

REVISTA TÉCNICA 2013



REVISTA TÉCNICA 2013



Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte. Todavia, a reprodução não autorizada para fins comerciais desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais, conforme Lei nº 9.610/1998.

Copyright 2013. Confederação Nacional de Municípios – CNM.

Impresso no Brasil.

Editoria Técnica:

Elena Pacita Lois Garrido

Supervisão Editorial:

Luciane Guimarães Pacheco

Diretoria-Executiva:

Elena Pacita Lois Garrido

Gustavo de Lima Cezário

Revisão de textos:

Keila Mariana de A. O. Pacheco

Design gráfico:

Themaz Comunicação Ltda.

Ficha catalográfica:

Confederação Nacional de Municípios – CNM
Revista Técnica – 2013. CNM / Confederação Nacional de Municípios – Brasília: CNM, 2013.

248 páginas.
ISBN 978-85-99129-73-9

1. Gestão Pública Municipal. 2. Carreira e valorização do magistério. 3. Recursos humanos em Saúde. 4. Tributos municipais. 5. Gestão ambiental. 6. Drogas. 7. Trabalho infantil. 8. Sinalização no trânsito. 9. Obras públicas.



SCRS 505, Bloco C, Lote 1 – 3º andar – Asa Sul – Brasília/DF – CEP 70350-530

Tel.: (61) 2101-6000 – Fax: (61) 2101-6008

E-mail: atendimento@cnm.org.br – Website: www.cnm.org.br

AUTORES

EDUARDO STRANZ – Consultor da Área de Estudos Técnicos da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

ELENA PACITA LOIS GARRIDO – Advogada (Unicruz); especialista em Gestão Estratégica Pública Municipal (UNISC); e Diretora Técnica da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

GABRIELLE KÖLLING – Advogada (Unisinos); especialista em Direito Sanitário (Unisinos e Universidade de Roma Tre); mestre em Direito Público (Unisinos); professora universitária e consultora da Área Técnica de Saúde da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

HILTON LEAL SILVA – Economista (Universidade Católica de Brasília); e técnico da Área de Estudos Técnicos da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

HUMBERTO CANUSO – Engenheiro civil; pós-graduado em Gestão e Controle da Administração Pública; auditor público externo do TCE/RS, aposentado; e consultor da Diretoria Técnica da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

MARIANA BOFF BARRETO – Bióloga (Univali); pesquisadora; especialista em Evolução (UPF); mestre em Ciências da Saúde (UnB); e técnica do projeto “Observatório do Crack” da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

MARIZA ABREU – Graduada em História (UFRGS); graduada em Direito (UFRGS); ex-secretária de Estado da Educação do RS e vice-presidente da Região Sul do Consed (2007-2009); consultora legislativa na área da Educação da Câmara dos Deputados, aposentada; e consultora da Área Técnica de Educação da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

RONALDO MENDES DE OLIVEIRA CASTRO FILHO – Economista (Uniceub); advogado (Uniceub); e técnico da Área de Saúde da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

ROSÂNGELA DA SILVA RIBEIRO – Bacharel em Serviço Social (Universidade Católica de Brasília); pesquisadora; e técnica da Área de Desenvolvimento Social da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

SÉRGIO LUIZ PEROTTO – Advogado (Unisinos); especialista em Direito de Trânsito; e consultor da Área Técnica de Mobilidade e Trânsito da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

THÁLYTA CEDRO ALVES – Graduada em Pedagogia (Faculdade Evangélica de Brasília); especializada em Pedagogia Empresarial (Universidade do Distrito Federal); MBA em Gestão Orçamentária e Financeira no Setor Público (Universidade do Distrito Federal); e técnica da Área de Finanças da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

VALTE MIR BRUNO GOLDMEIER – Engenheiro civil; pós-graduado em Engenharia de Segurança do Trabalho; mes-trando; Conselheiro do Conama; FNMA; Fundoclima; servidor municipal de Novo Hamburgo-RS; assessor técnico da Anamma Nacional eleito; e consultor da Área Técnica de Meio Ambiente da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

VIRNA LIMONGI – Pesquisadora; bacharel em Publicidade (UniCeub); pós-graduanda em *Marketing* (UniCeub); técnica do projeto *Observatório do Crack* da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

WESLEY ROCHA – Advogado; especialista em Planejamento Tributário (UnB); e consultor da Área Técnica de Finanças da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

CNM – GESTÃO 2012-2015

NOMINATA

CONSELHO DIRETOR

CARGO	NOME	REPRESENTAÇÃO
Presidente	Paulo Roberto Ziulkoski	Mariana Pimentel/RS – FAMURS
1º Vice-Presidente	Humberto Rezende Pereira	Terenos/MS – ASSOMASUL
2º Vice-Presidente	Douglas Gleen Warmling	Siderópolis/SC – FECAM
3º Vice-Presidente	Laerte Gomes	Alvorada d'Oeste/RO – AROM
4º Vice-Presidente	Ângelo José Roncalli de Freitas	São Gonçalo do Pará/MG – AMM
1º Secretário	Jair Aguiar Souto	Manaquiri/AM – AAM
2º Secretário	Rubens Germano Costa	Picuí/PB – FAMUP
1º Tesoureiro	Joarez Lima Henrichs	Barração/PR – AMP
2º Tesoureiro	Glademir Aroldi	Saldanha Marinho/RS – FAMURS

CONSELHO FISCAL

CARGO	NOME	REPRESENTAÇÃO
Titular	Renilde Bulhões Barros	Santana do Ipanema/AL – AMA
Titular	Francisco de Macedo Neto	Bocaina/PI – APPM
Titular	Antonio da Cruz Fiulgueira Júnior	Itapecuru Mirim/MA – FAMEM
1º Suplente	Jocelito Krug	Chapadão do Sul/MS – ASSOMASUL
2º Suplente	Vago	
3º Suplente	Jadiel Cordeiro Braga	São Caetano/PE – AMUPE

CONSELHO DE REPRESENTANTES REGIONAIS

CARGO	NOME	REPRESENTAÇÃO
Titular Região Norte	Helder Zahluth Barbalho	Ananindeua/PA – FAMEP
Suplente Região Norte	Manoel Silvino Gomes Neto	Tocantinia/TO – ATM
Titular Região Sul	Adair José Trott	Cerro Largo/RS – FAMURS
Suplente Região Sul	Daíçon Maciel da Silva	Santo Antônio da Patrulha/RS – FAMURS
Titular Região Sudeste	Élbio Trevisan	Cesário Lange/SP – APM
Suplente Região Sudeste	Gilson Antonio de Sales Amaro	Santa Teresa/ES – AMUNES
Titular Região Nordeste	Eliene Leite Araújo Brasileiro	General Sampaio/CE – APRECE
Suplente Região Nordeste	Ivanildo Araujo de Albuquerque Filho	Timbaúba dos Batistas/RN – FEMURN
Titular Região Centro Oeste	Meraldo Figueiredo Sá	Acorizal/MT – AMM-MT
Suplente Região Centro Oeste	Gilmar Alves da Silva	Quirinópolis/GO – FGM

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	8
PREFÁCIO	10
ANÁLISE DA GESTÃO DO PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL NO BRASIL NO PERÍODO DE 2001 A 2005.....	12
CARREIRA DO PROFESSOR.....	57
DESAFIOS DA VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO: PAGAR O PISO NACIONAL E ASSEGURAR AS HORAS-ATIVIDADE.....	81
A TRIBUTAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇO (ISS) NAS OPERAÇÕES DE LEASING, NAS OPERAÇÕES DE CARTÃO DE CRÉDITO/DÉBITO E NA CONSTRUÇÃO CIVIL.....	115
DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL	146
O CALCANHAR DE AQUILES DA SAÚDE PÚBLICA: RECURSOS HUMANOS EM SAÚDE.....	154
O ACÚMULO DE CARGOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL	165
MORTES CAUSADAS PELO USO DE DROGAS PSICOTRÓPICAS NO BRASIL	192
BOAS PRÁTICAS PARA PROJETOS E EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS	207
A IMPORTÂNCIA DA SINALIZAÇÃO PARA A FLUIDEZ E SEGURANÇA DO TRÂNSITO.....	229

APRESENTAÇÃO

A Confederação Nacional de Municípios (CNM), na consecução de seus objetivos, instituiu Áreas Técnicas correspondentes aos diversos segmentos de atuação dos Municípios a fim de, por meio de pesquisas e estudos, instrumentalizar as ações da CNM junto ao Congresso Nacional ou junto ao governo federal, visando à defesa dos interesses dos Entes públicos Municípios e de suas populações.

O trabalho desenvolvido por nossas diversas áreas tem servido, também, de subsídio orientativo aos gestores locais e aos técnicos dos Municípios, proporcionando-lhes o correto atendimento das obrigações e o oferecimento de serviços públicos mais adequados aos princípios da administração pública.

A produção técnica está reunida em um conjunto de pareceres e notas técnicas publicados em nosso *site* que merecem a atenção dos administradores públicos e dos agentes políticos em geral pelo conteúdo centrado na realidade dos Entes locais – bastante distanciada dos gabinetes de Brasília, que constroem o mundo “ideal” enquanto nós, nos Municípios brasileiros, executamos o mundo real.

Nesta *XVI Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios*, resolvemos expor a capacidade técnica da CNM, reunindo, em uma obra que se inicia a partir de agora e que certamente será reeditada em todas as Marchas, artigos e estudos desenvolvidos por nossos colaboradores, que na área técnica interagem com os diversos segmentos governamentais pleiteando práticas úteis e adequadas de Educação, Saúde, Assistência Social, Mobilidade e Trânsito, Meio Ambiente, Cultura, Urbanismo e outras, sem descuidar das finanças e dos registros contábeis.

A *Revista Técnica da CNM* tem como objetivo levar até os participantes da *XVI Marcha a Brasília* e aos agentes políticos locais a discussão empreendida por todos os técnicos e consultores da CNM junto às esferas federais da administração, na defesa dos ideários municipalistas.

Nossa expectativa é que o trabalho seja aproveitado por todos os envolvidos com as ações que visam a melhorar a qualidade de vida das nossas populações.

Boa leitura.

Paulo Ziulkoski
Presidente da CNM

PREFÁCIO

Neste primeiro semestre de 2013, o Brasil viveu um dos mais importantes momentos da sua história recente. O povo nas ruas cobra resultados efetivos correspondentes ao cumprimento das obrigações do Estado para com sua população e seus contribuintes.

As ruas estão demonstrando um cansaço real da Nação, e o cidadão está saindo de casa para cobrar mais responsabilidade do Estado, que, “avarento”, nada redistribui, guardando para si o ouro extraído do trabalho árduo do operário. E que, quando “generoso”, distribui migalhas aos que nada têm, sem prepará-los para vir a ter, uma vez que não interessa estimular o crescimento individual e coletivo.

Esses Estados não mais satisfazem ou enganam a grande parcela do povo brasileiro.

Convivendo entre estes dois Estados, estamos nós, os Municípios, pois, embora sejamos “o patinho feio”, somos Entes integrantes dessa Federação brasileira que se desmantela e que se desconecta da realidade, na qual os Entes locais são tão vítimas quanto o povo, pois, do bolo tributário nacional, resta-lhes uma migalha – que não chega a dois décimos – para que possa retribuir ao contribuinte os serviços aos quais ele têm direito a receber.

O trabalho da CNM e de seus técnicos têm sido exatamente o de ajudar este Ente a segurar sobre seus ombros a integridade da Federação, alcançando ao povo um mínimo que ainda o mantém com alguma esperança.

A Diretoria Técnica da CNM, que atua permanentemente na elaboração de estudos e orientações, faz chegar, aos senhores prefeitos e demais gestores locais, por meio desta REVISTA TÉCNICA 2013, subsídios para o debate político e técnico que obrigatoriamente

os agentes políticos locais precisam para empreender a defesa das suas administrações e de seu povo, pois novos tempos se avizinham e estes não permitirão certamente o desconhecimento e a inércia.

Para tanto, nossos colegas da Área Técnica oferecem seu conhecimento com o intuito de participar deste novo momento, juntamente com todos os municipalistas, e de implantar, com mais convicção e conhecimento, novas práticas de gestão que, em resumo, é o que todos nós brasileiros estamos precisando ver.

Esperamos que esta Edição, que aborda temas como: gestão ambiental, recursos humanos na Educação e na Saúde, trabalho infantil, recolhimento do ISS, trânsito, boas práticas nas obras públicas e o estudo sobre mortes por drogas, possa contribuir no dia a dia da sua administração, assim como estimular que outros temas sejam provocados e exigidos pelos agentes públicos municipais, a fim de nos impulsionar à busca por mais conhecimentos e soluções, em colaboração a esse “reconstruir” de um novo Brasil, no qual o Estado cumpra plenamente suas obrigações para com sua população e seus contribuintes.

Boa leitura!

Elena Garrido
Diretora Técnica

ANÁLISE DA GESTÃO DO PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL NO BRASIL NO PERÍODO DE 2001 A 2005

Rosângela da Silva Ribeiro

Hilton Leal Silva

RESUMO: O presente trabalho objetiva apresentar uma análise da gestão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) em âmbito nacional no período de 2001 a 2005. O desenvolvimento do artigo consistiu, primeiramente, em traçar, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, um resgate histórico sobre a origem do trabalho infantil. No segundo momento, apresenta a análise das bases de dados de que dispõe relacionada à informação sobre a existência de crianças e adolescentes em situação de trabalho, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad), 2001 a 2005; Censo/IBGE, 2000/2010; Siga Brasil; e informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), na Matriz de Informação Social. Optamos por essas bases de dados, pois, segundo informações do MDS, a base do Sispet encontra-se com problemas. A metodologia aplicada foi desenvolvida por Ivanete Boschetti no artigo "Avaliação de políticas, programas e projetos sociais", publicado em 2009, no livro *Serviço Social: Direitos Sociais, Competências Profissionais* (CFESS/ABEPSS). O resultado do presente trabalho foi a identificação da falta de coerência entre os dados da Pnad e da Matriz. E a metodologia de análise e avaliação aplicada resultou na identificação de mecanismos de acesso, permanência e controle, o que demonstra que o programa não cumpre o papel de política de proteção social, mas regula a situação de vulnerabilidade

e risco social a que estão submetidos seus beneficiários. O orçamento e a execução comprovam uma discrepância entre os dados de ambas as bases, Matriz de Informação Social e Siga Brasil, o que apresenta uma falta de diálogo entre esses mecanismos de transparência.

Palavras-chave: Trabalho infantil. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo analisar a gestão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) em âmbito nacional, no período de 2001 a 2005. O pano de fundo é o cenário que dá origem ao trabalho infantil na perspectiva internacional, nacional e local. Contexto marcado por uma sociedade desigual, característica da sociedade capitalista de produção.

As bases de dados utilizadas para apresentar um desenho institucional da questão do trabalho infantil são: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad), 2001 a 2005, que apresenta o quantitativo de crianças e adolescentes em situação de trabalho; Censo/IBGE, 2000/2010; Siga Brasil, com informações relacionadas ao orçamento e à sua execução; e informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), na Matriz de Informação Social, onde se tem acesso ao número de beneficiários do Peti.

O interesse pelo tema veio da vivência no campo de estágio na Confederação Nacional de Municípios (CNM), na área de Desenvolvimento Social, onde foi possível ter uma proximidade com a pauta da análise dos programas sociais do governo federal, em especial os da Política de Assistência Social. Sendo a linha de atuação da CNM o acompanhamento da execução orçamentária dos programas, seus eixos estruturantes, cobertura no atendimento à população e municipalização do programa.

O recorte temporal do nosso estudo deve-se em decorrência da nacionalização do programa no ano de 2001 e da integração dele ao Programa Bolsa Família, em 2005, optando por este período em função de tentarmos evitar um confronto de informações sobre a transferência de renda entre ambos os programas nas bases de dados.

Assim, os objetivos desse artigo são: levantar dados sobre o trabalho infantil no país; analisar a trajetória do orçamento e da execução orçamentária do Peti no Brasil.

Foi o episódio da zona das carvoarias no Estado do Mato Grosso do Sul que colocou o tema trabalho infantil na agenda política do governo. Com isso, foi criado o programa Peti como estratégia de enfrentamento dessa questão. Também foi criado um Fórum (Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil – FNPeti) para o acompanhamento do programa, e alguns estudos foram realizados em decorrência dessa pauta, inclusive pelo Fórum, onde podemos citar: “A Evolução do Trabalho Infantil no Brasil de 1999 a 2001”, publicado no ano de 2004.

Podemos citar, também, o estudo elaborado pela Unicef, Análise Situacional do Peti, e a própria Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), que faz um recorte por faixa etária na situação de pessoas ocupadas, por meio da qual é possível identificar trabalho infantil (crianças e adolescentes) dos 5 aos 17 anos.

A base teórica e metodológica para avaliação do programa teve como fonte os parâmetros construídos por Ivanete Boschetti no artigo “Avaliação de políticas, programas e projetos sociais”, publicado em 2009, no livro *Serviço Social: Direitos Sociais Competências Profissionais CFESS/ABEPSS*.

A metodologia apresentada pela autora tem como base três aspectos: 1. configuração e abrangência dos direitos e benefícios; 2. configuração do financiamento e gasto; 3. gestão e controle social democrático. Cada aspecto trabalha com os seguintes indicadores: natureza e tipo do benefício, abrangência, critérios de acesso, mecanismos de articulação com outras políticas, fontes de financiamento, até a articulação do programa com organizações não governamentais. Aqui, iremos nos atentar aos 2 primeiros aspectos.

Segundo Boschetti (2009), esses três aspectos, compostos por indicadores, podem ser utilizados no processo de análise e avaliação de programas e ou políticas sociais, objetivando construir um quadro institucional que aponte a forma como a política foi desen-

volvida e como ela está sendo gerida. Esse quadro institucional pode ser desenhado, também, com a agregação de dados.

Essa pesquisa tem caráter exploratório e é de natureza documental, onde, segundo Gil (2007, p. 45), “a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa”. As fontes para pesquisa documental são variadas, podem ser elas: base de dados, leis, decretos, documentos etc. Como utilizaremos na pesquisa leis, decretos e bases de dados primárias, o que faz com que todo o material de estudo se assemelhe à natureza da pesquisa documental, logo optou-se por esse método. Para alcançar o objetivo, foram utilizados:

- dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) 2001 a 2005;
- Censo 2000 e 2010;
- dados do Siga Brasil;
- informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) na Matriz de Informação Social, sobre as crianças atendidas pelo programa.

O MDS informou que suas bases apresentam limites, ou seja, os dados levantados e analisados são de responsabilidade de tais instituições que publicizaram as informações analisadas.

A proposta dessa pesquisa é apresentar o desenvolvimento do Peti na perspectiva da demanda e da cobertura.

2. TRABALHO INFANTIL

A Constituição Federal de 1988, atual legislação, define como trabalho infantil a atividade exercida por qualquer pessoa abaixo dos 16 anos, salvo na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos. Sendo proibidas atividades insalubres, penosas, noturnas, pesadas,

que colocam em risco o desenvolvimento psíquico, moral e social das crianças.

A perspectiva conceitual de trabalho para a sociedade capitalista está relacionada à sobrevivência e às relações sociais:

De acordo com a perspectiva da sociologia clássica marxista, o trabalho ocupa a centralidade das sociedades, pois elas são obrigadas, por meio do trabalho, a realizar o metabolismo da natureza para garantir a sobrevivência física do homem em sociedade, assim como a organização desse metabolismo (VIEIRA, 2008, p. 47)

Logo, a demanda por mão de obra infantil é influenciada diretamente pela estrutura do mercado de trabalho, em que está relacionada à pobreza absoluta, fator que leva famílias a incluir a mão de obra infantil em uma tentativa de complementação de renda para sobrevivência e satisfação de suas necessidades humanas universais. Fazendo distinção entre necessidades básicas e necessidades humanas, em que a ideia de necessidade básica utilizada restritamente pode variar de acordo com o tempo na história, local e cultura, o que para uma pessoa pode ser uma necessidade básica, para outra pessoa pode não ser, e partindo-se desse princípio, segundo Camila Potyara (2006, p. 232), “entende-se por pobreza absoluta a condição em que não há a satisfação das necessidades básicas universais e objetivas, aquelas que são indispensáveis para sobrevivência humana”.

É preciso observar que essa dinâmica da pobreza, ao forçar a inclusão de crianças e adolescentes no mundo do trabalho, acaba por gerar o movimento de desigualdade e exclusão social, no seu sentido mais amplo, em que, segundo Alcock (1997, p. 6 *apud* POTYARA, 2006, p. 235), “desigualdade é um conceito descritivo, que reflete e ilustra a lógica capitalista [...] a exclusão social se refere as situações de privação e desvantagem, mas não se limita a privação material”. Ambos não são sinônimos de pobreza, mas estão correlacionados a ela.

Podemos afirmar que a questão do trabalho infantil é um fenômeno social complexo, e questões como situação econômica, cultural e social são determinantes para o seu processo de desenvolvimento e enfrentamento.

Karl Marx identificou diferentes faces do trabalho e revelou a complexidade e a importância dessa categoria nas diversas sociedades e na vida do indivíduo. Demonstrou que a sociedade, as relações sociais, são formadas pelas relações de produção, pois, na produção, os homens atuam não só sobre a natureza, mas também uns sobre os outros (VIEIRA, 2008, p. 48).

Podemos pensar na revolução industrial como um grande movimento de alteração do modo de produção, e, sobre isso, Marx (1982) afirma ainda que:

O emprego das máquinas torna supérflua a força muscular e torna-se meio de emprego para operários sem força muscular, ou com um desenvolvimento físico não pleno, mas com uma grande flexibilidade. Fazamos trabalhar mulheres e crianças! Eis a solução que pregava o capital quando começou a utilizar-se das máquinas [...] O trabalho forçado em proveito do capital substituiu os brinquedos da infância e mesmo o trabalho livre, que o operário fazia para sua família no círculo doméstico e nos limites de uma moralidade sã (MARX, 1982, p. 90).

Desse modo, a força de trabalho das crianças foi inserida no processo de sobrevivência das famílias, e, como não havia legislação que amparasse a classe trabalhadora e principalmente as crianças, as injustiças sociais eram as mais diversas.

Vale lembrar que na época estava em voga o liberalismo, o qual não admitia a intervenção do Estado na regulação do mercado de forma mais intensificada, o que acontecia era autorregulação da economia, com contratos de trabalho injustos e feitos sem amparo legal e sem a menor perspectiva da garantia de direitos, tanto para classe trabalhadora, quanto para as crianças e adolescentes.

A situação de trabalho a qual as crianças são obrigadas a cumprir trouxe prejuízos graves, não somente relacionados aos aspectos físicos, mas também aos intelectuais, pois as forçam a abrir mão de sua formação acadêmica, em que, por questões de sobrevivência, não têm condições de frequentar uma escola e relacionar-se com outras crianças, exercendo, assim, o seu direito à convivência comunitária.

Excluindo a época pré-histórica, é esse o cenário que consagra a mão de obra infantil a serviço do capital. Com isso, entende-se que ao longo da formação das sociedades somente as crianças que compõem a classe excluída das decisões políticas, a distribuição de renda e de sua condição de cidadãos vivenciaram a situação de trabalho infantil. E a ausência de legislação que objetivasse o fim do trabalho infantil ainda era um fato.

Somente após o fim da primeira guerra mundial em Paris, quando foi realizada a Conferência da Paz, quando foi construído um documento intitulado Carta do Trabalho, que continha diretrizes que objetivavam o fim do trabalho infantil, é que se deu início, de fato, a uma política internacional para as relações de trabalho.

Foi justamente esse documento a base para a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em meados de 1919 (NASCIMENTO, 2003). Organismo que tem o objetivo de reivindicar melhores condições de trabalho e que mais tarde vai ter como um de seus principais objetivos a erradicação do trabalho infantil, quando inaugura o Programa Internacional para Eliminação do Trabalho Infantil (Ipec).

Com isso, surgem as Convenções, os tratados internacionais cujos países signatários devem seguir suas diretrizes e objetivos. E a Convenção 138 foi a que propôs a abolição do trabalho infantil, quando determinou que a idade mínima para o ingresso ao mundo do trabalho não poderia ser inferior ao término da escolaridade, ou, ao menos, os 15 anos de idade. Mas no Brasil o movimento segue outro ritmo, que será tratado no item seguinte.

3. TRABALHO INFANTIL NO BRASIL

Somente no final da década de 1980 foi que a questão do trabalho infantil ganhou destaque no Brasil. Em Mato Grosso do Sul, famílias migravam para o Estado em busca de trabalho e eram contratadas por arrendatários para trabalhar na plantação de

eucalipto e transformação dele em carvão vegetal. Nesse processo, diversas crianças foram inseridas nessa relação de trabalho culminado em denúncias e divulgação dessa situação em todo o País.

Segundo informações da Pastoral da Terra, disponibilizadas no documento *Boas Práticas de Combate ao Trabalho Infantil*, divulgado pelo FNPeti, em 2003, as condições de trabalho nessa região eram degradantes e desumanas e havia, ainda, um fator agravante, a omissão do Estado em relação ao problema.

Devido ao número de denúncias sobre a situação de exploração e trabalho infantil, foi aberta em 1992 uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), que tinha como objetivo avaliar as denúncias e acionar os órgãos que pudessem coibir as atividades.

Ainda de acordo com o documento *Boas Práticas de Combate ao Trabalho Infantil/FNPeti*, os relatos eram de que crianças com mais de 4 anos já eram consideradas aptas para trabalhar e tinham funções como a de carregar tijolos e fechar a entrada dos fornos com barro, já as crianças maiores realizavam a retirada do carvão dos fornos.

Também segundo informações do FNPeti havia cerca de duas mil crianças e adolescentes trabalhando e vivendo sem as condições mínimas de saúde, educação, alimentação etc.

Mesmo com todo o movimento em prol da proteção de crianças e adolescentes, e a proibição do trabalho infantil no mundo, isso ainda é um fato no território brasileiro, pois se trata de uma sociedade com altos índices de desigualdade social e econômica e a situação de trabalho precoce realizado por crianças torna-se uma questão de sobrevivência ainda em diversas famílias.

Somente com a Constituição Federal de 1988, em seu art. 227, foi estabelecido que:

é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde,

de, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Seguindo a perspectiva da proteção à criança, para regulamentar o que a CF determina, foi sancionada a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Eca), que, em seu art. 60, discorre sobre a proibição do trabalho para menores de 14 anos, salvo na condição de aprendiz.

Como complementação à Constituição, o ECA define a condição de aprendiz como:

Art. 67. Ao adolescente empregado, aprendiz, em regime familiar de trabalho, aluno de escola técnica, assistido em entidade governamental ou não governamental, é vedado trabalho:

I – noturno, realizado entre as vinte e duas horas de um dia e as cinco horas do dia seguinte;

II – perigoso, insalubre ou penoso;

III – realizado em locais prejudiciais à sua formação e ao seu desenvolvimento físico, psíquico, moral e social;

IV – realizado em horários e locais que não permitam a frequência à escola. (ECA, 1990).

Somente em 2001, o Brasil tornou-se signatário das duas principais convenções da OIT acerca do trabalho infantil, a Convenção 138, que estabelece idade mínima para o trabalho “não deverá ser inferior à idade de conclusão da escolaridade compulsória ou, em todo caso, a 15 anos”, e a Convenção 182, que determina a proibição e a eliminação das piores formas de trabalho infantil, e a Recomendação 146, com o Decreto 4.134, de 15 de fevereiro de 2002.

Foram pelos menos 8 anos até o Eca, e, ao menos, 20 anos até o Brasil assinar as Convenções internacionais. Enquanto isso, as consequências do trabalho infantil comprometiam não somente o rendimento escolar das crianças com a desistência em relação aos estudos, mas as expunham a um alto risco em relação às situações relacionadas a

lesões físicas e maus-tratos. Comprometendo o desenvolvimento social e psicológico das crianças.

E apesar de todo o ocorrido em Mato Grosso do Sul, o Brasil só editou uma política pública para dar respostas a essa realidade em 1996, com o intitulado Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), o qual foi desenvolvido como “projeto-piloto”, e em seguida foi expandido para os Estados de Pernambuco, onde havia registro de trabalho infantil nos canaviais da Zona da Mata Sul; Bahia, na região sisaleira; e, por fim, no Rio de Janeiro, também nos canaviais.

Vale ressaltar que somente em 2000 o Peti foi regulamentado pela Portaria MPAS 2.917, que em seguida foi revogada pela Portaria 458, de 4 de outubro de 2001, que estabeleceu diretrizes e normas do Programa, possibilitando uma adesão nacional, incluindo o Distrito Federal.

O Peti tem um caráter intersetorial, objetivando o trabalho social com as famílias, bem como a transferência de renda e as atividades socioeducativas. O objetivo central do programa é erradicar o trabalho infantil nas atividades perigosas, insalubres, penosas ou degradantes nas zonas urbana e rural. Ao encontro desta proposta também se tem o Programa Bolsa Família,¹ cuja centralidade das ações é semelhante à do Peti. Assim, em 2005, com a Portaria 666, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, os programas foram integrados.

Para ampliar o entendimento sobre a questão da infância e da adolescência, o ECA definiu em seu art. 2º que criança, para os efeitos desta lei, é a pessoa até 12 anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre 12 e 18 anos de idade.

A perspectiva da integração desses programas era a de ampliação da cobertura do

¹ O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda direta com condicionalidades que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 70 a R\$ 140) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 70) (MDS).

atendimento do PBF para as crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil assistidas pelo Peti, e a extensão das ações socioeducativas e de convivência do Peti para as crianças do PBF.

3.1. Programa de Erradicação do trabalho Infantil

A Portaria 458, de 4 de outubro de 2001, estabeleceu diretrizes e normas para o Peti, pensando seu público-alvo as famílias com renda *per capita* de até 1/2 salário-mínimo, com crianças e adolescentes de 7 a 14 anos trabalhando em atividades consideradas perigosas, insalubres, penosas ou degradantes. Podendo atender, também, a adolescentes de 15 anos que estejam em situação de risco por conta da exploração de sua mão de obra.

A gestão do Peti em âmbito federal fica a cargo da coordenação da Secretaria Nacional de Assistência Social (Snas), por meio do Departamento de Proteção Social Especial. Nos Estados e Municípios, o programa é coordenado pela Secretaria Estadual de Assistência Social ou órgão equivalente.

O Peti possui três eixos de atuação: concessão da Bolsa Criança Cidadã, execução da jornada ampliada e trabalho com as famílias (educativo e de geração de emprego e renda), o programa prevê, ainda, o controle social por meio das Comissões de Erradicação do Trabalho Infantil, Conselhos de Direitos da Criança, Conselhos de Assistência Social e Conselhos Tutelares (MDS, 2001).

O Peti centraliza suas ações na figura da família, objetivando trabalhar a geração de renda, os vínculos familiares e a inclusão social. Seus objetivos, segundo a Portaria 458/2001, são:

- erradicar, em parceria com os diversos setores governamentais e da sociedade civil, o trabalho infantil nas atividades perigosas, insalubres, penosas ou degradantes nas zonas urbana e rural;

- possibilitar o acesso, a permanência e o bom desempenho de crianças e adolescentes na escola;
- implantar atividades complementares à escola;
- conceder uma complementação mensal de renda – Bolsa Criança Cidadã – às famílias;
- proporcionar apoio e orientação às famílias beneficiadas;
- promover programas e projetos de qualificação profissional e de geração de trabalho e renda junto às famílias.

A sensibilização para o alcance da erradicação do trabalho infantil fica a cargo dos Estados, que devem pactuar com os demais setores ações que possam intervir, articuladamente, na prevenção do trabalho infantil.

Esse pacto deve ser subsidiado por um diagnóstico socioeconômico regional, que deve dar condições para o planejamento das ações de prevenção e enfrentamento ao trabalho infantil.

É necessário, também, que se constitua uma Comissão de Erradicação do Trabalho Infantil, tanto em âmbito estadual quanto municipal, devendo esta ser formalizada por decreto ou Portaria, com vistas ao controle social.

A Portaria 458 ainda sugere a composição dessa Comissão, indicando como componentes, por exemplo: Conselho Tutelar, Ministério Público, órgãos gestores das áreas de assistência social, trabalho, educação e saúde e Conselhos de Assistência Social, de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Para executar as ações pensadas, almejadas pela Comissão, a Portaria estabelece a necessidade da criação do Plano de Ações Integradas, que deve conter ações prioritárias e secundárias no enfrentamento ao trabalho infantil e as responsabilidades de cada setor, de modo geral, é aqui se estabelecem os trabalhos que serão realizados no âmbito do Peti.

Em relação aos critérios de seleção na perspectiva da União para o Município, essa ficava a cargo da identificação e da priorização do Estado.

Já a permanência das famílias no programa e a concessão das bolsas (rural R\$ 25,00; urbana de R\$ 25,00 a R\$ 40,00; vítimas de exploração sexual² R\$ 65,00) dependem do cumprimento de algumas condicionalidades como:

- retirada de todos os filhos menores de 16 anos de atividades laborais;
- retirada de todos os filhos menores de 18 anos de situações de exploração sexual;
- manutenção dos filhos na escola;
- participação das crianças e dos adolescentes nas atividades da jornada ampliada;
- participação nas atividades socioeducativas;
- participação nos programas e nos projetos de qualificação profissional e de geração de trabalho e renda.

A suspensão da bolsa acontece quando as/os adolescentes completarem 15 anos, idade limite estipulada pelo Peti, aos 16 anos, no caso de crianças e adolescentes vítimas de exploração sexual, também aos 16 anos, quando a família atingir o período máximo de 4 anos de permanência no Peti.

A porta de entrada dos programas sociais é o CadÚnico, um instrumento que ajuda a categorizar as famílias de baixa renda, com informações socioeconômicas. Foi criado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, em outubro de 2001, pelo Decreto 3.877, que foi revogado em 2007 pelo Decreto 6.135.

A relação do Peti com o CadÚnico se dá em função de o programa não ter um termo de adesão, sendo assim, qualquer Município que tivesse ao menos 10 crianças ou/ e adolescentes em situação de trabalho identificadas no CadÚnico receberia auxílio para as ações do programa.

² O Programa Sentinela destinava-se a combater o abuso e a exploração sexual de crianças e de adolescentes, tendo como metas programáticas a implantação de centros de referência, serviços para o atendimento do público-alvo e promoção de ações de mobilização da sociedade e instituições.

Em relação ao financiamento do programa e sua gestão, esses estão sob a responsabilidade das três esferas do poder público, sendo que a União se compromete em fazer um repasse para manutenção da Jornada Ampliada no valor de R\$ 20,00 por crianças ou adolescente da zona rural, e R\$ 10,00 também por criança ou adolescente da zona urbana, e R\$ 220,00 para as vítimas de exploração sexual, por ano, por criança ou adolescente, o que dá R\$ 18,33 por mês.

O programa faz um recorte quando estipula que os valores repassados para manutenção das ações e da bolsa no âmbito da zona urbana só podem ser utilizados nas regiões metropolitanas, ou em Municípios com mais de 250 mil habitantes, isso representa apenas 2,3% do total de Municípios (130 de 5.568), e em despesas de custeio. E quando diz que somente 30% desse repasse poderá ser utilizado para pagamento de pessoal.

3.2. Unificação do Peti ao Programa Bolsa Família

Foi publicada no Diário Oficial da União, no dia 30 de dezembro de 2005, a Portaria 666, que disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família (PBF) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti).

O objetivo dessa integração foi racionalizar a gestão de ambos os programas, ampliar a cobertura do atendimento das crianças e adolescentes do Peti e incluir os beneficiários do PBF que estejam em situação de trabalho nas ações socioeducativas do Peti.

A Portaria 666/2005 estabelece que serão atendidas todas as formas de trabalho infantil e não somente as formas insalubres e mais penosas, como na redação da Portaria 458.

Essa integração traz uma mudança conceitual para a transferência de renda do PBF, que passa a ser entendida como benefício e não uma ajuda, transformando o serviço de convivência do Peti em uma ação estruturante do programa, e, por fim, na transferência de renda, a família que não atender ao critério de algum programa pode receber o benefício pelo outro.

O Peti, até dezembro de 2005, era destinado, prioritariamente, às famílias com renda *per capita* de até 1/2 salário-mínimo. Com a integração, o valor da renda foi modificado, objetivando incluir no programa as famílias que têm renda mensal *per capita* superior a R\$ 100,00. As famílias que tiverem renda mensal *per capita* igual ou inferior a R\$ 100,00 serão incluídas no PBF e estarão sujeitas às regras e aos valores deste programa. A seleção das famílias, a partir de agora, é feita por meio do CadÚnico.

Outra alteração realizada foi em relação ao pagamento da bolsa, havia duas formas de se efetuar esse pagamento, uma pela Caixa Econômica Federal (CEF), com cartão magnético para as famílias que já estavam no CadÚnico, onde o MDS repassava os valores para Caixa, a outra forma é por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (Fnas), que repassava os valores ao Fundo Municipal de Assistência Social (Fmas), e a prefeitura organizava o pagamento, agora o pagamento é efetuado somente pela CEF.

A título de informação, o Peti também estabeleceu parceria junto ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), por meio de um Termo de Cooperação Técnica, cabe ao MTE a competência de mapeamento dos focos de trabalho infantil no Brasil.

Passadas as questões técnicas que o Peti nos apresenta, é preciso mergulhar nos aspectos políticos do programa para entendermos melhor a proposta do Peti. Para isso, será observado que cenário ele compõem, em que perspectiva ele está inserido. Foi em 1988 com a Constituição Federal que a assistência social passou a integrar as políticas de proteção social, juntamente com saúde e previdência, formando o tripé da seguridade social, o que deu à assistência social *status* de política pública:

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 (CF, 1988).

A respeito do conceito de política pública, Pereira (1996, p. 130) a define como “linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei”. Mas

somente em 1993, com a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), Lei 8.742, esse artigo da Constituição foi regulamentado, e o artigo primeiro dessa lei determinou que a assistência social se constituísse como “direito do cidadão e dever do Estado”, sob o princípio da universalidade do acesso às políticas sociais.

É preciso pontuar que foi no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, nos anos 1990, que se deu início aos debates sobre a construção da Política Nacional de Assistência Social, um sistema público que organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no Brasil.

Em 2004, na gestão presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado o Sistema Único de Assistência Social (Suas), o qual operacionaliza a Política Nacional de Assistência Social (Pnas), aprovada em 2004, pelo Conselho Nacional de Assistência Social. A Pnas é um documento que normatiza as ações de assistência social estipuladas na Loas. Trata-se de um instrumento de gestão da assistência social, pois define diretrizes, princípios, estratégias, estabelece as competências e os fluxos entre as três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

É preciso destacar que o Suas é formatado dentro de um modelo econômico neoliberal, o que significa dizer que a ótica com a qual as políticas sociais são e foram construídas nesse período passam pela estrutura de condicionalidades, recortes e regras para o acesso.

Conforme Soares, as políticas de corte neoliberal se caracterizam por:

Um conjunto, abrangente, de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes (2003, p. 19 *apud* TAVARES e FIORI, 1993).

Soares afirma, ainda, que “o ajuste neoliberal não é apenas de natureza econômica: faz parte de uma redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais” (2003, p. 19).

Logo após o governo de FHC, tivemos como presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que apesar da esperança em se ter mudanças estruturais por parte do Estado para com as políticas sociais, a gestão do Estado no governo Lula se manteve na perspectiva neoliberal, as políticas sociais continuaram submetidas às determinações da política econômica.

Foi com governo da presidenta Dilma Rousseff, em 2011, que o Suas se configurou como lei, onde a Loas é alterada pela Lei 12.435/2011, o estabelecendo legalmente como um sistema descentralizado, participativo e não contributivo. Todavia, essa mudança ainda não garante alterações concretas no entendimento sobre política social e continua não primando pela efetivação dos direitos sociais, tal como constitucionalmente definido.

O conceito de política social é contraditório, pois esse se relaciona tanto com o papel do Estado, quando esse intervém para manutenção do sistema com a realização de ações paliativas, quanto com a mobilização social, na perspectiva da conquista de direitos, assim Pereira, ao analisar Política Social, se refere:

[...] àquelas modernas funções do Estado capitalista – imbricado à sociedade – de produzir, instituir e distribuir bens e serviços sociais categorizados como direitos de cidadania [...] a qual foi depois da II Guerra Mundial distanciando-se dos parâmetros do *laissez-faire* e do legado das velhas leis contra a pobreza (PEREIRA, 1998, p. 60).

É preciso destacar que a Lei 12.435, de 2011, alterou a Lei 8.742, de 1993 (LOAS), e fez com que o Peti passasse a compor o Sistema Único de Assistência Social, onde:

Art. 24-C. Fica instituído o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), de caráter intersetorial, integrante da Política Nacional de Assistência Social, que, no âmbito do Suas, compreende transferências de renda, trabalho social com famílias e oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontrem em situação de trabalho. § 1º O Peti tem abrangência nacional e será desenvolvido de forma articulada pelos entes federados, com a participação da sociedade civil, e tem como objetivo contribuir para a retirada de crianças e adolescentes com

idade inferior a 16 (dezesseis) anos em situação de trabalho, ressalvada a condição de aprendiz, a partir de 14 (quatorze) anos.

§ 2º As crianças e os adolescentes em situação de trabalho deverão ser identificados e ter os seus dados inseridos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), com a devida identificação das situações de trabalho infantil (LOAS, 1993).

Segundo Pereira, a respeito do Suas:

É por meio do SUAS que se irá saber, como os serviços, benefícios, programas e projetos previstos na LOAS, e na Política, vão ser organizados e oferecidos; onde podem ser encontrados; que pessoas ou grupos sociais terão acesso a ele, sob quais critérios; que padrões de atendimento vão ser definidos; como serão realizados, fornecidos e utilizados os estudos e diagnósticos que embasarão os atendimentos; e de que forma será feito o acompanhamento e a avaliação do próprio sistema e de seus resultados e impactos (PEREIRA, 2007, p. 70).

Ainda segundo Pereira (2007, p. 70), a Assistência Social como política de proteção deve se encarregar de três tipos de segurança, aos quais a proposta do Peti se encaixa, são eles: sobrevivência, acolhida e convívio.

Onde a sobrevivência está relacionada à ação governamental de transferência de renda para idosos, pessoas com deficiência, pobres, as que não têm condições de se manter ou serem mantidas por suas famílias. A acolhida está ligada ao atendimento das demandas, sejam elas as de abandono emocional, material, situação de violência, privação de direitos etc. E a segurança do convívio tem relação com fortalecimento de vínculos familiares, comunitários. É possível perceber que ambos os tipos de segurança estão previstos nos eixos estruturantes do Peti.

O programa sendo colocado sob a égide da Política de Assistência Social nos apresenta uma mudança no processo de gestão do programa, quando relacionamos esses três tipos de segurança pautados pela assistência social, percebemos que ambos estão re-

lacionados às consequências da pobreza, assim como a pauta do trabalho infantil está intrinsecamente relacionada à pobreza. Sendo o papel da assistência social prover essas seguranças.

Percebemos, aqui, mesmo que de forma sutil, sem muito aprofundamento, um recorte dentro da Política de Assistência Social, onde ela se volta para um público muito específico, o pobre. Adquirindo, assim, características focalizadoras, mesmo quando o texto constitucional apresenta a pretensão do acesso universal. Pereira, ao falar do Suas, deixa muito claro que o sistema estabelece: como, onde, que pessoas e que critérios os serviços, os programas e os projetos a assistência social terá.

Ainda sob a perspectiva da universalização na política de assistência, essa está relacionada ao princípio da prevenção, vista como um mecanismo que poderia evitar a má sorte da exclusão e da desigualdade social gerada pela condição de pobreza. Sobre isso, Pereira esclarece que:

“Todavia, devido à complexidade da operacionalização desse princípio em sociedades de classe e à prevalência da concepção da política social como receita técnica de governo – ou compensação dos “desserviços” sociais prestados pela administração pública – o princípio da *seletividade* se sobrepôs ao da *universalidade*, reforçado pelo retorno do pensamento liberal nos fins dos anos 1970 (PEREIRA, 2003, p. 2).

Mais tarde, essa ideia de seletividade regride e passa a ser chamada de focalização, uma premissa estabelecida por organismos internacionais que regulam a economia mundial, entendendo que a focalização contribui para a identificação de grupos sociais particulares, abrindo margem para uma exclusão maior.

Sobre focalização, Pereira diz que:

A *focalização* afigura-se, assim, como um princípio antagônico ao da *universalização* ao contrário da seletividade, que poderá manter relações dinâmicas com este – não só no plano operacional, mas também teórico

e ideológico, significa desviar a atenção pública da satisfação das necessidades sociais, dado o seu caráter complexo e multideterminado – para a adoção de soluções técnicas focalizadas, tidas como inovadoras, neutras e facilmente controláveis (PEREIRA, 2003, p. 3).

A ideia da focalização na assistência social contribui para a restrição do papel do Estado na proteção social.

Diante do exposto, percebemos limitações estruturantes dentro do Suas, todas relacionadas ao contexto político e econômico, pautado pelo sistema capitalista, com um modelo econômico neoliberal, que fundamenta as ações da política de assistência na pobreza absoluta e que formata políticas sociais de modo compensatório e não emancipatório.

Sendo assim, a questão do trabalho infantil no contexto da sociedade capitalista é como uma mola garantidora de seu sistema, não há como extinguir o trabalho infantil do contexto capitalista sem uma ruptura drástica de sistema. Logo, a questão da pobreza relacionada à dinâmica da sociedade continuará gerando desigualdade e exclusão social.

Em relação às limitações que o Peti nos apresenta, essas estão relacionadas ao processo de acesso e cobertura, quando estipula condicionalidades, impondo, ainda, objetivamente, a obrigação de se comprovar a condição de pobreza, quando eleito. Esse fica submetido a um tipo de vigilância, quando o acesso a seus direitos básicos ficam condicionados a regras, logo esses mecanismos não contribuem para inclusão social; pelo contrário, fomentam o ciclo da pobreza e a manutenção de um sistema que se pauta pela negação de direitos.

3.3. Cenário do Trabalho Infantil no Brasil

Segundo as informações do Censo do ano 2000, havia no Brasil 3.935,489 crianças e adolescentes em situação de trabalho, nas faixas, um montante de 2.144,010, que representa 54% do total.

Sendo os Estados de São Paulo, com 616.867, e Minas Gerais, com 443.618, os que apresentam os maiores números de crianças e adolescentes em situação de trabalho precoce.

O Censo realizado em 2010 revela uma leve queda no total de crianças e adolescentes no mundo do trabalho em relação ao ano de 2000, sendo a diferença de 528.972 crianças, o que representa uma queda de 13,4%; um número pequeno se imaginarmos que o intervalo é de 10 anos.

Os Estados que se destacam com os maiores números de exploração da mão de obra infantil continuam sendo São Paulo, com 553.912, e Minas Gerais, com 349.994.

O que chama a atenção é o longo período que o Brasil passou sem dar atenção à causa, principalmente em relação às normativas que poderiam de algum modo reprimir minimamente os impactos da demanda do trabalho infantil.

Tabela 1 – Total de crianças em situação de trabalho identificadas pelo Censo IBGE 200/2010

Descrição	2000				2010			
	Total	10 a 13 anos	14 e 15 anos	16 e 17 anos	Total	10 a 13 anos	14 e 15 anos	16 e 17 anos
Brasil	3.935.489	699.194	1.092.285	2.144.010	3.406.517	710.140	888.433	1.807.944
Rondônia	53.087	11.971	15.953	25.163	45.953	11.352	12.812	21.789
Acre	15.135	3.732	4.366	7.037	16.514	5.860	4.240	6.414
Amazonas	61.887	15.466	18.397	28.024	82.573	27.564	21.879	33.130
Roraima	7.059	1.347	1.891	3.821	11.238	3.401	2.936	4.901
Pará	179.611	43.021	54.268	82.322	180.089	55.240	49.557	75.292
Amapá	7.354	1.328	2.178	3.848	12.325	3.518	3.113	5.694
Tocantins	42.099	12.079	11.254	18.766	30.304	6.680	8.059	15.565
Maranhão	192.262	47.067	58.255	86.940	144.310	42.298	40.078	61.934
Piauí	99.213	24.169	29.955	45.089	62.401	17.131	18.039	27.231
Ceará	212.392	52.972	64.896	94.524	160.885	38.796	46.285	75.804
Rio Grande do Norte	54.748	11.517	16.088	27.143	43.304	9.398	11.712	22.194
Paraíba	98.913	25.589	29.623	43.701	69.507	18.372	20.385	30.750
Pernambuco	188.385	45.643	55.101	87.641	147.866	39.149	41.888	66.829
Alagoas	78.283	20.429	23.773	34.081	63.704	18.457	18.642	26.605
Sergipe	42.698	9.138	12.054	21.506	37.244	8.989	10.758	17.497
Bahia	362.586	83.576	106.628	172.382	290.636	79.593	81.207	129.836
Minas Gerais	443.618	65.982	122.461	255.175	349.994	59.951	91.225	198.818
Espírito Santo	86.824	16.632	24.710	45.482	64.864	11.952	17.225	35.687
Rio de Janeiro	152.746	16.289	36.476	99.981	138.702	24.445	33.084	81.173
São Paulo	616.867	46.021	147.562	423.284	553.912	71.172	123.544	359.196
Paraná	253.256	36.458	70.234	146.564	240.271	42.118	63.271	134.882
Santa Catarina	161.497	27.843	42.674	90.980	160.140	25.301	40.535	94.304
Rio Grande do Sul	242.134	41.486	63.992	136.656	217.312	39.659	53.341	124.312
Mato Grosso do Sul	55.313	8.429	15.336	31.548	50.368	8.208	12.766	29.394
Mato Grosso	73.636	10.747	22.428	40.461	69.876	13.692	18.819	37.365
Goiás	131.056	18.554	37.055	75.447	132.607	23.068	36.975	72.564
Distrito Federal	22.830	1.709	4.677	16.444	29.618	4.776	6.058	18.784

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

4. ANÁLISE E AVALIAÇÃO DO PETI

4.1. Aspectos e indicadores para análise e avaliação do Peti

A metodologia apresentada por Boschetti (2009) para análise e avaliação de programas sociais, pauta aspectos que objetivam apresentar um quadro institucional das políticas sociais, esses aspectos são: configuração e abrangência dos direitos e benefícios; configuração do financiamento e gasto, gestão e controle democrático, mas, aqui, iremos nos atentar aos dois primeiros aspectos, utilizando indicadores como: natureza e tipo

dos direitos e benefícios; abrangência; critérios de acesso e permanência; articulação com outras políticas; fontes de financiamento; direção dos gastos e, por fim, a magnitude dos gastos.

Para tanto, é preciso relacionar as informações das bases de dados que nos propomos analisar.

Como exposto no tópico anterior, o Censo/IBGE de 2000 apresentava um total 3.935,489 crianças em situação de trabalho no Brasil. Como o Censo é realizado a cada 10 anos, um intervalo grande para o nosso período de análise, 2001 a 2005, e como é um dado que não se pode estimar, apresentamos as informações da Pnad, como maneira de garantir informações mais confiáveis para análise do trabalho infantil no país para os demais anos.

Em relação às informações sobre o quantitativo de crianças em situação de trabalho, apresentamos os dados da Matriz de Informação Social e, por fim, os dados do Siga Brasil sobre o orçamento do Peti em âmbito nacional.

É preciso registrar que, antes de 2005, o nome na subfunção Assistência Social dentro da base Siga Brasil para Erradicação do Trabalho Infantil tinha as ações Bolsa Criança Cidadã e Atendimento à Criança e ao Adolescente em Jornada Escolar Ampliada. Em 2005, o nome muda para Concessão de Bolsa a Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho, e Atendimento à Criança e ao Adolescente em Ações Socioeducativas e de Convivência.

Vale ressaltar que, mesmo com a mudança de nome, as ações de Bolsa Criança Cidadã e Atendimento à Criança e ao Adolescente em Jornada Escolar Ampliada continuam aparecendo na base do Siga Brasil, mas com valores zerados, isso representa uma desorganização dentro da base, pois confunde quem estiver disposto a realizar pesquisas com essa base de dados.

4.2. Configuração e abrangência dos direitos e dos benefícios

O primeiro aspecto a ser analisado tem como base informações que indiquem a natureza e o tipo dos direitos e dos benefícios, critérios de acesso e permanência, abrangência e articulação com outras políticas.

Para verificar se o Peti atende aos indicadores desses aspectos, precisamos responder às seguintes questões: se o programa é reconhecido por uma legislação, se é um benefício que requer contribuição prévia ou se é um benefício não contributivo, se é implementado sob a ótica do direito ou se é executado de forma clientelista, se tem caráter universal ou seletivo, se garante transferência de renda, se é ação continuada ou eventual e se existem critérios para o acesso.

■ Tipo dos direitos e dos benefícios

O Peti é reconhecido por lei desde 2001, apesar de a questão do trabalho infantil ter tido visibilidade muito antes disso; por ele ser parte integrante do Suas, não requer contribuição prévia, pois a Política de Assistência Social não é contributiva.

Já em relação ao clientelismo dentro da assistência social, essa pode ocorrer em espaços micros de relações de poder, onde, para se ter acesso a um direito, é preciso dar algo em troca. Podemos dizer, aqui, que essa relação é possível, pois não existem mecanismos de controle que possam dar conta da transparência no acesso a programas que envolvem a transferência de renda, mesmo quando este estabelece critérios para o acesso, como é o caso do Peti.

O Peti tem um caráter seletivo, quando da redação da Portaria 458, que dizia que apenas crianças e adolescentes de 7 a 14 anos em situação de trabalho insalubre, penoso, perigoso ou degradante teriam acesso ao programa, abrindo, assim, uma margem significativa para tolerância a outras formas de trabalho, somente com a integração do

Peti ao PBF o programa se estendeu as crianças e adolescentes em qualquer situação de trabalho. Outro método de seleção é a renda *per capita* das famílias.

Existe, também, um limite no tempo de permanência das crianças e dos adolescentes no programa, bem como a suspensão da bolsa, que pode ocorrer quando as/os adolescentes completam 15 anos, idade-limite estipulada pelo Peti, aos 16 anos, no caso de crianças e adolescentes vítimas de exploração sexual, também aos 16 anos, quando a família atingir o período máximo de 4 anos de permanência no programa.

■ **Critérios de acesso e permanência**

O programa garante a transferência de renda, mas sob a tutela de critérios de acesso, como renda *per capita*, de até 1/2 salário-mínimo, e condicionalidades para permanência, como a frequência escolar e a participação no serviço de convivência, é fato que essas condicionalidades visam a garantir o acesso a outros direitos básicos, mas vai na contramão do que realmente é direito básico. Há, também, a situação em que o Estado vigia seus beneficiários, e pune-os caso não cumpram essas condicionalidades, o próprio termo “condicionalidade” aponta a imposição de regras para se acessar o direito à proteção social.

A contrapartida para a participação no Programa é a retirada das crianças do trabalho e a matrícula e frequência regular à escola de todos os filhos na faixa de sete a 15 anos.

Esse indicador é revelador, pois mostra a capacidade do programa para incluir ou excluir pessoas, o Peti se mostra ser um programa seletivo e focalizador, pois faz um recorte na situação de pobreza e trabalho, sendo que essas características são critérios para o acesso ao programa. Aliás, essa é uma característica da Política de Assistência Social como um todo, sendo ela uma política para quem dela precisar e não universal.

- Abrangência

Em relação ao indicador abrangência, foram utilizadas as informações da Pnad, que podem nos dar a dimensão da quantidade de crianças e adolescentes em situação de trabalho no país, e as informações da Matriz de Informação Social do MDS, que apresentam o quantitativo de crianças atendidas pelo Peti. A Pnad é uma pesquisa realizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – apenas em ano de Censo, a Pnad não é realizada –, com informações sobre características demográficas e socioeconômicas da população, como sexo, idade, educação, trabalho e rendimento etc. Optamos por utilizar as informações da Pnad por se tratar de uma base de dados oficial, já que as do MDS estão comprometidas, a Pnad é a que melhor nos apresenta a realidade sobre trabalho nas unidades federativas, por ser realizada anualmente, possibilitando o acompanhamento e a comparação das informações ano a ano.

Pegamos como referência o período que vai do ano de 2002 a 2005, excluindo a base do ano de 2001, pois o dicionário de Pessoas diz que a variável “Idade” possui três dígitos, nos outros anos, isso não acontece, são apenas dois dígitos; logo, a consideramos comprometida, também, e, para evitar discrepâncias entre os números, a excluímos.

Tabela 2 – Total de crianças em situação de trabalho

Faixa	2002	2003	2004	2005
5 a 9	37.289	36.850	37.275	36.349
10 a 14	37.470	36.446	36.670	36.717
15 a17	23.592	23.370	23.002	22.423
Total de crianças em situação de trabalho infantil	98.351	96.666	96.947	95.489

Fonte: PNAD 2002 a 2005 - IBGE. Elaboração própria

Total de pessoas ocupadas	385.431	384.834	399.354	408.148
% das crianças no total de pessoas ocupadas	25,52%	25,12%	24,28%	23,40%

No ano de 2002, o Brasil chegou a um total de 98.351 crianças e adolescentes em situação de trabalho, isso representa 25,5% do total de pessoas ocupadas no País (adultos) para o mesmo ano de referência. Observa-se que para os anos seguintes esse percentual não sofre alterações significativas. Em 2003, ele se mantém em 25%; em 2004, ele diminui apenas 1%; e, em 2005, cai novamente, mas apenas 1% também.

Do total de crianças em situação de trabalho no ano de 2002, as que estão na faixa etária dos 5 a 9 anos representam um total de 38%; de 10 a 14 anos, o percentual é o mesmo; somente na faixa etária de 15 a 17 anos, esse percentual diminui e chega a 24%.

Ao observarmos os anos seguintes, concluímos que esses percentuais se mantêm em uma constante, não oscilando muito e apresentam praticamente o mesmo total de crianças e adolescentes em trabalho precoce. Em 2003, a faixa etária de 5 a 9 anos representa 38% do total crianças e adolescentes ocupadas no Brasil; em 2004 e 2005, a porcentagem se mantém igual.

Na faixa etária dos 10 aos 14 anos, o percentual em 2003 de crianças e adolescentes em trabalho comparado com o total chega à marca dos 37,7%; no ano de 2004, a porcentagem é a mesma; só, em 2005, esse número muda e aumenta para 38,4%, o que representa 47 crianças a mais em situação de trabalho no Brasil.

Na faixa etária dos 15 aos 17 anos, esse quadro se altera, é a única faixa que apresenta quedas; todavia, deve-se observar que a Pnad não faz o recorte para a condição de aprendiz, aquela comum entre adolescentes com mais de 14 anos e prevista pelo ECA, art. 60.

Para essa faixa etária, no ano de 2003, o total de adolescentes ocupados em relação ao total é de 24%; nos anos de 2004 e 2005, cai 1% consecutivamente.

O que a Pnad nos apresenta é uma manutenção do quadro de trabalho infantil no país, é possível perceber claramente que, do ano de 2002 a 2005, os percentuais de crianças e adolescentes em situação de trabalho precoce não se alteram de forma significativa. Agora vamos observar as informações da Matriz de Informação Social, que é alimentada pelo MDS e é uma ferramenta de organização e disseminação de dados, tanto municipais quanto estaduais, e foi criada no ano de 2004, o que é sem dúvida uma limitação significativa, pois compromete a proposta de avaliação e análise do programa, a qual esse artigo se propôs a fazer.

Mas em relação ao quantitativo de crianças atendidas pelo Peti, é a única base pública e oficial de informações disponível; com isso, utilizamos as informações da Matriz, já que a base de dados do SISPeti encontra-se com problemas. Todavia, deve ficar claro que os dados só existem a partir do ano de 2004, mas em relação ao Peti, o ano que passa a existir informação é 2005.

Sendo assim, a base nos apresenta um total de 218.099 crianças e adolescentes da zona urbana participando das ações socioeducativas do Peti, o que em reais representa um investimento de R\$ 10.942.090,00.

E em relação à transferência de renda (bolsa), segundo a Matriz de Informação Social, 217.929 crianças recebem a bolsa, sendo R\$ 34.552.040,00 o valor total da transferência de renda.

Assim, a média da bolsa urbana por crianças é de aproximadamente R\$ 158,00, o que não corresponde ao valor exato repassado para bolsa urbana do Peti, que é de R\$ 25,00. Como a Matriz na função Peti não apresenta se essa transferência de renda está agregada ao PBF, não existe possibilidade de comprovar se esse valor realmente está correto.

Para a zona rural, tem-se um total de 567.034 beneficiários das ações socioeducativas do programa, o que em reais representa R\$ 56.478.390,00, é como se o governo federal

estivesse repassando quase R\$ 100,00 por criança para socioeducação, o que não confere com o estipulado nas normativas, que seria R\$ 500,00 por grupo de 20 crianças, e R\$ 1.000,00 quando o Município possui apenas um grupo de 20.

Já a bolsa para as crianças da zona rural tem um valor diferente, R\$ 20,00, sendo que segundo a Matriz existe nesse período o total de 643.392 crianças, o que em reais representa R\$ 60.400.975,00, que daria uma bolsa média de R\$ 98,00 para cada criança e adolescente.

É preciso ficar atento ao recorte que o programa faz em relação ao porte do Município, pois as bolsas que têm o menor valor são para as cidades com menos de 250.000 habitantes, isso significa que a grande maioria dos Municípios está recebendo os menores valores de cofinanciamento federal (um total de 5.464 Municípios), além do que não se sabe qual o critério para tal recorte.

Tabela 3 – Relação de crianças atendidas pelo Peti – Concessão de bolsa e ação socioeducativa

UF	PETI - Ações Socioeducativas Urbana - 2005	PETI - Ações Socioeducativas Urbana (R\$) - 2005	PETI - Ações Socioeducativas Rural - 2005	PETI - Ações Socioeducativas Rural (R\$) - 2005	PETI - Concessão de Bolsa - Urbana - 2005	PETI - Concessão de Bolsa - Urbana (R\$) - 2005	PETI - Concessão de Bolsa - Rural - 2005	PETI - Concessão de Bolsa - Rural (R\$) - 2005
AC	5.600	280.000	7.049	704.900	5.600	680.080	7.049	746.725
AL	2.600	128.000	24.929	2.493.180	2.600	512.000	25.003	2.791.500
AM	2.971	148.550	2.846	304.600	2.971	538.240	2.806	341.350
AP	1.870	93.500	1.844	184.400	1.870	314.480	1.844	201.550
BA	18.393	958.890	85.762	8.310.040	18.393	3.013.120	85.561	8.604.375
CE	3.676	183.220	14.668	1.452.600	3.676	677.160	14.438	1.682.175
DF	5.000	250.000	-	-	5.000	936.680	-	-
ES	4.880	244.000	6.589	736.500	4.880	834.120	6.398	848.975
GO	17.855	892.750	12.053	1.214.100	17.855	2.162.120	12.099	1.244.825
MA	8.582	429.100	54.574	5.442.800	8.582	1.716.400	52.349	6.019.025
MG	8.244	411.200	16.941	1.684.100	8.244	1.216.600	16.630	1.857.500
MS	12.564	628.200	13.189	1.345.560	12.369	1.930.080	13.499	1.328.450
MT	9.000	460.000	2.855	451.700	9.000	1.180.840	2.855	333.975
PA	8.796	438.180	13.574	1.348.970	8.796	1.189.400	13.504	1.529.050
PB	6.394	319.700	41.939	4.149.140	6.394	1.152.000	41.779	5.058.375
PE	3.990	199.500	125.387	12.407.200	3.990	585.280	208.308	13.524.300
PI	3.750	187.500	18.095	1.733.680	3.750	547.080	18.039	2.111.550
PR	21.463	1.073.150	23.046	2.303.240	21.463	3.032.800	22.241	1.920.750
RJ	11.797	589.850	10.073	1.007.300	11.797	2.304.400	9.983	1.119.425
RN	8.395	419.750	26.584	2.658.400	8.395	1.588.360	26.484	3.083.700
RO	4.680	234.000	5.478	546.020	4.680	723.000	5.478	646.975
RR	6.809	340.450	3.397	339.700	6.809	1.349.800	3.397	418.150
RS	5.940	294.240	1.640	164.600	5.940	1.173.640	1.622	192.900
SC	4.743	237.150	25.385	2.631.060	4.743	726.400	23.739	2.559.125
SE	12.253	612.650	21.881	2.188.100	12.253	1.737.920	21.081	1.497.375
SP	16.344	822.060	3.483	347.700	16.369	2.464.040	3.433	346.150
TO	1.510	66.500	3.773	328.800	1.510	266.000	3.773	392.925
Total	218.099	10.942.090	567.034	56.478.390	217.929	34.552.040	643.392	60.400.975

Fonte: Matriz de Informação social - MDS - Elaboração própria

Ao avaliarmos as informações do ano de 2005, único ano comum entre as bases, segundo a Pnad, havia em 2005 um total de 95.489 crianças e adolescentes em situação de trabalho no país, dos 5 aos 17 anos; já a Matriz de Informação Social nos apresenta que, em 2005, havia cerca de 12.649 mil crianças e adolescentes sendo atendidos pelo Peti, uma diferença de 82.840 crianças. Logo, não há como afirmar se o Peti é um programa abrangente.

Pontuamos, ainda, que o fato de os dados não nos darem condições de análise concisa representa uma falha no processo organizacional das instituições responsáveis por alimentar as bases públicas de informação.

▪ **Articulação com outras políticas**

O Brasil não tem uma cultura de integração entre as políticas públicas, e, a respeito da articulação do Peti com demais políticas, o programa prevê a realização de atividades socioeducativas junto às famílias e articulação com ações de qualificação profissional e geração de renda. Mas o Peti não apresenta uma proposta pedagógica para suas ações de convivência e de geração de renda, uma pesquisa feita pelo próprio MDS em parceria com a Unicef, publicada em 2004, apontou que existe uma forte desarticulação do Peti com as demais políticas sociais, que era refletida pela jornada ampliada e pela baixa escolarização das crianças e dos adolescentes atendidas pelo programa (UNICEF, 2004, p. 31).

Essa realidade pode corroborar para a manutenção do ciclo da pobreza e da vulnerabilidade social, a pesquisa aponta que uma grande parte das mães das crianças incluídas no programa não concluíram o ensino fundamental, o que pode fazer com que as crianças voltem a ser inseridas no mundo do trabalho.

Uma política de educação com qualidade é tema fundamental para a diminuição da situação de pobreza e vulnerabilidade; todavia, esse deve ser um compromisso político.

4.3. Configuração do Financiamento e Gasto

A respeito desse segundo aspecto, foram utilizados como base os seguintes indicadores: fonte de financiamento, direção dos gastos, magnitude dos gastos.

As perguntas que se fazem para avaliar esse aspecto são: quem paga a conta para a execução das políticas públicas, origem do recurso, distribuição do recurso, recursos aprovados *versus* recursos efetivamente executados.

■ Fonte de financiamento

Segundo o art. 195, da CF/1988, “a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e de diversas contribuições sociais”.

Ainda de acordo com a 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 em diretrizes”.

O Peti é financiado com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, com cofinanciamento de Estados e Municípios, podendo contar, também, com financiamento da iniciativa privada e da sociedade civil.

Essa estrutura de financiamento das políticas sociais nos sugere a manutenção de um sistema injusto de proteção social, que transfere a responsabilidade da manutenção da política pública para a classe trabalhadora, que, ao pagar imposto, financia os programas sociais.

A Loas prevê em seu art. 6º:

A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes objetivos:
I – consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva; [...]

O que significa dizer que esse financiamento é tripartite, com alocação de recursos próprios e transferências fundo a fundo, buscando a equidade na distribuição dos recursos.

Todavia, ao observamos o financiamento das ações da jornada ampliada (mais tarde substituída pela socioeducação), essa nos surpreende, pois a União se compromete em fazer um repasse ínfimo no valor de R\$ 20,00 por crianças ou adolescente da zona rural, R\$ 10,00 por criança ou adolescente da zona urbana e R\$ 220,00 para as vítimas de exploração sexual, por ano, por criança ou adolescente, o que dá R\$ 18,33 por mês.

Apesar de o Peti ser reconhecido por meio de legislação e ser parte integrante da Política de Assistência Social, ele falha por não apresentar uma proposta formal de adesão, sendo ela praticamente automática, quando se preenche no CadÚnico a existência de trabalho infantil no Município, o que entrava em contradição com a própria Portaria 458, que estipulava repasses apenas para Municípios com mais de 250 mil habitantes.

O programa também não apresenta uma proposta de proteção social universal, mas sim seletiva e focalista, pois faz um recorte claro, quando a Portaria instituía que somente as crianças inseridas nas piores formas de trabalho seriam atendidas pelo programa; essa redação dá margem para que outras formas de trabalho sejam aceitas e toleradas pelo sistema e sociedade, criando uma lacuna real dentro das políticas sociais. E, somente em 2005, com a unificação do Peti e PBF é que se ampliou o entendimento sobre formas de trabalho, e o Peti foi ampliado para garantir acesso das crianças que estivessem em qualquer forma de trabalho.

■ **Direção dos gastos**

Em relação ao repasse para manutenção da jornada ampliada, 30% desse repasse deve ser utilizado para pagar os monitores, com o restante, adquirir material para as atividades pedagógicas, fato que um conjunto de 10 crianças da zona rural e mais 10 da zona urbana vai garantir um repasse mensal de R\$ 300,00, sem dúvida esse valor não garante o pagamento nem do monitor nem a compra do material pedagógico.

Utilizando, ainda, as informações da pesquisa da Unicef, essa apresenta que:

o custo médio *per capita* para as ações da jornada ampliada é de até R\$25,00, o que se distancia muito dos valores repassados pelo governo federal (R\$20,00 *per capita* para área rural e R\$10,00 *per capita* para área urbana), tendo em vista que a análise compreende, em sua maioria, beneficiados da área urbana. Esses dados remetem a conclusão de que o valor repassado pelo governo federal não corresponde às necessidades dos custos para execução da jornada ampliada. Assinala-se que cerca de 20% dos municípios disponibilizam acima de R\$40,00 para o custo médio *per capita* (UNICEF, 2004, p. 29).

Como não tivemos acesso aos relatórios do Peti, não podemos identificar que região administrativa recebe prioridade nas ações de enfrentamento ao trabalho infantil nem comparar o que é investido de recurso próprio no programa e o que é repasse da União.

Mas o ponto seguinte de avaliação permite ao menos observar o que foi orçado para o programa e o que realmente foi executado.

■ **Magnitude dos gastos**

O Siga Brasil é um sistema de informações sobre orçamento público, uma ferramenta única de consulta que permite acesso amplo e facilitado ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), base de dados fechada, e a outras bases de dados que trabalham planos e orçamentos públicos.

O objetivo em se expor as informações sobre o orçamento do programa é apresentar o que o Peti tem de orçamento e o que realmente é gasto na manutenção do programa. O que permite ter uma ideia do custo tanto na perspectiva quantitativa quanto na qualitativa, pois, se o que é orçado não é gasto e se existe demanda, algo no processo de planejamento pode estar comprometendo os objetivos do programa, no quesito orçamento.

Também, aqui, existe uma lacuna no preenchimento das informações sobre o orçamento, mas apenas para o ano de 2004, onde não há informação sobre o Peti na dotação inicial, segundo informações do Siga, a base não está com problemas, o que pode ter acontecido realmente foi a ausência de informações.

Uma alternativa seria abrir o Plano Plurianual (PPA) para tentar identificar o orçamento do programa ano a ano, mas não houve condições de acesso ao PPA.

O quadro abaixo apresenta o desenho do orçamento do programa do ano de 2002 a 2005. Em todos os anos, a dotação inicial para o gasto com a concessão da bolsa foi maior que o executado. Logo, isso leva a crer que algo está impedindo os gestores de utilizarem todo seu orçamento.

Em relação à ação da socioeducação, a dotação inicial também segue essa lógica, é sempre maior que o executado, salvo o ano de 2003, mas a diferença é pequena, apenas de R\$ 1.623,00 reais.

Sabendo que R\$ 20,00 ou R\$ 25,00 não retiram ninguém da situação de pobreza e pensando em um trabalho realizado em rede, como propõem o programa, vale ressaltar aqui que o Peti não apresenta em sua estrutura organizacional uma proposta consistente de ação de geração de renda e emprego, ele apenas sugere que sejam desenvolvidas ações nesse sentido; todavia isso fica a cargo dos Municípios.

E se pensarmos em uma rede de proteção social, em que, de acordo com o Censo Suas 2011, de 5.568 Municípios apenas 1.906 possuem Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), equipamento que compõem a estrutura de proteção social proposta pela Política Nacional de Assistência Social, responsável por trabalhar questões de média e alta complexidade, dentre elas o trabalho infantil, a ação de geração de renda e emprego, que poderia contribuir para uma mudança efetiva na condição de pobreza, torna-se praticamente escassa.

O estudo apresentado pela Unicef apontou que o valor da bolsa é um impasse para implantação do Peti.

Aqui levantamos a hipótese de que para se avaliar a eficácia de uma política pública é estritamente necessário pontuar seu orçamento e seu gasto, uma diferença como essa, de mais de um milhão de reais, pode sem dúvida representar uma lacuna enorme no controle da oferta dessa política. Se não há condições de acompanhar seu orçamento e o que é efetivamente gasto com a execução do programa, não há condições de mensurar positivamente sua organização, o que irá comprometer uma proposta de ação continuada pautada no planejamento, na execução e na avaliação, passos básicos para realização de uma boa oferta de serviços públicos.

Tabela 4 – Execução orçamentária do Peti – 2002/2005

Descrição	2002		2003		2004		2005	
	Dotação Inicial	Pago	Dotação Inicial	Pago	Dotação Inicial	Pago	Dotação Inicial	Pago
CONCESSÃO DE BOLSA A CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE TRABALHO	134.035	127.171	158.898	153.978	0	13.287	316.637	314.914
ATENDIMENTO A CRIANÇA E AO ADOLESCENTE EM AÇÕES SÓCIOEDUCATIVAS E DE CONVIVÊNCIA	95.569	86.123	115.244	116.867	0	12.113	197.625	195.705

Fonte: Siga Brasil - Senado Federal. Elaboração própria

A proposta de Boschetti para a avaliação da magnitude dos gastos sugere que ele utilize uma base de pelo menos 3 anos para se adquirir uma perspectiva longitudinal do gasto, a qual possibilite um apontamento sobre seu comportamento.

Todavia, não foi possível realizar essa ação, mas os números que se referem ao ano de 2005, da base de dados da Matriz de Informação Social e do Siga Brasil, apontam uma contradição muito grande.

O orçamento para a concessão da bolsa, segundo dados do Siga Brasil, é maior do que o realmente executado. Somente o orçado para o serviço de convivência é igual ao executado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo era analisar e avaliar a gestão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) em âmbito nacional, no período de 2001 a 2005, levantando dados sobre o trabalho infantil e a trajetória do orçamento e da execução orçamentária do Peti.

As bases de dados utilizadas para subsidiar a análise e a avaliação do Peti foram: Siga Brasil, Matriz de Informação social, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e o Censo/IBGE 2000/2010.

Porém, somente a Pnad e o Censo/IBGE apresentaram condições de pontuar a existência de trabalho infantil no país, com uma perspectiva longitudinal. Já os aspectos orçamentários da análise do programa ficaram parcialmente limitados, tanto em relação ao período, uma vez que só existem informações a partir do ano de 2005 na Matriz de Informação Social, quanto em relação às informações do Siga Brasil, pois essas não batem e possuem apenas um ano em comum.

Isso indica um desajuste no equilíbrio das bases de dados oficiais do governo federal. Principalmente porque é fundamental dar atenção ao orçamento, que é um instrumento de planejamento, sendo que as informações nos apresentam uma necessidade urgente de se revisar a forma como se vem operando o planejamento na área da execução das políticas públicas, pois, se isso ocorre em nível de capital federal, pode ocorrer também em nível municipal.

Essa realidade apresenta, também, uma falta de diálogo considerável entre os organismos que têm como objetivo o registro e a consolidação de dados orçamentários.

O fato de o MDS e a Disefi não apresentarem informações sobre o quantitativo de crianças atendidas pelo Peti, bem como o orçamento e o gasto do programa, confirma

essa falha no controle de dados e a ausência de diálogo na publicização das informações. O que impede trabalhos de análise a avaliação de programas sociais.

A Pnad, como única base de dados a informar o quantitativo de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil para esse período, cumpre a missão de apresentar um desenho da temática, concluindo-se que o trabalho infantil manteve-se estável, oscilando muito pouco nesse período, o que sugere que o Peti pode não estar cumprindo seu propósito de “erradicar” o trabalho infantil, pois em 4 anos o quantitativo de crianças e adolescentes não diminuiu nem 3%. Concluiu-se que existe uma discordância entre o planejamento, a execução e a avaliação dos resultados na execução desse programa.

Passadas as questões numéricas do programa, os aspectos estruturais do Peti apontam, sem dúvida, uma postura seletiva e pouco universal na perspectiva da proteção social e da garantia de direitos.

O Peti, como parte integrante da Política de Assistência Social, apresenta-se como um programa criterioso, onde a condição de pobreza é a máxima para o seu acesso, comprometendo, assim, um de seus objetivos mais importantes, a universalização do acesso e a proteção social.

A doutrina da proteção integral aponta que toda criança deve ter acesso à educação, à saúde, ao lazer, de um modo geral, ela deve ter o direito de ser criança. No momento em que isso é interrompido, independente de classe social, ela deveria ser protegida e ter seu direito assegurado.

O que uma bolsa no valor de R\$ 20,00 ou R\$ 25,00 não pode garantir que sua realidade seja alterada. Principalmente, se o contexto da pobreza for o sistema capitalista, onde o medo como manutenção do sistema garante a relação de dependência, o que aponta que o Peti necessita de uma análise da eficácia de suas ações, correspondendo-as com seus objetivos.

Em relação à integração do Peti ao PBF, deve-se ressaltar que o PBF não atua diretamente sobre a situação de trabalho infantil; logo, o Peti corre relativo risco de reduzir a questão do trabalho infantil à mera transferência de renda e perder sua capacidade de capilaridade dentro de sua proposta de integração entre as políticas, tendo em vista que o Peti propõe uma ação de convivência, visando ao restabelecimento de vínculos familiares e comunitários, e não apenas acesso à saúde e à educação, que não são menos importantes, mas precisa-se destacar a estrutura do próprio Peti.

Ressalta-se, ainda, que é preciso estabelecer relações mais estreitas e equilibradas entre orçamento e garantia de direitos, pautando a justiça social.

Atrevendo-nos a sugerir melhorias na política de enfrentamento ao trabalho infantil, pontuamos a necessidade de correlacionamento entre orçamento e execução orçamentária, execução integral do orçamento e uma articulação real entre as políticas de saúde, educação e trabalho, o que poderia viabilizar uma política social com caráter realmente universal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei 12.435, de 6 de julho de 2011*. Altera a Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm». Acesso em: 26 de abr. de 2013.

_____. *Decreto 6.481 de 12 de junho de 2008*. Regulamenta os artigos 3º, alínea “d”, e 4º da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que trata da proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação, aprovada pelo Decreto Legislativo 178, de 14 de dezembro de 1999, e promulgada pelo

Decreto 3.597, de 12 de setembro de 2000. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6481.htm». Acesso em: 13 de maio de 2013.

_____. *Decreto 6.135 de 26 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm» Acesso em: 25 de abr. de 2013.

_____. Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Nacional de Assistência Social. *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e a Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. Brasília: 2006.

_____. *Portaria 666 de 30 de dezembro de 2005*. Disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Disponível em: «<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/legislacao-2011/Portarias/2005/Portaria-no666-de28dedezembrode2005.pdf/view?searchterm> ». Acesso em: 25 de abr. de 2013.

_____. *Decreto 4.134 de 15 de fevereiro de 2002*. Promulga a Convenção 138 e a Recomendação 146 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Idade Mínima de Admissão ao Emprego. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4134.htm». Acesso em: 25 de abr. de 2013.

_____. Ministério do Trabalho. *Recomendação relativa à idade mínima de admissão ao emprego, 2002*. Disponível em: «http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BAFFE-3B012BCA923CB6414C/cv_138_recomendacoes.pdf». Acesso em: 25 de abr. de 2013.

_____. *Decreto 3.877 de 24 de julho de 2001*. Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. Disponível em: « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3877.htm ». Acesso em: 25 de abr. de 2013.

_____. Ministério da Previdência Social. *Portaria 2.917/2000*, revogada pela Portaria 458 de 4 de outubro de 2001. Estabelece Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). Disponível em: « <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/Portarias/2001/Portaria458de20outubrode2001.pdf/view> ». Acesso em: 25 de abr. de 2013.

_____. *Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993*. Lei Orgânica da Assistência Social. Disponível em: « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm ». Acesso em: 9 de maio de 2013.

_____. *Estatuto da Criança e do Adolescente (1990)*. Estatuto da Criança e do Adolescente. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. *Constituição, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: MEC, 1988 (p. 148, art. 227).

_____. *Programa de erradicação do trabalho infantil*. Disponível em: « <http://www.abrasil.gov.br/nivel3/index.asp?id=59&cod=PFELI> ». Acesso em: 29 de abr. de 2013.

BRAVO, Maria Inês Souza. *Política social e democracia*. In: PEREIRA, Potyara Amazoneida. (orgs.) 2ª ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: *Serviço Social: direitos e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. 760 p. (Publicação: Conselho Federal de Serviço Social – CFESS, Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS. V. 1) p. 575-591.

CODEPLAN. *Situação do trabalho infantil no distrito federal*. Companhia de Planejamento do Distrito Federal. Brasília: Codeplan, 2012.

EBC, Repórter Brasil. *Brasil livre de trabalho infantil*. Contribuições para o debate sobre a eliminação das piores formas do trabalho de crianças e adolescentes. São Paulo, 2013.

FNPeti. *Boas práticas de combate ao trabalho infantil: a experiência do Mato Grosso do Sul*. Disponível em: «<http://www.fnpeti.org.br/fnpeti/boas-praticas>». Acesso em: 9 de maio de 2013.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)*, 2011. Disponível em: «http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2011/default_sintese.shtm». Acesso em: 1º de maio de 2013.

_____. *Censo 2000 e 2010*. Disponível em: «<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/06/trabalho-infantil-diminui-no-pais-entre-2000-e-2010-diz-censo.html> acessado em 29/04/2013». Acesso em: 29 de abr. de 2013.

KASSOUF, Ana Lúcia. *O trabalho de crianças e adolescentes no Nordeste do Brasil*. Brasília: OIT, 2004, 88 p.

MARX, Karl. *O capital*. Edição resumida por Julian Borchardt. Tradução Ronaldo Alves Schimidt. 7ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

NASCIMENTO, Nilson de Oliveira. *Manual do Trabalho do Menor*. São Paulo: LTr, 2003.
OIT – Organização Internacional do Trabalho. *Combatendo o Trabalho Infantil*. Guia para Educadores. Brasília: IPEC, 2001. Disponível em: «http://www.oit.org.pe/ippec/documentos/escola1_br.pdf». Acesso em: 10 de maio de 2013.

OIT. *Programa Internacional para Eliminação do Trabalho Infantil*. Disponível em: «<http://www.oitbrasil.org.br/ipecc/ipecc/historico.php>». Acesso em: 25 de abr. de 2013.

_____. *Boas práticas de combate ao trabalho infantil: os 10 anos do IPEC no Brasil*. Brasília, 2003.

_____. *Convenção 182 – Proibição das Piores Formas de trabalho Infantil e Ação Imediata para sua Eliminação*, 1999.

_____. *Convenção 138 – Idade Mínima para Admissão em Emprego*, 1976.

PEREIRA, Camila Potyara. A pobreza, suas causas e interpretações: destaque ao caso brasileiro. *Revista Ser Social*. Brasília, nº 18, p. 229-255, jan./jun., 2006.

PEREIRA, Potyara A. P. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. *Revista Ser Social*, Brasília, nº 20, p. 63-83, jan./jun. 2007.

_____. *Porque também sou contra a focalização das políticas sociais*. Texto de circulação restrita, 2003.

_____. *Tendências e perspectivas do Sistema de Proteção Social Contemporâneo*. In: *Seminário de Políticas Sociais: Desafios Contemporâneos*. Campina Grande/PB, maio/1998 (Fita Transcrita).

_____. *A Assistência na Perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1996.

PETI. *Programa de erradicação do trabalho infantil: Manual de Orientações*. Secretaria de Estado de Assistência Social – Seas/Ministério da Previdência e Assistência Social – Maps, Brasília, 2002.

SOARES, Laura Tavares. O desastre social. In: SADER, Emir (Org.). *Os porquês da desordem mundial: mestres explicam a globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

UNICEF. *A Evolução do trabalho infantil no Brasil de 1999 a 2001*. UNICEF/Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. Brasília, 2004.

_____. *Análise Situacional do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti*. UNICEF/Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. Brasília, 2004.

VIEIRA, Márcia Guedes e PINTO, Simone Rodrigues. Versões e significados do trabalho: um olhar histórico. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, vol. 2, 2008.

VIEIRA, Márcia Guedes. *A Integração entre o programa bolsa família e o programa de erradicação do trabalho infantil*. Vanda Mendes Ribeiro Consultoria, 2006.

CARREIRA DO PROFESSOR

Mariza Abreu

RESUMO: Elaborado em agosto de 2011, este artigo aborda a temática da carreira do magistério público da educação básica no Brasil. A partir do diagnóstico da situação atual da carreira docente, apresentam-se os principais desafios a serem enfrentados no processo de construção de uma carreira atraente para os professores, que articule valorização profissional com melhoria da aprendizagem dos alunos. São abordadas as questões da formação inicial e continuada, duração e composição da jornada de trabalho, salários iniciais e amplitude salarial da carreira, adicionais e gratificações, dimensões da avaliação docente e progressão funcional na carreira.

Palavras-chave: Estatuto e plano de carreira. Vencimento e remuneração. Progressão funcional. Titulação ou habilitação inicial. Avaliação docente. Jornada de trabalho.

1. INTRODUÇÃO

Em 1971, a Lei 5.692, lei da Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus, foi a primeira, na legislação educacional brasileira, a determinar a existência de um estatuto em cada sistema de ensino que estruturasse a carreira do magistério de 1º e 2º graus (art. 36). A partir de então, elaboraram-se planos de carreiras dos magistérios estaduais e, mais tarde, dos magistérios municipais.

Em 1988, como resultado da participação dos professores no movimento pela redemocratização, com inúmeras greves por melhores salários e condições da escola pública, a Constituição Federal inscreveu (art. 206, inc. V), “entre os princípios com base nos quais o ensino deve ser ministrado, a valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira [...] aos das redes públicas” (redação da EC 59/2009). Em 1996, a LDB (art. 67) dispôs sobre a obrigatoriedade de os sistemas de ensino assegurarem estatutos e planos de carreira para o magistério público, fixando diretrizes para a carreira. Também, em 1996, a EC 14 instituiu o Fundef, e a Lei 9.424, que o regulamentou, estabeleceu que Estados, DF e Municípios deveriam dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração para o Magistério, de acordo com diretrizes do Conselho Nacional de Educação, que foram consubstanciadas na Resolução CEB/CNE 3/1997.

Em 2006, novas diretrizes para a valorização dos profissionais da educação foram formuladas pela EC 53/2006, que criou o Fundeb em substituição ao Fundef e previu a instituição, por lei federal, do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica; pela Lei 11.494, de 2007, que regulamentou o Fundeb; pela Lei 11.738, de 2008, que instituiu o piso nacional; e, por fim, pela Resolução CEB/CNE 2/2009, que dispõem sobre novas Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, revogando a Res. CEB/CNE 3/1997.

Em 2011, em Nota Técnica sobre o PNE, o MEC registra que, apesar da inquestionável relação entre qualidade da educação e valorização do profissional do magistério e, para tal, da necessidade da existência de planos de carreira,

todo esse arcabouço não tem sido suficiente para que os Planos de Carreira se consolidem nos termos das normatizações em vigor, especialmente quanto à 'elaboração ou adequação de seus Planos de Carreira e Remuneração até 31/12/2009' (Res. CEB/CNE 2/2009, art. 2º, e Lei 11.738/2008).

Entre os planos de carreira do magistério das 27 UFs, 4 são anteriores à LDB de 1996; 16 foram elaborados entre a LDB e o Fundef, em 1996, e a criação do Fundeb, em 2006; e 7 são posteriores a 2006, dos quais, somente 2 após a Lei do piso nacional, de 2008. De 5.532 Municípios, apenas 43% declararam ao MEC possuir plano de carreira implementado para seus profissionais do magistério.

No serviço público, os cargos efetivos providos por concurso – não os contratos temporários ou emergenciais – somente estão organizados em carreira quando dispostos em posições escalonadas – com denominações diversas nas leis locais, como classes, níveis, faixas, referências etc. – com a passagem de uma posição para outra – progressão funcional ou promoção – implicando acréscimo no vencimento. Cargos efetivos também podem ser cargos isolados. Em qualquer caso, a lei deverá dispor sobre atribuições ou funções do cargo, formação exigida para ingresso, normas para o concurso público e avaliação especial de desempenho no estágio probatório, duração e cumprimento da jornada de trabalho, vencimentos e vantagens – gratificações, adicionais e indenizações, direitos e deveres do servidor. Quando há carreira, a lei deve, também, fixar as posições na carreira, as condições e os fatores para a evolução nessas posições e os correspondentes acréscimos aos vencimentos. Entretanto, diretrizes e projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional sobre a carreira do magistério costumam incluir aspectos que não são próprios desse tema, como eleição de diretores (gestão escolar), número de alunos por turma (condições de trabalho), critérios de lotação de pessoal nas escolas (gestão de pessoal) etc.

2. SITUAÇÃO DA CARREIRA DOCENTE NO BRASIL

Apesar da existência de três momentos diversos com diretrizes para a carreira do magistério público da educação básica – Lei de 1971; LDB/1996, Fundef/1996 e Res. CEB/CNE 3/1997; e Fundeb/2006, lei do piso nacional/2008 e Res. CEB/CNE 2/2009, os planos de carreira do magistério brasileiro apresentam características comuns ao longo desse período, apesar de variações e evoluções recentes.

■ **Qualificação, titulação ou habilitação:**

A carreira dos professores prevê posições, ou adicionais, correspondentes aos níveis de formação para o exercício do magistério em cumprimento ao dispositivo da Lei 5.692/1971 (art. 39), segundo o qual a remuneração dos professores e especialistas deve ser fixada em função de sua *qualificação* “sem distinção de graus escolares em que atuem”. A LDB de 1996 contém diretriz para progressão na carreira do magistério público baseada na *titulação ou habilitação*. Desde então, a remuneração do magistério público segue esse princípio, ao contrário da rede privada, onde os acordos coletivos costumam fixar valores mínimos por hora-aula por nível e etapa da educação. É possível que uma das razões da dificuldade para provimento de professores no ensino médio público em áreas do currículo, como matemática e ciências da natureza, possa advir dessa circunstância.

Enquanto a Lei de 1971 fixava cinco níveis de formação para o magistério de 1º e 2º graus, a LDB de 1996 os limitou em três: 1º) nível médio, normal, admitida como formação mínima para a docência na educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental (art. 62); 2º) nível superior, licenciatura plena, para a docência em toda a educação básica (art. 62) e nível superior, curso de pedagogia, para as funções de suporte pedagógico à docência (art. 64); e 3º) nível de pós-graduação, também para as funções de suporte pedagógico à docência (art. 64). Os valores dos vencimentos iniciais do nível médio e superior apresentam significativas diferenças nas carreiras do magistério público entre

os Entes federados e, à medida que o piso nacional do magistério corresponde ao vencimento do nível médio, essa diferença impacta as condições financeiras de pagamento do piso como vencimento inicial da carreira. Como exemplo, no magistério estadual do RS, essa diferença é de 85%, pois o plano de carreira daquele Estado é o mais antigo entre as 27 UFs e o único anterior à CF de 1988, enquanto em SP é de 15,76%, segundo a Lei Complementar de 2011.

■ **Tempo de serviço e gratificações:**

Na composição da remuneração dos professores, esses componentes têm sido excessivamente valorizados, em comparação a fatores de progressão na carreira articulados à qualidade do ensino, como avaliação do desempenho profissional. O tempo de serviço pode constituir-se simultaneamente em adicional e fator preponderante para progressão na carreira, ou os avanços por esse fator considerado isoladamente acrescentarem mais valor à remuneração dos professores do que outros vinculados à qualidade do trabalho. Já as gratificações diversificaram-se e foram superdimensionadas em seus valores a fim de compensar a queda do valor do vencimento profissional do magistério – os “penduricalhos”, segundo o movimento sindical. Há gratificações por função, como a de direção de escola, outras que correspondem à dificuldade de provimento de pessoal em decorrência da localização da escola – zona rural, difícil acesso ou provimento, localidade inóspita, adicional de local de exercício etc. e outras ainda relacionadas a funções de magistério, como de educação especial, regência de classe ou pó de giz etc.

A incorporação desses valores aos proventos da aposentadoria constitui questão controversa, ou porque não são incorporados, quebrando a paridade entre ativos e inativos, ou porque as regras dessa incorporação geram desequilíbrio entre contribuições e benefícios da previdência pública, por exemplo, se incorporados integralmente quando percebidos por dez anos intercalados ou cinco consecutivos e à época da aposentadoria. Desde 1981, o magistério da educação básica tem direito à aposentadoria especial, com redução de cinco anos nos requisitos de idade e tempo de contribuição,

sendo constituído por ampla maioria de mulheres, que apresentam maior expectativa de vida. Aposentam-se aos 50 anos de idade e 25 anos de contribuição e percebem proventos, em média, por mais de 25 anos, muitas vezes por 30.

Alterações recentes têm eliminado o adicional por tempo de serviço ou reduzido sua participação na composição da remuneração do servidor público, preservando direitos adquiridos. Sua supressão foi o que aconteceu no serviço público federal, extensivo aos professores, em 1997, e em algumas leis estaduais e municipais. Segundo estudo realizado pelo Consed, em 2005, 9 planos de carreira então vigentes (AC, AL, CE, MA, MT, PB, PE, RR e TO), entre 25 analisados, não previam ATS, sendo que, entre os 16 planos com ATS, em 8 deles acrescenta entre 50 e 195% à remuneração do magistério. Há também processos recentes de incorporação de gratificações aos proventos, ou aos vencimentos, nesse caso, com redução do peso relativo das gratificações na remuneração dos professores.

■ **Desempenho profissional:**

As carreiras do magistério caracterizam-se por insuficiente articulação de fatores de progressão à melhoria da qualidade do ensino, enquanto rendimento escolar dos alunos. Por um lado, são variados os fatores considerados para progressão na carreira: antiguidade; cumprimento de deveres do servidor – assiduidade, pontualidade, participação em reuniões, urbanidade etc.; formação continuada, com pontuação dos cursos conforme sua duração e abrangência, se municipais, estaduais, nacionais ou internacionais, considerada somente a frequência; publicação de trabalhos na área da educação etc. Por outro lado, em regra, a avaliação dos professores é realizada por pares, diretores eleitos e/ou professores indicados nas escolas para esse fim.

Apesar da diretriz relativa à progressão na carreira baseada na avaliação de desempenho, presente na LDB/1996, Res. CEB/CNE 3/1997 e retomada na Res. CEB/CNE 2/2009, poucas experiências têm sido realizadas, como o do magistério estadual de MG. Ao mesmo tempo, apresentam-se vários condicionantes para que a avaliação de

desempenho possa ser implementada de forma a considerar fatores que intervêm no trabalho docente. Como incentivo para progressão na carreira, a Res. CEB/CNE 3/1997 também previa, além do desempenho e qualificação, *avaliações periódicas de aferição de conhecimentos na área curricular em que o professor exerça a docência e de conhecimentos pedagógicos*. Recentemente, progressão na carreira por provas de conhecimento começou a ser implementada no magistério estadual de SP.

■ **Salário inicial e amplitude da carreira:**

Em regra, as carreiras do magistério caracterizam-se por significativa dispersão salarial, com distância elevada entre remuneração inicial, vencimento básico sem acréscimo de qualquer vantagem e final da carreira, vencimento final acrescido de todos os adicionais e gratificações incorporáveis. Por exemplo, 350 a 400%. Como os recursos financeiros dos governos não são inelásticos, dispersão salarial elevada tenciona os salários iniciais para baixo, o que dificulta o recrutamento de profissionais qualificados. Ao mesmo tempo, o professor tende a passar parte considerável de sua carreira com remuneração inadequada para receber salários pouco melhores ao final de sua vida profissional e na aposentadoria. Ao contrário, uma carreira com dispersão salarial muito reduzida, embora possibilite remunerações iniciais mais altas, pode tornar-se desestimulante, na medida em que a progressão e as vantagens acrescentem valores pecuniários insignificantes ao vencimento básico do magistério. É preciso, pois, encontrar um ponto de equilíbrio, de modo que a carreira seja atraente desde o seu início e que a progressão funcional e as vantagens pecuniárias representem compensação financeira satisfatória.

■ **Jornada de trabalho:**

Construídas a partir da jornada escolar do aluno, a jornada de trabalho predominante dos professores situa-se em torno de 20 horas semanais, podendo ser 22, 24 ou 25 horas. Em regra, as leis locais preveem, como exceção, jornadas maiores, de 30 e/ou 40 horas por semana. Com a ampliação das matrículas e a redução dos salários a partir dos anos 1970, ocorreu a duplicação de jornadas, com o acúmulo de cargos de professor,

admitido pela CF. Após a LDB/1996 e a Res. CEB/CNE 3/1997, verificam-se dois movimentos: ampliação da jornada até o limite de 40 horas semanais e sua composição em horas-aula e horas-atividade. Tensão permanente tem se constituído a da definição do *quantum* das horas-atividade no total da jornada: hoje, predominantemente, entre 20 e 25%, deve ser de um terço segundo a Lei do piso nacional do magistério, cuja constitucionalidade foi declarada pelo STF sem efeito vinculante, e recorrentemente apresenta-se a reivindicação de 50% de horas-atividade na jornada docente. A Res. CEB/CNE 2/2009 não dispõe sobre a composição da jornada dos professores, apontando para a preferencialidade da jornada integral de 40 horas e ampliação progressiva das horas-atividade, com a garantia do porcentual mínimo hoje já praticado. Por fim, as Res. CEB/CNE 3/1997 e 2/2009 propõem incentivos de dedicação exclusiva: ao cargo no sistema, no primeiro caso, e em uma única escola, no segundo.

3. PRINCIPAIS DESAFIOS DA CARREIRA DOCENTE HOJE

Na organização de uma carreira, trata-se de fixar as posições escalonadas em que se organizarão os cargos efetivos de determinada profissão ou atividade no serviço público, geralmente denominadas *classes*, e os fatores para a *progressão funcional* ou *promoção* entre elas, implicando aumento de vencimentos. Esses fatores podem estar referenciados internamente ao funcionamento do Estado, enquanto organização política da sociedade, e aos interesses (legítimos) dos servidores por melhores condições de trabalho, salários e futuras aposentadorias, sem guardar relação com a qualidade dos serviços prestados à população, ou, ao contrário, podem vincular-se direta e/ou indiretamente aos interesses (também legítimos) da população pela melhoria da qualidade dos serviços públicos.

As novas carreiras do magistério público de educação básica devem orientar-se pela necessidade inadiável de articular valorização dos professores e melhoria da aprendizagem dos alunos, por meio dos seguintes objetivos: 1^o) salários iniciais atrativos e melhores salários em geral, assegurando adequada amplitude à carreira, considerada a di-

ferença entre vencimento inicial e remuneração final; 2º) desenvolvimento profissional, por meio da remuneração adequada aos níveis da formação inicial e da valorização da formação continuada para progressão; 3º) redimensionamento das gratificações como instrumento de gestão de pessoal, e não como compensação do valor dos vencimentos; 4º) profissionalização da docência, com ampliação progressiva da jornada semanal de trabalho e garantia das horas-atividade; 5º) sustentabilidade da previdência, assegurando equilíbrio entre contribuições e benefícios.

■ **Formação inicial:**

Hoje, há duas questões em debate quanto ao tratamento dos níveis de formação na carreira do magistério. A primeira refere-se a qual deve ser a diferença entre os vencimentos dos níveis médio e superior e a segunda, se e como mestrado e doutorado devem ser considerados na carreira do magistério da educação básica. Enquanto a Res. CEB/CNE 3/1997 fixava que a diferença entre o nível médio e o superior não deveria ultrapassar 50%, e não se referia à pós-graduação, a Res. CEB/CNE 2/2009 determina, sem dispor sobre percentuais, que as carreiras devem prever diferenciação dos vencimentos iniciais entre habilitados em níveis médio, superior e pós-graduação *lato sensu* e, em conceituação diversa, refere-se a percentual compatível entre estes últimos e os detentores de mestrado e doutorado.

Considerando os três níveis de titulação fixados pela LDB de 1996 para o exercício das funções de magistério na educação básica e a duração da licenciatura plena (3.200 horas) e da pós-graduação *lato sensu* (360 horas), os coeficientes dos níveis da carreira podem ser: médio/normal = 1,00 (ou 0,60), superior/lic. plena = 1,40 (ou 1,00) e pós-graduação *lato sensu* = 1,50 (ou 1,10), ou, considerando o número cada vez maior de professores com formação superior e de pós-graduação: médio = 1,00 (ou 0,65), superior = 1,35 (ou 1,00) e pós = 1,50 (ou 1,15), ou ainda: médio = 1,00 (ou 0,70), superior = 1,30 (ou 1,00) e pós = 1,40 (ou 1,10). À medida que não constituem formação inicial, e sim formação continuada, para o magistério da educação básica, mestrado e doutorado devem receber tratamento diferenciado, como aponta a Res. CEB/CNE 2/2009:

adicionais ou fatores para progressão na carreira. Se adicionais, sendo a especialização 10% em relação à licenciatura plena, os adicionais de mestrado e doutorado podem ser 20% e 30%, respectivamente, e não percebíveis cumulativamente.

Segundo a concepção vigente na LDB, o concurso e o estágio probatório devem ser realizados para a docência e, somente após ser efetivado no cargo público, o professor poderia desempenhar funções de suporte pedagógico à docência. Pode-se, pois, dispor que o ingresso na carreira far-se-á no nível superior da licenciatura plena e, se o professor apresentar titulação de pós-graduação, será promovido para esse nível da carreira ao final do estágio probatório.

▪ **Tempo de serviço e gratificações:**

A Res. CEB/CNE 2/2009 aborda a valorização do tempo de serviço como componente evolutivo na carreira (art. 4º, VI), o que pode ser interstício – tempo necessário para progredir na carreira por outros fatores – e como mecanismo de progressão na carreira (art. 5º, XVIII). Para a CNTE, essa Resolução “contrapõe as investidas neoliberais que ainda insistem em retirar o tempo de serviço do processo de evolução na carreira”. É impossível eliminar o tempo de serviço da carreira, de resto, como da vida; discute-se sua pertinência como fator exclusivo ou isolado de progressão na carreira ou para concessão de adicional por ser apropriado à valorização da experiência, característica da 2ª Revolução Industrial, em contraposição à valorização da constante atualização de conhecimentos, própria da 3ª Revolução Industrial. Como interstício, ninguém o questiona. Portanto, as novas carreiras não devem prever progressão exclusivamente por tempo de serviço e, se for o caso de ainda mantê-lo como adicional, seu peso deve ser adequado na composição da remuneração do magistério. Não se justifica que tenha maior valor do que outros fatores, como a formação continuada.

Quanto às gratificações, devem ser previstas as necessárias à gestão de pessoal da educação, como as de direção de escola, educação especial e difícil localização, de forma a não desvirtuar o vencimento profissional. No que se refere à incorporação das

gratificações aos proventos, embora a Res. CEB/CNE 3/1997 tenha disposto sobre a não incorporação e a Res. CEB/CNE 2/2009 não aborde o tema, cabe considerar, primeiro, que a solução mais adequada, tanto para atender à reivindicação corporativa quanto assegurar equilíbrio previdenciário, é a incorporação do valor das gratificações proporcionalmente ao tempo de percepção durante a vida funcional do professor; segundo, essa questão supera-se pelas regras de cálculo dos proventos segundo a EC 41, de 2003, a Reforma da Previdência, segundo a qual a quem se aposenta sem o tempo mínimo de 20 anos de serviço público ou ingressou no serviço público após janeiro de 2004 não estão asseguradas a integralidade e a paridade: o valor de seu provento será a média das maiores remunerações correspondentes a 80% do período contributivo, e não mais o da última remuneração, e, segundo a Lei Federal 10.887/2004, alterada pela Medida Provisória 449/2008, o valor do seu provento será reajustado *na mesma data em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social* (art. 15). Portanto, os meses em que uma gratificação for percebida, desde que seu valor integre a base da contribuição previdenciária, será automaticamente considerada no cálculo do respectivo provento.

Em 50 países da Europa e América, onde a Unesco desenvolveu estudo sobre desempenho e carreira docente, o salário dos docentes pode ser complementado com uma remuneração adicional, devida a diferentes condições de trabalho, como: 1ª) zona geográfica: zonas com um alto custo de vida (países europeus), zonas rurais, remotas ou escassamente povoadas, ou em zonas de extrema pobreza (países europeus e latino-americanos); 2ª) docência com grupos de alunos portadores de necessidades educativas especiais em classes comuns ou não familiarizados com a língua oficial do ensino (países europeus); 3ª) realização de horas extras (países latino-americanos).

■ **Desempenho profissional:**

Articular a avaliação docente com progressão e incremento salarial constitui a questão mais complexa na carreira do magistério. O estudo da UNESCO identificou cinco modelos de avaliação docente, implementados em diversos países da América e da

Europa: 1) avaliação do desempenho docente como parte da avaliação do centro escolar, com ênfase na autoavaliação; 2) avaliação do desempenho docente para casos especiais, como a concessão de licenças; 3) avaliação do desempenho docente como insumo para o desenvolvimento profissional, mas sem nenhuma repercussão para a vida profissional do docente; 4) avaliação como base para um incremento salarial; 5) avaliação para a promoção na carreira docente.

De acordo com *Avaliação do Desempenho Docente: Desafios, Problemas e Oportunidades*, de Domingos Fernandes, a avaliação docente, como de qualquer profissão, implica três dimensões: 1) *conhecimentos*: saberes diversificados e específicos necessários ao exercício profissional; 2) *desempenho*: o que se faz ao trabalhar; no caso docente, preparação das aulas, atuação em sala de aula, relacionamento com os alunos, participação em reuniões etc.; 3) *resultados do trabalho*: formação dos alunos, mas, principalmente, aprovação e aprendizagem, ou seja, desenvolvimento de habilidades e competências cognitivas, função social específica do sistema escolar.

Segundo a Constituição Brasileira, o acesso a cargo público depende de *avaliação de conhecimentos*, por meio de concurso de provas, e a aquisição de estabilidade no serviço público, de *avaliação de desempenho*. E a LDB prevê *avaliação de desempenho profissional* para progressão funcional na carreira do magistério e a organização de um sistema nacional de avaliação do rendimento escolar dos alunos, portanto, *avaliação dos resultados do trabalho* dos professores. O problema é de que forma e em que dimensões promover avaliação docente para progressão na carreira do magistério.

Primeira dimensão da avaliação docente, os conhecimentos, embora adquiridos ou construídos na interação social, constituem atributo individual e permanente. Por isso, prestam-se à avaliação individual, por meio de cursos de formação continuada, com aproveitamento, e provas de conhecimento, para progressão individual em posições permanentes na carreira. Dessa forma, estimula-se a atualização constante dos profissionais do magistério ao longo de sua vida funcional. Nesse caso, mestrado e doutorado podem ser considerados como fatores para progressão na carreira; por exemplo,

enquanto pela via de cursos e provas fosse preciso a somatória de certo número de pontos, a apresentação de um desses títulos possibilitaria *per si* a promoção a uma posição superior.

Segunda dimensão da avaliação docente, o desempenho profissional exige a construção de processos avaliativos com suficiente objetividade e comparabilidade entre o conjunto dos professores de uma mesma rede de ensino, de forma a permitir a progressão na carreira com conseqüências salariais. As experiências conhecidas do Chile, de MG e mais recentemente Portugal tornaram-se tão complexas que se corre o risco de desviar a atenção do sistema educacional do ensino-aprendizagem para a avaliação dos professores. Esses processos podem implicar análise, por comissões avaliadoras, da filmagem de uma aula e de portfólios preenchidos individualmente pelos docentes, ou preenchimentos sistemáticos de fichas de avaliação ao longo do ano letivo em mais de um nível da gestão educacional, com disponibilidade para recurso apresentado pelo avaliado. Em debate sobre políticas docentes na América Latina, em 2009, apontou-se o problema da relação custo-benefício dos sistemas de avaliação do desempenho docente.

Terceira dimensão da avaliação docente, os resultados do trabalho podem ser considerados individual ou coletivamente. A possibilidade de identificar a contribuição pessoal de cada professor ou integrante da equipe escolar para o processo de aprendizagem dos alunos incorre nas mesmas dificuldades anteriormente apontadas para a avaliação individual do desempenho. Por essa razão, e também pelo entendimento de que a aprovação e aprendizagem dos alunos são resultado do trabalho de equipe, observa-se preferência pela avaliação do trabalho docente enquanto resultados anuais coletivos da escola. No Brasil, experiências têm sido realizadas de pagamento de remuneração variável ao conjunto dos servidores em exercício na unidade escolar. A primeira foi o projeto Nova Escola, na rede estadual do RJ, por meio da qual as escolas classificavam-se em cinco grupos e seus professores e servidores percebiam uma gratificação diferenciada, integrada à sua remuneração, nos doze meses subsequentes. Nas demais experiências, diversificadas entre si, a remuneração variável pelo desempenho coletivo

das escolas é concedida como pagamento anual, chamado de bônus ou 14º salário; é o caso dos magistérios estaduais de SP, MG, PE, CE e AM e também municipais, como Foz do Iguaçu/PR. Seria adequado que a classificação das escolas para efeito do pagamento dessa remuneração por resultados considerasse os resultados da escola em diferentes dimensões: 1) em relação a todas as escolas da rede de ensino, naquele ano letivo; 2) em relação aos seus próprios resultados, no ano letivo anterior; 3) em relação àquelas com comunidades do mesmo nível socioeconômico e mesmas condições de funcionamento, naquele ano letivo. Por um lado, quando os alunos saem do sistema de ensino em busca de vagas no ensino superior ou de colocações no mercado de trabalho concorrem entre si sem que se lhes pergunte em que escola estudaram ou qual é o nível de escolaridade de seus pais. Por outro lado, a fim de não se cometer injustiças com os professores, é preciso relativizar os resultados do trabalho das escolas, à medida que fatores externos e internos influenciam a aprendizagem dos alunos.

Em publicação sobre a Res. CEB/CNE 2/2009, a CNTE defende a avaliação de desempenho dos professores para promoção nas classes, posicionando-se contra a “desconfiguração” da carreira pela política de bônus ou gratificações que não asseguram aposentadorias dignas. E concorda que

critérios coletivos avaliem o desempenho dos profissionais por unidades escolares, utilizando-se o Ideb, por exemplo. Mas essa opção deve atentar-se para as condições sociais da clientela e para a estrutura escolar, a fim de não impor metas uniformes à rede e impossíveis de serem alcançadas por algumas escolas num curto prazo de tempo.

Como visto antes, é pertinente, e há como resolver, a preocupação quanto às diferenças entre as escolas e os alunos na avaliação do desempenho dos professores. No que se refere às aposentadorias, também como já visto, após o fim da integridade pela Reforma da Previdência de 2003, se o bônus ou o 14º salário for base da contribuição previdenciária, da mesma forma que com as gratificações, incluir-se-á automaticamente no cálculo do valor do provento, que será a média das maiores remunerações correspondentes a 80% do período contributivo.

Por outro lado, não é consistente considerar resultados coletivos e variáveis no tempo para promoção individual e permanente na carreira. Como nos esportes coletivos, futebol, por exemplo, o salário dos jogadores é individual, mas o bicho pelo resultado do jogo é o mesmo para todos da equipe. Há equipes de primeira, segunda e terceira divisões; das quais, portanto, são esperados diferentes padrões de desempenho. Mas as equipes podem ascender ou baixar de divisão. E, de partida para partida, varia o rendimento ou o desempenho dos times e dos jogadores, por fatores muitas vezes imponderáveis. Enquanto o conhecimento é atributo individual e de caráter permanente, por isso, a avaliação de sua aquisição é adequada à promoção nas classes da carreira, os resultados, na educação escolar como no esporte coletivo, não só são variáveis no tempo como dependem fundamentalmente da equipe.

Além, primeiro, da avaliação individual de conhecimentos para progressão na carreira, segundo, da avaliação coletiva dos resultados anuais da escola para pagamento anual de remuneração variável, e, terceiro, da não realização de avaliação individual de desempenho para progressão na carreira, por ser trabalhosa e onerosa de forma universal e sistemática, com a objetividade e comparabilidade necessárias, é preciso qualificar os processos de seleção para o magistério público: o concurso, com avaliação individual de conhecimentos, e o estágio probatório, com avaliação individual de desempenho, por meio dos quais se avalia a formação inicial do professor. E avaliação individual de desempenho deverá ser promovida na escola, pelas equipes diretivas, sob orientação da respectiva secretaria, com o objetivo de apoiar e integrar as equipes escolares e identificar necessidades de formação continuada, mas sem consequências diretas na carreira do professor.

Em síntese, nessa estrutura, os professores com mais conhecimentos, portanto, com maior preparo para a atividade profissional, serão promovidos nas posições permanentes da carreira. Pelo trabalho coletivo, os professores receberão bônus ou 14º salário pelos resultados anuais da escola. Por seu desempenho individual, a não ser no estágio probatório, quando serão ou não confirmados no cargo, os professores serão avaliados na escola, sem consequência direta na carreira, mas deverão receber apoio para corrigir

deficiências, e, com base nesse acompanhamento, as escolas deverão implementar e/ou demandar às secretarias ações de formação continuada, que reverterão em avaliação individual de conhecimentos e progressão na carreira. Ainda como argumento para essa estrutura, entende-se ser apropriado estimular a cooperação no interior das escolas, por meio da busca por melhores resultados coletivos, e não a competição entre professores, que poderia advir da avaliação do desempenho profissional para progressão individual na carreira. Em uma carreira iniciada na docência, a progressão pode consistir em pré-requisito para exercício das funções de suporte pedagógico e, mais ao fim, também de tutoria a docentes iniciantes.

Por fim, deve-se eliminar: 1) formação continuada – cursos, seminários, congressos etc. – considerada apenas a frequência para progressão na carreira, pois avaliações educacionais indicam que isso pouco contribui para mais aprendizagem; 2) cumprimento de deveres – pontualidade, assiduidade, frequência, participação em reuniões, urbanidade etc. – como fatores para progressão; o descumprimento de deveres é que deve implicar a não progressão na carreira; por outro lado, como em qualquer ordenamento democrático, a observância às regras de convivência pactuadas em instrumentos legais, como o estatuto do servidor, não pode suprimir o direito à liberdade de expressão e questionamento da ordem instituída; 3) avaliação por pares e autoavaliação para progressão na carreira, pois gera distorções corporativas.

Segundo a Unesco, a avaliação do desempenho docente é tema altamente conflitivo, pois nele se confrontam interesses e opiniões dos políticos e administradores, docentes e seus sindicatos e estudiosos sobre a matéria. Em alguns países, há sistemas de avaliação externa do professorado; em outros, somente autoavaliação docente. Nos países nórdicos (Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia) e Países Baixos, a responsabilidade da avaliação dos docentes é dos centros educativos, inclusive com possibilidade de repercussões salariais. Na maioria dos países onde há avaliação externa do desempenho docente, esta avaliação tem repercussões que podem considerar-se duras para a vida profissional do professorado, como efeitos sobre o seu salário ou promoção na carreira. Apesar de não ser frequente, em dois países, Cuba e Bolívia, os resultados negativos da

avaliação do desempenho docente obrigatório podem ter repercussões negativas na vida dos professores, chegando, inclusive, à suspensão do contrato de trabalho.

De acordo com o debate sobre políticas docentes na América Latina, os enormes custos políticos e situações administrativas que implicam uma mudança nas relações de trabalho atrasaram as reformas educacionais da década de 1990 no continente. A dificuldade para implementar mudanças nas carreiras do magistério, que envolvem uma operação política complexa, talvez explique porque alguns governos preferem a busca de dispositivos por fora das regulações laborais ordinárias, que podem cumprir o mesmo objetivo. No Brasil, é o caso do pagamento de bônus ou do 14º salário aos professores pelos resultados das escolas, sem alteração dos planos de carreira.

Estudo do Preal, em 2011, sobre incentivos salariais docentes, conclui que as experiências mais recentes vêm abandonando o pagamento por desempenho individual, embora não esteja de todo abandonado, e esta prática venha sendo substituída, principalmente, pelo reconhecimento das competências e das habilidades ou pelo desempenho da organização escolar como um todo.

▪ **Salário inicial e amplitude da carreira:**

Como visto antes, a carreira deve ter salários iniciais atrativos e amplitude adequada, para motivar os professores até o final de sua vida funcional, em busca de seu desenvolvimento profissional e da melhoria da aprendizagem dos alunos. Para isso, precisa-se fixar a relação entre remuneração inicial e final e, na composição da remuneração final, definir as proporções dos níveis de titulação, classes da carreira por formação continuada e, se for o caso, adicional por tempo de serviço, além de gratificações e da remuneração variável por resultados da escola.

É preciso, ainda, estabelecer se a estrutura da carreira será na *forma de pirâmide*, com vagas distribuídas em proporção decrescente nas classes, ou na *forma linear*, sem número de vagas previamente fixado. Na carreira em pirâmide, os percentuais de vagas nas clas-

ses são estabelecidos em lei e o número de vagas para cada promoção, determinado por ato administrativo. Entre os integrantes da cada classe com o interstício para promoção, são promovidos os mais bem colocados nos processos de avaliação, conforme o número de vagas a serem preenchidas na classe superior. Por um lado, a carreira do magistério tem um custo previamente estipulado, permitindo planejamento por parte da administração pública. Por outro lado, estimula a busca do crescimento individual, pela comparação dos resultados entre os integrantes de cada classe, resultando no desenvolvimento do grupo. São exemplos de distribuição proporcional das vagas nas classes: A = 38%; B = 28%; C = 17%; D = 9%; E = 6%; F = 2% (seis classes); e A = 32%; B = 23%; C = 15%; D = 10%; E = 8%; F = 6%; G = 4%; H = 2% (oito classes). Segundo estudo do Consed de 2005, 7 planos de carreira vigentes, entre 25 então analisados, definiam limite de vagas por classe para promoção na carreira: BA, ES, MS, RN, RS, RO e RR.

Na carreira linear, entre os integrantes da cada classe com o interstício, são promovidos os que obtiverem a pontuação mínima estabelecida na regulamentação da avaliação, não havendo, pois, comparação entre integrantes de uma classe para efeitos de promoção à classe seguinte. Por um lado, a carreira do magistério não tem um custo previamente conhecido, por não se saber com antecedência o número de profissionais a serem promovidos, correndo, pois, o risco de a administração dificultar ou protelar as promoções. Por outro lado, pode gerar acomodação, por não estabelecer comparação de resultados e, se for fundamentada em avaliação de desempenho ou merecimento ou mérito por pares, pode também gerar mecanismos corporativos de proteção mútua, com todos obtendo a pontuação máxima na avaliação.

Considerando o professor com formação superior e a permanência do adicional por tempo de serviço, pode ser razoável amplitude salarial para as carreiras do magistério de 100%, além de gratificações e 14º salário pelos resultados anuais da escola, distribuídos da seguinte forma: 10% para o nível da pós-graduação *lato sensu*, 60% para as classes com progressão por formação continuada (aí incluídos mestrado e doutorado) e 30% para o tempo de serviço (triênios de 3% ou quinquênios de 5%). Ou 15% para

a pós-graduação e 55% para as classes. Assim, pode-se inaugurar processo de valorização dos salários iniciais dos professores.

Nos países da OCDE, os salários dos professores da educação básica são 38% maiores aos 15 anos de serviço e 67% ao final da carreira, e, na Finlândia, país com destaque por seus resultados educacionais no Pisa, aos 15 anos de serviço os salários dos professores atingem o valor máximo correspondente a 18% a mais do seu valor inicial.

■ **Jornada de trabalho:**

Conforme prevê a Res. CEB/CNE 2/2009, deve-se implementar a jornada de 40 horas semanais, preferencialmente em uma única escola, o que deverá ocorrer em articulação com a ampliação da jornada escolar dos alunos. Deve-se, também ampliar progressivamente as horas-atividade na jornada docente, com a garantia do percentual mínimo hoje já praticado.

É importante limitar a possibilidade de acúmulo de dois cargos de professor ao limite de 40 horas semanais, ou próximo disso; por exemplo, com jornadas parciais de 24 horas, no limite de 48 horas; em qualquer caso, que o professor trabalhe dois, e não três, turnos por dia. É também necessário assegurar que as horas-atividade, ou ao menos parte delas, sejam cumpridas na escola, de forma a viabilizar o trabalho coletivo de reuniões pedagógicas e formação continuada, transformando a escola em espaço de formação.

Por fim, o percentual de horas-atividade deve ser calculado considerando-se horas de 60 minutos, embora as horas-aula possam ser ministradas em tempos diversos. Por exemplo, em uma jornada de 20 horas semanais, portanto, com 1.200 minutos, sendo 2/3 de horas-aula e 1/3 de horas-atividades, serão respectivamente 800 e 400 minutos; se, na regra atual, há 20% de horas-atividade e as horas-aula são de 50 minutos, o professor ministra 16 horas-aula, portanto, 800 minutos, já tendo, pois, o direito aos 400 minutos correspondentes ao 1/3 de horas-atividade, previsto na lei do piso nacional do magistério.

4. O QUE E COMO FAZER PARA TORNAR MAIS ATRAENTE A CARREIRA DOCENTE

A carreira do magistério será mais atraente à medida que assegure a profissionalização do professor, com níveis de remuneração competitivos na estrutura salarial da sociedade e estímulos ao desenvolvimento profissional, com a incorporação adequada da avaliação docente à carreira.

Para recuperar os níveis de remuneração do magistério, é preciso aumentar os investimentos em educação, melhorar os salários iniciais e encontrar o ponto de equilíbrio da estrutura salarial para a carreira ser atraente desde o início e representar compensação financeira satisfatória na trajetória do professor.

Ao organizar o sistema de avaliação docente, é preciso ter clareza que essa avaliação deve contribuir para o desenvolvimento profissional dos professores e garantir a prestação de contas à sociedade. Para isso, é preciso uma avaliação externa, conduzida pelas autoridades públicas, com consequências funcionais e salariais, articulada com outro processo de avaliação, interno às escolas.

Recuperar os salários dos professores e incorporar a avaliação docente à carreira são iniciativas que devem ser implementadas em conjunto e pressupõem diálogo e negociação entre governos, professorado e seus sindicatos, e representações da sociedade, comprometidas com a melhoria da qualidade da educação escolar, de forma a articular as reivindicações do magistério com o direito a aprender dos alunos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.*

_____. *Emenda Constitucional 14, de 12 de setembro de 1996.* Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. (Cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef.)

_____. *Emenda Constitucional 53, de 19 de dezembro de 2006.* Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.)

_____. *Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971,* que fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. (Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus.)

_____. *Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996,* que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. *Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996,* que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

_____. *Lei 11.494, de 20 de junho de 2007,* que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

_____. *Lei 11.738, de 16 de julho de 2008*, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

_____. *Parecer CNE/CEB 10/1997, aprovado em 3 de setembro de 1997*. Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

_____. *Resolução CNE/CEB 3/1997, de 8 de outubro de 1997*. Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

_____. *Parecer CNE/CB 9/2009, aprovado em 2 de abril de 2009*. Revisão da Resolução CNE/CEB 3/97, que fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

_____. *Resolução CNE/CEB 2/2009, de 28 de maio de 2009*. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com o art. 6º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, e com base nos arts. 206 e 211 da Constituição Federal, nos arts. 8º, § 1º, e 67 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no art. 40 da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007.

_____. *Resolução CNE/CEB 5/2010, de 3 de agosto de 2010*. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Funcionários da Educação Básica pública.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Mariza e BULHÕES, Maria da Graça. "Anexo nº 1: Sobre o Plano de Carreira do Magistério". In: *A Luta dos Professores Gaúchos 1979/1991: O difícil aprendizado da democracia*. Porto Alegre: LPOM Editores, 1992, p.127 a 138.

ABREU, Mariza e BALZANO, Sonia et. al. *Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público*: LDB, Fundef, diretrizes nacionais e nova concepção de carreira. Brasília: MEC/Fundescola, 2000, 234 p.

ABREU, Mariza e BALZANO, Sonia: Progressão na Carreira do Magistério e Avaliação de Desempenho. In: Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – Prasm III/ Organização por Maristela Marques Rodrigues e Mônica Giágio. Brasília: MEC/Fundescola, 2001, p. 217 a 235.

ABREU, Mariza e MOURA, Esmeralda. Avaliação de desempenho dos servidores na escola: problema ou solução? In: Consed – Progestão – Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares – Módulo VIII – *Como desenvolver a gestão dos servidores na escola?* Brasília: Consed, 2001.

ABREU, Mariza. *Boa Escola para Todos: gestão da educação e debate sobre valorização dos professores no Rio Grande do Sul, 2007 a 2010*. Porto Alegre, Editora AGE, 2011.

_____. *Valorização dos Profissionais da Educação*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Mimeo.

BALZANO, Sonia. *Estudos dos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério da Educação Básica dos Estados Brasileiros*. Brasília: Consed, 2005. Mimeo.

CEPP – Centro de Estudios en Políticas Públicas. "Tendencias y Debates en las Políticas Docentes en América Latina". Documento base del Seminario "Nuevas Políticas Docentes en América Latina". Buenos Aires/Argentina, 19 e 10 de novembro de 2009.

_____. Seminario “Nuevas Políticas Docentes en América Latina”. Informe del Seminario. Buenos Aires/Argentina, 19 e 10 de novembro de 2009.

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. Diretrizes para a Carreira e Remuneração. *Cadernos de Educação*. Brasília/Brasil, 2009.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. Diseño y experiencias de incentivos salariales docentes. Serie Documentos n° 55. Chile, Preal – Programa de Promoción de la Reforma en América Latina y el Caribe, Junio 2011.

UNESCO. Evaluación del Desempeño y Carrera Profesional Docente: Una panorámica de América y Europa. F. Javier Murrilo Torrecila (coordinador general del estudio). Publicado por La Oficina Regional de Educación de al UNESCO para América Latina y el Caribe, OREALC/UNESCO. Santiago de Chile, Chile, junio 2006.

DESAFIOS DA VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO: PAGAR O PISO NACIONAL E ASSEGURAR AS HORAS-ATIVIDADE

Mariza Abreu

“Poucos fatores influenciam tanto a qualidade do ensino em um país quanto o nível de seus professores [...]”
Educação = 7 medidas testadas e aprovadas, de Mona Mourshed da consultoria McKinsey

RESUMO: O presente artigo aborda os principais desafios enfrentados pelos gestores municipais quanto à valorização do magistério público de educação básica, decorrentes da necessidade de cumprimento da Lei 11.738/2008: pagar o piso salarial profissional nacional com vencimento inicial das carreiras e assegurar um terço da carga horária semanal de trabalho do professor para atividades extraclasse. A partir da análise da legislação vigente, apresentam-se as dificuldades para cumprimento da Lei e sugestões para solução desses desafios.

Palavras-chave: Educação municipal. Magistério. Piso nacional. Horas-atividade. Plano de carreira e remuneração.

1. INTRODUÇÃO

Inúmeros estudos sobre as possibilidades de melhoria da aprendizagem escolar apontam que, entre vários fatores importantes, são os professores que fazem a diferença. Recrutar os melhores alunos do ensino médio para os cursos de formação para o magistério, assegurar estágios sérios com acompanhamento dos estudantes por professores experientes como tutores, adotar processos rigorosos de seleção para o magistério, pagar salários iniciais aos professores iguais aos de outros profissionais com mesmo nível de formação e implantar carreiras atraentes com maiores salários e responsabilidades aos melhores professores etc. são algumas das medidas adotadas em países que se destacam no cenário mundial pelo bom ensino oferecido às suas populações.

Em nosso país, entre os princípios com base nos quais o ensino deve ser ministrado, a Constituição Federal de 1988 (art. 206, inc. V) inscreveu a valorização dos profissionais do ensino, garantindo planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos. Esse dispositivo constitucional revela a tomada de consciência de amplos setores da sociedade sobre a baixa qualidade da escola pública oferecida à maioria dos brasileiros e a desvalorização profissional dos professores ocorrida na segunda metade do século XX.

Em consonância com o novo texto constitucional, a Lei 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – contém um título sobre os profissionais da educação, com dispositivos relativos à formação para o magistério da educação básica e superior e, no art. 67, com a determinação de que sejam assegurados estatutos e planos de carreira para o magistério público, com a observância de diretrizes apresentadas em incisos daquele artigo.

A Emenda Constitucional 53/2006, que criou o Fundeb, alterou a redação do art. 206, inc. V, da Constituição de 1988, substituindo a expressão “os profissionais do ensino” por “os profissionais da educação escolar”, e incluiu dois novos dispositivos naque-

le artigo: o inciso VIII com a determinação de criação, por lei federal, de piso salarial profissional nacional para “os profissionais da educação escolar pública”, e o parágrafo único para definição por lei das categorias de trabalhadores a serem considerados como “profissionais da educação básica”. Note-se que expressões diversas são usadas no mesmo artigo da Constituição Federal: uma mais abrangente, que são “os profissionais da educação escolar”, e dois subconjuntos, “os profissionais da educação escolar pública”, básica e superior, e “os profissionais da educação básica”, pública e privada.

Ao criar o Fundeb com a nova redação dada ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a EC 53/2006 dispôs que a lei de regulamentação do novo Fundo deveria estabelecer “prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica”. Portanto, aqui não se trata de piso nacional para “os profissionais da educação básica”, mas para os “profissionais do magistério público”.

Na sequência da EC 53/2006, a Lei 12.014/2009 deu nova redação ao art. 61 da LDB, dispondo que “os profissionais da educação escolar básica” são os professores, os trabalhadores em educação com formação em pedagogia e, ainda, os trabalhadores em educação com formação em curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim. E a Lei 12.796/2013 incluiu novo artigo no título dos profissionais da educação da LDB para determinar que os profissionais da educação escolar básica, que não os professores ou os pedagogos, devem ser formados em cursos de conteúdo técnico-pedagógico, em nível médio ou superior, incluindo habilitações tecnológicas e que a eles também deve ser assegurada formação continuada, no local de trabalho ou em instituições de educação básica e superior, incluindo cursos de educação profissional, cursos superiores de graduação plena ou tecnológicos e de pós-graduação.

Apesar dessas alterações promovidas nos últimos dez anos na Constituição Federal e na LDB, em resposta à pressão do movimento sindical dos chamados trabalhadores em educação, o certo é que as diretrizes contidas no art. 67 da LDB continuam a se

reportar aos estatutos e planos de carreira do magistério público e que o piso salarial profissional nacional instituído pela Lei 11.738/2008 é devido aos profissionais do magistério público da educação básica.

Portanto, este artigo aborda o desafio a ser enfrentado pelas gestões municipais quanto à valorização dos profissionais do magistério público da educação básica, especialmente daqueles em exercício nas etapas da educação básica que constituem área de atuação prioritária dos Municípios segundo a Constituição Federal (art. 211, § 2º): a educação infantil e o ensino fundamental, incluídas as modalidades da educação especial e educação de jovens e adultos (EJA) no nível do fundamental.

Segundo o disposto na Constituição Federal (art. 206) e na LDB (art. 67), a valorização do magistério implica admissão por concurso de provas e títulos, piso salarial profissional nacional, carreira com progressão por titulação ou habilitação e por avaliação de desempenho, aperfeiçoamento profissional continuado, jornada de trabalho com horas-atividade para estudos, planejamento e avaliação, e condições adequadas de trabalho.

Sem perder de vista que o objetivo da valorização dos professores, assim como do conjunto dos servidores, deve ser o de oferecer serviços de qualidade à população, vale dizer, ao cidadão-contribuinte. Assim, este artigo aborda as questões hoje centrais para a valorização do magistério público municipal, decorrentes do cumprimento da Lei 11.738/2008.

2. O DESAFIO DE PAGAR O PISO NACIONAL DO MAGISTÉRIO

Desde o processo constituinte no período de 1986 a 1988, o piso salarial dos professores é tema de intenso debate no País. Segundo o texto constitucional de 1988, o piso salarial profissional do magistério público estava associado a cada plano de carreira, não sendo, pois, nacional, e sim fixado pelas leis locais. O texto da LDB reproduziu a inclu-

são, entre as diretrizes a serem observadas nos planos de carreira do magistério público, a da garantia do piso salarial profissional, não incorporando as emendas oriundas do movimento sindical dos professores que, já então, defendiam o piso nacional.

Finalmente, como já vimos, a posição dos sindicalistas do magistério terminou contemplada em 2006, quando a EC 53 incluiu na Constituição Federal o piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública (art. 208, inc. VIII) e para os profissionais do magistério público da educação básica (ADCT, art. 60, inc. III, "e").

Em consequência, a Lei 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb criado pela EC 53/2006, determinou (art. 41) o prazo de até 31 de agosto de 2007 para o poder público fixar, em lei específica, o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Em cumprimento a essa determinação, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 619, de 28 de março de 2007, que deu origem à Lei 11.738/2008, que regulamenta a alínea "e" do inc. III do *caput* do art. 60 do ADCT, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Embora a Lei 11.738 seja data de 16 de julho de 2008, o piso somente passou a vigorar em 1º de janeiro de 2009, pois a Presidência da República vetou o dispositivo (art. 3º, inc. I) que dispunha sobre o valor do piso em 2008. Como razão do veto, argumentou que a determinação de aumento, ainda em 2008, estaria

contrariando frontalmente o disposto no art. 169 da Constituição Federal, que impõe que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração na Administração Pública deve contar com previsão específica na respectiva lei orçamentária, o que seguramente não ocorreu.

2.1. Piso nacional: remuneração mínima ou vencimento inicial da carreira

As dificuldades para cumprimento da Lei 11.738/2008 iniciam-se no fato de que ela dispõe sobre dois conceitos de piso salarial: um permanente, como valor abaixo do qual não pode ser fixado o vencimento inicial das carreiras (art. 2º, § 1º), e outro, transitório, como valor que compreende vantagens pecuniárias, pagas a qualquer título, até 31 de dezembro de 2009 (art. 3º, § 2º). Em síntese: em 2009, remuneração mínima; a partir de 2010, vencimento inicial da carreira.

Entretanto, o piso nacional não passou a valer como vencimento inicial das carreiras a partir de janeiro de 2010, em consequência da Medida Cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no dia 17 de dezembro de 2008, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.167/2008, ajuizada pelos governadores do RS, SC, PR, MS e CE, em 28 de outubro de 2008, com questionamento da constitucionalidade de dois dispositivos da Lei 11.738/2008: os relativos à fixação do piso como vencimento inicial (art. 2º, § 1º) e à composição da jornada docente (art. 2º, § 4º). Com a suspensão da vigência desses dispositivos pelo STF, o piso salarial profissional nacional do magistério público continuou em vigência, em 2010, como remuneração mínima, compreendendo vantagens pecuniárias, pagas a qualquer título.

Os autores da ADI 4.167/2008 manifestaram, na petição inicial, concordância com o piso nacional enquanto remuneração mínima, conceito presente no Projeto de Lei 619/2007, alterado pelo Congresso Nacional, que cedeu à pressão dos sindicalistas. Entretanto, os governadores questionaram a constitucionalidade do piso como vencimento inicial das carreiras com fundamento na autonomia federativa de Estados, Distrito Federal e Municípios, à medida que o valor fixado pela lei federal passaria a reajustar o conjunto da folha de pagamento do magistério dos Entes federados subnacionais, em desrespeito à iniciativa privativa dos respectivos executivos na propositura do projeto da lei específica para revisão da remuneração de seus servidores (CF, art. 37, X). Questionaram, também, a definição em lei federal da composição da jornada

docente por entenderem que configura ingerência no contrato de trabalho entre os Entes federados subnacionais e seus magistérios públicos de educação básica, em desrespeito à autonomia federativa Estados e Municípios.

Embora tenha concedido Medida Cautelar na ADI 4.167, em dezembro de 2008, mais de dois anos depois, o STF julgou constitucional o conceito do piso salarial profissional nacional do magistério público como valor abaixo do qual não pode ser fixado o vencimento inicial das carreiras pelos Entes federados (art. 2º, § 1º). O julgamento do mérito da ADI 4.167/2008 pelo STF realizou-se em duas sessões plenárias, em 6 e 26 de abril de 2011, na última delas, apreciado o dispositivo sobre a jornada docente (art. 2º, § 4º), o qual também foi julgado constitucional, porém, com cinco votos favoráveis e cinco contrários, sem efeito vinculante, ou seja, sem obrigação de outras esferas do Poder Judiciário aplicarem essa decisão do Supremo.

Publicado o Acórdão do STF, em 24 de agosto de 2011, restou a questão relativa à retroatividade da vigência do piso como vencimento inicial das carreiras, se a partir de 1º de janeiro de 2010, como determinava a Lei, ou da decisão de mérito do Supremo na ADI 4.167/2008. Em consequência, governos estaduais autores da referida ADI juntaram aos autos do processo no STF petições opondo “embargos de declaração”, solicitando esclarecimentos sobre a partir de quando o piso passaria a vigorar como vencimento inicial: SC e CE, a partir do julgamento final da ação; MS, a partir do acórdão dos embargos; e o RS, um ano e meio para implementação gradativa, a contar do acórdão dos embargos. Em 27 de fevereiro de 2013, o STF acolheu os embargos de declaração “para assentar que a Lei nº 11.738/08 tenha eficácia a partir da data do julgamento do mérito desta ação direta, ou seja, 27 de abril de 2011”.

Portanto, o piso nacional do magistério é devido como remuneração mínima, incluídas as vantagens pagas a qualquer título, de 1º de janeiro de 2009 a 26 de abril de 2011, e como vencimento inicial das carreiras a partir de 27 de abril de 2011. Em consequência,

com base nesses parâmetros, é que, quando for o caso, se deve calcular o passivo pelo não pagamento do piso nacional ao magistério.

2.2. Polêmica sobre o critério de reajuste anual do piso nacional do magistério

Uma vez vencida a controvérsia sobre o conceito do piso nacional do magistério, os governos estaduais e municipais continuaram a enfrentar dificuldades para cumprimento da Lei em razão de fatores como o critério de reajuste anual do valor do piso e o não cumprimento do dispositivo legal segundo o qual a União deve repassar recursos, da parcela de 10% do Fundeb prevista na Constituição Federal para programas de melhoria da educação (ADCT, art. 60, inc. VI) para integralização do valor do piso nacional dos professores, nos casos em que o Ente federado, cumprido o mínimo constitucionalmente vinculado de recursos para a educação, não disponha de condições orçamentárias para pagar o piso ao respectivo magistério público.

Segundo a Lei 11.738/2008, o valor do piso nacional do magistério deve ser reajustado anualmente no mês de janeiro, com base no percentual de crescimento do valor mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano do Fundeb. Já aplicado nos anos de 2010, 2011, 2012 e 2013 e resultado da divisão da receita dos impostos que compõem o Fundo pela matrícula nessa etapa da educação básica, esse critério implica reajustes acima da inflação acumulada do ano anterior e também acima do crescimento da receita do próprio Fundeb, em consequência da redução do número de matrículas nesse segmento do ensino fundamental em decorrência do chamado bônus demográfico, ou seja, do decréscimo ano a ano do número de nascimentos no país.

Tabela 1 – Evolução da matrícula nos anos iniciais do ensino fundamental e da população de 5 a 9 anos de idade, Brasil, 2007 a 2012

	Matrícula total urbana e rural todas as redes	Matrícula urbana redes estaduais e municipais	População residente de 5 a 9 anos
2007	17.560.247	12.334.757	16.463.000
2008	17.385.472	11.080.147	15.770.000
2009	17.295.618	11.818.474	15.604.000
2010	16.755.708	11.352.979	14.969.000
2011	16.360.770	11.014.393	14.937.000
2012	16.016.030	10.693.036	*

Obs.: * será divulgado em setembro/2013.

No quadro acima, observa-se, segundo dados do Inep/MEC, a evolução recente da matrícula total nos anos iniciais do ensino fundamental, incluindo todas as redes de ensino – federal, estadual, municipal e privada – e as existentes nas zonas urbana e rural, a evolução da matrícula nos anos iniciais do ensino fundamental urbano nas redes estaduais e municipais, considerada na redistribuição dos recursos do Fundeb, e, segundo dados do IBGE, a evolução da população residente na faixa etária de 5 a 9 anos. Em seis anos, de 2007 a 2012, as matrículas estaduais e municipais nos anos iniciais do ensino fundamental urbano reduziram-se 13,31%, correspondendo a menos 1,6 milhão de alunos nesse segmento da educação básica.

No quadro a seguir, apresentam-se os dados relativos à variação do valor anual por aluno dos anos iniciais do ensino fundamental urbano do Fundeb e os coeficientes de reajuste aplicados ao piso nacional do magistério e os respectivos valores anuais de 2009 a 2013.

Tabela 2 – Reajuste do piso nacional do magistério segundo o critério previsto na Lei 11.738/2008, 2010 a 2013

Ano	Portaria considerada para reajuste do piso	Valor aluno/ano do Fundeb	% de crescimento do valor aluno/ano sobre ano anterior aplicado ao piso no ano seguinte	Piso nacional do magistério
2008	Port. 1.027, 19/08/08	R\$ 1.132,34		-
2009	Port. 788, 14/08/09	R\$ 1.221,34	-7,86%	R\$ 950,00
2010	Port. 538-A, 26/04/10	R\$ 1.414,85	15,84%	R\$ 1.024,67
2011	Port. 1.721, 07/11/11	R\$ 1.729,28	22,22%	R\$ 1.187,00
2012	Port. 1.495, 28/12/12	R\$ 1.867,15	7,97%	R\$ 1.451,00
2013	Port. 4, 07/05/13	R\$ 2.221,73		R\$ 1.567,00

No quadro seguinte, pode-se observar que o percentual de reajuste do piso nacional do magistério tem sido maior do que o INPC acumulado do ano anterior a também maior que o percentual de crescimento da receita do Fundeb nos dois anos anteriores. Esta última relação apenas não ocorreu em 2010, pois somente naquele ano foi integralizada a receita do Fundo, implantado gradativamente entre 2007 e 2010.

Tabela 3 – Reajuste do piso nacional do magistério comparado com o crescimento da receita do Fundeb e o INPC – 2010 a 2013

Ano	Portaria com receita realizada do Fundeb	Receita realizada do Fundeb – R\$	Varição nominal da receita do Fundeb nos dois anos anteriores	INPC acumulado do ano anterior	% de reajuste do piso nacional do magistério segundo o critério vigente
2008	386 de 17/04/2009	64.896.222.188,70	--	--	–
2009	496 de 16/04/2010	73.957.958.271,95	--	--	–
2010	380 de 06/04/2011	87.403.800.680,55	17,36%	4,11%	7,86%
2011	437 de 20/04/2012	99.927.419.183,64	14,30%	6,47%	15,84%
2012	344 de 24/04/2013	107.621.009.883,10	15,51%	6,08%	22,22%
2013	–	–	6,90%	6,20%	7,97%

Como resultado da posição contrária ao critério de reajuste do valor do piso nacional previsto na Lei 11.738/2008, por parte dos órgãos de planejamento e orçamento do governo federal, o Executivo enviou ao Congresso Nacional em 23 de julho de 2008 – exatamente uma semana após a sanção do texto legal – o Projeto de Lei 3.376/2008 com a proposta de substituição do percentual de crescimento do valor mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano pelo INPC acumulado do ano anterior como critério para o reajuste anual do piso.

Reconhecia, então, que a regra vigente poderia acarretar

elevação contínua da parcela correspondente aos gastos com a remuneração dos profissionais do magistério público nas despesas totais com educação básica, comprometendo no médio e longo prazo o financiamento de outros não menos importantes itens para a melhoria da quali-

dade da educação básica pública, tais como os dispêndios na manutenção e melhoria das instalações físicas das escolas, na aquisição de material de ensino, na universalização do uso da informática e do próprio aperfeiçoamento profissional dos professores.

Entretanto, o referido Projeto de Lei encontra-se, ainda, em tramitação no Congresso. Aprovado o texto original do Executivo na Câmara dos Deputados e remetido ao Senado Federal em 17 de dezembro de 2009, foi, entretanto, alterado pelos senadores, que aprovaram Substitutivo mantendo o critério de reajuste da Lei 11.738/2008, com alteração do mês de janeiro para abril de cada ano, a fim de viabilizar a consideração do porcentual consolidado (e não apenas estimado) de variação do valor aluno/ano verificado entre os dois exercícios anteriores ao qual será aplicada a atualização.

De volta à Câmara, embora tenha recebido parecer favorável nas Comissões de Educação e Cultura (CEC), de Trabalho, de Administração e Serviço Público (Ctas) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) daquela Casa Legislativa, o Substitutivo do Senado Federal terminou por receber parecer por sua incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do Dep. José Guimarães (PT/CE), aprovado por unanimidade na Comissão de Finanças e Tributação (CFT).

Segundo o regimento interno da Câmara dos Deputados, deveria, então, ser enviado à sanção presidencial o PL original do Executivo. Entretanto, liderado pela Deputada Fátima Bezerra (PT/RN), foi apresentado em 15 de dezembro de 2011 recurso ao plenário da Câmara contra a decisão terminativa da CFT ao Projeto de Lei 3.776/2008. Em consequência, desde então, a matéria encontra-se aguardando deliberação sobre esse recurso na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados para ser incluída na pauta do plenário daquela Casa Legislativa.

Ao mesmo tempo, na Câmara, foi instituída Comissão, liderada pela Deputada Fátima Bezerra (PT/RN), para debater o critério de reajuste do piso nacional do magistério, cujo relatório foi entregue em 31 de outubro de 2012 ao presidente daquela Casa, o en-

tão deputado Marco Maia (PT/RS). Em audiências públicas realizadas nessa Comissão, a CNM e o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), que reúne os secretários estaduais da Fazenda, manifestaram-se pela adoção do INPC para reajustamento do piso nacional dos professores, enquanto a Comissão sugeriu a adoção de um chamado critério intermediário pactuado entre a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que consiste no reajuste anual do piso nacional no mês de maio com base no INPC acumulado do ano anterior acrescido de 50% do percentual de crescimento da receita do Fundeb nos dois anos anteriores à atualização do valor do piso. Embora tenha manifestado preocupação com apenas a reposição da inflação ao valor do piso, o Conselho de Secretários da Educação (Consed), que representa os secretários dos Estados e do Distrito Federal, não figura como apoiador da proposta formulada nos debates havidos na Comissão da Câmara dos Deputados.

Considerando que, segundo o regimento interno da Câmara, não é mais possível a apresentação de novo texto, via emenda ou Substitutivo, ao Projeto de Lei 3.776/2008, limitando-se a decisão do plenário daquela Casa a aprovar o texto original do Executivo ou o Substitutivo oferecido pelo Senado Federal, essa sugestão de um terceiro critério para reajuste do piso nacional dos professores foi formulada como “texto de proposta de Medida Provisória” a ser editada pela Presidência da República.

Enquanto isso, continua vigente o critério previsto na Lei 11.738/2008 e, como já vimos, aplicado aos reajustes anuais do valor do piso nacional do magistério de 2010 a 2013.

De fato, em função da queda da arrecadação de impostos verificada em 2012, o percentual resultante do critério vigente, embora ainda maior, apresentou variação menor em relação ao crescimento da receita do Fundeb e ao INPC do que nos dois anos anteriores, como se pode observar no quadro anterior. Tal fato pode explicar porque a solução para o problema do reajuste do piso foi mais uma vez prorrogada para o exer-

cício seguinte. Quando, ao contrário, o crescimento da receita tributária for razoável, o critério de reajuste do piso previsto na Lei 11.738/2008 tornar-se-á inaplicável para a ampla maioria dos governos subnacionais. Não só para governos municipais, mas também para número expressivo de Estados, razão pela qual os governadores dos Estados de GO, MS, PI, RO, RS e SC ajuizaram, em 4 de setembro de 2012, nova ação direta de inconstitucionalidade em relação à Lei 11.738/2008 (ADI 4.848/2012), com a impugnação do art. 5º da Lei relativo à periodicidade anual no mês de janeiro e ao critério de reajuste do piso nacional, tendo sido indeferida a medida cautelar pleiteada pelos autores em 13 de dezembro de 2012, sem ainda decisão de mérito do STF.

No debate que continua sendo travado sobre essa temática, novo critério intermediário em discussão entre o MEC, Consed, Undime e CNTE consiste na variação acumulada do INPC nos doze meses anteriores à data do reajuste, acrescida de 50% do crescimento real (em lugar de crescimento nominal) da receita do Fundeb nos dois anos anteriores, com reajustes anuais no mês de maio.

Tabela 4 – Projeção do valor do piso nacional do magistério para 2014 segundo os quatro diferentes critérios de reajuste em discussão

Valor Atual do Piso 2013	Lei 11.738/2008: cresc. valor aluno/ano Fundeb 2013 em relação a 2012/ em jan.		PL 3776/2008, do Executivo: INPC previsto para 2013/ em jan.		1º critério intermediário: INPC + 50% da Receita Nominal do Fundeb / em maio		2º critério intermediário: INPC + 50% da Receita Real do Fundeb / em maio	
	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor
1.567,00	19,00	1.864,73	5,74	1.656,95	9,99	1.723,54	7,44	1.683,58

Elaboração: Área técnica da CNM.

Com base nessas projeções, a CNM tem reafirmado sua posição em defesa da aprovação do texto original do Projeto de Lei 3.776/2008, do Executivo, por ser o mais viável para as finanças municipais e por entender que aumentos reais nos vencimentos devem ser negociados entre o governo de cada Ente federado e o respectivo magistério.

2.3. Complementação da União para integralizar o pagamento do piso

De acordo com a Lei 11.738/2008 (art. 4º), a União deve complementar a integralização do pagamento do valor do piso nacional dos professores, nos casos em que o Ente federado, cumprido o mínimo constitucionalmente vinculado de recursos para a educação, não disponha de condições orçamentárias para pagar o piso ao seu magistério público. Ao mesmo tempo, a Lei dispôs que essa complementação da União é devida “na forma e no limite do disposto no inc. VI do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e em regulamento”.

Segundo o dispositivo do ADCT, referido neste artigo da Lei do piso, até 10% da complementação da União ao Fundeb podem ser redistribuídos aos Fundos estaduais por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei de regulamentação do Fundeb. Em consequência, os recursos da União para a integralização do pagamento do piso nacional do magistério não são recursos novos, mas já previstos na complementação da União ao Fundeb, e somente podem ser pleiteados pelos governos estaduais e municipais dos nove Estados já beneficiários de recursos complementares da União para os respectivos Fundos estaduais: AM, PA, AL, BA, CE, MA, PB, PE e PI.

Por outro lado, o regulamento a que faz referência a Lei do piso tem consistido em portaria do MEC, fixando um conjunto de critérios a serem exigidos de Estados e Municípios para o pedido de recursos federais destinados ao pagamento integral do piso nacional dos profissionais do magistério público de educação básica. São eles: aplicação do mínimo de 25% da receita resultante de impostos em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, preenchimento do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), cumprimento do regime de gestão plena dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, implementação de plano de carreira para o magistério por lei específica, demonstração do impacto na Lei do piso nos recursos do Estado ou do Município.

Entretanto, desde a vigência do piso salarial nacional do magistério até hoje, ou seja, 2009 a 2012, não houve repasse de recursos federais para integralização do pagamento do piso dos professores, embora esses 10% tenham sido retidos dos repasses da complementação da União ao Fundeb realizados mensalmente ao longo do respectivo exercício financeiro e somente reincorporados à complementação federal ao Fundo no exercício subsequente.

Em 2012, pela Resolução 7, de 26 de abril de 2012, o MEC divulgou a decisão de não repassar recursos para integralização do pagamento do piso nacional do magistério até que se consiga fixar critérios segundo os quais possa ser avaliado se, apesar do cumprimento dos recursos constitucionalmente vinculados ao MDE, o Ente federativo não tem disponibilidade orçamentária para pagamento do piso no valor fixado pela lei federal. Mesmo assim, em 2013, o governo federal novamente retirou esses 10% do valor da complementação da União ao Fundeb a ser transferida mensalmente aos Entes federados beneficiários dos repasses federais aos Fundos estaduais.

Tabela 5 – Parcela da complementação da União ao Fundeb destinada à integralização do pagamento do piso nacional do magistério – 2009 a 2013

Recursos da União para complementação do pagamento do piso do magistério (10% da complementação ao Fundeb)	
2009	R\$ 507.015.000,00
2010	R\$ 794.580.006,18
2011	R\$ 908.431.083,48
2012	R\$ 978.372.817,11
2013	R\$ 1.071.273.935,49

Provavelmente, o montante desses recursos da União é insuficiente para integralizar o pagamento do piso nacional ao magistério em todos os Entes federados que ainda não cumprem a Lei 11.738/2008, notadamente após a declaração de constitucionalidade

do piso como vencimento inicial das carreiras.

Além disso, o movimento municipalista, assim como os sindicatos docentes, não aceita a limitação da complementação da União para o pagamento do piso nacional dos professores aos Entes federados já beneficiários da complementação da União ao Fundeb, pois, como se costuma dizer, há Municípios com dificuldades financeiras em Estados sem essas dificuldades e, ao contrário, há Municípios sem dificuldades financeiras em Estados com menos recursos tributários. Dito de forma direta, há Municípios ricos em Estados pobres e Municípios pobres em Estados ricos.

Em consequência, iniciativas parlamentares objetivam alterar a Lei do piso para ampliar o direito de pleitear recursos federais a todos os Entes federados que deles necessitam para pagamento do piso aos professores. É o caso do Projeto de Lei 3.020/11, do Deputado Nelson Marchezan Júnior (PSDB/RS), que altera a Lei 11.738/2008, a fim de viabilizar que Estados e Municípios não beneficiados pela complementação da União ao Fundeb possam receber complementação da União para integralização do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

A este projeto de lei foi proposto Substitutivo pela Comissão criada na Câmara, sob a coordenação da Deputada Fátima Bezerra (PT/RN), para debater o critério de reajuste do piso nacional do magistério. Segundo a proposta da Comissão, com a qual a entidade sindical nacional representativa do magistério manifestou sua concordância, entre os critérios a serem previstos no regulamento para a complementação da União à integralização do pagamento do piso deve constar “a necessidade de cumprimento de relação média na rede de ensino de 20 a 25 estudantes por professor na zona urbana e de 10 a 15 estudantes na zona rural”.

Essa proposta consiste em uma possibilidade de entendimento entre os gestores públicos e os sindicalistas na perspectiva de construção das condições necessárias à melhoria dos níveis de remuneração do magistério público de educação básica, uma vez que, sendo os recursos do Fundeb redistribuídos entre os Entes federados de acordo com a

matrícula em suas redes de ensino, a relação entre o número de alunos e o número de professores é variavelmente decisiva na definição do valor dos salários dos profissionais do magistério. Por exemplo, 100 alunos podem ser atendidos em 3 três turmas com 33 alunos, ou 4 turmas com 25 alunos, ou 5 turmas de 20 alunos, ou 6 turmas de 17 alunos. É fácil perceber o quanto essa organização das turmas repercutirá no nível salarial dos professores. Lembre-se, por fim, que a relação de estudantes por professor, prevista na proposta da Comissão da Câmara, inclui não só aqueles na docência como também os demais integrantes do magistério em atividades de suporte pedagógico direto à docência e, ainda, os que se encontrarem em desvio de função, dentro ou fora do sistema de ensino. Isso porque, apesar de a LDB (art. 71, inc. VI) dispor que não se considera despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino o pagamento do pessoal da educação em desvio de função, na prática número expressivo de Entes federados remunera esses servidores com recursos vinculados ao ensino.

Por fim, os Municípios reivindicam que os recursos da União para a integralização do pagamento do piso nacional do magistério sejam recursos novos, desvinculados da complementação da União ao Fundeb, tal como hoje fixado pela Lei 11.738/2008.

2.4. Pagamento do piso nacional e dispersão salarial da carreira do magistério

Segundo a Lei 11.738/2008 (art. 2º, §§ 1º e 3º), o piso salarial nacional dos profissionais do magistério público da educação básica é o valor abaixo do qual não pode ser fixado o vencimento inicial das carreiras do magistério e é devido aos profissionais com formação em nível médio, modalidade normal, na jornada de trabalho de, no máximo, 40 horas semanais. Os vencimentos iniciais referentes às demais jornadas de trabalho devem ser proporcionais ao valor fixado para a de 40 horas semanais.

A Lei também estabeleceu (art. 6º) que os Entes federados subnacionais dispunham de prazo até 31 de dezembro de 2009 para elaborar ou adequar os planos de carreira de seus magistérios, tendo em vista o cumprimento do piso nacional dos professores como vencimento inicial das carreiras. Reconhece, pois, que planos de carreira vigentes

podem dificultar, ou mesmo impedir, o pagamento do piso nacional como vencimento básico da carreira, necessitando, pois, de serem adequados, e, para esse fim, previu prazo legal.

Entre outros fatores, a possibilidade de pagamento do piso nacional depende da amplitude ou da dispersão salarial da carreira, ou seja, da relação entre os valores do vencimento inicial e da remuneração final, resultante do vencimento da última posição na carreira, acrescido das vantagens pecuniárias pagas aos integrantes do magistério na forma de adicionais, gratificações e indenizações. Igualmente importante, é a distribuição dos professores na carreira, se mais no início ou no fim na estrutura de remunerações, e, ainda, da proporção de inativos e ativos no plano de carreira vigente.

Em decorrência da tradição que remonta à Lei 5.692/1971 (Reforma do Ensino de 1 e 2 Graus do governo militar) e em observância ao disposto na LDB (art. 67, inc. IV), a regra nas carreiras do magistério público da educação básica é a existência de progressão funcional baseada em dois fatores. Um deles corresponde à titulação ou habilitação para o exercício profissional: o vencimento dos professores aumenta à medida que sua formação passa do nível médio para o superior, em cursos de graduação, e deste para a pós-graduação. O outro caminho da progressão funcional na carreira do magistério apresenta fatores diversos, de forma isolada ou combinada, como tempo de serviço, participação em atividades de formação continuada, provas de conhecimento, avaliação do desempenho profissional etc. Além da variação do vencimento profissional, em uma carreira são previstas vantagens que, acrescidas ao vencimento, compõem a remuneração do profissional do magistério.

Como o piso nacional é devido aos profissionais do magistério com formação em nível médio, modalidade normal, especialmente importante é o percentual de diferença entre os vencimentos correspondentes a essa formação e à formação superior em licenciatura plena, pois, à medida que cresce o número de professores licenciados, se essa diferença for muito acentuada, haverá dificuldades para o pagamento do piso nacional. Por isso, em publicação sobre as diretrizes nacionais para a carreira dos professores do

Conselho Nacional da Educação, a CNTE reconhece que “de pouco vale um plano com vencimento inicial irrisório e com grande dispersão entre os níveis e classes”.

Ao mesmo tempo, não é legalmente admissível exigir licenciatura plena para todos os professores, pois a LDB (art. 62) admite como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental a oferecida em nível médio, na modalidade normal. Portanto, um professor com essa formação que pretenda prestar o concurso público para ingresso no magistério poderá recorrer à justiça.

É importante ressaltar que, prevista na Lei para ser promovida até 31/12/2009, a adequação dos planos de carreira não era, ou é, imposição ou obrigação a todos os Entes federados. Depende da estrutura preexistente da carreira do magistério. Em outras palavras, se o governo estadual ou municipal tem condições financeiras para pagar o piso como vencimento inicial na carreira existente em 2008, quando da entrada em vigência da Lei 11.738/2008, não precisa promover essa adequação.

Exemplificando com os governos estaduais, até agora pelo menos, alguns deles pagam a seus professores valor superior ao do piso nacional como vencimento inicial na carreira, sem que tenham modificado ou adequado os respectivos planos de carreira. É o caso, por exemplo, de São Paulo e Mato Grosso do Sul, cujos planos de carreira datam respectivamente de 1997 e 2000.

No caso de São Paulo, a estrutura básica da carreira quanto a cargos e coeficientes dos vencimentos segundo a habilitação dos professores data de 1997, mas essa carreira já passou por alterações em 2007 e 2011. Os vencimentos iniciais do cargo de Professor de Educação Básica I (PEB I), correspondente à formação em nível médio, modalidade normal, e do cargo de Professor de Educação Básica II (PEB II), correspondente à formação em nível superior, licenciatura plena, na jornada de 40 horas semanais, são, em maio de 2013, respectivamente de R\$ 1.803,92 e R\$ 2.088,27, com diferença de 15,76%.

No Mato Grosso do Sul, os vencimentos correspondentes à formação em nível médio, modalidade normal, e ao nível superior, licenciatura plena, na jornada de 40 horas semanais, são, no mês de maio deste ano, respectivamente de R\$ 1.810,00 e R\$ 2.715,00, com diferença de 50%.

Entre os governos estaduais que vêm promovendo adequação dos planos de carreira de seus magistérios, identificam-se três caminhos. O primeiro deles é a redução da dispersão salarial na carreira, em um primeiro momento com maior índice de reajuste para os níveis iniciais, e, a partir de então, o retorno aos reajustes lineares para todos os professores. É o que fez, por exemplo, Santa Catarina, onde, em maio, os vencimentos pagos aos professores com nível médio e àqueles com nível superior, na jornada de 40 horas, são respectivamente de R\$ 1.567,00 e R\$ 1.581,52, com diferença de 0,9%. Neste momento, está em debate naquele Estado a possibilidade de “descompactar” a carreira.

O segundo caminho de alteração dos planos de carreira é instituir o pagamento do magistério na forma de subsídios, eliminando as vantagens da carreira, ou seja, adicionais e gratificações, cujos valores em geral são calculados tomando por base o vencimento inicial ou o vencimento de cada membro do magistério. É o caso de Minas Gerais, onde, em maio de 2013, os subsídios ou remunerações pagas aos professores com nível médio e com superior são respectivamente de R\$ 1.178,10 e R\$ 1.386,00 em jornadas de 24 horas semanais, com diferença de 17,65%.

O terceiro caminho de adequação dos planos de carreira consiste na eliminação do nível médio da carreira do magistério, de tal forma que, na prática, põe-se fim à referência inicial para a aplicação do piso nacional do magistério, uma vez que esse é fixado para professores com formação em nível médio, modalidade normal. Dessa forma, o piso nacional deixa de ser indexador da folha de pagamento do conjunto dos professores do Estado ou Município e passa a funcionar como remuneração mínima, ou seja, como salário-mínimo profissional. Foi o que aconteceu no Amazonas, onde, em maio, o

vencimento do professor com nível superior na jornada de 40 horas era de R\$ 1.881,14, sem vencimento fixado para o nível médio e, portanto, desindexado do piso nacional. É também o caso da carreira do magistério público do Município de Canoas/RS, cuja lei de fevereiro de 2011 fixou adicionais por grau de titulação, cujo grau inicial é o de nível superior, licenciatura plena, e os demais correspondem à pós-graduação, nos níveis de especialização, mestrado e doutorado.

Por fim, há um grupo de pelo menos dez Estados que não pagam o piso nacional como vencimento inicial da carreira, acumulando passivo trabalhista que se transformará em precatórios a serem pagos posteriormente. Alguns deles chegaram até mesmo a adequar a carreira dos professores e, em algum exercício anterior, a pagar o piso, mas os reajustes do valor do piso nacional do magistério acima da inflação e do crescimento da arrecadação terminaram por dificultar a continuidade desse pagamento. É caso de Goiás, onde, em maio de 2013, os vencimentos dos níveis médio e superior na jornada de 40 horas eram, respectivamente, R\$ 1.460,00 e R\$ 2.197,47, com 50% de diferença. Outros Estados não pagam o piso como vencimento básico porque não promoveram a adequação do plano de carreira do magistério público estadual. Entre estes, o maior exemplo é o Rio Grande do Sul, cujo plano de carreira do magistério datado de 1974 é, segundo a Nota Técnica do MEC sobre as metas do PNE, o único anterior à Constituição Federal de 1998, apresentando expressiva amplitude salarial da carreira. Em maio, os vencimentos para o nível médio e o superior de graduação, em jornadas de 40 horas, eram, respectivamente, de R\$ 977,22 e R\$ 1.807,86, com diferença de 85%. Na carreira do magistério do RS, a diferença entre o vencimento do nível médio na primeira classe e o vencimento do nível de pós-graduação na última classe da carreira é de 200%. Se acrescido o adicional por tempo de serviço, que todos os integrantes da carreira necessariamente recebem e incorporam aos proventos da aposentadoria, essa diferença vai a 350%. Isso sem considerar a percepção de gratificações, também incorporáveis aos proventos em determinadas condições previstas na lei. Quanto mais protelada a adequação do plano de carreira dos professores gaúchos, mais profundas tenderão a ser as mudanças necessárias.

Nos Municípios, é provável que se reproduzam essas situações relacionadas com os planos de carreira dos magistérios municipais. Pelas informações disponíveis, há Municípios que pagam o piso como vencimento inicial sem terem adequado as carreiras no período pós-2008. Outros que não promoveram a adequação da carreira e não pagam o piso. E outro conjunto que vem promovendo a adequação dos planos de carreira para viabilizar o pagamento do piso como vencimento básico, também nos diferentes caminhos trilhados pelos governos estaduais.

Importante é enfatizar que, se o pagamento do piso nacional dos professores depende de iniciativas a serem implementadas no âmbito federal, como as alterações legais relativas ao critério de reajuste do valor anual do piso e a garantia de maior complementação da União aos Entes federados que efetivamente comprovem essa necessidade, esse pagamento também depende de iniciativas que cabem exclusivamente ao poder local, como a adequação do plano de carreira prevista na Lei 11.738/2008. É o Poder Executivo que deve apresentar proposta de adequação da carreira do magistério municipal que articule qualidade técnica com viabilidade financeira e política. E precisará negociá-la com o Poder Legislativo e a sociedade local, abarcando não só os diretamente envolvidos, os professores, mas outros segmentos sociais, como mídia local, representações de pais, de trabalhadores e do empresariado.

3. O DESAFIO DE ASSEGURAR 1/3 DE HORAS PARA ATIVIDADES EXTRA-CLASSE

Ao criar o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, a Lei 11.738/2008 dispõe que (art. 2º, § 4º) “na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos”.

Duas questões precisam ser resolvidas para o cumprimento da Lei quanto à jornada de trabalho do magistério: se o mínimo de 1/3 de atividades extraclasse deve ser calculado

em relação a horas-relógio de 60 minutos ou à duração da hora-aula, que costuma ser menor do que isso, e onde essas horas de trabalho devem ser exercidas.

3.1. Jornada de trabalho na LDB, PNE e normas do CNE

A legislação e as normas nacionais exaradas pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE/CEB) já haviam abordado a temática da jornada docente.

A LDB (art. 67, inc. V) dispõe que os sistemas de ensino devem assegurar, nos estatutos e nos planos de carreira do magistério público de educação básica, “período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho”.

Em consequência, a Resolução CNE/CEB 3/1997, que “Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, dispõe que:

Art. 6º Além do que dispõe o artigo 67 da Lei 9.394/96, os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão ser formulados com observância do seguinte:

[...]

IV – a jornada de trabalho dos docentes poderá ser de até 40 (quarenta) horas e incluirá uma parte de horas de aula e outra de horas de atividades, estas últimas correspondendo a um percentual entre 20% (vinte por cento) e 25% (vinte e cinco por cento) do total da jornada, consideradas como horas de atividades aquelas destinadas à preparação e avaliação do trabalho didático, à colaboração com a administração da escola, às reuniões pedagógicas, à articulação com a comunidade e ao aperfeiçoamento profissional, de acordo com a proposta pedagógica de cada escola;

Da mesma forma, o primeiro Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei 10.172/2001, com vigência na década de 2001 a 2010, no Capítulo IV, relativo ao Magistério da Educação Básica, inclui entre as metas e os objetivos a de “destinar entre 20 e 25% da carga horária dos professores para preparação de aulas, avaliações e reuniões pedagógicas”.

A Resolução CNE/CEB 2/2009, a qual “fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com o art. 6º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, e com base nos arts. 206 e 211 da Constituição Federal, nos art. 8º, § 1º, e 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no art. 40 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007”, que explicitamente revogou a Resolução CNE/CEB 3/1997, dispõe que:

Art. 4º As esferas da administração pública que oferecem alguma etapa da Educação Básica, em quaisquer de suas modalidades, devem instituir planos de carreira para todos os seus profissionais do magistério, e, eventualmente, aos demais profissionais da educação, conforme disposto no § 2º do artigo 2º desta Resolução, dentro dos seguintes princípios:

[...]

VII – jornada de trabalho preferencialmente em tempo integral de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais, tendo sempre presente a ampliação paulatina da parte da jornada destinada às atividades de preparação de aulas, avaliação da produção dos alunos, reuniões escolares, contatos com a comunidade e formação continuada, assegurando-se, no mínimo, os percentuais da jornada que já vêm sendo destinados para estas finalidades pelos diferentes sistemas de ensino, de acordo com os respectivos projetos político-pedagógicos;

Por fim, no Projeto de Lei 8.035/2010, do Poder Executivo, que “aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências”, na forma do Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados, não há meta ou estratégia relativa à composição da jornada docente.

Da legislação e normas vigentes, conclui-se que a parte da jornada docente destinada a atividades extraclasse compõe-se de trabalho coletivo – reuniões escolares, contatos com a comunidade e formação continuada – e de trabalho individual do professor – preparação das aulas e avaliação da produção dos alunos.

Entretanto, nessa legislação e normas:

1. não há orientação sobre o cálculo do 1/3 das horas-atividade, se em relação a horas-relógio de 60 minutos ou à duração da hora-aula, independentemente de sua variação em minutos;
2. não há determinação legal ou normativa de âmbito nacional sobre o local para cumprimento pelo professor dessas horas-atividade.

Portanto, cabe às normas locais, sob responsabilidade dos Entes federados, a definição sobre essas duas questões.

3.2. Cálculo do 1/3 de horas-atividade

Nos sistemas de ensino no Brasil, a duração da hora-aula e, por decorrência, da hora de trabalho dos professores, é geralmente definida em tempo menor do que o da hora-relógio, em regra com 50 minutos, ou até mesmo menos. Em consequência, o cumprimento do dispositivo da Lei 11.738/2008 relativo à composição da jornada docente vem gerando controvérsia e dúvidas em quase todo o País.

Trata-se de esclarecer se a regulamentação da jornada docente, para efeito de cálculo dos 2/3 de interação com o educando e do 1/3 de atividades extraclasse, deve considerar horas de 60 minutos ou a duração do módulo-aula vigente em cada rede de ensino.

A defesa da divisão da jornada de trabalho do professor em horas-aula e horas-atividade com base em horas de 60 minutos fundamenta-se em dois argumentos.

Em primeiro lugar, ao interpretar a LDB, o Parecer CNE/CEB 5/1997 consagra a concepção de que “o dispositivo legal (art. 24, inciso I) se refere a horas e não horas-aulas a serem cumpridas nos ensinos fundamental e médio” e que, portanto, “quando obriga ao mínimo de ‘oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar’, a lei está se referindo a 800 horas de 60 minutos ou seja, um total anual de 48.000 minutos”.

Neste Parecer, a CNE/CEB conclui que:

Ao mencionar a obrigatoriedade da ministração das horas-aulas, a lei está exigindo (arts. 12, incs. III e 13, inc. V) que o estabelecimento e o professor ministrem as horas-aulas programadas, independente da duração atribuída a cada uma. Até porque, a duração de cada módulo-aula será definido pelo estabelecimento de ensino, dentro da liberdade que lhe é atribuída, de acordo com as conveniências de ordem metodológica ou pedagógica a serem consideradas. O indispensável é que esses módulos, somados, totalizem oitocentas horas, no mínimo, e sejam ministrados em pelo menos duzentos dias letivos.

Se esse raciocínio aplica-se à duração do ano letivo, com igual razão deve ser adotado para a divisão da jornada docente em horas de interação com o educando e horas de atividade extraclasse.

Em segundo lugar, à medida que a hora-aula não tem a mesma duração nas diferentes redes de ensino, se o piso nacional fixado para a jornada de 40 horas semanais fosse pago com base nas diversas durações do período da hora-aula em minutos, haveria uma desigualdade na remuneração dos professores. Por exemplo, o professor que trabalhasse em jornadas com hora-aula com duração de 45 minutos estaria recebendo uma remuneração mensal maior do que o professor que cumprisse sua jornada semanal de trabalho em períodos de 50 minutos.

Portanto, somente regulamentando o cumprimento da jornada de trabalho em horas de 60 minutos e processando a devida conversão em horas-aula com a duração vigente em cada rede de ensino será possível assegurar igualdade de tratamento ao magistério público da educação básica em todo o País.

Nos dois quadros a seguir, apresentamos esses cálculos para as jornadas de trabalho docente com 20 e 40 horas semanais.

Tabela 6 – Cálculo do 1/3 de horas-atividade com base na conversão de horas-relógio de 60 minutos em horas-aula de 50 minutos na carga horária de 40 horas semanais

	40 h semanais de 60 min	Períodos de trabalho semanal de 50 min
Carga horária semanal	40 h X 60 min = 2.400 min	48 h X 50 min = 2.400 min
Horas-aula	2/3 de horas-aula de 2.400 min = 1.600 min	32 horas-aula X 50 min = 1.600 min
Horas-atividade	1/3 de horas-atividade de 2.400 min = 800 min	16 horas-ativ. X 50 min = 800 min
Local de cumprimento das horas-atividade	--	8 horas-ativ. de 50 min na escola = 400 min 8 horas-ativ. de 50 min em local a critério do professor = 400 min
Total na escola	--	2.000 minutos = 40 horas-trabalho de 50 min

Tabela 7 – Cálculo do 1/3 de horas-atividade com base na conversão de horas-relógio de 60 minutos em horas-aula de 50 minutos na carga horária de 20 horas semanais

	20 h semanais de 60 min	Períodos de trabalho semanal de 50 min
Carga horária semanal	20 h X 60 min = 1.200 min	24 h X 50 min = 1.200 min
Horas-aula	2/3 de horas-aula de 1.200 min = 800 min	16 horas-aula X 50 min = 800 min
Horas-atividade	1/3 de horas-atividade de 1.200 min = 400 min	4 horas-ativ. X 50 min = 200 min
Local de cumprimento das horas-atividade	--	4 horas-ativ. de 50 min na escola = 200 min 4 horas-ativ. de 50 min em local a critério do professor = 200 min
Total na escola	--	1.000 minutos = 20 horas-trabalho de 50 min

Nessa perspectiva, o governo do Estado de São Paulo editou a Resolução SE 8, de 19 de janeiro de 2012, que “dispõe sobre a carga horária dos docentes da rede estadual de ensino”, na qual primeiramente calcula-se os 2/3 de atividades com os alunos em minutos e, depois, faz-se a conversão para horas-aula com duração de 50 minutos. A Apeosp – Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – ingressou com ação judicial contra esta Resolução da Secretaria Estadual de Educação, porém não logrou êxito em seu pleito na primeira e segunda instâncias do Poder Judiciário.

Na mesma lógica, o atual governo do Estado do Rio Grande do Sul determinou, no Decreto 48.724/2011, que dispõe sobre o regulamento do concurso público para o magistério estadual (Anexo Único, art. 32), que o regime de trabalho de 20 horas semanais seja cumprido com 13 horas, de 60 minutos, em atividade de docência ou de suporte pedagógico, exercidas no âmbito das escolas, e 7 horas, de 60 minutos, distribuídas a critério da administração pública.

Entretanto, o Parecer CNE/CEB 18, de 2 de outubro de 2012, cuja relatora é representante do movimento sindical dos professores, defende a posição de que a jornada de 40 horas semanais deve ser composta 26 horas de interação com estudantes e 14 horas de atividades extraclasse, “independente do tempo de duração de cada aula, definido pelos sistemas ou redes de ensino”. Até o presente momento, este parecer não foi homologado pelo ministro de Estado da Educação, portanto, não tem vigência legal.

Por fim, cabe comentar o cumprimento da Lei 11.738/2008 quanto à composição da jornada docente nos anos iniciais do ensino fundamental e na educação infantil. Em geral, os professores desses segmentos da educação básica trabalham 20 horas “corridas”, quer dizer, de 60 minutos, sem horas-atividade incluídas na jornada semanal.

Em diferentes sistemas de ensino, é *praxe* compensar a não previsão de horas-atividade na jornada semanal desses professores com o pagamento de uma gratificação de regência de classe, com percentuais variados, como 20% ou 50%. Essa não parece ser a maneira correta de cumprimento da Lei 11.738/2008, pois o pagamento de uma gra-

tificação não assegura na carga horária semanal de trabalho docente horas-atividade de trabalho coletivo, hoje consideradas essenciais para a melhoria do desempenho dos professores e, portanto, para a aprendizagem dos alunos.

Em decorrência do exposto, a regulamentação mais adequada para o cumprimento do 1/3 de horas-atividade na jornada de 20 horas semanais dos professores no exercício da docência na educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental consiste na convocação automática para a jornada especial de 30 horas semanais, a serem cumpridas em 20 horas de aula e 10 horas para atividades extraclasse. Com essa medida, torna-se impositiva a extinção da gratificação por ventura paga a esses docentes para compensar o trabalho extraclasse não inserido em sua jornada semanal.

Por fim, é possível encaminhar a implementação de jornada de 40 horas semanais para o trabalho docente nesses segmentos da educação básica de forma articulada com a ampliação da jornada escolar diária dos alunos, na perspectiva do tempo integral, meta do PNE. Nesse caso, o aluno permanece na escola por 7 horas diárias de 60 minutos, das quais 25 ou 26 horas de aula com o professor regente de classe, ao qual seriam asseguradas 15 ou 14 horas para atividades extraclasse, parte das quais a serem exercidas na própria unidade escolar.

3.3. Local para cumprimento das horas-atividade

Resta, ainda, definir o local onde devem ser exercidas as horas de trabalho do professor que não são de interação com o educando. Cabe ao poder local, estadual ou municipal, essa definição, seja por meio de lei ou de ato do Executivo.

No Estado de São Paulo, a Resolução SE 8/2012, já referida, desdobra (art. 3º) as horas-aula correspondentes às atividades extraclasse em um número certo de horas de trabalho pedagógico coletivo a serem exercidas na escola e noutro número certo de horas de trabalho pedagógico a serem exercidas em local de livre escolha do professor.

No Rio Grande do Sul, o regulamento vigente determina que somente as horas de 60 minutos destinadas à atividade de docência ou de suporte pedagógico sejam exercidas no âmbito das escolas, e as outras horas de 60 minutos que compõem a jornada de trabalho do integrante do magistério devem ser distribuídas a critério da administração pública. Ou seja, não afirma a possibilidade de cumprimento das horas-atividade fora da escola, mas também não determina seu exercício no âmbito das unidades escolares, deixando essa definição a cargo do gestor da educação estadual.

Em síntese, pode-se afirmar que o 1/3 da jornada de trabalho docente a ser cumprido em atividades extraclasse não necessariamente deve ser exercido na escola. Ao contrário, o bom senso indica que a legislação local deve dispor sobre um quantitativo de tempo dedicado ao trabalho coletivo a ser desempenhado na própria escola ou noutro local definido pela direção escolar e/ou gestor municipal da educação e sobre outro tempo destinado ao trabalho individual, de preparação de aulas e correção dos trabalhos dos alunos, a ser cumprido em local de escolha do professor.

Ressalte-se que o trabalho coletivo pode ser desempenhado em outro local que não a escola, mas nem por isso é de livre escolha do integrante do magistério. Por exemplo, uma reunião com a comunidade pode ser realizada em um espaço comunitário que não o próprio estabelecimento de ensino, tal como uma associação de bairro ou clube social. Por exemplo, atividades de formação continuada podem ser desenvolvidas em instituições de educação superior conveniadas com a administração municipal.

Além do mais, é de se considerar que a ampla maioria das escolas públicas brasileiras de educação básica sequer dispõe de espaços adequados nos quais os professores pudessem usufruir das condições necessárias para o desenvolvimento de seu trabalho individual de preparação de aulas e correção da produção de seus alunos.

Por fim, no caso dos professores em exercício da docência na educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, no caso de sua convocação automática da jornada de 20 horas para a de 30 horas semanais, das 10 horas semanais para atividades extraclas-

se, 5 horas serão exercidas em local definido a critério do professor para atividades de preparação de aulas e avaliação da produção dos alunos e, dentre as outras 5 horas, duas podem ser semanalmente exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, para a realização de reuniões coletivas de trabalho pedagógico, e, nas outras 3 horas, o professor poderá ser convocado para atividades de interesse da escola ou de formação continuada, em horários previamente acordados.

4. CONCLUSÕES

Os desafios para a valorização do magistério público de educação básica não se esgotam no pagamento do piso como vencimento inicial da carreira e na garantia de um terço da duração da jornada semanal de trabalho para atividades extraclasse. É preciso, ainda, adequar as carreiras dos profissionais do magistério de forma a promover a necessária articulação dos fatores de progressão à melhoria da aprendizagem escolar dos alunos.

Em geral, nas carreiras hoje vigentes, predomina a progressão funcional por fatores como tempo de serviço e formação continuada considerados, somente, a frequência a atividades ou os cursos de atualização e aperfeiçoamento, sem que contribuam para melhorar os resultados do trabalho docente.

Infelizmente, apesar de importantes exceções, as recentes adequações dos planos de carreira do magistério têm se caracterizado pela redução da amplitude salarial da carreira a fim de viabilizar o pagamento do piso nacional como vencimento básico, seja pela redução do número de posições na estrutura de progressão, seja pela redução das diferenças percentuais entre os vencimentos correspondentes a essas posições na carreira. Entretanto, pouco se tem avançado quanto à progressão funcional na carreira, mantendo-se os atuais fatores, como a antiguidade, o cumprimento de deveres e a participação em atividades de capacitação ou, no máximo, acrescentando uma dimensão relativa à qualidade individual do trabalho docente a ser avaliada pelo diretor ou coletivo de professores da escola. Ou, ainda, considerando-se os resultados da avaliação

externa da escola (Ideb, por exemplo) para a progressão individual na carreira.

Enfim, o caminho é longo, pois implica capacidade técnica dos gestores municipais para a formulação de propostas viáveis de serem implementadas, aliada à viabilidade financeira e à competência política para negociá-las com o conjunto da sociedade local.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.*

_____. *Emenda Constitucional 53, de 19 de dezembro de 2006.* Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.)

_____. *Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996,* que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. *Lei 11.494, de 20 de junho de 2007,* que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

_____. *Lei 11.738, de 16 de julho de 2008,* que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis 9.424, de 24

de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

_____. *Parecer CNE/CEB 10/1997, aprovado em 3 de setembro de 1997.* Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

_____. *Resolução CNE/CEB 3/1997, de 8 de outubro de 1997.* Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

_____. *Parecer CNE/CB 9/2009, aprovado em 2 de abril de 2009.* Revisão da Resolução CNE/CEB 3/97, que fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

_____. *Resolução CNE/CEB 2/2009, de 28 de maio de 2009.* Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com o art. 6º da Lei 11.738, de 16 de julho de 2008, e com base nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, nos artigos 8º, § 1º, e 67 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no art. 40 da Lei 11.494, de 20 de junho de 2007.

A TRIBUTAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇO (ISS) NAS OPERAÇÕES DE LEASING, NAS OPERAÇÕES DE CARTÃO DE CRÉDITO/DÉBITO E NA CONSTRUÇÃO CIVIL

Thalyta Alves
Wesley Rocha

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo analisar, pontualmente, 3 (três) atividades da Lista anexa à Lei Complementar 116/2003 que ainda dependem de segurança jurídica ou de alteração da legislação para que o Imposto Sobre Serviço (ISS) possa ser cobrado da forma devida. Nesse sentido, buscou-se em pesquisas muito mais qualitativas – subsidiadas por alguns dados quantitativos – a solução para problemas de fiscalizações enfrentados pelo fisco municipal, que muitas vezes tornam-se frustradas devido aos embaraços jurídicos criados pelos contribuintes dessas atividades, que deveriam recolher o ISS. De outro modo, é analisado de que forma pode ser dada finalidade satisfatória às fiscalizações em determinados casos, já que algumas posições de Tribunais Superiores tendem a ser contrárias às teses municipalistas em alguns casos, a exemplo do local devido para recolhimento do ISS e que atenderia ao princípio da territorialidade, consoante o fato gerador. Esse entendimento foi superado no Superior Tribunal de Justiça. Agora, os Municípios devem atender a outros tipos de argumentações e atuações para buscar o tributo devido, a fim de trazer justiça fiscal e tributária.

Palavras-chave: Município. Tributação. ISS. Lei Complementar 116/2003.

1. INTRODUÇÃO

Desde a criação da Lei Complementar 116, de 2003, que alterou o Decreto-Lei 406/1968, o Decreto-Lei 834/1969, a Lei Complementar 56/1986 e a Lei Complementar 100/1999, verifica-se que houve importante avanço na legislação do Imposto Sobre Serviço (ISS). Conforme estabelece a referida Lei, foram incluídas mais atividades na lista anexa, totalizando cerca de 193 atividades, e foi aperfeiçoada a legislação no tocante aos aspectos gerais. Contudo, as modificações são apenas a ponta de uma série de alterações que a Lei deveria ou deverá sofrer.

Neste período, completaram-se 10 anos da Lei que dá regramentos gerais sobre o ISS, sem que houvesse nenhuma modificação. Existem, na atual Lei, pontos positivos e alguns ainda a serem aperfeiçoados, a exemplo da tributação sobre obras em geral.

Inobstante, verifica-se o papel desenvolvido pelas entidades representativas de Municípios que buscam aperfeiçoamentos junto ao Congresso Nacional para incluir novas atividades a serem tributadas pelo ISS e a melhoria da legislação atual.

Tendo em vista o quadro de determinados setores da sociedade, tributados pelo ISS, a Confederação Nacional de Municípios (CNM), ao longo dos últimos anos, realizou um balanço da Lei Complementar 116/2013 e identificou que existem atividades que se encontram em situações ainda não tributadas ou que sua cobrança vem sendo “derrubada” judicialmente por meio de teses jurídicas.

Contudo, quanto às atividades não tributadas, verificamos que a falta de fiscalização não se deve à inoperância da Fazenda Pública municipal, e sim a uma série de questões e impedimentos nos procedimentos administrativos e de fiscalização. Exemplo dessas dificuldades são as operações de *leasing* realizadas pelas instituições financeiras, que por meio de demandas judiciais saíram vencedoras às instituições em suas teses tributárias, impedindo a fiscalização e as atuações de muitos Municípios.

Nesse sentido, verificaram-se inúmeros processos judiciais, em que os Municípios, esperançosos com a tributação dessas atividades, acabaram sucumbindo frente às instituições financeiras. Isso se deve, também, às interpretações equivocadas do Poder Judiciário, que faz com que diversos Municípios deixem de arrecadar o tributo devido ocorrido em seus territórios.

A grande problemática é que esses setores conseguem anular perante o Poder Judiciário as autuações da Fazenda Municipal em razão de falhas e lacunas da legislação do ISS.

A Lei trouxe diversos aperfeiçoamentos em relação ao antigo Decreto-Lei 406/1968, mas deixou abertas algumas brechas para argumentações, a exemplo do local devido de recolhimento do tributo.

No Congresso Nacional, apesar de algumas tentativas de alterações da Lei Complementar 116/2003, parece que desponta com força o Projeto de Lei Complementar iniciado no Senado (PLS 386/2012), de autoria do senador Romero Jucá. No projeto, além do acréscimo de novas atividades, são inseridos mecanismos para evitar que ocorra a chamada “guerra fiscal”, denominada por alguns juristas como conflitos tributários ou até mesmo conflitos fiscais.¹ Porém, este PLS deixou de fora questões emblemáticas para as receitas municipalistas, a exemplo das operações de *leasing*.

Dessa forma, identificou-se que existem três atividades que poderiam agregar altos valores às receitas municipais, quais sejam: arrendamento mercantil – *Leasing*, operações de cartão de crédito/débito e a construção civil. Apesar disso, esses valores estão deixando de ser recolhidos.

Diante desse quadro, pergunta-se: a Lei Complementar que trata do ISS necessita de alteração legislativa para instituir a cobrança das operações de arrendamento mercan-

¹ Termo utilizado a fim de diferenciá-lo da expressão “guerra fiscal”. Está constado inclusive em audiência pública do PLS 386/2012, conforme se verificou da nota taquigráfica disponibilizada pelo Congresso Nacional.

til, de cartão de crédito e débito e da construção civil? Ou ela, por si própria, já é o suficiente para a cobrança do tributo municipal?

No intuito de responder às referidas questões, o presente artigo tem como objetivo geral verificar a possibilidade ou a necessidade de alterar a legislação do ISS para a cobrança devida do imposto municipal.

Como objetivo específico, pretende-se avaliar quais alterações seriam necessárias para contemplar, de forma segura, as exigências do ISS nas operações de *leasing*, cartão de crédito e débito e construção civil.

Para a execução deste trabalho, foi realizada uma abordagem sistemática da legislação em vigor, relacionando-a com dados levantados pela CNM, que apontarão as possíveis necessidades de alteração da legislação em vigor e subsidiarão a análise dos aspectos de determinadas atividades e suas fiscalizações.

2. METODOLOGIA DE PESQUISA

É possível escolher várias opções técnicas quando se pretende definir uma abordagem ou uma forma a seguir para elaborar uma pesquisa. Optou-se por uma pesquisa qualitativa e quantitativa de forma subsidiária, no sentido de verificar o impacto que determinadas atividades da lista anexa da Lei Complementar 116/2003 poderiam ter caso fossem tributadas de forma adequada e justa.

Para isso, foram utilizados métodos de pesquisa bibliográfica e livros doutrinários, bem como a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, a fim de obter solução prática nas fiscalizações pelo Município quando da exigência do ISS.

Como parte complementar à metodologia de pesquisa e de forma a subsidiar a resposta ao objetivo deste artigo, foram analisados dados e informações que dizem respeito

ao crescimento que as receitas municipais poderiam ter caso as atividades de arrendamento mercantil, operações de cartão de crédito e débito fossem cobradas de forma justa. Essa interpretação também é dada ao setor de obras, destacando a construção civil, na hipótese de ser cobrado o ISS no sentido da exigência do valor total do serviço prestado, sem as deduções dos materiais em sua base de cálculo.

Os dados foram coletados durante o período de janeiro a maio de 2013 pela CNM, que projetou a análise das possíveis arrecadações ou perdas de receitas se persistir o entendimento dos Tribunais Superiores ou se não houver alteração na legislação em vigor.

Foram pesquisados, também, 260 Municípios do Brasil, de todas as 5 regiões, entre os períodos de 10 a 14 de junho, de 2013, a fim de verificar as fiscalizações municipais sobre as administradoras de cartão de crédito e débito e os Municípios que realizam as autuações sobre a construção civil. Segue a listagem, por amostragem, de alguns Municípios pesquisados: Prado Ferreira/PR; São Francisco de Assis/RS; Restinga Seca/RS; Ipatinga/MG; União dos Palmares/AL; Bady Bassitt/SP; Vitória de Santo Antão/PE; Altinópolis/SP; Urânia/SP; Porto de Moz/PA; Mirante da Serra/RO; Indiará/GO; Teresina/PI; União dos Palmares/AL; Anchieta/SC; Centralina/MG; Barroquinha/CE.

3. REVISÃO DE LITERATURA

3.1. O Imposto Sobre Serviço (ISS)

Em bases históricas, os Municípios vêm obtendo conquistas dentro do que chamamos de pacto federativo e autonomia do Ente federado. Por outro lado, também enfrentam muitas dificuldades devido ao repasse de diversas responsabilidades às suas bases, sendo elas constitucionais ou infraconstitucionais, emanadas pelo Poder Legislativo, por meio do Congresso Nacional, a exemplo do piso do magistério (Emenda Constitucional 53/2006).

Para cumprir com essas responsabilidades, há, então, uma real necessidade de aumento na arrecadação dos Municípios – mesmo com a descentralização promovida pelo art. 158 da Constituição Federal de 1988, que criou a repartição de receitas de determinados impostos arrecadados pela União e pelos Estados aos Municípios, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Sabe-se que muitos Municípios necessitam desse repasse como fonte principal para o custeio de suas despesas. Em contrapartida, o aprimoramento da arrecadação própria faz com que os Entes municipais busquem aperfeiçoar suas fontes de receitas, dentro dos limites das suas competências tributárias.

Esse tema já foi abordado pela CNM em diversas oportunidades. Recentemente, no material publicado na *Coletânea Gestão Pública Municipal*,² apontou-se a necessidade de o Município priorizar suas receitas próprias, conforme parte transcrita abaixo:

Em diversos Municípios, é notória a carência de estrutura adequada para fiscalizar e arrecadar os tributos de sua competência. Neste contexto, verifica-se que a arrecadação e fiscalização adequada do ISS pode se mostrar uma fonte de recurso importante para o Município, no sentido de custear projetos importantes para a comunidade, pois, segundo a Constituição Federal, art. 167, inciso IV, os impostos não estão vinculados a uma área restrita de atuação. (CNM. *Procedimentos para otimizar a arrecadação*, Caderno de Finanças, v. 3, p. 36).

A fim de incrementar as receitas municipais, há a necessidade de aprimorar a tributação e a fiscalização do ISS. A análise do tributo passa por questões jurídicas que envolvem as relações entre Estado e contribuinte-cidadão, para que sejam atendidas as exigências estabelecidas pela administração pública.

Assim, o ISS está dentro da matriz tributária brasileira em crescente desenvolvimento, tanto nas fiscalizações quanto nas arrecadações, e foi outorgado pela Constituição Fe-

² CNM. *Procedimentos para otimizar a arrecadação*, Caderno de Finanças, v. 3, 2012.

deral aos Municípios,³ segundo o art. 156, inc. III, que é regulamentado por meio de Lei Complementar.

Porém, a Lei Complementar, referida pela Constituição, não tem como função definir hipóteses de incidência, porque essa função é privativa de lei municipal. Para Geraldo Ataliba “a Lei Complementar, portanto, não vai descrever os fatos capazes de gerarem obrigações tributárias – que é próprio da lei (municipal, *in casu*) – mas simplesmente estabelecer quais os serviços que podem ser tomados pela lei municipal como hipótese de incidência” (*Lei Complementar na Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971, p. 83-84).

Desde que a Lei foi publicada, não houve mais nenhuma alteração. Contudo, houve um aumento de demandas no Poder Judiciário questionando a incidência do ISS em algumas atividades ou a forma de sua cobrança. Nesses casos, o objetivo dos contribuintes é afastar a exigência do imposto e suas características de incidência, seja de forma direta ou indireta.

Exemplos disso são as indústrias gráficas que tentam afastar a cobrança do imposto municipal, por meio de ações judiciais, alegando, em resumo, a bitributação, uma vez que estariam sendo cobrados o ISS e o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e prestação de serviços (ICMS) nas operações com composições gráficas. São as chamadas operações mistas.

In casu, é imperioso identificar o núcleo do negócio jurídico proposto, ou seja, se ele se destina a uma obrigação de um “fazer”. Esta compreensão já possui entendimento consolidado nos julgados da Corte Suprema, conforme se constata do RE 116.121, de relatoria do ministro Octávio Gallotti, em decisão publicada no Diário Oficial da Justiça em 25/4/2001.

³ Historicamente, o ISS surgiu em 1965, por meio da Emenda Constitucional 18, substituindo o Imposto Sobre Indústrias e Profissões, que já era de competência municipal, denominado Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (GODOY, *Manual Prático de Tributação Municipal*, p. 75).

Deste julgado, constata-se que o ISS, com base na interpretação constitucional, somente pode incidir sobre a obrigação de fazer (voto do min. Celso de Melo) e que deve haver envolvimento direto do esforço humano na prestação de serviços, ocorrendo, assim, o fato gerador pelo qual nasce a hipótese de incidência do ISS (voto do min. Marco Aurélio).

Por outro lado, é a ocorrência de um fato com a hipótese legal que determina a incidência de determinado tributo. Segundo o doutrinador Geraldo Ataliba, a norma tributária, como qualquer outra norma jurídica, tem sua incidência condicionada ao acontecimento de um fato previsto na hipótese legal, fato este cuja verificação acarreta automaticamente a incidência do mandamento.⁴

Por sua vez, Soares Melo definiu que não se pode considerar a incidência tributária restrita à figura de “serviço” como uma atividade realizada, mas, certamente, sobre a “prestação do serviço”, porque esta é que tem a virtude de abranger os elementos imprescindíveis à sua configuração, ou seja, o prestador e o tomador, mediante a instauração de relação jurídica de direito privado que irradia os naturais efeitos tributários.⁵

Para que haja a prestação do serviço, que é um bem imaterial destinado a terceiros, é imperioso o esforço humano, com fins econômicos, para caracterizar a obrigação de fazer. Inobstante, não haverá a cobrança de ISS, pelas normas constitucionais tributárias, se:

- a. a demanda proposta for serviço público, visto que está sob o abrigo da imunidade tributária (art. 150, inc. IV, da CF);
- b. para aquele que prestar serviço a si próprio, uma vez que inexistente o elemento da bilateralidade (tomador e prestador); e

⁴ ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 46.

⁵ MELO, José Eduardo Soares. *ISS – Aspectos Teóricos e Práticos. Atualizada com a LC 116*. 3ª ed. Dialética, 2003, p. 34.

- c. trabalho com vínculos empregatícios, tendo em vista a subordinação e as normas caracterizadoras do direito do trabalho.

Destarte, como já dito, é o esforço humano mediante determinada remuneração que é passível de tributação, sendo que somente os fatos e os “acontecimentos” que permitem um real fator econômico é que serão exigidos pela norma tributável.

Assim, consoante o texto constitucional é a noção do trabalho que corresponde, genericamente, a um “fazer”. Conforme interpretação dada por Barreto, que conceitua o ISS a partir de estudo sistemático e teleológico do sistema constitucional tributário, verifica-se que a noção de serviço é um tipo de trabalho que alguém desempenha para terceiros: “Do exame sistemático da Constituição – convém reiterar – serviço é esforço de pessoas desenvolvido em favor de outrem, com conteúdo econômico, sob regime de direito privado, em caráter negocial, tendente a produzir uma utilidade material ou imaterial.”⁶

Outro ponto importante é que o ISS é definido atualmente pela Lei Complementar, e esta não está autorizada a conceituar como serviço o que serviço não é. A Lei Complementar tem de se cingir a definir ou a listar atividades que, indubitavelmente, configurem serviço. Será inconstitucional toda e qualquer legislação que pretenda ampliar o conceito de serviço constitucionalmente posto. Para atingir quaisquer outros fatos, ela na verdade completa a Constituição e não a modifica.⁷

Assim, segundo Humberto Ávila, é lícito afirmar que a Constituição pressupõe conceitos que não podem ser desprezados pelo legislador ordinário.⁸

Inobstante, o dispositivo do art. 110 do CTN também não permite a ampliação ou a modificação dos institutos nem alteração de conceitos e formas de direito privado, ex-

⁶ BARRETO, Aires F. *ISS na Constituição e na Lei. Dialética*, 2003, p. 29.

⁷ Idem, *ibidem*, p. 108-109.

⁸ ÁVILA, Humberto. *Sistema Constitucional tributário*. 4ª ed. São Paulo. Editora Saraiva, 2010, p. 207.

pressa ou implicitamente, pela Constituição, pelas Constituições dos Estados, ou pelas Leis Orgânicas dos Municípios.⁹

Uma pesquisa realizada pela CNM, entre os dias 10 e 14 de junho de 2013, com 260 Municípios, apontou que ainda muitos destes não regulamentaram a Lei Complementar 116/2013.

3.2. Das modalidades de arrendamento mercantil, operações cartão de crédito e débito e construção civil

No caminho de estabelecer a conexão do trabalho aos pontos específicos da abordagem proposta, analisam-se as três atividades que mais trazem dificuldades nas fiscalizações: operações de arrendamento mercantil, de cartão de crédito e débito e nas circunstâncias de construções civil, que foram acrescentadas ou mantidas na lista anexa da LC 116/2003, por efetivamente serem consideradas serviços tributados pelo ISS.

No tocante à construção civil, item 7, e subitem 7.02 da lista anexa à Lei, quando da execução de obras em geral, verifica-se que não há maiores dificuldades no entendimento de que esta operação deve ser tributada pelo ISS, por configurar efetivamente uma prestação de serviços. Talvez causaria estranheza se o entendimento fosse diverso. Já nas operações de *leasing* houve, em meados de 2009, a declaração de constitucionalidade da cobrança do ISS nestas operações, pelo Supremo Tribunal Federal (STF). O julgamento ocorreu no RE 547.245, de Relatoria do ministro Eros Grau, e declarou a incidência do ISS de *leasing*.

A característica do arrendamento mercantil é que trouxe, após diversas discussões,

⁹ Nesse sentido: RE 116.121 – 3/SP, Supremo Tribunal Federal, Pleno, Rel. p/ o acórdão o Min. Marco Aurélio de Mello, julgado em 11/10/2000, DJU de 25/5/2001. “TRIBUTO – FIGURINO CONSTITUCIONAL. (...) A terminologia constitucional do Imposto sobre Serviço revela o objeto da tributação. (...) Em Direito, os institutos, as expressões e os vocábulos têm sentido próprio, descabendo confundir a locação de serviços com a de móveis, práticas diversas regidas pelo Código Civil, cujas definições são de observância inafastável – artigo 110 do Código Tributário Nacional”.

a imposição de cobrança do imposto municipal, mesmo antes da atual Lei 116/2003. Para Soares Melo:

O arrendamento mercantil (*leasing*) constitui negócio jurídico atípico, mantendo conotações com compra e venda, locação e financiamento, denotando características especiais devido à triangularidade, intermediação de um agente que financia operações, como também em razão da tríplice opção conferida ao arrendatário.

Essa modalidade contratual somente pode ser realizada por pessoas jurídicas que tenham, com objeto societário principal, a prática do arrendamento pelos bancos múltiplos com carteira específica e pelas instituições financeiras que estejam autorizadas a contratar as operações com o próprio vendedor do bem, ou com pessoas jurídicas a ele ligadas ou interdependentes.¹⁰

A tributação sobre as operadoras de cartão de crédito e débito é nova e foi acrescentada pela Lei Complementar 116/2003, uma vez que, anteriormente, no Decreto-Lei 406/1968, inexistia a previsão da cobrança dessa atividade. Para Roncaglia:

A expressão administração de cartão de crédito designa a atividade que tem por cerne assegurar ou garantir crédito, dentro de limites previamente definidos, às pessoas que se associam às empresas do gênero, para aquisição de mercadorias ou serviços, mediante a simples apresentação de um cartão próprio, aos fornecedores desses bens, que a ela sejam filiados.¹¹

A previsão na lista anexa da LC 116/2003 está no subitem 15.01. Essa tributação ainda é nova e gera incertezas na hora da fiscalização, uma vez que as administradoras de cartão de crédito e débito possuem diversos argumentos no sentido, inclusive, de que não são sujeitos passivos da obrigação tributária, ou até mencionam que devem recolher o tributo devido em local diverso da realização das operações de compras, e não

¹⁰ MELO, José Eduardo Soares. *Constitucionalidades da LC 116/2003, em ISS na Lei Complementar nº 116/2003 e na Constituição*. Organizador Heleno Taveira Tóres. Barueri, SP: Manole, 2004, p. 317;

¹¹ RONCAGLIA, Marcelo Marques. *Tributação no Sistema de Cartões de Crédito*. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2004, p.132.

onde as lojas que operam os serviços contratados estão situadas, ou onde os bancos intermediam as realizações financeiras.

É justamente nesse sentido que deseja esclarecer a atual legislação, a fim de evitar que argumentos técnico-jurídicos questionem as fiscalizações que podem ou serão realizadas. Nesse caso, como já mencionado, o ideal seria determinar o recolhimento onde o usuário do cartão realiza a operação de pagamento eletrônico.

4. ANÁLISE DE DADOS

4.1. O ISS nas operações de *leasing* – arrendamento mercantil

Desde longa data, essa atividade do *leasing* tomou corpo nas administrações tributárias municipais em suas fiscalizações, bem como no meio jurídico, travando-se uma incansável batalha judicial.

De um lado, os Municípios tentam exigir o que Decreto-Lei 406/1968 determinava: a cobrança nas operações de arrendamento mercantil. Do outro, as instituições financeiras tentam descaracterizar a incidência do imposto. A cartada final se deu por uma decisão da Corte Suprema do País, o STF, determinando a incidência do ISS nestas atividades.

Depois, se travou outra demorada e angustiante batalha judicial: o local devido do recolhimento do ISS nas operações de *Leasing*. Aqui, os Tribunais, e principalmente o Superior Tribunal de Justiça (STJ), responsável por julgar matéria que trata sobre a norma infraconstitucional, tinham um entendimento de que o local de recolhimento do ISS nas operações de *Leasing* eram devidos no Município onde eles efetivamente eram realizados, tendo ali no local da sua ocorrência o seu o fato gerador e a exigência devida nesta hipótese.

Entre diversos julgados pela Corte nesse sentido, está o Resp. 1075245/RS, de relatoria do Ministro Francisco Falcão, julgado 4/8/2008, conforme transcrição *in verbis*:

EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. ISS. ARRENDAMENTO MERCANTIL. FATO GERADOR. MUNICÍPIO COMPETENTE PARA RECOLHIMENTO DA EXAÇÃO. LOCAL ONDE OCORRE A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO. RAZÕES DE AGRAVO INTERNO QUE NÃO INFIRMAM OS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. SÚMULA Nº 182/STJ. APLICAÇÃO POR ANALOGIA.

I – A decisão agravada deu parcial provimento ao recurso especial, ao entender que ilegal, no caso, a multa imposta no art. 538 do CPC e que o ISS é tributo somente exigível pelo Município onde se realiza o fato gerador; entendido este o local no qual há a prestação de serviço, a teor da jurisprudência desta Corte (Súmula nº 83/STJ).

II – Em seu agravo interno, a agravante pugna pelo afastamento da Súmula nº 7/STJ, não havendo que se falar em reexame de provas, mas em violação aos arts. 12, inciso I, do Decreto-lei nº 406/68 e 4ª da LC nº 116/2003, porquanto os documentos dos autos comprovam não ser caso de operação de compra e venda, mas operações de arrendamento mercantil no Município-agravante, não se prestando essas, pois, a infirmar os alicerces da decisão acoiada. Aplicação, por analogia, do enunciado sumular nº 182 deste STJ.

III – Agravo regimental não-conhecido.¹²

Contudo, de forma surpreendente, o STJ alterou seu entendimento sobre a questão. Um recente julgamento mudou todo o panorama para as exigências destas atividades. O tributo permanece a ser exigido, contudo, com uma profunda e significativa alteração no seu entendimento sobre onde deve ser recolhido o tributo. O processo foi decidido sob o rito dos recursos repetitivos, o que torna o entendimento pacificado sobre casos desta natureza.

Com isso, as instituições financeiras momentaneamente levam uma vantagem. Devido a uma recente decisão da 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça no processo Resp.

¹² Disponível no site do STJ: www.stj.jus.br.

1060210 SC, julgado no final do ano de 2012 e com decisão publicada em 19/4/2013, ficou determinado que a incidência deste tributo respeite a vontade do legislador quando da aplicação do Decreto-Lei 406/1968, e impôs que o local para recolhimento do ISS dessas operações ocorra na sede da prestadora do serviço. Ou seja, os Municípios que estavam trabalhando pela tese da territorialidade, onde efetivamente ocorria o fato gerador, foram derrotados.

Longe das expectativas de todos os Municípios, a decisão do STJ fez com que apenas um pequeno número de Municípios (pouco mais de seis, pois são onde as instituições financeiras possuem sua sede) possam receber os valores devidos por estas operações. A decisão definiu que o ISS é devido no local da sede da administradora de *leasing*, frustrando os Municípios brasileiros que esperavam cobrar o tributo no local da contratação da operação de arrendamento mercantil, onde efetivamente ocorreu o fato gerador.

Ainda sobre a LC 116/2003, não existe uma definição específica sobre onde deverá ser tributado o ISS nessas operações, o que poderá ser travado novamente outra longa disputa judicial, entre os Entes Municípios e as instituições financeiras.

Um estudo realizado pela área técnica de Finanças da Confederação Nacional de Municípios revela que a arrecadação das operações de *leasing* (arrendamento mercantil) nos anos de 2007 a 2012 gira em torno da expressiva quantia de 473 bilhões, conforme informações obtidas junto à Associação Brasileira de Empresas de *Leasing* (Abel).

Se levar em consideração uma alíquota de 5% para a cobrança do ISS, temos uma arrecadação acumulada dos anos de 2007 a 2012 de R\$ 23,650 bilhões (fora os acréscimos legais):

Tabela 1 – Faturamento de operações de *leasing*

Ano	Faturamento de operações de <i>Leasing</i>
2007 a 2012	Cerca de 473 Bilhões
	ISS alíquota 5% – 23,650 Bilhões

Fonte: Associação Brasileira de Empresas de *Leasing* (Abel). Disponível em: «<http://www.leasingabel.org.br>».

Para que haja a correção adequada desta questão tributária, verifica-se que seria necessária a alteração no entendimento para que tivesse o recolhimento deste tributo exatamente para o domicílio do contratante do serviço. Para isso, precisaria mudar o atual ordenamento do local do pagamento do ISS e acabar com as possíveis guerras fiscais, ocasionadas por Municípios que diminuem suas alíquotas para atrair instituições financeiras para seus territórios.

Isso porque, na atual redação, os serviços de arrendamento mercantil – *leasing*¹³ estão sendo interpretados como regra do art. 3º, da Lei Complementar 116/2003, que possui a seguinte redação:

Art. 3º O serviço considera-se prestado e o imposto devido no local do estabelecimento prestador ou, na falta do estabelecimento, no local do domicílio do prestador, exceto nas hipóteses previstas nos incisos I a XXII, quando o imposto será devido no local [...]

Contudo, se a regra fosse alterada e tornasse mais uma exceção ao dispositivo citado para exigir o ISS destas operações no local do domicílio do tomador do serviço, no caso dos serviços descritos pelo subitem 15.09 da lista anexa, poderia corrigir as distorções nas interpretações. Além disso, poderia trazer justiça fiscal e mais arrecadação para diversos Municípios.

¹³ Lista Anexa da Lei Complementar 116/2003. Item 15.09 – Arrendamento mercantil (*leasing*) de quaisquer bens, inclusive cessão de direitos e obrigações, substituição de garantia, alteração, cancelamento e registro de contrato, e demais serviços relacionados ao arrendamento mercantil (*leasing*).

Se essa sistemática fosse implantada, mais de 5.000 Municípios poderiam exigir de forma adequada os valores de bens que circulam em seu território, devidas por esta operação por tomadores dos serviços domiciliados em seu Município.

O que ocorreu muito foi que instituições financeiras autorizadas a prestar serviços de *leasing*¹⁴ se instalavam em Municípios com alíquotas menores, com percentuais de 0,2% ou de 0,5%.

Atualmente, o art. 88 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias impõe que os Municípios não estabeleçam alíquotas menores que 2%. Isso se deu por meio da Emenda Constitucional 37/2002. Contudo, alguns continuaram a conceder, por motivos, segundo eles de segurança jurídica, o benefício de leis editadas antes da Emenda Constitucional mencionada,¹⁵ criando guerras fiscais.

Diante do quadro que se apresenta, a melhor sugestão de alteração para a Lei é fazer com que o imposto seja recolhido no domicílio tributário do tomador da operação de *leasing*. Isso não só trará justiça fiscal, como também distribuirá a receita advinda do serviço de arrendamento mercantil para todos os Municípios brasileiros. Essa alternativa permite que não mais interesse onde o bem móvel foi adquirido ou onde está instalada a empresa prestadora do serviço. O modelo atual tem feito com que diversos Municípios ingressem com medidas judiciais para garantir uma distribuição mais justa dos valores arrecadados nesta operação. Os Entes municipais reclamam dos valores não recolhidos a título do ISS de *leasing* de operações que ocorrem em seus territórios e acabam aumentando as demandas judiciais, persistindo assim uma grande massa de demandas, abalroando o Poder Judiciário com novas ações que duram anos para serem julgadas.

¹⁴ Após algumas tentativas pelas instituições financeiras no sentido de declarar inconstitucional a cobrança do Imposto Sobre Serviços de operações de *leasing*, o STF, por maioria de seus ministros, se pronunciou pela constitucionalidade da matéria, a qual foi acolhida sobre a análise da repercussão geral. Isso significa dizer que estas decisões são válidas para os demais casos dessa natureza e que os Municípios podem cobrar com segurança jurídica, sem obstáculos, os valores devidos pelas instituições financeiras em decorrência pelas operações de *Leasing* (RE nº 547245 RE nº 592905).

¹⁵ A Lei Complementar do Município de Barueri nº 56, de 14 de agosto de 1997, prorrogou por mais 10 anos as alíquotas mencionadas.

Essa simples alteração na Lei dará grande efeito no recolhimento do tributo nas prestações de serviços desta modalidade e colocará fim na guerra fiscal travada pelos Municípios da Federação.

Por tal razão, destaca-se que o Município competente para a cobrança do ISS não é aquele em que a arrendadora tem sua sede, ou diz ter sua organização administrativa ou matriz, mas é aquele onde está o domicílio do tomador do serviço.

4.2. O ISS das operações de cartões de crédito e débito

Atualmente, os Municípios não estão tributando as operações de cartão de crédito e débito. Uma das razões dessa falta de efetivação nas fiscalizações se dá pela complexidade que esta cobrança trouxe para a fazenda municipal e, também, pelos obstáculos criados pelas administradoras de cartões.

Um dos argumentos é sobre o sujeito passivo. As administradoras alegam que não seriam sujeito passivo, que apenas intermedeiam operações, e não administram de fato as operações sobre o cartão. Outro ponto de dificuldade é descobrir as reais movimentações financeiras dessas operações.

Outro questionamento centra-se sobre qual local deverá recair a cobrança do ISS. E aqui poderão as administradoras alegar a mesma argumentação das instituições financeiras no *leasing*: o local de recolhimento é onde a prestadora do serviço possui sua sede.

A solução para trazer mais segurança nas fiscalizações e impedir que as administradoras se utilizem de obstáculos para embaraços judiciais é também alterar a legislação.

O risco de as demandas judiciais serem favoráveis às administradoras é grande, uma vez que da mesma forma como o STJ decidiu sobre o local de recolhimento do *leasing*,

poderá ocorrer nas operações de cartão de crédito e débito. Isso porque a interpretação a ser dada poderá ser semelhante: o local devido nas operações de crédito e débito deverá ser onde a empresa possui sua sede, seguindo a regra do *caput* do art. 3º, da LC 116/2003.

Também não se pode esperar por uma decisão do STJ, uma vez que a referida Corte já sinalizou que poderá decidir pelo local onde está a sede da prestadora de serviços e não onde efetivamente ocorreu o fato gerador do tributo, ou seja, onde ele era assinado pelo tomador do serviço, conforme decisão apontada acima.

Da mesma forma que no ISS de *leasing*, devemos interpretar as operações de cartões de crédito e débito. Contudo, com uma pequena modificação no texto.

Isso porque, por justiça fiscal, as operações com cartão de crédito e débito devem ter sua tributação de ISS no local da utilização dos cartões, onde é realizada a utilização do cartão pelo usuário do serviço. Por isso, é necessário modificar o texto legal produzindo nova estrutura que permita e deixe claro o local do pagamento do serviço das administradoras de cartões sendo este no local da utilização, por meio das máquinas e dos equipamentos congêneres.

Ressalta-se que a transação nas realizações destas operações cresceram em uma proporção significativa, podendo chegar a movimentar em 2013 quase R\$ 1 trilhão,¹⁶ gerando muitos valores às administradoras. Porém, o ISS não está sendo recolhido na forma devida.

A equipe da área técnica de Finanças e Tributação da CNM analisou de forma detalhada as informações sobre as operações de crédito e débitos. No quadro abaixo, é possível ver o detalhamento e a estimativa do Brasil nessas transações, e o quanto por região poderia ser arrecadado com ISS de Cartões.

¹⁶ Informações retiradas do site da Abecs.

Tabela 2 – Operações com cartões – Faturamento do mercado

Região	Faturamento do Mercado de Cartões							
	2009	2010	2011	2012*	2013*	2014	2015	2016
Centro-Oeste	28.180,52	34.736,48	44.120,67	52.944,80	61.945,42	74.334,50	89.201,40	107.041,68
Norte	12.764,53	15.614,35	19.216,94	23.060,33	26.980,59	32.376,71	38.852,05	46.622,46
Nordeste	45.118,91	55.474,60	67.825,80	81.390,96	95.227,42	114.272,90	137.127,49	164.552,98
Sul	47.633,63	58.777,20	73.510,83	88.212,99	103.209,20	123.851,04	148.621,25	178.345,50
Sudeste	244.316,24	298.544,75	368.307,69	441.969,23	517.104,00	620.524,80	744.629,76	893.555,72

Fonte: Abecs (valores devem ser multiplicados por milhão)

2012* - 20% de crescimento para 2012 sobre 2011

2013* - 17% de crescimento sobre 2012

2014 a 2016 - Considerando Crescimento médio de 20% ao ano

Tabela 3 – Operações com cartões – Faturamento operadoras

Região	Faturamento Operadoras de Cartões							
	2009	2010	2011	2012*	2013*	2014	2015	2016
Centro-Oeste	1.409,03	1.736,82	2.206,03	2.647,24	3.097,27	3.716,73	4.460,07	5.352,08
Norte	638,23	780,72	960,85	1.153,02	1.349,03	1.618,84	1.942,60	2.331,12
Nordeste	2.255,95	2.773,73	3.391,29	4.069,55	4.761,37	5.713,65	6.856,37	8.227,65
Sul	2.381,68	2.938,86	3.675,54	4.410,65	5.160,46	6.192,55	7.431,06	8.917,27
Sudeste	12.215,81	14.927,24	18.415,38	22.098,46	25.855,20	31.026,24	37.231,49	44.677,79

Tabela 4 – Operações com cartões – Valores de ISS

Região	Valores correspondentes a ISS (aliquota 5%)							
	2009	2010	2011	2012*	2013*	2014	2015	2016
Norte	31,91	39,04	48,04	57,65	67,45	80,94	97,13	116,56
Centro-Oeste	70,45	86,84	110,30	132,36	154,86	185,84	223,00	267,60
Nordeste	112,80	138,69	169,56	203,48	238,07	285,68	342,82	411,38
Sul	119,08	146,94	183,78	220,53	258,02	309,63	371,55	445,86
Sudeste	610,79	746,36	920,77	1.104,92	1.292,76	1.551,31	1.861,57	2.233,89

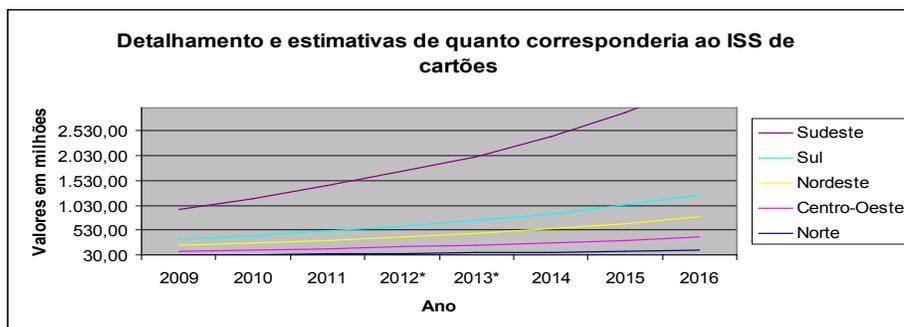
Fonte Tabelas 2,3 e 4: Abecs (valores devem ser multiplicados por milhão)

2012* – 20% de crescimento para 2012 sobre 2011

2013* – 17% de crescimento sobre 2012

2014 a 2016 – Considerando Crescimento médio de 20% ao ano

Gráfico 1 – Valores correspondentes a ISS



Fonte: Associação Brasileira de Cartões e Serviço (Abecs).

Segundo a Associação Brasileira de Cartões e Serviços (Abecs), para 2012, era esperado um crescimento de 20% sobre as receitas de 2011. Com base nessa informação, tem-se que, em 2012, o **faturamento do mercado de cartões** ultrapassou a casa de meio trilhão, especificamente R\$ 687,578 bilhões.

Percebe-se facilmente, ao olhar o Gráfico 1, o destaque da região Sudeste em relação às demais regiões do País. Observando com mais detalhe esta região temos:

Tabela 5 – Valores de ISS – Região Sudeste

Região	Valores correspondentes a ISS (considerando alíquota de 5%)							
	2009	2010	2011	2012*	2013*	2014	2015	2016
Vitória/ES	4,73	5,49	6,57	7,88	9,22	11,06	13,28	15,93
Belo Horizonte/MG	27,51	33,51	40,09	48,11	56,29	67,55	81,06	97,27
Rio de Janeiro/RJ	88,32	105,09	121,74	146,09	170,92	205,11	246,13	295,35
São Paulo/SP	210,68	252,09	306,23	367,47	429,94	515,93	619,12	742,94
Demais Municípios da região Sudeste	279,55	350,18	446,14	535,37	626,39	751,66	902,00	1.082,40

Fonte: Abecs (valores devem ser multiplicados por milhão)

2012* – 20% de crescimento para 2012 sobre 2011

2013* – 17% de crescimento sobre 2012

2014 a 2016 – Considerando Crescimento médio de 20% ao ano

As informações na tabela acima são discriminadas por capitais, os dados da linha “Demais Municípios da região Sudeste”, somando um total de 1.664 Municípios. Estes Municípios teriam a receber em 2013 cerca de R\$1,3 bilhão em ISS.

Em detalhamento dos valores de ISS de cartões da região Sul, a 2ª mais bem colocada dentre as cinco regiões, percebe-se:

Tabela 6 – Valores de ISS – Região Sul

Região	Valores que corresponderiam ao ISS de cartões							
	2009	2010	2011	2012*	2013*	2014	2015	2016
Florianópolis/SC	6,54	7,84	9,34	11,20	13,11	15,73	18,88	22,65
Porto Alegre/RS	18,28	20,57	22,21	26,65	31,18	37,41	44,90	53,88
Curitiba/PR	24,61	29,58	35,27	42,32	49,52	59,42	71,30	85,56
Demais Municípios da Região Sul	69,64	88,96	116,97	140,36	164,22	197,06	236,48	283,77

Fonte: Abecs (valores devem ser multiplicados por milhão)

2012* – 20% de crescimento para 2012 sobre 2011

2013* – 17% de crescimento sobre 2012

2014 a 2016 – Considerando Crescimento médio de 20% ao ano

Os dados da linha “Demais Municípios da região Sul” englobam 1.185 Municípios, que somariam uma receita de mais de 260 milhões em ISS somente em 2013.

A injustiça na cobrança e no recolhimento deste imposto é tão grande que as administradoras destas operações estão deixando de contribuir na média de R\$ 2 bilhões ao ano para os cofres públicos, devido às incertezas que estas fiscalizações trazem. Esse valor corresponderia a 70% do repasse do 1% do FPM, que é creditado anualmente em dezembro para os Municípios.

Esse volume de recursos ingressando no conjunto dos Municípios brasileiros aumentaria de forma significativa as arrecadações, oportunizando um incremento único em sua receita, projetando, inclusive, que muitos Municípios passem a ter cada vez menos dependência dos recursos do Fundo de Participação de Municípios.

Assim, a sugestão da CNM é acrescentar mais uma exceção ao art. 3º da Lei Complementar 116/2003, a fim de que a tributação destas operações ocorram onde o usuário do serviço utiliza o cartão de crédito/débito, remetendo a exigência onde ele efetivamente é utilizado. Isso, além de justiça fiscal, evitará possíveis demandas judiciais que o caso terá, atendendo, inclusive, aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

4.3. O ISS de obras da construção civil

Outra questão polêmica que vem causando diversas distorções na aplicação da legislação e nas interpretações judiciais é o ISS da construção civil. Essa discussão gira em torno da dedução ou não da base de cálculo dos materiais utilizados na prestação do serviço. A LC 116/2003 determina o recolhimento do ISS quando da execução das atividades descritas nos subitens 7.02 e 7.05.¹⁷

¹⁷ “7.02 – Execução, por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil, hidráulica ou elétrica e de outras obras semelhantes, inclusive sondagem, perfuração de poços, escavação, drenagem e irrigação, terraplanagem, pavimentação, concretagem e a instalação e montagem de produtos, peças e equipamentos (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador de serviços fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS).

7.05 – Reparação, conservação e reforma de edifícios, estradas, pontes, portos e congêneres (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador dos serviços, fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS).”

Essa confusão na interpretação pode causar sérios problemas nas arrecadações dos Municípios. Apenas para se ter uma ideia das possíveis perdas aos cofres públicos municipais, conforme informações da Associação Brasileira das Empresas de Serviços de Concretagem (Abesc), os insumos representam, em média, 40% do valor total de uma obra.¹⁸

Os fiscos municipais, de forma geral, entendem que a exclusão da base de cálculo é somente para os materiais produzidos pela própria construtora (no canteiro da obra). Os demais materiais integram o preço do serviço e sofrem incidência do imposto. Já as empresas avaliam que todos os produtos, inclusive aqueles fornecidos por empresas terceirizadas, podem ser deduzidos.

Como já dito, a matéria foi objeto de vários litígios judiciais, sendo que, atualmente, existe um processo de extrema importância para os Municípios tramitando no STF. Trata-se do Recurso Extraordinário 603.497, e, por meio desta demanda, foi determinada a exclusão da base de cálculo dos materiais empregados na construção civil para fins de exigência do ISS. Importante mencionar que esta decisão ainda não transitou em julgado e foi julgada de forma monocrática (um único julgador), pendendo ainda de análise pelo plenário da Corte Suprema.

Outro ponto é que foi decidida a partir do Decreto-Lei 406/1968, e não da atual Lei Complementar 116/2003 (não há decisão da Corte sobre a atual legislação, mas pode seguir a tendência da antiga lei), que necessita urgentemente ser aclarada para evitar as distorções e as interpretações equivocadas.

Por outro lado, no caso do Superior Tribunal de Justiça, as decisões são na sua grande maioria favoráveis ao Ente público municipal, existindo inclusive súmula regulamentando a situação (Súmula 167 do STJ),¹⁹ mas que também vem dando abertura para novas decisões favoráveis às construtoras.

¹⁸ Informações retiradas do site: <<http://cfc.jusbrasil.com.br/noticias/2359372/construtoras-vencem-acao-sobre-base-de-calculo-do-iss>>.

¹⁹ Súmula 167: "O fornecimento de concreto, por empreitada, para construção civil, preparado no trajeto até a obra em betoneiras acopladas a caminhões, e prestação de serviço, sujeitando-se apenas a incidência do ISS".

No caso específico, as deduções que eram permitidas pelo Superior Tribunal de Justiça sempre o foram de forma estrita à Lei, interpretando a autorização das deduções contidas no parágrafo 2º do art. 9º, do DL 406/1968, em conjunto com as demais normas inscritas nos itens 32 e 34 da lista de serviços do mesmo diploma, as quais disciplinam as empreitadas e demais serviços relativos à construção civil (atuais itens 7.02 e 7.05 da Lei Complementar 116/2003, que rege o ISSQN).

Nesse sentido, os materiais devem compor a base de cálculo para fins de exigência do ISS, senão vejamos os seguintes exemplos:

Quando o construtor presta o serviço, ele atribui uma quantia específica à obra, já incluindo os valores dos materiais a serem utilizados na construção. Neste contexto, o que é tributado é o serviço como um todo, incluindo-se todos os materiais utilizados pelo prestador.

Portanto, não há de se falar em dedução de materiais, pois os insumos compõem os serviços, assim como o fisioterapeuta utiliza seus materiais para atender a seus pacientes e se utiliza das ferramentas para prestar o serviço e, nesse sentido, ele já cobra o valor integral com o material de seu consultório integrado na prestação. Fato este que deve também ocorrer na construção civil.

Se a interpretação de deduzir os materiais da base de cálculo persistir, outras atividades elencadas na lista anexa da Lei Complementar 116/2003 poderão exigir também a dedução dos insumos por eles utilizados. Por exemplo, o dentista vai querer deduzir a amálgama e a anestesia do serviço para recolher menos ISS. A empresa de transporte escolar vai querer deduzir o combustível, o óleo de motor, o pneu, até estimar desgaste de peças para fins de recolhimento do tributo.

Veja-se, inexistente razão lógica para retirar os materiais para fins de composição da base de cálculo das atividades da construção civil. Isso faz perder o sentido próprio da tributação do ISS.

Justamente por isso, deve haver uma adequação na Lei, no sentido de melhorar a redação do art. 7º, § 2º, inc. I, da LC 116/2003²⁰, a fim de aclarar o dispositivo e por fim às diversas demandas judiciais que estão atualmente tramitando perante o Poder Judiciário. O objetivo é determinar na legislação que inexistente dedução dos materiais na base de cálculo quando da execução de obras em geral, exceto aquelas produzidas pelo próprio prestador de serviço fora do canteiro da obra, que já é uma regra da atual legislação.

A equipe técnica de Finanças da CNM realizou um estudo sobre os impactos nas arrecadações desta atividade. Segundo fontes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com base na estrutura das receitas das empresas de construção civil, em 2009, as receitas de serviços sujeitos ao ISS somam R\$ 200,70 bilhões. Em 2010, foi de R\$ 247,28 bilhões.

Contudo, esta é uma receita de 2010 e, segundo a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (Cbic) e o próprio IBGE, em seu estudo – “Pesquisa Anual da Indústria da Construção, Paic/IBGE”, o crescimento da construção civil em 2011 foi de 3,6%, o que registrou uma receita de serviços de R\$ 256,18 bilhões. Já em 2012, o crescimento em relação a 2011 foi de 1,4%. Com base nisso, em 2012, o valor da construção civil sujeita ao ISS foi de R\$ 259,77 bilhões.

²⁰ “Art. 7º A base de cálculo do imposto é o preço do serviço. § 2º Não se incluem na base de cálculo do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza: I – o valor dos materiais fornecidos pelo prestador dos serviços previstos nos itens 7.02 e 7.05 da lista de serviços anexa a esta Lei Complementar; [...]”

Segue abaixo tabela da receita desta atividade:

Tabela 7 – Receita de serviços – Construção Civil

Ano	Receita de Serviços – Construção Civil (R\$ 1,00)
2009	R\$ 200.700.617.000
2010	R\$ 247.283.347.000
2011	R\$ 256.185.547.492
2012	R\$ 259.772.145.157
2013	R\$ 270.163.030.963*

Fonte: IBGE e CBIC.

* Previsão (4%) – Fonte: Sindus Com.

Em 2009, a situação dos Tribunais Superiores determinava entendimento que a tributação da receita de serviços da construção civil era sobre a receita total (valor bruto da nota, sem dedução dos insumos).

Assim, verifica-se o quanto seria o ISS sem a dedução de materiais nos últimos anos:

Tabela 8 – ISS. Construção civil. Receita dos Municípios sem dedução de materiais

Ano	Receita de Serviços – Construção Civil	Alíquota	ISS – Municípios
2009	R\$ 200.700.617.000	5%	R\$ 10.035.030.850
2010	R\$ 247.283.347.000	5%	R\$ 12.364.167.350
2011	R\$ 256.185.547.492	5%	R\$ 12.809.277.375
2012	R\$ 259.772.145.157	5%	R\$ 12.988.607.258
2013	R\$ 270.163.030.963	5%	R\$ 13.508.151.548

Fonte: IBGE e Cbic.

Porém, desde 2010, o entendimento nos Tribunais Superiores mudou e vem se alastrando para todos os Tribunais brasileiros, onde os julgamentos são no sentido de que os valores dos materiais devem ser deduzidos. Nesse entendimento, as perdas de 2010 para os Municípios podem se tornar volumosas e prejudicarem de forma grave as suas receitas, chegando a atingir a média de R\$ 20,66 bilhões.

Vejamos como fica com a dedução dos materiais (cerca de 40% do valor dos custos médios da construção):

Tabela 9 – ISS. Construção civil. Receita dos Municípios com dedução de materiais

Ano	Receita de Serviços - Construção Civil	Alíquota	ISS Gerado Municípios	Dedução (redução 40% ISS)
2010	R\$ 247.283.347.000	5%	R\$ 12.364.167.350	R\$ 4.945.666.940
2011	R\$ 256.185.547.492	5%	R\$ 12.809.277.375	R\$ 5.123.710.950
2012	R\$ 259.772.145.157	5%	R\$ 12.988.607.258	R\$ 5.195.442.903
2013	R\$ 270.163.030.963	5%	R\$ 13.508.151.548	R\$ 5.403.260.619

Fonte: IBGE e Cbic.

Por isso, é preciso uma ação rápida na alteração da legislação para evitar as perdas, especialmente porque a área da construção civil cresce de forma acelerada, e, se não houver um texto legal que ofereça segurança aos Municípios, as perdas irão superar mais de 25 bilhões nos próximos quatro anos (2014/2017).²¹

Outro dado importante no levantamento realizado pela área de Estudos Técnicos da CNM é que 56% dos Municípios pesquisados referentes ao tema cobram sobre o valor total da nota fiscal da construção civil. O que só reforça a necessidade de alteração na legislação, uma vez que muitos cobram sobre o valor total e, provavelmente, os demais

²¹ Dados feitos por estimativa na receita desta atividade e nas arrecadações dos últimos cinco anos.

que deixaram de cobrar estão atuando de forma equivocada em suas fiscalizações, por conta das argumentações levantadas pelas construtoras.

Neste caso, o princípio da isonomia deve ser observado, uma vez que não é razoável cobrar o ISS de algumas atividades e de outras não, conforme o art. 150, inc. II, da Constituição Federal.²²

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento deste trabalho nos permite afirmar que foi alcançado o objetivo proposto inicialmente: a legislação do ISS necessita ser alterada para poder garantir as exigências do imposto e a segurança nas fiscalizações em relação ao arrendamento mercantil, operações de cartão de crédito e débito e nas atividades de obras em geral.

No que tange ao arrendamento mercantil, a alteração deveria abrir exceção ao dispositivo do art. 3º, para acrescentar que o ISS seja devido no domicílio do tomador do serviço. Isso traria justiça fiscal, pois seria repassado o tributo onde efetivamente o bem iria circular, a exemplo de um veículo adquirido sob a operação de *leasing* pelo contratante deste serviço. Também iria evitar a “guerra fiscal” que se instalou de forma indiscriminada entre alguns Municípios brasileiros, evitando-se, assim, as inúmeras demandas judiciais ocasionadas atualmente.

Já as operações do cartão de crédito e débito seguiriam as mesmas argumentações do arrendamento mercantil para tributar as administradoras, abrindo uma exceção no art. 3º, para recolher o imposto onde é efetivamente realizada a compra, ou seja, onde é utilizado o cartão magnético. A economia local teria um considerável aquecimento, uma vez que diversos usuários utilizam cartão de crédito e débito atualmente e são crescentes as operações eletrônicas de pagamento.

²² Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] II – instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos; [...]”

Na tributação sobre obras, verificou-se que a alteração na legislação deve acontecer para evitar grandes perdas aos cofres municipais, o que resultaria em uma média de diminuição na arrecadação do ISS em torno de R\$ 25 bilhões, só no que tange à construção civil. Essa quantia se verifica ao somarmos retroativamente os valores que os Municípios podem perder, conforme pesquisas realizadas pela CNM. Isso também seria importante para evitar que de forma indireta se descaracterize a cobrança do ISS.

No texto, deveria constar que estas operações não ficam sujeitas à dedução de materiais, exceto se os materiais produzidos pelo próprio prestador do serviço fossem produzidos fora do local da obra, onde ficariam sujeitos ao ICMS. Nesse contexto, é importante frisar a palavra “produção pelo prestador do serviço” e não na aquisição de materiais de terceiros, onde há outra realização de comercialização dos materiais a serem empregados na obra, existindo outra relação jurídico-tributária realizada.

Assim, por todas essas explanações e argumentações, as alterações se fazem mais que necessárias, a fim de trazerem segurança jurídica para a exigência do ISS nestas atividades, bem como justiça fiscal e tributária na cobrança deste tributo.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CARTÕES E SERVIÇOS. *Estudos: a evolução e o crescimento do mercado de cartões de crédito*. Disponível em: «<http://www.abecs.org.br/site2012/estudos.asp>». Acesso em: 8 de abr. de 2013.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LEASING. *Operações de leasing devem retomar expansão em 2013*. Disponível em: «<http://www.leasingabel.org.br/site/>». Acesso em: 8 de abr. de 2013.

ATALIBA, Geraldo. *Lei Complementar na Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971.

_____. *Hipótese de incidência tributária*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ÁVILA, Humberto. *Sistema Constitucional tributário*. 4ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

BAPTISTA, Marcelo Carrion. *ISS: do texto à norma*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

BARRETO, Aires F. *ISS na Constituição e na Lei*. Dialética, 2003.

BRASIL. Constituição Federal, 1988.

_____. Código Tributário Nacional. *Lei 5.172*, de 1966.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *ICMS e Guerra Fiscal*. Brasília: CNM, 2012.

_____. Coletânea Gestão Pública Municipal, Gestão 2013-2016, *Caderno de Finanças*. v. 3, procedimentos para otimizar a arrecadação. Brasília: CNM, 2013.

JUSBRAZIL. *Construtoras vencem ação sobre base de cálculo do ISS*. Disponível em: «<http://cfc.jusbrasil.com.br/noticias/2359372/construtoras-vencem-acao-sobre-base-de-calculo-do-iss>». Acesso em: 29 de abr. de 2013.

RONCAGLIA, Marcelo Marques. *Tributação no Sistema de Cartões de Crédito*. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2004, p.132.

GODOY, Edilson Pereira. *Manual prático de tributação municipal*. Ribeirão Preto: Ibrap, 2002.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 30ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2009.

MELO, José Eduardo Soares. *ISS – Aspectos Teóricos e Práticos. Atualizada com a LC 116*. 3ª ed. Dialética, 2003.

PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário. Constituição e Código Tributário à Luz da Doutrina e da Jurisprudência*. 11ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora Ltda, 2009.

TORRES, Heleno Taveira (coord./org.). *ISS na Lei Complementar 116/2003 e na Constituição*. Barueri, SP: Manole, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA e CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO. *Estudo: Pesquisa Anual da indústria da Construção – Paic/IBGE*. Disponível em: «<http://www.ibge.gov.br/questionarios/paic.html>». Acesso em: 28 de mar. de 2013.

DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

Valtemir Bruno Goldmeier

RESUMO: Todos os Municípios buscam se desenvolver e, atualmente, isso depende de condições econômicas, sociais e ambientais. Estas serão um diferencial, desde que haja no Ente local planejamento. E, quando associado a condições de agir de forma corretamente ambiental, estará o Município à frente em seu tempo, gerando desenvolvimento com sustentabilidade, que no seu bojo trará segurança econômica e justiça social.

Palavras-chave: Planejamento municipal. Licenciamento ambiental. Gestão local. Descentralização. Autonomia municipal.

1. INTRODUÇÃO

A participação do Ente Município como gestor das ações ambientais em âmbito local foi ratificada pela Constituição Federal de 1988. Porém, a Lei Federal 6.938/1981, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente, já havia reconhecido anteriormente os Municípios como legítimos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

O desenvolvimento de um País, desde sua menor célula administrativa, que pode ser um distrito, um Município ou um condado, depende de capacidades locais, de políticas estaduais e nacionais. Hoje, todas e quaisquer formas de desenvolvimento são muito dependentes das capacidades ambientais, como a disponibilidade de recursos naturais e institucionais; os empreendedores buscam ter regras claras; e o Ente responsável pela gestão e pelo licenciamento passa a atender ao que lhe for demandado.

Nesse contexto, a gestão ambiental local, associada ao licenciamento e à fiscalização, é garantia à sociedade de que pode haver o devido desenvolvimento, fundamentalmente sustentado, associado ao planejamento local e regional, de forma que os recursos naturais usados como matéria-prima no projeto de transformação sejam utilizados pela atual e futuras gerações.

2. DA CONTEXTUALIZAÇÃO

O Ente Município passa a ser um dos pilares da estrutura político-administrativa brasileira a partir da Constituição Federal de 1988, quando nos seus arts. 23 e 30 define:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;
[...]

Art. 30. Compete aos Municípios:
[...]

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

[...]

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Salienta-se que, antes da Constituição Federal de 1988, o Congresso Nacional já havia aprovado a Lei Federal 6.938/1981, definindo no art. 6º que os Municípios são Entes integrantes do Sisnama. O inc. VI do mesmo artigo define com clareza o que são órgãos locais:

Art. 6º – Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, assim estruturado:

[...]

VI – Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

[...]

Posteriormente, em 1997, a Resolução Conama 237 regulamentou os aspectos do licenciamento ambiental e nela incluiu e esclareceu a real inserção do Ente municipal. No art. 6º da referida Resolução é definida esta competência:

Art. 6º – Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

A mesma Resolução, em seu art. 20, estabelece que qualquer um dos Entes – União, Estados e Municípios – para exercerem suas competências, terá de ter implantados e em funcionamento os respectivos conselhos.

Art. 20 – Os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados.

Inúmeras dúvidas foram levantadas sobre a eficácia da Resolução Conama 237/1997, pois esta regulamentou de forma indireta o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal de 1988, conforme descrito abaixo:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Assim, encaminhou-se para uma regulamentação, a fim de que fossem evitados problemas de interpretação. Esta regulamentação deu-se através de uma lei complementar à Constituição Federal que recebeu o nº 140. Na Lei Complementar 140/2011 ficou definido de forma clara o que compete a cada um dos Entes federados.

No que tange aos Municípios, o art. 9º do referido texto legal é claro:

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

I – executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente;

II – exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;

III – formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente;

- IV – promover, no Município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental;
- V – articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional, Estadual e Municipal de Meio Ambiente;
- VI – promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;
- VII – organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente;
- VIII – prestar informações aos Estados e à União para a formação e atualização dos Sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;
- IX – elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais;
- X – definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;
- XI – promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;
- XII – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei;
- XIII – exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;
- XIV – observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:
- a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou
 - b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- XV – observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, aprovar:
- a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e
 - b) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município.

Também se ressalta que, ao tratar das competências do Ente Município, a Lei Complementar esclareceu que a este competem as atividades de impacto local.

Assim, podemos concluir que toda essa construção legal, desde a Lei Federal 6.938/1981, passando pela Constituição Federal de 1988, até chegar a LC 140, **sempre coube e continua existindo** que aos Municípios cabe fiscalizar, gestar e licenciar aquilo que é de impacto local.

O impacto local está diretamente ligado ao planejamento municipal e este aspecto interfere no ordenamento territorial, nas formas de desenvolvimento local, estando tudo interligado à capacidade de suporte dos fatores naturais, sociais e econômicos.

O Município, ao gestar as ações ambientais, especialmente as de impacto local, passa a ter o perfeito domínio, conhecimento técnico, administrativo e ambiental para saber como e com quais premissas quer se desenvolver, de forma que sua atual população possa usufruir do patrimônio natural e artificial existente. Porém, sem esquecer de que também tem o dever de manter as devidas condições para as futuras gerações.

Usando-se, por exemplo, a implantação de uma unidade fabril, com emissão de gases poluentes, pode o Município definir no licenciamento o local de sua localização para evitar que desses gases resultem prejuízos às populações lindeiras, colocando-as sob o risco de condições de saúde. Outro exemplo, caso nas adjacências existisse um sítio natural de interesse do Município, tipo uma cascata ou queda d'água, poderia vir a tornar-se um parque natural, gerando um programa local de desenvolvimento da atividade turística e se favorecendo num todo e a todos.

Ao serem aprovados loteamentos públicos ou privados, na fase do licenciamento, cabe averiguar as cotas de inundação, a fim de que sejam evitadas tragédias decorrentes de enxurradas ou enchentes. Deve ser evitado, também, o gasto de recurso público para proteger as pessoas na hora da necessidade.

Os exemplos acima citados demonstram como a atividade de licenciamento ambiental é na sua imensa maioria atividade de impacto local e que está diretamente ligada ao planejamento.

3. CONCLUSÕES

Longo foi o caminho percorrido pela gestão ambiental brasileira, nas três esferas de governo – municipal, estadual e federal – para chegar ao atual momento, quando já existem definições de competência e de formas estudadas e testadas de como agir.

Quanto aos Municípios, os estágios de desenvolvimento de políticas locais na área ambiental são os mais variados. Em alguns Estados da Federação, como é o caso do Rio Grande do Sul, a área ambiental, em sua maioria, está municipalizada e descentralizada, da mesma forma ocorre na Bahia e em parte do Rio de Janeiro.

Inversamente, nos Estados mais desenvolvidos do país, como São Paulo, Minas Gerais e Paraná, a descentralização voltada à gestão municipal quase nada avançou. Nestes Estados, confunde-se a descentralização do órgão estadual de licenciamento ambiental com a gestão local.

Os Municípios devem, o mais rápido possível, se posicionar e enfrentar o desafio de assumirem a gestão ambiental local, com o respectivo licenciamento ambiental e a fiscalização, pois esta ação é estratégica para poder planejar seu desenvolvimento, de forma sustentada e ambientalmente correta, socialmente justa e econômica, de forma a atender às atuais e futuras gerações.

Permitirá, também, que os outros Entes que ora licenciam – União e Estados – possam dedicar-se a estudar melhor e com mais rapidez as obras e os empreendimentos estra-

tégicos, como geração de energia, área petrolífera e a infraestrutura do país quanto às estradas, aeroportos, portos, hidrovias, entre outros.

Por fim, para o País ter os Municípios organizados, com áreas ambientais estruturadas, será necessária a formação de um enorme contingente de técnicos, gestores e fiscais para proteger e preservar o maior e mais importante patrimônio de todos nós brasileiros: a natureza, pois dela dependem as atuais e futuras gerações.

Não menos importante, é orientar que, ao descentralizar, com capacitação, apoio técnico e responsabilidade, estaremos reduzindo as oportunidades de corrupção existentes em decorrência da centralização em Brasília e/ou nos governos estaduais, e, para tal, é fundamental a vigilância local do Município e do seu Conselho de Meio Ambiente.

Para as entidades municipalistas, está claro que o Município do futuro é aquele que tem patrimônio natural em condições de ser usado para o bem de sua população e isto, com as atuais legislações ambientais, só é possível com planejamento. Havendo planejamento com participação social e ambiental teremos desenvolvimento local para a atual gestão e muitas outras.

REFERÊNCIA

MEDAUAR, Odete. *Minicoletânea Legislativa de Direito Ambiental e Constituição Federal*. 11ª ed. Editora: Revista dos Tribunais, 2013.

O CALCANHAR DE AQUILES DA SAÚDE PÚBLICA: RECURSOS HUMANOS EM SAÚDE

Gabrielle Kölling

Ronaldo Mendes de Oliveira Castro Filho

RESUMO: Para concretizar o Sistema Único de Saúde (e universal) é preciso, dentre outras coisas, recursos humanos. O Brasil atravessa uma séria crise no que se referem aos profissionais de saúde, especialmente à classe médica. A Organização Mundial da Saúde (OMS) apresenta uma estimativa referente ao número mínimo essencial de profissionais para cada mil habitantes. Em algumas regiões do País, sequer atingimos o mínimo; em outras, atingimos o mínimo, mas não no setor público. Diversos fatores contribuem, negativamente, para esse problema: concentração de médicos nas regiões metropolitanas e nas grandes cidades; complexidade no processo de reconhecimento de diplomas vindos do exterior; impossibilidade (legal) de contratar profissionais estrangeiros; dentre outros. É nesse contexto de caos que os “desertos sanitários” se instalam e assolam um País com dimensões continentais. A pretensão desse artigo é apresentar o estado da arte dos recursos humanos em saúde, por meio de pesquisa quali-quantitativa, para, então, analisar quais são as ações de governo, se é que elas existem, para o enfrentamento desse problema, bem como quais são os impactos dessa problemática no Sistema Único de Saúde.

Palavras-chave: Direito à saúde. SUS. Recursos humanos. Contratação.

1. INTRODUÇÃO

Atualmente, uma das mazelas da prestação sanitária brasileira encontra-se vinculada aos médicos, ou melhor, à sua falta em vários Municípios. É inviável efetivar o direito à saúde sem profissionais da área médica. É mais inviável, ainda, manter um médico no regime de 40 horas semanais no interior com um salário que não pode ultrapassar o teto da remuneração do prefeito. Pior, ainda: manter um médico sem vínculo trabalhista, pois são diversas as manobras para manter o médico: bolsa do governo federal, bolsa do governo estadual e baixo salário por parte da prefeitura. Ou seja, os empecilhos para se ter médico nos Municípios, principalmente os do interior e de pequeno porte, são grandes.

Registre-se: a maioria dos Municípios brasileiros é de pequeno porte.

Diante disso, a pretensão do artigo é analisar a problemática da falta de médicos de modo empírico, para então identificar os “desertos sanitários” e observar qual é o atual estado da arte dos recursos humanos em saúde (especialmente médicos) e observar quais são ou quais foram as medidas adotadas pelo governo federal para o enfrentamento do problema.

Para atender à parte empírica deste artigo, foi realizada uma pesquisa, em fevereiro de 2013, pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) com o intuito de mapear a situação de recursos humanos em saúde, em nível nacional. Para isso, pesquisaram-se os quantitativos de profissionais de saúde distribuídos em todo o país, considerando os profissionais por Município, por Estado e por Região. Para a construção e a tabulação das informações advindas da pesquisa, foram consultados os dados de todos os Municípios do Brasil, ou seja, foram contemplados todos os Entes municipais que registram seus dados em saúde no Datasus. O estudo confrontou o contingente de médicos por Município, a população da localidade e a recomendação da OMS de um médico para mil habitantes.

Para a análise do tema proposto, o artigo está dividido em três partes. Na primeira, apresenta-se o contexto geral da necessidade de recursos humanos em saúde em cada esfera de atenção à saúde, conforme as recomendações da OMS. Na segunda, serão abordados os dados empíricos da pesquisa, ou seja, os desertos sanitários no Brasil. Por fim, analisar-se-ão as medidas adotadas pelo governo federal para o enfrentamento da problemática.

2. CONTEXTO GERAL DA NECESSIDADE DE RH EM CADA ESFERA DE ATENÇÃO À SAÚDE

Que o direito à saúde é um direito fundamental não temos mais dúvidas, resta-nos, no entanto, efetivá-lo. Historicamente, quem assume essa função são os Municípios, desde o advento da municipalização da saúde.

Dentro da lógica do pacto federativo, todos os Entes têm o dever de concretizar o direito à saúde, no entanto, face à complexidade dessa tarefa, foram pactuadas algumas responsabilidades específicas para cada Ente: ao municipal, cabe a atenção básica; aos Entes estadual e federal e Municípios de médio e grande porte, cabem a média e a alta complexidade.

Para efetivar o direito à saúde, é necessário pensarmos na atenção à saúde. Essa, por sua vez, designa a organização estratégica do sistema e das práticas de saúde em resposta às necessidades da população. É expressa em políticas, programas e serviços de saúde consoante os princípios e as diretrizes que estruturam o Sistema Único de Saúde (SUS).¹

Por atenção básica, compreende-se um conjunto de ações, de caráter individual e co-

¹ BAPTISTA, 2005.

letivo, voltadas à promoção da saúde, à prevenção de agravos, ao tratamento e à reabilitação. Isso inclui atendimentos básicos como: pediatria, ginecologia, clínica geral, enfermagem e odontologia e, também, fornecimento de vacinas e medicação básica (tabela Rename).²

A média complexidade é composta por ações e serviços, cuja complexidade da assistência na prática clínica demande a disponibilidade de profissionais especializados e a utilização de recursos tecnológicos para a realização de cirurgias ambulatoriais especializadas; traumato-ortopédico; radiodiagnóstico; ultrassonográficos; próteses e órteses, anestesia, dentre outros.³

A alta complexidade é o conjunto de procedimentos que implica alta tecnologia e alto custo, integrando-os aos demais níveis de atenção à saúde, bem como: procedimentos de diálise; assistência ao paciente oncológico; cirurgia cardiovascular; neurocirurgia; cirurgia bariátrica e cirurgia reprodutiva, entre outros.⁴

Diante desse contexto da atenção à saúde (básica, média e alta), observa-se o quão crucial é a presença do médico. No que tange à demografia médica, pode-se dizer que os médicos estão mal distribuídos no País, isso só reforça ainda mais a desigualdade, pois o sistema que pretende ser universal não consegue sê-lo!

3. OS “DESERTOS SANITÁRIOS” NO BRASIL: EM QUE LUGARES FALTAM E “SOBRAM” PROFISSIONAIS?

Estudos realizados pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), em fevereiro

² BRASIL, Ministério da Saúde. *Para entender a gestão do SUS*. Disponível em: «bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/para_entender_gestao_sus_v4.pdf». Acesso em: 12 de jun. de 2013.º

³ Idem, ibidem.

⁴ Idem, ibidem.

de 2013, revelaram que o Brasil possui 291.529 médicos cadastrados no CNES-MS, se considerarmos o que estabelece a OMS (1 profissional para cada mil habitantes), com a população atual de 193,94 milhões de habitantes, deveríamos ter no mínimo 193.940 médicos para atender à população; portanto, existe um superávit de 97.589 médicos no País.

A realidade é alarmante! Especialmente em algumas localidades do Nordeste e Norte do País, em especial as cidades do interior. Veja tabela abaixo:

**Tabela 1 – Cnes. Recursos Humanos. Profissionais.
Indivíduos, segundo CBO 2002, Período: fev./2013**

MUNICÍPIO	UF	POPULAÇÃO 2013	Médicos	Qtd. Mínimo OMS	Déficit de profissionais	Superávit de profissionais
7		48.572	0	49	49	0
Bernardo do Mearim	MA	6.111	0	6	6	0
Porto Rico do Maranhão	MA	5.978	0	6	6	0
São Roberto	MA	6.193	0	6	6	0
Tufilândia	MA	5.651	0	6	6	0
Itaú	RN	5.609	0	6	6	0
Lagoa d'Anta	RN	6.318	0	6	6	0
Curuá	PA	12.712	0	13	13	0

Fonte: Ministério da Saúde – Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde do Brasil – Cnes (Datasus).

Os Municípios constantes da Tabela 1, acima, são exemplos de Municípios que integram parte dos “desertos sanitários”, pois não têm nenhum médico.

Essas cidades sequer têm médico para realizar atendimento. Essas cidades do interior não possuem faculdades em medicina, odontologia e enfermagem, as cidades menores estão distantes dos centros de formação de profissionais. São fatores que dificultam ainda mais a presença dos médicos, fora, ainda, as questões atinentes à disponibilização

de vagas de residência médica, remuneração, entre outros.

Considerando as contribuições do médico e professor Scheffer,⁵ o problema maior reside na fragmentação do SUS e na má-distribuição de profissionais, conforme ele: “O SUS está fragmentado e confuso, entregue a múltiplas organizações, cada uma com um processo de contratação e com salários diferentes”.

Atualmente, a gestão do Sistema Único de Saúde é dividida entre as Unidades Federativas, e, com isso, a contratação de médicos é responsabilidade dos Estados e dos Municípios, que, com o objetivo de acelerar os processos de contratação (e diante da má-distribuição desses profissionais), optaram por terceirizar os serviços de recursos humanos.

A pesquisa da CNM aponta que os dados chamam a atenção para a região Norte e Nordeste, conforme destacado anteriormente. Alguns focos de negligência no tocante à oferta de médicos são mais consolidados, como é o caso da Amazônia Legal.

A Amazônia Legal engloba trechos de vários Estados brasileiros (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e Maranhão), onde a falta de médicos em muitas localidades tem relação com os péssimos indicadores sociais (Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, renda, escolaridade, saneamento, dentre outros), baixa capacidade de serviços de saúde, baixa densidade populacional, grande extensão territorial e maior distância de centros urbanos (ausência de meios de transporte, deslocamentos difíceis, complexos, com distâncias contadas muitas vezes em horas e poucos meios de comunicação).

Portanto, regiões menos desenvolvidas, mais pobres e interiores de Estados com grandes territórios e zonas rurais extensas têm, sabidamente, maior dificuldade para fixar e atrair profissionais médicos.

⁵ SCHEFFER, 2011.

Atualmente, existem 387 Municípios sem médicos e outros 4.455 com déficit desses profissionais, que vai da ordem de 1 a 252 médicos por Município, significando que mais de 80% dos Municípios do país encontram-se com a prestação de serviços de saúde pública comprometida com a falta mínima de profissionais. O Município com o maior déficit de médicos é o de São Gonçalo/RJ, onde faltam 252 profissionais, conforme mínimo estabelecido pela OMS.

A concentração de profissionais tende a ser maior nos polos econômicos, nos grandes centros populacionais e onde se concentram estabelecimentos de ensino, maior quantidade de serviços de saúde e conseqüentemente maior oferta de trabalho. Dessa forma, chama a atenção a concentração de médicos em 1.110 Municípios, os quais possuem 138.302 médicos a mais do que a necessidade mínima.

Sob essa análise, existe no País um excesso de 97.589 médicos, não justificando, portanto, nenhuma tentativa de facilitar a contratação de estrangeiros no País. O que deve ser priorizado é uma redistribuição dos profissionais existentes entre os diversos Municípios.

A ausência (e insuficiência) de médicos na relação médico/habitante é determinante para caracterizar a penúria (quase que desertos sanitários) em Municípios longínquos, de difícil acesso, com carência acentuada de profissionais e, portanto, sem assistência médica constante.

Os brasileiros que moram nas regiões Sul e Sudeste contam em média com mais médicos que os habitantes do Norte e Nordeste. Da mesma forma, aqueles que vivem em qualquer capital em relação às outras regiões do mesmo Estado.

O ministro da Saúde Alexandre Padilha afirmou em entrevista⁶ que: “hoje há mais de 300 Municípios que não têm sequer um médico, mais de mil Municípios que possuem menos de um médico por mil habitantes. Os prefeitos fazem leilão de médicos.”

4. MEDIDAS (OU AUSÊNCIA DELAS) ADOTADAS PARA O ENFRENTAMENTO DA PROBLEMÁTICA

Entre os fatores relevantes e que interferem na problemática de médicos para atendimento ao Sistema é a falta de uma política pública para o reforço e incentivo à carreira de médico no SUS.

Revela-se, atualmente, o problema da concentração de médicos nas grandes cidades e a carência nas localidades mais afastadas e menores.

Os Municípios fazem verdadeiras manobras para manter os médicos: utilizam a bolsa do Ministério da Saúde, alguns pactuam bolsas com os Estados e complementam a remuneração com o dinheiro que a municipalidade tem (quando tem); que resultam em um quadro complexo: os médicos ficam sem vínculo trabalhista, sem férias, sem décimo-terceiro salário, sem estabilidade para montar uma estrutura de vida no lugar e de fato querer ser médico do SUS.

A inércia do governo federal, no que diz respeito ao enfrentamento concreto e real desses problemas, agrava paulatinamente a situação; faz-se necessária uma política eficaz, com incentivo financeiro concreto para atração e valorização dos médicos nessas regiões menos assistidas. Uma política nesses termos pode ser um importante passo para a prestação de serviços de saúde minimamente decente, humano, de qualidade e digno.

Atualmente, a iniciativa do governo federal para enfrentar esse complexo problema

⁶ Revista Isto É, 2013.

concentra-se em negociar a contratação de aproximadamente 6 mil médicos estrangeiros para atender à demanda por profissionais no país, especialmente em cidades menores. Essa iniciativa é uma temeridade sem precedentes na área sanitária. Agindo desse modo, o governo demonstra que desconhece os números em saúde, pois o principal problema do Brasil, conforme já explanado, é a concentração de profissionais da medicina nas capitais, grandes cidades e regiões metropolitanas.

Contratar aproximadamente 6 mil médicos estrangeiros é ignorar o ordenamento jurídico pátrio, bem como o problema da concentração. Há a necessidade latente e iminente de normatizar e expandir os incentivos na forma de bolsa para os médicos que queiram atuar nas regiões prioritárias, para tornar mais atrativa a opção por esses Municípios.

O Ente municipal já suporta a carga financeira da concretização da saúde praticamente sozinho, suportar esse ônus extra não é factível! É preciso que haja engajamento da União para o custeio desses incentivos. Não é viável repetir o Programa de Valorização do Profissional da Atenção Básica (Provab), pois esse “programa” em nada contribuiu e não agregou nenhum valor novo ao orçamento da saúde, apenas usou o já existente.

Na prática, o Provab retirou os R\$ 8.000,00 pagos a título de bolsa aos médicos do programa, do Saúde da Família, ou seja, ao invés de o Município receber R\$ 10.695,00 para a equipe do Saúde da Família passou a receber R\$ 2.695,00.

Dentro da lógica do Provab, observa-se que sequer há incremento do orçamento. É uma manobra do governo federal para tentar mostrar que está tomando medidas para “auxiliar” os Municípios no enfrentamento do problema da falta de médicos ou concentração de médicos em determinadas regiões.

Outro ponto importante é a Estratégia Saúde da Família no âmbito da Atenção Básica. O regramento exagerado do Ministério da Saúde (exacerbamento de competência)

torna ainda mais complexo manter os médicos a serviço da comunidade. Os Municípios que aderiram a esse programa do governo federal devem manter o médico por 40 horas/semana à disposição da comunidade, isso não é flexibilizado. Ou seja, não é possível contratar dois médicos com 20 horas cada, pois o regramento do programa não permite. Isso engessa a gestão da saúde. Esse tipo de atuação “ministerial” não auxilia no combate ao enfretamento do problema da falta de médicos em diversos Municípios brasileiros.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os números apresentados pela pesquisa mostram o quão frágil é a distribuição de médicos no Brasil. Não há a necessidade de contratações de médicos estrangeiros.

Para a sobrevivência da assistência médica, é crucial que o governo federal adote medidas efetivas com foco na redistribuição dos médicos no território nacional. Minimizar a concentração de médicos é essencial!

Existem alternativas mais sólidas para enfrentar o problema, tais como: organizar e propiciar incentivo para os médicos trabalharem nos Municípios com maior necessidade. Outra alternativa é a proposição de lei para criar o “serviço público obrigatório para os médicos formados em Instituição Pública de ensino”. Esse serviço poderia ser pelo prazo mínimo de um ano, com remuneração e determinando o local de atuação, dever-se-ia considerar as localidades com maior necessidade.

O Provac não resolveu o problema da interiorização dos médicos, tampouco trouxe qualquer incentivo sólido para que os Municípios fizessem a adesão ao programa, já que, pelo contrário, retirou dos Municípios os recursos da saúde.

Assim, observa-se que existem possibilidades, mas faltam vontade política e recursos para o enfrentamento e a solução do problema. Será que optar pela contratação de médicos estrangeiros é o caminho mais adequado e seguro? Pelo exposto, parece-nos que não!

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, T. W. F. O direito à saúde no Brasil: sobre como chegamos ao Sistema Único de Saúde e o que esperamos dele. In: EPSJV (Org.) *Textos de Apoio em Políticas de Saúde*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

BRASIL, Ministério da Saúde. *Para entender a gestão do SUS*. Disponível em: «bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/para_entender_gestao_sus_v.4.pdf». Acesso em: 12 de jun. de 2013.

REVISTA ISTO É. *Seção Entrevista*, p. 6-10, de 5 de jun. de 2013, ano 7, nº 2.272.

SCHEFFER, Mário. *Demografia Médica no Brasil: dados gerais e descrições de desigualdades*. Coordenação: Mário Scheffer; Aureliano. Biancarelli e Alex Cassenote. São Paulo: Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo e Conselho Federal de Medicina, 2011, 117p.

O ACÚMULO DE CARGOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Elena Pacita Lois Garrido

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo analisar as inúmeras situações de acumulação de cargos na administração pública municipal, as quais acarretam graves problemas ao gestor e aos servidores públicos, considerando principalmente a dificuldade de mão de obra especializada nos pequenos Municípios, que impõe aos prefeitos a necessidade de valerem-se de técnicos que já atuam em outras esferas de poder ou mesmo no próprio Ente para suprir as urgências da gestão local.

Palavras-chave: Município. Cargos públicos. Acúmulo. Servidores públicos. Constituição.

1. INTRODUÇÃO

O constituinte originário brasileiro estabeleceu no art. 37 da Constituição da República alguns casos em que seria possível acumular dois cargos públicos, desde que houvesse compatibilidade de horários. Estes eram tão somente dois cargos de professor, dois cargos de médico e um cargo de professor com outro técnico ou científico.

Essa possibilidade era razoável já que tais profissões detinham como regulares cargas horárias de 20 horas semanais e, principalmente, porque, ao longo da história política e administrativa brasileira, isso era uma *praxe*, não constituindo inovação.

Ao longo do tempo, os *lobbies* e as pressões de outras categorias profissionais foram ampliando este leque, transformando o exercício da função pública em algo que pode ser definido como muitos cargos e pouco rendimento e, conseqüentemente, resultado mínimo para o contribuinte, que é quem paga a conta.

Atualmente, várias categorias profissionais podem acumular cargos públicos, principalmente, na área da saúde, acarretando indiscutivelmente uma sobrecarga de responsabilidades e estafa física e mental ao servidor, o que também resulta em pouca eficiência, a qual prejudica enormemente o atendimento do cidadão. Os acúmulos na área da educação chegam a possibilitar que um profissional trabalhe 60 horas semanais em sala de aula, o que, indiscutivelmente, gera prejuízos à saúde do profissional e ao aprendizado dos estudantes, principalmente se considerarmos que nossas escolas não estão equipadas com o mínimo de tecnologia que poderia facilitar a atuação do professor.

Decorre, incontestavelmente, desta permissividade o empenho da categoria para assegurar em lei uma presença menor em sala de aula, exigindo tempo para planejar e realizar outras atividades que, se inclusas na carga horária do profissional, devem ser realizadas na escola; no entanto, em algumas unidades federadas, estão sendo aprovados regulamentos que dispensam esta obrigatoriedade, possibilitando, portanto, que,

de fato, as jornadas sejam diminuídas e permitam os exercícios de cargos públicos, os quais somados perfazem uma carga horária semanal de 60 horas ou mais.

Na área da saúde, os problemas se acumulam em decorrência da indisponibilidade dos técnicos, que, empregados em no mínimo dois Entes públicos, passam mais tempo no trânsito do que cumprindo a obrigação de atender convenientemente ao cidadão, que paga seus salários; isso quando não atuam em dois ou mais Municípios, inviabilizando um mínimo de rendimento e atenção aos pacientes que aguardam o atendimento em filas intermináveis e por períodos de tempo inimagináveis.

2. O TRATAMENTO DADO AO ACÚMULO DE CARGOS NAS DIVERSAS ETAPAS DA HISTÓRIA POLÍTICA DO BRASIL

O estabelecimento de regras impeditivas do exercício de mais de um cargo público decorre do entendimento de que o serviço público, essencial à organização do Estado e à satisfação da sociedade deve ser exercido com eficiência, e, portanto, uma mesma pessoa não pode ocupar ou exercer várias funções remuneradas sem que as possa desempenhar convenientemente.

João Lopes Guimarães nos informa que “o nascedouro da vedação de acumular cargos remonta à Carta Régia de 1629, passando por Alvarás e vários Decretos Reais que proibiam que a pessoa tivesse mais de um ofício”.

Em 1644, alvará promulgado por D. João IV determinava que “o que melhor convier a bem do serviço, visto suceder raras vêzes, na acumulação de dois Ofícios, que eles sejam tão compatíveis que se possa acudir às suas diferentes ocupações, como convém ao serviço público e ao melhor e mais breve despacho das partes” e determinava que se exigisse daquele que exerceria cargo público a declaração expressa do exercício ou não de outro cargo ou atividade.

Em 1822, um Decreto da Regência, datado de 18 de junho, da autoria de José Bonifácio e assinado por D. Pedro, estabelecia entre outras obrigações aos empregados públicos que, “por tal instituto se proíbe que seja reunido em uma só pessoa mais de um ofício ou emprego e vença mais de um ordenado, resultando dano ou prejuízo para a administração e as partes interessadas”.

Claramente expressa no Decreto Imperial está a preocupação com o prejuízo que seria causado à administração pública caso houvesse ocorrência de acúmulo de cargos pelos servidores.

O Brasil Imperial, em sua Constituição de 1824, não referiu qualquer preocupação com o acúmulo de cargos públicos; no entanto, a primeira Constituição republicana dedicou um artigo para regular este tema, estabelecendo, no art. 73, que “os cargos públicos civis ou militares são acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial que a lei estatuir, sendo, porém, vedadas as acumulações remuneradas”.

O mesmo ocorreu com a Constituição de 1934, que vedou a acumulação remunerada de cargos e trouxe algumas exceções, como os cargos de magistério e técnico-científicos, os cargos em comissão e as pensões ou aposentadorias, desde que resultantes dos cargos acumuláveis. No entanto, em momento algum, limitou o número máximo de cargos que poderiam ser acumulados, deixando uma brecha que tinha como único limitador a compatibilidade de horários. Também o regramento constitucional estabeleceu a obrigatoriedade de observar-se a compatibilidade de horários e, nos casos de inatividade, determinava a suspensão do recebimento dos proventos.

A matéria era tratada no art. 172, e a redação do § 4º merece especial atenção ao determinar que

a aceitação de cargo remunerado importa à suspensão dos proventos da inatividade. A suspensão será completa, em se tratando de cargo eletivo remunerado, com subsídio anual; se, porém, o subsídio for mensal, cessarão aqueles proventos apenas durante os meses em que for vencido.

No art. 65, havia dispositivo estabelecendo que os magistrados, mesmo em disponibilidade, somente poderiam acumular funções de magistério; e a mesma regra valia para os chefes do Ministério Público, de acordo com o art.97.

O Estado Novo tratou da matéria no art. 159 da sua Constituição e vedou integralmente a acumulação de cargos públicos, estendendo a proibição para os magistrados. Para os militares, estatuiu que aquele que fosse investido em qualquer cargo público ou eletivo seria imediatamente transferido para a reserva.

A Constituição Liberal de 1946 tratou da matéria com muito cuidado, estabelecendo a possibilidade de acúmulo em cargos restritos, desde que havendo correlação de matérias na sua prática e limitando este acúmulo a um máximo de dois cargos.

No art. 185, estava prevista a vedação “a acumulação de quaisquer cargos, exceto, a prevista no art. 96, nº I, e a de dois cargos de magistério ou a de um destes com outro técnico ou científico, contanto que haja correlação de matérias e compatibilidade de, horário”. Por sua vez, o art. 96, inc. I, estabelecia que é vedado ao juiz “exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo o magistério secundário, e superior e os casos previstos nesta Constituição, sob pena de perda do cargo judiciário”.

A Constituição de 1967, no art. 97, e seus parágrafos, também estabelecia as vedações ao acúmulo de cargos públicos, estabelecendo exceções para um cargo de juiz e um cargo de professor; para dois cargos de professor; para um cargo de professor com outro técnico ou científico e para dois cargos privativos de médico.

Regrava que, em qualquer um dos casos, o acúmulo somente seria permitido se houvesse correlação de matérias e compatibilidade de horários. Inovou a Constituição de 1967 ao estender a aplicação da regra a cargos, funções ou empregos em autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas e ao estabelecer que a proibição não se estendia aos aposentados no exercício de mandato eletivo, cargo em comissão ou contrato para a prestação de serviços técnicos ou especializados.

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, acrescentou apenas por meio do § 3º do art. 99 que lei complementar, de iniciativa exclusiva do presidente da República, poderia estabelecer, no interesse do serviço público, outras exceções à proibição de acumular, restrita a atividades de natureza técnica ou científica ou de magistério, exigidas, em qualquer caso, correlação de matérias e compatibilidade de horários.

A Constituição vigente trata da matéria no art. 37, que versa sobre a administração pública e, especificamente, no inc. XVI veda a acumulação remunerada de cargos públicos, condicionando as excepcionalidades listadas à compatibilidade de horários e ao teto remuneratório, que terá de ser obrigatoriamente respeitado. Pela regra atual, é possível acumular dois cargos de professor, um cargo de professor com outro técnico ou científico e dois cargos de profissionais da saúde com profissões regulamentadas.

Pela norma atual, a proibição de acumular se estende a cargos, empregos ou funções e abrange, além da administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias, bem como sociedades controladas direta ou indiretamente pelo poder público.

Portanto, a regra é não acumular.

É incrível, mas nos Municípios há uma predisposição enorme para contrariar a regra constitucional, e inúmeros artifícios são criados para tentar permitir que direta ou indiretamente os acúmulos de cargos públicos aconteçam.

3. O CARGO PÚBLICO

Nosso maior mestre em direito administrativo conceituou cargo público como sendo¹ “o lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atri-

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 32a ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Dêlcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores, fevereiro de 2006, p. 417.

buições e responsabilidades específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em lei.”

No art. 37, a Constituição da República trata da administração pública e, ao fazê-lo, estabelece regras específicas para a criação de cargos, funções e empregos públicos. O tratamento dado ao cargo público é muito diferenciado das demais relações de trabalho, e a marca primeira é exatamente a definição das atribuições inerentes ao cargo, que o caracteriza, o torna único e o distingue.

O mestre Hely divide os cargos em: cargo de carreira, cargo isolado, cargo técnico, cargo em comissão e cargo de chefia.

Cargo técnico, que é o caso em que estamos discutindo a viabilidade de acúmulo, para o administrativista Hely Meirelles é o que exige conhecimentos profissionais especializados para seu desempenho, dada a natureza científica ou artística das funções que encerra. Nesta acepção é que o art. 37, XVI, “b”, da Constituição Federal o emprega como sinônimo, chamando-o de cargo científico para fins de acumulação.

A investidura em cargo público somente pode ocorrer por meio da aprovação em concurso público, e, para o seu exercício efetivo, é indispensável a realização de estágio com avaliação de desempenho que seja capaz de comprovar e atestar a capacidade do exercente para permanecer no exercício do cargo.

Há outra forma de investidura que se destina ao preenchimento das vagas em cargos chamados em comissão, admissíveis e demissíveis *ad nutum*, sem a necessária avaliação em concurso ou de desempenho e que se destinam às funções exclusivas de direção, chefia ou assessoramento. É apenas para este exercício que se admitem a criação e a investidura de cargos em comissão. É importante frisar que o suprimento de cargos técnicos por comissionados é prática flagrantemente inconstitucional.

Há inúmeras condenações de gestores por prática de suprimento de funções técnicas com a utilização de cargos em comissão.

É indispensável ter presente que os cargos em comissão somente poderão ser usados para chefiar ou dirigir e que quem chefia ou dirige o faz sempre a alguém. Não existe chefe ou diretor de si mesmo.

Ainda, devemos destacar que a criação, a transformação e a extinção de cargos públicos somente podem ocorrer por meio de lei de iniciativa do chefe do poder a quem estes se destinam e esta regra abrange a administração direta, indireta, autárquica e fundacional.

O direito ao acesso aos cargos públicos é de todos os brasileiros natos ou naturalizados, salvo exceções na Constituição previstas e, ainda, a possibilidade de estrangeiros virem a ser admitidos por universidades como professores e como técnicos e cientistas em instituições de pesquisa científica ou tecnológica. A regra presente após EC nº 19, que possibilita a atuação de estrangeiros, aguarda, ainda, a regulamentação, que terá de ocorrer por lei federal nacional.

4. O ACÚMULO DE CARGOS PÚBLICOS

Sabidamente, o legislador estabeleceu como regra o impedimento de acumular cargos públicos², e o fez certamente para qualificar a prestação dos serviços públicos ao contribuinte, impedindo que um mesmo servidor possa tentar estar em vários lugares ao mesmo tempo, desqualificando a prestação dos serviços indispensáveis ao cidadão. A vedação estende-se à administração direta, indireta, autárquica e fundacional e alcança os detentores de cargos, empregos ou funções.

No entendimento de que há funções que permitem o exercício em turnos diferentes e que o aproveitamento técnico do conhecimento e da capacidade científica de alguns servidores pode ser extremamente benéfico ao serviço e à coletividade, o legislador

² Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art.37, XVI

previu que é possível o acúmulo em situações que o texto constitucional prevê como o acúmulo de dois cargos de professor, um cargo de professor com outro técnico ou científico e, ainda, dois cargos ou empregos privativos de profissionais da saúde com profissões regulamentadas.

Em razão disso, são, portanto, acumuláveis um cargo na magistratura e um de magistério, de acordo com o previsto no inc. I do parágrafo único do art. 95 da Constituição; dois cargos de magistério, um cargo de magistério com outro técnico ou científico e dois cargos ou empregos privativos de profissionais da saúde com profissões regulamentadas, como prevê o inc. XVI do art. 37 da Constituição Federal; um cargo de professor com um de membro do Ministério Público, conforme art. 128, § 5º, II, “d”, ou, ainda, um cargo de professor com um de membro de Tribunal de Contas, de acordo com o art. 73, § 3º, da Constituição da República.

É polêmico o entendimento do que seja cargo técnico ou científico. Muitas são as posições divergentes sobre a caracterização desses cargos, o que acaba por acarretar extrema insegurança no momento de definir o poder ou não acumular.

As decisões exaradas pelos tribunais superiores encaminham para o entendimento de que são cargos técnicos ou científicos aqueles que exigem para o seu exercício conhecimentos específicos, qualificados, especializados, de nível médio ou superior.

É fundamental levar em conta que a regra do art. 37, inc. XVI, impõe a existência de compatibilidade de horários e que esta será atestada pela chefia imediata do servidor; logo, é muito importante esta verificação, principalmente quando o exercício ocorrer em locais e funções diferentes, com duas chefias distintas.

Os controles sobre o exercício dos acúmulos é necessário para a correção das práticas administrativas e para o bom andamento do serviço. Cabe ao gestor verificar o cumprimento de obrigações e o rendimento dos servidores. A Constituição da República

não autoriza ou acoberta o “lavar as mãos”, pois, no art. 41, ao tratar da estabilidade no serviço público estabelece como regra a avaliação de desempenho e o faz não só em relação à aquisição da estabilidade no serviço público, mas também como condição para o servidor manter-se no cargo.

Em qualquer hipótese que possibilite a acumulação de cargos, será sempre levada em conta a regra presente no inc. XI do art. 37 da Constituição, que é o teto remuneratório e que no Município é o subsídio do prefeito.

Há sempre em discussões desta natureza a tentativa de encontrar exceções outras para resolver problemas pontuais, que não existem; e os inúmeros processos por improbidade confirmam isso. Não há qualquer outra exceção para possibilitar o acúmulo. Ele é vedado para quaisquer cargos, de contratação, nomeação ou eletivos e não é admitido nem sequer para os aposentados, a não ser nas hipóteses de acúmulo constitucionalmente previstas.

Ocorre que, nos pequenos Municípios, a mão de obra especializada é extremamente escassa, e os gestores precisam valer-se dos poucos técnicos existentes no Município e que na maioria das vezes já atuam em cargos públicos criados para satisfazer às necessidades do serviço público tutelado por outras esferas de poder. Diante deste dilema, os gestores oferecem cargos a servidores públicos do Estado ou da União, como cargos em comissão, na esperança de qualificar a administração local. Estes, como são mais bem aquinhoados com o estipêndio pago ao seu cargo pela União ou Estado, aceitam as propostas dos prefeitos desde que possam acumular os vencimentos ou remunerações e forcem interpretações que os favorecem. A inexperiência dos prefeitos, o desconhecimento das regras básicas do direito público e a necessidade de aperfeiçoar as ações da sua administração levam os nossos administradores locais a acatar as pressões e a admitir irregularmente esses assessores, cometendo crimes contra as finanças públicas.

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, em decisório que abaixo descrevemos, estabelece com clareza o entendimento do Poder Judiciário sobre o assunto, como segue:

Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Número do 1.0024.12.020721-2/001 **Númeração** 0207212-

Relator: Des.(a) Versiani Penna

Relator do Acordão: Des.(a) Versiani Penna

Data do Julgamento: 21/03/2013

Data da Publicação: 26/03/2013

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA – APELAÇÃO CÍVEL – ADMINISTRATIVO – ACUMULAÇÃO DE CARGO PÚBLICO – ART. 37, INC. XVI, “B”, DA CR/1988 – “TÉCNICO AGRÍCOLA” – NATUREZA EMINENTEMENTE TÉCNICA – NÃO COMPROVAÇÃO – NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA – AUSÊNCIA DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO – DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.

– Para a concessão da ordem mandamental é imprescindível que o direito seja comprovado de imediato, sem a necessidade de dilação probatória, que não é própria do rito célere do mandamus.

– Não se vislumbra violação a direito líquido e certo por prática de ato ilegal ou abusivo pela Administração, quando a postura da autoridade impetrada se dá em estrita obediência ao texto constitucional, que permite apenas excepcionalmente a acumulação de cargos, e desde que constatado o seu caráter técnico.

– Recurso a que se nega provimento.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0024.12.020721-2/001 – COMARCA DE BELO HORIZONTE – APELANTE(S): RODRIGO MOURA MESQUITA – APELADO(A)(S): ESTADO DE MINAS GERAIS – AUTORIDADE COATORA: CONTROLADOR GERAL DO ESTADO

A C Ó R D ã O

Vistos etc., acorda, em Turma, a 5ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, à unanimidade, em negar provimento ao recurso.

DES. VERSIANI PENNA (RELATOR)

R E L A T Ó R I O

Trata-se de mandado de segurança impetrado por Rodrigo Moura Mesquita contra ato do Controlador Geral do Estado de Minas Gerais, em que pretende a anulação do ato de sua demissão, com a conseqüente reintegração ao cargo de professor de educação básica, vinculado à Secretaria de Estado de Educação, lotado na Escola Estadual Prefeito Odílio Fernandes Costa, em Santo Antônio do Retiro/MG.

Aduz ser servidor público ocupante do cargo de Professor de Educação Básica, vinculado à SEE, e do cargo de Técnico Agrícola na Prefeitura de Santo Antônio do Retiro/MG. Conta que em 04/12/2008 a Comissão de Acumulação de Cargos e Funções julgou ilícita a sua cumulação por entender que o cargo de técnico agrícola não possui natureza técnica, o que resultou na sua demissão no cargo de professor. Esclarece ter interposto recurso para o Conselho de Administração de Pessoal, no entanto, até o

momento não obteve resposta. Sustenta que o cargo de técnico agrícola exige de seu titular formação em nível médio de ensino, com habilitação para o exercício da profissão (curso técnico em agropecuária). Alega que todos os requisitos para a investidura no cargo foram observados, inclusive a formação em curso técnico de agropecuária. Defende encontrar-se caduco o direito de a Administração controlar seus próprios atos, eis que referida cumulação ocorre desde 16/02/2005. Ao final, requer seja concedida a ordem.

O pedido liminar restou indeferido às fls. 433/436.

Devidamente notificada, a autoridade coatora apresentou informações às fls. 442/445. Alega, preliminarmente, a incompetência do juízo, tendo em vista o disposto no art. 106, I, "c" da Constituição Estadual, que atribui ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais competência originária para processar e julgar mandado de segurança contra ato de Secretário de Estado, com o qual se equipara o Controlador Geral, segundo Lei Delegada nº 182/2011. Requer a extinção do processo sem resolução do mérito. No mérito, aduz que a Administração Pública tomou conhecimento da cumulação indevida de cargos em 04/12/2008, não havendo que falar em decadência e que o processo disciplinar atendeu perfeitamente os preceitos legais, inexistindo direito líquido e certo a ser amparado. Pugna pela denegação da segurança. Parecer da Promotoria de Justiça pela denegação da ordem mandamental. Fls. 609/615.

O Juízo a quo denegou a segurança, conforme sentença de fls. 618/623. Irresignado, o impetrante apela e pede a reforma da sentença, apresentando razões pela legalidade da acumulação de cargos, já que devidamente habilitado para o exercício da profissão de técnico agropecuário. Esclarece que aos candidatos foi exigida a comprovação da formação técnica para inscrição no certame. Pondera sobre a ocorrência da decadência.

O Estado de Minas Gerais apresentou contrarrazões pelo desprovimento do apelo, fls. 641/650. Aduz que o cargo de técnico agropecuário não se enquadra na classificação de cargo técnico ou científico, porquanto não se exige conhecimentos especializados, sendo, portanto, inacumulável. Afirma que o enquadramento do cargo no conceito de técnico depende da natureza de suas atribuições, da utilização de métodos sistematicamente organizados, mostrando-se irrelevante a denominação atribuída ao cargo. Sustenta que as atividades desempenhadas pelo "técnico agropecuário" prescindem de conhecimentos profissionais especializados, podendo ser exercidas indiferentemente por pessoas que possuem formação distinta. Lembra que o princípio da legalidade norteia a atuação da Administração Pública.

A Procuradoria Geral de Justiça apresentou parecer às fls. 658/661 pela manutenção da sentença, com o desprovimento do recurso interposto. É o relatório.

VOTO

Cuida-se de recurso de apelação interposto por Rodrigo Moura Mesquita contra sentença denegatória da segurança proferida nos autos do mandamus impetrado contra ato do Controlador Geral do Estado de Minas Gerais.

ADMISSIBILIDADE

Satisfeitos os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso.

MÉRITO

Em que pesem as razões recursais, tenho que deve ser mantida a denegação da segurança, mas, com a devida vênia ao entendimento da douta Juíza de primeiro grau, pelos fundamentos que serão expostos. É cediço que o mandado de segurança é ação constitucional de natureza civil, que tem como objeto a proteção do direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, alguém sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la, conforme disposto no art. 1º da Lei Federal nº 12.016/09. Por direito líquido e certo, tem-se aquele comprovado de plano, ou seja, demonstrado mediante prova pré-constituída que o ato combatido é ilegal e abusivo, dada a impossibilidade de dilação probatória, conforme lição de Hely Lopes Meirelles:

Direito líquido e certo é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração. Por outras palavras, o direito invocado, para ser amparável por mandado de segurança, há de vir expresso em norma legal e trazer em si todos os requisitos e condições de sua aplicação ao impetrante: se sua existência for duvidosa se sua extensão ainda não estiver delimitada; se seu exercício depender de situações e fatos ainda indeterminados, não rende ensejo à segurança, embora possa ser defendido por outros meios judiciais (in Mandado de Segurança. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 36/37).

A propósito, este é o posicionamento do c. Superior Tribunal de Justiça, a saber:

Na via mandamental, a matéria submetida ao crivo de Poder Judiciário reclama a **apresentação de prova robusta e pré-constituída do direito perseguido, sendo certo que meras alegações não são capazes de contornar essa exigência, sendo também impossível, nesse eito, levar a termo dilação probatória** (RMS 31167 / ES. Relator: Ministra LAURITA VAZ. Órgão Julgador: QUINTA TURMA. Data do Julgamento: 15/12/2011. Data da Publicação/Fonte: DJe 01/02/2012.) (negritei).

Por outro lado, o mandado de segurança não comporta dilação probatória, uma vez que pressupõe a existência de direito líquido e certo aferível por prova pré-constituída, a qual é condição da ação mandamental, haja vista ser ela imprescindível para verificar a existência e delimitar a extensão do direito líquido e certo afrontado ou ameaado por ato da autoridade impetrada (MS 15313 / DF. Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES. Órgão Julgador: PRIMEIRA SEÇÃO. Data do Julgamento: 09/11/2011. Data da Publicação/Fonte: DJe 18/11/2011) (negritei). Vê-se, assim, que na ação mandamental é necessária prova pré-constituída do direito alegado.

Discute-se nos autos a legalidade da acumulação dos cargos de Professor de Educação Básica e “Técnico Agrícola”, considerando a exceção constitucional prevista no art. 37, incisos XVI e XVII, *in verbis*:

Art. 37 – (...) XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI.

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

XVII – a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público.

Nesse prisma, somente será considerada lícita a cumulação de cargos nas hipóteses expressamente previstas no texto constitucional, não se admitindo interpretações extensivas. E, para compreender a abrangência dessas exceções, principalmente daquela prevista na alínea “b”, importante analisar o que se entende por tecnicidade e cientificidade de um cargo. No âmbito do Estado de Minas Gerais foi editado o Decreto nº 44.031/2005, que regulamentou o procedimento para análise e declaração do acúmulo de funções e conceituou cargo técnico nos seguintes termos:

Art. 3º Será considerado cargo científico aquele para cujo exercício é exigida de seu titular formação em nível superior de ensino, e cargo técnico aquele para cujo exercício é exigida de seu titular formação em nível de ensino médio, com habilitação para o exercício de profissão técnica.

§ 1º Equivale à habilitação profissional em nível de ensino médio, a obtida em curso oficialmente reconhecido como técnico deste mesmo nível de ensino.

§ 2º Considera-se cargo de professor aquele cuja atribuição principal é a regência de turmas ou de aulas.

A propósito, Hely Lopes Meirelles discorre sobre o tema:

Cargo técnico é o que exige conhecimentos profissionais especializados para seu desempenho, dada a natureza científica ou artística das funções que encerra. Nesta acepção é que o art. 37, XVI, 'b, da CF o emprega, sinonimizando-o com cargo científico, para efeito de acumulação. (In Direito Administrativo Brasileiro, 20.ed.)

Por sua vez, o c. Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de que cargo técnico é aquele que requer conhecimento específico na área de atuação do profissional, com habilitação específica de grau universitário ou profissionalizante de 2º grau. Colham-se julgados nesse sentido:

RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA.

ADMINISTRATIVO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. AGENTE DE POLÍCIA E PROFESSOR. DESCABIMENTO. NATUREZA DE CARGO TÉCNICO NÃO CARACTERIZADA. ART. 37, XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. É vedada a acumulação do cargo de professor com o de agente de polícia civil do Estado da Bahia, que não se caracteriza como cargo técnico (art. 37, XVI, "b", da Constituição Federal), assim definido como aquele que requer conhecimento específico na área de atuação do profissional, com habilitação específica de grau universitário ou profissionalizante de 2º grau. 2. Recurso ordinário improvido. (RMS 23.131/BA, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, julgado em 18/11/2008, DJe 09/12/2008)

ADMINISTRATIVO. SERVIDORA PÚBLICA. IMPEDIMENTO PARA A POSSE EM CARGO PÚBLICO SEM QUE, PREVIAMENTE, HOUVESSE A EXONERAÇÃO EM OUTRO CONSIDERADO INACUMULÁVEL. AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. INVIABILIDADE NA VIA ESTREITA DO WRIT OF MANDAMUS. CUMULAÇÃO DE CARGOS: AGENTE DE POLÍCIA CIVIL E PROFESSORA ESTADUAL.

IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE NATUREZA TÉCNICA OU CIENTÍFICA DO CARGO DE AGENTE DE POLÍCIA. 1. Na via mandamental, a matéria submetida ao crivo do Poder Judiciário reclama a apresentação de prova robusta e pré-constituída do direito perseguido, sendo certo que meras alegações não são capazes de contornar essa exigência, sendo também impossível, nesse eito, levar a termo dilação probatória. 2. O *writ of mandamus* não foi instruído com acervo probatório apto a comprovar a tese de que houve empecilho à posse no cargo de Professora de Português do Estado do Amapá, sem que, previamente, fosse providenciada a exoneração do cargo de Oficial da Polícia Civil daquela Unidade Federativa. 3. Conforme a jurisprudência desta Corte: "Cargo científico é o conjunto de atribuições cuja execução tem por finalidade investigação

coordenada e sistematizada de fatos, predominantemente de especulação, visando a ampliar o conhecimento humano. Cargo técnico é o conjunto de atribuições cuja execução reclama conhecimento específico de uma área do saber.” (RMS 7.550/PB, 6.ª Turma, Rel. Min. LUIZ VICENTE CERNICCHIARO, DJ de 02/03/1998.) 4. O cargo de Oficial da Polícia Civil do Estado do Amapá não tem natureza técnica ou científica, de modo que mostra-se inviável sua cumulação com o de Professora daquela Unidade Federativa, na forma prescrita no art. 37, inciso XVI, alínea b, da Constituição Federal. 5. Recurso ordinário em mandado de segurança conhecido e desprovido. (RMS 28.644/AP, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 06/12/2011, DJe 19/12/2011)

Observa-se, portanto, que o cargo será considerado técnico quando for exigido de seu titular ensino médio de escolaridade; habilitação específica para o exercício da profissão; e, conhecimento técnico próprio da área de atuação, sendo certo que as atividades meramente burocráticas ou de natureza administrativa não legitimam a cumulação permitida constitucionalmente.

No presente caso, o impetrante, com a finalidade de comprovar a natureza técnica do cargo de “Técnico Agrícola”, trouxe com a inicial cópia do processo administrativo disciplinar, declarações de servidores públicos e do Prefeito Municipal (fls. 18/21 e 106) acerca da exigibilidade de curso técnico em agropecuária para investidura na respectiva função, bem como cópia do edital.

Contudo, referida prova documental não demonstra, suficientemente, a qualificação técnica do mencionado cargo, pelo que caberia ao impetrante esclarecer se para o desempenho de suas atividades são exigidas atribuições específicas e conhecimentos profissionais especializados.

Logo, ainda que o Edital do certame (n. 002/97) o tenha considerado técnico, exigindo do candidato escolaridade de 2º grau, tal providência, por si só, mostra-se insuficiente, dada a ausência de comprovação de que o aludido cargo requer conhecimento específico de uma área do saber. De se ressaltar que a autorização constitucional para a acumulação de cargos públicos não deflui de simples nomenclatura atribuída ao cargo, devendo ser analisado se o mesmo reúne os requisitos da tecnicidade. Assim, e sem prejuízo do mérito atinente à ilegalidade (ou não) da acumulação de cargos, certo é que não se vislumbra violação a direito líquido e certo por prática de ato ilegal ou abusivo pela Administração, pois a postura da autoridade impetrada se deu em estrita obediência ao texto constitucional.

E, ausente os requisitos indispensáveis para o êxito do mandado de segurança impetrado, qual seja, a comprovação de violação a direito líquido e certo por ato da apontada autoridade, a denegação da ordem é medida que se impõe.

Cabe salientar que, em situações análogas, este eg. Tribunal de Justiça manifestou-se no mesmo sentido, confira-se:

MANDADO DE SEGURANÇA – ADMINISTRATIVO – PROFESSOR – ACUMULAÇÃO DE CARGO PÚBLICO – ART. 37, INC. XVI, “B”, DA CR/1988 – ASSISTENTE DE EDUCAÇÃO III – CARÁTER TÉCNICO – NÃO DEMONSTRAÇÃO – AUSÊNCIA DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO – INDEFERIMENTO DA INICIAL.

ADMINISTRATIVO – MANDADO DE SEGURANÇA – HIPÓTESES PERMITIDAS DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS – EXCEÇÃO PREVISTA CONSTITUCIONALMENTE – INTERPRETAÇÃO RESTRICTIVA DO ARTIGO 37, XVI DA CF/88 – CARGO DE NATUREZA TÉCNICA – NECESSIDADE DE CONHECIMENTO ESPECÍFICO DA ÁREA DE ATUAÇÃO – CARGO OCUPADO PELA IMPETRANTE NO SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAL CUJO EXERCÍCIO APRESENTA NATUREZA EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVA E/OU BUROCRÁTICA – NÃO DEMONSTRAÇÃO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO VIOLADO -DENEGAÇÃO DA ORDEM PRETENDIDA. –

Dessa forma, a meu ver, não há reparos a serem feitos na decisão proferida a quo, sendo o não provimento do apelo medida que se impõe.

Ante o exposto, nego provimento ao apelo.

É como voto.

DESA. ÁUREA BRASIL (REVISORA) – De acordo com o(a) Relator(a).

DES. BARROS LEVENHAGEN – De acordo com o(a) Relator(a).

SÚMULA: “Apelo conhecido e desprovido.”

Não é inacumulável, porém, o exercício de funções não remuneradas, pois a regra constitucional veda o acúmulo remunerado de cargos públicos; no entanto, o Tribunal de Contas da União editou Súmula, a de nº 246, que encaminha para o entendimento de que o acúmulo de cargos, mesmo sem remuneração, também afronta o mandamento constitucional.

Diz a Súmula nº 246 do TCU:

o fato de o servidor licenciar-se, sem vencimentos, do cargo público ou emprego que exerça em órgão ou entidade da administração direta ou indireta não o habilita a tomar posse em outro cargo ou emprego público, sem incidir no exercício cumulativo vedado pelo art.37 da Constituição

Federal, pois que o instituto da acumulação de cargos se dirige à titularidade de cargos, empregos e funções públicas, e não apenas à percepção de vantagens pecuniárias.

O § 10º do art. 37 da CF estabelece que

é vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma da Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

Portanto, são inacumuláveis a percepção de vencimentos e proventos relativos a cargos efetivos privativos de servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; os cargos das polícias militares e corpos de bombeiros militares; os cargos dos militares dos Estados, do Distrito Federal e todos os cargos dos integrantes das Forças Armadas.

Nas decisões da nossa corte maior, encontramos o direcionamento indiscutível que o Supremo Tribunal Federal dá à matéria, como podemos depreender da decisão abaixo:

Ementa e Acórdão
30/10/2012 SEGUNDA TURMA
AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 659.543
RIO
GRANDE DO SUL
RELATORA :MIN. CÁRMEN LÚCIA
AGTE.(S) :ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL
AGDO.(A/S) :MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL
INTDO.(A/S) :MUNICÍPIO DE PASSA SETE
INTDO.(A/S) :CAMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE PASSA
SETE

ADV.(A/S) :ELIANA WEBER
EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO
EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL.
REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI
MUNICIPAL. VICE-PREFEITO. IMPOSSIBILIDADE DE
ACUMULAÇÃO REMUNERADA DE CARGOS. PRECEDENTES.
AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, sob a Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, à unanimidade, em negar provimento ao agravo regimental no recurso extraordinário com agravo, nos termos do voto da Relatora. Ausente, licenciado, o Ministro Joaquim Barbosa.

Brasília, 30 de outubro de 2012.

Ministra CÁRMEN LÚCIA – Relatora

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão

Relatório

30/10/2012 SEGUNDA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 659.543
RIO

GRANDE DO SUL

RELATORA :MIN. CÁRMEN LÚCIA

AGTE.(S) :ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL

AGDO.(A/S) :MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE
DO SUL

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL

INTDO.(A/S) :MUNICÍPIO DE PASSA SETE

INTDO.(A/S) :CAMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE PASSA SETE

ADV.(A/S) :ELIANA WEBER

R E L A T Ó R I O

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA – (Relatora):

1. Em 28 de novembro de 2011, neguei seguimento ao agravo nos autos do recurso extraordinário interposto pelo Estado do Rio Grande do Sul contra decisão do Tribunal de Justiça daquele Estado, o qual julgou procedente ação direta de inconstitucionalidade para declarar a incons-

tucionalidade do inc. I do art. 3º da Lei nº 808/2008 do Município de Passa Sete/RS.

A decisão agravada teve a seguinte fundamentação:

“3. Razão jurídica não assiste ao Recorrente.

4. Verifica-se que a presente ação versa sobre a constitucionalidade do art. 3º, inc. I, da Lei municipal 808/08, que dispõe sobre o subsídio mensal do Vice-Prefeito, fixando remuneração atórdiferenciada para o mesmo, se exercer atividade permanente na Administração Pública.

5. O Tribunal de origem reconheceu a inconstitucionalidade material ou substancial dos art. 3º, inc. I, da Lei municipal 808/08, frente aos 37, XVI, e 39, § 4º, da Constituição da República, aos quais os Municípios se submetem por força dos arts. 8º e 11 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que restringe a remuneração de detentor de mandato eletivo à parcela única e veda a acumulação remunerada de cargos.

Nesse sentido é a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal. Veja-se: RE 122.521/MA, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 06.12.1991; e AI 476.390-Agr/MG, el. Min. Sepúlveda Pertence, 1ª Turma, DJ 15.4.2005, este assim ementado:

1. Acumulação de vencimentos e subsídios: impossibilidade. O Vice-Prefeito não pode acumular a remuneração percebida como servidor público municipal (Escriturário III), e posteriormente como Secretário de Obras do Município, com os subsídios do cargo eletivo : firmou-se o entendimento do STF no sentido de que as disposições contidas no inciso II do art. 38 da Constituição Federal, relativas ao Prefeito, aplicam-se, por analogia, ao servidor público investido no mandato de Vice-Prefeito (ADIn 199, Pleno, Maurício Corrêa, DJ 7.8.1998) .

Nada há, pois, a prover quanto às alegações do Recorrente. Pelo exposto, nego seguimento ao recurso extraordinário (art. 557, caput, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal)” (fls. 135-136).

Chamamos atenção para este tema porque o que prolifera de legislações inconstitucionais nesta matéria, principalmente nos nossos Municípios, é algo inacreditável, e as práticas decorrentes destas leis, quando declarada sua inconstitucionalidade, acarretam para os ocupantes dos cargos o prejuízo de perderem o tempo de serviço relativo ao desempenho e, em alguns casos, a obrigação de devolverem os valores recebidos, se constatada a má-fé e, ainda, a indiscutível exoneração dos cargos. Por outro lado, aos gestores, restará certamente responder por improbidade e em alguns casos a incursão nas penalidades previstas no Decreto-Lei nº 201/1967 por prática de crime de responsabilidade.

Decisões do STF corroboram nossas afirmações, como segue:

Ementa e Acórdão

Supremo Tribunal Federal

Documento assinado digitalmente conforme MP nº2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 3185236.

Inteiro Teor do Acórdão

Relatório

04/12/2012 PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 665.187
SÃO PAULO

RELATOR :MIN. LUIZ FUX

AGTE.(S) :HELTON ANTÔNIO RODRIGUES

ADV.(A/S) :CLAUDISMAR ZUPIROLI E OUTRO(A/S)

AGDO.(A/S) :ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Trata-se de agravo regimental interposto em face de decisão por mim proferida, em que neguei seguimento ao agravo, consoante a seguinte ementa:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO.ADMINISTRATIVO. ACUMULAÇÃO REMUNERADA DE CARGOS PÚBLICOS. PROFESSOR E SECRETÁRIO MUNICIPAL. DISCUSSÃO QUANTO À NATUREZA DO CARGO DE SECRETÁRIO MUNICIPAL. REEXAME DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO INVIÁVEL.

Supremo Tribunal Federal

Documento assinado digitalmente conforme MP nº2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 3185237.

Inteiro Teor do Acórdão

Relatório

ARE 665.187 AGR / SP

MANDADO DE SEGURANÇA acumulação de cargos públicos professor e Secretário Municipal impossibilidade de considerar esse último cargo como técnico ou científico segurança denegada recurso improvido. 5. Agravo a que se nega seguimento.

O STJ também firmou posições muito claras sobre a matéria, como segue:

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 33.056 – RO
(2010/0191371-8)

RELATOR : MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI

RECORRENTE : JOÃO DO ROZÁRIO LIMA

ADVOGADO : ZÊNIA LUCIANA CERNOV DE OLIVEIRA E OUTRO(S)

RECORRIDO : ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADOR : SÁVIO DE JESUS GONÇALVES E OUTRO(S)

EMENTA

RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA.ACUMULAÇÃO DO CARGO PÚBLICO DE PROFESSOR COM OUTRO TÉCNICO OU CIENTÍFICO. EXIGÊNCIA DE HABILITAÇÃO OU CONHECIMENTO ESPECÍFICO.

1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça assentou o entendimento de que o cargo público de técnico, que permite a acumulação com o de professor nos termos do art. 37, XVI, b, da Constituição Federal, é o que exige formação técnica ou científica específica. Não se enquadra como tal o cargo ocupado pelo impetrante, de Técnico Administrativo Educacional, que, segundo a legislação própria, é “composto de atribuições inerentes às atividades administrativas, de manutenção, de infra-estrutura, de transporte, de preparo da alimentação escolar, de cursos didáticos, de nutrição e outras afins. que exige tão-somente ensino fundamental ou profissionalização específica” (Lei Complementar Estadual 420/2008, art. 4º, III).

2. Recurso ordinário desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso ordinário em mandado de segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Arnaldo Esteves Lima, Napoleão Nunes Maia Filho e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator.

Licenciado o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Brasília, 20 de setembro de 2011

MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI

Relator

Superior Tribunal de Justiça

(RMS 24.643/MG, 5ª T, Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe de 16/02/2009)
RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO.

ACUMULAÇÃO DE CARGOS. AGENTE DE POLÍCIA E PROFESSOR. DESCABIMENTO.

NATUREZA DE CARGO TÉCNICO NÃO CARACTERIZADA. ART. 37, XVI, DA

CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. É vedada a acumulação do cargo de professor com o de agente de polícia civil do Estado da Bahia, que não se caracteriza como cargo técnico (art. 37, XVI, "b", da Constituição Federal), assim definido como aquele que requer conhecimento específico na área de atuação do profissional, com habilitação específica de grau universitário ou profissionalizante de 2º grau.

2. Recurso ordinário improvido.

(RMS 23.131/BA, 6ª T, Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJe de 09/12/2008)

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. PROFESSOR E TÉCNICO JUDICIÁRIO. IMPOSSIBILIDADE.

1. A Constituição Federal vedou expressamente a acumulação de cargos públicos, admitindo-a apenas quando houver compatibilidade de horários, nas hipóteses de dois cargos de professor; de um cargo de professor e outro técnico ou científico; e de dois cargos privativos de profissionais de saúde.

2. E, para fins de acumulação, resta assentado no constructo doutrinário-jurisprudencial que cargo técnico é o que requer conhecimento específico na área de atuação do profissional.

3. Não é possível a acumulação dos cargos de professor e Técnico Judiciário, de nível médio, para o qual não se exige qualquer formação específica e cujas atribuições são de natureza eminentemente burocrática.

4. Precedentes.

5. Recurso improvido.

(RMS 14.456/AM, 6ª T, Min. Hamilton Carvalhido, DJ de 02/02/2004)

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR

PÚBLICO ESTADUAL. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. CARGO TÉCNICO. CONCEITUAÇÃO. AUSÊNCIA DE PROVAS. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS.

A despeito de o impetrante realmente não ter logrado demonstrar que o cargo por ele ocupado no respectivo instituto (Assistente de Administração) teria natureza técnica para os fins de acumulação com o cargo de professor por ele também exercido, a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que “cargo técnico” “...requer familiaridade com a metodologia empregada no exercício do mister; a fim de demonstrar conhecimento específico em uma área artística ou do saber...” (RMS 7570/PB, DJ 22.11.99, Rel. Min. Gilson Dipp).

Nesse contexto, é inconstitucional a acumulação entre um cargo de natureza burocrática com outro de professor.

Recurso desprovido.

(RMS 15.660/MT, 5ª T, Min. José Arnaldo da Fonseca, DJ de 01/09/2003)
Documento: 1090056 – Inteiro Teor do Acórdão – Site certificado – DJe: 26/09/2011 p

Na mesma linha decidiu o julgado invocado pelo impetrante nas razões recursais, conforme se depreende do item 2 de sua ementa:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. CARGO TÉCNICO. NÃO DEMONSTRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO IMPROVIDO.

1. O fato de o cargo ocupado exigir apenas nível médio de ensino, por si só, não exclui o caráter técnico da atividade, pois o texto constitucional não exige formação superior para tal caracterização, o que redundaria em intollerada interpretação extensiva, sendo imperiosa a comprovação de atribuições de natureza específica, não verificada na espécie, consoante documento de fls. 13, o qual evidencia que as atividades desempenhadas pela recorrente eram meramente burocráticas.

2. A recorrente não faz jus à acumulação de cargos públicos pretendida, apesar de aprovada em concurso público para ambos e serem compatíveis os horários, em razão da falta do requisito da tecnicidade do cargo ocupado, não merecendo reforma o acórdão vergastado.

3. Precedentes.

4. Recurso ordinário em mandado de segurança improvido.

(RMS 12.352/DF, 6ª T, Relator p/ Acórdão Min. Hélio Quaglia Barbosa, DJ de 23/10/2006)

Na hipótese, a autoridade impetrada informa o seguinte:

A Lei Complementar 420/2008 especifica a estrutura da carreira dos

servidores da educação, e dispõe no seu art. 4º, inciso III, as atribuições gerais do cargo de Técnico Administrativo Educacional:

Art. 4º (...)

III – Técnico Administrativo Educacional – composto de atribuições inerentes às atividades administrativas, de manutenção, de infra-estrutura, de transporte, de preparo da alimentação escolar, de cursos didáticos, de nutrição e outras afins.

Já o art. 5º especifica os níveis dos cargos, atribuindo-lhes os pré-requisitos. Quanto ao cargo de Técnico Administrativo Educacional, Nível 1, que é o cargo do impetrante, exige-se formação em ensino fundamental, senão vejamos:

Art. 5º: A carreira dos Profissionais da Educação Básica da Rede Pública Estadual, prevista nas linhas de transposição do Anexo I desta Lei Complementar está estruturada nos seguintes níveis:

(...)

V – Técnico Administrativo Educacional Nível 1 – para profissional com formação máxima de Ensino Fundamentação e/ou profissionalização específica. Desta forma, o dispositivo não exige nenhuma formação técnica específica para o cargo ao qual o servidor foi enquadrado, mas tão-somente formação em ensino fundamental ou profissionalização específica (como no cargo de Operador de Máquinas Pesadas, Vigilante, Oficial de Manutenção, Datilógrafo, etc – conforme anexo) (fl. 78).

Nessas circunstâncias, o acórdão recorrido não merece reforma, pois está em consonância com o entendimento jurisprudencial acima demonstrado.

2. Com essas considerações, nego provimento ao recurso ordinário. É o voto.

A administração, para eximir-se de responsabilidade, deverá exigir de todo e qualquer servidor uma declaração de próprio punho quando do provimento no cargo, informando a existência ou não do exercício de outro cargo público e de sua carga horária.

É muito importante imbuir-se de conceitos inarredáveis na administração pública, como, por exemplo, o entendimento de que todo e qualquer cargo em comissão é inacumulável quando na atividade, pois este exige dedicação exclusiva e, conseqüentemente, não será atendido o requisito relativo à compatibilidade de horários. Isso ocorre muito quando o professor é convidado para ser secretário de educação. Os professores pensam que, além de atuarem como secretários de educação, poderão continuar dando

suas aulas, pois estas poderão ser em turno diverso do de sua atuação. Ocorre que a dedicação exclusiva não tem turno, logo, impossível o exercício da função de confiança cumulativamente com as funções de magistério. O mesmo acontece com os médicos do Município quando convidados a atuarem como secretários de saúde. Cuidado, estes acúmulos podem acumular muitos aborrecimentos para os agentes políticos locais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 2013.

_____. *Constituição Política do Império do Brasil*, de 1824. Acesso em: 8 de agosto de 2013. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm».

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 1934. Acesso em: 8 de agosto de 2013. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm».

_____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 1937. Acesso em: 8 de agosto de 2013. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm».

_____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 1946. Acesso em: 8 de agosto de 2013. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm».

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 1967. Acesso em: 8 de agosto de 2013. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm».

_____. *Emenda Constitucional nº 1*, de 1969. Acesso em: 8 de agosto de 2013. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm».

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32ª Ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

_____. *Direito Municipal Brasileiro*. 14ª Ed. atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

KNOPLOCK, Gustavo Mello. *Manual de Direito Administrativo – Teoria, Doutrina e Jurisprudência*. 7ª Ed. Local: Elsevier, 2013.

MORTES CAUSADAS PELO USO DE DROGAS PSICOTRÓPICAS NO BRASIL

Eduardo Stranz

Mariana Boff Barreto

Rosângela da Silva Ribeiro

Virna Limongi

RESUMO: Este artigo apresenta estudo sobre as mortes causadas pelo uso de substâncias psicotrópicas de acordo com o banco de dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde, o qual reúne e consolida óbitos no território brasileiro. Os cálculos das taxas brutas de mortalidade foram para cada mil habitantes nos anos de 2006 até 2010. No Brasil, morreram 40.546 pessoas devido ao uso de substâncias lícitas e ilícitas, dados que podem estar subestimados devido à complexidade do registro. O maior número de óbitos se deve ao uso de álcool (85,8%), seguido pelo fumo (11,5%) e ao uso de mais de uma substância psicoativa (1,2%). Em quarta e quinta posições, respectivamente, aparecem a cocaína (0,8%) e outras drogas (1,81%) como causadoras das mortes.

Palavras-chave: Drogas. Mortalidade. Psicotrópicos. Brasil.

1. INTRODUÇÃO

O uso de substâncias psicotrópicas acompanha a humanidade desde os primórdios da história, e sua utilização revelou-se de inúmeras formas. Trata-se de uma presença constante no tempo; um fenômeno histórico-cultural associado não apenas à medicina e à ciência, mas também à religião, à magia, à política e à economia,¹ apesar de ser extremamente complexo correlacionar o uso de substâncias lícitas e ilícitas às questões sociais.

Entretanto, o consumo dessas substâncias, antes reservado a situações pontuais como cerimônias e rituais religiosos, aos poucos começou a se difundir, e os motivos para o uso de drogas tornaram-se os mais variados.²

O termo droga é utilizado para toda e qualquer substância, natural ou sintética, que introduzida no organismo pode modificar suas funções,³ levando o indivíduo desde o uso compulsivo até a morte.

Diante do exposto, serão apresentadas as estatísticas dos óbitos pelo uso de álcool, fumo, cocaína e outras substâncias psicoativas, visto que essas são as maiores causadoras de mortes, conforme base de dados utilizada.

2. METODOLOGIA

Os dados analisados no presente estudo são provenientes do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus), desenvolvido com o intuito de informatizar as atividades do Sistema Único de Saúde (SUS) na Classificação Internacional de Doenças (CID) no seu Capítulo 10, Grupo V.

¹ TOSCANO JR., 2001.

² CARMO, 2000.

³ MURAD, 1991.

Inicialmente, os dados são coletados pelas Secretarias Municipais de Saúde, por meio de busca ativa nas Unidades Notificadoras. Após serem processados, revistos e corrigidos, são armazenados em bases de dados estaduais, pelas Secretarias Estaduais de Saúde. Essas bases são remetidas à Coordenação-Geral de Análise de Informações em Saúde (Cgais), que as consolida, constituindo, assim, uma base de dados de abrangência nacional.

O documento padrão que alimenta o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) é a Declaração de óbito (DO). Nele, constam a causa e o local do óbito a serem devidamente preenchidos pelo médico conforme estabelecem os conselhos federal e estadual de medicina.

Será abordada a questão das mortes pelo uso e abuso de substâncias psicotrópicas com base nos anos de 2006 a 2010. Os cálculos das taxas brutas realizados seguem a seguinte fórmula:

$$\frac{\text{Número total de óbitos de residentes classificados no capítulo V – CID10} \times 1.000}{\text{População total residente}}$$

Por uma questão metodológica para calcular a taxa bruta de mortalidade não foram considerados os Municípios ignorados na base do Datasus, pois sua população é desconhecida.

3. RESULTADOS

De acordo com a base de dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), um total de 40.546 pessoas vieram a óbito entre os anos de 2006 e 2010 em todas as categorias pesquisadas. O que resulta em uma média de 8.109 pessoas por ano.

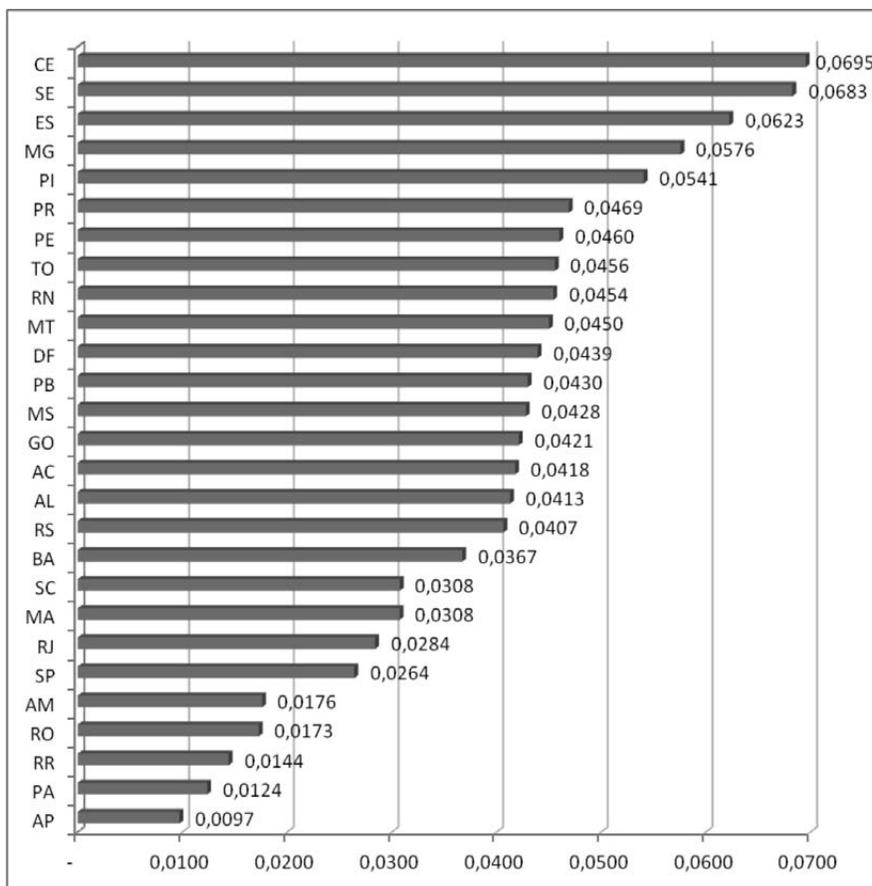
3.1. Óbitos causados pelo álcool

Os dados do SIM apontam que os transtornos mentais comportamentais devido ao uso de álcool apresentam o maior número de mortes se comparados às demais drogas.

No período de 2006 até 2010, o Estado que obteve o maior número de óbitos foi Minas Gerais, com um total de 5.441 óbitos; seguido de São Paulo, com 5.320; e Ceará, com 2.890.

Porém, quanto à taxa de mortalidade, verificou-se que Ceará, Sergipe e Espírito Santo ocupam as primeiras posições, conforme mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Demonstrativo da taxa de mortalidade para cada mil habitantes decorrente do uso de álcool por Unidade Federativa



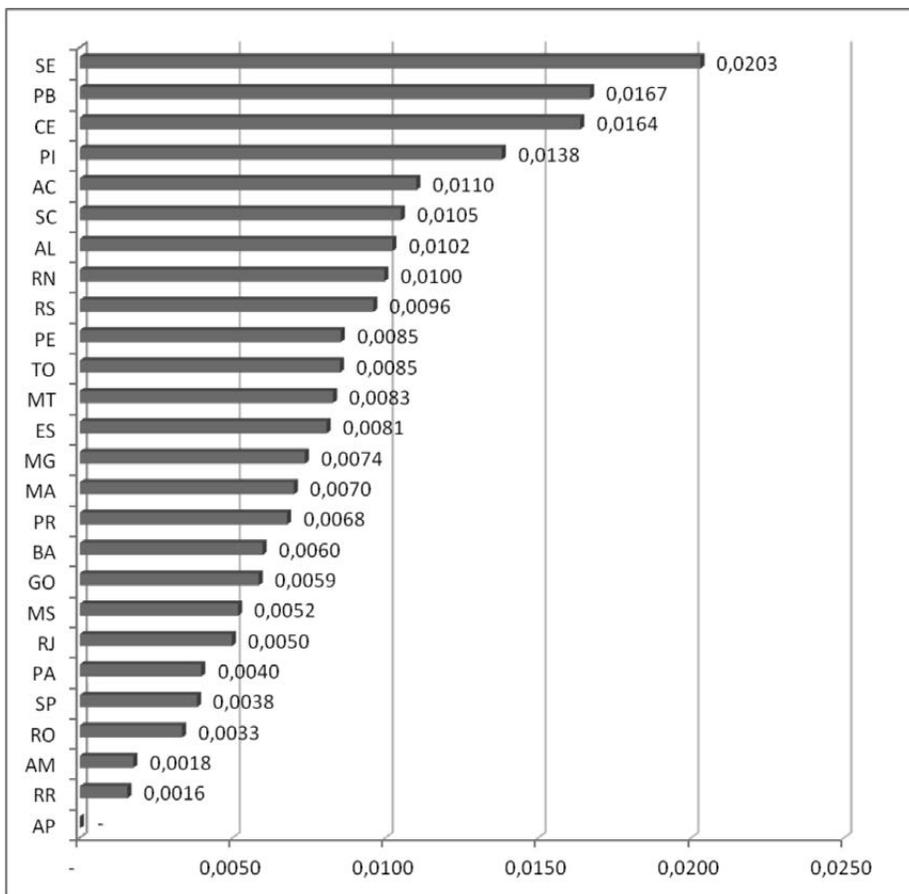
Fonte: Sistema de Informação sobre Mortalidade/SIM – Ministério da Saúde/MS. Cálculo da taxa e gráfico de elaboração dos autores.

Vale destacar que, dos 34.792 óbitos decorrentes do uso do álcool, 31.313 foram do sexo masculino, representantes de mais de 90% dos casos.

3.2. Óbitos causados pelo fumo

As mortes causadas pelo fumo têm no Estado do Sergipe a maior taxa: 0,0203 para cada mil habitantes, seguida pelos Estados da Paraíba (0,0167) e do Ceará (0,0164).

Gráfico 2 – Demonstrativo da taxa de mortalidade para cada mil habitantes decorrente do uso de fumo por Unidade Federativa



Fonte: Sistema de Informação sobre Mortalidade/SIM – Ministério da Saúde/MS. Cálculo da taxa e gráfico de elaboração dos autores.

No que diz respeito à distribuição pelo sexo das pessoas que morreram no período analisado, em um total de 4.666 mortos, 3.279 eram homens.

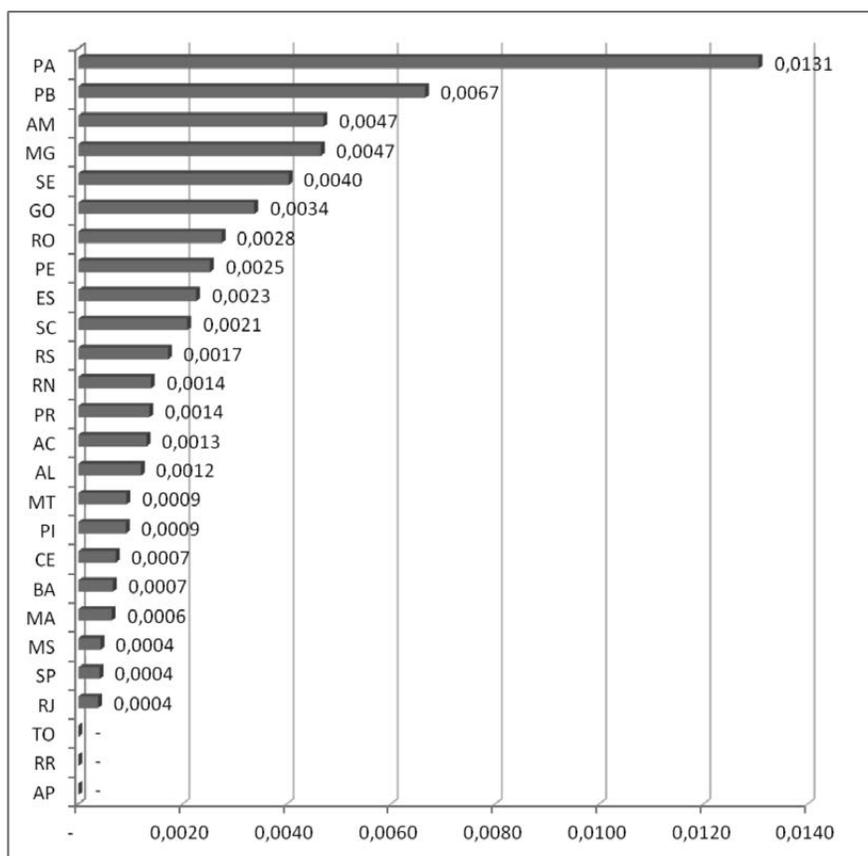
Para se ter ideia, juntas, essas duas drogas lícitas – o álcool e o fumo – foram responsáveis pela morte de aproximadamente 40.000 pessoas dos anos de 2006 até 2010.

3.3. Óbitos causados pela cocaína

A cocaína tirou a vida de mais de 350 pessoas em apenas quatro anos. O Estado de Minas Gerais lidera o *ranking* em número de mortes, sendo responsável por quase metade dos casos.

A droga teve a maior taxa no Estado do Pará, com 0,0131 para cada mil habitantes. Em segundo lugar, ficou o Estado da Paraíba, com 0,0067, e em terceiro o Estado do Amazonas, com 0,0047.

Gráfico 3 – Demonstrativo da taxa de mortalidade para cada mil habitantes decorrente do uso de cocaína por Unidade Federativa



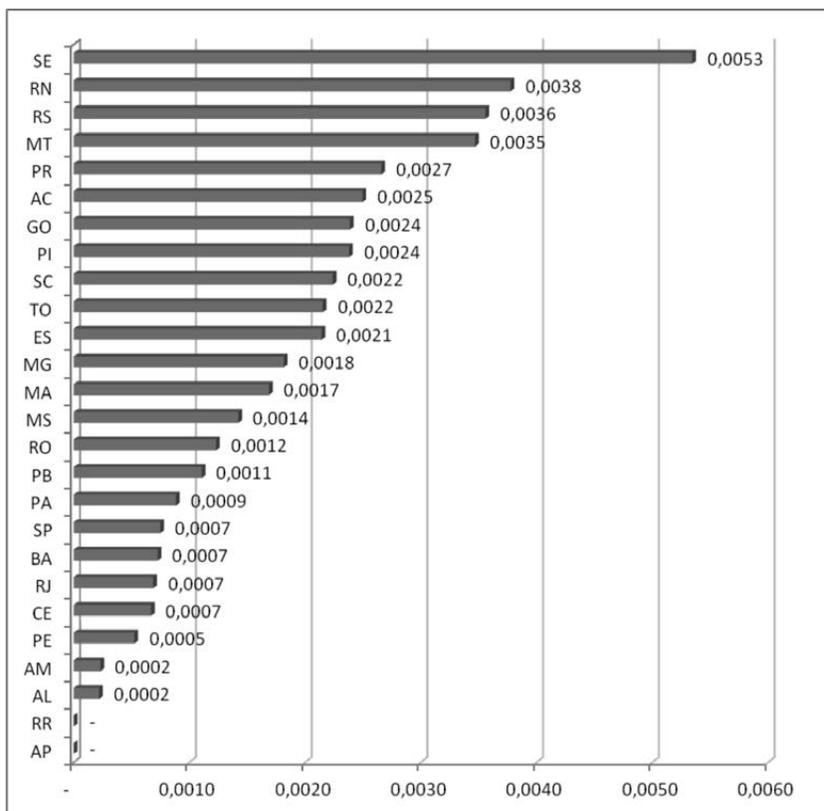
Fonte: Sistema de Informação sobre Mortalidade/SIM – Ministério da Saúde/MS. Cálculo da taxa e gráfico de elaboração dos autores.

Verificou-se que dos 361 óbitos, 262 foram de homens, predominância que também acontece nas mortes relacionadas ao álcool e ao fumo.

3.4. Óbitos causados por outras substâncias psicoativas

Entre as substâncias ilícitas, as outras substâncias psicoativas tiveram a maior taxa no Estado do Sergipe com uma taxa de 0,0053 mortes para cada mil habitantes, em seguida estão os Estados do Rio Grande do Norte, com 0,0038, e Rio Grande do Sul, com 0,0036 mortes para cada mil habitantes.

Gráfico 4 – Demonstrativo da taxa de mortalidade para cada mil habitantes decorrente do uso de substâncias psicoativas por Unidade Federativa



Fonte: Sistema de Informação sobre Mortalidade/SIM – Ministério da Saúde/MS. Cálculo da taxa e gráfico de elaboração dos autores.

Os homens permanecem no topo da lista em relação às mulheres também no uso de outras substâncias psicoativas. Foram 486 mortes, das quais 399 eram masculinas e apenas 87 femininas.

4. DISCUSSÃO

4.1. Álcool

O álcool foi o responsável pelo maior número de óbitos neste estudo, constatação essa que corrobora com estudiosos do tema relacionando que o álcool é a substância mais ligada às mudanças de comportamento que podem levar ao óbito.⁴

A maior média da taxa devido ao uso de álcool foi no Ceará, Estado com 184 Municípios e um total de 8.185.286 habitantes,⁵ onde 179 registraram ocorrência de óbitos por uso de álcool, chegando a uma média da taxa de mortalidade de 0,0695 óbitos para cada mil habitantes.

Em segundo lugar, aparece o Estado de Sergipe com 2.110.887 habitantes e com ocorrências em 70 Municípios, dos 75 que compõem o Estado. A média da taxa de mortalidade é de 0,0683 para cada mil habitantes, bem próxima à do Ceará.

Em seguida, tem-se o Estado do Espírito Santo, composto por 78 Municípios e com um total de 2.068.031 habitantes, onde 95% dos Municípios apresentam ocorrências, resultando em uma média de 0,0623 mortes para cada mil habitantes.

Muitas são as hipóteses que buscam explicar o comportamento de beber,⁶ relacionando-o à expectativa do convívio social, à interatividade com o meio ou mesmo à finalida-

⁴ MINAYO e DESLANDES, 1998.

⁵ Disponível em: «www.ibge.gov.br».

⁶ PEDROSO, 2006.

de de inserção em determinado grupo social. Outros pontos envolvem o uso pela própria família, pela cultura regional e também pelos fatores ligados ao próprio indivíduo.

Uma taxa tão elevada de óbitos relacionados a uma substância lícita desperta a necessidade de uma análise mais detalhada, observando fatores não apenas sociais, econômicos ou culturais, mas também clínicos e políticos. É preciso avaliar as políticas públicas de Saúde e de Assistência Social voltadas para a dependência química, observando eixos de ações como prevenção, tratamento e reinserção social e profissional dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (Suas), bem como os investimentos do governo federal nessas áreas.

Mesmo que as campanhas públicas tenham um lugar valioso ao despertar a atenção para os problemas causados pelo álcool,⁷ a sua legalidade o torna socialmente aceito e proporciona certa segurança em relação ao seu consumo.

4.2. Fumo

O fumo está na segunda posição do *ranking* de óbitos causados pelo uso de substâncias psicotrópicas no Brasil. Como é de conhecimento, a dependência do tabaco está associada a uma maior predisposição para doenças, alta morbidade e mortalidade, resultando em piora da saúde e qualidade de vida da população em geral.⁸

São Paulo possui o número mais expressivo de mortes causadas pelo cigarro. O Estado é composto por uma população de 41,90 milhões de habitantes em 645 Municípios,⁹ dos quais 180 constatarem óbitos pelo uso do fumo, o que representa para cada mil habitantes 0,038 mortes.

⁷ LARANJEIRA, 2004.

⁸ SCHMITZ e KUGLER, 2003

⁹ Disponível em: «www.ibge.gov.br».

Em segundo lugar, fica o Ceará, com 8.452.381 habitantes.¹⁰ Dos 184 Municípios, 112 possuem relatos, resultando em uma taxa de 0,0164 para cada mil habitantes.

O tabagismo é responsável por cerca de três milhões de óbitos anuais em todo o mundo, o equivalente a 12% da mortalidade adulta.¹¹ Segundo estimativas da Organização Mundial da Saúde (OMS), entre 2020 e 2040, o tabagismo será responsável por 10 milhões de mortes ao ano.¹²

Por ser considerada uma das principais causas de mortes evitáveis,¹³ esse tipo de informação permite uma avaliação da dependência do tabaco na saúde da população e quais os efeitos dos programas de apoio aos fumantes, bem como pode ser útil para o planejamento de novas ações de controle ao tabagismo.

Cabe ressaltar que esses números de óbitos, cuja causa é o tabaco, estão muito subestimadas, o próprio Ministério da Saúde informa em seu *site* que o número de mortes é da ordem de 200.000 pessoas por ano.¹⁴

4.3. Cocaína

O uso e o abuso de cocaína estão associados a inúmeras complicações de ordem psiquiátrica, física, assim como problemas econômicos e sócio-ocupacionais, o que leva à necessidade de estudar mais a fundo esse fenômeno na sociedade brasileira.¹⁵

Em relação aos óbitos devido ao uso de cocaína, o Estado que se destaca por ter o maior número de registros é Minas Gerais, com ocorrências em 30 Municípios dos 853 existentes no Estado. A taxa média de mortalidade foi de 0,047 para cada mil habitantes, sendo que o total de habitantes é de 19.597.330.¹⁶

¹⁰ Idem.

¹¹ WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2002.

¹² MALCON et al., 2003.

¹³ TORRES et al., 1998.

¹⁴ Disponível em: http://portal.saude.gov.br/portal/saude/area.cfm?id_area=1446

¹⁵ Cunha et al., 2004.

¹⁶ www.ibge.gov.br

Em segundo lugar fica São Paulo, com uma taxa média de mortalidade de 0,0004. Isso corresponde a pouco mais 4% dos Municípios do Estado.

O Rio Grande do Sul está em terceiro lugar. Sua população é 10.693.929,¹⁷ representando 0,0017 de taxa de mortalidade para cada mil habitantes.

Apesar de os números serem relativamente baixos, se comparados com os óbitos decorrentes do álcool e do fumo, é preciso ficar atento ao progresso da cocaína no País. Como se sabe, o *crack* se origina a partir da pasta-base da droga.

Com o estudo, verificou-se também o quanto o conhecimento sobre a questão da toxicodependência ainda é escasso no País e que o desenvolvimento de programas de prevenção e tratamento ao usuário de drogas precisa ser amplamente debatido.

4.4. Outras substâncias psicoativas

Esta categoria é utilizada quando se sabe que duas ou mais substâncias psicoativas estão envolvidas, não sendo possível, entretanto, identificar qual substância contribuiu mais para os transtornos.¹⁸

É de conhecimento que há uma progressão de estágios para quem começa a consumir drogas, onde o início geralmente se dá pelo consumo de drogas lícitas, como bebidas alcoólicas, passando em seguida para drogas ilícitas.¹⁹

Com uma população de 2.068.017 habitantes,²⁰ o Estado de Sergipe está em primeira posição em relação aos óbitos causados pelo uso de substâncias psicoativas com uma taxa de 0,053 mortes para cada mil habitantes. Esse número chama a atenção principalmente porque apenas 2 Municípios compuseram o cadastro.

¹⁷ www.ibge.gov.br.

¹⁸ Soldera, 2004.

¹⁹ Scivoletto et al, 1996

²⁰ www.ibge.gov.br.

Em seguida, aparece o Estado do Rio Grande do Norte com 0,0038 e o Rio Grande do Sul com 0,0036 mortes para cada mil habitantes. Vale lembrar que a área do Rio Grande do Sul é pelo menos cinco vezes maior que a do Rio Grande do Norte, o que aponta uma maior concentração de óbitos neste e, por conseguinte, a gravidade da situação.

Em estudo realizado no ano de 1996, foram pesquisados 21 pacientes com idades entre 11 e 17 anos e a conclusão a de foi de que esse contingente fazia a associação de mais de um tipo de droga.²¹ É sabido que a intoxicação causada pelo abuso dessas substâncias leva à overdose e pode causar a morte.

5. CONCLUSÃO

Foi verificado que a maioria das mortes é ocasionada pelo uso das respectivas substâncias: álcool, tabaco, substâncias psicoativas e cocaína. E impressiona o número de mortes decorrentes do abuso de drogas. Entre 2006 e 2020, mais de 40 mil pessoas vieram a óbito no Brasil.

Os homens são a maioria na quantidade de óbitos causados pelo uso ou abuso de drogas. Em todas as categorias – álcool, tabaco, cocaína e substâncias psicoativas –, o número de óbitos entre pessoas do sexo masculino supera, pelo menos em 50%, o número de óbitos entre as mulheres. Os efeitos dessa redução da espécie masculina já podem ser percebidos e tendem a ser ainda mais visíveis nos próximos anos.

Em 1980, havia 98,7 homens para cada cem mulheres, proporção que caiu para 97 em 2000. Ao projetar essa estatística para o ano de 2050, essa proporção será de 95 homens. Em números absolutos, o excedente feminino, que era de 2,5 milhões em 2000, chegará a 6 milhões em 2050.²²

²¹ SCIVOLETTO et al, 1996.

²² Disponível em: «www.ibge.gov.br».

Quanto ao SIM, percebe-se que, por ser uma ferramenta nova, os critérios de preenchimento da declaração de óbito ainda não estão totalmente estabelecidos. O processo é extenso e complexo, o que acaba contribuindo com uma demora no processamento das informações e, conseqüentemente, na sua disponibilização. Portanto, faz-se necessário simplificar o processo no intuito de acelerar a divulgação. Dessa forma, haverá um melhor entendimento sobre a mortalidade relacionada ao uso de drogas lícitas e ilícitas que pode originar soluções positivas para a problemática no país.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Disponível em: «http://portal.saude.gov.br/portal/saude/area.cfm?id_area=1446».

_____. Disponível em: «www.ibge.gov.br».

CARMO DR. Prevenção ao abuso de drogas pela educação: proposta da Universidade Estadual de Londrina. In: *6º Encontro de Pesquisadores em Saúde Mental e 5º Encontro de Especialistas em Enfermagem Psiquiátrica*. Ribeirão Preto/SP: Fierp-Eerp – USP/Fapesp; 2000.

CUNHA, PJ; NICASTRI, S.; GOMES, LP.; MOINO, RM.; PELUSO, MA. Neuropsychological impairments in crack cocaine dependent inpatients: preliminary findings. *Revista Brasileira de Psiquiatria*. 2004, nov; 26(2):103-6.

LARANJEIRA R.; ROMANO, M. Brazilian consensus on public policies on alcohol. *Revista Brasileira de Psiquiatria*, 2004, maio; 26 (Supl. I): 68-77.

MALCON, MC.; MENEZES, AMB.; CHATKIN, M. Prevalência e fatores de risco para tabagismo em adolescentes. *Revista Saúde Pública*, 2003, março; 37(1): 1–7.

MINAYO, MC. de S.; DESLANDES, SF. A complexidade das relações entre drogas, álcool e violência. *Cad. Saúde Pública*. 1998, Jan.; 14(1): 35-42.

MURAD, JE. *Drogas: O que é preciso saber*. 3ª ed. Belo Horizonte: Editora Lê; 1991, 234 p.

PEDROSO, RS.; OLIVEIRA, MS.; ARAÚJO, RB; et al. Expectativas de resultados frente ao uso de álcool, maconha e tabaco. *Revista de Psiquiatria do Rio Grande do Sul*, 2006 Ago.; 28(2): 198-206.

SCHMITZ, N.; KRUSE, J.; KUGLER, J. *Disabilities, quality of life, and mental disorders associated with smoking and nicotine dependence*. *Am J Psychiatry*. 2003 Jan.; 160(9):1670-1676.

SCIVOLETTO, S.; HENRIQUES, J.; GONÇALVES, S.; ANDRADE, AG. *Progression of drug consumption by adolescents who treatment*. *J. Bras Psiquiatr*. 1996, Abr.; 45(4):201-207.

SOLDERA, M.; DALGALARRONDO, P.; CÔRREA FILHO, HR.; SILVA, CAM. Uso de drogas psicotrópicas por estudantes: prevalência e fatores sociais associados. *Revista Saúde Pública*. 2004; 38(2): 277-283.

TORRES, BS.; CRUZ, RCS.; HUGGINS, D. Tabaco smoking in adolescence. *Rev. Bras. Med*. 1998, abr.; 55 (4): 251-253.

TOSCANO JR., A. Um breve histórico sobre o uso de drogas. In: SEIBEL, SD., TOSCANO JR, A. (editores). *Dependência de drogas*. São Paulo: Atheneu; 2001.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *The worldhealth report 2002: reducing risks, promoting healthy life*. Genebra: World Health Organization; 2002.

BOAS PRÁTICAS PARA PROJETOS E EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS

Humberto Brandão Canuso

RESUMO: O presente artigo visa a alertar os administradores públicos sobre alguns problemas que podem advir na realização de obras públicas e que podem ser evitados se adotadas medidas de caráter formal, como também se tomadas providências nas fases de projeto, execução e recebimento dos serviços que podem garantir uma melhor qualidade a um menor custo para o investimento.

Palavras-chave: Obras Públicas. Planejamento. Acompanhamento e Fiscalização. Recebimento dos serviços.

1. INTRODUÇÃO

Na realização de obras, verifica-se um ponto nevrálgico que cria um ambiente propício para o descontrole e que tem ocasionado relevantes prejuízos aos cofres públicos, trata-se do **precário controle técnico e formal sobre as diversas fases de concepção e execução de obras contratadas pelos órgãos públicos**. Isso beneficia os maus empreiteiros, dificulta a fiscalização adequada da execução do contrato, determina a realização de aditivos para preencher lacunas e corrigir erros. Decorre, daí, um aumento do custo da obra sem a devida recomposição dos cofres públicos, eis que, pela baixa qualidade dos projetos e também pela falta de clareza e objetividade nos contratos, tornam-se difíceis a apuração das responsabilidades e a quantificação dos prejuízos causados pela contratada inadimplente.

No que concerne às boas práticas que devem ser adotadas pelos administradores, destaca-se a importância de um investimento adequado que atenda aos parâmetros de qualidade, economicidade e eficiência, devendo, para tanto, ser concebido por um projeto técnico que atenda às necessidades da população.

O projeto deve ser acompanhado de um orçamento detalhado que contenha todos os materiais e serviços que serão realizados durante a obra. Estes são instrumentos indispensáveis para a execução de um bem que maximize os recursos provenientes dos impostos pagos pelos cidadãos.

Profissionais legalmente habilitados, nos termos que determina a legislação do sistemas do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia/Conselho de Engenharia e Agronomia (Confea/Crea) e/ou Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), devem ser os responsáveis pela execução, coordenação e fiscalização de todos os serviços.

Quanta canalização pluvial e pavimentação de via pública ficaram totalmente danificadas nas primeiras chuvas após a conclusão da obra em face da inexistência de projeto

ou decorrentes de um estudo realizado por profissional não habilitado (*famoso desenhista da prefeitura*)? Quanto recurso foi desperdiçado na execução de prédios públicos em razão de projetos inadequados e/ou orçamentos superfaturados?

A Lei 8666/1993, de forma expressa e com uma precisão técnica reconhecida inclusive por organismos internacionais, define perfeitamente os pré-requisitos necessários à licitação e à contratação de obras públicas, cabendo aos Sistemas de Controle Interno e Externo fazerem com que os administradores públicos cumpram os requisitos legais.

Sinteticamente, a realização de um empreendimento se divide em quatro fases: estudos preliminares; execução dos projetos; licitação e contratação; execução e recebimento da obra.

Aqui, abordaremos os aspectos relativos às fases anteriores à licitação e posteriores à contratação, por entender que os aspectos condizentes com a fase licitação e contratação já possuem um manancial de doutrina, jurisprudência e de trabalhos técnicos e jurídicos, dos quais o gestor pode se valer para tirar dúvidas e adotar práticas adequadas e que se coadunam com a legislação pátria.

2. PROVIDÊNCIAS QUE DEVEM SER ADOTADAS ANTES DA LICITAÇÃO

2.1. Estudos Preliminares

Estudos Preliminares são o resultado de uma série de ações políticas e administrativas que definem a necessidade e a viabilidade técnica, política e econômica de se realizar ou não um investimento público.

Nesta fase é que se obtém a concepção inicial do empreendimento, definida a partir da constatação, pelos setores competentes da administração pública, da real demanda da comunidade por determinado serviço público (educacional ou de saúde, por exemplo),

e da análise de sua viabilidade técnica, culminando, por fim, na determinação da oportunidade política e econômica para a realização do investimento.

Critérios técnicos e políticos utilizados na definição da prioridade do empreendimento com as justificativas da sua realização em detrimento de outros também devem estar formalizados nos Estudos Preliminares, buscando a efetiva transparência da gestão pública.

Portanto, os Estudos Preliminares apresentam, basicamente, as justificativas para a execução do empreendimento embasadas em critérios técnicos e políticos, a partir da análise sobre o *Programa de Necessidades* e o *Estudo de Viabilidade*, além de subsidiar a fase de *Execução dos Projetos* com dados necessários para a concepção final da edificação adequada ao cumprimento das funções e desenvolvimento das atividades que ficarão à disposição da população-alvo.

2.2. Projeto Básico

Vencida a fase dos Estudos Preliminares, deve-se elaborar o Projeto Básico, que, no caso de obras públicas, assume uma importância fundamental como veremos a seguir.

Nos termos do inc. IX do art. 6º da Lei 8.666/1993, o Projeto Básico é o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou o serviço ou complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra, a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter elementos que visem, primordialmente, a identificar e a especificar, de forma clara e precisa, a obra ou o serviço projetado.

Trata-se de um instrumento de fundamental importância na realização de obras públicas, na medida em que fornece os elementos necessários à perfeita caracterização do

objeto a ser contratado de terceiros nas licitações de obras públicas.

A partir dele, são elaboradas as propostas técnicas e de preço que participarão dos certames licitatórios, dentre as quais vai se escolher a mais vantajosa que deverá ser adjudicada pela administração.

Do Projeto Básico, além das plantas, cortes e elevações, devem fazer parte, no mínimo, levantamento planialtimétrico da área, estudos geotécnicos do terreno, bem como caderno de encargos, memorial descritivo, orçamento discriminado dos serviços a serem executados e o cronograma físico-financeiro, com a consequente aprovação dos órgãos e da autoridade administrativa competentes.

a) **Levantamento Planialtimétrico:** consiste no levantamento topográfico da área (terreno e entorno) onde será implantada a edificação, contendo: 1) levantamento planimétrico com os limites e as dimensões do lote, acidentes topográficos, orientação magnética e detalhes planimétricos (árvores, afloramento de pedras etc.); 2) levantamento altimétrico com as curvas de nível da área, os pontos cotados e a referência de nível; e 3) Cadastro onde constam as características e as indicações de ruas e números de terrenos de seu entorno, bem como construções ou benfeitorias, porventura existentes.

b) **Estudos geotécnicos:** visam a definir as propriedades das camadas do terreno ou maciço rochoso que compõem o subsolo da área de implantação do empreendimento, através de prospecção e sondagem do terreno de acordo com as prescrições da NBR 8.036. Consistem, basicamente, em: *relatório de apresentação e descrição dos serviços de prospecção; planta de localização das sondagens; e perfil individual de cada sondagem onde constam as diversas camadas do terreno do subsolo identificadas com as designações da NBR 6.502, as profundidades das camadas e os valores das resistências à penetração do amostrador.*

c) **Plantas, Cortes e Elevações:** são os desenhos elaborados em escalas adequadas que objetivam esclarecer todos os pormenores de que se constituirá a obra. Além da descrição dos aspectos arquitetônicos, os desenhos devem conter os elementos bási-

cos relativos à estrutura dos edifícios, instalações hidrossanitária, elétrica, telefônica, lógica, elevadores, condicionamento de ar e proteção contra incêndio, enfim, devem estar representados todos os elementos que constituirão as obras e os serviços a serem instalados na futura edificação.

d) **Caderno de Encargos e Memorial Descritivo:** devem conter uma descrição pormenorizada dos materiais e dos serviços projetados, com as recomendações e as orientações para sua execução, onde constam as características físicas, dimensionais e construtivas dos materiais e procedimentos que serão utilizados na obra, a partir dos elementos definidos nos demais projetos e plantas. Devem, ainda, conter recomendações e orientações necessárias à perfeita compreensão dos trabalhos que serão realizados durante a execução da obra e, também, o método de medição dos serviços e critérios de aceitabilidade.

e) **Orçamento Discriminado:** é um conjunto de planilhas que contêm a discriminação dos serviços, suas quantidades, preços unitários e globais dos diversos serviços a serem realizados durante a obra.

A estimativa dos custos deve basear-se em fontes técnicas de pesquisa – publicações especializadas e, também, preços praticados no mercado, por outros órgãos e/ou em obras similares.

Uma planilha conterá o Orçamento Analítico, onde estarão discriminadas as composições dos preços unitários e, de forma pormenorizada, a quantificação e o custo dos insumos necessários à realização do serviço, apresentando-se, separadamente, os valores dos materiais e da mão de obra, bem como o benefício e as despesas indiretas.

Outra planilha registrará o Orçamento Sintético Global da obra, em que se apresentam os preços por serviço, agrupando-se os correlatos de cada etapa da construção, discriminando-se os volumes de cada serviço, seus preços unitários e os preços totais (por serviço, por etapa e o preço global do empreendimento).

f) **Cronograma Físico-financeiro:** consiste em planilha com os prazos em que serão distribuídos os serviços das diversas fases da obra, bem como a duração total do empreendimento e o cronograma de desembolso que define os valores a serem despendidos em cada uma das etapas concluídas, total ou parcialmente, em determinado período de tempo (usualmente mensal).

g) **Aprovações pelos órgãos competentes:** desde o registro de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do(s) responsável(is) pelos projetos junto ao Crea/CAU, passando pelo licenciamento prévio da obra, obtido junto ao poder público municipal, o Projeto Básico deve ser submetido às exigências da legislação vigente, de acordo com a complexidade da obra, sua localização e peculiaridades locais, tais como: a aprovação das concessionárias de serviços públicos, corpo de bombeiros e órgão ambiental. O administrador deve tomar todas as providências que evitem problemas, desperdício de tempo e de recursos públicos, impedindo que se iniciem projetos inviáveis.

h) **Aprovação pela autoridade responsável:** todos os elementos que constituem o *Projeto Básico*, elaborados de acordo com as normas técnicas e a legislação aplicáveis devem ser submetidos à aprovação da autoridade competente (inc. I do § 2º do art. 7º da Lei 8.666/1993), como condição prévia ao procedimento licitatório que, ao aprovar o projeto, responsabiliza-se pelo juízo de legalidade e de conveniência, no que se refere ao investimento proposto.

2.2.1. *Elaboração do Projeto Básico*

A elaboração do Projeto Básico pode se dar através de servidor do próprio órgão. Usualmente, também, se contrata profissional ou empresa especializada no ramo de projetos, todavia, estes (servidores ou contratados) não poderão participar, diretamente ou indiretamente, da licitação ou da execução da obra ou do fornecimento de bens a eles necessários (art. 9º da Lei 8.666/1993), podendo, apenas, ser posteriormente contratados como consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou ge-

renciamento, exclusivamente a serviço da administração interessada (art. 9º, §1º, da Lei 8.666/1993).

2.2.2. Problemas oriundos de Projeto Básico deficiente

Cabe destacar que o objetivo do Projeto Básico é definir com a maior exatidão possível o objeto a ser licitado, de forma a propiciar a todos os licitantes a ideia exata da obra a ser executada para atingir os objetivos definidos pela administração, garantindo, assim, o princípio da isonomia entre os licitantes.

O projeto deve definir os custos necessários da obra para previsão de recursos orçamentários, compatibilizando seu cronograma físico-financeiro com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei Orçamentária Anual (LOA). Deve também demonstrar a viabilidade técnica da execução do empreendimento e sua conformidade com os quesitos ambientais. Ademais, deve fornecer, junto com o edital, todos os elementos e as informações necessárias para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação, nos casos de empreitada por preço global (art. 47 da Lei 8.666/1993), que, no entanto, deve se estender a todas as formas de execução, pois, sob a égide do Estatuto, é nulo o certame que albergue fatores ocultos ou aleatórios acerca da execução do objeto licitado.

Um Projeto Básico deficiente pode causar transtornos e prejuízos à administração, tais como:

1. alta relação custo/benefício, devido à inexistência ou deficiência do estudo de viabilidade;
2. alterações de especificações técnicas dos serviços no decorrer da obra;
3. utilização de materiais inadequados, por deficiência das especificações;
4. aditivos contratuais para supressões, acréscimos ou inclusão de novos serviços, em função da insuficiência ou inadequação das plantas e especificações técnicas que envolvem negociação de preços, nem sempre vantajosos, para a administração;

5. ausência de valores unitários de serviço, dificultando a determinação dos custos decorrentes dos aditivos contratuais;
6. aplicação de multas e paralisações da obra por entidades governamentais responsáveis, por exemplo, pela proteção ao meio ambiente, ou segurança do trabalho, nos casos em que todos os quesitos atinentes à legislação não tenham sido previstos;
7. frustração do procedimento licitatório, dadas as imprecisões e/ou diferenças entre o objeto licitado e o que se está querendo realizar;
8. dificuldades na medição dos serviços realizados, quando não especificados a metodologia de medição e os critérios de aceitabilidade, impedindo que se exerça uma fiscalização adequada dos serviços contratados; e
9. não obtenção do habite-se ou de ligações de serviços públicos (luz e água, por exemplo), o que poderá impedir a entrada em funcionamento do equipamento.

2.3. Projeto Executivo

O Projeto Executivo constitui-se em um conjunto de plantas, cortes, elevações, detalhamentos e especificações técnicas, desenvolvidas a partir do Projeto Básico, que devem conter os pormenores necessários a uma exata execução do que foi concebido pelo projetista do empreendimento, na busca de um perfeito detalhamento das obras e dos serviços a serem realizados ao longo da construção.

3. ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO E RECEBIMENTO DA OBRA

3.1. Fiscalização da obra

O art. 66 da Lei 8.666/1993 dispõe que “o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas conseqüências de sua inexecução total ou parcial”, ou seja, as partes devem cumprir as obrigações que lhe incumbem na forma, no tempo e no local previstos contratualmente.

Cabe à empresa contratada, além da execução completa do contrato, nos termos e prazos estabelecidos pelo edital, manter o profissional responsável pela obra indicado na licitação ao longo da execução da obra, podendo ser substituído por outro com experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela administração (art. 30, § 10, da Lei 8.666/1993), e, ainda:

- a. providenciar junto ao Crea as Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs) referentes ao objeto do contrato e às especialidades pertinentes, nos termos da Lei 6.496/1977;
- b. obter junto à prefeitura municipal o alvará de construção e, se necessário, o alvará de demolição, na forma das disposições em vigor;
- c. efetuar o pagamento de todos os encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais incidentes ou que vierem a incidir sobre o objeto do contrato, até o recebimento definitivo pela contratante dos serviços e obras (art. 71 da Lei 8.666/1993);
- d. manter, no local dos serviços e das obras, instalações, funcionários e equipamentos em número, qualificação e especificação adequados ao cumprimento do contrato, bem como preposto aceito pela administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato (art. 68 da Lei 8.666/1993);
- e. submeter à aprovação da fiscalização, o plano de execução e o cronograma detalhado dos serviços e obras, elaborados em conformidade com o cronograma do contrato e as técnicas adequadas de planejamento, bem como eventuais ajustes;
- f. submeter à aprovação da fiscalização os protótipos ou as amostras dos materiais e dos equipamentos a serem aplicados nos serviços e nas obras objeto do contrato; e
- g. realizar, através de laboratórios previamente aprovados pela fiscalização, os testes, ensaios, exames e provas necessárias ao controle de qualidade dos materiais, serviços e equipamentos a serem aplicados nos trabalhos.

Já o art. 67 do Estatuto das Licitações estabelece que “a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmen-

te designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição”, atividade que deverá ser realizada de modo sistemático, com a finalidade de verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas em todos os seus aspectos.

Recomenda-se, ainda, que o contratante mantenha desde o início até o seu recebimento definitivo profissional ou equipe de fiscalização constituída por profissionais habilitados, os quais deverão ter experiência técnica necessária ao acompanhamento e controle dos serviços relacionados com o tipo de obra que está sendo executada.

O contratado deverá facilitar, por todos os meios ao seu alcance, a ação da fiscalização, permitir o amplo acesso aos serviços em execução e atender prontamente às solicitações que forem efetuadas.

À fiscalização caberá, dentre outras, as seguintes atribuições:

- a. aprovar a indicação pelo contratado do coordenador responsável pela condução dos trabalhos;
- b. verificar se estão sendo colocados à disposição dos trabalhos as instalações, equipamentos e equipe técnica previstos na proposta e no contrato de execução dos serviços;
- c. esclarecer ou solucionar incoerências, falhas e omissões eventualmente constatadas no projeto básico ou executivo, ou nas demais informações e instruções complementares do caderno de encargos, necessárias ao desenvolvimento dos serviços;
- d. aprovar materiais similares propostos pelo contratado, avaliando o atendimento à composição, qualidade, garantia e desempenho requeridos pelas especificações técnicas;
- e. exercer rigoroso controle sobre execução dos serviços;
- f. analisar e aprovar partes, etapas ou a totalidade dos serviços executados, em obediência ao previsto no caderno de encargos;

- g. verificar e aprovar eventuais acréscimos ou supressões de serviços ou materiais necessários ao perfeito cumprimento do objeto do contrato;
- h. verificar e atestar a medições dos serviços, bem como conferir e encaminhar para pagamento as faturas emitidas pelo contratado; e
- i. acompanhar a elaboração do *as built* da obra (como construído) ao longo da execução dos serviços.

O acompanhamento adequado sobre a execução de obras contratadas pressupõe que os representantes do órgão público contratante, designados para exercer a fiscalização, verifiquem, a cada etapa ou serviço executado, se estes, assim como os procedimentos adotados, estão de acordo com as normas legais e técnicas aplicáveis, cabendo-lhes alertar o contratado e registrar no *Boletim de Obra* todas as falhas ou defeitos observados, determinando as providências e assinando os prazos para sua regularização (art. 67, § 1º, da Lei 8.666/1993), sob pena de aplicação das penalidades, conforme item 2.4, a seguir.

A fiscalização deverá realizar *in loco* testes, medições e exame detalhado dos serviços executados, utilizando-se das normas, manuais, memorial descritivo da obra e caderno de encargos, sendo que, nos termos do art. 75 da Lei 8.666/1993: “Salvo disposição em contrário constantes do edital, do convite ou de ato normativo, os ensaios, testes e demais provas exigidos por normas técnicas oficiais para a boa execução do objeto do contrato correm por conta do contratado”.

Detectados pela fiscalização, vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução da obra ou de materiais empregados, o contratante é obrigado a adotar as medidas corretivas, às suas expensas, com vista a uma perfeita execução do objeto do contrato (art. 69 da Lei 8.666/1993).

No *Boletim de Obra* (também conhecido como Diário de Obra), deverá ser anotado pelos responsáveis o que foi verificado e testado durante a fiscalização, relatando de

forma circunstanciada, com auxílio de *croquis* e fotografias, se necessário, informando, especialmente, a etapa física, as condições, a qualidade e a regularidade em que se encontram os serviços, bem como possíveis alterações porventura necessárias, para o bom termo do empreendimento.

Em síntese, no *Boletim de Obra*, o responsável pela fiscalização deverá **formalizar todos os eventos, verificações, testes e ações decorrentes de suas atribuições** retroelencadas, que, por ocasião da Medição dos Serviços, servirão de subsídios e fundamentação para a liberação dos valores correspondentes à determinada etapa.

Neste *Boletim* é que se encontram anotados os eventos relativos ao cumprimento do cronograma físico preestabelecido e, conseqüentemente, o atendimento do prazo contratual. A partir do registro da data de início do serviço, as possíveis interrupções decorrentes de intempéries, feriados ou outros motivos de força maior, obtêm-se os dias corridos de execução que indicarão estar a obra, ou não, dentro do cronograma estabelecido, cabendo, à fiscalização, adotar procedimentos de alerta e comunicação à empresa sobre possíveis aplicações de sanções previstas.

Da mesma forma, os aditivos de acréscimo e/ou supressão de serviços terão, no *Boletim de Obra*, os elementos necessários que permitirão a verificação de sua correção por ocasião das auditorias interna e externa que os órgãos de controle interno e Tribunais de Contas realizam periodicamente.

Deve-se salientar que modificações que alterem a concepção original do projeto devem, necessariamente, ser submetidas à aprovação do técnico responsável pela confecção do respectivo projeto, com o indispensável registro, tão logo aconteça, no *as built* da obra, como condição de eficácia para que se proceda o aditivo contratual.

3.2. Medição dos serviços

A Medição dos Serviços configura, nos termos do art. 63 da Lei 4.320/1964, a liquidação da despesa e, conseqüentemente, o adimplemento, por parte do contratado, da parcela prevista no cronograma físico-financeiro, determinando o respectivo pagamento por parte da Administração.

Na Medição dos Serviços, deve ser emitido um Laudo de Medição, em que fiquem consubstanciados os serviços e as parcelas da obra efetivamente executados, em conformidade com o projeto, os memoriais e os quantitativos previstos no orçamento da obra, ou decorrentes de alterações previamente aprovadas em aditivo contratual, devidamente verificados e aprovados pela fiscalização.

Ademais, deverão ser anexadas ao Laudo de Medição, dentre outras que o Edital exija:

- a. as faturas e/ou notas fiscais dos serviços realizados;
- b. as cópias dos registros próprios da obra (*Boletins de Obras*) contendo as anotações e os registros das ocorrências relacionados ao período da medição e, se for o caso, a comprovação da regularização de falhas detectadas pela fiscalização; e
- c. a comprovação de regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista, que a contratada deve manter ao longo da execução do contrato, bem como dos recolhimentos dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato conforme estabelecem os arts. 29 e 71 da Lei 8.666/1993.

3.3. Alterações dos contratos

Os contratos regidos pela Lei 8.666/1993 poderão ser alterados, unilateralmente ou por acordo entre as partes, sempre mediante justificativa circunstanciada devidamente aprovada pela autoridade superior e formalizada através de Termo Aditivo ao Contrato, nos casos previstos no art. 65.

As alterações de contrato estão perfeitamente delimitadas no referido artigo e, nos casos de obras públicas, mais comumente ocorrem por modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos. A administração, unilateralmente, pode alterar o valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites de 25% do valor inicial atualizado do contrato e, no caso particular de reforma de edifícios e equipamentos, até o limite de 50% para os seus acréscimos, sendo vedados acréscimos ou supressões de serviços que excedam aos limites estabelecidos, salvo as supressões resultantes de acordo entre as partes.

A legislação estabelece, ainda, no § 3º do referido artigo, que “se no contrato não houverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços, esses serão fixados mediante acordo entre as partes [...]”, cabendo, nos termos do § 4º, “no caso de supressão de obras bens e serviços, se o contratado já houver adquirido os materiais e posto no local dos trabalhos, estes deverão ser pagos pela Administração pelos custos de aquisição [...] podendo caber indenização por outros danos eventualmente decorrentes da supressão [...]”, situações que devem estar perfeita e regularmente comprovadas.

As alterações contratuais, decorrentes de modificação do projeto ou de suas especificações, ocorrem, na grande maioria dos casos, em virtude da precariedade do projeto e especificações que configuraram o objeto licitado, fato este que deve ser evitado, pois, como já destacado neste trabalho, invariavelmente, acarreta custos adicionais ao erário, bem como acréscimos de prazo, ocorrendo, em casos extremos, a própria inviabilização da consecução do objeto, o que obriga a rescisão contratual e realização de nova licitação.

No entanto, as alterações se impõem nos casos de melhor adequação técnica, em que se revelam circunstâncias desconhecidas acerca da execução da obra ou constatando-se que a solução técnica anteriormente adotada não era a mais adequada. Em que pese a Lei não impor limites qualitativos para essa modalidade de modificação contratual,

não se pode presumir que exista liberdade ilimitada, ou seja, não é aceitável modificação de tamanha dimensão que altere radicalmente o objeto contratado.

A administração deve coibir alterações do contrato que objetivem a diminuição de serviços cotados a preços muito baixos, não atrativos à empresa, e/ou aumento dos serviços cotados a preços muito altos, que acabam elevando os ganhos da contratada. Esse “jogo de preços” geralmente torna o contrato muito oneroso, podendo caracterizar sobre preço e gerar recomposição do erário por parte do responsável.

Também devem ser evitados artifícios utilizados pelo contratado para promover alterações substanciais no contrato sem extrapolar o limite de 25%, como, por exemplo, aumentos significativos de quantitativos de serviços concernentes às fases iniciais, compensados com supressões de serviços previstos para o final da obra. Esta prática, além de mascarar um procedimento ilegal, não confere transparência orçamentária, pois altera o volume de recursos necessários à conclusão do empreendimento.

Ademais, deve-se ficar alerta para outra prática delituosa que pode ocorrer quando da alteração dos contratos. Trata-se da redução de quantitativos além dos limites previstos no § 1º do art. 65, nos termos do inc. II do § 2º do art. 65, vez que a prática poderá acobertar fraude na licitação que, ao estabelecer quantitativos superdimensionados de determinado serviço, posteriormente suprimidos por consenso entre as partes, em tese, pode ter aliado inúmeros outros licitantes que poderiam ter se habilitado, caso o objeto previsto no edital correspondesse ao efetivamente realizado.

Sobre a possibilidade de aditivo contratual, para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente, com vista à justa remuneração da obra e objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato (art. 65, II, d, da Lei 8.666/1993), há de se comprovar se sobrevieram fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, restauradores ou impeditivos da execução do ajustado ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

Os casos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro exigem que se faça um estudo profundo e consubstanciado que comprove sua ocorrência, cabendo à contratada comprovar a ocorrência de uma das excepcionalidades previstas no dispositivo retrocitado, sob pena de impugnação dos valores despendidos a esse título, quando do exame da execução do contrato pelos órgãos de controle.

Outras situações que podem determinar alteração de contrato, conforme o artigo em comento (inc. II):

- a. conveniente a substituição da garantia de execução;
- b. necessária a modificação do regime de execução da obra; e
- c. necessária a modificação da forma de pagamento;

Porém, segundo o § 8º, a variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços, atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento, previstas no contrato, não caracteriza alteração dele, dispensando a celebração de aditamento.

3.4. Inexecução, Rescisão do Contrato e Penalidades

Nos casos de inexecução total ou parcial do contrato, este deve ser rescindido, com as consequências contratuais e as previstas em Lei ou regulamento (art. 77 da Lei 8.666/1993).

No art. 78 da Lei 8.666/1993, são enumeradas 18 situações motivadas pela contratada ou pela administração, as quais podem determinar a rescisão do contrato, dentre elas:

- a. o não cumprimento ou cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos, bem como a lentidão do seu cumprimento, levando a administração a comprovar a impossibilidade de conclusão da obra nos prazos estipulados;

- b. atraso injustificado para início da obra ou sua paralisação sem justa causa e prévia comunicação à administração;
- c. desatendimento de determinações da fiscalização e cometimento reiterado de faltas;
- d. razões de interesse público devidamente justificadas; e
- e. o ocorrência de caso fortuito ou força maior que impeçam a execução do contrato, regularmente comprovados.

A rescisão do contrato que obrigatoriamente deve ser formalmente motivada nos autos do processo, sendo assegurado ao contratado o contraditório e a ampla defesa (parágrafo único do art. 78 da Lei 8.666/1993), poderá ser determinada por ato unilateral e escrita da administração, nos casos em que a contratada der causa à inexecução do contrato (inc. I a XI e XVII do referido artigo); amigável, por acordo entre as partes, reduzida a termo no processo da licitação, desde que haja conveniência para a administração; e judicial nos termos da legislação (art. 79 da Lei 8.666/1993).

Na inexecução total ou parcial do contrato, a administração, nos termos do art. 87 do Estatuto das Licitações, poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

- I. advertência;
- II. multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;
- III. suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos; e
- IV. declaração de inidoneidade para licitar 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.

Nos casos de rescisão contratual, a administração deve tomar uma série de medidas que evitem prejuízos ao erário, pois, não muito raro, ocorrem paralisações longas nas obras que ficam sujeitas às intempéries e, quando retomadas posteriormente, acarre-

tam custos substancialmente maiores para sua conclusão. Nesse sentido, deve o administrador adotar os procedimentos administrativos pertinentes à assunção imediata do objeto, bem como à continuidade dos serviços mediante a convocação dos demais licitantes (art. 24, inc. XI, da Lei 8.666/1993) ou à realização de nova licitação no menor prazo possível.

Também a administração deve agir com rigor quanto à motivação para a rescisão contratual, que deve ser muito bem fundamentada, sob pena de a contratada, mediante ação judicial, vir a ser desonerada dos motivos que deram causa à rescisão do contrato, obtendo indenização do poder público por possíveis prejuízos daí decorrentes.

3.5. Recebimento provisório e definitivo

Executado o contrato, o seu objeto será recebido, em se tratando de obras, provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado sobre a conclusão dos serviços (art. 73, I, "a", da Lei 8.666/1993).

Após o decurso do prazo de observação ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, prazo este não superior a 90 (noventa) dias do recebimento provisório, salvo em casos excepcionais, devidamente justificados e previstos no edital, o objeto será recebido definitivamente, mediante termo circunstanciado lavrado por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, e assinado pelas partes, observada a reparação dos defeitos e incorreções que porventura se apresentem no decorrer do prazo em que a obra foi colocada em funcionamento, após seu recebimento provisório (art. 73, I, "b", e § 3º da Lei 8.666/1993).

Nos termos do § 4º do artigo em comento, a administração disporá de 15 (quinze) dias, após a comunicação da contratada, para praticar os atos de recebimento (vistoria e termos circunstanciados), sob pena de presumir-se a aceitação definitiva da obra.

O recebimento provisório ou definitivo não exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra, nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato, dentro dos limites estabelecidos pela Lei ou contrato (art. 73, § 2º, da Lei 8.666/1993), conforme dispõem, por exemplo, os arts. 618 do Código Civil e 12 da Lei 8.078/1990 (*Código de Proteção e Defesa do Consumidor*).

3.6. Formalidades de conclusão dos serviços

3.6.1. As Built

Traduzido literalmente por “como construído”, o *as built* é o catálogo de projetos elaborado pela executora da obra, durante a construção ou reforma que retrate a forma exata de como foi construído ou reformado o objeto contratado. Sua elaboração deve ser prevista expressamente no edital de licitação, fazendo parte, inclusive, do orçamento da obra.

O *as built* deve ser elaborado concomitantemente com a obra, e dele devem participar os técnicos da contratada, a equipe de fiscalização e os profissionais que elaboraram os projetos, com base nas alterações procedidas durante a execução dos serviços, devidamente aprovadas pela fiscalização e registradas no *Boletim de Obras*, e que, de comum acordo entre as partes, ou decorrente de situações não previstas no projeto, foram adotadas em prol de uma melhor consecução do objeto contratado.

Este catálogo de projetos atualizados que retratam o efetivamente executado na obra é um importante instrumento utilizado durante a vida útil do empreendimento, eis que permite intervenções de manutenção e conservação precisas e menos onerosas aos cofres públicos, mormente depois de decorridos vários anos após a entrega da obra, quando seus executores não podem mais ser acionados para, por exemplo, informar onde efetivamente passa a canalização do esgoto, sob o piso que necessita de substituição.

3.6.2. Habite-se e registros nos órgãos oficiais

Como condição para a efetiva conclusão e quitação do total do contrato, com a consequente liberação da garantia prestada nos termos do art. 56 da Lei 8.666/1993 e fornecimento do Atestado de Obra que comporá o acervo técnico da empresa e dos profissionais responsáveis por sua execução, deve a contratada, em conjunto com o órgão contratante, providenciar, junto às concessionárias de serviços de abastecimento de água e esgoto, de energia elétrica, de gás, de telefone, bem como o Habite-se na prefeitura municipal, Corpo de Bombeiros e demais órgãos públicos que a legislação determinar.

Da mesma forma, deve ser providenciada a baixa da obra junto ao órgãos de classe e previdenciário, bem como averbadas as benfeitorias na respectiva matrícula junto ao cartório do registro de imóveis da localidade onde se realizou a obra.

4. CONCLUSÃO

Uma obra pública (prédio, instalação, equipamento e qualquer outra intervenção ou melhoria) é um investimento de muita importância para uma comunidade e retrata a exação e o cuidado que determinada administração teve para com o erário público.

A implementação de uma política pública eficiente e eficaz dependerá sempre de uma obra pública (prédio de escola, posto de saúde, casa prisional, via rodoviária, sistema de drenagem etc.), que somente, se bem planejada, bem executada e em bom estado de conservação, produzirá o resultado para o qual foi concebida.

Como se pode verificar, para que se obtenha um resultado satisfatório na realização de um empreendimento público, é necessário um trabalho criterioso de escritório e de campo que demanda mão de obra especializada, cabendo aos agentes públicos

responsáveis **adotarem atitudes firmes aplicando rigorosamente o Estatuto das Licitações** que, como já dito, trata-se de um instrumento jurídico de grande valia que deve ser utilizado em prol da coisa pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL, TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas*. 2ª ed. Brasília: TCU, Secob, 2009.

DIAS, Paulo Roberto Vilela. *Engenharia de Custos: Uma Metodologia de Orçamentação para Obras Civas*. 4ª ed. Curitiba: Copiare, 2003.

GUELBBER, Milber Fernandes. *Caderno de Encargos*. 2ª ed. São Paulo: Pini, 1987.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012.

MOREIRA, Alberto Lélío. *Princípios de engenharia de avaliações*. 4ª ed. São Paulo: Pini, 1997.

NEUFERT, Ernst. *Arte de projetar em Arquitetura*. 6ª ed., São Paulo: Câmara Brasileira do Livro, 1978.

ROSSO, Theodoro. *Racionalização da construção*. São Paulo: Fausp, 1980.

A IMPORTÂNCIA DA SINALIZAÇÃO PARA A FLUIDEZ E SEGURANÇA DO TRÂNSITO

Sérgio Luiz Perotto

RESUMO: Sinalizar a via pública é uma obrigação dos órgãos de trânsito. Essa função ganha relevância no caso dos Municípios, haja vista a necessidade de garantir a parada, a circulação e o estacionamento nos diversos tipos de vias existentes, associadas à garantia de fluidez e segurança. Embora seja uma tarefa aparentemente complexa, existem soluções simples que devem fazer parte da boa prática de gestão em diversas situações, como nos casos a seguir apresentados. Eles não esgotam as possibilidades de sinalizar a via pública, mas podem ser boas alternativas para os gestores.

Palavras-chave: Segurança do trânsito. Sinalização. Sistema viário urbano.

1. A ORGANIZAÇÃO DA SINALIZAÇÃO VIÁRIA

Sempre que olhamos para o caos do sistema viário urbano, imaginamos que somente ações estruturais e onerosas serão capazes reverter o quadro. Isso não é toda a verdade. Claro que a solução para a fluidez do trânsito não é simples; todavia, os órgãos de trânsito, antes de buscarem soluções mais complexas, devem lançar mão de alternativas mais rápidas e menos onerosas. Ou seja, devem fazer o tema de casa primeiro.

A organização da sinalização viária é um bom começo. Sinalizar a via pública é uma tarefa de responsabilidade do órgão que possui a jurisdição sobre ela. No caso dos Municípios, todas as vias municipais dos respectivos territórios lhes pertencem; portanto, são eles os responsáveis pela implantação e manutenção da sinalização, respondendo por sua inexistência ou incorreta colocação. Nesse aspecto, o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) (Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997) estabelece que “compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição, implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário” (art. 24, inc. III).

2. A APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA SINALIZAÇÃO VIÁRIA

A tarefa de sinalizar, embora singela, deve obedecer a princípios e regras.

O primeiro princípio é o da **legalidade**, que determina a necessidade de vínculo com o que estabelece a lei em termos de sinalização. O gestor não pode “inventar” placas ou marcas viárias, mas ater-se ao que está previsto no Código de Trânsito Brasileiro (CTB) e nas resoluções do Contran.

O Anexo II do CTB e os manuais de sinalização, introduzidos através de resoluções, indicam os formatos, cores e critérios para implantação e a finalidade. São elas:

- Resolução 180, de 26 de agosto de 2005 – Volume I – Sinalização Vertical de Regulamentação;
- Resolução 243, de 22 de junho de 2007 – Volume II – Sinalização Vertical de Advertência; e
- Resolução 236, de 11 de maio de 2007 – Volume IV – Sinalização Horizontal.

Em breve, o Denatran deverá publicar o Volume III sobre a Sinalização Vertical de Indicação e o Volume V, da Sinalização Semafórica, que estão sendo elaborados pela Câmara Temática de Engenharia de Tráfego, da Sinalização e da Via, do Conselho Nacional de Trânsito (Contran).

Outro princípio a ser observado pelo gestor é o da **suficiência**. Ele indica que a sinalização deve permitir fácil percepção do que realmente é importante, com a quantidade compatível com a necessidade.

Já o princípio da **padronização** determina que a sinalização deve seguir um padrão legalmente estabelecido. Situações iguais devem ser sinalizadas com os mesmos critérios.

O princípio da **clareza** preconiza que devem ser transmitidas mensagens objetivas de fácil compreensão. E o da **precisão e confiabilidade**, que a sinalização deve ser precisa e confiável, correspondendo à situação efetivamente existente e gerando credibilidade. Também é de se observar, pelo princípio da **visibilidade e legibilidade**, que a sinalização seja vista na distância necessária, podendo ser lida em tempo hábil para a tomada de decisão. Finalmente, o gestor deve manter a sinalização permanentemente limpa, conservada e fixada, quando for o caso, conforme indica o princípio da **conservação e manutenção**.

Para corroborar a relevância dos princípios aplicáveis à sinalização, importa verificar o tratamento dispensado pelo CTB à questão em dispositivos específicos, *in verbis*:

[...]

Art. 81. Nas vias públicas e nos imóveis é proibido colocar luzes, publicidade, inscrições, vegetação e mobiliário que possam gerar confusão, interferir na visibilidade da sinalização e comprometer a segurança do trânsito.

Art. 82. É proibido afixar sobre a sinalização de trânsito e respectivos suportes, ou junto a ambos, qualquer tipo de publicidade, inscrições, legendas e símbolos que não se relacionem com a mensagem da sinalização.

Art. 83. A afixação de publicidade ou de quaisquer legendas ou símbolos ao longo das vias condiciona-se à prévia aprovação do órgão ou entidade com circunscrição sobre a via.

Art. 84. O órgão ou entidade de trânsito com circunscrição sobre a via poderá retirar ou determinar a imediata retirada de qualquer elemento que prejudique a visibilidade da sinalização viária e a segurança do trânsito, com ônus para quem o tenha colocado.

3. TIPOS DE SINALIZAÇÃO

Assimilados os princípios básicos a serem observados pelo gestor, releva considerar os principais tipos de sinalização possíveis de serem implementados nas vias públicas.

O principal subsistema de sinalização é o **vertical**, que se utiliza de placas onde o meio de comunicação está na posição vertical, fixado ao lado ou suspenso sobre a pista, transmitindo mensagens de caráter permanente e, eventualmente, variáveis, mediante símbolos ou legendas. As placas se classificam conforme suas funções, que podem ser de regulamentação, advertência ou de indicação.

As de regulamentação têm por finalidade informar aos usuários as condições, proibições, obrigações ou restrições no uso das vias. Suas mensagens são imperativas e o desrespeito a elas constitui infração. A forma padrão do sinal de regulamentação é a circular, e as cores são vermelha, preta e branca.

Já a sinalização de advertência tem por finalidade alertar os usuários da via para condições potencialmente perigosas, indicando sua natureza. A forma padrão dos sinais de

advertência é quadrada, devendo uma das diagonais ficar na posição vertical. As cores são amarela e preta.

Quanto à sinalização vertical de indicação, tem a finalidade de identificar as vias e os locais de interesse, bem como orientar condutores de veículos quanto aos percursos, os destinos, as distâncias e os serviços auxiliares, podendo, também, ter como função a educação do usuário. Suas mensagens possuem caráter informativo ou educativo e servem para facilitar a localização de pontos estratégicos da cidade e orientar sobre a melhor forma de deslocamento.

De outro lado, temos o subsistema de sinalização **horizontal**, que apresenta características diferenciadas da sinalização vertical. Ele se utiliza de linhas, marcações, símbolos e legendas, pintados ou apostos sobre o pavimento das vias. Tem como funções:

- a. organizar o fluxo de veículos e pedestres;
- b. controlar e orientar os deslocamentos em situações com problemas de geometria, topografia ou frente a obstáculos;
- c. complementar os sinais verticais de regulamentação, advertência ou indicação.

Em casos específicos, tem poder de regulamentação. A sinalização horizontal mantém alguns padrões cuja mescla e a forma de coloração na via definem os diversos tipos de sinais.

Com relação à sinalização **semafórica**, o órgão de trânsito deve observar as regras dos manuais que envolvem tanto a sinalização vertical como a horizontal. Sempre que a visibilidade do semáforo for comprometida pela presença anterior de curva ou outro obstáculo, é recomendada a instalação de placa vertical de advertência (A-14) a uma distância razoável capaz de alertar o condutor com antecedência, indicando o controle na interseção.

O gestor também deve ter presente que, quando for implantar faixa de segurança junto ao semáforo terá, obrigatoriamente, de incluir linha de retenção antes do local de travessia de pedestres. Ela indicará o local onde o condutor deve imobilizar o veículo. A linha não é obrigatória em faixas de pedestres implantadas fora de áreas semaforizadas.

De outro lado, cabe alertar que a luz amarela do semáforo serve apenas como transição para os sinais verde e vermelho, não cabendo a utilização do “amarelo piscante”. Essa providência, equivocadamente utilizada por alguns órgãos, na verdade retira o caráter de regulação da interseção, oferecendo risco aos condutores. A luz amarela “piscante” deve ser utilizada somente para sinalização de obras e outras situações temporárias de risco.

Oportuno frisar, também, que a instalação do semáforo em interseções deve ocorrer antes da área onde os fluxos se cruzam. Verifica-se que, quando existem obstáculos, como árvores, por exemplo, alguns órgãos acabam instalando o equipamento após a interseção, o que constitui um equívoco. Melhor retirar o obstáculo ou deixar de instalá-lo.

Por fim, cabe registrar que a instalação de semáforos deve ser feita como medida posterior ao esgotamento de outras alternativas de controle de fluxo. Com efeito, a operação desse tipo de sinalização é complexa. Ele deve ser adotado onde efetivamente o fluxo de veículos e pedestres é intenso, restando inviáveis alternativas como a colocação de placas de parada obrigatória ou de preferencial.

Também são opções que podem anteceder a instalação de semáforos, as rotatórias e as minirrotatórias.

4. INVENTÁRIO DA SINALIZAÇÃO

A partir da familiarização com todos os tipos de sinalização possíveis, o gestor deve fazer o planejamento sobre as reais necessidades, antes de implantá-la.

Em seguida, uma providência indispensável é o controle de todo o sistema através do **inventário da sinalização**. O órgão executivo de trânsito deverá providenciar a inserção das placas e marcas viárias em planilha específica, de onde conste o tipo de sinal, data de instalação e sua localização. Além disso, a planilha deve conter espaço para observar as intercorrências como substituição, remoção, alteração etc.

Nenhum sinal de trânsito deve ficar fora do inventário. Tal controle é decisivo para validar a pretensão punitiva em caso de autuação por infração de trânsito em que resulte defesa administrativa ou recurso a ser examinado pela Jari.

5. JURISDIÇÃO/COMPETÊNCIAS DOS ÓRGÃOS MUNICIPAIS DE TRÂNSITO

Uma questão emblemática para muitos gestores se refere à jurisdição dos órgãos municipais de trânsito para sinalização de áreas especiais de circulação, como condomínios, *shoppings*, mercados, aeroportos, estações rodoviárias e praias abertas à circulação. Nesse sentido, é bom compreender o real conceito de via pública e o alcance da lei para indicar a extensão da competência do gestor.

O CTB define em seu art. 2º que “são vias terrestres urbanas e rurais as ruas, as avenidas, os logradouros, os caminhos, as passagens, as estradas e as rodovias, que terão seu uso regulamentado pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre elas, de acordo com as peculiaridades locais e as circunstâncias especiais”.

Já o parágrafo único do art. 2º prevê que “[...] são consideradas vias terrestres as praias abertas à circulação pública e as vias internas pertencentes aos condomínios constituídos por unidades autônomas”.

Importante o acréscimo do art. 5º “nas vias internas pertencentes a condomínios constituídos por unidades autônomas, a sinalização de regulamentação da via será implantada e mantida às expensas do condomínio, após aprovação dos projetos pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre a via”.

De outro lado, no Anexo II, em conceitos e definições, o CTB define “via” como: “superfície por onde transitam veículos, pessoas e animais, compreendendo a pista, a calçada, o acostamento, ilha e canteiro central”. E trata “via urbana” como: “ruas, avenidas, vielas, ou caminhos e similares **abertos à circulação pública**, situados na área urbana, caracterizados principalmente por possuírem imóveis edificadas ao longo de sua extensão” (Grifo nosso).

A partir dessas definições, é possível inferir que a competência do órgão municipal se estende além das tradicionais vias públicas, alcançando todos os locais, públicos ou privados, que possuam áreas abertas para circulação de veículos e pessoas.

Com relação aos condomínios, a lei foi específica, mas por analogia não há como deixar de aplicar o mesmo entendimento para os demais casos, como áreas de estacionamento de *shoppings* e supermercados.

Cabe observar que a lei foi sutil com relação às praias. Embora tenha definido que se trata de via pública não fez menção à competência para sinalização e fiscalização. Nesse caso, e por interpretação analógica, tal competência é também do Município em cuja circunscrição se encontra a praia. De notar que as praias são jurisdicionadas pela Marinha, que não integra o Sistema Nacional de Trânsito e não pode atuar em tais questões. Pela mesma razão, a exemplo do que ocorre nos condomínios, o Município é quem regula a sinalização nas áreas abertas à circulação em aeroportos e estações rodoviárias.

6. SINALIZAÇÃO PARA PEDESTRES, IDOSOS E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

A importância da sinalização centra-se também no quesito de favorecer a mobilidade dos cidadãos, uma vez que estes são os principais beneficiários da organização da sinalização, da fluidez e da segurança nas vias públicas.

Desta forma, com relação aos idosos e às pessoas com deficiência, incluindo todas as que tenham dificuldade de locomoção, há também tratamento especial para sinalização na legislação paralela ao Código de Trânsito.

Assim, o Município deve garantir a elas espaço para estacionamento. A regulamentação com relação ao idoso se deu através da Resolução do Contran 303/2008, em atenção à determinação da Lei Federal 10.741, de 1º de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso.

A norma estabelece a obrigatoriedade de se destinar 5% (cinco por cento) das vagas em estacionamento regulamentado de uso público para serem utilizadas exclusivamente por idosos com idade igual ou superior a 60 anos. De outro lado, a Resolução do Contran 304/2008 atendeu à Lei Federal 10.098/2000 e ao Decreto 5.296/2004 para regular a destinação de 2% (dois por cento) das vagas em estacionamento regulamentado exclusivamente para veículos que transportem pessoas portadoras de deficiência ou com dificuldade de locomoção. A sinalização para ambos os casos está nos anexos das Resoluções.

Importa esclarecer, entretanto, que os percentuais estabelecidos não devem ser cumpridos por simples equação matemática, e sim atender à efetiva necessidade. Tampouco devem se prender só às áreas de estacionamento regulamentado, como mencionado na legislação, mas contemplar todos os locais onde tais vagas sejam úteis. São exemplos as áreas próximas de hospitais, escolas, teatros, bancos e comércio. Assim,

uma boa prática seria destinar algumas vagas nesses locais e monitorar a ocupação para ampliar gradativamente, caso necessário.

A Lei 10.098/2000 definiu como pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida aquela que temporária ou permanentemente tem limitada sua capacidade de relacionar-se com o meio e de utilizá-lo.

Já o Decreto 5.296/2004 apresentou as categorias e as definições para deficiência física, auditiva, visual e mental. E, ainda, incluiu na mesma linha lista de pessoa com mobilidade reduzida àquela que, não se enquadrando no conceito de pessoa portadora de deficiência, tenha, por qualquer motivo, dificuldade de movimentar-se, permanente ou temporariamente, gerando redução efetiva da mobilidade, flexibilidade, coordenação motora e percepção.

Nesse caso, embora não seja fruto de regulamentação específica, estão contempladas as pessoas grávidas e as que apresentem algum tipo de enfermidade, de modo que os movimentos resultem dificultados. Na lacuna da legislação federal, alguns órgãos de trânsito têm adotado como boa prática a edição de regulamentos específicos para o caso de pessoas grávidas.

As Resoluções do Contran estabelecem modelo de credencial para identificar os veículos que transportam pessoas com mobilidade reduzida, cujo porte é obrigatório e com validade nacional. Todavia, essa exigência é controversa.

Ora, uma resolução não pode estabelecer um novo documento de porte obrigatório além daqueles previstos em lei. Assim, a falta de porte da credencial não pode resultar em autuação por infração de trânsito, no caso de ficar caracterizado pelo agente de trânsito que o veículo efetivamente transporta pessoa com deficiência. Da mesma forma, não seria justo autuar pessoa idosa que ocupar vaga de estacionamento sem a credencial, uma vez que ela pode ser facilmente identificada através de documento de identidade.

O que o órgão de trânsito pode fazer é efetuar o cadastramento das pessoas do Município que potencialmente utilizariam vagas de estacionamento especial. Tal providência auxiliará na reserva de vagas compatíveis.

Por fim, cabe observar o equívoco na exclusão de veículos de idosos nas áreas de estacionamentos internos das edificações (art. 4º da Resolução 302/2008).

O tema da sinalização viária, deve-se tratar com relevo, também, a **travessia de pedestres** através de faixas exclusivas de segurança. Trata-se de sinalização horizontal de regulamentação, que indica a preferência para pedestres. E ela se dá em duas situações distintas. Uma é quando a faixa se localiza junto aos semáforos, em que se torna obrigatório o acréscimo de linha de retenção, conforme já mencionado. A outra situação envolve a faixa em local não semaforizado. As regras e as formas de uso estão nas páginas de 46 a 49 do *Manual Brasileiro de Sinalização de Trânsito – Volume IV*, aprovado pela Resolução 236, de 11 de maio de 2007, do Conselho Nacional de Trânsito.

O cuidado que o gestor deve ter no caso da faixa de pedestres é o de evitar sua banalização. Implantar indiscriminadamente, sem o mínimo de critérios, pode causar efeito contrário ao pretendido.

No caso de faixas junto a semáforos, é imperioso que seja fixado também um foco de pedestres a fim de facilitar a visibilidade. Outra situação é no caso de faixa instalada após o semáforo, na via transversal para onde convertem os veículos. Nesse caso, a sugestão é recuá-la, evitando que após abrir o sinal os veículos tenham de permanecer na área de cruzamento enquanto aguardam a passagem de pedestres.

Nos demais casos, as faixas devem ser implantadas em locais onde sua inexistência pode comprometer e dificultar a travessia. São exemplos os locais de grande fluxo de veículos aliados à necessidade de travessia de pedestres. E quando o fluxo de pedestres e veículos for igualmente intenso, então uma nova alternativa deve ser buscada, como

a criação de passarela ou a instalação de foco luminoso que regule a passagem. Em todos os casos, é imperioso que o órgão de trânsito faça instalar placas de advertência indicando a presença de faixa destinada à travessia de pedestres.

No caso de escolas, uma recomendação importante é que a faixa não se localize exatamente em frente ao portão de saída, haja vista que a troca brusca do ambiente interno para o externo pode “ofuscar” a atenção do estudante, que, inadvertidamente, correrá risco na travessia. A solução é a colocação de grades em frente às saídas, canalizando o estudante para a travessia na faixa, à direita ou à esquerda, quando já estará ambientado à área externa da escola.

7. BOAS PRÁTICAS PARA A FLUIDEZ DO TRÂNSITO

Como foi visto no princípio da **precisão e confiabilidade**, cada sinal deve corresponder a uma situação e uma necessidade real. Se não for assim, o usuário da via deixará de confiar na sinalização e comprometerá a segurança e fluidez.

7.1. Parada e estacionamentos

Um exemplo clássico é o das placas de **parada obrigatória** (R-1) e de **preferência** (R-2). Embora as duas indiquem o direito de preferência para quem se conduz pela via transversal, elas têm objetos diferentes. A de indicação de preferência permite o avanço caso não haja veículos na transversal. Já a de parada obrigatória determina a imobilização do veículo independentemente de outro estar exercendo a preferência na interseção. Nesse caso, a parada se faz necessária devido à falta de visão do contrafluxo. A não observância poderá acarretar acidentes. Verifica-se que o condutor tende a desrespeitar a obrigação de parada obrigatória quando tiver ampla visão do contrafluxo, pois não vê sentido em sua função. Assim, acaba condicionado a desrespeitar a regra, correndo risco quando houver uma situação real de perigo. Cada placa deve

ser implantada, portanto, de forma a cumprir sua real finalidade. É recomendável que antes da interseção a placa R-1 seja antecedida da placa de advertência A-15, indicando parada obrigatória à frente.

Outro exemplo clássico que pode contribuir para boa fluidez e segurança do trânsito se refere ao controle de **parada e estacionamento**. Para regular essas situações, o órgão de trânsito pode utilizar três tipos de placas: a placa R-6a, que indica a proibição de estacionar; a R-6b, que indica a permissão (estacionamento regulamentado); e a R-6c, que indica proibição de parar e estacionar. Cada uma foi concebida para situação específica e diferenciada. A implantação deve ocorrer conforme a exigência da via e o desejo do gestor.

Nas vias onde a fluidez não seja comprometida com o estacionamento de veículos, a permissão pode ser concedida simplesmente pela não fixação da placa R-6b. Ela apenas será necessária caso em algum ponto da via a regra for da proibição. A placa R-6b deve ser fixada em locais onde o estacionamento pode comprometer a fluidez, ficando liberado apenas o embarque e o desembarque de passageiros.

Já a placa R-6c é necessária quando, tanto a parada, como o estacionamento puderem comprometer a fluidez de forma acentuada ou, ainda, colocar em risco a incolumidade das pessoas. Nesse caso, cada situação requer um tipo de sinalização, sendo necessária a avaliação criteriosa do órgão de trânsito, sob pena de banalizar a sinalização.

Outro aspecto que merece destaque quanto a essas placas é que em locais de atração de tráfego, como escolas, hospitais e centros comerciais, a proibição de estacionar pode ser estratégica para a fluidez do trânsito.

Ocorre que onde for proibido o estacionamento será permitida a operação de embarque e desembarque de passageiros. A destinação de um trecho específico de proibição, equivalente ao espaço de cinco veículos, por exemplo, já atenderá à demanda para

embarque e desembarque. Mas se for permitido o estacionamento em frente a esses locais, não haverá espaço para desembarque e outros veículos acabarão parando em fila dupla, comprometendo o tráfego.

Outra providência positiva para o órgão de trânsito se relaciona com a localização dos estacionamentos de veículos de serviços. Via de regra, os pontos de táxis se localizam na faixa da direita próximos das esquinas. Ocorre que, em muitas interseções semaforizadas, a faixa da direita pode ser utilizada exclusivamente para conversão à direita, com tempo diferenciado. Desta forma, a ocupação dessa faixa pelos táxis impedirá essa possibilidade, ocasionando retenção desnecessária de veículos. Nesse caso, a boa prática recomenda a liberação da faixa, transferindo o ponto de táxi para outro local.

Ainda na linha de estacionamento especial é de destacar o que estabelece a Resolução 302/2008 do Contran que “define e regulamenta as áreas de segurança e de estacionamentos específicos de veículos”, com a caracterização de cada uma. Além daquelas destinadas a idosos e pessoas com deficiência, incluiu as área de estacionamento para veículo de aluguel, de carga e descarga, de ambulância, de estacionamento rotativo, de viaturas policiais e aquelas considerados de curta duração. Nesse último caso, a Resolução prevê o uso obrigatório do pisca-alerta ativado, em período de tempo determinado e regulamentado de até 30 minutos. E, ainda, veda a destinação de parte da via para estacionamento de qualquer veículo em situações de uso não previstas.

Data venia, a Resolução comete algumas impropriedades que merecem reparos. Ao estabelecer relação taxativa de alguns veículos e proibir a destinação de vagas para outros, acaba invadindo a autonomia dos Municípios. Entre as exclusões, estão os veículos de transporte de valores e os oficiais. Nesse caso, o Município deve atender a tais demandas, usando das prerrogativas que a legislação federal lhe concede. Assim, as vagas para veículos de transporte de valores devem estar localizadas próximas às instituições bancárias. E as vagas para veículos oficiais serão reservadas junto a repartições públicas onde a providência é necessária. Nas duas situações, a sinalização vertical de

regulamentação de estacionamento permitido fará constar informação adicional de exclusividade para cada um dos casos.

De outro lado, o uso do pisca-alerta pressupõe algum tipo de emergência e não pode ser erroneamente utilizado a pretexto de indicar o estacionamento por curto período. Em função desse equívoco, muitos órgãos de trânsito têm determinado o uso desse sinal de luzes na regulamentação de estacionamento em frente a farmácias. É um erro que facilmente pode ser corrigido através da correta fiscalização de controle de tempo, sem a necessidade do uso das luzes de emergência.

Ainda com relação às placas de estacionamento e parada, cabe um importante registro: o início e o fim dos comandos da sinalização. O *Manual de Sinalização Vertical de Regulamentação* definiu que o perímetro de comando das placas vale para antes e após onde estiverem localizadas, em cerca de 40 metros para cada um dos lados. Deve-se convir que tal prática é um tanto surrealista, dificultando ao condutor a identificação do sinal antes da placa. A única explicação plausível é de que se buscou com isso a economia de placas, já que elas podem ser fixadas no meio das quadras em vez de no início. Para equacionar esse óbice e favorecer os usuários da via, os órgãos de trânsito podem utilizar nas placas as inscrições “início” e “fim”, determinando onde se inicia e termina cada comando. Essa providência é autorizada pela norma do Contran e pode ser uma boa alternativa.

7.2. Carga e descarga

Com relação à **carga e descarga**, é bom que o órgão de trânsito tenha presente que ela é considerada estacionamento (art. 47, parágrafo único do CTB). Assim, ela não deve ser permitida onde a regra é de proibição de estacionar.

Constituiu equívoco, portanto, permitir a carga e a descarga através de informações adicionais nas placas de proibição (R-6a). O correto é permiti-la somente nos locais

onde o estacionamento é liberado. O órgão de trânsito poderá fazer constar informações adicionais nas placas de permissão (R-6b), estabelecendo áreas determinadas para carga e descarga.

Outra alternativa é, em área de permissão de estacionar, dar exclusividade à carga e à descarga em horários específicos, conforme avaliação anterior de necessidade e pertinência. Uma boa prática verificada em muitos Municípios é a de estabelecer essas operações em vias paralelas de menor fluxo, liberando, assim, as vias principais.

O mesmo princípio deve ser aplicado com relação às áreas especiais de estacionamento para veículos de serviço, como os de frete e de aluguel (táxi), por exemplo. Em tais casos, a placa regulamentação deve ser a R-6b (estacionamento permitido), acrescentando-se a informação sobre o tipo de exclusividade.

7.3. Laços de quadra

Uma medida que tem sido muito positiva para a fluidez do trânsito é o uso de “laços de quadra”, auxiliados por sinalização indicativa correspondente ao percurso que o veículo deve fazer para transpor a via. Assim, em vez de reservar área para a conversão à esquerda, o condutor sairá pela direita fazendo o contorno na quadra e liberando a faixa que seria utilizada para a conversão. Nesse caso, a sinalização indicativa de percurso pode conter ainda informações sobre locais de demanda, como saídas da cidade, bairros, hospitais, pontos turísticos etc. Tais providências facilitam a fluidez e prestam serviço relevante principalmente às pessoas que desconhecem o trânsito local. Os “laços de quadra” dispensam a abertura dos canteiros centrais para conversão à esquerda, liberando o trânsito e melhorando a fluidez.

7.4. Postos de gasolina

De outro lado, um cuidado especial que a gestão deve ter é com relação à sinalização em postos de gasolina.

Nesses locais, há critérios específicos por se constituir em área de risco. O CTB determina que os locais destinados a postos de gasolina, oficinas, estacionamentos ou garagens de uso coletivo deverão ter suas entradas e saídas devidamente identificadas, na forma estabelecida pelo Contran (art. 86).

O órgão normativo editou a regulamentação através da Resolução 38, de 21 de maio de 1998, estabelecendo a forma de sinalizar, que inclui indicação específica para entradas e saídas, através de sinalização vertical e horizontal e pintura zebraada nas cores preta e amarela nas quinas do rebaixamento, quando for o caso.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, duas questões relevantes a serem observadas pelo gestor: a primeira é que nenhuma via pavimentada poderá ser entregue após sua construção, ou reaberta ao trânsito após a realização de obras ou de manutenção, enquanto não estiver devidamente sinalizada. Assim, ficarão asseguradas as condições de segurança na circulação.

A outra é que a instalação da sinalização viária não depende de lei da Câmara de Vereadores. Trata-se de uma providência de competência do Poder Executivo, já autorizado pela legislação federal.

É necessário, destarte, que o órgão de trânsito sinalize a via pública dentro de critérios lógicos e técnicos, atendendo aos princípios já mencionados. Além disso, tem de haver uma relação entre a sinalização e a real necessidade da via pública, de modos que ela se torne eficiente. Sua instalação deve estar motivada em despacho da autoridade de trânsito, com o aval de técnico responsável da área de engenharia.



Veja mais publicações na biblioteca do Portal CNM:

www.cnm.org.br