projeto e direcionamento do treinamento. A empresa contratada deve ser orientada para fazer observações ou enfatizar, por exemplo, questões em que a equipe da casa não se sente à vontade;

4. análise de posicionamento

Identificar como a organização e a fonte são apresentadas pela imprensa e no noticiário. O objetivo, aqui, é definir a forma, conteúdo e temas em que costumeiramente estão presentes. Uma análise de conteúdo ou de discurso permite caracterizar o perfil do tratamento pela imprensa. Pode-se, também, fazer este exame pelas mídias. O resultado permite um diagnóstico de como os temas têm sido tratados, bem como estabelecer mensagens-chave e abordagens apropriadas;

5. análise das entrevistas concedidas

O exame de matérias veiculadas é importante para avaliar o perfil do treinando no relacionamento com a imprensa. O material acumulado pode ser um bom exemplo para utilizar em treinamentos, sugerindo abordagens diferenciadas com relação às originais, apontando falhas e alternativas;

6. análise do desempenho verbal

Um profissional especializado em fonoaudiologia fornece orientações básicas sobre linguagem, fluência, aborda vícios e erros comuns. Também orienta sobre a eventual necessidade de tratamento ou aperfeiçoamento;

7. construção de mensagens-chave

Antes do treinamento, é importante definir as mensagens-chave, embora possam, também, ser estabelecidas ou ajustadas durante o próprio treinamento, inclusive por meio de algum tipo de oficina.

A assessoria tem papel importante na preparação do treinamento. Além do acompanhamento natural do planejamento, deve contribuir para a elaboração de um diagnóstico situacional sobre o trabalho da própria assessoria, sobre as entrevistas anteriores e sobre o treinando.



SAIBA MAIS

O livro **“Mídia training: como usar a imprensa a seu favor”**, de Heródoto Barbeiro, apresenta uma listagem de dicas de vestimenta, postura e gestos que devem ser evitados em momentos de entrevista. Consulte para um aprofundamento na temática.

Referências

BARBEIRO, Heródoto. **Mídia training**: como usar a imprensa a seu favor. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHINEM, Rivaldo. **Introdução à comunicação empresarial**. São Paulo: Saraiva, 2010.

DUARTE, J.; FARIA, A. M. Media training: capacitando fontes e porta-vozes. In: DUARTE, J. (org.). **Assessoria de imprensa e relacionamento com a mídia**: teoria e técnica. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 360-372.

MORESCO, Marcielly, C. et al. **Assessoria de Comunicação**. Porto Alegre: SAGAH, 2020.

Unidade 2: Planejamento de Comunicação



OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Ao final desta unidade, você será capaz de elaborar um planejamento de comunicação.

A construção e preservação da imagem

O empenho de criar e de manter uma imagem deve estar associado à ideia de sistema, ou seja, uma prática **constante, organizada** e que **envolve técnica**. Para isso, a Assessoria de Comunicação deve trabalhar de forma estratégica e com objetivos e metas definidos mediante um planejamento prévio que envolve um plano de ação para organizar as atividades que devem ser desempenhadas por cada profissional, determinando sua forma, suas razões e prazos.

Imprescindível destacar que um Planejamento de Comunicação é mutável, visto que parte de um diagnóstico e estabelece metas que ao serem alcançadas cumprem com seus objetivos iniciais e novas demandas se apresentam.

O planejamento deve permitir a adaptação a cenários diferentes, mudanças de rumo da organização, crises e imprevistos que acontecem. Deve, então, ser flexível. Além disso, o planejamento de comunicação precisa seguir o planejamento estratégico da organização. Cabe ao assessor, portanto, estar atento ao cenário e aos segmentos e mercados nos quais a organização atua (MORESCO, 2020).



DESTAQUE

Não confunda planejamento de comunicação e plano de comunicação. O plano de comunicação é resultado do planejamento.

Pimenta (2010) pontua a importância do planejamento:

- altera desempenhos, melhora comportamentos e performances – desde que os objetos e metas sejam claros;
- objetivos bem-definidos possibilitam avaliar o que deve ser executado e criar parâmetros que permitam medir resultados e desempenhos com clareza e justiça;

- são as pessoas que executam o que foi planejado. Por isso, é fundamental envolvê-las no planejamento (diminui a resistência, aumenta a motivação). Para isso, a comunicação é fundamental;
- Se o planejamento for bem-feito, com empenho na execução é provável que o resultado seja positivo.

Martinuzzo (2013) assegura que o planejamento define o que uma organização é (pensa, faz), onde e como ela caminha e aonde quer chegar, como avançará na sua trajetória e com quem ela trabalha e estabelece um modelo básico que pode ser seguido:

a.diagnóstico: determinação dos valores, pontos fortes e oportunidades, pontos fracos e ameaças, públicos prioritários;

a.macro-objetivos estratégicos: projetos, ações, metas e indicadores;

a.avaliação, acompanhamento e revisão: pesquisas, reuniões e seminários.

Um planejamento deve contemplar uma visão personalizada das necessidades relacionadas à melhoria dos processos de comunicação e relacionamento profissional e humano, visando à melhoria do clima organizacional, integração e produtividade no trabalho. São duas as metas fundamentais: elaboração de estratégia unificada de comunicação interna e desenvolvimento da cultura do diálogo nos diversos níveis funcionais.

Na etapa diagnóstica, Matos (2014) propõe a análise de cenários: como se processa a informação no ambiente interno? O que funciona como canal de comunicação (emissor/receptor/*feedback*)? O que funciona precariamente e deve ser melhorado? O que falta? O que deve ser introduzido? Como se configura a cultura da comunicação (estado de conscientização)?

Feito isso, é interessante selecionar os instrumentos de análise, como: entrevistas individuais, com amostra significativa (níveis gerenciais e operacionais); entrevistas coletivas com segmentos estratégicos (diretoria, alta gerência e áreas relevantes); seminário de validação dos resultados da análise (grupo dirigente).

A fase estratégica desse processo é destinada à elaboração de um plano que contemple as prioridades e responsabilidades de cada ação, bem como a criação de um grupo que fará a gestão desse processo.

Com os objetivos definidos, passa-se a elaboração de um plano de ação como o conhecido 5W2H, que se refere a perguntas que devemos fazer em relação às atividades previstas: para quem? (*who?*), o quê? (*what?*), quando? (*when?*), por que (*why?*), onde aplicar (*where?*), como (*how?*) e quanto (*how much?*).

É como se fosse um catálogo de atividades a serem desenvolvidas para alcançar determinado objetivo. Você pode utilizar o *layout* apresentado abaixo.



Um exemplo de como preencher uma tabela como essa:

- **O quê:** um informativo interno tamanho A4 com notícias frente e verso com periodicidade quinzenal
- **Por quê:** muitas atividades estão sendo realizadas e os funcionários não estão tendo conhecimento
- **Onde:** Assessoria de Comunicação
- **Quando:** iniciar veiculação dia 4/7
- **Quem:** Assessora de Imprensa
- **Como:** Sugestões de pauta serão levantadas em reunião semanal, mediante a seleção dos temas serão apurados, redigidos, diagramados e enviados para impressão na gráfica
- **Quanto:** dois mil reais mensais destinados à impressão

Pense sempre nessa lógica: o que faremos, por que faremos? Onde isso será realizado, qual é o prazo e quem é o responsável? Como isso será feito e quanto vai custar?

Periodicamente, esse planejamento e o plano de ação precisa ser revisado e otimizado. É necessário criar métricas de análise e avaliação para averiguar de que forma as ações impactaram a organização. Dessa forma, é possível dar prosseguimento ao que alcançou sucesso e adequar, repensar ou suprimir iniciativas frustradas.

Um bom planejamento de comunicação contribui para:

- favorecer a integração e a coesão por objetivos comuns;
- superar crises pela via do entendimento e engajamento coletivo;
- facilitar a consolidação de um bom ambiente de trabalho;
- estimular atitudes profissionais de melhoria contínua;
- informar os funcionários sobre políticas, metas e práticas da organização;
- incentivar atitudes e comportamentos de cooperação;
- promover a convivência criativa da diversidade;
- favorecer a geração de ideias e a busca de soluções.

E almeja como resultados:

- excelência da comunicação interna e externa;
- ambiente de compartilhamento de ideias;
- maior integração entre pessoas, grupos e áreas de trabalho;
- melhoria da qualidade dos processos, projetos, procedimentos, serviços e produtos;
- maior motivação, engajamento e comprometimento dos colaboradores por resultados;
- consolidação da vantagem competitiva;
- superação das distorções habituais na comunicação, que induzem ao mau relacionamento no trabalho;

- diagnóstico organizacional: entrevistas personalizadas, entrevistas grupais e pesquisa de clima para desenvolver a visão diagnóstica e estratégica.

Para finalizar, assista agora à videoaula em que a professora Rebeca Baltazar apresenta a gestão estratégica da comunicação.



Vídeo 5 – [Gestão Estratégica da Comunicação](#)



[Transcrição do áudio na página 760](#)

Referências

MARTINUZZO, José Antonio. **Seis questões fundamentais da comunicação organizacional estratégica em rede**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013.

MATOS, Gustavo Gomes D. **Comunicação Empresarial sem Complicação: Como Facilitar a Comunicação na Empresa, pela Via da Cultura e do Diálogo**. 3, ed. Barueri: Manole, 2014.

MORESCO, Marcielly, C. et al. **Assessoria de Comunicação**. Porto Alegre: SAGAH, 2020.

PIMENTA, M. A. **Comunicação empresarial**. Campinas: Alínea, 2010.



1.1 Preparando-se para a execução de excelência na gestão municipal

Vídeo 1 – Conceitos gerais sobre gestão, planejamento e estratégia

Olá, meu nome é Orlando Figueiredo Filho, e nesse vídeo vamos falar sobre os conceitos de gestão, planejamento e estratégia. William Deming, um estatístico norte-americano, foi o grande teórico da gestão da qualidade e atuou na recuperação do Japão no pós-guerra, tornando-a uma das grandes potências mundiais. Dele é a famosa frase “não se gerencia o que não se mede, não se mede o que não se define, não se define o que não se entende, e não há sucesso no que não se gerencia”. Nessa frase, destaca-se a importância de se gerir, se ter gestão para se alcançar sucesso e resultados. Mas, afinal, o que é gestão? Podemos definir gestão como um processo de alcançar objetivos organizacionais por meio de pessoas e demais recursos. Destaco aqui a palavra pessoas, pois elas são o principal recurso para o alcance de resultados, e para que isso aconteça, elas precisam estar informadas, capacitadas e motivadas na busca pelos resultados. Num mundo caracterizado por constantes mudanças e incertezas, surge o maior desafio da gestão atual. Como melhorar os resultados das organizações? A resposta é simples, um planejamento. Muito se questiona sobre a validade do planejamento num ambiente de constantes mudanças como o atual. Mas, ao contrário do que se pode pensar, é nos momentos de grandes mudanças que o planejamento se torna ainda mais relevante. As demandas por um estado mais eficiente e efetivo nas suas ações, não podem ser respondidas com improviso e, assim, o planejamento ganha destaque. Podemos definir planejamento como um processo de ações inter-relacionadas e interdependentes que visam ao alcance dos objetivos estabelecidos. Segundo um teórico chamado Matus, planejar está associado à ideia de preparação e controle do futuro a partir do presente e através da reflexão sistemática sobre a realidade a enfrentar e os objetivos a atingir. Para que isso ocorra a todo o momento, é necessária a tomada de decisão nos diversos níveis da organização. A gestão da organização exige que sejam tomadas decisões, o que implica em definições claras que orientem as ações das pessoas, estabelecendo os objetivos a serem alcançados. O que são objetivos? Objetivo é tudo aquilo que a gente pretende alcançar quando realiza uma ação. Então, o grande questionamento de que devemos fazer é o seguinte, já temos os objetivos organizacionais definidos? Eles são claros para todos? Para chegar aos objetivos, é importante entender os tipos de planejamento existentes. São eles, primeiro o planejamento estratégico. Que é uma técnica de gestão que estabelece o rumo a ser seguido pela organização para atingir os seus objetivos, otimizando sempre sua relação com o ambiente. Ele relaciona-se com os objetivos de longo prazo e é uma atribuição da alta administração. O segundo é o planejamento tático. Ele relaciona-se ao objetivos de médio e curto prazo e é o responsável por criar metas e condições para que as ações estabelecidas no planejamento estratégico sejam atingidas. Ele é o desdobramento do planejamento estratégico para os níveis departamentais, como, por exemplo, gestão de pessoas, administração, TI. E, por último, o conceito do planejamento operacional. Ele é o detalhamento no nível da operação, das ações e atividades necessárias para atingir os objetivos e metas fixados nos níveis hierarquicamente

superiores. Para entender melhor o que é planejamento estratégico, vamos imaginar que estamos num ponto “A”. Que é onde estamos atualmente e desejamos ir para um ponto “B”, que se encontra lá no futuro, que é onde pretendemos chegar. Esse ponto “B” significa um patamar mais elevado, ou seja, nós desejamos atingir um desempenho bem acima do que estamos hoje e para que isso aconteça, precisamos de encontrar uma maneira de evoluir de “A” para “B”. Isso vai estar descrito no que chamamos de plano estratégico, que é o resultado do processo de planejamento estratégico. Explicando melhor, vamos supor que tenhamos um gráfico que no eixo X temos o valor entregue à sociedade, e no eixo Y, o tempo. Nesse gráfico podemos ver que ao longo do tempo, a organização tem uma evolução natural, com melhorias nos processos, na gestão, e dessa forma chegamos ao valor entregue estimado. Quando optamos por fazer um planejamento estratégico, nós queremos mudar de patamar. Deslocando o nosso desempenho para um patamar acima, que chamamos de desejado. Podemos notar que nós vamos ter um gap de valor entre o estimado e o desejado. Essa diferença, ou gap, é o ponto de partida para a estratégia que iremos adotar. Fazer algo que nunca foi feito antes ou algo diferente é a essência da estratégia. E o que vem a ser a estratégia? A estratégia pode ser entendida como um guia. Este guia tem a utilidade de orientar o pensamento e a tomada de decisões na organização. Estratégia é o nome dado ao conjunto de planos e direcionamentos elencados pelas instituições para que, para orientar os caminhos rumo ao objetivo traçado. Para finalizar, cumpre destacar o último conceito que devemos ter em mente na busca dos objetivos organizacionais, é o conceito de gestão estratégica. O que vem a ser gestão estratégica? Podemos defini-la como uma forma de gerir toda uma organização com foco em ações estratégicas em todas as áreas. Ela possui 4 pilares, o primeiro, a formulação, segundo, representada pelo planejamento estratégico. O segundo, a própria execução, terceiro, o monitoramento e por fim, a avaliação. Importante de destacar que todo esse processo ele é dinâmico, ele pode e deve estar aberto às mudanças, tendo em vista que o ambiente de atuação está em constante transformação. Por fim, adote o pensamento estratégico como um princípio de gestão. Ele é uma forma de gerir as organizações, levando em conta que elas não estão isoladas no mundo, mas que sofrem influências do ambiente externo, da tecnologia, da sociedade, e de muito ou muitos outros fatores que estão fora do controle dos seus administradores.

Vídeo 2 – As etapas de execução da estratégia

Olá. Nesse vídeo vamos conhecer as principais etapas da execução de uma estratégia. Para entender melhor as etapas de execução de uma estratégia, precisamos conhecer como funciona o ciclo de gestão estratégica. Ele começa com a definição da estratégia. Essa fase é composta pelo diagnóstico estratégico e pela mobilização das lideranças para o processo de mudança que será implementado na organização. Após a definição da estratégia, acontece o alinhamento da organização, que significa o desdobramento da estratégia para todas as áreas, de forma que todos entendam como irão contribuir para o alcance dos objetivos. A seguir, iniciamos

a implantação efetiva da estratégia. Nessa fase, os projetos começam a sair do papel e o que foi planejado entra em execução. Em paralelo com a fase anterior, iniciamos a fase de monitoramento e avaliação. Aqui, monitoramos e avaliamos o que foi planejado e o que está realmente acontecendo, para que possamos ajustar e adequar os trabalhos. A última fase desse ciclo é de comunicação e aprendizado da organização. Esse é o momento em que vamos entender o que está dando certo e o que precisa de ajustes para poder melhorar o desempenho da organização e alcançar os objetivos e, conseqüentemente, a visão de futuro. Esse ciclo se repete e vai tornando a organização mais eficiente e eficaz na busca dos seus objetivos maiores e criando valor para a sociedade. Como demonstrado no ciclo de gestão estratégica, a execução inicia-se na fase de implantação da estratégia corporativa. As etapas de execução estão demonstradas na figura a seguir. São 3 etapas da execução. A primeira é a da implantação e comunicação da estratégia. A segunda etapa é a de monitoramento e avaliação e fechando o ciclo, a etapa de comunicação e aprendizado. Vamos entender melhor cada uma delas. Etapa de implantação e comunicação da estratégia. Iniciamos com a sistematização do processo de gestão da estratégia, e o que vem a ser isso? Compreende a descrição de todas as etapas, responsabilidades, controles e periodicidades relacionadas ao ciclo da gestão estratégica. Um passo a passo que será seguido durante cada um dos ciclos. A gestão das iniciativas estratégicas, ela compreende habitualmente a gestão de um portfólio de programas e projetos idealizados para o alcance dos objetivos estratégicos. O plano de comunicação. O plano de comunicação é fundamental para que todos possam ter o mesmo nível de informação e assim se sentir parte do processo. O envolvimento e o comprometimento das pessoas é parte crítica da gestão estratégica. A etapa de monitoramento e avaliação. Aqui temos 2 momentos distintos, um que é o de monitoramento e análise crítica das iniciativas e o outro de avaliação do processo de gestão estratégica como um todo. Em relação às iniciativas, área responsável pela estratégia deverá realizar reuniões com as equipes de projetos para avaliar sua evolução e suficiência para o alcance dos objetivos. São verificados também os indicadores e metas e realizadas as RAEs, onde são tomadas as decisões estratégicas. Outra fase nessa etapa é a de avaliação do processo de gestão estratégica. Aqui, a equipe de gestão estratégica, com aval das lideranças, irá analisar criticamente os seguintes itens: os referenciais estratégicos, missão, visão e valores, os objetivos estratégicos, resultados, impressões e expectativas de auditorias internas e externas, a necessidade e suficiência daquelas iniciativas estratégicas, o plano de comunicação, o patrocínio da alta administração, a própria mobilização das lideranças e os recursos disponibilizados para a gestão estratégica. Por último, temos a etapa de comunicação e aprendizado. Aqui serão avaliadas e implantadas as ações de melhoria e prevenção decorrentes das atividades das etapas anteriores, e as identificadas durante qualquer etapa do ciclo da estratégia. Essas são as principais etapas a serem seguidas para uma boa execução da estratégia organizacional.

Vídeo 3 – O processo de monitoramento da estratégia

Olá. Nesse vídeo vou falar sobre o processo de monitoramento e a sua importância para o sucesso da estratégia. O monitoramento é um processo gerencial que deve ser realizado a partir da implantação da estratégia, ou seja, no período de execução e operação das iniciativas, de forma que os dirigentes da organização possam avaliar o resultado das ações e gerenciar o processo, realizando ajustes sempre que necessário. Trata-se de um acompanhamento contínuo efetuado pela alta administração com a ajuda da área de gestão estratégica, que tem a finalidade de observar a evolução de cada uma das ações e etapas previstas no planejamento. A definição e institucionalização de um processo de monitoramento do portfólio estratégico deve contemplar responsabilidades, atividades e prazos. De uma forma geral, o monitoramento compreende primeiro a realização de reuniões periódicas entre a equipe gestora da estratégia e os gerentes de programas e projetos. Nessas reuniões são analisadas os principais avanços no período, as entregas do próximo período e os principais entraves que podem estar impactando o alcance dos objetivos. Segundo análise de indicadores e metas, o escritório de projetos deve acompanhar o desempenho das ações com base na evolução dos indicadores e cumprimento das metas estipuladas para aquele período. Essa análise pode mostrar a necessidade de correções e ajuste nas ações. Terceiro, a análise da eficiência e eficácia de projetos e demais ações planejadas para o alcance dos objetivos estratégicos. Esse acompanhamento periódico evidencia o dinamismo do planejamento estratégico, mostrando a necessidade de mudanças de planos em função das incertezas do ambiente de atuação. Quarto, a preparação de um relatório sucinto para a alta administração da organização. Manter as lideranças informadas sobre o andamento das ações é fundamental para o sucesso da estratégia e para a sua comunicação, tanto internamente como externamente. Isso contribui para mitigar riscos e solucionar problemas antecipadamente. E, por último, a realização de reuniões de avaliação da estratégia, as conhecidas RAEs. As RAEs são o clímax do monitoramento e avaliação da estratégia. Nessa reunião deverão participar as lideranças formais da organização e os principais executores da estratégia. Esse fórum configura-se como oportunidade de debater dificuldades, avaliar sinergias e buscar soluções conjuntas. O propósito das reuniões é analisar os resultados e comprometer a equipe com a solução dos problemas. O foco deve ser no aprendizado e no controle, nunca no viés da punição. As RAEs devem acontecer com regularidade, de acordo com as necessidades da organização. Normalmente, sugere-se que se realizem a cada 3, 4 ou até no máximo 6 meses e devem contar com a participação das lideranças formais da organização. O sucesso de uma estratégia depende da efetiva participação das lideranças no processo.

Vídeo 4 – Os benefícios da Gestão Estratégica nas organizações

Olá. Nesse vídeo vou falar sobre os principais benefícios da implantação da gestão estratégica nas organizações. Implantar a gestão estratégica nas organizações é um desafio que precisa do apoio efetivo da alta administração. Para que isso ocorra, precisamos deixar claro aos dirigentes quais os benefícios da adoção dessa prática. Então, vamos a eles. O primeiro, o próprio processo de gestão estratégica ao realizar as etapas para a sua implementação, a organização passa por um processo de autoconhecimento, onde aprofunda os conceitos sobre a sua missão, seus valores e a sua interação com o ambiente externo. Esse processo contribui de uma forma positiva sobre a tomada de decisão pelos executivos e demais gestores. O segundo, o aprimoramento da tomada de decisão. Em um ambiente de incertezas, a tomada de decisão torna-se um processo ainda mais complexo. O executivo está à frente das organizações para tomar decisões, o que envolve uma racionalidade inerente ao processo. A racionalidade resulta da escolha das estratégias mais apropriadas para o alcance dos objetivos na busca dos melhores resultados. Uma estratégia definida torna a tomada de decisão muito mais clara. O terceiro benefício, a definição de padrões de desempenho. Ao tornar mais claro os objetivos a atingir, surge a necessidade de se medir o seu alcance. Indicadores de desempenho passam a fazer parte da gestão em um movimento de mobilização interna nunca visto. A avaliação das ações gera resultados e correções nas estratégias. Quarto, a utilização de esforços e recursos. O direcionamento do foco de atuação gera a otimização dos recursos empreendidos e, conseqüentemente, dos recursos da organização. A compreensão da contribuição e alinhamento das diversas áreas da empresa para vencer os desafios, proporcionam a redução da sobreposição de trabalhos e de projetos. Quinto e último benefício, a transformação da gestão. A implantação da gestão estratégica leva a uma gradual e constante evolução na gestão organizacional. Surge naturalmente a necessidade de adoção gradual de ferramentas científicas de gestão, tais como a gestão de projetos, a gestão de processos e outras técnicas que transformam a forma de administrar. Esses são os principais benefícios da adoção da gestão estratégica nas organizações dentre os muitos que podem gerar valor para a sociedade.



1.2 Avaliação estratégica de governo

Vídeo 1 – A relevância de se avaliar uma política pública

Olá pessoal, tudo bem? Nesta vídeo aula, vamos falar sobre avaliação de políticas públicas e como esse processo contribui para que a gestão pública consiga entregar serviços e bens de maior qualidade para a população. Gostaria de começar falando que a ação pública é focada na solução de problemas e desafios coletivos. Em outras palavras, uma política pública deve ser entendida como uma ação estatal institucionalizada sobre um problema. Como os problemas normalmente possuem causas distintas e é sobre as causas que o estado atua por meio de programas, é importante atentar para o fato de que a solução de um problema pode conter vários programas, muitas às vezes tocados por órgãos distintos dentro do governo. Veja o caso da política de proteção à criança e adolescente. Veremos vários programas atuando nas causas das vulnerabilidades de crianças e adolescentes, programas que passam pelo combate ao trabalho infantil, pela garantia da permanência na escola, pelo desenvolvimento saudável, etc. Você consegue perceber com várias ações estatais podem contribuir para a solução de um mesmo problema? Enxergar que uma política pública conterà programas distintos é fundamental para a realização de ações integradas entre as diversas faixas municipais que se deram em função de uma visualização integral e conjunta do problema. Por isso que os grandes problemas que afligem o município devem ser estruturados de forma a se tornar identificáveis, suas causas primárias ou causas raiz. Será a partir dessa visão das causas dos problemas que os programas passarão a ser mais efetivos. Na figura que ao lado, podemos observar que uma política pública está voltada para resolver os problemas macro, como por exemplo, crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. Logo, essa é uma dimensão estratégica. Já os programas por meio dos projetos e ações, atuam sobre as causas do macro problema e se encontram a dimensão tática, normalmente sob a responsabilidade de secretarias municipais, como é o caso do programa de erradicação do trabalho infantil, o programa de reestruturação de escolas, o programa de merenda escolar, programa de aleitamento materno, dentre outros. Perceba que são os programas que organizam a ação em torno do problema por meio de projetos e ações que buscam resolver as causas que contribuem para a solução do macro do problema, lembra? Do estratégico? E que podem estar sob a responsabilidade de órgãos distintos. Portanto, entender essa distinção entre política e programa ajudará a ter esse par um problema muito sério para ação pública, que é a fragmentação de programas. E é no nível dos programas que estão presentes a maior parte das ações de monitoramento e avaliação de resultados. Porque precisamos avaliar a ação governamental, você deve estar pensando? Bem, sem a avaliação não temos como saber o que pode ser melhorado, mas não podemos falar de avaliação sem falar de monitoramento, pois o processo de monitoramento fornece dados e informações extremamente relevantes, que serão consumidas no momento da avaliação de uma política. Monitorar é produzir dados e informações que servirão para que os órgãos responsáveis pelos programas aperfeiçoem sua atuação. É por meio do monitoramento que será possível saber se os recursos

públicos estão sendo bem utilizados, assim como identificar restrições, e encontrar soluções. Uma frase célebre no campo da gestão diz: não se pode administrar o que não se pode medir, e serão os dados do monitoramento que contribuirão para que os programas sejam avaliados e, conseqüentemente, a política. Assim, podemos dizer que o monitoramento trata-se de uma observação contínua e sistemática de uma realidade nos seus aspectos mais relevantes, enquanto que a avaliação é uma análise sistemática e aprofundada dos aspectos importantes e do valor de um programa. Com a avaliação, é possível identificar as causas para determinado comportamento, fenômeno ou situação e, com isso, formular recomendações para ajustes ou melhorias na ação governamental. A figura ao lado ilustra de forma esquemática qual é a relação entre a avaliação, monitoramento e atuação estatal, no sentido de resolver os problemas da sociedade. Mas afinal, como a gestão municipal pode estruturar avaliação de seus programas? Antes de apresentarmos esse passo a passo, um lembrete importante, por favor, não confunda avaliação de políticas públicas com auditoria. Avaliação, apoia o gerenciamento de desempenho por meio da apuração de resultados, correções de planos e programas, indicando como determinado programa pode ser aperfeiçoado ou até mesmo descontinuado. Já a auditoria verifica a conformidade dos programas, ou seja, se as regras e normas estão sendo cumpridas e quais correções devem ser realizadas nos processos e atribuições. A seguir, vamos apresentar um roteiro de avaliação com foco em indicadores. Esse roteiro permitirá que você compreenda como deve ser estruturado uma avaliação e consiga demandar esse tipo de avaliação dos programas prioritários de sua gestão. Esse tipo de avaliação pode ser organizado em 6 etapas. Na primeira etapa, serão identificados os interessados na avaliação, também conhecidos como Stake holders. O planejamento de avaliação deve iniciar com a identificação das partes interessadas nos resultados e de suas expectativas, claro, que podem ser desde o conjunto de gestores municipais, financiadores da política, opinião pública, lideranças políticas, dentre outros. Naturalmente, quanto maior o número de interessados, mais complexa e onerosa será a avaliação. Na etapa 2, serão definidos os objetivos da avaliação. Para definição dos objetivos. Deve-se levar em conta que quem para que e por que avaliar um programa. Análise documental, entrevistas são muito úteis nessa etapa. Os objetivos da avaliação devem buscar, principalmente a melhoria do programa, a transparência da intervenção e a geração de conhecimento para decisões, como revisão de desenho, reforço de orçamento ou mesmo descontinuidade do programa. Na terceira etapa serão definidos os critérios da avaliação, que podem ser, dentre outros critérios relacionados ao gasto com o programa, conhecido como critério de economicidade, relacionados aos objetivos do programa, conhecidos como critérios de eficácia e relacionados às mudanças provocadas na realidade, pelo programa também conhecido como critério de efetividade. Há outros critérios, como de eficiência, equidade, juntabilidade, excelência, celeridade, enfim, são vários os critérios. No quarto passo, serão formuladas as perguntas de avaliação. Essas perguntas são um fator crítico, pois orientam e dão foco ao processo, quando mal formuladas resulta em desperdício de recursos e até no fracasso da empreitada. Nosso quinto passo é definir quais indicadores serão utilizados. São os indicadores que ajudarão a comunicar à transformação da realidade. Portanto, em um desenho de avaliação, é sempre importante sabermos quais eram os indicadores no início do

programa, ou seja, como era a realidade inicial para que seja possível avaliar se o programa está caminhando em direção às metas pretendidas. O sexto e último passo será o planejamento da coleta e interpretação dos dados. É nesse momento que a equipe definirá quais dados precisam ser coletados diretamente pela equipe. O que se chama de fontes primárias ou se serão utilizados dados de outras organizações, como o IBGE, como IPEA, esse tipo de fonte de dados é chamado de fonte secundária. A figura aqui ao lado exemplifica e resume os 6 passos para você. Nosso intuito nessa aula foi dar a você, gestor, noções gerais sobre a estruturação de um processo de avaliação e assim, minimamente instrumentalizá-lo para as situações em que você precisar identificar questões relevantes que devem estar presentes na avaliação ou quando você precisar analisar uma proposta de avaliação de programas, receber um relatório de avaliação ou precisar contratar uma avaliação, Com isso, encerramos essa aula. Até mais, pessoal!

Vídeo 2 – Modelo lógico e teoria do programa

Olá, pessoal, tudo bem? Você já ouviu falar em teoria do programa e modelo Lógico? Bem, essas 2 abordagens nos permitem ter muito mais clareza sobre o que devemos avaliar em um programa. Vamos falar primeiro sobre a teoria do programa. A teoria de um programa é a explicitação, de forma objetiva e clara em formato de narrativa de como o programa proposto age de forma a resolver as causas de um determinado problema. Assim, a literatura recomenda que a teoria do programa seja formulada considerando a seguinte estrutura. Se determinado desenho de programa, então determinado resultado vai acontecer, o que vai causar alguma mudança na realidade. Quando explicitamos através de um programa, buscamos antecipar o que o recorrerá, caso ação governamental pretendida seja colocada em curso. Essa visão de como a realidade é transformada, que também pode ser entendida como o objetivo da ação, contribuirá para o desenho da avaliação quando um programa se equivoca sobre os efeitos de suas ações, as consequências podem não ser tão interessantes. Veja essa situação real, o que ocorreu é nos idos do século 20. No final dos anos de 1950, o governo chinês lançou uma campanha contra os pardais, que se disseminavam como nunca e afetava a agricultura, pois comiam as sementes. Conhecida pelo slogan mate um pardal, a campanha foi um grande sucesso em termos de seu objetivo imediato, a ponto de quase exterminar os pardais em muitas das regiões da China. Nos anos seguintes, livres daqueles pássaros, as plantações foram severamente devastadas por gafanhotos. Veja só, os efeitos pretendidos eram meritórios, apesar de os meios desconsiderarem que o equilíbrio ecológico é algo complexo, não é mesmo? Desenvolver a teoria sobre um programa não é suficiente para implementar ações que transformem a realidade que se deseja transformar. Mas é um primeiro passo fundamental para que os próximos passos, para definição dos objetivos, produtos, resultados e impactos de um programa. Vejam um outro exemplo de teoria do programa, cuja hipótese parece ser mais plausível, programas de transferência de renda que em alguns casos,

condicionem o benefício à frequência escolar de crianças adolescentes, contribui para elevar a escolarização desse público, pois reduzem a evasão escolar. Assim, desenvolver a teoria do programa permite que seja antecipadas as situações que ocorrerão com a implementação do programa e, inclusive, a elaboração de metas e indicadores será muito mais fácil, o que tornará o processo de monitoramento mais robusto. Lembrem que sem monitoramento, não há informação sobre a execução do programa e sem essas informações não há como avaliá-lo. Bem, falamos sobre a teoria do programa e como ela pode ajudar no desenho da avaliação. E o modelo Lógico, qual seria sua utilidade? A estruturação de modelo lógico é uma das formas mais práticas para se visualizar como um conjunto de recursos e insumos servirão para que o programa consiga desenvolver suas atividades e essas atividades se convertam em produtos que gerarão os resultados e os impactos pretendidos pelo objetivo da política. Será a partir da organização lógica do programa que será possível definir indicadores que permitirão avaliar desde o esforço em sumos e recursos realizados pela administração até os resultados alcançados pelo programa. Assim, ao se elaborar o modelo lógico, estarão dadas as condições para a definição de indicadores, assim como as estratégias e sistemas de monitoramento. O modelo lógico possui a sequência desenhada aqui ao lado, reiteramos que se trata de uma sequência lógica, em que cada componente do modelo está conectado com o seguinte, ou seja, não se pode falar em realizar atividades sem que os insumos estejam definidos, assim como os produtos são a consequência das atividades e os resultados serão alcançados à medida que existem produtos e os impactos somente existirão se os resultados foram alcançados. Entenderam? O modelo lógico permite que sejam identificados quais recursos necessários para a execução de um programa, ou seja, os insumos do programa, e como as atividades consumirão os respectivos insumos e, conseqüentemente, como essas atividades se converterão em produtos e como esses produtos resultaram em mudanças de curto prazo que impactarão sobre os indivíduos. E como esses resultados repercutirão no longo prazo em mudanças mais profundas na realidade, como melhoria de emprego, redução da criminalidade e melhoria da escolaridade, dentre outras mudanças. Assim, ao se definir qual tipo de avaliação será realizada, se será de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, um modelo lógico permitirá que sejam visualizadas de forma mais clara quais insumos e produtos de fazer devam ser considerados, assim como quais resultados e impactos. Percebeu como essas coisas estão conectadas para que a ação estatal ocorra de forma estruturada e profissional? É muito importante que sejam visualizadas as consequências de um programa, assim como qual a sequência lógica a ser colocada em marcha para que o programa exista. Até mais pessoal.

Vídeo 3 – O uso de indicadores

Olá, pessoal, tudo bem? Nesta aula iremos conhecer os tipos de indicadores e suas finalidades, assim como entender o que são indicadores estratégicos e como construí-los. O indicador permite identificarmos informações relacionadas ao objetivo ou meta almejada. Ele também constitui séries históricas e viabiliza análises, projeções, inferências e decisões. Os indicadores estão relacionados e definem quais dados precisam ser coletados para o monitoramento do programa e sua conseqüente avaliação do atingimento ou não dos resultados esperados. Os tipos mais comuns de indicadores são os seguintes, de processos são muito utilizados para medir eficiência ou produtividade, ou seja, relação entre produtos entregues e recursos aplicados ou a eficácia, relação entre resultados e metas estabelecidas, indicadores de projetos que envolvem principalmente a relação entre o planejado, o escopo, tempo, custo e o executado pelo projeto, indicadores de programas governamentais, que avalia aspectos relativos à economicidade, à eficiência, a eficácia e a efetividade das entregas à sociedade, indicadores de desempenho institucional que envolve a combinação indicadores de esforços, meios e de resultados, objetivos concretizados. Os indicadores são relevantes para se observar todas as etapas de um programa, mas é importante estar atento para que o volume excessivo de indicadores não demande um esforço muito grande para a obtenção dos dados. O mais importante na definição do número de indicadores é buscar a sua máxima utilidade de acordo com os objetivos definidos para a política. Uma das maneiras de se definir os indicadores é por meio do modelo chamado smart, que é um acrônimo em inglês que significa que os indicadores precisam ser específicos para refletir informações simples e facilmente comunicáveis, objetivando um aspecto específico a ser submetido a mudanças pela intervenção mensuráveis, ou seja, que possibilitem aferir se os resultados propostos foram ou não alcançados e precisam ser alcançáveis. Ou seja, a meta estabelecida pelo indicador deve ser alcançável e realista em relação ao contexto que se insere a intervenção não é? Relevantes para refletir informações relacionadas aos componentes que medem, ou seja, que estejam relacionados à política, ao programa e temporalmente regulares. Ou seja, deve ser definida a periodicidade com o que precisam ser medidos para que possam ser úteis à medição de resultados. A definição de indicadores por parte do município servirá para os seguintes propósitos, mensurar os resultados e gerir o desempenho dos programas, a testar o alcance de objetivos, embasar a análise crítica dos resultados obtidos e contribuir para o processo de tomada decisão, contribuir para a melhoria contínua de planos, programas e processos de trabalho e projetos, viabilizar a análise comparativa do desempenho em áreas em ambientes semelhantes. Pensando no modelo lógico do programa, os indicadores podem ser indicadores de insumo, atividade que permitem identificar em que medida a política contra com o que precisa para ser posta em prática e até que ponto os recursos estão sendo bem utilizados. Podem ser indicadores de produtos, que contribuem para a identificação de questões relacionadas à implementação e podem revelar problemas dos insumos nas atividades ou o que é mais grave na teoria do

programa, e indicadores de resultados que fornecem informações de médio longo prazo, que permitem verificar se as metas e os objetivos finais da política estão sendo alcançados. Essa organização dos indicadores, de acordo com a estrutura do modelo lógico, relaciona-se com a ideia de se mencionar um programa a partir de sua eficiência, eficácia e efetividade. Lembre-se que eficiência diz respeito ao uso racional dos recursos, ou seja, com a ideia de se fazer mais com menos. Já eficácia diz respeito à capacidade de se entregar o produto de acordo com o que foi planejado e efetividade está relacionada com a capacidade de cumprimento objetivo da política, ou seja, com a transformação pretendida por ela. Você percebeu a relação com a estrutura do modelo lógico? Veja aqui ao lado como isso pode ser representado graficamente, como podemos observar, a estruturação de indicadores é fundamental para que a gestão municipal monitore e avalie o desempenho de seus programas em curso. Os indicadores são bússolas que permitem que vocês, gestora e gestor municipal, reorientem a ação de suas secretarias sempre que necessário, invista na construção de bons indicadores junto com as equipes de suas secretarias e sua gestão navegará com muito mais clareza, para onde está indo. Inclusive, poderá antecipar tempestades e também celebrar os objetivos atingidos. Bem, finalizamos nossa aula aqui, até mais, pessoal!

Vídeo 4 – Avaliar para prestar contas

Olá, pessoal, tudo bem? Nesta aula iremos explorar como avaliação de políticas públicas promove a transparência da ação governamental e suporta a resposta do governo às demandas de criação de contas pela sociedade, órgãos de controle e demais partes interessadas. O compartilhamento da produção de dados e informações sobre as políticas públicas constituem um importante avanço no setor público brasileiro. Promover a transparência das políticas por meio da divulgação de informações sobre monitoramento e avaliação vai ao encontro dos anseios de uma sociedade cada vez mais conectada e disposta a acompanhar o que os governos têm realizado. Essa promoção da transparência não se trata de uma mera opção, gestor público, mas sim de obrigação, que vem se consolidando por meio de importantes marcos legais, como a lei de responsabilidade fiscal e a lei de acesso à informação. Para satisfazer a crescente demanda da sociedade e dos mecanismos de controle por informações sobre as ações governamentais, os programas de políticas públicas devem dispor de um sistema de monitoramento, baseado em indicadores de natureza econômico-financeira, social, ambiental, de gestão, do fluxo de implementação, de insumo, processo, produto, resultado e impacto e de avaliação de desempenho, de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade. Um sistema de avaliação que estabeleça critérios para avaliação da política e programa como equidade, satisfação do usuário, sustentabilidade custo-benefício, eficiência, eficácia e um sistema de controle com mecanismos internos e externos que permitam verificar e validar se as ações implementadas estão em linha com os objetivos e as regras estabelecidas pela política. A estruturação desses sistemas certamente facilitará o acesso à sociedade às informações sobre as ações governamentais.

Com o avanço da digitalização, os governos ao redor do mundo têm encontrado cada vez mais possibilidades e pressões para abertura das ações do estado. Uma das ações mais relevantes que vêm ocorrendo nesse sentido é a abertura dos dados para consumo dos diversos atores sociais. Afinal, o que são dados abertos? Segundo a fundação do conhecimento aberto ou Penology Fondation, em inglês, dados são abertos quando qualquer pessoa pode livremente usá-los, reutilizá-los e redistribuí-los, estando sujeito a, no máximo, a exigência de creditar na sua autoria e compartilhar a mesma licença. Por sua vez, quando os dados são produzidos, coletados ou custodiados por autoridades públicas e disponibilizadas em formato aberto, considera-se que são dados abertos governamentais. Os dados abertos possuem as seguintes características, eles são completos, ou seja, todo o conjunto dos dados são tornados disponíveis, não somente uma parte deles. São primários, o que quer dizer que os dados são publicados na forma coletada na fonte e não de forma agregada ou transformada. Estão atualizados. Dessa forma, os dados são disponibilizados o mais breve possível para os consumidores. São acessíveis, ou seja, os dados devem ser disponibilizados para o público mais amplo possível, e para os propósitos mais variados. Sendo assim, o dado aberto precisa ser disponibilizado em um local da internet que esteja facilmente acessível pelas pessoas. São processados por máquina, para isso, os dados devem ser razoavelmente estruturados para possibilitar o seu processamento automatizado. De forma a possibilitar a análise de grandes quantidades de registros sem intervenção manual. Não é necessária a identificação do interessado para acessá-los, os dados tenham a ser acesso de forma não discriminada, isto é, devem estar disponíveis a todos, sem que seja necessário qualquer registro ou cadastro do interessado. Sétima característica, são disponibilizadas em formatos não proprietários. Os dados estão disponíveis em um formato sobre o qual nenhum ente detém o controle exclusivo, a título de exemplo, dados disponibilizados em formato específico de um software pago geralmente só são acessados para aquela ferramenta, impossibilitando o acesso pelos interessados que não têm detém a licença do software. Oitava característica, eles são livres de licenças. Os dados não estão sujeitos a regulações de direitos autorais, marcas, patentes ou segredo industrial, por exemplo. Restrições de uso para fins comerciais excluem determinados dados do conceito de dados abertos. A abertura dos dados, além de ser um mandato legal, também pode ser uma estratégia para aperfeiçoamento de programas municipais. Quando o município passa a disponibilizar dados sobre educação, saúde, transporte público, ele abre várias portas para que a comunidade passe a consumir esses dados e produza resultados, que vão desde a comparação de quais escolas ou unidades saúde estão mais adequadosn até mesmo a elaboração de soluções como aplicativos, que facilitam a vida de usuários, transporte público e de demais serviços públicos. Um outro ponto positivo para abertura de dados é a possibilidade de novos negócios surgirem a partir da utilização desses dados. Vivemos na era da informação e a matéria-prima para uma série de soluções tecnológicas da atualidade são os dados. O uso de dados para fomentar novos negócios é algo em aberto e podemos não ter muita ideia de que tipo de negócio pode surgir a partir da exposição de dados públicos ou quem poderia adivinhar que há 20 anos esse tanto de empreendimento no mundo digital, que depende basicamente de dados para gerar empregos e Riqueza existiria?

Esses motivos são bem convincentes para que o município promova a abertura de seus dados, não é mesmo? Mas como o município pode fazer isso? Bem, o governo federal criou o portal chamado dados.gov.br, que é uma ferramenta para que todos possam encontrar e utilizar os dados e informações públicas, o portal dados.gov.br está disponível para todos os órgãos públicos brasileiros publicarem seus dados abertos. Muito bacana essa agenda de dados abertos, não é mesmo? Até mais, pessoal!

Vídeo 5 – Atores relevantes na avaliação

Olá, pessoal, tudo bem? Nesta aula, vamos falar sobre os atores envolvidos no processo de avaliação de políticas públicas e entender como mecanismos de participação podem auxiliar nesse processo de avaliação. A elaboração de programas e políticas públicas é um processo complexo, que envolve a participação de diversos atores, sejam governamentais ou não. Possivelmente, os atores envolvidos na avaliação de uma política também participaram, ou pelo menos foram cogitados no momento do desenho dessa política. Para o processo de avaliação de programas e políticas, podemos organizar as partes interessadas em 3 principais grupos, patrocinadores que correspondem à alta gestão dos órgãos participantes de alguma secretaria ou financiadores governamentais, normalmente, eles mobilizam recursos que são necessários para que a avaliação seja realizada. Segundo responsáveis por objetivos que compõem a equipe de gestores, o pessoal técnico e administrativo, que formam o núcleo interessado nos resultados de uma avaliação, visando a melhoria de desempenho daquela política. Terceiro grupo são os beneficiários daquela política ou programa, que são as pessoas físicas ou jurídicas alcançada, né, pela política, ou tem interesse em conhecer os seus resultados para fins de controle social, transparência e responsabilização. Cada um desses grupos possui interesses distintos sobre a avaliação de um determinado programa. Enquanto os patrocinadores procuram identificar os benefícios gerados pelo programa e como isso converterá em capital político, os responsáveis pelos objetivos irão consumir os resultados da avaliação, com foco no aperfeiçoamento do programa, seja nos seus aspectos operacionais ou de desempenho. Já os beneficiários estão interessados em saber o uso dos recursos públicos. Ele foi bem utilizado? Assim como identificar quais os benefícios reais, promovidos pela política e identificados na avaliação. Para apoiar a gestão na identificação dessas partes interessadas e na definição de estratégias para dialogar com esses atores, gostaria de compartilhar com vocês uma ferramenta muito simples que se utilizada, mas bem efetiva, para o que se propõe realizar. Estou falando da análise de partes interessadas. Para se usar essa ferramenta. Primeiramente, deve-se produzir uma lista extensiva de quem são as possíveis partes interessadas. Neste momento. Não se preocupe em restringir a quantidade de partes interessadas, quanto mais, melhor. Levante-as. As partes interessadas podem ser desde o gestor municipal, passando pelas diversas secretarias municipais, autoridades locais, beneficiários, institutos, pesquisa, financiadores da política. Utiliza a técnica de tempestade de ideias para realizar esse levantamento das partes

interessadas. Para isso, os gestores e técnicos envolvidos com a avaliação, buscando dominar o máximo possível de partes interessadas para depois, em conjunto, decidirem quais são, de fato as partes interessadas daquela avaliação. De posse dessa lista de partes interessadas, agora vamos realizar a análise delas. Na figura aqui ao lado, temos um gráfico em que no eixo X tem uma dimensão de interesse no eixo Y temos a direção de poder, à medida que nos afastamos da origem do gráfico, na direção do eixo X aumenta o interesse e o mesmo raciocínio vale para o eixo Y em que está a dimensão de poder. O senhor, deve ter percebido que a combinação desses 2 fatores demanda ações distintas por parte da equipe que irá conduzir a avaliação da política. Imaginemos, por exemplo, que uma determinada política possui como financiador um organismo Internacional. Quando esse ator é colocado no gráfico de análise de partes interessadas, muito provavelmente ele ficará no quadrante 4º, exatamente. Trata-se de um financiador do programa, ou seja, tem bastante interesse nos resultados daquela ação, assim como possui bastante poder, pois esse ator tem a chave do cofre. Assim, a equipe deverá proceder com a categorização das demais partes interessadas. Algumas ficarão no quadrante um, um outras no quadrante 2, e assim por diante. Ok, identificamos quem possui interesse e poder sobre essa avaliação que o município realizará, o que faço com essa informação? Bem, agora é possível definir uma estratégia de comunicação de acordo com a classificação de cada parte interessada. Veja na figura ao lado que para o financiador da política, que possui bastante interesse sobre os resultados dela, é muito importante que suas demandas sejam tratadas com atenção e que os resultados da avaliação sejam apresentados de forma detalhada. Interessante essa ferramenta, não? Utilize-a sempre que for necessário entender com quais atores se está lidando no momento da avaliação de uma política ou de outras interações com atores relevantes. No bojo das estratégias para comunicação e compartilhamento dos resultados das ações governamentais, gostaria de compartilhar com vocês algumas questões sobre a realização de audiências públicas, a realização de audiências públicas tem a previsão, no arcabouço legal brasileiro. Um exemplo disso é a lei de responsabilidade fiscal, que determina o poder executivo e a realização de audiências públicas no final dos meses de maio, setembro e fevereiro, para avaliar e demonstrar o cumprimento das metas fiscais do período. Para além das obrigações legais, a promoção em processos participativos, como audiências públicas com foco na avaliação de políticas públicas, visa estimular a participação ativa a todos que tenham interesse em um projeto ou programa implementado pelo município. Esse processo inclusivo é um passo em direção ao governo mais transparente, responsável com suas ações, assim como gera um sentimento de que a população também tem controle sobre os resultados e recomendações decorrentes da avaliação. Esse momento de compartilhamento dos resultados de uma avaliação pode abranger diversas secretarias e outros atores locais, como Ministério público, algo de controle social, lideranças comunitárias, dentre outros. Essa é uma ótima oportunidade para que a gestão promova um processo pedagógico sobre os instrumentos utilizados pelo município para monitorar seus programas, como o uso de indicadores e como eles ajudam a evidenciar os problemas e as soluções existentes no momento. Para a organização de uma audiência pública de compartilhamento achados de uma avaliação, vou aqui apresentar algumas dicas bem bacanas para vocês. Primeira,

tire todas as dúvidas sobre os achados da avaliação com os técnicos que conduziram. É importante que você saiba o que foi avaliado e quais os seus principais achados, certo? Segundo, audiência precisa de um roteiro para apresentação dos resultados da política. Procure ser didático, utilize o modelo lógico como referência para ilustrar o desenho da política e reserve um tempo para explicitar os seus principais indicadores, foque nos indicadores de resultados, impacto, mas não deixa de destacar que os custos da política também foram monitorados e que a gestão estava atenta para fazer mais com menos sempre. Terceira dica, é importante deixar espaço para que os participantes tirem dúvidas sobre os indicadores e que possam sugerir outros aspectos da política a serem avaliados ou até mesmo para discordar dos achados. Lembre-se, esse é um processo de pressão de contas e pedagógico, por isso a escuta dos participantes é duplamente importante, tanto para prestar satisfação das ações quanto para compartilhar conhecimento com eles. A divulgação dessa audiência, que é a quarta dica, deve ser feita com muita atenção e deve mobilizar especialmente os atores identificados no mapa de partes interessadas que falamos há pouco. Quinta dica, defina o local acessível em um horário que permita a maior participação possível. Esse local pode ser um equipamento público próximo à intervenção que está sendo avaliada, por exemplo. Sexta dica, garanta o conforto dos participantes. É importante que o foco deles esteja na apresentação dos resultados. Sétima dica, a equipe responsável pela avaliação, a equipe responsável pelo programa devem estar presentes na audiência. Eles devem estar à frente das apresentações, assim como devem tomar nota do que emergir dos debates da audiência. Oitava dica, ao final do evento, informe que as contribuições foram registradas e que a gestão permanece aberta para a comunicação. Após ser sistematizada as contribuições, divulgue-as nos meios de comunicação do município, como a página da internet da prefeitura. Nona dica, lance mão de ferramentas tecnológicas que estimulem a participação, como a disseminação dos smartphones. Hoje é possível que uma audiência pública seja realizada enquetes em tempo real. Décima dica, com a disseminação das videoconferências também é possível realização de audiências com participação presencial e virtual. Como audiências híbridas. Nesse caso, é importante garantir que alguém da organização cuidar da moderação, do bate-papo do evento, assim como haverá alguém cuidando das questões como conexão, áudio e vídeo do evento. Um ponto positivo do uso da videoconferência, é que o evento pode ser gravado e ser consultado a qualquer momento. Tenho certeza que com esses cuidados, só audiência pública colherá bons frutos e promoverá maior engajamento da comunidade com a atual gestão. Bem pessoal, com isso, encerramos nossa aula .Até mais!



2.1 Gestão Municipal de Contratos Administrativos

Vídeo 1 – Princípios da Constituição

Olá, eu sou Camila Murta, especialista em licitações e contratos com mais de 18 anos de atuação na administração pública municipal e estadual, e hoje estou aqui para falar pra vocês sobre princípios. Vamos ver agora sobre os princípios, né? Então, primeiramente, é importante dizer que os princípios, eles representam uma base fundamental no nosso ordenamento jurídico, né. Eles que lastreiam a atuação do administrador público e das pessoas comuns, utilizando e servindo ali como um equilíbrio entre essa- as normas jurídicas e o que acontece de fato, na atuação da administração pública, né. Então, quando a gente olha o direito administrativo como um ramo do direito público interno, qual é o objetivo dele, né? Ele busca um interesse público, ele busca a coletividade, ele está sempre focado neste neste mote, né. A principal veia do direito público, é a coletividade. É o atender o interesse de um coletivo. Então a importância do estudo dos princípios, ela é essencial para que a gente compreenda essa perseguição do interesse público, né? Nós vimos balizado ali na Constituição federal, no artigo nº 37, a realização da licitações, balizada nos seus princípios, né, que estão ali descritos no artigo nº 37 E que no inciso 21, ele diz que ele vincula as contratações realizadas pela administração ao processo licitatório, salvo em casos específicos previstos em legislação, estando atrelado aos princípios constitucionais e administrativos. Então, nessa aula, o que nós vamos tratar? O que são os princípios, né? Para que servem os princípios? Onde estão os princípios, e quais são os princípios? Então esses 4 aspectos aqui nós vamos tratar na aula. Dizendo de uma forma pormenorizada o que é cada um desses tópicos. Então, para começo de conversa, o que são os princípios, não é? Então, os princípios, eles são normas dotadas de positividade, eles definem condutas obrigatórias a serem perseguidas, né? No comportamento de quem está dentro da administração pública ou também de um cidadão comum. Então eles permitem esse exato equilíbrio entre os direitos do administrado e as prerrogativas da administração pública. Para que que ele serve? Eles servem para orientar como uma forma de interpretação das normas isoladas isoladas, né? Indica o caso concreto da realidade, o que é obrigatório, quais são as medidas a serem adotadas. Essa é a serventia dos princípios. Onde eles estão? Então nós temos os princípios explícitos, são estão descritos na constituição federal, né? No próprio artigo nº37 que eu comentei, é no artigo 3º da lei de licitações. Em outras normas infraconstitucionais que aí nós temos os princípios implícitos. Então, assim, só para destacar o dentro do artigo nº 37 da constituição, que diz: administração pública direta, indireta e as empresas para estatais da união, dos estados e dos municípios encontram-se sujeitos os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficácia para todo concursado de plantão, é o LIMPE. É o que a gente sempre falou no direito para que a gente decore, não é não? Através de um acrônimo, esse esses 5 princípios que balizam os princípios constitucionais que estão linkados à administração pública. Então, o que que é importante aqui quando a gente fala aonde estão, é dizer que os princípios constitucionais eles têm eficácia plena, né? Eles, eles têm aplicação imediata, eles não são observados apenas pelos administradores públicos. Eles são também aplicados pelo cidadão comum, né, e portanto, eles têm uma observância obrigatória, como eu já comentei aqui.

E quando a gente fala em administração pública, nós estamos falando de quem propriamente dito, olhando o Brasil, né? A gente está falando da administração direta na administração pública direta, união, estados, municípios e Distrito Federal. Nós estamos falando de administração indireta, autarquias, fundações públicas, sociedade de economia mista, as empresas públicas. Então, todo esse rol de entidades estão sujeito a adequação e o cumprimento desses princípios, não é? Então nós temos ainda dentro do artigo 3º da lei 8.666 que nos fala que lá é dito, né? A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada conforme os princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade, administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e os que são correlatos. Então, pela leitura do próprio artigo 3º da 8.666, nós podemos dizer que no primeiro parágrafo, existe uma finalidade, então a finalidade da licitação é atender o princípio da legalidade. Nós vamos já falar sobre ele. E a proposta mais vantajosa e o desenvolvimento nacional sustentável. E quais são os princípios que são trazidos ali no artigo 3º? São todos esses outros de legalidade, impessoalidade, moralidade, probidade, é vinculação instrumento convocatório do julgamento objetivo. Esses são todos os outros princípios, então nesses que estão de uma forma muito explícita, nós chamamos de princípios explícitos. Os outros, que é o que quando na parte do parágrafo 3º fala e os correlatos que estão em outras legislações infraconstitucionais, e até no estado democrático de direito, nós temos outros que se correlacionam como o princípio da boa-fé, princípio da segurança jurídica, a princípio da proporcionalidade. Esses outros princípios, eles são os os ditos correlatos, né? Eles não têm uma lista exaustiva, até porque o nosso direito ele não é um estanque, ele está sempre em movimento e nós estamos sempre trazendo proposições e novas releituras, tanto às legislações, quanto aos nossos normativos e jurisprudências.

Vídeo 2 – Limpe

Então, vamos começar pelos princípios da Constituição federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Então, o primeiro: legalidade. O que é a legalidade? Legalidade é fazer aquilo que está previsto em lei. Ou seja, nós temos duas perspectivas aqui. A legalidade do particular, que é a legalidade, *stricto sensu*, prevista no artigo quinto e a legalidade é, desculpa, do particular é *lato sensu*, e nós temos a legalidade *stricto sensu* que é do 37. Então, a administração pública ela só é permitida fazer o que está previsto em lei e ao particular é permitido fazer tudo aquilo que não tem a proibição, né? Então, ou seja, o particular é lícito fazer o que a lei não proíbe e a administração pública é permitido fazer o que a lei autoriza. Então, há essa diferenciação entre o particular e a administração pública, exatamente porque a administração pública ela age em nome de um interesse público, de uma coletividade, e o particular age em nome próprio. Então, por isso que a gente tem essa diferenciação do que um pode e do que o outro não pode, né? Então, o que que

acontece? A administração pública, ela tem que todos os atos dela serem regidos de acordo com a legalidade, sob pena de nulidade. E esse fundamento está não só no artigo quinto, né, como eu comentei, que é do particular no artigo 37, quando administração do artigo 84, como também na lei de processos administrativos, a lei 9784 de 1999, né? Enquanto o que define a legalidade como um dever de atuação, conforme a lei e o direito. O próximo princípio é o da impessoalidade. O que é a impessoalidade? É uma tradução do princípio da finalidade pública. Eu preciso de critérios objetivos. A subjetividade não pode perpassar a vida da administração pública. Eu não posso ter critérios que sejam subjetivos e que me dê dúvida interpretação ou que me dê dúvidas nas minhas colocações, nas minhas definições. Então, o princípio da impessoalidade faz com que toda atividade da administração pública seja praticada tendo uma finalidade pública, impedindo o agente público de considerar os seus interesses próprios, seus interesses pessoais, ou de terceiros. Não há possibilidade de um favoritismo, ele não age em nome próprio. Ele age em nome de um ente administrativo e, como tal, ele tem que ser impessoal. Ele não está fazendo aquilo por ser ele, está fazendo isso para atingir um interesse público e isso é sempre importante deixar muito, muito claro. O terceiro princípio é o da moralidade. Então, é aquela máxima: nem tudo que é legal, é moral. Então aqui não basta o administrador público estar no estrito cumprimento da legalidade no exercício da sua função. Ele tem que respeitar padrões éticos, né? Ele precisa respeitar a razoabilidade, ele precisa respeitar a legalidade, né? Então, a moralidade, ela constitui, a partir da Constituição de 88, um pressuposto de validade do ato administrativo. É necessário que, além de uma previsão legal que autorize aquele ato ser efetuado. Ele também precisa ser aceitado do ponto de vista ético. O quarto princípio é o da publicidade. Então, o princípio da publicidade ele confere ao gestor público a credibilidade perante a sociedade em virtude da publicação de seus atos administrativos, na imprensa oficial, de ter conhecimento de todas as suas atividades administrativas. Ou seja, é o controle social, é o prestar contas, não é? É você não só publicizar na imprensa oficial, então aqui é uma vertente ao publicizar e o outro é tornar acessível, né? Que é o princípio da transparência, para que as os seus atos possam ser fiscalizados, controlados, não só por órgãos de controle, mas também por um cidadão comum, que tem esse poder de controle social. Então, publicar o ato, é uma condição de eficácia dos atos administrativos e não uma condição de validade. O ato só produz o efeito a partir do momento que ele é publicado. O último princípio é o princípio da eficiência, né, do LIMPE. Nós temos o princípio da eficiência que ele está diretamente ligado à eficácia das medidas tomadas na administração gerencial. Então, esse princípio ele foi inserido através da emenda constitucional de 19 na Constituição de 98, que trouxe administração pública gerencial. Então, quais foram as grandes alterações dessa emenda constitucional? Ela trouxe avaliação periódica dos funcionários públicos. Então relativizou a estabilidade dos funcionários, assim como os contratos de gestão, sendo esses dois os grandes exemplos de princípio de eficiência, que passa a ser instalado a partir da gestão administrativa. Então, a gestão pública, e, todos os atos praticados pelos servidores públicos tem que conter presteza, perfeição, rendimento funcional. Não é? É o que o cidadão comum espera de um servidor público é eficiência nas suas atividades, e o objetivo aqui é o quê? É ter uma melhor prestação de serviço, uma redução de custo das atividades e

uma economia de recursos. Essa é a grande avaliação que se faz quando se mensura eficiência. Sempre é algum tipo de redução de custos, não é? Então, o servidor estável, pode, inclusive, perder o seu cargo se for comprovada numa avaliação de desempenho a sua ineficiência de atividade, né? Ou que ele não está produzindo como se esperava. Contudo, essa gestão não é 100% aplicada no país inteiro, porque ainda não foi editada uma lei complementar que regule a situação, mas que é importante saber que a eficiência está cada vez mais perpassando administração pública inclusive é uma prática muito executada dentro da administração privada. E agora, com a nova Lei de Licitação, que fala de governança, fala de controles, fala de gestão de risco e fala de todas essas camadas de gestão que a governança traz, né, que vem da governança corporativa, que traz para dentro da governança pública a eficiência se tornou a algo em pauta e que não tem mais como retroceder.

Vídeo 3 – Finalidade do art. 3º da Lei nº 8.666

Falando aqui da finalidade que nós temos dentro do artigo terceiro da 866, que eu acho de extrema importância que isso cole como conceito, até pela nova lei de licitações, a 14133 de 2021. O que acontece? Na 8666 foi introduzido pela lei 12249 de 2010 a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como uma finalidade da licitação pública, incorporando a proposta mais vantajosa, trazendo um contorno de satisfação de políticas públicas social, econômica e ambiental. Portanto, a contratação pública passou a materializar um incentivo de desenvolvimento nacional sustentável. Então, não basta que eu tenha uma proposta de menor preço. Eu preciso que a proposta tenha uma maior vantagem para administração sobre os aspectos do desenvolvimento nacional sustentável. E o que eu digo quando falo desenvolvimento nacional sustentável? Eu estou falando daqueles 3 pilares que agora são temas que ficaram muito evidentes, quando a gente fala de ESG, a gente fala de ODES, a gente fala de impacto global... O assunto, ele está muito em voga, mas as discussões já vem desde lá de trás, né? Desde 92 já vem essa discussão de fazer a promoção do desenvolvimento sustentável para resguardar os nossos recursos para as gerações futuras. Essa é uma grande importância. Mas, voltando aqui na questão de licitações, nós temos a previsão do desenvolvimento nacional sustentável na lei 8.666, a partir de 2010. Na Lei do Pregão, a 10.502, ela não fala expressamente, mas como a lei remete à aplicação subsidiária dos termos da lei 8.666, entende-se que o desenvolvimento nacional sustentável também é objetivo das licitações na modalidade pregão. A lei do regime diferenciado de contratações públicas, a lei 12.462/2011, estabeleceu o desenvolvimento nacional sustentável como princípio, no seu artigo terceiro. E a nova lei de licitações, 14.133, revoga esses normativos que eu acabei de citar integral ou parcialmente, e ela agrega sustentabilidade aplicada aos órgãos como uma forma de planejamento da contratação dos seus critérios estratégicos de sustentabilidade. Ou seja, ela traz mais força ainda para o desenvolvimento nacional sustentável, exatamente em resposta aos clamores globais, exatamente em resposta à nossa escassez de recursos, às nossas mudanças climáticas, que impactam diretamente na vida de

todos os munícipes. Todas as cidades, de uma certa forma, elas têm um impacto na falta, na escassez ou até, eventualmente, na abundância de algum recurso que, por conta da não preservação e do não cuidado, trouxe isso como consequência. Então, na 14.133 nós temos diversos princípios, além dos que nós já estamos comentando, ela trouxe outros princípios inovadores aqui. Não é o objeto da aula, mas só pincelando: ela fala sobre segregação de função, ela coloca o princípio da motivação ali descrito no termo da lei, fala da segurança jurídica, de competitividade, de proporcionalidade e do desenvolvimento nacional sustentável como princípio. E, no artigo 11 da própria lei, diz que o processo licitatório tem como objetivo assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado da contratação mais vantajosa para a administração pública inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto. Então, de novo, é muito importante que a comissão de licitação, o pregoeiro e a equipe, não olhem apenas o preço, porque às vezes nós estamos comprando algo num preço inferior, mas sem qualidade, sem que essa empresa tenha uma prática legal dentro da sua empresa.

Vídeo 4 – Princípios implícitos

E, na lei 8.666, nós vamos falar dos implícitos. Os implícitos são aqueles que estão em normas infraconstitucionais, esparsas, dentro do direito administrativo, mas que incorporam o nosso dia a dia, as nossas argumentações, balizas as nossas ações... E é importante que o administrador público tenha esses princípios em mente na hora de fazer os seus atos. Então, nós temos a proporcionalidade. Os atos, a garantia da adoção de meios adequados para atingimento de um determinado fim. Os atos precisam ser legais, eles precisam ser proporcionais. Eles precisam ser motivados... Então é uma cadeia, é uma sucessão de check lists. Literalmente, quando eu converso com administrador público, eu sempre comento, fizemos o checklist? Esse ato tem justificativa, ele tem a motivação? Ele tem a proporcionalidade? Ele está adequado para essa realidade? É o exemplo de uma prefeitura, necessitando de ambulância, no caos do serviço de saúde pública e o administrador público querendo comprar carros para os seus secretários. É legal? Poderia até ser legal, mas seria moral? Então a gente usa também o princípio da proporcionalidade para fazer essa verificação. Razoabilidade é outro que está ali atrelado, não é? É o senso comum, é a percepção da maioria das pessoas, exatamente para evitar excessos, evitar de novo subjetivismo, evitar que os meios e os modos sejam os necessários para atingimento de um determinado fim, né? Que não seja um abuso a atuação da Administração. Então, em especial, quando a gente fala de razoabilidade a gente sempre lembra da imputação de sanções administrativas. A sanção tem que ser razoável. Ela tem que ser proporcional ao ato praticado. Então, por isso que quando a gente escreve um edital a gente já tem que prever quais são as possíveis sanções a serem aplicadas para um contratado da administração pública no caso de descumprimento. E não pode ser aplicado nenhuma sanção além daquelas que estão ali previstas, exatamente por não ter razoabilidade. Ou fazer uma pena extremamente gravosa num ato leve que não teve tanto impacto. Então é sempre

feita uma análise casuística da situação. Um outro princípio é a indisponibilidade do interesse público. Esse esse princípio fundamenta e disciplina o regime jurídico administrativo, juntamente com o princípio da supremacia do interesse público. Só que o princípio da indisponibilidade do interesse público está correlacionado ao não pertencimento da Administração. O bem é coletivo, não é daquele ente, não é daquele administrador. Aos agentes administrativos, cabe gerir uma administração pública, conservar em prol de uma coletividade. Ele tem uma finalidade pública ali que é o atendimento de necessidades da coletividade. Então, de novo, a realização de um concurso público é um grande exemplo disso: eu estou fazendo a contratação de servidores. É uma manifestação de indisponibilidade do interesse público e o administrador não pode é indicar nenhum tipo de parente. O princípio da motivação, que é indicação dos fatos - a fundamentação de fato e de direito que motivaram aquela ação. Então a gente sempre comenta que todo o ato administrativo precisa ser motivado. Por mais legal que ele seja, por mais previsível que ele seja, ele precisa de uma motivação. Sempre tem que ter um despacho da autoridade superior motivando o agir de acordo com a legalidade daquele ato. Do contrário, ele sofre uma anulabilidade. É uma formalidade essencial que os atos precisam ter, sejam ele discricionários ou vinculados. O grande exemplo é a concessão de férias. Ela está prevista legalmente. Um funcionário público tem a previsão no estatuto jurídico dos servidores públicos. Então, o motivo de fato é ele ter completado o período aquisitivo e o motivo de direito é essa disposição legal, num estatuto do servidor público, numa CLT, que seja, que regula o direito das férias do funcionário. Aqui o que eu destaco é: a motivação não se confunde com motivo. O motivo é a causa do ato, enquanto que a motivação é a justificativa para a prática do ato. Quando, eu vou fazer a motivação, é a causa daquele ato. E é a a justificativa é a prática do próprio ato. O próximo princípio é o da continuidade. A continuidade dos serviços públicos: eles não podem ser suprimidos, não podem deixar de serem prestados, exatamente pelo caráter essencial que eles têm das atividades cotidianas. Deste princípio de continuidade, nós temos exemplos das suas consequências: a restrição ao direito de greve. Ela não é um direito amplo, sempre tem aquela aquela conversa, o acordo de como que vai se dar a greve. Não pode paralisar totalmente a prestação de serviços tidos como essenciais, sob pena de prejudicar a coletividade, e a coletividade, não pode sofrer dessa descontinuidade. Então, no caso de suplência, delegação e substituição quando tem vagas temporariamente em aberto a impossibilidade de alegar a exceção de contrato não cumprido. Somente nos casos que realmente configura uma possibilidade de realização das atividades, a possibilidade de encampação da concessão de serviço público, são prerrogativas que a Administração têm exatamente pela pelo princípio da continuidade dos serviços públicos e que tem que ser observado dentro da gestão municipal também. Quando a gente fala de coleta de lixo, que é um grande exemplo que nós temos que quando tem greve não pode paralisar 100% o serviço, exatamente pelo atendimento da coletividade e também por se por se tratar de um serviço que pode trazer a mal à saúde pública, ele não pode ser 100% paralisado, ele tem que ter uma regulamentação e, mesmo que o serviço de coleta de lixo não seja feito todo dia que haja o rodízio dos caminhões de lixo que passam, a continuidade está em ele ir 2, 3 vezes por semana para coletar o lixo daquele bairro, daquela rua. Isso configura a necessidade de de continuidade.

A especialidade é o princípio que determina sobre a prerrogativa da Administração Pública em criar entidades para atuar em áreas específicas. Aqui um exemplo que eu trago é o Ibama, que atua na área do meio ambiente; do INSS, que faz a gestão da previdência social; Detran que faz a gestão relacionada ao trânsito; e outras entidades que são criadas para atuação da Administração Pública. O princípio da supremacia do interesse público, enquanto o princípio da indisponibilidade do interesse público, impõe sugestões, restrições para a administração pública e os seus agentes, o princípio da supremacia do interesse público assegura prerrogativas, privilégios. Essa é a grande diferença quando a gente fala nas licitações em nome da supremacia do interesse público, nós temos as cláusulas exorbitantes dentro dos contratos administrativos, da rescisão unilateral da imposição de sanções, nós temos a fiscalização, nós temos alguns instrumentos dentro do contrato administrativo que decorrem deste princípio da supremacia do interesse público. E além desses, das cláusulas exorbitantes, nós temos o direito de realizar desapropriações, o poder de polícia que a Administração exerce sobre o particular, a presunção de legitimidade dos atos públicos, a boa-fé dos servidores públicos. São ações que estão respaldadas em cima do princípio da supremacia do interesse público. O princípio da autotutela nós também veremos no curso mais adiante, que é: a Administração tem o dever de fiscalizar os seus próprios atos. E ela conta com 3 mecanismos: a anulação, a revogação e a convalidação dos seus próprios atos. Então, o que que seria isso? A anulação do ato administrativo se faz quando há uma identificação de existência de ilegalidade, ou seja, uma ilicitude. Aquele ato é um vício insanável, então ele tem que ser suprido. Se abre um processo administrativo para apurar que houve uma ilegalidade para que ele seja anulado. Perde todos os efeitos desse ato que foi anulado, ele deixa de produzir efeitos na esfera jurídica e, caso a administração pública não anule, tido como ilícito, cabe ao poder judicial fazer, mediante uma ação judicial, seja o mandado de segurança, seja uma ação popular, seja uma ação civil pública, quando provocado por um interessado. Na revogação, a administração pública tem a discricionariedade de revogar um ato perfeito, mas que não é mais conveniente ou que ele não se tornou mais oportuno, então, trata-se de um ato discricionário que nós vemos muito dentro de administração pública, no conceito na esfera da de licitações. É a revogação de um edital porque houve diversas impugnações. Foram apontadas diversas falhas ou equívocos na construção daquele edital e a administração pública resolveu, por bem, revogar aquele edital para fazer uma nova escrita, ao invés de dar continuidade ou insistir na discussão das razões trazidas pelos licitantes. É muito normal que se tenha a possibilidade do prefeito municipal revogar um edital para que ele possa ser reconstruído com base em todas as impugnações e alegações que foram feitas, que eventualmente podem estar trazendo de fato alguma ilegalidade ou violação de algum desses princípios, por exemplo, que eu trouxe aqui para vocês. E a convalidação - convalidar é o corrigir, suprir uma ausência. É quando a administração pública pratica um ato que contém um vício sanável, mas alguns dos seus requisitos de formação, ou seja, motivo, objeto, tem alguma ilicitude passível de ser suprida. Então, eu convalido aquele ato, eu ajusto aquele ato para que ele se torne perfeito e produza os seus devidos efeitos. Esse ato não pode ser anulado pelo judiciário. O único que o judiciário pode fazer a intervenção é o ato que tem ilegalidade. Os

outros atos são por discricionariedade do administrador público. O outro princípio é o princípio da ampla defesa do contraditório. Esse princípio todo o brasileiro médio tem bastante conhecimento. Está no artigo quinto da Constituição Federal: faz com que qualquer acusado seja assegurado o direito de ampla defesa e contraditório, bem como os recursos e os meios inerentes para que ele promova a sua defesa. Exatamente para que ele não seja punido sem ter tido a oportunidade de se manifestar. Não há possibilidade alguma dentro da administração pública e de processo administrativo, judiciário, que haja uma condenação sem ter dado voz ao imputado, a pessoa que está sendo acusada de ter praticado aquele ato. O princípio da segurança jurídica se baseia muito na observância obrigatória da administração pública de vedar a ampliação retroativa de uma nova interpretação da lei. Eventualmente, o que era um ato jurídico perfeito, acabado, ele retroaja e deixa de produzir aqueles efeitos. Para que isso não aconteça, nós temos o princípio da segurança jurídica, que traz esse respaldo - está previsto dentro da lei de processo administrativo - que é o respaldo para que, tanto olhando na questão das licitações que os os contratados da administração pública não podem ser prejudicados se, eventualmente, o administrador público fez algum tipo de ajuste nos seus editais e a partir de agora ele passa a exigir algum tipo de certificação, algum outro tipo de atestado que antes ele não exigia ou alguma exigência legal além daquela que estava prevista. Isso não muda a situação já realizada pelas empresas contratadas e que o objeto está perfeito e acabado. Ela segue o rito, o regime da licitação pelos quais elas disputaram. Exatamente para poder preservar essa segurança jurídica de que o edital é a lei entre as partes. Então, na época da concorrência, a lei dizia A. Hoje, se a lei diz B eu não posso ser prejudicado por isso. Então, continua seguindo o que foi previsto anteriormente. Então esse é um princípio importante ele tem o condão de fazer com que os atos administrativos se perpetuem ao longo dos tempos impedindo que tenha essa instabilidade na relação jurídica construída entre contratado e a administração pública.

Vídeo 5 – Execução dos Contratos

Olá, nós estamos então chegando ao fim do Módulo 1. Nós vimos na última lição sobre as obras paralisadas e o prejuízo que isso traz ao país; as medições que o TCU fez nas suas auditorias; as motivações dessas obras paralisadas, grande parte por falta de planejamento e não acompanhamento dessas execuções; e o que isso nos traz nas consequências para o cidadão. A infringência ao interesse público está frontalmente atingida exatamente porque as obras não têm essa continuidade. Então nós vemos que o controle das atividades administrativas segue o princípio da Autotutela, falado também nas aulas passadas. Para que esse controle é necessário? Exatamente para que seja um mecanismo jurídico e administrativo onde se exerce poder de fiscalização e revisão da sua atividade administrativa em qualquer das esferas do poder. E qual é o objetivo desse controle, dessa autotutela? É verificar a legitimidade, a causa da execução do ato, a oportunidade, razão política, a forma, o procedimento e o fim que a causa final da atuação pública, exatamente sempre

perseguindo o interesse público e fazendo a verificação daquilo que se precisa, da forma que se atua e do objetivo que foi traçado e o que se almeja. Então, a grande importância dos controles é dar legitimidade ao desempenho do Poder Público, exatamente para garantir essa função social que é a supremacia do interesse público e, obviamente, fazer um link da eficiência. Se não há comprovação de eficiência dos serviços públicos, eles são questionáveis. É exatamente porque, como também falamos, nos últimos anos, tem feito muito o questionamento do combate à corrupção e da introdução dos mecanismos de governança pública dentro da gestão municipal onde se tem maiores controles para não só evitar práticas de desvios, mas também para inserir mecanismos de mensurações, métricas e a efetividade das medidas tendencionadas ou definidas pelos gestores públicos. Por aqui nós temos grandes desafios para os gestores, são 4 desafios aqui que eu verifico na hora de você falar dos controles: é sempre estar adstrito à defesa do patrimônio Público, à aplicação dos recursos - e quando a gente fala de aplicação de recursos públicos, não é só olhar o orçamentário, é olhar também responsabilidade civil, é olhar economicidade e é olhar probidade. O terceiro são referentes às finalidades da atuação na administração pública. Ela, como já comentamos, tem que estar sim, adstrita sempre à sua finalidade precípua, que é o interesse da sociedade, e à eficiência. E o quarto é a legalidade. Ela não pode se imiscuir de atuar sem que haja uma lei prevendo que atuação seja cumprida. Então, quando eu comento, na Lei 8.666, da possibilidade do particular contratado pela administração pública a reparação de algum ato danoso, alguma falha contratual - e um exemplo grande aqui que nós temos é a ausência de uma fiscalização na execução desse contrato, ele só pode ser autuado, ele só pode ser notificado se houver fiscalização. Do contrário, passa batido. Essa reparação que o particular tem está prevista ali no 69, que ele tem que reparar, corrigir, remover, enfim, a suas custas quando há comprovação de algum vício, de algum defeito ou de alguma inconsistência na execução do seu contrato. A gente só consegue perceber isso quando há um efetivo controle, quando há uma efetiva atuação do gestor, do fiscal. Até do preposto tem que ter um acompanhamento, nenhum serviço ou obra pode ser simplesmente delegado e não acompanhado, sob pena de você não receber aquilo que você contratou, ou de ter alguma intervenção, de ter uma paralisação, que é o grande mote trazido para a ótica do Tribunal de Contas da União e de outros tribunais. Eu coloquei União, mas é uma realidade de todos os tribunais de contas. Entrando na página desses tribunais em suas auditorias, todos eles apontam o grande volume de obras paralisadas. Há o questionamento, a Administração Pública é obrigada a apresentar esclarecimentos para o Tribunal de Contas do porquê que essas obras ficaram paralisadas, qual é a previsão de continuidade. Mas, de qualquer forma, há muitos casos - e até por experiência - muitos casos ficam insolucionáveis, porque não é culpa do particular e nem do gestor atual. Foi a falta realmente do planejamento que evita que outras técnicas ou novas atuações sejam implementadas nesse contrato. Muitas vezes o contrato já foi consumido na sua totalidade de valor, mas não entregou o objeto, está em aberto. Tem situações diversas. Nós temos N exemplos no Brasil. De obras mal planejadas, inacabadas, pagas ou paralisadas e sem perspectivas de continuidade. O próprio particular, acaba se desvinculando depois de um certo tempo. Então, para que toda essa argumentação deixe de acontecer, qual é o grande papel do gestor

municipal? É atuar pautado nos princípios constitucionais administrativos e executar um bom planejamento das prévias das suas licitações e o acompanhamento de execução contratual. Então, não só o gestor tem que ter os princípios, a forma e as motivações da sua atuação muito bem construídos, mas a sua equipa técnica - e aqui, quando eu comento equipe técnica, eu estou incluindo o pregoeiro e toda a equipe de apoio, o setor de compras.. O jurídico tem que estar alinhado... Se for uma obra departamento de engenharia, se for alguma contratação de serviços de tecnologia, o departamento de TI, enfim. De acordo com o objeto, o departamento ali responsável, todos tem que estar muito bem alinhados e tem que estar todos em consonância com que está sendo pedido, com o que está sendo de fato contratado previamente na definição das cláusulas, das obrigações e, principalmente, das entregas do fluxo do cronograma físico-financeiro. Isso é, de fato, de maior relevância para se evitar prejuízos vindouros. É de extrema relevância. E é por isso que agora no Módulo 2 nós vamos ver quem são os gestores público e os agentes responsáveis pelo acompanhamento da execução contratual, os seus papéis nas suas funções, e as consequências de uma não adequação, de não cumprimento dessas funções.



2.2 A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Visão Geral

Vídeo 1 – O papel do pregoeiro na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos

Olá, gestor! Você sabe qual é o papel do pregoeiro com o advento da nova lei de licitações, a lei 14.133, de 2021? Bom, o tema é bastante interessante e até polêmico, tá? Porque a nova lei de licitações, ao falar sobre o agente da contratação, estabeleceu que essa função ela deve ser exercida por um servidor efetivo do quadro da instituição, ou seja, não poderá ser desempenhada por um servidor comissionado. Aí a primeira dúvida sobre a questão refere-se exatamente sobre o parágrafo quinto do artigo oitavo da nova lei de licitações e contratos. Isso porque, lá no parágrafo quinto da lei, está previsto que, em licitação, na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro, ou seja, em nenhum momento a lei equiparou o agente da licitação ao pregoeiro. O que vai nos permitir inferir que, enquanto o pregoeiro irá conduzir os pregões, o agente de licitação irá conduzir as demais licitações. E que os 2 possuem os mesmos requisitos e as mesmas características. Ou seja, contar com uma equipe técnica, né? Uma equipe de apoio que possa lhe auxiliar durante o certame, ter apoio do setor jurídico quando necessário, acompanhar o edital e todas as etapas da fase interna da licitação. Isso serve tanto para o pregoeiro quanto para o agente de licitação. Só que a grande questão é que a lei ela não estabeleceu os requisitos do pregoeiro. Isso permite que o município ou estado regulamente quais são esses requisitos para o cargo de pregoeiro, já que o artigo oitavo da lei 14.133 não regulamenta os requisitos e regras para o cargo de pregoeiro. Ou seja, é possível, então, que o município ou estado, por meio de um decreto, estabeleça o que o pregoeiro deve fazer, e que este pregoeiro não precisa ser servidor efetivo do quadro, permitindo o uso de comissionados. É claro que a gente tem que olhar isso com bastante parcimônia, né, porque essa questão, essa situação, ela vai depender do poder executivo, seja do município, seja do estado, para regulamentar nesse sentido, certo? Então, se não estiver regulamentado dessa forma, então a interpretação mais lógica e razoável é de que os requisitos do pregoeiro serão os mesmos dos agentes da contratação que consta lá no artigo oitavo da lei 14.133 de 2021. Só que é importante lembrar que os municípios com até 20 mil habitantes, de acordo com a própria legislação, no seu artigo 176, diz que terão até 6 anos para se adaptar à lei, em especial ao artigo sétimo e ao caput do artigo oitavo, que trata justamente sobre a questão de que o agente de contratação deve ser servidor efetivo do órgão ou entidade promotora da licitação.

Vídeo 2 – Diálogo competitivo

Olá, gestor. A lei 14.133 de 2021, a nova lei de licitações e contratos administrativos, trouxe várias novidades, dentre elas o diálogo competitivo. Mas você, gestor, sabe o que é o diálogo competitivo? Ele é uma nova modalidade licitatória dentro da nossa legislação, mas que é adotada desde 2001 pela União Europeia em suas

contratações. E qual que é o seu objetivo? O seu objetivo é exatamente oferecer soluções para as contratações complexas da administração pública por meio do diálogo com a iniciativa privada. Ou seja, a ideia de sua utilização é exatamente quando a administração não sabe qual a solução para aquela determinada necessidade. Imagine que você quer fazer uma reforma na sua casa, então você entra em contato com 4 engenheiros ou 4 empresas para pedir orçamento, só que nem você sabe o que é que quer realizar nessa reforma. Então você vai precisar fazer o que? Você vai precisar, primeiro, conversar com esses engenheiros, com essas empresas, para cada uma apresentar uma solução e a partir dessas soluções, você definir qual vai ser a sua solução final. E aí, a partir dessa solução final, é que você vai pedir para cada um deles, um orçamento, só assim você vai ter como comparar cada uma das propostas. Não é? Porque se não cada um vai mandar uma proposta, uma solução diferente. Você não vai ter como comparar. A administração pode fazer exatamente a mesma coisa e ela vai fazer isso por meio da modalidade diálogo competitivo. Só que diferente das outras modalidades de licitação, em que o poder público ele não sabe quem são os licitantes que vão participar do certame, no diálogo competitivo, a administração não só sabe quem são esses participantes, como também conversa com os licitantes. E aí, quando utilizar essa modalidade licitatória? A lei prevê o uso do diálogo competitivo apenas para objetos que envolvam inovação tecnológica e alta complexidade, né? Onde a administração ela necessita do envolvimento de profissionais do mercado para poder identificar as soluções técnicas existentes e, a partir disso daí, definir as especificidades a serem contratadas. Tá? Então dá para perceber que se trata de uma modalidade de licitação que visa obter serviços ou produtos que não são bens e serviços ditos comuns pela legislação. E quais são as fases dessa modalidade licitatória? Então, no diálogo competitivo, a licitação se divide basicamente em 3 fases: a pré seleção, a fase de diálogo e a fase competitiva. Na fase de pré-seleção, administração por meio de edital, ela deverá definir as suas necessidades e os critérios objetivos de pré seleção dos potenciais concorrentes. E aí selecionados esses potenciais licitantes, não é, conforme os critérios lá definidos em edital, será iniciada a segunda fase, que é a fase do diálogo. Na fase do diálogo administração, ela vai conhecer quais são as soluções disponíveis e definir qual é a mais vantajosa. Então a administração inicia com a instauração de uma comissão de contratação, formada por servidores efetivos, mas que pode ter assessoria de consultores técnicos. E aí também é feita uma publicação de edital, em que são elencadas as necessidades da administração, as condições para a manifestação de interesse dos participantes e, a partir daí, começam as reuniões com esses interessados, né? Então, através dessas reuniões, a administração ela vai poder compreender as especificidades, a administração, ela vai poder compreender as vantagens e desvantagens de cada solução apresentada para, a partir daí, montar qual que é a sua solução. A última etapa é a fase competitiva, em que as empresas que participaram da fase anterior apresentaram contrapropostas para a solução escolhida. E aí se tem a publicação de um novo edital, no qual administração ela vai especificar o objeto de fato a ser contratado, e aí todos os que estiveram presentes na fase do diálogo podem participar dessa segunda fase para apresentarem suas propostas com base exatamente na solução estabelecida pela administração. E aí, você gostou dessa nova modalidade licitatória?

Vídeo 3 – Procedimento de Manifestação de Interesse

Olá, gestor! Hoje nós vamos falar sobre o procedimento de manifestação de interesse, que é um dos procedimentos auxiliares previstos no artigo 78 da nova lei de licitações e contratos. Bom, o PMI, ele é um procedimento aberto pela administração pública, por meio de um edital, onde o que a administração busca são interessados, podem ser pessoas físicas ou jurídicas que possam de alguma forma contribuir com a administração pública por meio de investigações, de estudos, projetos, tudo a respeito de questão relevante para a administração pública. Também conhecido como PMI, a administração vai convocar essa iniciativa privada para fazer determinados estudos e propor uma solução para a própria administração. Então, nessa convocação, a administração ela não vai pagar nada para a iniciativa privada fazer. Só que quem apresentar essa solução para administração depois poderá ser remunerado por esse projeto que ele fez e quem vai remunerar é o vencedor da licitação, ou seja, no PMI administração ela realiza um chamamento público para solicitar que a iniciativa privada realize esses estudos, essas investigações, esses levantamentos e projetos de empreendimentos que, se aprovados pelo órgão ou entidade demandante, servirão de subsídio técnico para realizar futura licitação. Então, os incentivos à participação decorrem basicamente de 2 fatores: a previsão de ressarcimento pelo vencedor da licitação dos custos incorridos pelo proponente, esse é um primeiro incentivo, e o reconhecimento expresso da possibilidade de participar do certame licitatório. E aí você afasta a regra de proibição da participação direta ou indireta do autor do projeto em licitações futuras, que trazia a Lei 8.666. Seria mais ou menos o seguinte: eu, a administração pública, vou realizar uma licitação, só que eu não tenho a solução para isso. Então eu vou pedir para que quem quiser trazer essa solução para mim o faça, seja pessoa física ou jurídica. Aquele que trouxer a solução que a administração escolher, ela vai licitar essa solução e o vencedor da licitação paga quem fez o projeto. Esse tipo de procedimento, o PMI, ele serve, inclusive, para contratar startups. Um ponto interessante é que não há garantia de que os estudos serão aproveitados pela administração, mas se forem, caberá ao vencedor da licitação reembolsar os custos do proponente. Isso está lá esculpido no artigo 81 da própria lei de licitações e contratos, a 14.133 de 2021.

Vídeo 4 – Matriz de riscos

Olá, gestor! Hoje nós vamos tratar de um assunto importante na nova lei de licitações e contratos, que é a utilização da matriz de riscos. Veja como funciona: qualquer tipo de contrato vai ter determinados riscos. Só que nós sabemos que alguns riscos, eles são mais graves e outros nem tanto. Alguns são mais previsíveis e outros nem tanto, não é? Então, por exemplo, quando você faz um contrato de locação de algum imóvel, você sabe por quanto você vai locar, certo? Mas eventualmente vem uma

crise econômica e aí pode ser que você não consiga locar com o valor que você imaginou inicialmente. E algumas dessas situações são riscos, alguns são naturais, decorrentes do próprio negócio e aí talvez você tenha que arcar com esse risco, certo? Só que outros são situações excepcionais, como a pandemia, por exemplo, pois não tinha como você imaginar que iria acontecer e, conseqüentemente, ela vai exigir a revisão de diversos contratos. E aí, para que que serve a matriz de risco? Ela serve exatamente para trazer uma previsão de riscos e decidir quem vai arcar com determinado risco, caso ele se concretize. Assim, nem todo risco ele exigirá a revisão do contrato. Não é? Por exemplo, a matriz de alocação de riscos. Nela você poderá definir que o contratado será encarregado do ressarcimento de moradores da região caso as perfurações causem impactos nas residências vizinhas, mesmo que todos os cuidados sejam observados durante a realização desse serviço. Nessa situação, o próprio contrato terá definido este risco como encargo do contratado. Se o dano se confirmar, será dele a responsabilidade, tá? Então a gente percebe que o que, que a matriz de risco ela é um instrumento que permite a identificação das situações futuras incertas, que possam repercutir sobre os objetivos da contratação, bem como a mensuração do grau de risco de cada uma dessas situações. E um outro ponto interessante é que a cláusula contratual de uma matriz de risco, na forma que está prescrita na nova lei de licitações, a 14.133, consiste exatamente em prever cláusula no contrato que distribui entre os contratantes, a administração pública e o contratado, desde o seu início, a responsabilidade pelos ônus financeiros decorrentes de situações que sejam incertas, de situações futuras, riscos que possam ocorrer depois da apresentação da proposta na licitação. E aí, você já consegue definir desde o início a condição de equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Ou seja, a matriz de risco, ela serve para que a administração, desde o início do seu procedimento licitatório, ela já defina de quem vai ser a responsabilidade, de quem vai ser o ônus no caso de uma situação de risco que esteja contemplada lá na matriz de risco.



2.3 Prestação de contas e qualidade na gestão fiscal do município

Vídeo 1 – Gestão Fiscal: as consequências do exercício anterior para o novo exercício

Sejam bem-vindos. Apresentaremos para você o tema “gestão fiscal, as consequências do exercício anterior para o novo exercício”. Para tanto, recebemos nesse episódio Daniele Lindner de Oliveira. Ela é contadora, pós-graduada em Controladoria, auditoria, e gerência contábil. Daniele, primeiramente, quais são os principais temas a serem considerados no fechamento contábil anual? Em relação à gestão fiscal, temos 3 temas importantes pra considerar: a análise de resultados, financeiros e orçamentários, análise dos restos a pagar processados e não processados, e o atendimento ao artigo 42 da lei de responsabilidade fiscal. E quais são as principais consequências da não observância desses procedimentos? A não observância desses procedimentos poderá levar a resultados super ou sub avaliados, prejudicando a gestão das contas públicas. No caso dos restos a pagar, devemos fazer uma análise minuciosa dos empenhos a fim de não distorcer os resultados orçamentários. Quanto ao artigo 42 da LRF, devemos prestar atenção quando for o último ano de mandato do prefeito, pois ele não poderá adquirir dívidas ou obrigações de maio a dezembro deste último ano, podendo assim, caso não haja disponibilidade financeira, ter até as suas contas reprovadas pelo tribunal de contas do estado. Quais são suas recomendações sobre os cuidados que devem ser tomados para alcançar êxito nos fechamentos contábeis? Inicialmente, devemos ter o setor contábil bem estruturado, com servidores capacitados, processos adequados e gestores tecnicamente qualificados. Outra recomendação seria o acompanhamento dos fechamentos mensais, bimestrais e quadrimestrais por meio de check list de atividades, calendário de obrigações e relatórios gerenciais periódicos. Neste episódio, estudamos o tema gestão fiscal, as consequências do exercício anterior para o novo exercício. Obrigado por sua atenção. ENAP, o futuro do serviço público começa aqui.

Vídeo 2 – A importância do Controle Interno

Olá gestor, Olá gestora, sejam muito bem vindos. Nós apresentaremos para você o tema “o controle interno como parceiro no aprimoramento da gestão pública municipal”, e para esse importante tema nós temos a honra de receber nessa oportunidade, a doutora Tiani Regina de Borba. Ela é servidora de carreira da prefeitura municipal de Joinville, advogada por formação, ela ocupa a vaga de controladoria geral na prefeitura desse município, Dra. Tiani, primeiramente, você poderia conceituar aos nossos ouvintes o que é o controle interno de um ente municipal? Inicialmente, é necessário contextualizar que é um dever da administração pública instituir meios de controle a fim de garantir que a gestão está sendo bem conduzida. Nesse sentido, é necessário verificar, por exemplo, se a prestação de serviços de saúde está sendo entregue a todos de maneira qualificada,

se as contratações de pessoal estão sendo realizadas de maneira regular, as aquisições de compras estão seguindo o previsto na lei de licitações e também se as obras estão sendo executadas de acordo com os parâmetros planejados. Para que todas essas análises sejam realizadas, a Constituição federal previu a existência de órgãos de controle externos e internos, os órgãos de controle externos são aqueles que estão fora da estrutura da administração pública. É aquele controle exercido pelos tribunais de contas e, no caso dos municípios, pela Câmara de vereadores. Já o controle interno é integrado por órgão da própria administração. Como órgão do controle interno, ele pode contribuir para o aprimoramento da gestão municipal? O controle interno é inerente a uma boa organização. Quanto mais controles preventivos eficazes, menores são as possibilidades de ocorrerem fraudes e desvios de dinheiro. Um bom controle interno oferece ao gestor informações a respeito da legalidade com que estão sendo realizados os atos administrativos. Em relação à atenção que o prefeito, a prefeita, devem dar ao controle interno, quais são as suas recomendações? A primeira recomendação é em relação ao local onde o controle interno deve estar na administração, e o local correto é próximo ao prefeito, dando orientações aos integrantes do alto escalão. Uma segunda recomendação diz a quem deve integrar o controle interno, devem ser integrantes servidores de carreira com um amplo conhecimento em legislação, administração e gestão. Por fim, uma terceira recomendação diz respeito à atenção que os prefeitos devem dar ao controle interno, tanto para evitar a ocorrência de desvio de dinheiro público e fraudes, mas também como sua proteção.

Vídeo 3 – Riscos e consequências da má gestão Fiscal para o(a) prefeito(a)

Sejam bem-vindos. Apresentaremos para você o tema “riscos e consequências da má gestão fiscal para os prefeitos”. Para tanto, recebemos nesse episódio uma grande especialista no assunto, Elizia Roberta Mafra. Ela é formada em ciências contábeis e é pós graduada em engenharia econômica. Elizia, quais são os controles que o município deve possuir para realizar uma gestão fiscal com eficiência? 2 controles são muito importantes para a gestão fiscal do município. Um deles é o fluxo de caixa, que é a entrada e a saída dos recursos no município. O outro é a arrecadação por fonte de recursos. Esse controle é importante para que não haja déficit orçamentário. E também para que ocorra a correta aplicação do recurso arrecadado. Nós sabemos que entre 2020 e 2021, as prefeituras viveram tempos de muita dificuldade. Em sua experiência, como os controles auxiliaram o gestor durante o período da pandemia? Como já haviam controles diários das informações, a tomada de decisão por parte do gestor na aplicação dos recursos federais recebidos para mitigação dos efeitos da pandemia COVID-19 teve mais agilidade, já que as informações elas já eram conhecidas por parte do gestor. Quais são as suas recomendações para que o prefeito, a prefeita, possam otimizar seus indicadores na gestão fiscal? Uma recomendação importante é que o prefeito contrate e uma equipe capacitada

que entenda sobre a matéria, que é de gestão fiscal, e essa equipe capacitada, ela deve ter um controle diário das informações para a correta tomada de decisão. Neste episódio, estudamos o tema riscos e consequências da má gestão fiscal para o prefeito e para a prefeita. Obrigado por sua atenção. ENAP, o futuro do serviço público começa aqui.

Vídeo 4 – Itens de avaliação na prestação de contas

Sejam bem-vindos. Apresentaremos para você o tema “itens da avaliação na prestação de contas”. Para tanto, recebemos desse episódio a contadora Samara Perfeito Nunes, a qual é uma grande especialista no assunto. Formado em ciências contábeis pela UFSC e pós-graduada em finanças e custos e possui certificação profissional Anbima, CPA-10. Samara, quais são os principais temas contemplados na prestação de contas do prefeito? Olá. Da análise realizada na prestação de contas do prefeito, podemos ressaltar 2 principais, a de ordem constitucional, que consiste na aplicação de 25% da receita resultante de impostos em educação, e a de ordem legal, que consiste no resultado financeiro, resultado orçamentário, entre outros. Quais são os itens que ensejam reprovação nas contas do prefeito? Tanto os de ordem constitucional quanto os de ordem legal ensejam reprovação nas contas do prefeito. Caso esses itens não alcancem a aprovação ou o resultado esperado, se faz necessário uma justificativa por parte do gestor para que esses itens sejam flexibilizados e, assim, se obtenha êxito na prestação de contas. Quais são as recomendações para o prefeito e a prefeita obtenham aprovação das contas anuais? Durante o exercício financeiro, o gestor deve realizar o acompanhamento periódico dos itens que são objeto da prestação de contas, de forma a mitigar as inconsistências apuradas, assim, realizando a devida aplicação dos recursos e obtendo a aprovação na prestação de contas. Esse episódio, estudamos o tema itens de avaliação na prestação de contas, obrigado por sua atenção. ENAP, futuro do serviço público começa aqui.

Vídeo 5 – Compreendendo os Balanços quadrimestral e anual

Sejam bem-vindos. Apresentaremos para você o tema “compreendendo os balanços quadrimestral e anual”. Para tanto, recebemos nesse episódio um grande especialista no assunto, Christian Chermak, que é formado em ciências contábeis, pós-graduado em gestão pública e possui especialização em auditoria interna. Christian, quais são os demonstrativos contábeis que devem ser publicados quadrimestralmente? Dentre os demonstrativos contábeis que devem ser publicado quadrimestralmente

ou que se considera de mais importante são: anexo 1 - demonstrativo de despesa com pessoal, anexo 2 - demonstrativo da dívida consolidada líquida e anexo 5 - demonstrativo da disponibilidade de caixa. O anexo 1 tem como limite 54% para o poder executivo e 6% para poder legislativo na esfera municipal, anexo 2, tem como limites 120%. Os 2 anexos calculados com base na receita corrente Líquida. O município deve realizar o acompanhamento mensal dos demonstrativos contábeis e dos indicadores fiscais? Se sim, por que? Tendo em vista que o relatório de gestão fiscal possui periodicidade de publicação quadrimestral, é de suma importância que os gestores públicos Possuam relatórios gerenciais de apoio com informações realizadas em tempo real e tempestiva, com o objetivo de auxiliá-los na tomada de decisões. Entre os anexos do Balanço patrimonial exigidos pela lei 4 320, quais você considera como primordiais para auxiliar os gestores públicos nas tomadas de decisões? Todos os anexos da lei 4320 de 1964, são de suma importância. Porém, quais eu considero de suma importância são o anexo 14 - balanço patrimonial, anexo 12, balanço orçamentário. O anexo, 14 - balanço patrimonial, o que ele demonstra? Um espelho do ente, e a real situação do órgão público, ou seja, as contas banco, as contas do imobilizado no saldo das dívidas públicas e o patrimônio líquido. Com relação ao Balanço orçamentário, considero ele como grande importância, porque é através dele que possamos ir ficar o princípio do equilíbrio das contas públicas, ou seja, o comportamento das receitas públicas frente às suas despesas. Neste episódio, estudamos o tema compreendendo os balanços quadrimestral e anual. Obrigado por sua atenção. ENAP, o futuro do serviço público começa aqui.

Vídeo 6 – Conhecendo a CAPAG

Sejam bem-vindos. Apresentaremos para você o tema “conhecendo CAPAG”. Para tanto, recebemos nesse episódio um grande especialista no assunto, Antônio Carlos Campodonio Eloy Júnior. Ele é formado em ciências contábeis pela UFSC e é pós graduado em Compliance. Antônio, sabemos que em linhas gerais, CAPAG é um instrumento de medição da capacidade de pagamento dos municípios. Em que consiste essa medição e quais são os principais critérios dela? Então, se a nova metodologia proposta pela Secretaria do Tesouro nacional for aprovada, ela irá demandar por parte do ente uma implantação de um série de controles, controle desses envolvendo devida mento o monitoramento periódico da liquidez do ente e a adoção de práticas contábeis em conformidade com as normas contábeis, de forma que ente se enquadre nos novos requisitos da STN, que até então tem se demonstrado cada vez mais rigorosos para a concessão de garantia. Nos municípios como são realizados os controles contábeis para acompanhamento dos índices da CAPAG? No município de Joinville, temos a área de controle de contas públicas que periodicamente elabora relatórios gerenciais, a partir desses indicadores que foram mencionados anteriormente, de endividamento, de liquidez, e de poupança corrente. E, a partir desses indicadores, é efetuado um diagnóstico, e encaminhado os dados para os gestores tomarem conhecimento da situação financeira e fiscal do município. É de um conhecimento que a união está estruturando medidas

que alterarão a metodologia de cálculo da CAPAG. Em sua opinião, quais serão as principais mudanças e quais serão os seus impactos? A CAPAG é uma sigla para a capacidade de pagamentos, que nada mais é que uma análise realizada pela Secretaria do tesouro nacional a fim de verificar a situação fiscal e financeira dos entes que desejam contratar empréstimo com garantia da união. A análise efetuada pela secretaria de tesouro nacional, ela é realizada de forma simplificada e transparente de forma a avaliar o grau de liquidez e solventes dos entes que desejam contratar operação de crédito. Os componentes, que são avaliados na CAPAG, são basicamente 3. O primeiro deles é o de endividamento, onde é analisada a relação da dívida com suas unidades líquidas do ente em relação à receita corrente líquida, o segundo indicador, que é o índice de liquidez, a fim de verificar o total de obrigações financeiras de recursos livres em relação à disponibilidade de caixa de recursos livres, e por fim, o indicador da poupança corrente, que mede a relação das despesas correntes em relação às receitas correntes. Neste episódio, estudamos o tema conhecendo CAPAG, obrigado por sua atenção. ENAP, o futuro do serviço público começa aqui.

Vídeo 7 – A elaboração das informações para a audiência pública

Sejam bem-vindos. Apresentaremos para você o tema “a elaboração das informações para audiência pública”. Para tanto, recebemos nesse episódio uma grande especialista no assunto, Ketty Elizabeth beckendorf. Ela é contadora pública, professora universitária e mestrando em administração pela PUC do Paraná. Ketty, qual a importância da realização da audiência pública para o prefeito e para a prefeita? Caro prefeito, cara prefeita, a importância da realização da audiência pública está no momento de avaliar resultados de todo o planejamento da sua execução, ao mesmo tempo que permite a correção de possíveis deficiências nesse planejamento ou até a retomada de algum projeto que estava suspenso. Ao mesmo tempo, também que permite que a população tenha condições de acompanhar os resultados, compreender como a máquina pública funciona, exercendo o controle social e dando prioridade à transparência. Quais critérios podem ser considerados para a definição de como e quais informações apresentar? Sim, é possível, um momento de elaboração da audiência pública é um momento de avaliar as informações disponíveis através dos relatórios que são publicados periodicamente. Através dessas informações pode-se avaliar a qualidade dela e, em algum momento, priorizar ou refazer algum processo de registro dessas informações, uma vez que a essência da informação contábil está em fornecer informações para a tomada de decisões do gestor público, ao mesmo tempo acompanhamento da população através do controle social. É possível o processo de elaboração de audiência pública contribuir para o aprimoramento da gestão? Sim, é possível, um momento de elaboração da audiência pública é um momento de avaliar as informações disponíveis através dos relatórios que são publicados periodicamente. Através dessas informações pode-se

avaliar a qualidade dela e, em algum momento, priorizar ou refazer algum processo de registro dessas informações, uma vez que a essência da informação contábil está fornecer informações para a tomada de decisões do gestor público, ao mesmo tempo acompanhamento da população através do controle social. Neste episódio, estudamos o tema a elaboração das informações para o dia ser pública. Obrigado por sua atenção. ENAP, o futuro do serviço público começa aqui.

Vídeo 8 – Estratégia para aprovação das contas no TCE

Sejam bem-vindos. apresentaremos para você o tema “ações e estratégias Para auxiliar na aprovação das contas do tribunal de contas”. Eu sou o Flávio Martins Alves, secretário da fazenda da prefeitura de Joinville. Sou administrador de empresas, pós-graduado em gestão financeira e com MBA em gestão estratégica pela fundação Getúlio Vargas. Vou compartilhar com você nessa oportunidade nossa experiência na defesa e aprovação de diversas contas anuais de prefeitos. Vamos responder também nesse episódio, as principais perguntas que prefeitos e prefeitas costumam efetuar quanto às ações que são indicadas para otimizar a prestação de contas anuais de gestão, e assim colocar isso na aprovação das mesmas. Primeira pergunta bastante comum, são quais as medidas que a gestão deve tomar durante o exercício para ampliar as chances de aprovação das contas? Bem, nós entendemos que 2 estruturas ações são necessárias. Primeira, ela tem correlação com os controles diários. Não é admissível que você procure fazer alterações lá no final do ano quando já está durante a sua defesa, é importante fazer isso ao longo do ano para poder ter maior êxito, maiores chances de aprovação das contas. O segundo ponto é que esse estruturação passa tanto pelas equipes quanto pelos processos, nós sabemos que se a prefeitura tiver, ao longo do ano. superávit orçamentário financeiro e atingir os mínimos constitucionais, as chances de defesas são muito maiores. Outra pergunta muito comum é que uma vez recebida a análise das contas, que são enviadas pelo tribunal de contas, quais as providências que devem ser tomadas? Nós entendemos que 3 pontos são bem importantes. O primeiro deles é conhecer quais foram os principais problemas apontados. Isso então é encaminhado pelo tribunal de contas e essa avaliação precisa ser feita de forma muito cuidadosa. E para fazer essa avaliação, o segundo ponto é discutir com os especialistas, né? Na prefeitura existem pessoas que entendem muito sobre as prestações de contas, computadores, Administradores, advogados, e toda essa equipe precisa participar ativamente. O terceiro ponto, muito importante também, é que essa iniciação da preparação da defesa, ela tem que começar o quanto antes possível. Não é adequado deixar pra fazer isso em cima da hora, porque certamente muitas informações são necessárias ser extraídas do sistema, e por essa razão é bem importante que se inicie o quanto antes possível. Bem, terceira pergunta muito comum também entre prefeitos e prefeitas, uma vez analisada a prestação de contas, quais são as fases que se seguirão, e quais as principais medidas que

poderão ser adotadas pelo gestor ou pela gestora? Bem, nós entendemos que o primeiro ponto é a defesa física, que deve ser protocolada, e ela é produto do item anterior, ou seja, a equipe elaborou a defesa das melhores pessoas e as melhores práticas foram avaliadas, os pontos já foram colocados, e isso é protocolado. Alguns municípios fazem de forma física, outros já tem a possibilidade de fazer de forma eletrônica. O importante é obedecer os prazos e fazer. O segundo ponto é que é uma possibilidade, inclusive, de fazer o que é chamado de sustentação oral, é uma defesa em que o prefeito ou alguém que ele escolheu pode lá e fazer realmente uma defesa verbal desses principais pontos. Muitas vezes votos inclusive são revertidos utilizando bem essa possibilidade. O terceiro ponto é que ainda cabem recursos administrativos, ainda que as contas não sejam aprovadas, existem cada um dos TCEs tem essa possibilidade de recurso administrativo sejam impetrados. O quarto ponto, e isso é bem importante que o prefeito é perfeita saibam, é que ainda que aprovadas no tribunal de contas, as contas mais a gestão, elas passarão pela câmara de vendedores, então não se encerra esse problema ou essa defesa no tribunal, ela precisa, inclusive passar pela câmara, então é possível que uma defesa que não logrou êxito, ou seja, as contas rejeitadas sejam aprovadas na câmara e também é possível de uma defesa que foi aprovada no tribunal de contas não seja aprovada na Câmara de vereadores. Então cabe muita atenção em relação a isso e colocar as melhores pessoas, melhores práticas e buscar realmente aprovação das contas. Nesse episódio nós estudamos o tema ações e estratégias para auxiliar na aprovação das contas do tribunal de contas, obrigado por sua atenção. ENAP O futuro do serviço público começa aqui.



3.1 Gestão de políticas públicas no âmbito local: saúde e assistência social

Vídeo 1 – Captação de recursos financeiros federais

Olá, gestor municipal! A captação de recursos por entidades privadas e filantrópicas é uma atividade bastante conhecida e com experiências acumuladas no setor público, a captação tem se intensificado nos últimos anos, porém ainda muito carente de publicações. É interessante, então conhecer as definições da captação e mobilização de recursos financeiros no setor privado. Segundo o grupo de estudos do terceiro setor, o GETS, a captação ou mobilização de recursos é um termo utilizado para descrever um leque de atividades de geração de recursos realizadas por organizações sem fins lucrativos em apoio à sua finalidade principal, independente da fonte ou do método utilizado para gerá-los. É importante também conhecermos um outro conceito, a mobilização de recursos. Nos últimos anos vem ganhando força essa expressão. Que tem um sentido mais amplo do que a captação de recursos, mobilizar recursos não diz respeito apenas a assegurar recursos novos ou adicionais, mas também a otimização dos recursos existentes, que é a melhor aplicação desses recursos. O aumento da eficácia e da eficiência dos planos de planejamento, a conquista de novas parcerias e a obtenção de fontes alternativas de recursos financeiros. É importante lembrar que o termo recursos refere-se a recursos financeiros ou fundos, mas também a recursos humanos, materiais e serviços. Partindo dessas definições, então, pode-se entender que a captação de recursos é um conjunto de estratégias e processos que tem como objetivo mobilizar a equipe local para levantar financiamento de custeio e de capital para os projetos de interesse da administração pública local. É importante ressaltar que todos os municípios possuem capacidade de captar recursos nas mais diversas formas, recursos financeiros apoio técnico certificação, capacitação de pessoal, premiação e etc. Logicamente que essa capacidade está diretamente relacionada com o porte do município, mas também com a sua determinação, organização e estruturação. A tarefa parece bem difícil. É normal que nos primeiros obstáculos ocorra desestímulo e desistência do gestor ou da sua equipe. Por isso, essa unidade traz informações importantes, especialmente sobre o processo de captação de recursos financeiros para a área da saúde. Vamos seguir adiante e desmistificar esse processo. Vamos iniciar fazendo um questionamento importante para implementar a captação dos recursos. Como você, gestor, vê o seu município nesse processo de captação de recursos financeiros federais? Primeiro quero lhe incentivar, alterar essa avaliação que fez do seu município. Não vamos avaliar simplesmente pela capacidade de captar volumes maiores de recursos financeiros. Não é esse o objetivo do curso. A captação de recursos financeiros federais envolve muito mais questões que simplesmente o volume de recursos captados. Neste ponto, destacamos o planejamento municipal. É necessário elaborar um levantamento ou diagnóstico do seu município. Avaliar e definir questões como quais as prioridades do seu município? Quais as reais necessidades que o seu município tem em implantar, implementar ou ampliar os serviços de saúde? É necessário realizar essa avaliação nos instrumentos de planejamento do seu município. Identificar essas necessidades locais, esses projetos que você quer implantar estão previstos no PPA? No plano

plurianual? Estão previstos no planejamento municipal de saúde? Na programação anual de saúde? Quais as diretrizes da política de saúde, que foram definidas e aprovadas na última conferência municipal de saúde? Quais as prioridades que você elencou no seu plano de governo? Estes projetos, eles estão contemplados nesses instrumentos? É necessário, em seguida, avaliar o detalhamento dessa necessidade local. Que serviços realmente você precisa implantar? Qual o custo desses serviços para o seu município? Qual o custo de manutenção? Qual o custo de implantação? O seu município tem condições de manter esses serviços? Lembre, serviço de saúde implantado, você não consegue mais retirar. Você vai ter despesa de custeio de manutenção permanente. Por isso, é necessário fazer essa avaliação com bastante detalhes. Pelo dinamismo das demandas da saúde. Não se preocupe se existir uma proposta ou uma nova demanda que não estava previstas nos seus instrumentos de planejamento. Não tem problema, leva essa proposta ao conselho municipal de saúde e, caso aprovado, atualize nos seus instrumentos de planejamento da saúde, contemplando a nova proposta, a captação de recursos financeiros federais na área da saúde dispõem de algumas possibilidades. Avalie as suas demandas e defina qual a melhor estratégia de captação. Você pode ter uma ou mais estratégias para cada iniciativa priorizada, lembre que a captação de recursos financeiros federais está diretamente relacionada com a necessidade identificada e priorizada. Por isso é importante conhecer as possibilidades de aplicação dos recursos federais para subsidiar o processo de captação de novos recursos. Por fim, é fundamental ressaltar que o processo de captação deve ser planejado, reavaliado periodicamente e definido a cada ano. Agora, você e sua equipe estão preparados para implementar as ações de captação de recursos financeiros federais. Sucesso!

Vídeo 2 – Execução dos recursos financeiros federais da Saúde

Olá, gestor municipal, nós estamos aprendendo um pouco mais sobre como aplicar corretamente os recursos da área da saúde. Na unidade anterior, foram apresentadas 3 possibilidades de captação de recursos federais na área da saúde, recursos de programas federais de produtividade e resultados e das emendas parlamentares e as possibilidades de aplicação dos recursos captados. Porém, devido ao vasto acervo de instrumentos Infra legais existentes é recorrente e comum as incertezas e a insegurança jurídica no momento da utilização destes recursos financeiros federais. A lei complementar 141, de 2012, definiu as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas em saúde e, para tanto, o seu capítulo segundo traz diretrizes e definições de quais são as despesas que devem ser contabilizadas. Na conta da saúde pública a primeira consideração a ser observada é que as despesas com ações e serviços públicos de saúde, as conhecidas ASPS, são aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde, que atendam simultaneamente os princípios do SUS, previsto no artigo sétimo da lei 8080, de 19/09/1990, que é considerada e conhecida como a lei orgânica da saúde e que princípios são esses? Eu destaco 2 princípios que são fundamentais. A universalização do acesso às ações

e serviços públicos de saúde e a integralidade, ou seja, a atenção integral à saúde da população. O artigo terceiro da lei complementar 141, de 2012, define quais são as despesas que são computadas com ações e serviços públicos de saúde. Já o artigo quarto define despesas que de forma alguma serão consideradas como despesas da saúde, como a coleta dos resíduos sólidos urbanos, a conhecida coleta de lixo urbano não é considerada e nem pode ser custeada com os recursos da saúde. Sabendo quais são as despesas da saúde, o próximo passo é entender como que os recursos da saúde são organizados e como podem ser utilizados ou executados. A portaria de consolidação número 6, de 2017, do Ministério da saúde, organiza os recursos em blocos de financiamento e grupos de despesas a conhecer. Atualmente, nós temos apenas 2 blocos de financiamento federal do sistema único de saúde. São os blocos de manutenção das ações e serviços públicos de saúde e o bloco de estruturação da rede de atenção à saúde pública. Esses blocos, eles são compostos por 5 grupos de despesas que são muito conhecidos por nós que já foram considerados blocos de financiamento e que agora foram transformados em grupos de despesa. Então nós temos o grupo de despesa da atenção primária à saúde. O grupo de despesa da atenção especializada, o grupo de despesa da assistência farmacêutica, o grupo de despesa da vigilância em saúde e o grupo de despesa de gestão do sistema único de saúde. É muito importante observarmos esses blocos de financiamentos e os seus grupos de despesas, porque são eles que organizam todo o financiamento federal do sistema único de saúde e que definem como e onde nós podemos aplicar os recursos que foram captados. Agora, tudo se torna mais fácil de compreender. Recursos de manutenção são destinados às despesas correntes de custeio das ações e serviços públicos de saúde. Já os recursos de estrutura são destinados às despesas de capital ou investimento nos estabelecimentos de saúde que ofertam as ações e serviços públicos de saúde, como as UBS, que são as unidades básicas de saúde, as UPAS, que são as unidades de pronto atendimento, os CAPS, os centros de reabilitação, os hospitais, os laboratórios de análises clínicas. Os IACENTES, dentre outros estabelecimentos que compõem a rede de atenção à saúde do seu município. As vedações também estão explícitas na portaria de consolidação número 6, de 2017, e devem ser combinadas com o artigo quarto da lei complementar 141. Por fim uma recomendação. Não utilize os recursos oriundos das emendas parlamentares para pagamento de pessoal, nem encargos de folha. O plenário do tribunal de contas da união, do TCU tem publicado o acórdãos com o entendimento de que esses recursos, de todas as modalidades de emendas, são classificados como transferências voluntárias da união. E dessa forma, possuem vedação expressa no artigo 167, inciso 10, da Constituição federal, para aplicação nas despesas de pessoal e de encargos de folha. Agora você é gestor municipal, pode aplicar corretamente os recursos da saúde e com a segurança jurídica necessária. Boa sorte.

Vídeo 3 – Prestação de contas dos recursos federais da saúde

Olá, gestor municipal. Nós vamos aprender um pouquinho mais sobre a prestação de contas dos recursos financeiros federais captados para a área da saúde pública, o processo de prestação de contas na saúde é complexo por isso merece especial atenção. Esse é um processo continuado, integrado com o plano de saúde e a programação anual de saúde do seu município. E agora deve contemplar também o plano de captação que você elaborou para o seu município. A ausência de prestação de contas deixa o seu município inadimplente e impossibilitado de receber transferências voluntárias da união e pode colocar todo o seu planejamento de captação de recursos financeiros federais em risco. Por isso, fique atento. Não perca tempo. A prestação de contas segue a mesma lógica de aplicação dos recursos financeiros federais da saúde. De acordo com os blocos de financiamento que nós já aprendemos e os seus grupos de despesas. Veja. Você já deve ter percebido que não há dificuldade para entender como se dará a prestação de contas, então não deixe para o final do exercício financeiro o que você pode fazer ao longo do ano. Defina e capacite a sua equipe de prestação de contas, fique atento ao montante de recursos financeiros federais recebidos em cada bloco de financiamento e em cada grupo de despesa, atenção primária, atenção especializada, assistência farmacêutica, vigilância em saúde e gestão do SUS e ainda o mais recente grupo de despesas criados para o enfrentamento da pandemia da COVID-19, o grupo de despesa Coronavírus, COVID-19. Esse grupo foi criado em 2020 para transferência, controle e fiscalização dos recursos extraordinários transferidos para o enfrentamento à pandemia da COVID-19. Lembre que a flexibilização da execução financeira dos recursos federais ao longo do ano permitida em cada bloco de financiamento, manutenção, né, que é o nosso bloco de custeio e estruturação, que é o bloco de investimento, não lhe permite a migração definitiva dos recursos federais recebidos. Ao final do exercício, você deve prestar contas dos montantes recebidos em cada bloco de financiamento e seu respectivo grupo de despesa. Vejamos o exemplo de transferência de recursos no bloco de manutenção e grupos de despesas se você recebeu um milhão de reais na atenção primária ao longo do ano, ao longo do exercício financeiro, você pode utilizar esse recurso para sanar, para quitar, para pagar despesas de custeio em qualquer outro grupo de despesa. Porém, ao final do ano, você tem que comprovar ao final do seu exercício, comprovar que você utilizou um milhão de reais na atenção primária à saúde. E assim sucessivamente. Se você recebeu 500 mil reais na assistência farmacêutica ao longo do ano, você tem flexibilidade financeira para executar esse recurso, desde que ao final do ano, ao final do exercício financeiro, você comprove que você utilizou os 500 mil reais recebidos do governo federal na assistência farmacêutica e assim vai para cada grupo de despesa dentro do bloco de custeio do bloco de manutenção do SUS. O processo de execução financeira é semelhante no bloco de estruturação, no bloco de investimento. Você deve comprovar ao final do exercício, a execução correta dos recursos, porém, durante o exercício financeiro, você pode pagar as despesas de

investimento que você tiver necessitando realizar durante o seu exercício financeiro. Bom, Sabedores disso, a prestação de contas e a execução financeira dos recursos federais da área da saúde se tornam muito mais fáceis. O Ministério da saúde desenvolveu uma plataforma denominada de DigiSUS, gestor/módulo planejamento de alimentação obrigatória pelos gestores do SUS. Essa plataforma é utilizada para a elaboração do planejamento em saúde, bem como para a prestação de contas dos recursos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde das 3 esferas de governo, União, estados, Distrito Federal e municípios, a plataforma DigiSUS facilita todo o processo de prestação de contas. Produção dos relatórios detalhados do quadrimestre anterior a ser encaminhado para apreciação do conselho municipal de saúde e apresentado na Câmara de vereadores. E o DigiSUS também produz o relatório anual de gestão conhecido como RagSUS e o envio para análise e aprovação do respectivo conselho municipal de saúde. Para que a plataforma DigiSUS cumpra as suas funcionalidades, é necessário que a equipe municipal alimente as informações do plano de saúde da programação anual de saúde e das metas de pactuação Interfederativas de indicadores. É importante ressaltar também que os recursos federais extraordinários destinados ao enfrentamento da pandemia da COVID-19 devem ser inseridos na programação anual de saúde no módulo gestor planejamento do DigiSUS e seguir o mesmo processo de prestação de contas, sendo contemplado no relatório detalhado do quadrimestre anterior e no relatório anual de gestão do SUS. Para mais informações sobre o DigiSUSs módulo gestor/planejamento, acesse a página oficial na internet Outro sistema de prestação de contas dos recursos aplicados na saúde, também de alimentação obrigatória, é o sistema de informação sobre orçamentos públicos em saúde, ou SIOPS, todos os entes uniam estados, Distrito Federal e municípios são obrigados a alimentar o SIOPS, conforme definido no artigo 39 da lei complementar 141. A prestação de contas pelos SIOPS não diminui de forma alguma a responsabilidade do ente municipal com a transparência pública. Nem as competências dos órgãos de controle e fiscalização. Por isso, é importante que o município mantenha todos os seus registros físicos e digitais devidamente armazenados. O SIOPS disponibilizou um ambiente específico para o registro dos recursos utilizados para o enfrentamento à pandemia da COVID-19, como forma de facilitar a prestação de contas e verificar a comprovação do mínimo de recursos investidos em ações e serviços públicos de saúde. Acesse o módulo gestor e confirme se o seu município está alimentando corretamente o SIOPS. Gestor municipal o desafio está lançado e todos esses processos, agora mais simplificados, não se prenda pela burocracia e pela complexidade dos processos de captação, utilização de recursos e prestação de contas dos recursos financeiros federais. Compartilhe seus conhecimentos e experiências com a sua equipe e faça a melhor gestão pública do seu município. Boa sorte e sucesso.

Vídeo 4 – Fonte de recursos para Política de Assistência Social

Olá gestor municipal. Os instrumentos fundamentais na gestão da política de assistência social, que são condições para o recebimento de recursos públicos, são o plano municipal de assistência social, regulado pela lei orgânica de assistência social de 1993, a existência do conselho e o fundo de assistência social. Os recursos do co-financiamento para a execução da política pública de assistência social são alocados no fundo nacional de assistência social. Os recursos dos estados e municípios são alocados, respectivamente, nos fundos estaduais e municipais de assistência social, constituídos, comunidades orçamentárias e do Distrito Federal. No fundo de assistência social do Distrito Federal, os fundos de assistência social estão classificados como fundos especiais de despesas mantidas por uma unidade orçamentária como condição de execução orçamentária e financeira e de arrecadação de receitas cujas despesas estejam obrigatoriamente relacionadas às suas atividades. É importante ressaltar que o fundo de assistência social que estão submetidos às regras do sistema orçamentário brasileiro, devendo a lei orçamentária, prevê suas receitas e suas despesas. Vale lembrar que os recursos do orçamento público federal se desdobra em instrumentos plurianuais e anuais e estão expressos na lei orgânica anual LOA, no plano plurianual PPA, na lei de diretrizes orçamentárias, LDO, que tratam do planejamento e execução de políticas públicas em cada ente federados, portanto, é importante ter a compreensão do sistema nacional de informação do sistema único de assistência social, Rede SUAS, quem faz comunicação entre o sistema único de assistência social e a implementação da política nacional de assistência social a Rede SUAS atuam como instrumento de gestão na organização, na produção, no armazenamento e no processamento e disseminação dos dados. Caro gestor, você percebe que a Rede SUAS dá suporte à operação, financiamento e o controle social do SUAS, além de garantir a transparência à gestão da informação. Então é importante a estrutura da gestão em alimentar, manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da Rede SUAS. O sistema de gestão de transferências voluntárias fundo a fundo, o SIGTV é uma ferramenta informatizada gerida pelo fundo nacional de assistência social, em que são registradas informações sobre transparência voluntária no âmbito do SUAS. Na modalidade fundo a fundo. O sistema de gestão de transferências bancárias SIGTV é uma ferramenta que auxilia o parlamentar a indicar sua ementa, para recursos destinados à aquisição de equipamentos, materiais permanentes e veículos. Na plataforma +Brasil tramitam todas as transferências de emendas especiais e com finalidade definida, com exceção das emendas na saúde, da educação e custeio, equipamentos e veículos da assistência social. As emendas parlamentares na assistência social são referentes à infra-estrutura é na plataforma +Brasil, custeios, equipamentos e veículos é no sistema SIGTV. Para cadastrar emenda no SIGTV é necessário login e senha do secretário municipal de assistência social. Os mesmos dados do sistema do SUAS web. É importante ter a compreensão que é a plataforma +Brasil é um sistema online que opera várias modalidades de transferências, de

recursos da união. É uma evolução da estrutura do Siconv, Conhecido como sistema de gestão de convênios e contratos de repasse, que surgiu em 2008 como iniciativa do governo federal em prol dos recursos de transferências voluntárias da união. Temos também o portal de sistema social nos municípios, que é uma iniciativa inovadora do colegiado nacional de gestores municipais da assistência CONGEMAS. Como apoio do Itaú social, Unicef Brasil, frente nacional dos prefeitos, Confederação nacional dos municípios, frente nacional em defesa do SUAS e da seguridade social e frente parlamentar em defesa do SUAS. Com o objetivo de construir uma inteligência de dados sobre o sistema único de assistência social no Brasil a partir das realidades e demandas do município, evidenciando os níveis de proteção da proteção social nos territórios, as bases de com financiamento desse financiamento das prestações sócio-assistenciais. Gestor municipal e sua equipe. É importante atenção às principais legislações para arrecadação de recursos na política de assistência social, como a emenda constitucional 105, de 2019, que trata das emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual por meio de transferências especiais ou transferências com finalidade definida. É importante ter atenção, pois as emendas especiais não precisam ser vinculadas a instrumentos como convênios, contratos de repasses, mas podem ser usadas em investimentos em custeio. Caro gestor municipal a emenda de transferência especial trouxe toda uma inovação dentro do processo de execução de recursos. Esses recursos, que vai para o município sem uma finalidade definida e pode ser utilizado por diversos projetos em qualquer área do município, sem vincular sua execução a qualquer termo jurídico que edite regras sobre a sua utilização. Caro gestor, é importante que a equipe do SUAS esteja estruturada e numa relação em rede com o setor de convênios e o gabinete do prefeito a fim de estarem atentos as atividades que envolvam captação de recursos. Alguns processos para arrecadação de recursos podem ser direcionados à equipe que atua na política de assistência social. Como identificar e planejar as demandas por obras, aquisição de equipamentos e serviços para a entrega à população, mapear as fontes de recursos federais de transferências voluntárias, da reunião do governo do estado, organismos internacionais e das iniciativas privadas para ampliação de investimentos, entender os instrumentos legais e obrigatórios, elaborar o plano de captação de recursos a partir de atividades anteriores. Quanto à prestação de contas junto ao fundo nacional da assistência social, a partir de 2019, a diretoria executiva do fundo nacional de assistência social passou a integrar a estrutura organizacional da Secretaria de gestão de fundos e transferências. Gestor municipal segue uma dica, é necessário superar a burocracia estruturais, equipes técnicas no desenvolvimento de ferramentas informacional e de tecnologias que opõem a organização dos SUAS. Ficar atento a legislações, processos referente à captação de recursos, continuar contribuindo para o desenvolvimento social do município, em políticas que proporcionem a qualidade de vida dos sujeitos, como da política pública de assistência social.

Vídeo 5 – Fonte de recursos para Entidades Privadas

Olá, gestor municipal. A captação de recursos financeiros, humanos e materiais é um instrumento essencial para a sustentabilidade de uma organização social no cenário econômico atual. Ou seja, gestor municipal, deve-se recordar que o governo federal não executa sozinho esta política. Os recursos provenientes de emendas parlamentares alocados em ações orçamentárias da assistência social podem ser destinadas às organizações da sociedade civil. Essa estratégia contribui no financiamento dos recursos socioassistenciais e na estruturação da rede primordiais para garantir a proteção, inclusão e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. A Secretaria nacional de assistência social não celebra parcerias ou repasse de recursos diretamente para organizações da sociedade civil. O repasse de recursos destinados ao co-financiamento federal dos serviços são executados na modalidade fundo a fundo pelo fundo nacional da assistência social, aos fundos estaduais e municipais de assistência social. Gestor municipal, é importante que a equipe técnica do município estejam atentos ao marco regulatório das organizações da sociedade civil MROSC, regulamentada pela lei 13019 de 2014 e que padroniza nacionalmente a celebração de parcerias entre a administração pública e entidades privadas sem fins lucrativos. Essas entidades precisam ser escritas no conselho municipal de assistência social e no cadastro nacional de entidades de assistência social. Gestor municipal, a busca de recursos para a prefeitura deve ser baseada em práticas permanentes de comunicação e diálogo. A captação de recursos na gestão municipal pode ser operacionalizadas aos recursos vinculados ao fundo municipal dos direitos da criança e adolescente, que qualifica o processo de gestão e aprimoramento da política municipal do atendimento aos direitos da criança e do adolescente. Gestor municipal, você deve lembrar que o estatuto da criança adolescente, o ECA, define que o fundo municipal dos direitos da criança adolescente é gerido pelo conselho municipal. O ECA não atribui de forma explícita aos conselhos o papel de ativação das Fontes de receitas e de mobilização de recursos para o fundo, mas cabe a gestão municipal assegurar a garantia de recursos públicos. Sabemos que um dos maiores desafios para arrecadação de recursos para o fundo municipal dos direitos da criança adolescente são os desconhecimentos dos possíveis doadores sobre a natureza, as finalidades e os mecanismos do fundo. Gestor municipal, como estratégia para ampliar a captação de doações incentivadas às pessoas físicas e jurídicas para o fundo do direito da criança e adolescente, temos a criação da comissão de mobilização de recursos, constituída de conselheiros, contactar doadores e realizar doações incentivadas, reconhecendo esses como ações premiadas, emissão de selos, lembranças, homenagens por meio também de mobilização popular por associações, organizações da sociedade civil. Pode também ser feito por meio da comunicação, através de rádios, TVs, redes sociais, também através de parcerias com bancos e empresas que têm como incentivo a possibilidade do cliente doar o troco das contas pagas para o fundo. Algumas fontes para obtenção de informações sobre editais e possibilidade de apoio empresarial

aos conselhos municipais e organizações locais são a rede Gife, que é congrega associados de origem empresarial, familiar ou independente, que incentive na área social. Temos também a central de editais PROSAS, que trata-se de um site que tem como objetivo conectar quem patrocina, executa e se beneficia de projetos sociais. Ali podem ser encontrados editais lançados tanto no Brasil como no exterior. Temos também o instituto de pesquisa econômica aplicada, que apresenta uma lista de editais de seleção de projetos oriundos do setor público e privado que prevêm a contratação ou a atuação de organizações da sociedade civil em ações e projetos. Gestor municipal, o município tem a possibilidade de captação de recursos vinculados ao fundo municipal dos idosos, com o conselho municipal dos direitos do idoso, principalmente tendo como fonte de recursos advindos da doação orçamentária do governo, multas aplicadas conforme previsto na lei 10741, de primeiro de outubro de 2003, o estatuto do idoso, recursos oriundos da aplicação do recurso do mercado financeiro, doações de pessoas físicas e jurídicas, dedutíveis do imposto de renda a partir do exercício de 2020 pessoas físicas poderão optar por doar os fundos controlados. O fundo deverá emitir recibo das doações e declarar os valores recebidos dos contribuintes, é um mecanismo para que os doadores não caiam na malha fina. Gestor municipal, é preciso pensar na captação de recursos como um processo que atua de forma transparente, articulada, eficiente, com estratégias operacionais para localizar seus potenciais financiadores de forma mais rápida e garantir um orçamento básico e permanente para a sustentação de suas atividades.



3.2 Novo marco regulatório do saneamento básico

Vídeo 1 – Visão geral sobre os serviços de saneamento básico: Aspectos legais, econômicos e sociais

Olá, pessoal, sejam bem-vindos ao curso sobre o novo Marco legal de saneamento básico. Meu nome é Daniel Antonio Narzetti, eu sou economista e atualmente trabalho como coordenador geral de saneamento básico no Ministério da economia. Hoje vamos falar sobre a infraestrutura de saneamento básico e quais são os serviços que compõem essa infraestrutura. Na verdade, estamos falando de 4 diferentes serviços. O serviço de abastecimento de água potável, o serviço de coleta e tratamento de esgoto sanitário, o serviço de limpeza urbana e resíduos sólidos e também os serviços de drenagem e manutenção das águas pluviais para os dias de chuva. Esses 4 serviços tem características semelhantes, são os serviços caracterizados como monopólios naturais, ou seja, não há espaço para concorrência de 2 ou 3 operadores diferentes numa mesma cidade, considerando que uma infraestrutura de longo prazo, uma infra-estrutura que geralmente fica embaixo da terra, e tem um tempo de funcionamento de 20, 30 anos, ou seja, se tem uma forma de tratar esse serviço como um serviço de indústria monopolista, todavia, esses serviços precisam ser eficientes. Eles precisam ter um custo eficiente, porque quem paga por esse serviço acaba sendo a população. Então, mesmo sendo um serviço público, nós temos o endereçamento de um serviço eficiente e cada vez mais se aproximando de um serviço privado, de uma participação maior do setor privado para prover esses serviços, então a gente vai tentar entender hoje um pouquinho como caracteriza-se cada um desses serviços e dar um endereçamento de como é a execução desse serviço nas cidades, um pouquinho do planejamento, entender também como um novo Marco traz esse ideal. Então, iniciando pelos serviços de abastecimento de água, temos a ideia de um serviço que a gente precisa ter acesso ao recurso hídrico, ou seja, captar água no manancial, no poço, fazer o tratamento dessa água numa estação de tratamento e distribuir essa água pela cidade inteira. Ou seja, abastecendo os reservatórios das cidades e, conseqüentemente, também chegando água a cada um dos consumidores. Serviço de esgotamento sanitário, por sua vez, ele é o contrário. O sistema começa na porta de cada um dos consumidores, onde tem o esgoto depositado numa rede coletora. Essa rede coletora tem um processo de ser enviado para uma estação de tratamento através de estações elevatórias, através de ramais de conexão, e na sessão de tratamento, é feito todo um processo de despoluição da água, onde existe a separação dos poluentes e o processo de tratamento da água, que é devolvida ao meio ambiente. Então a gente conseguiria completar o ciclo de abastecimento de água, de tratamento de esgoto neste processo de redes, infraestrutura de redes na cidade. Já os serviços de resíduos sólidos, ele é um serviço de coleta porta a porta, então um caminhão precisa passar nos pontos específicos retirando esse material da cidade e encaminha esse material para uma estação de transbordo. Essa estação de transbordo é onde os caminhões de pequeno porte fazem a transferência desse material, onde esse processo pode ter também o momento de separação dos materiais recicláveis, o

envio do do processo de compostagem também dos materiais orgânicos e o destino do rejeito desse processo para um aterro sanitário. Usualmente, esse transporte entre o transbordo e o aterro sanitário, ele é feito por caminhões de maior porte, para efeitos de economia de logística. Há também recentemente um processo de geração de energia a partir da queima do resíduo sólido. Esse processo ele é desenvolvido de certa maneira como uma indústria de queima de resíduos para geração de energia, esse processo está sendo estudado, está sendo aprovado em alguns lugares do Brasil e tem a sua viabilidade sempre avaliada do ponto de vista econômico-financeiro, no que diz respeito ao último serviço que é a drenagem urbana e manejo de águas pluviais, esse é um serviço que no Brasil, usualmente é feito nas cidades, mas não necessariamente há uma cobrança efetiva por esse serviço. Então é o serviço que precisa ser estruturado do ponto de vista de cobrança. Esse serviço, ele tem a função de basicamente tirar a água das vias públicas através das bocas de lobo e das redes de drenagem, e conduzir essa água pluvial até um local de armazenamento ou diretamente para os rios. E esse processo de gestão das águas pluviais é determinado processo de drenagem urbana. Então, falando um pouquinho de sustentabilidade econômica-financeira, todos esses processos têm a necessidade de ter a sua sustentabilidade econômica-financeira assegurada por tarifa, por taxa. Então, novamente a gente tem que reforçar a ideia de um serviço que seja eficiente, de um serviço que tem um custo eficiente e que a população tenha pleno conhecimento a respeito desses serviços. A importância desse serviço é destacada pela ONU, a Organização das Nações Unidas, há muito tempo, pois, considerando que um cidadão tenha acesso aos serviços de infra-estrutura básica, a gente tem a clareza de que esse cidadão tem melhores condições de saúde, melhores condições de poder frequentar a escola, melhores condições de estar no emprego, ou seja, serviço de elemento básico, ele aprimora em muito o desenvolvimento humano e também o desenvolvimento econômico de uma cidade. Por isso é tão importante que pensamos no cinema mento básico, como uma necessidade emergente, uma necessidade que o novo Marco de saneamento básico instituiu metas de cobertura até 2033, que levam a 99% de toda a população Brasileira cobertura do serviço de água potável, e é 90% de toda essa população o serviço de esgotamento sanitário, considerando que nos resíduos sólidos se estima o fim dos lixões, ou seja, a destinação ambientalmente adequada, aterros sanitários dos resíduos sólidos em drenagem urbana, as obras que com são capazes de deter algumas cheias e condicionaram, uma vivência da cidade nos preços de chuva, então existe muito serviço a ser feito. Existe muito trabalho pela frente. Os desafios no Brasil são enormes e o novo Marco de saneamento básico incentiva demais a participação do setor privado, o processo de licitação para a concessão desses serviços, ou seja, uma atribuição de um serviço público, delegado a uma entidade privada, para que a gente possa, de certa maneira, vencer as barreiras à universalização e conseguir, de certo modo, vencer a necessidade de investimentos, que são os investimentos elevados que só para água e esgoto são da ordem de 700,000,000 de reais. Neste sentido, cada um dos serviços que possui uma característica específica e todos eles precisam estar na agenda pública, precisa ser discutido com a sociedade. Então nesse, nesse modo, o novo Marco de saneamento básico é um chamariz à discussão da sociedade a pensar o planejamento do serviço de saneamento básico e, conseqüentemente,

dar andamento ao processo de universalização. É isso aí, pessoal, qualquer dúvida estamos à disposição, até a próxima.

Vídeo 2 – Ações necessárias para universalizar os serviços de saneamento básico

Olá, pessoal, sejam bem-vindos ao curso sobre o novo Marco de saneamento básico no Brasil. Meu nome é Daniel Antônio Narzetti, sou economista de formação e atualmente trabalho como coordenador geral de saneamento do Ministério da economia. Hoje vamos falar um pouquinho sobre a evolução que o novo Marco de saneamento trás e apresenta à sociedade Brasileira. Pra gente começar, é importante entender o processo de regulação no setor de saneamento básico. No Brasil, são mais de 60 agências reguladoras, entre agências reguladoras estaduais, municipais ou consórcios de municípios que se formam para fazer a regulação. Nesse intuito, a fim de fazer uma padronização regulatória, o novo Marco de saneamento básico definiu que a agência nacional de águas passasse a ser a agência nacional de águas e saneamento e estabelecesse normas de referências do setor de saneamento básico para padronizar a regulação no Brasil e incentivar, de modo geral, a universalização do acesso aos serviços de água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem urbana nas cidades. Então, assim, a partir da edição do novo Marco legal, em 2020, a agência nacional de águas e saneamento passou a ter essa incumbência de fomentar o processo de criação de normas de referência no setor para a gente entender esse processo de norma de referência é interessante a gente perceber o saneamento básico, uma necessidade de uma estrutura que tem a sustentabilidade econômica, financeira, que tenha critérios básicos de qualidade, de incentivos, de eficiência para que esses serviços sejam de melhor forma oferecidos à sociedade e também que o preço seja justo e que a gente possa pagar por um serviço adequado aquilo que a gente precisa. Outra novidade do Marco saneamento básico foi a retirada das Barreiras à participação do setor privado, ou seja, o serviço de saneamento básico, muitas vezes, por ser um serviço público, é entendido como uma necessidade de prestação de serviço público, mas não necessariamente. É constitucional o processo de delegação de serviços públicos com a Entidade privada através de licitação. Sendo assim, o novo Marco privilegiou e deu incentivos à participação do setor privado através do processo de licitação e após um ano do Marco de saneamento básico já são mais de 34 bilhões de reais contratados em investimentos em 4 estados, então se espera que os novos estados tragam muito mais investimento contratado com a iniciativa privada superando essa falha de investimento ou essa falta de capacidade de investimento do setor público. Então, a parceria entre o setor público, o setor privado é extremamente importante para o atingimento das metas de cobertura no saneamento básico. Outro ponto extremamente importante que o novo Marco apresenta é o processo de regionalização. Ou seja, a concessão da junção de diversos municípios de um bloco regional de saneamento básico. Esse processo consiste que o município que tenha mais capacidade possa subsidiar o município que tenha menos capacidade. Esse subsídio cruzado permanece íntegro

dentro de uma concessão, de modo que todos os municípios possam alcançar a universalização, sem prejuízo ou detrimento a um o município ou a outro, considerando que o alimento básico envolve recursos naturais, é interessante que todos os municípios tenham o seu tratamento de esgoto adequado, sua destinação de resíduos adequado, porque a falha nesse processo pode prejudicar o município vizinho. Então nessa ideia de processo de regionalização de ganhos de escala e também de ganhos de escopo, o novo Marco prevê a participação dos municípios em consórcios, em regionalizações que possam ser, de certa maneira estruturada em leilões para que a iniciativa privada possa oferecer lance e ter maior atratividade de concessão nesses blocos regionais, assegurando universalização para todos os municípios. Então esses projetos regionais, eles também partem de um processo que está definido o novo Marco, foi o veto presidencial à possibilidade de renovação dos contratos de programa, ou seja, renovação daqueles contratos entre os municípios e a prestação estadual, mais uma vez reforçando a necessidade de licitação de concorrência, pois economicamente o processo de concorrência traz mais vantagens para o município e para o cidadão do que um processo de discussão de preço na mesa, ou seja, um processo de discussão de preço entre município e governo do estado, usualmente tem menos eficiência do que um processo de licitação de empresas, concorrem lance a lance pela melhor oferta para aquela licitação. Além disso, temos também o decreto 10/710, que é o decreto de capacidade econômica financeira. Esse decreto ele foi instituído em 2021, ou seja, este ano e ele tem o papel de avaliar a capacidade econômica financeira das empresas, a fim de verificar se as empresas que tem contratos vigentes tem capacidade de cumprir com os investimentos realizados e a proposta de investimentos para universalização. Neste aspecto, são 3 etapas do processo de capacidade econômica financeira. A primeira avaliar os indicadores do passado, verificar os indicadores de Balanço das empresas e verificar também se essas empresas têm saúde financeira para fazer os projetos de universalização no futuro. A segunda fase consiste em avaliar se os projetos de universalização dos investimentos necessários projetados no tempo, se essas empresas, ela terá capacidade de cumprir com todos os investimentos, e a terceira fase é a fase de mostrar o dinheiro. As empresas terão que demonstrar que conseguiram captar no mercado ou tem recursos próprios para cumprir a execução dos investimentos até 2033 e universalizar o saneamento básico. Essa terceira fase ela vai ser estruturada em 3 etapas, para que se demonstre os investimentos de curto prazo, de médio prazo e de longo prazo. Então, tem um tempo para que as empresas demonstrem essa capacidade econômica financeira, então as empresas precisam entregar para as agências de regulação até 31 de dezembro 2021, os seus projetos e suas comprovações de capacidade econômica-financeira e as agências têm até 31/03/2022 para avaliar se essas esses projetos apresentados pelas pelos prestadores possuem viabilidade econômica financeira. Então, como destaque, a participação do município neste processo de projeto, avaliação de capacidade econômica é extremamente importante, pois o planejamento ele é essencial para que a gente possa atingir a universalização dos serviços até 2033. É isso aí, pessoal, até a próxima.

Vídeo 3 – O processo de concessão e a gestão no setor de saneamento básico

Olá, pessoal, sejam bem-vindos ao curso sobre o novo Marco de saneamento básico no Brasil. Meu nome é Daniel Antonio Narzetti, eu sou economista e atualmente trabalho como coordenador geral de treinamento no Ministério da economia. Hoje vamos falar sobre o processo de concessão e gestão no setor de saneamento básico. Para a gente iniciar, temos que entender que todo processo de contratação inicia com o planejamento, então é de extrema importância que o município, estado ou a região tenha um planejamento adequado sobre os serviços de saneamento básico. Para isso, é necessário que tenhamos um diagnóstico preciso da situação dos sistemas existentes nas nossas cidades e também qual é a necessidade de investimentos, de realizações que precisamos fazer para que todos tenham acesso aos serviços de saneamento básico. Podemos destacar que o planejamento é a principal parte do processo de concessão, pois é no planejamento que vamos desenhar um modelo de concessão e vamos oferecer ao mercado privado ou ao mercado concorrencial aquele serviço ou a forma que ele serviço será desenvolvido no município. Então, o planejamento básico, o planejamento inicial é de extrema importância e a participação social do município faz parte da construção desse planejamento, pois assim a gente envolve toda a cidade, num conhecimento geral sobre os serviços de infra-estrutura básica, de saneamento básico e também a gente pode criar políticas públicas e desenvolvimento de acesso com base nesses planos municipais de saneamento básico. Então, nesses planos, basicamente, sim, interessa discutir e desenvolver uma estrutura de custos inerentes ao serviço, quanto custa ter o serviço na cidade, um projeto dos investimentos necessários desenhando na cidade como é que vai ser a ampliação dos serviços, aonde vai ficar a estação de tratamento de água, aonde vai ficar estação de tratamento de esgoto, qual o aterro sanitário será destinado os resíduos sólidos, onde será processo de separação e reciclagem dos resíduos sólidos, como será o processo de drenagem. Então toda essa estrutura, toda esse diagnóstico, parte de uma discussão com a sociedade, pois esses serviços, além de beneficiar a sociedade, também influenciam a forma de vida na sociedade. No processo de concessão, então, ele já vai ter em mente toda uma estruturação, como já mencionado, de custos de investimentos, mas também a capacidade de pagamento da cidade, a capacidade de pagamento do cidadão de cada um dos municípios e essa capacidade de pagamento é necessária a ser analisada, pois a gente precisa fazer um desenho da infra-estrutura, da estrutura da tarifa. Qual a estrutura tarifária é suficiente para pagar todos os custos? Dá acesso aos serviços essenciais para todas as famílias? E ainda assim, tem uma sustentabilidade econômica e financeira deste processo de concessão. A partir de todo esse desenho, de toda essa modelagem, com a participação social é que vem o processo de concessão, onde é ofertado ao mercado um projeto, e esse projeto, as empresas que têm interesse nesse projeto fazem lances, fazem a concorrência do processo de estação para ver quem é que vai ser o vencedor do processo e assim assumir a prestação de serviços por um período que seja suficiente para que seja

pago todos os custos dos investimentos e a remuneração adequada deste processo, desses investimentos realizados. Então o projeto em si, de licitação, ele é capaz de oferecer à cidade uma universalização, com prazos e riscos atribuídos, definidos e também condiciona de certa maneira o município, até um processo de gestão, e esse processo de gerenciamento dos contratos, ele pode ser caracterizado entre algumas algumas atividades, sejam elas internas ou externas. As atividades internas dizem respeito diretamente ao processo do contrato, ao acompanhamento do contrato aos itens internos do contrato, da gestão do projeto. As atividades externas são aquelas relacionadas à cidade, ao crescimento demográfico. Às vezes um projeto de 30 anos não é capaz de sedimentar todo o desenvolvimento da cidade neste tempo, então, a cada tempo, atividades externas precisam ser revisadas do ponto de vista de complementar os contratos. E aí, analisando o processo recente no Brasil, os resultados dessa mudança do novo Marco, um favorecimento da participação privada já é notório. Já temos alguns leilões de algumas concessões realizadas onde foram contratados mais de 34 bilhões de investimentos e houve um processo também de outorga, que da de certa maneira um recurso fiscal aos municípios para investir da maneira que acharem melhor no desenvolvimento da cidade. Então esse processo é considerado um sucesso e fica aí uma reflexão se a forma de serviço instituído por parceria pública, ela é realmente uma forma que mais traz benefício à sociedade, considerando que o processo de contratação, o processo de licitação é um processo com mais transparência, um serviço público com obrigação de investimento e obrigação de crescimento de atendimento, ou seja, atendimento das metas e de forma geral, os governos devem assumir o papel de gestor desses contratos, em vez de ser executor, passa a ser um gestor de acompanhamento do contrato, onde toda a relação público privada estabelecida no instrumento legal, que é o contrato, e esse contrato ele consegue transferir ao usuário uma certeza de cumprimento de investimento, uma maior transparência no processo de execução dos serviços e uma alocação de risco. Ou seja, aquele que maior tem capacidade de gerenciar o risco é aquele que assume o risco. Muitas vezes o setor privado assumindo riscos que hoje são da iniciativa pública, como por exemplo, o risco de investimento e que a obrigatoriedade do resultado do contrato, aquele que foi contratado, fica condicionado ao cumprimento do seu contrato, então o processo de estação, que é constitucional, traz uma série de vantagens do ponto de vista econômico ao processo de universalização do saneamento básico. Assim, o novo Marco traz uma série de condicionantes que a regulamentação do setor por uma agência nacional, o processo de licitação, como define a Constituição e o processo de gestão de acompanhamento desses contratos dos entes públicos, da sociedade como um todo. Então, o novo Marco saneamento básico é um incentivador da universalização desses serviços, e também ele incentiva as melhores práticas no cenário Internacional e nacional. É isso aí, pessoal, qualquer dúvida estamos à disposição e até a próxima, muito obrigado.



4.1 Sistema de Controle Interno da Administração e Procuradoria Municipal

Vídeo 1 – Boas-vindas

Olá! Seja muito bem-vindo ao curso Sistema de Controle Interno e a Administração Pública e o Papel da Procuradoria Municipal. Este curso foi desenvolvido pela escola nacional de administração pública com o propósito de contínuo aprimoramento da gestão pública. Antes de me apresentar, permita-me a fazer uma rápida apresentação. Meu nome é Rodrigo Jansen. Eu estarei com você neste curso. Sou advogado, especialista em Compliance, possuo mestrado em direito, sou professor universitário, já atuei na gestão pública municipal, com destaque no cargo de procurador-geral do município de Blumenau e na Controladoria geral de Blumenau. Fui o responsável por implementar e estruturar a Controladoria geral do município de Blumenau e ter o prazer e a honra de ser o primeiro controlador deste município. Agora sim, convido você a aproveitar este curso e por em prática os ensinamentos aqui propostos. Até logo!

Vídeo 2 – Relação entre o controle interno e a procuradoria municipal

Olá! Hoje vamos tratar da relação entre o controle interno e a procuradoria municipal. No âmbito da gestão pública municipal, todos os agentes públicos estão em maior ou menor grau, controlando a gestão pública por meio de seus próprios atos. Controla-se o risco a que está exposta a administração pública, como por exemplo, risco a fraudes, corrupção, desvios, erros, perdas, desperdícios e impunidades. Existem órgãos da estrutura administrativa municipal específica para esse fim, com objetivo de internamente controlar a administração pública à luz do que estabelece a súmulas 473 e 346 do STF, chamada autotutela, ou auto controle da administração pública. A súmula 346 do STF estabelece que a administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos, enquanto a súmula 473 do STF estabelece que a administração pública pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los por meio de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada em todos os casos a apreciação judicial. Em síntese, a administração pública pode revogar seus próprios atos por motivos de conveniência e oportunidade e deve anular seus próprios atos quando ilegais. No âmbito da gestão pública municipal, os órgãos responsáveis diretamente por controlar a administração pública internamente é o controle interno e a procuradoria municipal. Esses órgãos, funcionando em sinergia, garantem a segurança dos agentes políticos, prefeitos, secretários, assessores, na tomada de decisão. Embora o controle interno e a procuradoria tenham vieses diferentes, é inegável que suas atribuições garantem maior acerto na decisão a ser tomada pelo gestor público. A existência do controle interno na administração pública municipal decorre de exigência constitucional contida no artigo 31 da Constituição, que estabelece que a fiscalização do município será exercida pelo poder legislativo municipal, mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do poder executivo municipal, na forma da lei. Portanto, o município que pretende instaurar

implementar o controle interno em sua estrutura administrativa, poderá fazer, desde que mediante lei, submetida ao poder legislativo. A fiscalização do município também decorre de texto constitucional dos artigos 70 aos 75, que trata da fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial. Muitas prefeituras não contam com órgão de consultoria e assessoria jurídica organizado em forma de carreira de procurador municipal, preenchido por meio de concurso público. Nesses casos, é comum que cargos de provimento em comissão prestem a devida representação judicial por meio de advogados ou escritórios de advocacia contratados. Entretanto, tramita no Congresso Nacional a PEC 17/2012, que tem por objeto a alteração do artigo 132 da Constituição para estender aos municípios a obrigatoriedade de organizar a carreira de procurador. A procuradoria municipal ou órgão de assessoria jurídica tem por finalidade precípua a representação judicial e extra judicial do município em juízo ou tribunal, além de órgão consultivo, mediante a emissão de parecer em processos de contratação direta, em processos licitatórios, quanto às consultas referentes à legalidade para a melhor tomada de decisão e também acerca de projetos de lei. A fim de que o agente político não sofra as consequências de algum ato praticado em desconformidade. Para tanto, a Constituição estabelece no artigo 37, 5 princípios para observância obrigatória do gestor público, Que é a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade, e a eficiência. A legalidade, atividade administrativa deve respeitar a vontade da lei subtendida esta como a vontade popular, o que impede a execução da atividade administrativa, pautada na vontade de seus agentes. O princípio da legalidade é a diretriz básica de conduta do agente público, porquanto condiciona a atuação de acordo com a lei, considerando ilícita a conduta sem previsão legal. Princípio da impessoalidade por sua vez, visa o tratamento isonômico, isonômico e imparcial da administração pública aos administrados, segundo o qual o agente público deve atuar de acordo com o interesse público, sem discriminações ou privilégios, não levando em consideração interesses próprios ou de terceiros, ou seja, deve atuar sem favorecimentos ou perseguições. Ao mesmo tempo, o princípio da impessoalidade proíbe a promoção pessoal do gestor público. Quanto ao princípio da moralidade, impõe o dever ético do agente público, a qual deve realizar seus atos em observância à ética e a honestidade. O princípio da publicidade sintetiza a transparência pública, em que os atos da administração pública devam ser amplamente divulgados, de modo que a sociedade e os órgãos de controle possam acompanhar e fiscalizar as ações governamentais. Por fim, o princípio da eficiência ligada à qualidade do serviço público prestado. A prestação do serviço público, deve atender as satisfatoriamente às necessidades da coletividade. Portanto, não basta apenas prestar o serviço público e sim que preste com qualidade. Controle interno e uma procuradoria bem estruturados podem fazer a diferença na gestão municipal, pois garantem a segurança aos agentes públicos, mediante informações fidedignas e orientação jurídica na tomada de decisão para a implementação de políticas públicas municipais. O gestor público não deve se esquecer de que, durante sua gestão, todos tratam bem. É lembrado, homenageado, bajulado. Quando muda a gestão, só resta ao ex-prefeito, talvez secretário, em sua defesa, seus atos, o controle interno que ele deixou funcionando. Por isso se diz, quanto maior for o grau de adequação dos controles internos administrativos, menor será a vulnerabilidade dos riscos inerentes à gestão propriamente dita.

Vídeo 3 – A estruturação do controle interno no âmbito municipal

Olá Hoje vamos tratar da estruturação do controle interno e seus princípios. Estruturar o controle interno é dar condições para que esse órgão exerça, de forma autônoma e independente, na melhoria dos processos de gestão da administração pública, auxiliando a gestão na definição da estratégia de gerenciamento de riscos. Para que o município cumpra seu papel com eficiência, a gestão pública deve planejar, executar e controlar as ações necessárias para o atendimento das demandas públicas. Concentrar ações estratégicas em um único órgão otimiza as ações estratégicas. Regra geral, controle interno absorve 5 macro funções: a ouvidoria, auditoria, controle interno, corregedoria e transparência. Não por acaso, o órgão que contempla essas 5 macro funções é denominada da maior parte das vezes como Controladoria Geral, cuja denominação faz alusão a uma de suas funções, o controle interno. A ouvidoria visa fomentar o controle social por meio da participação dos usuários de serviço público. É o canal de manifestação oficial entre o cidadão e o governo no que tange a reclamações, denúncias, sugestões e elogios. A corregedoria tem a função de promover a apuração de infrações disciplinares cometidas pelos agentes públicos por meio de um processo administrativo disciplinar. Auditoria tem a função de avaliar a eficiência e eficácia dos controles internos implementados e existentes da gestão pública. Controle interno, por sua vez, estabelece mecanismos internos de controle dos processos de gestão pública, de modo a mitigar os riscos de desconformidades. A transparência por fim, visa fomentar informações públicas dos atos de gestão como instrumento de participação e controle social. Para que o controle interno desempenhe suas funções de forma satisfatória, deve atender aos seguintes princípios, relação custo-benefício a ponto de que o controle não pode ser mais caro do que o próprio risco a ser controlado, qualificação adequada, o órgão da Controladoria do controle interno deve estar capacitado e qualificado, capacitação e rodízio dos agentes que a própria segregação que tem a ver com as diferentes funções exercidas no órgão, delegação de poderes, definição de responsabilidades muito bem traçadas. Independência técnico funcional, não adianta criar o órgão e não estabelecer e dar condições para que atue de forma autônoma e independente. Instruções devidamente formalizadas, padronizar as normas para que a administração continue, apesar das danças das cadeiras, controle sobre as transações, aderências às diretrizes e normas legais e a documentação. Sem documentação, sem registro, não será possível, posteriormente, fazer auditoria, que é uma das funções do controle interno.

Vídeo 4 – O controle interno

Olá! Hoje vamos falar sobre o controle interno, conceitos e finalidades. Controle interno é um processo estratégico, integrado e projetado nas unidades administrativas da prefeitura, revelado por normas, rotinas e procedimentos que buscam a adequação dos atos administrativos, contribuindo para a melhoria

da qualidade do serviço público. Os controles internos são todas as políticas e procedimentos adotados pela administração pública a fim de mitigar os riscos e melhorar processos, maximizando seus resultados. O controle interno enquanto o órgão da estrutura organizacional não deve ficar restrito apenas aos aspectos de legalidade dos atos da administração pública, para tanto, já existe a procuradoria ou órgão de assessoria jurídica. O controle interno deve envolver também as atividades operacionais e estratégicas da gestão, de modo que a sua inexistência ou deficiência reflète negativamente nas demais funções administrativas. Portanto, a finalidade do controle interno na administração pública municipal é garantir o fornecimento dos serviços necessários à população, sejam entregues com agilidade e qualidade, em total observância aos princípios constitucionais e leis, de modo que a contribuição para a correta implementação das políticas públicas municipais sejam observadas. A boa governança pública decorre necessariamente pelo planejamento, execução e controle como um ciclo básico do processo de gestão pública. As 5 principais finalidades do controle interno são: segurança do ato praticado e obtenção da informação adequada, promover a eficiência operacional da entidade, estimular a obediência e o respeito às políticas traçadas, proteger os ativos, inibir a corrupção. Segurança o ato praticado e obtenção de informações adequadas refere-se que todo gestor deve ter cautela, para que todos os seus atos praticados estejam sujeitos ao controle externos e de acordo com as legislações aplicadas, suportados por tantos, mediante documentos que comprovem que os seus atos foram praticados em conformidade. Promover a eficiência operacional da entidade significa um estímulo à eficiência operacional consistente em prover os meios necessários à execução das tarefas para obter desempenho operacional satisfatório da entidade. A eficiência operacional implica no estabelecimento de padrões e métodos adequados que possam permitir que todas as áreas desenvolvam suas funções de forma racional, harmônica, integrada entre si e voltadas para os objetivos globais. Finalidade de estimular obediência e o respeito às políticas traçadas, refere-se ao processo de aderência às políticas, que constituem-se muito mais em um fator psicológico do que um fator objetivo. As pessoas são convencidas a aceitarem as diretrizes fixadas e utilizarem linguajar e as técnicas comuns da casa. O objetivo do estímulo à obediência das políticas existentes, é assegurar que os propósitos da administração, estabelecidas por meio de suas políticas e procedimentos estejam adequadamente observadas e seguidas pelos servidores. A finalidade de proteger os ativos, inclusive pessoas que existem 3 interpretações atribuídas ao conceito de proteção de ativos. A primeira e mais abrangente, entende que os ativos devem ser resguardados a qualquer situação indesejável. Compreende se neste caso, que a proteção dos ativos na área privada constitui uma das ações principais da administração, a segunda interpretação, de proteção dos ativos, trata-se da proteção contra erros involuntários, erros não intencionais e, por fim, proteção também com relação aos ativos referem-se aos erros intencionais, portanto, proteger a administração de erros propositais, erros não propositais, bem como seu próprio pessoal e servidores. Por fim, o controle interno também visa o combate à corrupção. Estabelece que os controles internos está prevenindo e combatendo erros, desvios, fraudes e impunidades. No setor público, há uma preocupação recorrente que é de se criarem controles como forma de inibição de corrupção ou até mesmo a apuração mais

rápida dos desvios detectados. Administração pública, é permeada por diversos pequenos controles internos estrategicamente alocados, interligados com vistas a assegurar os que os objetivos de cada unidade da administração pública sejam adequadamente alcançados. Portanto, o conjunto de todos esses controles internos implementados administração pública forma o sistema de controle interno. Não se controla administração pública por um só grande controle, e sim por diversos pequenos controles permeados por toda a administração pública. O sistema de controle interno está colocado no artigo 74 da Constituição Federal, que, segundo o artigo 74, os poderes legislativo, executivo e judiciário manterão de forma integrada o sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da união. Comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira, patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da união, e apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, muito embora o artigo 70 aos 75 da Constituição estabeleça um olhar para a união, ele é aplicado aos municípios de acordo com o princípio da simetria e estabelece o parágrafo primeiro de referido artigo, que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, darão ciência ao tribunal de contas sob pena de responsabilidade solidária.

Vídeo 5 – Noções básicas do compliance aplicado à gestão pública municipal

Olá! hoje vamos falar do Compliance aplicado à gestão pública municipal. As instituições públicas necessitam de nova forma de pensar sua gestão, e diante disso, algumas prefeituras têm implementado Compliance público como forma de aperfeiçoar a prestação dos serviços públicos. Entretanto, antes de conceituar o que é Compliance, Vamos primeiro dizer o que não é Compliance. Compliance não é modismo, não está na moda, não é marketing. Compliance não é mais burocracia. Compliance não é só seguir as leis, para isso já existe os princípios constitucionais. Compliance, não é despesa nem custos. Compliance não é desnecessário. Compliance não é temporário, Compliance não tem a ver com auditoria e não é algo Estático. Compliance portanto vai muito além de só cumprir leis e visa justamente adequar a gestão pública, não só de acordo com a legislação, mas de acordo também com o compromisso ético e íntegro honesto de todos os operadores da gestão pública. Compliance público pode ser entendido como o atendimento de todas as obrigações, normas internas e externas a que o órgão público esteja submetido, além do compromisso com a integridade da conduta dos agentes públicos. Diante disto, a nova lei de licitações e contratos administrativos, lei 14133 de 2021, aborda o Compliance da seguinte forma, no artigo 25, parágrafo quarto, a lei de licitações estabelece, nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto,

o edital deverá prever a obrigatoriedade de implementação de programas de integridade pelo licitante vencedor no prazo de 6 meses contado da celebração do contrato, conforme regulamento, que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento. O artigo 60 da lei de licitações estabelece que, em caso de empate entre 2 ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nessa ordem, o inciso 4 estabelece o desenvolvimento, pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle. O artigo 156 da lei de licitações estabelece ainda que serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta lei as seguintes sanções. Parágrafo primeiro do artigo 156 na aplicação das sanções, serão considerados incisos 5 A implantação ou aperfeiçoamento do programa de integridade conforme normas e orientações dos órgãos de controle. Portanto, AO programa de compliance também visa a mitigação da penalidade eventualmente ser implementada, imposta, aplicada ao terceiro. Ademais, tramita no Senado federal o projeto de lei 4334 de 2021, que altera a lei de licitações para estabelecer a obrigatoriedade Dos órgãos de entidades, administração pública, elaborar e implementar um programa de integridade com o objetivo de promover a adoção de mitigação de ações institucionais destinadas à prevenção, a detecção, à punição e remediação de fraudes e atos de corrupção nas contratações públicas. Portanto, não obstante, o extensivo arcabouço legislativo brasileiro não foi capaz de, por si só, inibir práticas de corrupção e demais desvios. Portanto, abre-se espaço para a novidade, a nova forma de pensar estabelecidas portanto no momento, como Compliance público aplicado à gestão municipal, a qual controle interno poderá fazer e tomar a gerência deste projeto.



4.3 LGPD: Como coordenar a atuação do município para a governança de dados aplicada

Vídeo 1 – Requisitos para o tratamento de dados pessoais pelo setor público

Olá, nessa aula nós vamos falar sobre os requisitos para o tratamento de dados pessoais pelo setor público. O primeiro deles é pelo consentimento do titular. O consentimento é uma manifestação livre, informada e inequívoca que autoriza o tratamento de dados pessoais para uma finalidade determinada. Desse modo, autorizações genéricas ou consentimento implícito são nulas de pleno direito e podem ser revogados a qualquer momento. Outras situações que permitem o tratamento de dados pessoais é, por exemplo, o cumprimento de uma obrigação legal ou regulatória pelo controlador, no caso da administração pública, o uso e o tratamento de dados pessoais é necessário para a realização de políticas públicas previstas em lei, regulamentos ou convênios ou instrumentos congêneres. Também é permitida a realização de estudos por órgão de pesquisa, mas deve ser garantido sempre que possível a anonimização de dados pessoais. Outro requisito possível é o exercício regular de direitos em processo judicial administrativo ou arbitral. Essa hipótese se aplicaria, por exemplo, ao tratamento de dados pessoais de servidores de ou empregados públicos para fins de defesa ou interesses da administração pública em processos judiciais ou até mesmo administrativos. Para a proteção da vida ou incolumidade física do titular ou de terceiros, é outro requisito. O tratamento de dados pessoais no âmbito de atuação da defesa civil, com vistas à proteger incolumidade física, se enquadram nessa hipótese. Também há hipótese para a tutela da saúde, em procedimento a ser realizado por profissionais da área da saúde ou entidades sanitárias, como hospitais públicos, estão autorizados, então a realizar o tratamento sem o devido consentimento, quando é necessário para atender interesses legítimos do controlador ou de terceiro, mas nesse caso, é um requisito que não vale para o setor público. Temos, por fim, a proteção de crédito, inclusive quando disposto em legislação pertinente. Até a próxima!

Vídeo 2 – Teorias de responsabilidade civil na LGPD

Olá, eu sou Priscila Silva e hoje nós vamos ver aspectos relacionados à responsabilidade dos agentes de tratamento de dados pessoais. Apenas para lembrar, os agentes de tratamento de dados pessoais são o controlador e o operador de dados pessoais, ao quais mencionados na nossa LGPD. Existe uma grande controvérsia sobre esse assunto porque a LGPD não é clara sobre qual teoria da responsabilidade civil é aplicada no caso concreto. Há artigos referentes à responsabilidade sobre isso em que a LGPD diz que a responsabilização vai se dar de forma solidária entre esses 2 agentes, ou seja, os dois vão responder por danos ocasionados de incidentes de proteção de dados. Agora, o modelo dessa responsabilidade é o tema da aula em que a LGPD não deixa claro, mas que futuramente pode ser aí resolvido pela ANPD. Os artigos 42 e 45 da LGPD estabelecem as regras referentes à responsabilidade civil dos agentes de tratamento de dados pessoais, inaugurando um debate doutrinário

sobre a natureza de obrigação de indenizar, se seria subjetiva, ou seja, baseada na culpa ou objetiva, fundamentada no risco da atividade desenvolvida pelos agentes. Essas normas são justificadas por 3 princípios da LGPD, quais sejam da segurança no artigo 6º, prevenção e responsabilização e prestação de contas. Complementa o debate, os artigos 46 e seguintes da LGPD, que tratam de segurança de dados, governança e sanções administrativas. Para alguns autores, a LGPD adotou a teoria subjetiva da responsabilidade civil, devendo haver a prova da conduta culposa do agente de tratamento que causou o dano. A prova disso seria a menção da omissão das medidas de segurança para o tratamento adequado dos dados pessoais. E aí, além disso, o descumprimento das obrigações impostas na lei, a própria lei diz quando há violação à legislação de proteção de dados pessoais. Uma segunda corrente entende que a LGPD adota a chamada teoria ativa da responsabilidade civil e indica a necessidade de olhar a responsabilidade civil de um ponto de vista positivo, ou seja, pela prevenção de danos, sendo obrigação indenizar medida excepcional a ser tomada. Essa afirmação, ela é complementada indicando que os dados pessoais, por serem uma constituição da privacidade, impõem que a coleta de tratamento de dados pessoais deve ser precedida de medidas rigorosas e eficazes de proteção. Já uma terceira corrente considera que a atividade de tratamento de dados trata de um risco intrínseco, na medida em que há uma potencialidade danosa considerável em caso de violação desses direitos, e se caracterizam por sua natureza de direito personalíssimo e direito fundamental. Essa corrente considera a razão da finalidade e dos princípios adotados, necessidade, minimização, responsabilidade, o legislador teria optado por um regime de responsabilidade objetiva, vinculando o exercício de atividades de tratamento de dados pessoais a um risco inerente, potencialmente causador de danos aos titulares. Vale dizer que essas teorias da responsabilidade civil se aplicam para fins de processo judicial. Em nada interfere as possibilidades das sanções administrativas a serem aplicadas pela autoridade nacional de proteção de dados. Até a próxima, tchau tchau!

Vídeo 3 – Desafios do setor público para a adequação

Nesta aula vamos tratar de questões do setor público para a adequação. O primeiro deles é a Lei de Acesso à Informação e Portais de Transparência. O governo das 3 esferas, federal, estadual, municipal deve entender como harmonizar a LGPD com a LAI e essa é uma questão ainda em análise, de forma que a publicação de base de dados aguarda orientações mais precisas. Assim, sempre que possível, recomenda-se a proteção de certas informações pessoais com senhas de acesso. Segundo, banco de dados. A administração pública vai precisar avaliar todo o banco de dados para mapear a sensibilidade deles. Isso faz parte do mapeamento de dados, exemplos, filiação sindical, parecer de saúde ou até mesmo placa de um carro podem identificar uma pessoa, considerando que a LGPD pede maior tratamento, né? Para dados sensíveis. Terceira é a estrutura. Para todo o titular que pedir a remoção de dados do sistema, A instituição tem até 15 dias para resolver essa

demanda. É claro que esse apagamento, somente acontecerá quando não houver um óbice legal, ou seja, quando o requisito não for o consentimento ou o tratamento de dados já tiver acabado, né? E aí, ou então outra possibilidade é quando houver excesso de coleta de dados. Nesse caso, as instituições do setor público deverão colaborar entre si para que esse controle seja feito com maior efetividade. Uma quarta questão a ser observada é a nomeação do encarregado ou DPO, que vai funcionar como a comunicação entre a Entidade, a LGPD e o titular. Além disso, ele vai ter a função de aceitar as requisições dos titulares, responder à autoridade nacional e os servidores. Ele não precisa ser uma pessoa específica, ele pode ser um comitê interdisciplinar e distribuir as funções entre os integrantes. A quinta questão é sobre conformidade. O Compliance é a área da instituição que vai garantir que todas as operações dela estejam de acordo com a lei. Aqui, o desafio é contínuo, e vai exigir uma série de medidas desde a adoção de tecnologias, melhores, práticas de segurança, cultura de organização de time e conformidade, que pode estar dentro do comitê do DPO. A sexta questão é sobre restrições orçamentárias. Apesar de a LGPD já estar em vigor, muitas organizações públicas ainda não realizaram o planejamento de orçamento adequadamente para as etapas da adequação. A sétima etapa, é proteger a reputação e a saúde financeira das empresas públicas. A LGPD é uma lei que tem caráter reputacional e arrecadatório e nem todos os agentes ligados ao poder público estão livres do pagamento de multa por infração cometida, como a sociedade de economia mista em algumas hipóteses previstas. Então, tem que se observar também a questão das sanções administrativas. É tudo por essa aula, até a próxima!



5.1 Cidades Inteligentes

Vídeo 1 – Conceitos Introdutórios para Cidades Inteligentes

Olá prefeitos e prefeitas e gestores da administração pública. Eu sou Stella Hiroki, doutora e pesquisadora sobre cidades inteligentes. Nós vamos conversar sobre como foi desenvolvido esse movimento mundial de cidades inteligentes, como também quais são as ações e parâmetros que nos auxiliam a avaliar as soluções inteligentes para os nossos municípios. Também com o conteúdo do curso vocês vão poder pesquisar novas referências, outros laboratórios, para vocês darem continuidade às informações trabalhadas no curso para que vocês implementem ações mais inteligentes nos seus municípios. Para começar, nós vamos conversar sobre qual foi o cenário para que esse movimento mundial de cidades inteligentes acontecesse, porque é mais do que a gente entender quais são os parâmetros, o que avalia uma cidade inteligente é entender esse cenário onde esse movimento mundial foi desenvolvido, o que que levou a cidades inteligentes a serem desenvolvidas? São 3 pontos principais que eu destaco, City Marketing, Infraestrutura de tecnologia e indicadores urbanos, o que que é o City marketing? A partir da década de 70 novas ações, novos modelos vindos da iniciativa privada começaram a interferir na gestão urbana. Então as cidades começaram a utilizar mais um modelo de vitrine para atrair mais investimentos e também para avaliar como que tava as ações implantadas nos municípios em relação a outras cidades. Então, as cidades começam a ganhar muito mais visibilidade, principalmente de maneira Internacional. Eu destaco a cidade de Curitiba, que começou todo esse movimento a partir da década de 90, principalmente a partir de um modelo novo, modelo inovador de mobilidade, que é o BRT, que colocou esse destaque não só nacional, mas também Internacional para a capital paranaense tem 2 pontos que é importante ressaltar do City Marketing. Ele tem um lado positivo que é trazer esse perfil de pesquisa e desenvolvimento e inovação para a administração pública, mas ao mesmo tempo pode muito deixar o município dependente apenas dessas ações da iniciativa privada, sem encontrar maneiras mais eficientes de aplicar ações da gestão pública. Então, vale a pena ressaltar esses 2 lados. Esses 2 pontos da questão do City Marketing. A infraestrutura de tecnologia, o que que acontece? Particularmente nessa virada do século 21, as cidades passam a ter essa intensa utilização de infraestruturas de tecnologia, como a instalação, né, de redes de 3G, hoje já falamos de redes de 5G, a instalação de cabeamento de fibra ótica, também o armazenamento em nuvem, a utilização mais de Big Data dentro do espaço urbano para coletar esses dados para resultar em soluções mais inteligentes para o espaço urbano e essa infraestrutura de tecnologia, começou permear toda essa infraestrutura de concreto, né, podemos colocar assim, essa infraestrutura que a gente já tinha urbana tanto de os fluxos das ruas, como as construções das casas, dos prédios, dos edifícios públicos, e essa infraestrutura de tecnologia começou a permear essa infraestrutura como podemos colocar os Bricks, né, os tijolos, e é mais essa utilização dos Bits de tecnologia. Com isso, trouxe muito mais ações do governo brasileiro, como o Marco civil da internet, o portal da transparência, dados abertos para que se utilize toda essas soluções tecnológicas. Essas informações também que estão sendo coletadas no espaço urbano para que

a gente encontre respostas muito mais inteligentes para os nossos municípios, então essa parte da infraestrutura de tecnologia também consolida, cria um cenário para que se desenvolva esse movimento mundial de cidades inteligentes e os indicadores urbanos, que também podemos colocar como 3: Benchmarking, a parte de à utilização de rankings e também de painéis de controle. E o que que é o benchmarking? Ele também vem da iniciativa privada para comparar projetos entre empresas ou também projetos internos, e a partir dessa utilização de benchmarking, as cidades começaram a comparar as suas ações dos seus projetos, desde projetos ligados a sustentabilidade, como também a inovação e a tecnologia. A utilização de rankings também coloca essa avaliação de como está a performance dos municípios, como que tá as ações ligadas às cidades inteligentes ou outras ações, pensando na qualidade de vida ou na sustentabilidade do espaço urbano e essa utilização de rankings também vem para avaliar como está a performance de cada município e, por fim, também a utilização de painéis de controle, porque eu sei que muito bem vocês quando a gente fala em cidades inteligentes, a primeira imagem que vem é de um grande sistema operacional de muitas telas de um município, assistindo ali ao vivo o que está acontecendo no seu espaço urbano, então também a questão da utilização de painéis de controle vem principalmente das empresas de tecnologia. A gente pode colocar como IBM, Cisco e Intel, que criaram essas soluções olhando os municípios como seus principais clientes, que os municípios pudessem ter essa gestão em tempo real do que acontece dentro da sua delimitação geográfica. Então eu destaco esses 3 pontos dentro de indicadores urbanos, né, que é benchmarking, a parte também de rankings e painéis de controle que também formam, junto com a parte de City Marketing e essa parte de infraestrutura de tecnologia, todo esse panorama, esse cenário para que as cidades inteligentes fossem idealizadas, fossem organizadas para que fosse não só um movimento que acontecesse fora do Brasil, mas que hoje também traz muitos impactos e está gerando novas ações dentro do território nacional.

Vídeo 2 – Panoramasobre as Cidades Inteligentes

Nós vamos conversar quais são as ferramentas que nos auxiliam a avaliar de fato o município como inteligente e também entender por que que ainda tem esse imaginário que “ah, a cidade inteligente tem que ser aquele espaço do futuro, onde muitas vezes é aquele espaço altamente tecnológico” que às vezes cai um pouco nessa contradição que “ah, então cidade inteligente tem que ter carro voador ou muitos robôs funcionando nesse espaço urbano”, e será que é possível ter cidades inteligentes no Brasil? Então eu digo que sim, é possível sim, nós já temos várias iniciativas importantes acontecendo aqui no território nacional, projetos que são referência para outros países, o que que trouxe essa ideia um pouco contraditória que cidade inteligente é sinônimo de cidades do futuro e também como avaliar um município com as suas ações, que estão o encaminhando a se tornar uma cidade inteligente. Então o que que eu destaco? Existem fases de implementação das cidades inteligentes e que, por isso, trouxe um pouco desse discurso contraditório, achando que “ah, então cidade inteligente vai ser um espaço onde apenas soluções

tecnológicas vão organizar aquele espaço urbano”. Essa ideia de um projeto muito tecnocrático de uma cidade que apenas se utiliza da tecnologia para se organizar vem dessa primeira fase de implementação das cidades inteligentes, que aconteceu principalmente no começo do século 21, por conta das empresas de tecnologia olharem nas cidades, focarem na gestão urbana como seus principais clientes para essas soluções altamente tecnocráticas de custo alto desenvolvido por essas empresas de tecnologia como Intel, Siemens e Cisco. Então por isso que vem um pouco dessa ideia que “ah, então cidades inteligentes vai ser só aquela cidade com uma infraestrutura de futuro altamente tecnológica”, e, como exemplo, eu destaco Songdo, na Coreia do Sul, e também Singapura, onde o governo, olhando aquela ideia que a gente trabalhou no módulo 1 de City marketing, de infraestruturas de tecnologia, criou projetos bem grandes para que eles fossem pontos de ancoragem para que soluções inteligentes começassem a serem implantadas no espaço urbano. Então, por isso que nessa primeira fase foi colocado mais esse perfil tecnológico para as cidades inteligentes e que também trouxe essa ideia que então, “ah, então cidade inteligente é só para as cidades que focam mais na tecnologia ou que focam mais nesses nesse perfil de cidadãos que tenham alto poder aquisitivo, que é o perfil focado para viverem nessas cidades”. Mas o que fez acontecer esse perfil mais focado no cidadão? O que que levou então, desse perfil altamente tecnológico para que a gente começasse a falar de uma maior participação das pessoas nas decisões do espaço urbano. A partir de 2008, com a crise mundial da economia, as cidades repararam que não era mais possível comprar uma solução pronta, um pacote de softwares com um custo altíssimo para serem implementados em diferentes cidades que têm perfis geográficos, culturais, sociais muito diferentes. Então, a partir de 2008, as cidades começaram a ver que era assim necessário chamar mais a participação das pessoas para que essas soluções fossem aplicadas com resultados a longo prazo, com resultados que trouxessem de fato essa sustentabilidade e essa qualidade de vida ao cidadão. Ou seja, de fato, como essa informação produzida pela infraestrutura de tecnologia pudesse ser traduzida em soluções com um perfil muito mais próximo do cidadão, então essa segunda fase de implementação das cidades inteligentes começa a acontecer. Eu destaco a cidade de Dublin, na Irlanda, porque é uma cidade que, sim, ela já tinha uma infraestrutura de tecnologia, mas ela percebeu que para essas soluções, de fato, trazerem resultados para o cidadão e para essa gestão urbana, que aliasse a tecnologia com a participação do cidadão, era necessário desenvolver ações que trouxesse, então, chamassem a atenção da população para participar. E o que que é interessante de Dublin? Eles trouxeram algumas soluções, como a renovação do porto, eram docas que estavam abandonadas, e eles resolveram traçar esse perfil desses espaços históricos e importantes da cidade aliados a essa aplicação de tecnologia. Ou seja, essas docas foram revitalizadas para abrigar espaços de coworking e startups, também projetos do governo que incentivem a criação de startups de empresas que tragam soluções não só para Dublin, mas para outras cidades irlandesas. E com isso trazer mesmo essa informação de cidades inteligentes e essa participação da população para que se desenvolvam soluções que não só pensem nessa aplicação da tecnologia, mas também dêem voz para essa população, e hoje a gente pode também destacar uma terceira fase de implementação das cidades inteligentes, que é de fato, como utilizar

esses dados que são já gerados pela imensa quantidade de aplicativos que nós utilizamos para fazer essa interação com o espaço urbano, vocês já perceberam quantos aplicativos que nós utilizamos que precisa de GPS, que mostra a nossa mobilidade no espaço urbano? Então, como utilizar esses dados como resposta, como soluções para o espaço urbano, e com isso também com a questão da pandemia, como que isso também traz novas ações e também a gente pode pensar em uma nova fase de implementação de cidades inteligentes. E com isso, OK, nós temos diferentes fases, então, de implementação de cidades inteligentes ao redor do mundo. Por isso que no Brasil também nós vemos uma diferença de aplicação, das cidades inteligentes em outros países, com os projetos inteligentes que estão sendo realizados aqui nos municípios brasileiros e com isso, como que a gente, então avalia uma cidade inteligente? Existem diferentes ferramentas para avaliar uma cidade como inteligente porque não existe uma instituição reguladora de cidades inteligentes que coloque “olha, a cidade inteligente: o que que define? Como, como ela deve ser?” Mas, por outro lado, isso também permite que cada país, cada região consiga avaliar e definir quais são os melhores parâmetros para que aquela cidade seja definida como cidade inteligente. Mas o que podemos destacar? Existe o parâmetro da união europeia, que foi desenvolvido em 2007 pela universidade de Viena, que ele é muito prático e muito direto na avaliação de uma cidade inteligente por isso. Considero que seja um parâmetro muito válido para nós olharmos também a situação do Brasil e esse parâmetro por ele ser desenvolvido na união europeia, ter sido um dos pioneiros a olhar e querer avaliar um município como cidade inteligente, ele também foi utilizado por Singapura para avaliar suas ações como uma Smart City para também atrair mais investimentos e como então funciona essas 6 áreas da união europeia? Elas são aplicadas de maneira horizontal, ou seja, nenhuma área mais importante do que a outra. Você não pode colocar mais ações, dar mais ênfase em uma área, porque isso vai acabar desequilibrando outra área e também, elas estão organizadas em 360. Então são elas, cidadão inteligente, meio ambiente inteligente, mobilidade inteligente, economia inteligente, moradia inteligente e governo inteligente. Essas 6 áreas vocês podem notar que nenhuma chama atenção para “Ah, para Smart Grid”, ou “rede inteligente de distribuição de energia”, ou mesmo de “ah, moradia na questão de casas com muitos sensores”, utilizando o mesmo essa ideia que “ah, então uma casa para ser inteligente, ela tem que ter muitos sensores e uma alta rede de conectividade”, não é isso. Essas 6 áreas desenvolvidas pela união europeia olham muito mais a questão do bem-estar e da participação das pessoas, como vocês podem ver, a questão do cidadão inteligente, mesmo sendo um parâmetro criado em 2007, ele já chamava atenção para esse protagonismo do cidadão e também olhando OK, tenho moradia inteligente. Mas como que essa moradia permite o acesso da população a equipamentos de lazer, trabalho, saúde e educação? Então, mesmo sendo 6 parâmetros, fica muito mais direto e prático avaliar o município como inteligente do que outros parâmetros que querem utilizar muitos indicadores e muitas vezes, municípios que têm soluções inteligentes eles não abrangem tanto os indicadores como uma capital ou um município que ao longo prazo já vem com essa gestão de inovação. Por isso que eu chamo a atenção na utilização desses parâmetros da união europeia porque se torna muito mais prático e direto como avaliar o município, particularmente o seu

município, como um espaço inteligente. No material complementar, vocês vão encontrar alguns exemplos falando sobre essas áreas, e como que vocês podem utilizar as referências de cada uma dessas seis áreas, para aplicar soluções no seu município que de fato desenvolvam ações mais inteligentes, e que também chamem a participação da população. Agora que nós sabemos essa diferença nas fases de implementação que levaram a esse imaginário de cidades do futuro como sinônimo de cidades inteligentes e também como nós sabemos quais são os parâmetros que definem uma cidade inteligente vocês vão me perguntar “OK, então como que eu posso explicar o que é uma cidade inteligente em funcionamento?” “O que que é então, uma cidade inteligente madura?” Eu gosto muito da explicação do professor Antoine Picon, que é um professor francês, que ele dá aula tanto na França quanto nos Estados Unidos, e ele define dessa maneira mais prática e que eu espero que vocês implementem isso no município de vocês. Quando uma cidade inteligente é colocada em prática, nós podemos defini-la como um complexo sistema de funcionamento entre um movimento top down, ou seja, de cima para baixo desses temas neo cibernéticos, então, tudo bem, ter ações de tecnologia, projetos amplamente e grandes projetos de tecnologia, mas também é necessário esse movimento bottom up, ou seja, de baixo para cima de cidadãos empoderados digitalmente. Isso quer dizer que sim, é necessário ter a participação dos cidadãos, mas que eles também entendam como utilizar essa tecnologia de maneira crítica, então levem isso para vocês. A cidade inteligente sim, ela é possível que exista esse lado tecnológico e essa participação dos cidadãos, mas desde que aconteça esse movimento de cima para baixo e também de baixo para cima com essa participação da população.

Vídeo 3 – Indicadores e cenário mundial das Cidades Inteligentes

Nós vamos trabalhar com indicadores e exemplos de cidades internacionais para que vocês tenham essas referências para trabalhar nos municípios de vocês. A questão dos indicadores, existe muito isso, da aplicação de rankings, existe um ranking que avalia de forma Internacional as cidades inteligentes. O ranking IESE Cities In Motion, ele contempla cidades de 70 países diferentes e utiliza mais de 140 indicadores. Por isso, é um ranking que tem que tomar alguns cuidados e ter uma certa crítica para ser avaliado e utilizado. Na avaliação de 2020, ele colocou Londres como a cidade mais inteligente. Em segundo lugar, Nova Iorque e terceiro lugar, Paris. Cada uma dessas cidades elas se destacam porque elas estão com uma gestão muito forte, muito focada em uma em um melhor planejamento urbano, muito focado em como tornar essas cidades muito mais abertas a chegada de profissionais de alto desempenho, muito, porque essas cidades estão com uma demanda muito grande vindas das empresas para que novos funcionários, novos trabalhadores, comecem a viver nessas cidades. Então por isso que elas se destacam nesses 3 primeiros lugares desse ranking IESE Cities In Motion. Mas o que acontece? Por esse ranking ter muitos indicadores, ele acaba não avaliando algumas cidades que tem, sim soluções

inteligentes, mas que são cidades com uma densidade demográfica, às vezes um pouco menor. Por exemplo, um dos indicadores utilizados nesse ranking IESE Cities In Motion é o ranking McDonald's, que calcula quantos McDonald's existem naquele município. Com isso, o que que ele está proporcionando? Não é a medição de "ah, então quantos restaurantes de comida rápida que existem nesse município?" Mas quando existe o McDonald's em uma cidade, ele aumenta a especulação imobiliária, ou seja, os imóveis em volta daquele estabelecimento do McDonald's acabam tendo um valor maior de mercado e nós sabemos que muitas cidades no Brasil, particularmente, não possuem McDonald's, mas nem por isso elas deixam de ter soluções importantíssimas, soluções que, de fato, utilizem a tecnologia e também aproxima o cidadão dessa participação urbana. Por isso é que é necessário tomar um pouco de cuidado na hora de utilizar esses rankings, principalmente os internacionais, para avaliar os municípios brasileiros. No material complementar também outras características falando sobre esse ranking IESE Cities In Motion, também quais cidades brasileiras foram avaliadas nesse ranking, e como que vocês podem utilizar, mas de maneira criteriosa, os indicadores que são utilizados pelo ranking IESE Cities In Motion. Também no Brasil, é utilizado o ranking Connected Smart Cities, que avalia quais são as cidades mais inteligentes em território nacional. Em 2021, em primeiro lugar, temos São Paulo, seguida de Florianópolis, seguida de Curitiba nas 3 principais posições do ranking Connected Smart Cities, que também vale chamar atenção no Brasil, nós possuímos 5,570 municípios. No entanto, no ranking Connected Smart Cities são avaliados um pouco mais de 600 municípios, ou seja, é uma amostragem ainda pequena se compararmos com a totalidade dos municípios brasileiros. Sim, é importante. Existe esse ranking de avaliação das cidades inteligentes no Brasil, no entanto, tem esses pequenos critérios que nós temos que tomar cuidado e ressaltar para que a gente não avalie apenas por esses rankings como está essas soluções inteligentes dos nossos municípios, Mas vale ressaltar que entre os 10 municípios que estão na primeira colocação do ranking Connected Smart Cities, nós temos São Caetano do Sul e também Niterói que não são capitais que são cidades do interior do Brasil e que se destacam em soluções que aliam a tecnologia às soluções do espaço urbano. Então, vale a pena notar que sim, no Brasil a gente está com essa força dos pequenos e médios municípios nesse movimento de cidades inteligentes. Falando sobre os exemplos internacionais de cidades inteligentes, eu quero ressaltar dois exemplos que com certeza vai ser de muita valia pra soluções que vocês querem implementar nos municípios de vocês. São dois exemplos internacionais que, com certeza, vai ser de valia para vocês desenvolverem soluções mais inteligentes para os municípios de vocês. Um está relacionado à mobilidade e o outro a questão da moradia. Primeiro, é o projeto Good Vibrations. Desenvolvido pelo laboratório MIT Senseable City Lab, que hoje é um dos laboratórios referência na aplicação e desenvolvimento de projetos de cidades inteligentes. Qual que foi a premissa desse projeto Good Vibrations? É muito caro e também demanda muitos funcionários avaliar a manutenção de pontes da infraestrutura de pontes nos Estados Unidos e que a gente vê que é uma realidade aqui no Brasil também. E o que que então o Good Vibrations pensou? Quantos dados, quantas informações a gente não joga fora quando a gente faz uma corrida, um deslocamento por aplicativos de motorista

particular, como Uber ou Lyft, que é muito usado nos Estados Unidos, então, a partir do acelerômetro que permite a orientação da tela dos celulares no formato horizontal para a vertical, é possível captar vibrações de como estão essas vias, como está a manutenção dessas pontes. Então, por meio da coleta dos dados por meio de Big Data, foi possível catalogar mais de 1,000 corridas realizadas nessas pontes, por exemplo, na Golden Gate e também na ponte de Boston, que liga o laboratório do MIT de Cambridge a Boston e olhar como que estava a manutenção dessas pontes por meio da vibração desses celulares. Então, por meio dessas informações captadas pelos celulares, o projeto Good Vibrations ele realiza um grande banco de dados, onde é possível avaliar em quais momentos essas pontes tem uma vibração maior que fazem com que seja notado que essas áreas precisam de uma manutenção. Então, ao invés de gastar com equipamento com uma equipe de profissionais para irem lá avaliar a ponte, sendo custoso também, em tempo, por meio dessas informações, que antes eram jogadas foras e que os nossos celulares captam é possível criar então um projeto de manutenção de pontes e isso não só nos Estados Unidos também como no Brasil. Outro projeto também bem interessante, que vale a pena ressaltar que está sendo feito para as cidades inteligentes, é um projeto de impressão 3D de casas para comunidades que pensam, em famílias que estão em situação de vulnerabilidade social. É um projeto desenvolvido entre uma empresa de tecnologia chamada ICON e a ONG New Story, que eles perceberam, que muitas famílias para conseguir a sua primeira casa, que isso vai permitir com que elas tenham endereço para procurar emprego, isso se torna muito difícil, porque muitas vezes essas famílias passam por uma condição de uma tragédia ambiental, que elas não conseguem recuperar essas casas, ou mesmo com o trabalho, a moradia tem um custo alto para essas famílias, então a empresa de tecnologia ICON não só desenvolveu uma grande impressora 3D para que essas casas fossem impressas, mas também o material, o tipo de concreto mais maleável para que de fato fosse possível imprimir e fazer também a logística deste transporte para que essas casas não sejam apenas construídas nos Estados Unidos, onde é a sede tanto da ONG New Story quanto da empresa ICON, mas também outras cidades pelo mundo. Então, com isso, eles conseguem imprimir casas que formam uma comunidade para essas famílias e dão acesso essas moradias com qualidade, com segurança, para que assim essas famílias não só tenham então abrigo, mas também seja possível elas terem um CEP, um endereço para que elas se sintam pertencentes ao espaço urbano, como também procurar empregos e também novas ações que elas participem e também elas gerem renda, gerem ações que levem essa sustentabilidade ao longo prazo para as suas cidades.

Vídeo 4 - O posicionamento do Brasil no movimento internacional de Cidades Inteligentes

Nós vamos conversar sobre qual é o posicionamento do Brasil nesse movimento mundial das cidades inteligentes. Nós vamos ver a questão da carta brasileira para

as cidades inteligentes, também dois exemplos de projetos e como a maioria de vocês, como sempre, vem essa questão nas aulas, como nós podemos aproximar as áreas rurais dessas aplicações de cidades inteligentes. A carta Brasileira para as cidades inteligentes, ela foi desenvolvida em parceria com o governo brasileiro e o governo alemão, por meio da consultoria GIZ, e eles definem uma agenda pública para nortear soluções e ações que vão auxiliar as cidades brasileiras a desenvolverem o seu planejamento de maneira inteligente. A carta, ela se torna um documento público para que todas as pessoas, não apenas os gestores, mas todos os cidadãos interessados em realizar ações mais inteligentes dentro dos seus municípios, eles tenham acesso. A carta, ela possui diversas informações para que as pessoas utilizem nessa aplicação de soluções inteligentes no seu território. Ela ainda não explica, ela ainda não proporciona como se fosse um manual de instrução, como se fosse uma maneira para as cidades aplicarem essas soluções inteligentes. No entanto, ela se torna um documento que vai ancorar e vai se tornar referência não só para que as soluções inteligentes que aconteçam em território nacional sejam catalogadas, mas que também se forme uma comunidade que está realizando esses projetos que visam as cidades inteligentes no Brasil. No material complementar, vocês vão encontrar mais informações sobre como aplicar a carta Brasileira para as cidades inteligentes e também como vocês podem utilizar essa rede formada pela carta Brasileira para que vocês apliquem soluções mais inteligentes no seu município. Sobre os exemplos no Brasil que vocês podem utilizar como referência eu destaco 2: 1 de moradia e o outro sobre mobilidade. O primeiro exemplo no Brasil que eu destaco é o edifício Dandara, que ele fica localizado no centro de São Paulo e para que ele fosse realizado, que ele é um projeto de retrofit que foi transformar um edifício público em moradias de qualidade para as famílias do movimento de ocupação por meio do programa minha casa minha vida e por conta disso, ele fez uma parceria PPP, ou seja, entre a iniciativa pública e a iniciativa privada, que contemplou tanto o movimento de ocupação por meio da participação da sociedade civil, mas também da caixa econômica e também a parte da incorporadora Integra, que fez toda a parte de revitalização, toda a parte estrutural e também a participação das assistentes sociais para que essas famílias pudessem aprender e vivenciar essa maneira de viver em condomínio, saírem da questão de vulnerabilidade nos cortiços que antes elas moravam, para essas moradias sociais e de qualidade, que transformaram o que era antes, um prédio público abandonado em 120 apartamentos de qualidade com segurança e acolhimento para essas famílias, o que esse projeto traz de inteligente para uma cidade além dessa parceria PPP's? Além de toda a sua infraestrutura pensar em maneiras mais econômicas da utilização de gás, eletricidade, água, permitiu que essas famílias, que antes se sentiam muito longe da tomada de decisão que acontecia na cidade, de ter de fato esse poder na cidade a partir do momento que essas famílias puderam ter um endereço e elas puderam colocar esse endereço nos seus currículos e encontrar empregos, encontrar condições melhores tanto de trabalho, mas de educação também por conta desse endereço no centro da cidade ocorreu uma grande transformação não só para essas famílias, mas também para o bairro onde elas estão ali localizadas. Vale ressaltar também outro ponto muito interessante do projeto do edifício Dandara e que foi relatado para mim por essas famílias que participam desse projeto, antes, quando

o edifício estava abandonado, os vizinhos não faziam questão de manter as suas fachadas, de varrer as suas calçadas, mas a partir do momento que o edifício Dandara, ele foi revitalizado, esses vizinhos começaram a ver “poxa, então eu também tenho que cuidar da minha fachada, eu também tenho que varrer a minha calçada. Eu também tenho que proteger a minha propriedade, tenho que cuidar também ali do meu edifício, do lugar que eu convivo, seja por trabalho ou para moradia”. Então isso não só impactou as famílias que moram ali no edifício Dandara, mas também ali, a rua, Avenida Ipiranga, e a região central de São Paulo. Então, vale destacar também outra questão bem legal desse projeto é que ele se chama edifício Dandara, para homenagear essa responsabilidade das mulheres que se tornam muitas vezes a voz ativa dentro do movimento de ocupação. Então é um projeto bem importante. É um projeto que funciona não só como referência para a cidade de São Paulo, mas também em cidades que tenham que lidar com essa questão da moradia e também sobre os espaços ociosos que acontecem das nossas cidades. Outro projeto que eu gostaria de destacar é o projeto de mobilidade, realizado em parceria entre a prefeitura de Joinville, em Santa Catarina, e o programa mundial possibilitado pelo Waze chamado Waze for Cities Data e que foi implementado na cidade de Joinville, por meio da metodologia do projeto smart Mobility. O que que tem de interessante a prefeitura de Joinville criou essa metodologia para aplicar os dados coletados pela empresa Waze, para melhorar, facilitar a mobilidade e o fluxo na cidade de Joinville, não só olhando para a questão, de intensidade de tráfego em determinados horários, mas também como que a cidade poderia ter fluxos, outras rotas, novas possibilidades de mobilidade dentro do seu espaço urbano. Em apenas uma aplicação na avenida Ottokar Doerffel, colocando uma rotatória de mão única, Joinville teve um resultado de 72 horas por ano que a população não fica mais presa no trânsito e ela pode usar esse tempo em outras ações que vão gerar renda e vão gerar produtividade para o município. Por isso, eles calcularam que o retorno em aplicar esses dados de mobilidade, essas informações que antes eram jogadas fora, e eles conseguiram transformar em informações para a prefeitura, eles conseguiram ter um retorno de 7 milhões de reais, que a prefeitura não precisa mais gastar ou em manutenção da via, porque as pessoas não estão mais presas àquele trânsito e também, como a população está gerando mais renda por ela não estar parada ali, naquele horário de congestionamento naquela região porque antes não eram utilizadas essas informações de mobilidade, então vejam como que a gente pode utilizar esses dados que são gerados, que a própria população que alimenta essas plataformas, nós podemos utilizar esses dados como soluções inteligentes para o nosso espaço urbano e como também cidades do interior do Brasil estão liderando para que essas soluções aconteçam. Agora, olhando para essa questão de como aproximar as áreas rurais da aplicação de tecnologia nos municípios, também destaco 2 iniciativas, uma é a escola de inovação agrícola que fica na cidade de Cascavel, no Paraná, no oeste paranaense, que verificou o interesse das pessoas que trabalham nessas áreas rurais de como aplicar essas soluções, essas inovações tecnológicas dentro das áreas rurais. Então, ela criou, junto com o governo do Paraná, que já assinou o projeto, toda, uma metodologia, toda uma proposta educacional de formação para que essas pessoas que trabalham nas áreas rurais tenham essa formação que contemple não só a parte de conhecimento agrícola,

mas também toda essa formação tecnológica, como robótica, inteligência artificial, impressão 3D e como que eles possam aliar isso, então fica como referência para vocês, para vocês olharem esse lado também educacional de formação, que pode aliar estas questões agrícolas com uma formação educacional que contemple também esse perfil tecnológico. Outro exemplo muito interessante é o projeto Plus Codes, criado pelo Google, que faz parte da diretriz do Google Maps e, por meio de uma parceria desse projeto, Plus Codes, o governo do estado de São Paulo mapeou as áreas rurais do estado de São Paulo para que essas localidades tenham endereçamento, porque muitos de vocês já viram como muitas vezes a gente tenta encontrar um endereço em área rural e aí você acaba tendo que ir no meio do caminho, perguntar para alguma pessoa tendo a sorte, né, de encontrar alguém no caminho te mostrar qual que é a localização do lugar que você quer chegar, então, por meio de um código que utiliza no máximo até 20 letras e números, o Google Maps possibilita que realiza esse endereçamento e, em parceria com o governo do estado de São Paulo, foram realizadas placas para que as pessoas pudessem encontrar esses territórios rurais. Então, o que que isso possibilita, além de melhorar a localização dessas fazendas, dos sítios, da chácaras, não só é mais fácil para que as pessoas que prestam serviços agrícolas encontrem essas fazendas, esses territórios rurais, mas também fica muito mais prático para esses locais direcionarem, fazerem as logísticas dos produtos do que é produzido nessas fazendas. Então, fica um caminho de 2 mãos, então se torna produtivo não só para as pessoas que moram nessas áreas rurais, mas também pessoas que prestam serviço e amplia essa rede econômica e também tecnológica dessas áreas rurais, então o projeto Plus Codes, ele pode ser aplicado também em outras cidades no Brasil, mas eu destaco essa utilização do governo do estado de São Paulo para essa questão do endereçamento rural. Então também pra vocês terem mais informações de como aplicar, de como que funciona esse projeto do Plus Codes, tem mais informações no material complementar do curso. Todas essas referências que nós trabalhamos agora, falando sobre Brasil, vocês podem utilizar nos seus municípios, para de fato vocês usarem como um parâmetro, uma referência para vocês criarem novas respostas, criarem soluções mais inteligentes para os municípios de vocês, e olhando esse perfil, essa característica do Brasil, para desenvolver soluções mais inteligentes para os nossos municípios. Todos esses exemplos que nós trabalhamos sobre o Brasil funciona para vocês utilizarem como um ponto de ancoragem, como uma referência para vocês desenvolverem respostas, soluções muito mais inteligentes e mais assertivas de acordo com esse perfil brasileiro para as soluções inteligentes, então utilizem esse conteúdo falando de Brasil também como uma forma para vocês espelharem, olharem também como é possível, sim, a gente desenvolver soluções inteligentes dentro do território nacional.

Vídeo 5 – O futuro das cidades e a pandemia

Agora, com essa informação sobre como foi elaborado o movimento de cidades inteligentes pelo mundo, olhando como a gente pode avaliar também esses projetos

inteligentes, agora a gente valida como que as cidades inteligentes respondem a esse cenário mundial da pandemia que hoje todas as cidades do mundo se tornaram esse cenário do isolamento social. Então 3 pontos se destacam em como a gente está enfrentando com soluções mais inteligentes, colocando essa perspectiva crítica da tecnologia para a gente enfrentar esse momento da pandemia. Primeiro ponto é que projetos tecnocráticos de alto custo eles não se sustentam mais. Um exemplo disso é o projeto Sidewalks Labs, projeto que ia ser implementado na área portuária da cidade de Toronto, no Canadá. O que aconteceu, por ser um projeto do Google, ele tinha um alto custo e também era direcionado para pessoas com um perfil de alto poder aquisitivo. Então era um projeto que ele visava apenas determinado perfil de pessoa e também ele contemplava que uma cidade fosse construída do zero e outro impeditivo era que era um projeto que ele não foi pensado na questão de privacidade e também como manter a liberdade de expressão dessas pessoas que morassem afinal em uma cidade do Google, então no começo da pandemia, foi um projeto cancelado devido aos seus altos custos que não haveria como torná-lo na prática ou de fato, construí-lo, ainda mais por esse momento tão delicado e complicado da pandemia que mais os esforços estavam sendo direcionados para a saúde. Então esse é um exemplo de projetos que não são mais aplicados em cidades inteligentes, projetos que vão ser feitos a partir do zero e também que visem um alto custo na sua realização. Um outro ponto, olhando essa questão das respostas das cidades inteligentes na pandemia é a questão do health security ou segurança da saúde, em tradução livre. O que que isso quer dizer? São soluções, são iniciativas que estão sendo colocadas na agenda pública dos governos para olhar mesmo essa questão da logística relacionada à saúde. Como que a gente pode colocar isso na prática? Como analisar a partir das informações de mobilidade, como podemos direcionar melhor o abastecimento de EPI's, que são os equipamentos da saúde, de acordo com áreas que estão com alto índice de contaminados, então é usar os dados e a logística para direcionar os materiais para hospitais, postos de saúde, que tem uma alta demanda, por exemplo, ao invés de você dividir a mesma quantidade de EPI's para as mesmas áreas que em uma cidade por meio dos dados dessas informações, você consegue dividir de acordo com a necessidade de cada bairro. Outro ponto interessante, em health security, é como utilizar os dados das redes mais antigas das cidades, ou seja, os esgotos. Um projeto na federal de Santa Catarina já tinha analisado amostras de esgotos em novembro de 2019, que já mostravam partículas da SARS-CoV-2 presentes na rede de abastecimento da cidade de Florianópolis, em Santa Catarina. Um projeto também da federal de Minas Gerais, também tinha encontrado partículas do vírus SARS-CoV-2, que gera a doença COVID-19 na tubulação da cidade de Belo Horizonte. Então isso quer dizer se a gente tivesse já utilizado essas informações, esses dados provindos das redes de esgotos, a gente já poderia ter feito um projeto de contenção da doença COVID-19 antes mesmo da declaração da Organização Mundial da Saúde em março de 2020. Então vejam como é importante utilizar os dados para que de fato a gente tenha respostas que sejam assertivas e direcionadas para esses dilemas, esses problemas que a pandemia de COVID-19 trouxe para os espaços urbanos. O terceiro ponto que eu chamo a atenção da pandemia de COVID-19, é que ela trouxe, como também a parte da desigualdade social, impacta o acesso à tecnologia e a informação. Um

projeto é que foi feito para solucionar isso, que muitas famílias tiveram que enfrentar nessa utilização do home Office e também da questão do do estudo em casa, por conta do isolamento social foi o coletivo New York Mesh instalar redes de Wi-Fi comunitário em Nova Iorque nas áreas de periferia. Como que isso funcionava? Essa iniciativa percebeu que quanto mais periférica área em Nova Iorque, mais difícil era o acesso dessa população à internet e, concomitantemente, a informação de como estava a pandemia de COVID-19. Então eles perceberam que não era possível instalar redes para que ampliasse esse acesso a Rede 3G ou 4G, por exemplo, mas que era possível instalar roteadores de internet nos telhados desses prédios das casas nessas áreas mais periféricas de Nova Iorque. Então assim, criando uma rede de Wi-Fi comunitário para que as pessoas também em vulnerabilidade social pudessem ter acesso a internet, e isso é visível também em outras cidades aqui no Brasil, onde também essa questão da desigualdade social bate muito forte nesse acesso à informação, então também ampliar esse acesso ao Wi-Fi comunitário fica como uma resposta das cidades inteligentes à pandemia de COVID-19 e que essa desigualdade social seja mitigada a partir de iniciativas que ampliem esse acesso à informação e também a utilização desses dados, que já são coletados no espaço urbano. Para vocês continuarem esse estudo de cidades inteligentes, eu vou deixar para vocês algumas referências de laboratórios de pesquisa que vocês podem continuar olhando referências autores, artigos acadêmicos para trabalhar com o tema de cidades inteligentes. 2 exemplos importantes internacionais que temos hoje, o primeiro é o MIT Senseable Lab, que fica sediado no Massachusetts Institute of Technology, que fica na cidade de Cambridge, em Massachusetts, nos Estados Unidos, que hoje é um laboratório de referência não apenas para projetos de cidades inteligentes, mas o que a gente já chama hoje de cidades sensíveis, cidades que elas entendem, os seus problemas e respondem a eles por meio da tecnologia. O MIT Senseable Lab tem projetos interessantíssimos, projetos que nos auxiliam não só a pensar a questão da mobilidade, mas também o descarte de lixo mais responsável, a questão da moradia, então, fica também como referência para vocês procurarem projetos que vão auxiliar vocês encontrarem soluções mais inteligentes e de acordo com a realidade dos seus municípios. Outro laboratório também que deixo como referência é The Programmable City Lab, que é o laboratório que eu tive oportunidade de pesquisar. Ele fica localizado na cidade de Maynooth, na universidade de Maynooth University, e fica na Irlanda, e ele também possui várias pesquisas relacionadas às cidades inteligentes, principalmente a questão da utilização dos dados, como tornar esses dados, como criar metodologias para que esses dados se tornem respostas para as cidades inteligentes. Também é um site que tem uns artigos acadêmicos disponíveis, tem os seminários também que vocês podem assistir, então fica também essas 2 referências internacionais para vocês continuarem a pesquisar sobre o tema. E também uma referência nacional para vocês continuarem a pesquisa e o trabalho de cidades inteligentes particularmente com esse perfil mais voltado ao território brasileiro, eu indico as pesquisas do PPGTU, que é o programa de pós-graduação em gestão urbana da PUC Paraná, que lá também vocês vão encontrar por meio da revista acadêmica que eles organizam o que é a revista Urbe, artigos acadêmicos, pesquisas olhando trazendo esse ponto de vista brasileiro para trabalhar com cidades inteligentes, desde uma questão para

olhar a definição do conceito aqui no Brasil, como também projetos que estão sendo realizados e trazendo também esse olhar de pesquisa para os municípios de pequeno e médio porte brasileiros, então, fica como referência também para mostrar que, sim, existem iniciativas. O Brasil é uma referência aos olhos do mundo do que está sendo feito nesse movimento mundial de cidades inteligentes. Então espero que vocês trabalhem com esse conteúdo do curso para que vocês encontrem não só apenas soluções mais inteligentes para os municípios de vocês, como também trazer esse trabalho mais crítico, trazer essa aproximação também da população para que vocês desenvolvam iniciativas que impulsionem e fortaleçam cada vez mais o movimento de cidades inteligentes no Brasil. O conteúdo do curso buscou mostrar para vocês como o Brasil faz parte sim, desse movimento Internacional das cidades inteligentes e como vocês podem trabalhar com essas referências tanto internacionais como nacionais, para aproximar a população dessas decisões que são realizadas dentro do espaço urbano, como também fortalecer esse movimento de cidades inteligentes em território nacional. Obrigada pela atenção, espero que esse conteúdo possibilite que vocês ampliem as perspectivas da aplicação de cidades inteligentes nos seus municípios e também que auxiliem vocês nos seus desafios enfrentados a cada dia na gestão urbana. Então, usem o conteúdo do curso sem moderação para que a gente tenha mais cidades inteligentes no Brasil. Obrigada!

6.1 Comunicação Pública e Comunicação de Governo

Vídeo 1 – Introdução à Comunicação e conceitos básicos da Comunicação Pública e organizacional

Olá, meu nome é Rebeca Baltazar Chaves, eu sou jornalista, especialista em marketing digital, e nesse vídeo eu vou te apresentar alguns conceitos importantes para você trabalhar na sua comunicação organizacional. Comunicação - já pensou o que realmente é comunicar? Nós nos comunicamos o tempo todo com diversas pessoas de diversas formas, nos comunicamos com olhar, com as palavras, com os gestos, pessoalmente ou com o auxílio de aparatos eletrônicos, como um celular, um notebook. Mas afinal, o que que é a comunicação? A etimologia, ou seja, a origem da palavra, ela nos ajuda a compreender. Ela vem do latim *comunicare*, que significa tornar comum daí uma expressão clássica na área da comunicação, comunicação não é o que você diz, é o que o outro entende. Isso porque a sua mensagem precisa ser compreendida pelo outro que a recebeu, tornando-a assim comum. Costumamos dizer que a comunicação ela é um processo, um modelo clássico desse processo é conhecido como um modelo de Shannon, elaborado na década de 1940 mas ainda é muito eficiente. Vamos conhecê-lo agora. Perceba, toda a comunicação nasce de uma mensagem codificada por um emissor. Essa mensagem é enviada por meio de um canal que pode ser um telefone, rádio, e-mail para o receptor, que deve receber essa mensagem, ser capaz de decodificá-la e interpretá-la. Além disso, emitiu um feedback, ou seja, um retorno sobre esse conteúdo. Daí outro ponto importante, a comunicação ela é baseada nesse diálogo em que um fala e o outro responde. Um problema frequente que pode ocorrer nesse modelo de comunicação e precisa ser prevenido é o ruído. Sabe quando você liga para alguém, o sinal está ruim, a pessoa não está entendendo direito o que você está falando? Que que é isso? É o ruído, tá? É um fator que interfere no envio completo da mensagem pretendida, gerando, assim, dificuldades na decodificação por parte do receptor. Em uma organização, é imprescindível contarmos com o feedback, com esse retorno das pessoas envolvidas. Por que? Nós damos feedback para aprovações e reprovações de mensagens recebidas para revelarmos compreensão acerca das demandas, para demonstrarmos nossa habilidade, nossa competência, para ajudar nossos colaboradores a serem assertivos em suas demandas. Por isso, recomendamos que você estimule o feedback no seu âmbito de trabalho, para que as informações circulem de forma eficiente. Todo esse contexto de comunicação se aplica à comunicação pública, que nada mais é do que aquela elaborada pelos entes federativos e voltada para o cidadão com o intuito de informar e cumprir a sua função social. Claro que ela contempla algumas especificidades e princípios norteadores, como fomentar o diálogo, estimular a participação, promover os direitos e a democracia, combater a desinformação. Podemos compreender um ente federativo como uma organização, ao passo que é formado por pessoas com um objetivo em comum e possui cargos e níveis hierárquicos distintos e organizados entre si. Utilizaremos esse termo para facilitar a compreensão acerca de uma comunicação organizacional integrada, que envolve diferentes nuances da

comunicação, bem como suas finalidades, metas e funções. Nesse âmbito, temos a comunicação interna, a mercadológica e a institucional, que precisam estar todas em consonância com os objetivos e metas da administração pública, trabalhando de forma autônoma, porém integrada. A comunicação interna lida com todo tipo de comunicação que permeia as relações entre os colaboradores, a comunicação mercadológica envolve ações de marketing externo e a institucional preconiza o relacionamento com a mídia e a divulgação de fatos que sejam relevantes para a construção ou manutenção da boa imagem da organização. Já deu para reparar que existem muitos tipos de comunicação envolvidos no dia a dia de um ente federativo, né? Precisamos lembrar aqui de mais um detalhe. Dentro dessas comunicações, temos 2 tipos, a formal e a informal. A formal é a realizada pela organização, é a oficial. Já a informal é aquela popularmente conhecida como rumor. Aquele boca a boca, aquela fofuquinha que pode ser extremamente prejudicial ao bom funcionamento do serviço e quando não controlada, ela pode ser um fator determinante para a instauração de uma crise, embora dificilmente ela possa ser controlada, a comunicação informal precisa ser observada e mediada nos casos de potencial crise. Precisamos compreender também que a comunicação percorre caminhos distintos. Ela pode vir de um diretor para os seus subordinados ou contrário, por exemplo, a esse fenômeno, nomeamos e classificamos como fluxos de comunicação. Esses fluxos são caminhos que a informação percorre até chegar ao receptor. Quanto mais longo é esse caminho, mais possível que ocorra um ruído. Vamos aprender a classificar esses fluxos? Ele pode ser vertical, ascendente, quando a informação sai de baixo e vai para cima, por exemplo. Então, um colaborador que se comunica com alguém de um nível hierárquico mais alto. Pode ser também vertical descendente, quando ocorre justamente o contrário. Um prefeito, por exemplo, comunica com os seus secretários. Existe também o fluxo horizontal, em que, como a comunicação, ela ocorre entre os colaboradores do mesmo nível. Exemplo: secretário com o secretário. Em organizações mais modernas e mais enxutas, existem outros 2 tipos: transversal e circular. Neles não existe esse rigor quanto ao nível hierárquico e a comunicação tende a fluir de forma mais livre e intensa. É um tipo de cultura organizacional que privilegia o feedback dos seus colaboradores. E aí, gostou desses conceitos? O nosso conteúdo encerra por aqui. Até a próxima!

Vídeo 2 – Comunicação na Gestão

Olá! Meu nome é Rebeca Baltazar Chaves, eu sou jornalista, especialista em marketing digital, e nesse vídeo eu vim conversar com você sobre comunicação na gestão. Uma gestão é composta por pessoas, diversas pessoas, cada qual no seu departamento, trabalhando em prol de um objetivo em comum que no setor público é basicamente a prestação dos serviços para a sociedade. Tendo em vista que esse ambiente, ele engloba colaboradores de diferentes segmentos e dá as informações e culturas, é essencial que a comunicação seja uma ferramenta para unir as forças, motivar e racionalizar o trabalho, distribuir e direcionar as tarefas de mensagem. Para isso, utilizamos a comunicação interna. Uma comunicação interna bem elaborada, ela é fundamental para um clima organizacional saudável e produtivo. Como ela está

atrelada a todo tipo de comunicação entre colaboradores, ela abrange a comunicação interdepartamental, a comunicação interpessoal entre as pessoas de um mesmo setor e a comunicação entre as lideranças e os subordinados. Diversas são as formas de tratar a comunicação interna na administração. É necessário uma avaliação acerca do público, da mensagem, da meta da gestão para elaboração de um plano de ação que dê conta de transmitir com assertividade todas as informações necessárias. Você pode produzir semanalmente, por exemplo, um panfleto informativo impresso mesmo e distribuir nos departamentos. Se o órgão for equipado com caixa de som, você pode produzir podcasts e intercalá-los com uma programação musical. Outro exemplo, né? O departamento de comunicação, ele que vai determinar as mídias, as formas, a periodicidade de acordo com as necessidades e também com as possibilidades de cada gestão. Uma das formas de fomentar essa comunicação interna com a intenção de motivar o funcionalismo a trabalhar com o empenho e vestir a camisa, é por meio da aplicação de técnicas de Endomarketing. O Endomarketing, ele é bastante conhecido por tratar de ações de marketing voltadas para o público interno. É preciso reconhecer quem são os colaboradores os responsáveis por uma boa ou uma má prestação de serviço. Eu tenho certeza que o seu objetivo frente a uma gestão ou a um departamento de comunicação é prestar um bom serviço, um serviço de qualidade, correto, então, nada mais justo do que você motivar a sua equipe para isso também. Mas a comunicação da gestão pública, ela não se resume somente a comunicação com a equipe de funcionários que faz parte do mandato. É função da comunicação pública prestar contas de seus serviços à sociedade. O eleitor, ele tem o direito de saber o que está acontecendo e a comunicação deve visar não só informar, mas também inseri-lo no processo democrático por meio de um relacionamento bastante aberto, de diálogo e de colaboração. A gestão, Ela deve se preocupar em criar canais de comunicação que atinge o público. Eu vou te dar um exemplo. Será que pra você avisar o atraso na coleta de lixo porque o caminhão teve um problema, por exemplo, o mais adequado é você fazer um story no Instagram? Acho que não, né? Será que para você disseminar uma campanha de vacinação, bastaria um flyer, um panfletinho, nas unidades de saúde? Também não, não é? Você precisaria de algo mais robusto, com mais visibilidade. Além disso, a comunicação pública por meio de canais que permitam com que a população apresente as suas opiniões e demandas pode identificar problemas sanáveis, garantir a participação coletiva nas tomadas de decisão, estimular o exercício da cidadania e também educar quanto a compreensão acerca do setor público, suas atribuições e os seus processos. Uma forma de absorver esse retorno é por meio das ouvidorias, que precisam ser divulgadas e devem trabalhar em articulação com outros departamentos para que ela seja de fato, efetiva. Diante disso, pode surgir uma dúvida: mas quem que é o responsável por toda essa dinâmica? Esse é o papel das chamadas assessorias de comunicação, que são departamentos especializados na produção de conteúdo para as mídias internas externas, gerenciamento de crise e treinamento de porta-voz. Peço que você tenha muita atenção a essa informação que eu vou te passar agora. A assessoria de comunicação, ela deve ficar próxima aos departamentos de decisão da gestão, isso no organograma institucional, tá? Ela será responsável pela mediação de todo tipo de comunicação do órgão gestor. Não é preciso temer o papel da assessoria. Ela desempenha uma função estratégica

e de confiança. Os profissionais que a integram são jornalistas publicitários, designers, fotógrafos e relações públicas. Claro que essa diversidade e quantidade de profissionais varia de acordo com a realidade do estado ou do município. Muitos departamentos possuem profissionais multitarefas, mesmo que isso não seja o mais adequado. Basicamente, o jornalista será o responsável pela assessoria de imprensa, pela produção de releases, que são as notícias enviados para a mídia tradicional, ele também lida com o relacionamento com os jornais e com o treinamento dos porta-vozes. O publicitário será o responsável pela parte visual do governo e pode auxiliar em planejamento de campanhas. O designer gráfico é responsável pela produção das peças gráficas, que serão utilizadas no âmbito interno e externo. O fotógrafo auxilia na produção de conteúdos que deem suporte para assessoria de imprensa e para a publicidade. Já os relações públicas geralmente atuam na produção e na organização de eventos. Vale ressaltar que alguns gestores optam pela terceirização da comunicação, principalmente das campanhas publicitárias que ficam por conta de agências de comunicação e tem previsão orçamentária para isso. Seja como for, saiba que a assessoria de comunicação ela será responsável por diversos produtos, dentre os quais: Informativos, jornais morais, outdoor, gerenciamento e monitoramento de redes sociais, alimentação do site, produção de peças gráficas, dentre muitos outros. Enfim, a assessoria de comunicação faz bastante coisa, né? Eu particularmente, adoro esse serviço!

Vídeo 3 – Crises

Olá, eu sou Rebeca Baltazar Chaves, sou jornalista, especialista em marketing digital e nesse vídeo eu vim trazer um assunto que é bastante temido por muita gente, a crise. Crise, né, elas existem de diversas formas e também existem diversas definições para esse termo. De forma simples, ela é uma eventualidade negativa. Algumas poderiam ter sido previstas e evitadas, outras não. Qualquer crise, ela não é bem-vinda e ela deve ser contingenciada o mais rapidamente possível. Entendemos que a crise ela é uma situação que ela foge do controle da organização e ganha visibilidade. E aí você já sabe, quando cai na mídia, tudo fica mais complicado. Por isso temos crises leves e graves. As leves são as que ocorrem em âmbito organizacional e são sanadas ali mesmo. Já as graves ganham destaque e repercussão. Quando uma crise se instaura, a rotina da assessoria de comunicação, ela é completamente alterada para o gerenciamento dessa crise, os fluxos rotineiros eles são interrompidos e toda a equipe se une para apurar a situação e traçar as estratégias necessárias, bem como realizar o atendimento aos veículos de comunicação. Existem diversos tipos de crise que vão desde um acidente de trabalho a uma catástrofe natural. Fato é que uma boa gestão de risco ela pode evitar de forma significativa os danos à imagem da organização. Recomenda-se que seja realizado um plano de gerenciamento de crise e que nele esteja contido todas as potenciais crises que podem atingir o órgão. Então, deslizamento de terra e enchente, greve, atraso de salário, obra inacabada, faltou medicamento no postinho, negligência, são inúmeras as possibilidades de problemas no âmbito de uma gestão pública e todos eles devem ser observados, listados e prevenidos à medida que são reconhecidos. É interessante montar uma

tabela que contenha o potencial risco, as pessoas que seriam envolvidas, as medidas a serem tomadas para que ele não ocorra e os procedimentos a serem adotados de forma ligeira caso a crise de fato se instaure. Todas essas informações, elas devem estar contidas no planejamento de contingenciamento de crise, elaborado pela assessoria de comunicação e ratificado pelo gestor. Ademais, recomenda-se a criação prévia, ou seja, não espera a crise chegar, de um comitê de crise composto pelos dirigentes da organização e por um porta-voz que será constantemente treinado pela assessoria de comunicação para lidar com a mídia em potenciais casos negativos. Esse profissional, ele não precisa necessariamente ser um jornalista. Recomenda-se que seja uma pessoa sensata, calma e que possua conhecimento técnico acerca da dinâmica da gestão. Esse comitê, ele pode ter membros variáveis. Por exemplo, o secretário de agricultura, ele deve participar do comitê que lida com questões desse setor, ao passo que dificilmente uma crise que atinja essa área necessitará de uma contribuição efetiva do secretário de saúde e vice-versa. O mais importante em um momento de crise é não se calar. Sabe aquela famosa frase “não tenho nada a declarar”? Ela é péssima. Em um momento desse, o que que vale? Apurar, investigar, informar e prevenir. É praticamente imperdoável que uma crise da mesma natureza aconteça 2 vezes, visto que aprender com a crise e lidar para que ela não se repita é uma das atribuições da gestão. E aí, já tá sentindo um pouco mais preparado para lidar com uma crise? Eu espero que sim. O nosso conteúdo encerra aqui, até a próxima!

Vídeo 4 – Comunicação Pública: Especificidades e Alertas na Web

Olá, meu nome é Rebeca Baltazar Chaves, eu sou jornalista, especialista em marketing digital e nesse vídeo eu vou te apresentar alguns aspectos das redes sociais relacionadas à comunicação de governo. Vamos lá? As redes sociais, elas são conhecidas como plataformas que conectam pessoas. Atualmente, as digitais estão em alta, e com a popularização da internet e o acesso aos dispositivos móveis as comunicações estabelecidas por essas plataformas se tornaram cada vez mais frequentes e fazem parte do cotidiano de grande parte da população Brasileira. Precisamos reconhecer esse cenário e os seus impactos positivos e negativos para a gestão. Ao mesmo tempo que abre um espaço para o diálogo e para o feedback, fomenta a participação com críticas e promove um aumento significativo da visibilidade dos acontecimentos, muitas vezes isso não é positivo. Quem já se deparou aí com aquele post do buraco na rua, está faltando um médico do hospital, problemas com a merenda escolar e muitos outros casos, não é? Atualmente no Brasil, as redes sociais com maior quantidade de usuários ativos são Facebook, YouTube, WhatsApp, Instagram e LinkedIn. Cada uma delas possui uma proposta e, conseqüentemente, um perfil de público distinto. É essencial buscar compreender quais englobam a maior parte do público do governo e avaliar a possibilidade de criação de conteúdo para essas plataformas. Afinal, não adianta você ter um perfil e não mantê-lo constantemente atualizado. A periodicidade e a interação

são elementos primordiais para uma comunicação assertiva. Além disso, é preciso reconhecer as características inerentes a cada uma delas, uma vez que, por exemplo, o YouTube é uma plataforma de vídeo, o Instagram valoriza boas fotos, e por aí vai. Será que a sua assessoria de comunicação está preparada com equipamentos e com recursos humanos suficientes para a produção desse tipo de conteúdo? A partir da seleção das redes sociais a serem trabalhadas pela comunicação pública, é preciso ter em mente que aqui as pessoas tendem a se sentir mais acolhidas e também se sentem mais à vontade para falar o que pensam e, novamente, nem sempre isso é positivo. É preciso um trabalho minucioso de monitoramento e produção de feedbacks demasiadamente educados e assertivos para evitar ruídos no processo de comunicação. Basicamente, temos 2 cenários nas redes sociais, os canais oficiais da comunicação do governo onde são postadas as notícias, as informações e tal. E ali existe a interação do público por meio de curtidas, compartilhamentos, comentários, e outras formas, que vão depender, claro, da plataforma. E existe também outros perfis ou grupos que podem ser utilizados para a disseminação de informações verdadeiras ou caluniosas sobre o governo. Um ponto de atenção aqui é o seguinte: estabelece métricas para avaliar até que ponto essas eventuais críticas são relevantes e devem ser respondidas? É um erro levar assim que as questões levantadas na maioria desses grupos né, como se elas fossem um problema pessoal, e aí, você quer entrar no embate sempre na discussão, muitas vezes o impacto daquilo pode ser irrisório, porém, a gente também não pode deixar de falar das fake news que todos nós, né, sabemos que existe. Antes de mais nada, vale a gente ressaltar que uma fake news ela é originalmente categorizada dessa forma quando o criador da mensagem ele tem conhecimento a cerca da inveracidade do fato e o faz de má fé. As redes sociais, elas são um terreno fértil para a disseminação desse tipo de conteúdo, que pode ser extremamente prejudicial na gestão e deve ser combatida. Nesse ambiente digital, é muito comum existirem umas figuras que por vezes ali se travestem em perfis falsos, outras não, que são especialistas em criticar e falar mal, em ofender e botar para baixo toda e qualquer ação do governo. “Tudo tá ruim”. São chamados haters. Geralmente eles são movidos e financiados pela oposição, mas eles incomodam. Eu sei que eles incomodam. E aí, como que a gente vai lidar com eles? É preciso, primeiramente, reconhecê-los e fazer uma avaliação bastante crítica do impacto que eles causam na imagem da gestão. De forma geral, tomamos 2 tipos de atitude para com os haters: responder educadamente com base em argumentos quando eles comentarem alguma coisa nas redes sociais oficiais ou a gente bane o usuário, né? Se ele tratar ali de forma muito ofensiva e tal. particularmente, eu não gosto muito dessa segunda opção, mas ela é aceitável, principalmente quando o perfil é fake. Eu recomendo que você faça do hater seu palanque para explicações e um aprofundamento ali na argumentação de temas polêmicos. Agora a gente vai partir para a compreensão de algumas particularidades da comunicação pública e a articulação dela para com os princípios da administração pública previstos no nosso texto constitucional. A comunicação pública, ela deve atuar como uma prestadora de serviço, e uma prestadora de contas da gestão. Além disso, deve sempre se preocupar com a impessoalidade, ou seja, não é o prefeito, o governador, o secretário, ministro que faz nada, é a prefeitura, o governo do estado, a Secretaria, o Ministério, todos os textos devem privilegiar a atuação do órgão e não do gestor.

As fotos também devem seguir a mesma lógica, porque a gente não tem ainda uma convergência acerca dessa temática no âmbito de decisões judiciais e, eventualmente, mediante uma denúncia, isso poderia ser caracterizado algum tipo de abuso de poder econômico ou propaganda eleitoral antecipada. Por fim, a terceira dica é quanto aos direitos de imagem, é sempre conveniente ter um termo de autorização de uso de imagem assinado pelas pessoas que terão a sua imagem envolvida em qualquer publicação. Se crianças, o cuidado deve ser redobrado e esse termo deve dar a ciência expressa dos pais. Os cuidados não param por aí. Já compreendemos que a comunicação ela possui aí uma função social, mas a comunicação pública vai para além dessa ação como função, e sim como dever. Isso mesmo, a gente tem a lei de acesso à informação, que foi instituída em 2011 e assegura como dever do estado garantir o acesso à informação da população. Por isso, o órgão deve se preocupar em ter uma gestão transparente da informação, propiciando o amplo acesso a ela e a divulgação dessas informações por meio de veículos tecnológicos, aí que o departamento de comunicação também vai auxiliar. O sigilo, ele é tratado como exceção. Outra importante é a lei da transparência, que embora seja mais relacionada ao orçamento público, ela impacta no serviço da comunicação, pois muitas vezes a disponibilização dos dados fica atrelado ao site que é chefiado pelo departamento de comunicação. A maioria, todas as vezes, né, a legislação ela determina a disponibilização em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da união dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Ou seja, todos esses dados devem ser disponibilizados para a sociedade de forma clara, objetiva e assertiva. Eventualmente, se algum município solicitar algo que não está exposto, cabe ao ente, respondê-lo, salvo em casos de informações sigilosas. E aí, curtiu esse conteúdo? Eu espero que sim. A nossa aula se encerra por aqui. Até mais!

Vídeo 5 – Gestão Estratégica da Comunicação

Olá, meu nome é Rebeca Baltazar Chaves, eu sou jornalista, especialista em marketing digital e hoje eu vou te apresentar 2 funções bastante estratégica da comunicação. O media training e o planejamento estratégico. Vamos entender melhor? O media training é o treinamento das fontes da organização. E o planejamento estratégico, ele tem a capacidade de organizar todas as atividades do departamento de comunicação, diagnosticar oportunidades e ameaças, traçar ações e metas, bem como estabelecer formas de avaliação de avaliação da comunicação. Começando pelo media training, que, como eu disse, é um treinamento feito pela equipe do departamento de comunicação, geralmente está pelos jornalistas da assessoria de imprensa, mas ele também pode ser realizado por uma empresa terceirizada. E esse treinamento, ele é das fontes do governo. O que são essas fontes? São as pessoas que eventualmente podem ter algum tipo de contato com os jornalistas dos veículos de comunicação. Pensa em uma situação de crise, por exemplo. A imprensa, ela vai querer ouvir o que que administração pública tem a dizer sobre o assunto. Quem vai conversar com os jornalistas? Uma fonte, um porta-voz do governo, geralmente o media training, ele engloba o chefe do executivo e o seu primeiro escalão. Que são as

peças que têm mais visibilidade. Mas nada impede de vocês serem, por exemplo, diretores, chefes de setores, gerentes ou outros. Tudo vai muito de acordo com a demanda e até mesmo com a disponibilidade financeira e logística do treinamento. O media training, ele tem 2 funções principais que são trabalhadas de acordo com o amadurecimento dos participantes. O primeiro é o reconhecimento do papel do jornalista, e o segundo é um treinamento para aprender a se comportar perante a mídia. Sempre é necessário primeiro entender o papel do jornalista, da mídia, como que funciona o jornal, quais são as perguntas que os jornalistas costumam fazer e etc. O por quê disso? muitas pessoas têm a percepção de que os jornalistas são vilões, são profissionais que só querem prejudicar a imagem do governo. Mas não é bem assim. A função do jornalista é levar informação até a população, e os agentes públicos, eles contribuem com esse processo. Depois desse entendimento, algumas técnicas de postura, fala, posicionamento, argumentação, são ensinados para que quando o porta-voz se deparar com a necessidade de ser entrevistado, ele tenha ali o mínimo de conhecimento para uma boa apresentação. Por exemplo, você sabia que não é recomendado ir com blusa listrada em uma entrevista televisiva? Na TV a gente deve evitar alguns gestos, acessórios e maquiagens também, porque isso corrompe a atenção do espectador? E mais, tem técnica para você formular uma palavra chave e, com isso, ter um guia para não se perder no meio de uma entrevista. Existe o tom de voz certo para uma entrevista radiofônica, tudo isso é ensinado durante o media training. Muito mais até. É importante saber que existem formatos diferentes desse treinamento, OK? Cada qual vai ter os seus benefícios. Um formato de palestra com uma explanação conceitual pode ser vantajosa para treinar mais pessoas ao mesmo tempo, mas não consegue ser tão aprofundado quanto um treinamento individual. Já uma dinâmica de grupo em formato de oficina, por exemplo, geralmente com o tempo, aí aproximadamente 12 colaboradores durante um dia inteiro dá pra gente fazer uma explanação pela manhã, sobre os aspectos ali iniciais, como que funciona a mídia e à tarde, uma atividade prática, para treinar, como que seria ali frente às câmeras ou qualquer outra situação. Dessa forma, o mediador, ele pode avaliar os participantes e dar um feedback, isso é mais eficiente, né? E mais eficiente ainda é um media training individual, em que o assessor acompanha de perto o porta-voz e isso traz um avanço muito significativo. Aí você pode estar se perguntando, quando que eu vou solicitar isso? Com qual periodicidade a gente possa fazer? Eu costumo dizer que nunca é tarde para aprender, mas o mais comum é que esse tipo de treinamento ele seja realizado no início da gestão. E quando possível, um porta-voz seja selecionado para ser ali o principal representante da administração. E aí ele sim, vai receber um treinamento individualizado com mais frequência. Dessa forma, conseguimos alinhar melhor questões de postura, de ritmo, de fala, de argumentação, dentre outros aspectos. A propositura do media training ele pode e deve, inclusive, estar contido no planejamento estratégico de comunicação da gestão. Mas então vamos lá, o que que é esse planejamento? É um documento que norteia a instrumentalização dos processos e ações, o planejamento de comunicação ele deve levar em conta o ambiente, os macro objetivos, as ações e metas para cumprir com a demanda apresentada. De forma resumida, é preciso, primeiramente, traçar um diagnóstico, missão, visão, valores, ambiente externo, ambiente interno, quais são os pontos fortes e os pontos fracos, ameaças das oportunidades da administração.

Com isso, definimos macro objetivos e eixos de ação, que são compostos com objetivos para que a gente viabilize os propósitos institucionais. É interessante estabelecer também metas capazes de mensurar ou quantificar os resultados. Feito isso, você pode elaborar uma tabela, sugerimos a chamada 5W 2H, que vai aparecer aqui agora. Do inglês, sua sigla significa “o quê?”, “por quê?”, “onde?”, “quando?”, “quem?”, “como?”, e “quanto?”. Ou seja, você estabelece uma linha para cada ação planejada, o que será feito? Porque? Qual que é o motivo dessa atitude? Onde será feito? No próprio departamento ou será terceirizado? Quando? Qual é o prazo dessa atividade? Quem? Quem será o responsável por isso? Como? De que forma isso será realizado? aqui a gente esmiúça a ação. E quanto? Quanto que isso vai custar? De onde que esse dinheiro vai sair? Todo o planejamento estratégico de comunicação ele é mutável e avança de acordo com o cumprimento das metas anteriormente determinadas. Por isso, é essencial criar um modelo de avaliação das ações para que a gente possa verificar o que que teve, o que que não teve sucesso. De que forma pode ser modificado e melhorado. A gente recomenda que toda a equipe do departamento de comunicação participe da elaboração desse planejamento, porque a maioria das ações requer um esforço conjunto e aí a gente também nesse momento, pode estabelecer um prazo para a revisão das metas e das avaliações. A cada avaliação, novas metas e ações podem ser determinadas. E aí? Preparado para montar o seu media training e o seu planejamento? Eu espero que sim. A nossa aula encerra por aqui. Até mais!