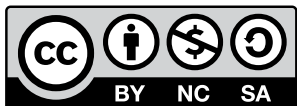


REVISTA TÉCNICA **2015**



REVISTA TÉCNICA 2015





Esta obra é disponibilizada nos termos da Licença Creative Commons: Atribuição – Uso não comercial – Compartilhamento pela mesma licença 4.0 Internacional. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte. A reprodução não autorizada para fins comerciais constitui violação dos direitos autorais, conforme Lei 9.610/1998.

As publicações da Confederação Nacional de Municípios – CNM podem ser acessadas, na íntegra, na biblioteca online do Portal CNM: www.cnm.org.br.

Supervisão Editorial:

Luciane Guimarães Pacheco

Diagramação:

Themaz Comunicação

Diretoria Executiva:

Gustavo de Lima Cezário

Revisão de textos:

Keila Mariana de A. O. Pacheco

Allan Moraes

Ficha catalográfica:

Confederação Nacional de Municípios – CNM
Revista Técnica – 2015. CNM / Confederação Nacional de Municípios – Brasília: CNM, 2015.

136 páginas
ISSN 2357-9862

1. Fundeb. 2. Controle Social. 3. Abate de animais. 4. Inspeção Municipal. 5. Contabilidade Pública. 6. Dívida Ativa. 7. Finanças Municipais. 8. ITR. 9. ISS. 10. Habitação. 11. SNHIS. 12. Democracia; comunitário; comunitarismo e sociedade. I. Título.



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

ANDRÉ DE MEDEIROS JACOB, graduado em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília (UNB), atua como contador na área técnica de Contabilidade Pública da Confederação Nacional de Municípios.

BAZÍLIO HERCULANO REIS, bacharel em Ciências Contábeis (Unicruz), pós-graduado em Responsabilidade Fiscal e Contabilidade Pública (Unicruz).

ELENA PACITA LOIS GARRIDO, advogada, pós-graduada em Gestão Estratégica Municipal, é mestranda em Direito Social e Políticas Públicas pela Unisc/RS – Universidade de Santa Cruz do Sul e consultora jurídica da Confederação Nacional de Municípios.

FABIANA BARBOSA DE SANTANA, bacharel em Administração (Faculdade JK), pós-graduanda em Finanças Municipais (Uniara/SP) e técnica da área de Finanças da Confederação Nacional de Municípios.

KARLA CHRISTINA BATISTA DE FRANÇA, geógrafa, mestra em Geografia e doutoranda em Geografia pelo PPGEA-UnB. Exerce o cargo de analista técnica em Planejamento Urbano e Habitação na CNM.

MAICON ELVIS DOS SANTOS, bacharel em Contabilidade, pós-graduado em Controladoria, Auditoria e Perícia Contábil, contador na área técnica de Contabilidade Municipal da Confederação Nacional de Municípios.

OSNI MORINISHI ROCHA, engenheiro agrônomo (UnB), pós-graduado em Economia e Gestão Governamental (OMNI/RJ) e técnico da área de Agricultura da Confederação Nacional de Municípios.

THALYTA CEDRO ALVES DE JESUS, graduada em Pedagogia; especializada em Pedagogia Empresarial; MBA em Gestão Orçamentária e Financeira no Setor Público; técnica em Informática e Telecomunicações e técnica da área de Finanças da Confederação Nacional de Municípios.

WESLEY ROCHA, graduado em Direito; advogado; especialista em Planejamento Tributário (UnB); e consultor da área técnica de Finanças da Confederação Nacional de Municípios.

SUMÁRIO

O Crescimento dos Abates Inspeccionados pelo Serviço de Inspeção Municipal (SIM)...	9
Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP): Desafios e Benefícios	17
Dívida Ativa: Exame do Crescimento do Estoque da Dívida Ativa nos Municípios e as Alternativas para a sua Redução.....	34
Uma Avaliação da Fiscalização do ITR após Convênio com a RFB.....	49
Análise do Tratamento Tributário Dado à Atividade de Turismo Rural.....	66
O Comunitarismo como Instrumento para Efetivar a Participação Popular	83
A Instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e a Adesão dos Municípios com População de até 50 Mil Habitantes	108

CARTA DO PRESIDENTE

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) dispõe, em sua estrutura, de profissionais que atuam nas mais diferentes áreas da gestão municipal e que diariamente elaboram materiais com vistas a orientar todos aqueles que estão envolvidos e comprometidos com a gestão e as políticas públicas.

Para difundir parte dessas informações, a CNM renova sua Revista Técnica, que chega à 3ª edição trazendo artigos que traduzem os desafios enfrentados pelos Municípios, mas que têm por objetivo principal contribuir com o desenvolvimento das administrações locais e com o atendimento às demandas e expectativas de sua comunidade em iniciativas que envolvem o estímulo da participação social, o equilíbrio nas receitas municipais, o desenvolvimento e a profissionalização da produção rural e a transparência da gestão.

Assim, com esta publicação, a CNM apresenta a diversidade técnica de seus colaboradores e destaca sobretudo o potencial e a capacidade que os Municípios podem desenvolver para aprimorar suas políticas públicas.

Boa leitura!

Paulo Ziulkoski
Presidente

O CRESCIMENTO DOS ABATES INSPECIONADOS PELO SERVIÇO DE INSPEÇÃO MUNICIPAL (SIM)

Osni Morinishi Rocha

RESUMO

Considerando a importância da produção pecuária com destaque para aves, bovinos e suínos para a economia municipal, a área técnica de Agricultura da Confederação Nacional de Municípios elaborou o presente artigo com o intuito de avaliar a evolução do número de abates de animais inspecionados pelo Serviço de Inspeção Municipal no período compreendido entre 2009 e 2013.

Palavras-chave: Abate de animais. Serviço de Inspeção Municipal. SIM. Município.

1. INTRODUÇÃO

Primeiramente, vale destacar, para os gestores municipais, o papel fundamental que o Serviço de Inspeção Municipal tem na promoção da sanidade agropecuária e da segurança alimentar. Assim, caberá a este artigo apresentar a evolução dos abates de animais inspecionados nos Municípios pelo Sistema, que atualmente é implantado por todos Entes da federação (Municípios, Estados e União).

Produzir alimentos de qualidade é determinante para o Brasil não somente para garantir a promoção da segurança alimentar e a participação na oferta de alimentos, mas principalmente para atender ao aumento da demanda global por proteína animal e vencer a proteção dos mercados externos através de barreiras sanitárias.

A produção agropecuária tem importante papel na economia, chegando a R\$ 456 bilhões, sendo que a produção pecuária atingiu o valor bruto de R\$ 157 bilhões – um aumento de 17% em comparação a 2012, segundo o Ministério da Agricultura.

O aumento no valor bruto da produção pecuária foi alavancado pela produção de bovinos e frangos, que tiveram, neste ano, um aumento de 11,7% e 11,8%, respectivamente, resultado da elevação na demanda internacional por proteína animal.

Na produção de bovinos, os Estados do Maranhão e de Minas Gerais foram os destaques positivos no crescimento do valor bruto; e o valor da produção de frango apresentou um crescimento de 11,8% puxado pelo Ceará e pelo Distrito Federal.

A produção de suínos nos Estados do Paraná, de Santa Catarina e de Minas Gerais teve uma forte queda no valor bruto de 12%, 21% e 16%, respectivamente. No entanto, o crescimento nacional foi de 1,7%.

As exportações do agronegócio brasileiro do complexo carnes em dezembro de 2013 chegaram a 6,2 milhões de toneladas – durante os últimos 12 meses – equivalendo a um comércio de US\$ 16,8 bilhões na balança comercial brasileira.

Diante desses números, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) destaca a importância do Serviço de Inspeção prestado pelos Municípios para desenvolvimento do meio rural e da pecuária no País, pois essas atividades geram um grande impacto para as receitas municipais a partir do comércio formal da produção animal processada e fiscalizada.

2. O SERVIÇO DE INSPEÇÃO MUNICIPAL

O Serviço de Inspeção Municipal (SIM) é um serviço público criado por lei e que visa a garantir a sanidade dos produtos de origem animal por meio da realização de inspeções sanitárias, além de promover a saúde pública e a segurança alimentar.

O SIM faz a verificação dos alimentos produzidos em estabelecimentos de estocagem ou industrialização de produtos de origem animal, tais como: carne, leite, pescado, ovos, mel e derivados, os quais são processados no Município.

Esse serviço opera como mecanismo de incentivo ao desenvolvimento das cadeias produtivas pela verticalização da produção e promoção do desenvolvimento do comércio formal.

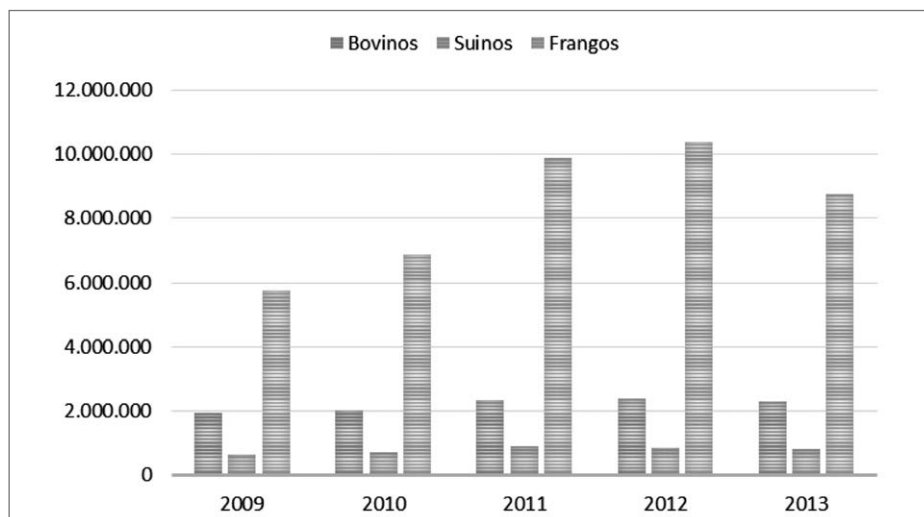
Segundo dados da CNM, em 2012, 32% dos Municípios já haviam instituído o SIM por lei municipal. Contudo, nem todos esses Municípios fizeram a transição para o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), pois em novembro de 2014 verificou-se que apenas 12 Municípios e 2 consórcios públicos de Municípios aderiram ao Sistema do governo federal.

O SIM permite que os produtos inspecionados e produzidos no Município sejam comercializados apenas dentro do seu território, enquanto que o SUASA permite a comercialização para além de suas fronteiras.

Os serviços são responsáveis não apenas pela inspeção do abate dos animais, mas também pela fiscalização do processamento de embutidos, o envase em casas de mel, entre outros processos.

Para o presente estudo, a análise se dará sobre os abates inspecionados pelo SIM a partir de dados fornecidos pelo IBGE, no período compreendido entre 2009 e 2013.

Gráfico 1 – Evolução do número de animais abatidos inspecionados no SIM – 2009 a 2013.



Fonte: IBGE.

2.1. Inspeção municipal

Os dados da “Pesquisa Trimestral de Abates” divulgada pelo IBGE trazem o número de bovinos, suínos e aves abatidos e inspecionados pelos serviços federal, estadual e

municipal e, partir dos dados que contemplam o período de 2009 a 2013, este artigo demonstrará o avanço da participação dos Municípios no serviço de inspeção.

O abate de bovinos inspecionados pelos Municípios nos últimos anos (2009-2013) atingiu 2,3 milhões de cabeças, o que representou um aumento de 20%. No período, os abates inspecionados pelos serviços estaduais tiveram um aumento de 35%.

O aumento nas inspeções municipais foi puxado pelos Municípios do Rio Grande do Sul, que chegaram a 182,6 mil animais em 2013, um aumento de 136%.

Tabela 1 – Quantidade de bovinos abatidos (cabeças) por tipo de inspeção – 2009 a 2013.

Tipo de Inspeção	2009	2010	2011	2012	2013
Municipal	1.932.474	2.013.294	2.341.747	2.374.165	2.313.360
Estadual	4.310.817	5.091.685	4.805.895	5.414.878	5.814.073
Federal	21.819.397	22.173.116	21.676.302	23.329.697	26.284.637

Fonte: IBGE.

A inspeção municipal do abate de suínos aumentou 27%, influenciado pelo aumento da participação da inspeção municipal no Estado de São Paulo. Vale destacar que o último ano (2013) teve uma queda no número de abates de suínos que pode ser justificada pela redução no número de respostas à pesquisa.

O serviço estadual teve um aumento de 42% no número de animais abatidos, o federal ampliou em 15%.

**Tabela 2 – Quantidade de suínos abatidos (cabeças)
por tipo de inspeção – 2009 a 2013.**

Tipo de Inspeção	2009	2010	2011	2012	2013
Municipal	657.470	712.317	893.284	869.674	833.677
Estadual	2.480.212	2.601.940	3.040.455	2.996.783	3.521.912
Federal	27.795.148	29.196.312	30.939.415	32.139.340	31.930.509

Fonte: IBGE.

O abate de frangos teve o melhor desempenho no período, com um aumento de 52%, chegando a 8,7 milhões de animais abatidos, desempenho justificado pelo aumento das inspeções nos Municípios de Alagoas e Minas Gerais, sendo que foram informados abates municipais em apenas cinco estados.

**Tabela 3 – Quantidade de frangos abatidos (cabeças)
por tipo de inspeção – 2009 a 2013.**

Tipo de Inspeção	2009	2010	2011	2012	2013
Municipal	5.736.549	6.857.455	9.868.128	10.385.115	8.742.952
Estadual	220.778.302	233.678.395	257.832.543	294.555.223	284.918.554
Federal	4.547.126.255	4.747.784.891	5.020.001.895	4.938.638.272	5.100.092.927

Fonte: IBGE.

2.2. Efetivo dos rebanhos

Neste tópico, faz-se importante destacar que a quantidade de animais abatidos acompanhou o crescimento do rebanho em todo o território nacional. O fator que contribuiu para esse desenvolvimento proporcional foi a organização da cadeia produtiva e uma maior qualificação do produtor rural, que passou a ter uma produção rural voltada para o mercado e não apenas no consumo próprio.

Durante o período de 2009 a 2013, o rebanho de bovinos apresentou um aumento de 3%, com destaque para os Municípios do Pará, Minas Gerais e Mato Grosso. Já os rebanhos de frangos nos Municípios tiveram um aumento na criação de 2%. Esse aumento foi mais forte no Paraná e Minas Gerais.

Quanto aos suínos, com o aumento da demanda e do crescimento no número de abates, houve uma redução do rebanho o que demonstra um aumento da produção comercial, com profissionalização dos pequenos e médios produtores.

Tabela 4 – Efetivo dos rebanhos (cabeças).

Tipo de Rebanho	2009	2010	2011	2012	2013
Bovino – total	205.307.954	209.541.109	212.815.311	211.279.082	211.764.292
Suíno – total	38.045.454	38.956.758	39.307.336	38.795.902	36.743.593
Galináceos – total	1.230.086.672	1.238.912.537	1.268.209.405	1.245.269.485	1.248.785.538

Fonte: IBGE.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O governo federal, através do Programa de Aquisições de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), passou a ser o maior comprador da agricultura familiar. Entretanto, esses programas não promovem a estruturação dos pequenos produtores, que necessitam da adequação de seu produto à legislação sanitária vigente, ou seja, necessitam da certificação do SIM.

Ao longo deste artigo, foi evidenciado o quanto o número de abates inspecionados pelos Municípios se expandiu nos últimos anos – muitas vezes superior ao percentual do SUASA, que foi implantado em 2006 –, contribuindo com a difusão da certificação de qualidade e da formalidade da produção.

Diante do potencial de expansão das inspeções a partir da capacidade produtiva e da demanda existente, a CNM estimula que os Municípios organizem seus sistemas sobretudo porque a realização desse serviço influencia positivamente nas arrecadações municipais do ICMS e, por outro lado, um maior número de inspeções impulsiona o desenvolvimento econômico dos agricultores e principalmente dos pequenos produtores, uma vez que certifica a origem e a qualidade sanitária de seus produtos.

Por fim, a Confederação ainda alerta que o SIM não deve se confundir com a vigilância sanitária municipal, a qual é vinculada à secretaria de saúde municipal. O SIM é um serviço vinculado à secretaria ou ao departamento de agricultura, conforme prescreve a Lei 1.283/1950.

Com o objetivo de ampliar a capacitação dos gestores, a CNM ainda reúne diversas informações em seu Portal – www.cnm.org.br – e na seção “Perguntas e Respostas”, elaborado pela área técnica de agricultura: www.cnm.org.br/areastecnicas/pergunta-serespostas/agricultura-e-pecuaria.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Lei 1.283, de 18 de dezembro de 1950. Dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal. *Diário Oficial da União*, Ministério da Agricultura, Brasília, DF, 19 dez. 1950. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1283.htm». Acesso em: 29 abr. 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). *Áreas técnicas – Agricultura e pecuária – Perguntas e respostas*. Brasília, 2015. Disponível em: «<http://www.cnm.org.br/areastecnicas/pergunta-serespostas/agricultura-e-pecuaria>». Acesso em: 29 abr. 2015.

PLANO DE CONTAS APLICADO AO SETOR PÚBLICO (PCASP): DESAFIOS E BENEFÍCIOS

André de Medeiros Jacob

Maicon Elvis dos Santos

RESUMO

Este artigo tem por objetivo identificar como as mudanças ocorridas em 2013 na Contabilidade Pública brasileira impactaram a gestão contábil e de informações municipais. Para melhor entendimento do processo, é preciso conhecer os principais conceitos pertinentes à Contabilidade Aplicada ao Setor Público e as dificuldades enfrentadas na implantação do novo plano de contas. Para averiguar essas mudanças e dificuldades na contabilidade pública, foi aplicada uma pesquisa junto aos Municípios brasileiros que estarão abordadas neste artigo.

Palavras-chave: Contabilidade Pública. Plano de Contas Aplicado ao Setor Público. Transparência.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Delimitação do tema

A contabilidade aplicada ao setor público é a aplicação das normas e dos princípios contábeis fundamentais nas entidades públicas. Nesse sentido, com a adoção dos padrões

internacionais de contabilidade, é natural que o setor público também acompanhe o processo de convergência.

As finanças públicas brasileiras passam por um processo de amadurecimento. Com a Lei 12.527/2011, a Lei da Transparência, os Entes da federação devem apresentar, em seus respectivos portais e outros meios de divulgação, as informações sobre a execução orçamentária, ações e projetos executados, procedimentos licitatórios, entre outras informações.

Uma das diretrizes que fundamentam o processo de convergência da antiga contabilidade para a nova é a busca de informações que passam a ser comparáveis. Ao se adotar um padrão contábil para todo o País, será possível também estabelecer comparativos entre as contas dos Entes da federação.

A Portaria STN 634 determinou que União, Estados, Municípios e Distrito Federal deveriam adotar o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) até o final de 2014, enquanto os procedimentos patrimoniais serão adotados paulatinamente a partir de 2015.

Ainda neste processo, com a convergência da contabilidade aos padrões internacionais, temos a implantação do novo plano de contas aplicado ao setor público. Em alguns Estados, como o Espírito Santo, este plano já foi implantado. A Prefeitura de Sete Lagoas, em Minas Gerais, também já adotou este novo plano de contas.

Este estudo tem o objetivo de mostrar os benefícios que a adoção do novo PCASP pode trazer aos Entes, que podem ser tanto em termos de transparência como também em execução financeira e orçamentária.

Segundo as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, temos o seguinte objetivo da contabilidade pública:

[...] fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações, em apoio ao processo de tomada de decisão; a adequada prestação de contas; e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social. (CFC, s.d, p. 6)

Como instrumento de controle social, a contabilidade deve evidenciar de forma coerente a realidade da entidade pública, contribuindo dessa forma para a tomada de decisão e também para a adequada prestação de contas dos recursos públicos.

A prestação de contas por meio da transparência é de fundamental importância para a população. Por meio dela, é possível verificar o que está sendo feito com os recursos públicos. Não só isso, também se torna uma ferramenta de controle do povo, que agora deve ter acesso real à execução financeira.

Para fomentar este estudo, serão utilizadas referências bibliográficas como a própria Lei da Transparência de Informações (Lei 12.527/2011) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), além da Lei 4.320/1964, das Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público (do Conselho Federal de Contabilidade) e também o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

1.2. Problemas e premissas

As mudanças propostas pelo novo plano de contas não são poucas. A ideia, como será exposto no decorrer deste estudo, é aproximar um pouco mais a contabilidade pública da contabilidade praticada pelas instituições privadas.

Por estar intimamente ligada à execução orçamentária, a transparência de informações relativas a este quesito também é influenciada pela adoção do novo plano de contas, já que a contabilidade evidencia tudo que é executado financeiramente e patrimonialmente pela Administração Pública.

Neste sentido, este estudo tem a seguinte problemática: quais os impactos e benefícios obtidos com a adoção do novo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público para fins da transparência de informações?

Com base na problemática abordada acima, ficam estabelecidas duas hipóteses:

- **a adoção do novo PCASP impacta positivamente a transparência de informações;**
- **a adoção do novo PCASP impacta negativamente a transparência de informações.**

Além de responder a estas perguntas, objetiva-se levantar quais os benefícios obtidos pelos Entes da dederação que adotaram o PCASP.

2. OBJETIVOS

Este estudo tem por objetivo identificar os principais desafios enfrentados para a implantação da nova contabilidade aplicada ao setor público. Como a contabilidade é um instrumento de controle social, é necessário verificar qual o impacto dessas mudanças para a transparência das informações.

A prestação de contas é um dos meios utilizados para a aplicação da democracia, reafirmando assim a forma de governo republicano. Nesse sentido, foi criado o Siconfi, que é o sistema de coleta de informações contábeis dos Entes federativos. Este estudo também objetiva levantar as principais dificuldades que os Entes municipais encontram para o envio da prestação de contas anuais por meio do Siconfi.

3. JUSTIFICATIVA

Este tema foi escolhido pelo fato de a contabilidade pública ser um importante instrumento de gestão. Ela é a saída de várias informações que permeiam um órgão público.

Por meio dela também podem ser analisadas as políticas fiscais, o que auxilia na avaliação da gestão governamental.

Desse modo, é importante analisar o impacto das mudanças na gestão pública, de forma a verificar o seu efeito na transparência de informações, uma vez que a prestação de contas com a sociedade é uma das premissas democráticas. Além disso, sabe-se que para a maioria dos Entes da federação a mudança de paradigmas não é fácil. Nessa linha, este estudo também é uma forma de conhecer os benefícios que os Entes tiveram com a implantação do PCASP.

4. DESENVOLVIMENTO

A Confederação Nacional de Municípios, preocupada com a adoção do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, realizou, em 2014, uma pesquisa de acompanhamento da implantação do PCASP em 3.607 Municípios de todas as regiões do País (Tabela 1) para verificar os principais desafios enfrentados para a adoção do Plano.

Tabela 1 – Distribuição das regiões pesquisadas.

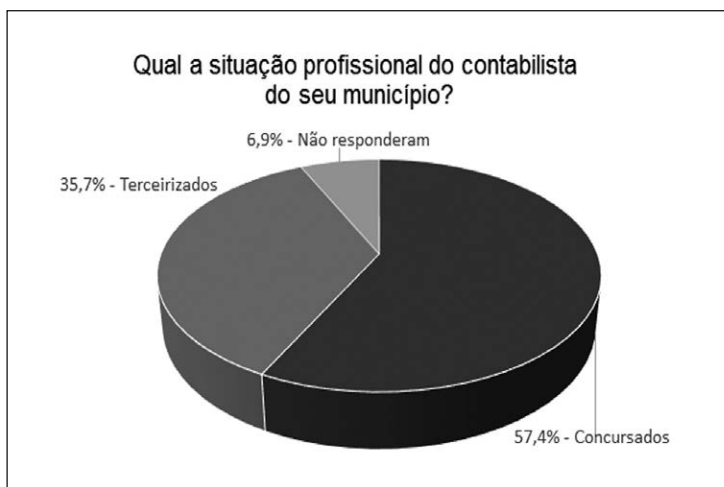
Regiões	Quantidade de Municípios pesquisados	Proporção dos Municípios da região
Região Norte	147	32,67%
Região Nordeste	722	40,27%
Região Centro-Oeste	340	72,96%
Região Sudeste	1.275	76,44%
Região Sul	1.123	94,29%
Total	3.607	100,00%

Fonte: Confederação Nacional de Municípios.

4.1. Perfil dos Contadores Municipais

Para a análise do perfil dos contadores municipais brasileiros, foram realizados os seguintes questionamentos com os seus respectivos resultados:

Gráfico 1 – Situação profissional do contabilista – Brasil.



Fonte: Confederação Nacional de Municípios.

Em 2013, o mesmo questionamento foi realizado em 4.605 Municípios. Comparando as duas pesquisas, pode-se verificar que houve diminuição em 1,6% no número de profissionais terceirizados, ou seja, no ano anterior, 37,3% dos Municípios apresentaram terceirizados, enquanto que em 2014, 35,7% estão neste quadro.

Verifica-se, portanto, que os Entes buscaram aumentar o seu quadro de pessoal efetivo na área de Contabilidade, o que permite maior qualificação do quadro, agilidade no acesso às informações contábeis e facilita também a tomada de decisão por parte dos gestores.

4.2. Implantação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público

Quanto à implantação, os seguintes dados consolidados e por região foram obtidos:

Tabela 2 – Em 2014, seu Município conseguiu implantar o novo plano de contas (PCASP)?

Não ou em implantação	1.102	30,6%
Sim	2.461	68,2%
Não responderam	44	1,2%
Total	3.607	100,0%

Fonte: Confederação Nacional de Municípios.

A partir dos dados apresentados, observa-se que 1.102 (30,6%) Municípios pesquisados na amostra não adotaram ou estão ainda em processo de implantação do PCASP. É um número ainda bem representativo, uma vez que segundo a Portaria 634/2013 da Secretaria do Tesouro Nacional, a partir de 2015, todos os Entes já deverão ter adotado o PCASP.

O que é mais preocupante é que as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP), obrigatórias à luz da legislação, não são realizadas por 651 sistemas contábeis municipais. Ainda nesta linha, os registros contábeis em 8 classes de contas, como preconiza o Plano e o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), não são realizados por 689 sistemas municipais.

As Demonstrações e os Registros contábeis têm uma grande importância para a transparência municipal; aquelas por revelar a situação patrimonial do Município e estes por serem os meios de evidenciar os fatos da gestão pública. Esses dados são expostos na tabela a seguir.

Tabela 3 – Quais dos procedimentos a seguir o sistema contábil de seu Município já possibilita fazer?

Registrar os lançamentos com oito classes de contas	2.918
Gerar balanço conforme as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP)	2.956
Registrar os procedimentos patrimoniais, tais como depreciação.	2.108

Fonte: Confederação Nacional de Municípios.

Os procedimentos patrimoniais são feitos por 2.108 sistemas dos 3.607, ou seja, 58,44% dos Municípios pesquisados. Apesar de ainda não serem cobrados pelo Tesouro Nacional e pela maior parte dos tribunais de contas, a Confederação já alerta que os sistemas contábeis devem estar adequadamente customizados para que tais procedimentos sejam contabilizados adequadamente, contribuindo para a qualidade das informações, já que estes são necessários para a fidedignidade do patrimônio municipal.

4.3. Desafios enfrentados na implantação do PCASP

Outro ponto verificado na pesquisa foi a respeito dos principais desafios encontrados pelos Entes para a implantação do novo Plano. Nessa linha, obtiveram-se os seguintes resultados:

Tabela 4 – Quais as maiores dificuldades para implantação do novo PCASP?

Apuração de informações patrimoniais para adaptação aos novos procedimentos	1792
Adaptação das rotinas contábeis para o novo PCASP	1627
Procedimento de correspondência entre as contas do antigo para o novo plano de contas	1229
Parametrização das rotinas de encerramento	1081

Integração dos sistemas auxiliares (se houver)	1069
Dificuldade em encontrar bons sistemas	1034
Outras.	886

Fonte: Confederação Nacional de Municípios.

O novo PCASP tem como uma de suas características o destaque para as informações patrimoniais. Com isso, torna-se necessário que os Entes tenham um enfoque para o controle patrimonial. Dessa forma, o patrimônio público estará devidamente mensurado. Tendo em vista que as rotinas patrimoniais são novidades para muitos Municípios e demandam um esforço administrativo constante para a atualização dessas informações por parte dos gestores, justifica-se o fato de 1.792 destes terem apontado a apuração de informações patrimoniais como o principal desafio.

Como a contabilidade é um ponto central para o registro dos atos da gestão municipal, a simples adoção do PCASP não garante o funcionamento normal das rotinas contábeis. Logo, a implantação do Plano requer a adequada customização das rotinas para o novo plano de contas. Sendo assim, dois outros desafios estão intimamente envolvidos: a revisão dos procedimentos contábeis praticados pelo Ente e o “de – para” do antigo plano de contas para o novo. Com o “de – para” corretamente feito, a tendência é que as rotinas de encerramento sejam menos traumáticas.

Um ponto relevante desta análise é a dificuldade apontada pelos Entes em encontrar bons sistemas. Este apontamento vai ao encontro da análise realizada na Tabela 3 acima.

Não é pelo fato do sistema já ter o novo PCASP que ele já está pronto para a execução contábil. É necessário que o *software* seja capaz de efetuar corretamente as transações efetuadas pelo Município, sendo necessário, por vezes, customizações contábeis. É válido ressaltar que os sistemas, por si só, não farão o trabalho sozinho; é necessário que o setor contábil tome a frente do processo, participando das customizações e

envolvendo todos os demais setores que são essenciais para o funcionamento da gestão, tais como: tecnologia da informação, arrecadação, recursos humanos, patrimônio etc.

4.4. Desafios encontrados na utilização do Siconfi

Visando a instrumentalizar os Municípios brasileiros na adequação aos novos padrões contábeis, a CNM também fez uma pesquisa junto aos gestores municipais para avaliar as principais dificuldades na prestação de contas anuais utilizando o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

A pesquisa contou com a participação de 3.607 Entes municipais de todas as regiões do País (Tabela 5), analisando se os Municípios brasileiros estão preparados para enviar suas contas anuais em 2015, referentes ao exercício de 2014, por meio da Declaração de Contas Anuais (DCA), que é a forma de prestação de contas que recepção o novo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP).

Tabela 5 – Distribuição das regiões pesquisadas.

Regiões	Quantidade de Municípios Pesquisados	Proporção dos Municípios da Região
Região Norte	147	32,67%
Região Nordeste	722	40,27%
Região Centro-Oeste	340	72,96%
Região Sudeste	1.275	76,44%
Região Sul	1.123	94,29%
Total	3.607	100,00%

Fonte: Confederação Nacional de Municípios.

A partir da experiência da área técnica de Contabilidade Pública da CNM no contato com os gestores municipais, foram relacionadas cinco opções para identificar as principais dificuldades encontradas na utilização do Siconfi, cujos dados seguem apresentados:

Tabela 6 – Quais as dificuldades enfrentadas pelo seu Município na utilização do Siconfi?

Preenchimento da planilha	1.269
Falta de técnico capacitado	910
Acesso à internet	497
Certificado digital	398
Outras	295

Fonte: Confederação Nacional de Municípios.

Observa-se que o preenchimento da planilha é a maior dificuldade apresentada pelos Municípios para o preenchimento do Siconfi. Em 2014, a área técnica de Contabilidade Municipal desta confederação realizou mais de 1.000 atendimentos para sanar dúvidas a respeito do preenchimento das informações. Dúvidas pertinentes desde o acesso ao Siconfi até o preenchimento das informações contábeis solicitadas pela ferramenta.

Apesar do aumento de contadores concursados nos Entes municipais, outra dificuldade apontada refere-se à falta de pessoal técnico capacitado, que inicialmente pode ser minimizada com a leitura dos manuais e pelos vídeos tutoriais divulgados na página da Secretaria do Tesouro Nacional.

Cerca de 15% dos Municípios pesquisados também relatam dificuldades de acesso à internet, o que dificulta o envio da Declaração de Contas Anuais (DCA). Uma recomendação é que o Município baixe a versão *off-line* da Declaração, preencha os dados e procure um polo de digitação mais próximo para que as informações sejam enviadas via *internet*.

Mais de 10% dos Municípios pesquisados ainda encontram dificuldades em obter a certificação digital exigida para o envio da DCA. Nesse caso, os gestores municipais podem buscar alternativas, como a certificação digital disponibilizada por qualquer Autoridade Certificadora.

4.5. Preenchimento do DCA no Siconfi

A maior parte dos Municípios pesquisados afirmou ser capaz de enviar as contas relativas ao exercício de 2014 por meio da DCA, contudo, mais de 30% dos Municípios consultados ainda não haviam conseguido implantar o PCASP em 2014, conforme visto anteriormente na Tabela 2.

Nesse sentido, vale ressaltar que, em 2014, muitos Municípios, a fim de cumprir o prazo e não entrar no CAUC (Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias), entregaram suas contas com dados zerados ou até mesmo não factíveis, ainda que por meio da DCA. Vale ressaltar que essas informações podem ser retificadas a qualquer momento pelo Ente.

Uma futura pesquisa a ser realizada por esta Entidade terá como objetivo verificar a qualidade das informações contábeis declaradas pelos Municípios.

Uma dificuldade encontrada está no preenchimento das informações qualitativas da DCA, que devem ser associadas às despesas de capital e receitas de capital executadas em 2014.

4.6. Preenchimento *on-line* e Exportação de Dados

A partir de 2015, o Siconfi permitirá o preenchimento da planilha *on-line* e também por meio da importação de dados. Além destas formas, será mantida a forma utilizada em

2014, na qual os usuários baixavam a planilha para envio posterior (preenchimento *off-line*).

Ressalta-se que o preenchimento por importação de dados exige que os sistemas contábeis municipais estejam prontos para realizar a transmissão das informações para o Siconfi. Para que isso se concretize, é necessário que a taxonomia do Siconfi esteja implantada nesses sistemas.

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional, a taxonomia é uma camada de definição em que todos os elementos utilizados nos relatórios são definidos em esquema XML único, e deve ser adequada para representar toda a informação no âmbito do Siconfi. A STN divulgou recentemente esta taxonomia, que ainda está em versão preliminar.

4.7. Avaliação da utilização do Siconfi

Outro ponto alvo da pesquisa foi verificar como o Siconfi é avaliado pelos usuários. Neste sentido:

Tabela 7 – Na sua avaliação, como é o Siconfi quanto à operacionalização?

Ruim	345	9,6%
Regular	1.236	34,3%
Bom	1.683	46,7%
Ótimo	180	5,0%
Não responderam	163	4,4%
Total	3.607	100,0%

Fonte: Confederação Nacional de Municípios.

Pelos dados apresentados, observa-se que o Siconfi ainda precisa de avanços quanto à sua operacionalização, uma vez que 9,6% dos Entes da amostra o avaliaram como “Ruim” e outros 34,3% como “Regular”. Contudo, como os usuários também apresentam dúvidas quanto ao preenchimento, reitera-se que a adequada capacitação dos usuários poderá contribuir para a melhor operacionalização do sistema. Vale ainda ressaltar que a STN possui um canal disponível, que é o “Fale conosco” no portal do Siconfi.

CONCLUSÃO

Este estudo, como foi definido anteriormente, teve por objetivo o alcance do seguinte ponto:

- apuração das principais dificuldades enfrentadas pelos Municípios na implantação do PCASP.

A contabilidade pública passa por um processo de transformação. Pelos números apresentados, observa-se que existe ainda um número considerável de Municípios que precisam efetivar seu processo de convergência para o novo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público.

Neste sentido, a pesquisa apontou três principais dificuldades para a implantação do PCASP:

- apuração de informações patrimoniais para adaptação aos novos procedimentos;
- adaptação das rotinas ao novo PCASP;
- procedimento de correspondência entre as contas do antigo para o novo plano de contas (“de – para”).

Para a melhora deste quadro, é de fundamental importância que os responsáveis pelo processo de implantação nos Entes federativos sejam mais bem informados, acom-

panhados nesta migração, tenham estrutura administrativa eficaz e que possam compreender as mudanças. Dessa forma, conseguirão alcançar o sucesso na implantação.

Outro ponto significativo é que o novo plano de contas exige um bom controle patrimonial, uma vez que as informações de patrimônio ganharam destaque. Como a contabilização patrimonial, na prática, não era o principal foco dos Entes, já se esperava que surgissem dificuldades na apuração desses procedimentos.

Além disso, a adaptação das rotinas ao novo PCASP exige comprometimento de todas as áreas envolvidas: contabilidade, planejamento, arrecadação, recursos humanos, tecnologia da informação, entre outras que forem necessárias para o processo; todas devem estar integradas e comprometidas para atingir o objetivo. Ressaltando as hipóteses que, no início deste estudo, na abordagem do problema de pesquisa, foram delineadas sobre se a adoção do novo PCASP impacta positivamente ou negativamente a transparência de informações, a partir dos dados obtidos observou-se que dos 1.564 Municípios que implantaram o PCASP, 1.110 (71% aproximadamente) apontaram a transparência como um dos principais benefícios alcançados.

Dessa forma, este estudo permite concluir que a adoção do novo plano de contas aplicado ao setor público impacta positivamente a transparência de informações; no entanto, os Entes municipais ainda carecem de estrutura, de profissionais capacitados e atualizados, além de mais fácil acesso aos sistemas e que estes estejam integrados e compostos com dados de todos os Entes.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público* – Parte geral. 5. ed. Brasília: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional, 2013. Disponível em: «http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Parte_Geral_Introducao_MCASP.pdf». Acesso em: 30 abr. 2015.

_____. *Manual de Demonstrativos Fiscais. 5. ed. Brasília: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional, 2012. Disponível em: «http://www.cnm.org.br/contadores/img/pdf/manuais_da_stn_2013/Mcasp-5ed.pdf». Acesso em: 30 abr. 2015.*

_____. *Manual Técnico de Orçamento – MTO 2014. 1a versão. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2014. Disponível em: «http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orientatorias/manual-tecnico/MTO_2014.pdf». Acesso em: 30 abr. 2015.*

_____. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União, Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm». Acesso em: 30 abr. 2015.*

_____. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Ministério da Fazenda, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm». Acesso em: 30 abr. 2015.*

_____. Lei da Transparência de Informações – Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inc. XXXIII do art. 5º, no inc. II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm». Acesso em: 30 abr. 2015.*

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). *Normas Brasileiras de Contabilidade* – Contabilidade aplicada ao setor público. NBCs T 16.1 a 16.11. ed. eletrônica. [S.l., s.d.], Conselho Federal de Contabilidade. Disponível em: «http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Setor_P%C3%BAblico.pdf». Acesso em: 30 abr. 2015.

DÍVIDA ATIVA: EXAME DO CRESCIMENTO DO ESTOQUE DA DÍVIDA ATIVA NOS MUNICÍPIOS E AS ALTERNATIVAS PARA A SUA REDUÇÃO

Thalyta Cedro Alves de Jesus

Wesley Rocha

RESUMO

Desajustes estruturais e econômicos têm gerado uma onda de descontrole na gestão das receitas municipais. O cenário exige uma ampla reforma na gestão das finanças. É necessário investir em ações e projetos que trarão retorno para a arrecadação local. Os Municípios, em sua maioria, acreditam possuir uma arrecadação de receitas próprias pouco significativa, mas se esquecem dos estoques da dívida ativa tributária e não tributária que estão tomando grandes proporções e revelam a verdadeira receita devida ao Ente local. Este artigo tem por objetivo ressaltar a importância dessa receita para o Município e propor alternativas para a redução dos estoques. No decorrer do artigo, fica evidente a necessidade urgente de informações tempestivas e confiáveis, com vistas ao adequado gerenciamento da dívida ativa; essa necessidade tem coincidido com o surgimento de novas tecnologias e modernas ferramentas de gestão, que fazem uma verdadeira revolução no histórico das finanças municipais.

Palavras-chave: Dívida ativa. Receita. Gerenciamento. Municípios.

1. DÍVIDA ATIVA

A inscrição em dívida ativa está definida no art. 201 do Código Tributário Nacional (CTN):

Art. 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular. (BRASIL, 1966)

A dívida ativa tributária é a dívida inscrita na repartição competente depois da constituição definitiva, ou seja, depois de esgotado o prazo fixado para pagamento pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.

Conforme o art. 39 da Lei 4.320/1964 a dívida ativa pode ou não ser tributária:

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias. (BRASIL, 1964)

A Lei de Execução Fiscal ratificou a definição do crédito de natureza fiscal ou não estabelecido pelo art. 39, § 2º, da citada lei, nela sendo especificado o que vem a ser dívida ativa não tributária. Entretanto, tendo em vista a vigência da Constituição Federal de 1988, e que esta foi posterior à Lei 4.320/1964, o dispositivo foi derogado, segundo interpretação do Supremo Tribunal Federal (STF), tornando as contribuições sociais e os empréstimos compulsórios em créditos de natureza tributária.

Segundo Mauro Luís Rocha Lopes, a dívida ativa não tributária pode ser identificada de forma residual consistindo em qualquer crédito da Fazenda Pública, desde que não decorrente de atividade impositiva tributária, de que seriam exemplos foros, laudêmios,

aluguéis, reposições, restituições, indenizações etc¹. Assim, conclui-se que o rol do art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964, não é exaustivo. Das várias definições doutrinárias, optou-se por adotar aquela utilizada no manual da dívida ativa para a Fazenda Federal, o qual impõe que

inscrição em dívida ativa é ato jurídico que visa legitimar a origem do crédito em favor da Fazenda Pública, revestindo o procedimento dos necessários requisitos jurídicos para as ações de cobrança, segundo o manual da dívida ativa elaborado pelo Ministério da Fazenda².

2. DO ESTOQUE DA DÍVIDA ATIVA

Dados do Finanças do Brasil (Finbra), divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em 2014, revelam que o estoque da dívida ativa dos Municípios brasileiros pode ter crescido cerca de 55% nos últimos cinco anos.

Atualmente, o Finbra possui dados contábeis dos Municípios até o exercício de 2013. No entanto, considerando uma média de crescimento dos últimos anos, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) estimou o possível aumento para o ano de 2014.

Os valores que se consolidam em dívida ativa possuem significativa importância na gestão dos Entes locais, pois são quantias que deixam de entrar para os cofres públicos. Nesse sentido, torna-se um instrumento importante para que o Poder Público atinja sua finalidade ter condições financeiras para o atendimento às necessidades da população.

Conforme os dados divulgados, o valor referente ao estoque de dívida ativa pode ter atingido em 2014 a cifra de R\$ 241,52 bilhões, enquanto que a receita dos créditos tri-

1 LOPES, Mauro Luís Rocha. *Processo Judicial Tributário: Execução Fiscal e Ações Tributárias*. 5. ed., rev., ampl. e atual. Niterói: Impetus, 2009, p. 10.

2 Trecho retirado do endereço: «http://www.stn.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Manual_Divida_Ativa.pdf». Acesso em: 30 abr. 2015.

butários e não tributários, no mesmo período, pode ter alcançado o valor de R\$ 6,97 bilhões. Isso significa que, para a maioria dos Municípios, o estoque de dívida ativa representa 35 vezes o valor arrecadado dessa receita. Se comparado o estoque da dívida ativa com a receita orçamentária, em 2011 e 2012, corresponderia a cerca de 48% e 50%, respectivamente, da receita realizada nesses exercícios. Esse número pode ainda ser maior, uma vez que nem todos os Municípios encaminham as informações fiscais ao Tesouro.

Nesse sentido, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) ressalta a importância de que o Município busque esses recursos que são líquidos e certos, mas que na maioria não são cobrados com a frequência e necessidade de obrigação que deveriam. Entre os motivos para não efetuarem a cobrança, destacam-se:

1. problemas de estrutura física e falta de recursos humanos capacitados com conhecimento teórico e prático;
2. falta de recursos tecnológicos – falhas na emissão da Certidão da Dívida Ativa (CDA) e inconfiabilidade dos dados;
3. falhas na fiscalização executada pelas administrações;
4. desgaste político;
5. dificuldades na localização de contribuinte devedor;
6. dificuldade em localizar bens que satisfaçam o crédito público e o aspecto econômico da sociedade local.

De forma mais complementar, abaixo estão apresentadas as razões que motivam a não cobrança, mas também algumas abordagens que podem orientar os gestores nestas dificuldades³:

³ Ver também a publicação: Gestão Municipal: Projetos Em Ação – Boas práticas compartilhadas para as finanças municipais.

2.1. Estrutura e recursos humanos

A questão estrutural ainda é uma das principais causas da não cobrança da dívida ativa. Essa é uma realidade que há tempos vem consumindo a Fazenda Municipal. Exemplo disso são os dados constantes da Secretaria do Tesouro Nacional, que analisa a evolução das receitas dos Entes públicos e que em 2009 apontou que diversos Municípios de pequeno porte não arrecadam seus tributos, ao menos com a eficiência de administrações de maiores portes.

Esse aspecto diz respeito às principais dificuldades enfrentadas, pois os que possuem boas estruturas administrativas e tributárias arrecadam grandes volumes de receitas. Além disso, a falta de material humano, como fiscais e agentes administrativos, é outro impedimento para a efetiva arrecadação. Para isso, a administração pode, dentro de suas possibilidades e considerando a demanda de trabalho, verificar a necessidade de complementar seu quadro de fiscais de carreira, a fim de estimular o trabalho realizado e valorizar a carreira daqueles que podem proporcionar aos cofres públicos o recolhimento devido do tributo.

Outro motivo que agrava a situação é quanto à qualificação e atualizações do servidor público: é necessário que o gestor se sensibilize para incentivar os aprimoramentos dos conhecimentos de todos os servidores por meio de cursos e aperfeiçoamentos.

2.2. Do recurso tecnológico

A tecnologia ainda é um obstáculo a ser superado pelos Municípios de pequeno porte para a cobrança da dívida ativa; e contar com ferramentas tecnológicas sempre facilita e impulsiona a arrecadação. Porém, ainda deve haver uma evolução mais ampla nas ferramentas utilizadas pela Fazenda Municipal. Apesar de todo o alcance tecnológico da atualidade, muitos Entes municipais ainda realizam cadastros e organizam suas ro-

tinhas administrativas em métodos manuais de trabalho, o que prejudica a agilidade no processo de dos impostos.

Nesse sentido, o administrador local deve buscar novas ferramentas para o trabalho a ser executado pelo servidor, como computadores, programas e *softwares* mais modernos, e mecanismos mais adequados.

Como forma de efetivar melhor a fiscalização e evitar as sonegações, pode-se implantar a nota fiscal eletrônica.

Outro fator preponderante a ser observado é a elaboração da Certidão de Dívida Ativa, que pode conter vícios quando do lançamento dos tributos, como do Imposto Sobre Serviço (ISS) e do Imposto sobre a Propriedade predial e Territorial Urbana (IPTU), ou conter lançamentos indevidos que podem levar à nulidade da CDA, acarretando prejuízos financeiros para a administração. Portanto, o método de levantamento deve ser sempre analisado de forma criteriosa e a atualização deve ser constante, a fim de evitar danos para o erário, afastando as inseguranças nas cobranças administrativas e judiciais.

2.3. Da fiscalização

A pouca atuação no campo da fiscalização deixa inerte a cobrança administrativa, correndo o risco da incidência da decadência e prescrição do crédito público.

A Fazenda Municipal ainda carece de maior efetividade na cobrança. Sabe-se que muitos Municípios “elegem” algumas atividades para serem fiscalizadas, e normalmente as relacionadas aos grandes contribuintes. Essa é uma alternativa para o aumento da arrecadação própria. Entretanto, para com os pequenos contribuintes, a gestão municipal deve estabelecer uma fiscalização orientadora, garantindo que os benefícios sejam concedidos àqueles que atendem devidamente às condições previstas.

Outra estratégia é a implantação de projetos voltados para a educação fiscal, sendo esta implantação um processo que visa à construção de uma consciência de controle. O objetivo é propiciar a participação do cidadão no funcionamento e no aperfeiçoamento dos instrumentos de controles social e fiscal do Município, construindo assim uma política de corresponsabilidade.

2.4. Aspectos políticos

Muitos gestores, a fim de não criar embaraços perante a comunidade que o elegeu, evitam exigir os tributos devidos, e isso, além de obstruir a administração, causa grandes prejuízos a pequeno, médio e longo prazo. As possíveis determinações em não cobrar o imposto do contribuinte prejudicam seriamente o erário público, bem como cria um ambiente totalmente desfavorável para uma educação fiscal apropriada e a sensação de desigualdade frente aos que recolhem normalmente seus impostos.

No entanto, a não cobrança da dívida ativa, além de implicar a falta ingresso de receita pública ao erário, acaba por estimular o surgimento de novos inadimplentes, em decorrência, especialmente, da inércia do poder público, que acaba por gerar a cultura de impunidade. A necessidade de arrecadar mais e de forma eficiente passa a ser a saída para que os Entes municipais obtenham mais recursos, a fim de que sejam aplicados em investimentos nas mais diversas áreas e que seja dada a devida transparência na utilização de tal recurso.

Para o gestor, essa pode configurar renúncia de receita e conseqüentemente improbidade administrativa. Alguns Ministérios Públicos, como o do Estado de Goiás, por exemplo, tem entrado com ação civil contra prefeitos que não cobram a dívida ativa e aplicado multas altíssimas.

2.5. Localização de contribuinte devedor

O cadastro de contribuintes do Município deve ser atualizado para evitar a defasagem nos dados e informações. Isso porque, tanto nas ações administrativas quanto nas ações judiciais de cobrança, uma das grandes dificuldades encontradas é a não localização do contribuinte devedor. Assim, a Fazenda, quando não localiza o contribuinte na esfera administrativa ou judicial, promove a chamada intimação por edital, ocasionando as dificuldades nos demais atos subsequentes dos processos.

Essa dificuldade pode ser diminuída com convênios com órgãos ou instituições locais, como o cartório local, onde são registrados os imóveis e dados dos responsáveis pelas operações comerciais e pelos tributos. Também o cadastro imobiliário deve ser atualizado pela prefeitura, a fim de evitar o prolongamento no tempo para satisfazer o crédito público.

2.6. Localização de bens do devedor

Esse é outro aspecto a ser considerado, em especial no processo de execução fiscal. É quando o processo sofre verdadeira crise na prestação jurisdicional, quando não se consegue efetivamente satisfazer a tutela de direito do credor na busca de liquidar o processo executivo.

Nesse sentido, inexistente fórmula mágica para obter o resultado prático da execução, pois se inexistem bens para satisfazer o crédito, não há como quitar o débito. A questão econômica do devedor nesse caso é importante, pois em algumas situações o executado não é sonegador habitual, mas simplesmente não conseguiu pagar o crédito público, decorrente da exigência do tributo. Em outros casos, a possível ocultação dos bens do devedor deve ser uma espécie de atenção por parte da fazenda credora, a fim de evitar o desfazimento dos bens e prejudicar a satisfação do débito executado.

Deve a Fazenda estar atenta às diversas formas de localizar bens do executado, como os cadastros de registros dos bens móveis e imóveis, penhoras de faturamento e de créditos empresariais e das possíveis novas modalidades de penhora no processo judicial.

3. ALTERNATIVAS PARA DIMINUIR O ESTOQUE DA DÍVIDA ATIVA

A partir das situações acima abordadas, fica clara a significativa influência dos contribuintes inadimplentes da Fazenda Pública municipal para com o desequilíbrio financeiro dos Entes locais. Nesse sentido, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) ressalta como uma boa prática a possibilidade de restrição dos cadastros de contribuintes inadimplentes. Essa iniciativa já foi muito divulgada pela Entidade em outros artigos e em eventos e oficinas técnicas realizadas no decorrer dos últimos anos.

A inscrição do contribuinte nos cadastros de inadimplentes vem atualmente ganhando mais força, uma vez que contribui para a diminuição do estoque da dívida e evita que execuções fiscais sejam ajuizadas. Segundo informações do Conselho Nacional de Justiça, as execuções fiscais correspondem a cerca de um terço dos processos em tramitação na Justiça brasileira.

A possibilidade de “negativar” os créditos dos contribuintes está sendo usada cada vez mais pelos Municípios brasileiros. A medida possui legalidade e também segurança jurídica, tal como o Estado de Goiás, que teve declarada legal pelo STJ⁴ a lei que visou a negativar os devedores em seu Estado.

Outro método eficaz é protestar o débito fiscal, implicando efeitos jurídicos e comerciais aos contribuintes que são protestados. Essa medida é perfeitamente possível a partir da Lei 12.767/2012, que incluiu parágrafo único, no art. 1º da Lei 9.482/1997, permitindo

4 STJ, RMS 33381/GO, Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n.º 2010/0210347-3, de Relatoria do Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, Publicado no DJe 1/07/2010.

que a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações públicas possam protestar as certidões de dívida ativa.

Outra alternativa, ainda pouco usual, é realizar um convênio com o Poder Judiciário para viabilizar um método de cobrança diferenciada. Essa fórmula já ocorreu em alguns Municípios da Bahia e ganhou força com o Município de Valparaíso (GO), que realizou um convênio com o Poder Judiciário por meio do Tribunal de Justiça do Estado. Esse convênio possui dois diferenciais para a negociação da cobrança:

i) enviar carta de intimação requerendo o comparecimento do contribuinte no fórum da cidade para regularizar o débito fiscal junto ao Município, com a assinatura do diretor do Fórum, timbre do tribunal de Justiça e envio de ordem do juiz da Comarca local, causando assim impacto mais coercivo para o pagamento da dívida; e

ii) o parcelamento, que passa a ser denominado de acordo, é assinado e homologado perante o juiz, dando força de sentença. Caso o contribuinte não pague as parcelas devidas, esse será executado por meio de “cumprimento de sentença” e não pela execução fiscal, não sendo necessário nesse caso da citação do devedor, mas apenas a intimação direta para cumprir a obrigação, requerendo o pagamento ou a penhora de seus bens de imediato.

Essa forma é uma maneira eficaz de diminuir o estoque da dívida ativa e de diminuir os processos de execução fiscal já em trâmite perante o Judiciário.

Outra forma de viabilizar a estrutura da administração tributária é a criação de um consórcio de administração tributária a ser implementado entre os Municípios interessados em melhorar a estrutura administrativa. Esse método de organização pode ser implementado por meio de delegação de competência ao consórcio criado para dar o suporte nas funções de cadastro, arrecadação, fiscalização (art. 145, parágrafo 1º da CF), inscrição e cobrança dos créditos tributários (art. 131, parágrafo 3º da CF).

A integração se daria para formar servidores de carreiras específicas para exercer funções essenciais destinadas pelo inc. XXII, do art. 37, da CF, detalhada pelos arts. 194 e seguintes do CTN. Outro requisito a ser observado, diante do art.142 do CTN, é a obrigação plenamente vinculada, que significa o dever de cobrar o tributo pela administração.

Diante de uma lei específica de delegação deve haver a regulamentação do que será possível realizar e de que forma será feito, a exemplo da estruturação e melhoria da administração tributária, que poderá ocorrer por meio de instruções normativas e de convênios.

Como bem explicado no artigo publicado pela Escola de Administração Fazendária do Ministério da Fazenda, no caderno de finanças públicas, *in verbis*:

O consórcio Público constitui-se pela delegação de competência do ente federado à pessoa jurídica que se institui na forma de consórcio. Não há dúvidas de que podem ser delegadas ao consórcio firmado entre os Municípios todas as atividades que possam, também, ser licitadas e contratadas. Igualmente, podem ser delegadas atividades que não encontram normatização constitucional ou que a Constituição defina como competência administrativa comum.

A delegação de competência legislativa e funcional em matéria tributária, a seu turno, comporta reflexões mais profundas. Tanto a Constituição quanto o CTN possuem regramento detalhado acerca da competência tributária, não permitindo, por exemplo, transferência para a União ou Estado da competência tributária não exercida pelo Município⁵.

Porém, o artigo ainda descreve que é viável repassar a competência por meio da delegação:

Todavia, a competência tributária, como expressão originária de poder extraída do texto constitucional, não se confunde com sujeição ativa ou competência administrativa tributária, atribuída por lei à pessoa competente ou terceiro, para o exercício do direito ao crédito tributário.

5 CHRISPIM, Anna Carla Duarte; TURCHETTI, Débora Pereira; GOUVÊA, Marcus de Freitas; ANTINARELLI, Mônica Ellen Pinto Bezerra. Consórcios municipais de administração tributária. In: Cadernos de Finanças Públicas. Escola de Administração. n. 11. Brasília: ESAF, dez. 2011, p. 97.

[...]

Trata-se de delegação de funções tipicamente administrativas que por lei são inicialmente atribuídas àqueles que dispõem da competência para instituição do tributo. Dessa forma, segundo o CTN, as funções de arrecadação, fiscalização, ou execução de leis, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, podem ser delegadas a outra pessoa jurídica. Importante consignar que em nenhum caso de delegação de atribuições executivas há repercussão sobre a competência legislativa. Mesmo que a capacidade tributária ativa tenha sido delegada, permanece o detentor da competência tributária como único capaz de alterar alíquotas, base de cálculo, criar novas hipóteses de incidência, isenções, enfim, inovar o ordenamento jurídico relativo ao tributo em questão.⁶

Assim, verifica-se que o consórcio apenas irá ser o executor dos atos de aplicação da norma tributária, formalizando o crédito fiscal decorrente do procedimento necessário para lançar, fiscalizar, cobrar e aplicar sanções.

Como mais uma alternativa, apresenta-se a integração do Núcleo Jurídico da prefeitura com os setores de Cadastro Imobiliário e a Fiscalização Tributária. Esses organismos realizam a importante tarefa de municiar as execuções fiscais com informações atualizadas dos contribuintes. Além da otimização de resultados, a experiência tem revelado que, simultaneamente ao melhor aparelhamento do Núcleo Jurídico, é necessário adequar a estrutura humana e material dos setores de Cadastro Imobiliário e Fiscalização Tributária, a fim de que possam fazer frente à demanda de diligências que lhes são solicitadas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Municípios enfrentam graves crises e, apesar de uma longa sequência de esforços, os desajustes estruturais da nossa economia, o descontrole das contas públicas no País, os orçamentos esfolados, recursos limitados e a crescente responsabilidade atribuída aos Entes locais, que se vêm atolados com demandas por mais e melhores serviços

⁶ Op. cit., p. 97-98.

públicos, agravam ainda mais a situação, que é intensificada principalmente nos pequenos Municípios. Nesse sentido, a CNM reforça a importância do controle da gestão sobre a arrecadação das receitas públicas.

O objetivo é aumentar a arrecadação de recursos públicos e diminuir o estoque da dívida ativa, garantindo o atendimento às necessidades da população por meio do investimento em estruturas, tecnologias e capacitação de pessoal, bem como em ações e projetos que visem a enraizar a consciência fiscal no cidadão, contribuindo, assim, para a redução de inadimplência e sonegação fiscal.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm». Acesso em: 30 abr. 2015.

_____. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. *Diário Oficial da União*, Ministério da Fazenda, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm». Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Ministério da Justiça, Brasília, 31 dez. 1973. Disponível em: «http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%206.015-1973?OpenDocument». Acesso em: 30 abr. 2015.

_____. Constituição Federal (1988). *Diário Oficial da União*, Congresso Nacional,

Brasília, DF, 5 out. 1988, texto integral. Disponível em: «https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm». Acesso em: 30 abr. 2015.

_____. Lei 9.482, de 10 de setembro de 1997. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Ministério da Justiça, Brasília, 11 set. 1997. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm». Acesso em: 30 abr. 2015.

_____. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, Ministério da Justiça, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm». Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. Lei 12.767, de 27 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; altera as Leis nos 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.508, de 20 de julho de 2007, 11.484, de 31 de maio de 2007, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.492, de 10 de setembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, 28 dez. 2012. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm». Acesso em: 30 abr. 2015.

_____. *Finanças do Brasil*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2013.

CRISPIM, Anna Carla Duarte et al. Consórcios municipais de administração tributária. In: *Cadernos de Finanças Públicas*. Escola de Administração. n. 11. Brasília: ESAF, dez. 2011, p. 97.

GOIÁS (Estado). Lei 13.772, de 28 de dezembro de 2000. Altera a Lei nº 11.651/91, Código Tributário do Estado de Goiás. Diário Oficial do Estado de Goiás, Palácio do Governo do Estado de Goiás, Goiânia, 28 dez. 2000. Disponível em: «http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=2644». Acesso em: 30 abr. 2015.

_____. RMS 33381/GO. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n.º 2010/0210347-3, de Relatoria do Min. Herman Benjamin, 2ª Turma. *DJE*, Superior Tribunal de Justiça, 1 jul. 2010.

LOPES, Mauro Luís Rocha. *Processo judicial tributário, execução fiscal e ações tributárias*. 5. ed. Niterói: Editora Impetus, s.d.

MEIRELLS, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

UMA AVALIAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO DO ITR APÓS CONVÊNIO COM A RFB

Fabiana Barbosa de Santana

RESUMO

Este artigo tem por objetivo destacar aos gestores municipais a importância da fiscalização do Imposto Territorial Rural nos Municípios que optam pelo convênio com a Receita Federal do Brasil (RFB) como alternativa de melhoria da arrecadação. O trabalho com a ferramenta disponibilizada pela RFB permite aos Municípios, após treinamento específico, trabalhar com a fiscalização do imposto. Ressalta-se que, mesmo após a opção do convênio, é de competência da União legislar sobre o referido tema.

Palavras-chave: ITR. Fiscalização. Convênio. Portal.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo apresentar a evolução do Município optante pelo convênio do ITR com a RFB, bem como as vantagens e os desafios ao processo de fiscalização.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) reconhece que há um número expressivo de Municípios conveniados com diversos tipos de dificuldades quando o assunto é convênio ITR. Dificuldades essas identificadas desde a certificação digital no ato da adesão, permeando o servidor com a competência legal até a não realização dos procedimentos obrigatórios do convênio.

A intenção maior da Entidade é auxiliar esta relação entre convenientes e conveniente para que ambos obtenham êxito. Dessa forma, a CNM realizou pesquisa junto aos Municípios optantes pela fiscalização para que os gestores municipais consigam equilibrar o anseio constante em aumentar a receita aliado aos trabalhos para melhorar a arrecadação.

2. A EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO DO ITR QUANTO À FISCALIZAÇÃO

O art. 153 da Constituição Federal de 1988 estabelece que compete à União instituir impostos, e entre outros, destaca-se o inc. VI, que trata sobre a propriedade territorial rural.

Promulgada em dezembro de 2003, a Emenda Constitucional 42 modificou os arts. 153 e 158 no que diz respeito à fiscalização, cobrança e às transferências, respectivamente, do ITR, cabendo a totalidade do imposto aos Municípios que assumirem as responsabilidades de cobrança e fiscalização.

O parágrafo 4º do mesmo art. 153 descreve no inc. III que o imposto será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal.

Em 2005, a Lei 11.250, de 27 de dezembro, regulamentou o inc. III do § 4º do art. 153 da CF de 1988 em seu art. 1º estabelecendo que:

A União, por intermédio da Receita Federal do Brasil – RFB, para fins do disposto no inciso III do § 4º do art. 153 da CF/88, poderá celebrar convênios com o Distrito Federal e os Municípios que assim optarem, visando a delegar as atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento dos créditos tributários, e de cobrança do Imposto Territorial Rural – ITR sem prejuízo da competência supletiva da Secretaria da Receita Federal. (BRASIL, 2005)

O Decreto 6.433, de 15 de abril de 2008, instituiu o Comitê Gestor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (CGITR) – no qual a CNM tem assento e defende os interesses dos Municípios – e dispôs sobre a forma de opção de que trata o inc. III do § 4º do art. 153 da Constituição, pelos Municípios e pelo Distrito Federal, para fins de fiscalização e cobrança do ITR.

Ainda em 2008, foi elaborada pela RFB a Instrução Normativa 884 – IN 884/2008, de 5 de novembro, que dispõe sobre a celebração de convênio entre a RFB, em nome da União, o Distrito Federal e os Municípios para delegação das atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento de créditos tributários, e de cobrança do Imposto em questão.

3. ADESÃO DO ITR E O COMPROMISSO DO MUNICÍPIO COM A FISCALIZAÇÃO

Sobre a adesão do convênio com a RFB, o Município deverá observar, antes de optar pelo convênio, o inc. III do art. 5º da IN 884/2008, pois é necessário possuir quadro efetivo de servidores com atribuição de lançamento de créditos tributários. O não preenchimento dos requisitos ou o não atendimento pelo Ente dos procedimentos da normativa pode acarretar em denúncia do convênio e, como consequência, o Município deixará de receber o total da arrecadação do ITR.

Ainda sobre as atribuições do Município em relação à fiscalização do imposto, destacam-se aquelas contidas no art. 6º da IN 884/2008 da RFB, sendo:

- informar os valores de terra nua por hectare (VTN/ha), para fins de atualização do Sistema de Preços de Terras (SIPT) da RFB; e
- deixar de cumprir as metas mínimas de fiscalização definidas pela RFB, observadas em resoluções do CGITR.

Previstas no mesmo artigo da Instrução, a denúncia poderá ocorrer a critério dos convenientes ou pela RFB. Nesse segundo caso, ocorrerá também quando o conveniado deixar de informar os valores de terra nua por hectare (VTN/ha), para fins de atualização do Sistema de Preços de Terras (SIPT) anualmente.

Cita-se como exemplo de metas do convênio, uma das atividades publicadas em resolução pelo CGITR, que tratou sobre o Programa dos Omissos da Declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (DITR), no qual o objetivo era efetuar o controle e o acompanhamento dos contribuintes omissos na entrega da Declaração do imposto.

Sobre o total da receita, ou seja, dos 100% (cem por cento), será retido 1% (um por cento) para o cumprimento da obrigação incidente na receita corrente líquida referente ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e 20% (vinte por cento) referentes ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Devendo ainda ser observadas as vedações previstas no inc. IV do art. 167, bem como as destinações constitucionais anotadas nos arts. 198 e 212, todos da CF, combinada com o art. 77 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 167. São vedados:

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

[...]

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão,

anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

[...]

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

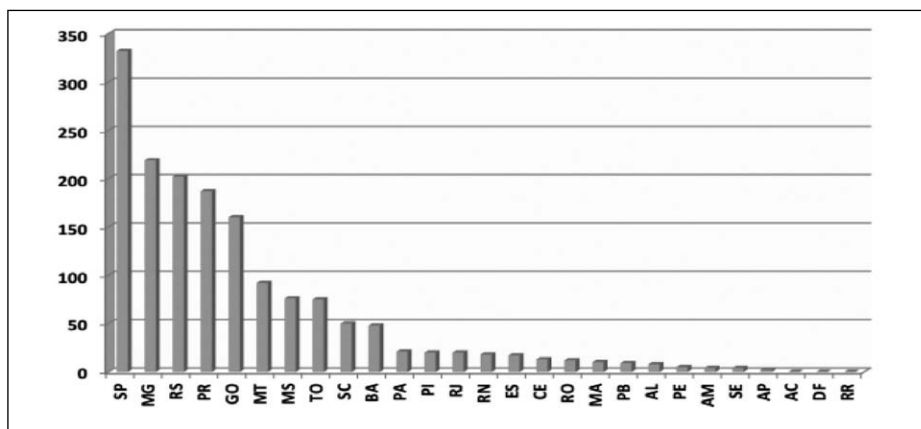
[...]

ADCT, Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

Até abril de 2015, mais de 2 mil Municípios já optaram pela realização do convênio com a RFB e consequentemente tornaram-se responsáveis pela fiscalização.

Gráfico 1 – Estados com Municípios conveniados.



Fonte: RFB

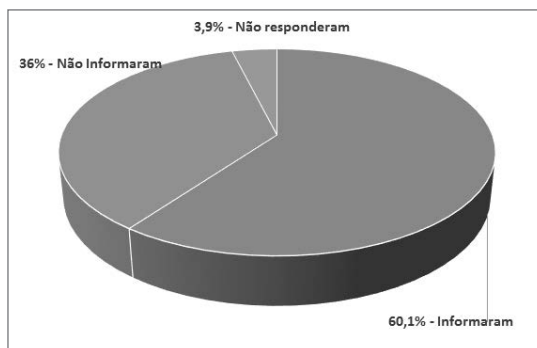
3.1. Valor da Terra Nua por Hectare (VTN/ha)

A apuração do VTN/ha é uma das obrigаторiedades do convênio do ITR. Esse procedimento, incluído nas cláusulas da IN 884/2008 e também na IN 1562/2015 da RFB, deve ser seguido rigorosamente pelo Ente municipal.

A informação do VTN/ha para a Receita Federal, com a finalidade de manutenção do SIPT, ainda é um problema para muitos Municípios conveniados, isso porque dentre outras razões enfrentam as seguintes dificuldades: efetuar o levantamento do VTN/ha e desconhecimento da obrigação para com a RFB.

Abaixo um gráfico representativo quanto à regularidade da informação do VTN encaminhada para a RFB.

Gráfico 2 – Percentual de Municípios que informaram o VTN à RFB.



Fonte: Pesquisa área técnica de Finanças da CNM2014.

O levantamento de avaliação do VTN/ha será subscrito pelo profissional citado na IN 1562/2015 em seu art. 2º, inc. II, com seleção e processamento de dados realizados segundo padrões técnicos e científicos compatíveis com a metodologia adotada pelo órgão ou profissional responsável pelo trabalho.

Sobre a apuração do VTN/ha, deverão ser respeitados os procedimentos previstos na Norma Técnica 14.653/2004 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), que aponta diferentes tipos de referências, por exemplo: Terra Bruta = terra não trabalhada, com ou sem vegetação natural; Terra Nua = terra sem produção vegetal ou vegetação natural; Terra Cultivada = terra com cultivo agrícola; entre outros.

Para cada requisito é apresentado um valor, porém a base de cálculo do ITR é o valor da terra nua; portanto, devem ser excluídas construções, instalações, benfeitorias, todas as culturas, sejam elas permanente ou temporárias, assim como florestas, incluídas áreas de preservação permanente e reserva legal.

Também deve ser observado o previsto no art. 79 do Código Civil, que conceitua bem imóvel, ou seja, imóvel é solo e tudo aquilo que tenha sido incorporado naturalmente ou artificialmente. Dessa forma, para se chegar ao VTN para efeitos de ITR, deve ser desconsiderado tudo aquilo que possa agregar ou contribuir de alguma forma para a formação do valor de mercado.

Outro fator que deve ter especial atenção do gestor municipal é o constante no art. 8º da Lei 9.393/1996, que traz que o VTN deve refletir o valor de mercado apurado em 1º de janeiro do exercício.

Art. 79. São bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente. (BRASIL, 2002)

De acordo com as exigências do convênio, o Município deve prestar a informação à RFB através de ofício, referindo-se ao valor como referência/informação/sugestão para o SIPT. Mesmo aderindo ao convênio do ITR de acordo com o art. 153 da CF, a competência sobre o imposto é exclusiva da União, logo, o Município não poderá legislar sobre o tributo, cabendo apenas informar o VTN/ha e nunca editar nenhum ato normativo referente ao imposto.

Outra forma para obtenção do VTN/ha é fazer uso dos valores disponibilizados por órgãos como a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), o Instituto Nacional de Colonização Agrária (Incra), e as Secretarias de Fazenda ou de Agricultura dos Estados.

A utilização desses valores não poderá acarretar renúncia de receita e tão pouco confisco. Salienta-se ainda que o gestor público municipal deverá solicitar ao órgão documentação física comprobatória da metodologia de apuração, a qual deverá espelhar a finalidade do levantamento. Tanto o laudo técnico como a documentação comprobatória da apuração do VTN/ha deverão ficar arquivados no Município por período suficiente, para dar sustentação de possíveis contenciosos administrativos e judiciais.

É importante que o Município divulgue os valores de referência do VTN/ha informado à RFB para que os responsáveis das propriedades rurais possam ter como base a média do valor por hectare do Município ao efetuar a Declaração do ITR.

3.2. O Município optante e o contribuinte

O ITR é um dos impostos com forte potencial de crescimento, porém, em decorrência da falta de fiscalização, a arrecadação não evolui dentro da expectativa possível.

Tudo tem início com a disponibilização do Portal do ITR (<http://portalitr.receita.fazenda.gov.br/>). Assim, os Municípios conveniados com a RFB e aptos pós-treinamento dos servidores já podem principiar o desenvolvimento dos trabalhos relativos ao assunto.

Os contribuintes de ITR anualmente deverão realizar as Declarações do ITR, as DITR. Esta declaração deve ser feita pelo responsável (pelo imóvel rural a ser declarado) de acordo com a Instrução Normativa 256 de 2002, arts. 36 a 40:

Declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

Art. 36. O sujeito passivo, inclusive o isento, ou a pessoa imune deve apresentar anualmente, em modelo aprovado pela SRF, a Declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (DITR) correspondente a cada imóvel rural, composta pelos seguintes documentos:

I – Documento de Informação e Atualização Cadastral do ITR (Diac), mediante o qual o sujeito passivo, inclusive o isento, ou a pessoa imune deve prestar à SRF as informações cadastrais correspondentes a cada imóvel rural e a seu titular;

II – Documento de Informação e Apuração do ITR (Diat), mediante o qual o sujeito passivo deve prestar à SRF as informações necessárias ao cálculo do ITR e apurar o valor do imposto correspondente a cada imóvel rural.

§ 1º As informações constantes no Diac integrarão o Cafir, cuja administração cabe à SRF, que pode, a qualquer tempo, solicitar informações visando à sua atualização.

§ 2º A inscrição do imóvel rural no Cafir e os efeitos dela decorrentes não geram qualquer direito ao proprietário, ao titular do domínio útil e ao possuidor a qualquer título.

§ 3º As pessoas isentas ou imunes do ITR estão dispensadas de preencher o Diat.

Art. 37. Os termos, locais, formas, prazos e condições para a apresentação da DITR serão fixados anualmente pela SRF em ato administrativo próprio.

Espólio

Art. 38. O imóvel rural que, na data da efetiva entrega da DITR, pertencer a espólio deve ser declarado em nome deste pelo inventariante ou, se este ainda não houver sido nomeado, pelo cônjuge meeiro, companheiro ou sucessor a qualquer título.

Parágrafo único. Devem ser também apresentadas em nome do espólio as declarações que deveriam ter sido entregues pelo de cujus e não o foram tempestivamente.

Condomínio

Art. 39. O imóvel rural que for titulado a várias pessoas, enquanto for mantido indiviso, deve ser declarado por somente um dos titulares, na condição de condômino declarante.

Assentamento

Art. 40. Na hipótese de assentamento, a DITR deve ser apresentada:

I – pelo assentado, em relação à sua parcela de terra, quando esta tiver sido titulada individualizadamente em nome do assentado;

II – por um dos assentados, na qualidade de condômino declarante, em relação a todo o assentamento, quando este tiver sido titulado em

nome coletivo, configurando a existência de condomínio, ainda que a área não seja explorada coletivamente por associação ou cooperativa de produção;

III – pela associação ou cooperativa em nome da qual tiver sido titulado o assentamento, em relação à área total deste.

Os proprietários considerados imunes e/ou isentos também devem fazer a DITR com a finalidade de atualização dos dados, mesmo não sendo devedores do tributo.

Os dados da declaração são exclusivamente de responsabilidade do proprietário, os Municípios jamais poderão utilizar-se de seus servidores e suas máquinas públicas para tal finalidade, tendo a possibilidade de ser enquadrado como ato de improbidade administrativa previstos no inc. III do art. 9º e no inc. XIII do art. 10, todos da Lei 8.429/1992.

Os contribuintes que apresentarem a DITR fora do prazo determinado pela RFB estarão sujeitos a cobrança de multas, sendo 1% ao mês ou fração sobre o imposto devido, não podendo seu valor ser inferior a R\$ 50,00 (cinquenta reais). E os contribuintes que não emitirem a DITR ficarão impedidos de obter Certidões Negativas de Débitos de Imóvel Rural, documento para fins de registro de compra e venda de imóveis rurais, e ainda perderão a concessão de incentivos fiscais e créditos rurais, pois não será possível utilizar o imóvel como garantia em financiamentos rurais.

3.3. Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir)

O Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir) é o cadastro com informações referentes aos imóveis rurais de todo o país e é administrado pela RFB.

São fatos motivadores de alterações cadastrais no Cafir: desmembramento, anexação, transmissão a qualquer título, cessão de direitos, constituição e extinção de usufruto e condômino, retificação de área, condição de imunidade ou isenção, alteração do endereço de intimação, bem como fusão, alteração de limites e extinção de Municípios.

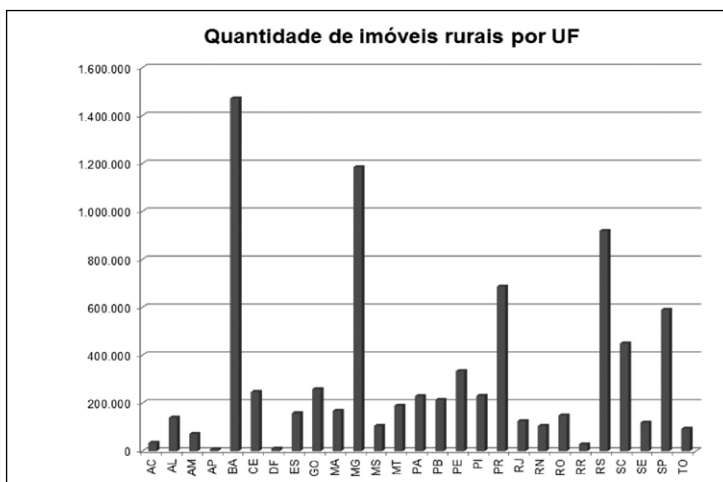
Sendo que na alteração decorrente da *causa mortis* até data da partilha ou adjudicação o espólio será representado pelo inventariante designado judicialmente ou na escritura pública de inventário, cônjuge, meeiro ou companheiro e herdeiros.

Imóvel em condomínio está sujeito a uma única inscrição, independentemente do número de proprietários. Novas inscrições no Cafir somente ocorrerão após a individualização de matrículas no Registro de Imóveis. Sendo que as ações que ensejarem alterações no Cafir deverão ser comunicadas à RFB até 60 dias após sua ocorrência.

O ato cadastral também poderá ser realizado de ofício pela autoridade administrativa da RFB bem como o Coordenador Geral de Gestão de Cadastros da RFB.

Estes procedimentos estão dispostos na Instrução Normativa RFB 1.467, de 22 de maio de 2014, que regulamenta as ações inerentes ao Cafir.

Gráfico 3 – O Brasil possui mais de 8.310.000 imóveis rurais.

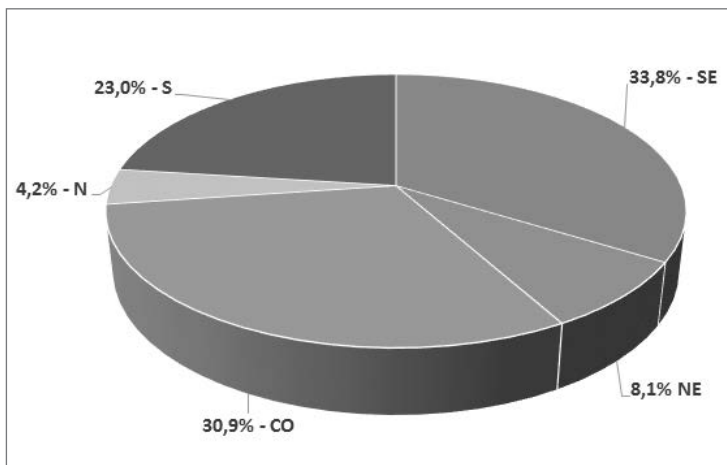


Fonte: RFB.

3.4. A fiscalização e os Municípios

Com a municipalização do ITR desde 2008, os Municípios tiveram a oportunidade de incrementar as receitas ao optar pelo convênio, já que 100% da receita total do imposto é repassada ao Ente.

Gráfico 4 – Distribuição por região do recurso do ITR.



Fonte: RFB

A RFB disponibilizou em 2013 o Portal do ITR: <http://portalitr.receita.fazenda.gov.br>. Essa ferramenta é utilizada apenas por servidores com atribuição de lançamento de créditos tributários após participação em treinamento específico ministrado pela Escola de Administração Fazendária (Esaf). Se aprovado, o servidor deverá solicitar habilitação à RFB e possuir uma certificação digital válida.

Os servidores que já trabalham com a Portal do ITR devem estar atentos às propriedades consideradas imunes. Estas atendem aos requisitos constitucionais, que são: os imóveis rurais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e as de instituições de educação e de assistência social sem fins lucrativos.

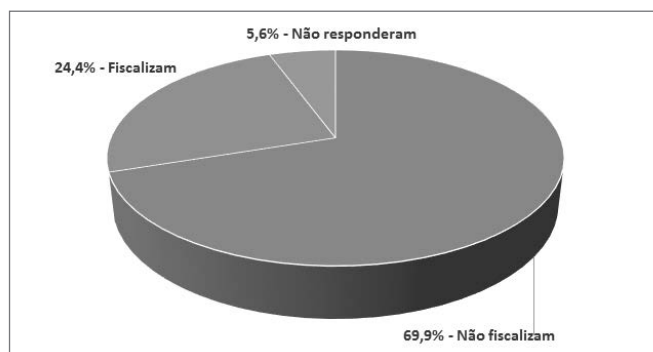
A isenção alcança as pequenas glebas rurais desde que, atendido o disposto no inc. II do art. 3º da Lei 9.393/1996, sendo as condições: a área inferior ao citado no parágrafo único do art. 2º da referida lei, se explorado só com a sua família e não possuir nenhum imóvel urbano.

3.5. O Portal do ITR e o trabalho com a ferramenta

Como dito anteriormente, mais de 2 mil Municípios são optantes do convênio do ITR, destes, apenas 500 servidores estão treinados e devidamente habilitados, já acessando a ferramenta. Muitos desses conveniados têm enfrentado dificuldades para iniciar a fiscalização devido à falta de treinamento do Sistema – critério obrigatório que permite o acesso ao Portal do ITR. Conseqüentemente, enquanto novas turmas de treinamento teórico não são liberadas pela RFB, os Municípios perdem receitas pela não execução do trabalho.

A fiscalização e cobrança só poderão ser efetuadas mediante o treinamento. A presença dos servidores com a competência legal (IN 884/2008 – RFB) nos Municípios conveniados com a RFB é imprescindível. O não cumprimento das metas estabelecidas poderá acarretar na denúncia do convênio e conseqüentemente a perda da arrecadação do ITR, conforme a IN 884/2008.

Gráfico 5 – Municípios conveniados e as atividades com o Portal.



Fonte: Pesquisa CNM

As atividades de maior demanda pelos servidores que utilizam o Portal do ITR consistem em emitir os Termos de Intimação, Termos de Constatação, as Notificações de Lançamentos, bem como acertar e/ou liberar as declarações dentro do sistema com base nas documentações apresentadas pelos contribuintes e em conformidade com os critérios estabelecido pela RFB.

O fisco municipal deve efetuar o procedimento em consonância com o art. 11 do Decreto 70.235/1972, ou seja, a documentação deverá ser assinada pelo servidor público municipal ocupante do cargo de responsável do órgão expedidor ou quem este autorizar.

A referida autorização deverá atender à lei local que trata da estrutura administrativa organizacional e as devidas atribuições. Portanto, o fisco deverá considerar o porte de seu Município e sua estrutura administrativa, identificando quem é o responsável pelo órgão emissor.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os números apresentados neste artigo preocupam a Confederação Nacional de Municípios (CNM), principalmente com relação ao cumprimento dos requisitos e o atingimento de metas, resumidamente: servidor apto nomeado de acordo com suas atribuições e com treinamento, informação do Valor da Terra Nua e realizar a fiscalização, já previstas nos atos normativos que regem o imposto e mesmo não numerosas abrangem inúmeras iniciativas do Município e a atenção de seus servidores.

Um dado que chama a atenção é o número de servidores treinados que possuem competência para trabalhar no ITR. Segundo a pesquisa aplicada pela CNM, apenas 357 servidores dos 640 treinados podem realizar os trabalhos no portal, o que permite concluir que boa parte dos Municípios optantes pelo convênio não têm condições de executá-lo.

A pesquisa também levantou quais são as principais razões para os Municípios não estarem realizando as fiscalizações. Nesse ponto, as respostas são diversas, tais como: deficiência no Portal do ITR, capacitação insuficiente, dificuldades com a legislação vigente, entre outras.

A entidade ressalta a importância dessa receita para os Municípios, principalmente nesse momento de crise. A hora é de buscar receita, unir esforços para aumentar a arrecadação, investir em ações e projetos de educação fiscal.

O ITR é geralmente chamado de “imposto dos 10 reais”, isso porque as fiscalizações são frágeis, inertes, não orientam e não penalizam. A fim de evitar que essa cultura se perpetue, o Poder Público deve alertar o cidadão com relação ao correto preenchimento das declarações para que não venha a ser penalizado. A administração tributária deve atuar de forma proativa, visando, além da arrecadação, à construção do bem comum, permitindo que a sociedade como um todo possa se desenvolver.

BIBLIOGRAFIA

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). NBR 14.653-1:2001 – Fixa as diretrizes para avaliação de bens. São Paulo: Associação Brasileira de Normas Técnicas, 2001.

BRASIL. Lei 5.194, de 24 de dezembro de 1966. Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Ministério do Trabalho, Brasília, DF, 27 dez. 1966. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5194.htm». Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. Decreto 70.235, de 6 de março de 1972. Dispõe sobre o processo administrativo fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Ministério da Fazenda, Brasília, DF, 7

mar. 1972. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d70235cons.htm». Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. Resolução 218, de 29 de junho de 1973, do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea). *Diário Oficial da União*, S.I., 31 jul 1973. Disponível em: «<http://normativos.confea.org.br/ementas/visualiza.asp?idEmenta=266>». Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. Lei 6.496, de 7 de dezembro de 1977. Institui a “Anotação de Responsabilidade Técnica” na prestação de serviços de engenharia, de arquitetura e agronomia; autoriza a criação, pelo Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea), de uma Mútua de Assistência Profissional; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, MTB, S.I., 9 dez. 1977. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6496.htm». Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. Constituição Federal (1988). *Diário Oficial da União*, Congresso Nacional, Brasília, DF, 5 out. 1988, texto integral. Disponível em: «https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm». Acesso em: 30 abr. 2015.

_____. Lei 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Ministério da Justiça, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm». Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. Lei 9.393, de 19 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Ministério do Meio Ambiente, Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9393.htm». Acesso em: 30 abr. 2015.

_____. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Ministério da Justiça, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm». Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. Lei 11.250 de 27 de dezembro 2005. Regulamenta o inc. III do § 4o do art. 153 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 28 dez. 2005. Disponível em: «http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2011.250-2005?OpenDocument». Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. Decreto 6.433, de 15 de abril de 2008. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (CGITR) e dispõe sobre a forma de opção de que trata o inc. III do § 4o do art. 153 da Constituição, pelos Municípios e pelo Distrito Federal, para fins de fiscalização e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Ministério da Fazenda, Brasília, DF, 16 abr. 2008a. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/D6433.htm». Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. Instrução Normativa da RFB 884, de 5 de novembro de 2008. Dispõe sobre a celebração de convênio entre a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), em nome da União, o Distrito Federal e os Municípios para delegação das atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento de créditos tributários, e de cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). *Diário Oficial da União*, Ministério da Fazenda/Receita Federal, Brasília, DF, 6 nov. 2008b. Disponível em: «<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=15844>». Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. Instrução Normativa da RFB 1467, de 22 de maio de 2014. Dispõe sobre o Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir). *Diário Oficial da União*, Ministério da Fazenda/Receita Federal, Brasília, DF, 30 maio 2014. Disponível em: «<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=52818&visao=anotado>». Acesso em: 28 abr. 2015.

ANÁLISE DO TRATAMENTO TRIBUTÁRIO DADO À ATIVIDADE DE TURISMO RURAL

Bazílio Herculano Reis

RESUMO

Este artigo tem por objetivo evidenciar, a partir da análise do tratamento tributário dado à atividade de turismo rural, alguns importantes pontos relativos à incidência do Imposto Sobre Serviço (ISS) sobre essa atividade, buscando ressaltar que a atividade de turismo rural nos seus mais variados ramos, quando desenvolvida por produtor rural, está sujeita ao mesmo tratamento deferido a qualquer outro contribuinte. Também é abordado o papel do fisco municipal com relação à possibilidade de conceder, por meio de lei local, os benefícios que julgar necessários, compreendidos apenas os tributos de sua competência sem que seja restrito ao produtor rural e sim aos contribuintes que se encontrarem nas mesmas condições fiscais.

Palavras-chave: Turismo rural. ISS. Produtor rural. Fisco municipal.

1. INTRODUÇÃO

A evolução permanente do ser humano faz com que a cada dia surjam novas necessidades e, conseqüentemente, ações necessárias para saná-las. Nos últimos anos, dentre tantas atividades de prestação de serviços, os Serviços de Turismo Rural têm tido destaque por serem além de mais uma opção de lazer para o usuário, uma alternativa de

renda para o meio rural, seja na comercialização de produtos, seja na prestação de serviços necessários para o bem-estar do turista.

Segundo o Ministério do Turismo, a definição de Turismo Rural caracteriza-se pelo conjunto de atividades desenvolvidas no meio rural compreendendo a produção agropecuária, agregando valor a produtos e serviços, resgatando o patrimônio cultural e natural da comunidade.

A atividade em questão compreende desde agenciamento, transporte, hospedagem e recreação com atividades de entretenimento até eventos com artistas locais, entre outros serviços.

Com a finalidade de fomentar a atividade, os gestores municipais investem mais em infraestrutura, com o melhoramento, a ornamentação e a sinalização de estradas, postos de atendimento à saúde, iluminação pública, alcançando inclusive a coleta de lixo na zona rural do Município. Todas essas ações são feitas para proporcionar uma boa estada ao turista e também para aprimorar o atendimento de serviços públicos.

Sabendo que hoje a maioria dos Municípios brasileiros enfrentam crises financeiras, a ampliação de despesa, se não bem-programada e orçada, só tenderá a piorar a crise já instalada. Diante dessa situação, o que se pretende é, a partir da análise do tratamento tributário dado à atividade de turismo rural, evidenciar alguns importantes pontos relativos à incidência do Imposto Sobre Serviço (ISS) dessa atividade.

2. INCIDÊNCIA DO ISS NA ATIVIDADE DE TURISMO RURAL

O conjunto de serviços necessários para o desenvolvimento da atividade de turismo rural compreende vários itens constantes na lista anexa à Lei Complementar 116/2003, portanto, sujeito a tributação do ISS, sendo que a grande maioria está abrigado no item 09, que inclui hospedagem, agenciamento e organização de programas de turismo, in-

clusive guias turísticos. Porém, o elenco de atividades sujeitas à incidência do ISS abrange outros itens da mencionada lista, dos quais podem ser citados os descritos nos itens e subitens:

- 3.03 – Exploração de salões de festas, centro de convenções, escritórios virtuais, stands, quadras esportivas, estádios, ginásios, auditórios, casas de espetáculos, parques de diversões, canchas e congêneres, para realização de eventos ou negócios de qualquer natureza;
- 3.05 – Cessão de andaimes, palcos, coberturas e outras estruturas de uso temporário.
- 11 – Serviços de guarda, estacionamento, armazenamento, vigilância e congêneres;
- 12 – Serviços de diversões, lazer, entretenimento e congêneres;
- 16 – Serviços de transporte de natureza municipal;
- 17.06 – Propaganda e publicidade, inclusive promoção de vendas, planejamento de campanhas ou sistemas de publicidade, elaboração de desenhos, textos e demais materiais publicitários. (BRASIL, 2003)

Os serviços acima descritos são constatados em pleno exercício das atividades, ou seja, quando o turista já está frequentando e desfrutando as benesses proporcionadas pelo prestador de serviço. No entanto, deve ser ressaltado que, antes do início das atividades, outros serviços foram prestados na estruturação das instalações necessárias e úteis ao turismo rural, compreendendo desde o estudo de viabilidade, o planejamento até a execução das alterações necessárias, que passam pelas edificações e vias de acesso de deslocamentos internas da propriedade. Portanto, os serviços compreendidos no subitens a seguir:

- 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.
- 7.03 – Elaboração, de planos diretores, estudos de viabilidade, estudos organizacionais e outros, relacionados com obras e serviços de engenharia; elaboração de anteprojetos, projetos básicos e projetos executivos para trabalhos de engenharia.

7.04 – Demolição.

7.05 – Reparação, conservação e reforma de edifícios, estradas, pontes, portos e congêneres.

7.06 – Colocação e instalação de tapetes, carpetes, assoalhos, cortinas, revestimentos. (BRASIL, 2003)

3. ISS INDIRETO

Os serviços já citados estão diretamente ligados ao prestador de serviços, ou seja, ao proprietário do empreendimento; logo, o fisco municipal deverá considerar outras possíveis atividades que podem ser necessárias e que venham a se instalar nas proximidades do empreendimento devido ao aumento do fluxo de pessoas nas vias de acessos, como:

14 – Serviços relativos a bens de terceiros, especificamente o sub item 14.01

14.01 – Lubrificação, limpeza, lustração, revisão, carga e recarga, conserto, restauração, blindagem, manutenção e conservação de máquinas, veículos, aparelhos, equipamentos, motores, elevadores ou de qualquer objeto. (BRASIL, 2003)

Os serviços alcançados pelo item 16 – Serviços de transporte de natureza municipal, também são indispensáveis ao turismo rural. Essa prestação ocorre das mais variadas formas, sob fretamento, transporte coletivo ou individual, podendo estar presente tanto como via terrestre, hidroviária ou até mesmo aérea.

4. DOMICÍLIO TRIBUTÁRIO

Fato importante que deve ser observado pelos fiscos municipais é com relação ao art. 3º da Lei Complementar 116/2003, que estabelece o local de recolhimento do ISS. Atenção especial deve ser dispensada às 22 exceções, as quais determinam que o ISS deve ser recolhido no local da prestação do serviço, independentemente do domicílio do prestador.

Exclusivamente com a finalidade de tornar mais claro o descrito no parágrafo anterior, cita-se o exemplo de prática comum em localidades turísticas que são os shows musicais. Estes envolvem desde a publicidade do espetáculo, montagem do palco e arquibancadas até a venda de ingressos e serviço de segurança que abrange o cachê. Essas atividades compreendem no mínimo os serviços descritos nos subitens 3.05, 11.01, 11.02 e 12.07 ou 12.12. Nessa situação, o ISS incidente em todas atividades deve ser recolhido no local da prestação. Apenas nos serviços descritos no subitens 3.05 e 11.02 estão presentes a solidariedade do tomador dos serviços em relação ao recolhimento. Nos demais serviços, caberá ao fisco municipal identificar o prestador e, quando possível, antecipar o recolhimento.

5. OBRIGAÇÃO ACESSÓRIA

Sendo o ISS um tributo, nunca é demais frisar que além da obrigação tributária principal, o contribuinte também está sujeito às obrigações acessórias impostas mediante regulamento do Município. Dentre alguns exemplos, destacamos a emissão de documento fiscal referente à prestação de serviço. O não cumprimento dessa obrigação, além de acarretar os transtornos previstos na lei local, pode gerar multa por infração ao arbitramento do imposto não recolhido.

O produtor rural que desenvolva atividade de turismo rural que eventualmente deixe de emitir nota fiscal de prestação de serviço quando efetivamente o serviço tenha sido prestado poderá ser enquadrado na Lei 8.137 de 1990, que considera crime contra a ordem tributária negar ou deixar de fornecer nota fiscal de serviço ou fornecê-la em desacordo com a legislação local. Crime este que será punido com pena de reclusão de dois a cinco anos mais multa:

Art. 1º Constitui crime contra a ordem tributária suprimir ou reduzir tributo, ou contribuição social e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas: (Vide Lei nº 9.964, de 10.04.2000).

V – negar ou deixar de fornecer, quando obrigatório, nota fiscal ou documento equivalente, relativa a venda de mercadoria ou prestação de serviço, efetivamente realizada, ou fornecê-la em desacordo com a legislação. Pena – reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. (BRASIL, 1990)

6. TAXA DE PODER DE POLÍCIA

Os gestores municipais têm a obrigação de, através de seus instrumentos próprios e locais, cumprirem o disposto no art. 30 da Constituição Federal de 1988, principalmente o descrito no inc. “I”, no tocante a legislar sobre assuntos de interesse local. Estão compreendidos a limitação, o controle em relação à higiene, aos costumes e ao exercício de atividades econômicas sujeito a liberação por parte do poder público.

Esse interesse local alcança a regulamentação da prática de ato ou abstenção de fato, sempre visando ao interesse público e ao bem-estar do cidadão.

Sabe-se que dentro do turismo rural estão compreendidos a prática de esportes radicais, uso de veículos de transporte com tração animal, cavalgadas, visitas a estúbulos, passando inclusive por balneários, cachoeiras, trilhas dentro de matas nativas e travessias de cursos de água corrente, logo, essas situações podem expor o usuário a riscos de acidentes.

Diante dessa colocação, fica o alerta de que cabe ao fisco municipal exigir do empreendedor a comprovação emitida por profissionais qualificados ou entidades certificadoras de que o aparelho, o instrumento, o equipamento e/ou afins que forem colocados à disposição para uso do consumidor deverão obedecer aos padrões técnicos estabelecidos por órgãos como a ABNT. O fisco municipal não deve autorizar o funcionamento, mas deverá inibir o funcionamento de empreendimentos que não façam a devida comprovação mencionada.

Cabe ao Município fiscalizador identificar se esta atividade tem custo a ser repassado ao contribuinte a título de taxa de fiscalização, seja ela referente a alvará de licença, licen-

ciamento ambiental (quando necessário), vigilância sanitária ou até mesmo visita técnica para constatação dos itens de segurança de equipamentos/aparelhos ou veículos de transporte de pessoas.

7. ATIVIDADE ALTO RISCO

Caso o Município não tenha editado lei local estabelecendo as atividades consideradas de alto grau de risco, deverá fazer uso das atividades elencadas na Resolução 22 de junho de 2010 do CGSIM. Porém, o fisco municipal deverá indicar, quando for o caso, as medidas mitigadoras necessárias e indispensáveis para a liberação do exercício da atividade.

8. BENEFÍCIOS FISCAIS

Em muitos casos, o contribuinte é o pequeno produtor rural que tem como atividade principal a produção agropecuária, sendo o turismo rural uma complementação de renda, que só existe em decorrência do relevo geográfico, fenômenos climáticos, fauna e flora local, peculiaridade da produção primária, sazonalidades de efeitos da natureza, entre outros fatores.

A condição de pequeno produtor rural não gera benefícios fiscais em relação aos tributos municipais, sejam eles ISS, TAXAS e IPTU⁷, quando for o caso, incidentes na atividade de turismo rural ou no imóvel onde são desenvolvidas as atividades. Qualquer tratamento diferenciado relativo à redução ou isenção de tributos dependerá de lei municipal e deverá ser extensivo a outras atividades desenvolvidas na área urbana do Município. O tratamento igualitário anteriormente mencionado é devido a todos os contribuintes, pois se trata de princípio constitucional: o princípio da isonomia.

⁷ Para saber mais sobre Taxas e IPTU, conheça o material disponível pela Área Técnica de Finanças da CNM no endereço: <http://www.cnm.org.br/areastecnicas/categoria/financas>.

9. IMPOSTO DE RENDA

O Município não tem competência para tributar Imposto de Renda (IR), no entanto, somente com a intenção de exemplificar, citamos a Lei 8.023, de abril de 1990, devidamente regulamentada pelo Decreto 3.000, de 26 de março de 1999, referente à tributação do Imposto de Renda na atividade rural.

O art. 2º da mencionada lei combinado com o art. 58 do decreto define para efeitos de IR o que é atividade rural e não contempla a atividade de turismo rural e afins.

No mesmo sentido, a Instrução Normativa (IN) 83/2001 da Receita Federal do Brasil (RFB), que também normatiza a incidência do Imposto de Renda, em seu art. 4º inc. XI define que o turismo rural não é considerado atividade rural para incidência do IR. Portanto, aquele produtor rural que desenvolve simultaneamente a atividade rural e o turismo rural terá um tratamento em separado para ambas as atividades, conforme a Lei 8.023/1990:

Art. 2º Considera-se atividade rural:

I – a agricultura;

II – a pecuária;

III – a extração e a exploração vegetal e animal;

IV – a exploração da apicultura, avicultura, cunicultura, suinocultura, sericicultura, piscicultura e outras culturas animais;

V – a transformação de produtos decorrentes da atividade rural, sem que sejam alteradas a composição e as características do produto in natura, feita pelo próprio agricultor ou criador, com equipamentos e utensílios usualmente empregados nas atividades rurais, utilizando exclusivamente matéria-prima produzida na área rural explorada, tais como a pasteurização e o acondicionamento do leite, assim como o mel e o suco de laranja, acondicionados em embalagem de apresentação. (Redação dada pela Lei nº 9.250, de 1995). (BRASIL, 1990)

O inc. XI do art. 4º da Instrução Normativa SRF Nº83, de 2001, estabelece que as receitas oriundas da exploração do turismo rural e de hotel-fazenda não são consideradas atividade rural.

10. LEI 8.212 DE 24 DE JULHO DE 1991

Este material não poderia deixar de mencionar a Lei 8.212/1991, que trata de seguridade social, abrangendo a saúde, a previdência e a assistência social e define quem são os segurados obrigatórios: empregado, contribuinte individual, empresa individual, trabalhador avulso e segurado especial, no qual enquadra o produtor rural independente de ser proprietário ou não de imóvel rural.

A referida lei ainda afirma que não descaracteriza da condição de segurado especial aquele que eventualmente por não mais de 120 dias venha a explorar a atividade turística na propriedade rural.

Importante ressaltar que em momento algum a Lei 8.212, no que tange ao tratamento referente à definição das categorias e no enquadramento como segurado obrigatório, pessoa física, pode ser constatado um diferencial entre trabalhador urbano e rural. Muito pelo contrário: o referido diploma menciona sequencialmente em seus incisos e artigos: “urbano e rural”, dentro do princípio da igualdade.

Ao conceituar empresa, novamente a lei frisa a igualdade de tratamento entre urbano e rural, e isto está disposto no inc. I do art. 15.

Art. 15. Considera-se:

I – empresa – a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional; [...]. (BRASIL, 1991)

O diferencial entre a atividade urbana e rural só é apontado no art. 22-A da lei 8.212, item em que consta a base de cálculo e a alíquota da contribuição previdenciária incidente na atividade desenvolvida por produtor rural na condição pessoa jurídica.

Art. 22A. A contribuição devida pela agroindústria, definida, para os efeitos desta Lei, como sendo o produtor rural pessoa jurídica cuja atividade econômica seja a industrialização de produção própria ou de produção própria e adquirida de terceiros, incidente sobre o valor da receita bruta proveniente da comercialização da produção, em substituição às previstas nos incisos I e II do art. 22 desta Lei, é de: (Incluído pela Lei nº 10.256, de 2001).

I – dois vírgula cinco por cento destinados à Seguridade Social; (Incluído pela Lei nº 10.256, de 2001).

II – zero vírgula um por cento para o financiamento do benefício previsto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade para o trabalho decorrente dos riscos ambientais da atividade. (Incluído pela Lei nº 10.256, de 2001). (BRASIL, 1991)

Situação idêntica também é constatada no art. 25, que trata da contribuição previdenciária incidente na atividade rural, quando desenvolvida por pessoa física, o qual estabelece a base de cálculo e alíquota:

Art. 25. A contribuição do empregador rural pessoa física, em substituição à contribuição de que tratam os incisos I e II do art. 22, e a do segurado especial, referidos, respectivamente, na alínea a do inciso V e no inciso VII do art. 12 desta Lei, destinada à Seguridade Social, é de: (Redação dada pela Lei nº 10.256, de 2001)

I – 2% da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção; (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

II – 0,1% da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção para financiamento das prestações por acidente do trabalho. (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97). (BRASIL, 1991)

Tratando-se de contribuição previdenciária, a Instrução Normativa-IN 971/2009 da RFB ratifica o disposto pela Lei 8.212/1991, normatizando os procedimentos. Esta IN menciona em seu art. 17 a dispensa de CNPJ para o produtor rural, e em seu lugar permite o uso de Cadastro Específico do Instituto Nacional do Seguro Social INSS (CEI – INSS). Porém, essa mesma norma, em seus arts. 51 e 52, delimita o fato gerador da contribuição previdenciária de pessoa jurídica bem como pessoa física ligadas ao meio rural, sen-

do em ambos os casos a comercialização da produção agrícola é tanto própria como adquirida de terceiros.

Por fim, os arts. 165 e 166 da IN 971/2009 são claros quanto ao fato gerador das contribuições sociais com relação ao produtor rural. O art. 165 define o que é produtor rural e produção rural, o 166 define o aspecto temporal e material da referida contribuição, como sendo a comercialização da referida produção:

Art. 165. Considera-se:

I – produtor rural, a pessoa física ou jurídica, proprietária ou não, que desenvolve, em área urbana ou rural, a atividade agropecuária, pesqueira ou silvicultural, bem como a extração de produtos primários, vegetais ou animais, em caráter permanente ou temporário, diretamente ou por intermédio de prepostos, sendo:

a) produtor rural pessoa física:

1. o segurado especial que, na condição de proprietário, parceiro, meeiro, comodatário ou arrendatário, pescador artesanal ou a ele assemelhado, exerce a atividade individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, bem como seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos maiores de 16 (dezesseis) anos ou a eles equiparados, desde que trabalhem comprovadamente com o grupo familiar, conforme definido no art. 10;

b) produtor rural pessoa jurídica:

1. o empregador rural que, constituído sob a forma de firma individual ou de empresário individual, assim considerado pelo art. 931 da Lei nº 10.406, de 2002 (Código Civil), ou sociedade empresária, tem como fim apenas a atividade de produção rural, observado o disposto no inciso III do § 2º do art. 175;

2. a agroindústria que desenvolve as atividades de produção rural e de industrialização da produção rural própria ou da produção rural própria e da adquirida de terceiros, observado o disposto no inciso IV do § 2º do art. 175 e no § 3º deste artigo;

II – produção rural, os produtos de origem animal ou vegetal, em estado natural ou submetidos a processos de beneficiamento ou de industrialização rudimentar, bem como os subprodutos e os resíduos obtidos por esses processos;

Art. 166. O fato gerador das contribuições sociais ocorre na comercialização:

I – da produção rural do produtor rural pessoa física e do segurado es-

pecial realizada diretamente com:

- a) adquirente domiciliado no exterior (exportação), observado o disposto no art. 170;
 - b) consumidor pessoa física, no varejo;
 - c) adquirente pessoa física, não-produtor rural, para venda no varejo a consumidor pessoa física;
 - d) outro produtor rural pessoa física;
 - e) outro segurado especial;
 - f) empresa adquirente, consumidora, consignatária ou com cooperativa;
- II – da produção rural do produtor rural pessoa jurídica, exceto daquele que, além da atividade rural, exerce atividade econômica autônoma do ramo comercial, industrial ou de serviços, observado o disposto nos §§ 4º e 5º do art. 175; L...I. (BRASIL, 2009)

Importante exceção com relação ao fato gerador da Contribuição Previdenciária é apontada no inc. II do art. 166 da Instrução Normativa 971/2009, ou seja, ocorre o fato gerador na comercialização da produção rural, exceto daquele que além da atividade rural exerce atividade econômica autônoma no ramo comercial, industrial ou de prestação de serviços.

Diante da lei em questão, bem como da Instrução Normativa em comento, o produtor rural, seja ele pessoa física ou jurídica, tem um tratamento diferenciado em relação aos demais segurados obrigatórios, exclusivamente no tangente à base de cálculo, alíquota e obrigatoriedade de CNPJ. Porém, esse benefício é restrito e não poderia ser diferente, pois refere-se exclusivamente à Contribuição Social destinada à Previdência Social. Portanto, quando o turismo rural é desenvolvido por produtor rural, o mesmo não é alcançado pelo benefício.

Assim sendo, o contribuinte que vier a desenvolver atividades ligadas ao turismo rural, seja ele produtor rural ou não, deverá cumprir todas as obrigações principais e acessórias para com os fiscos municipais, sejam elas impostos ou taxas.

11. CADASTRO NACIONAL DE PESSOA JURÍDICA (CNPJ)

O Código Civil Brasileiro estabelece em seu art. 45 que a existência de uma pessoa jurídica só tem início com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro.

Esse mesmo diploma em seu art. 967 estabelece a obrigatoriedade da inscrição do empresário no Registro Público de Empresas Mercantis da respectiva sede. Isso posto, combinado com o art. 4º da IN 1.138 da RFB, de 19 de agosto de 2011, estabelece que todas as pessoas jurídicas domiciliadas no Brasil estão obrigadas a inscrever-se no CNPJ antes do início de suas atividades.

Portanto, aquele empreendedor de turismo rural, independentemente do porte ou da localização geográfica, está sujeito ao ato constitutivo, bem como ao devido registro na junta comercial da Unidade de Federação (UF) para obtenção de um CNPJ e, posteriormente, a inscrição municipal com a finalidade de concessão do Alvará de Licença e Funcionamento.

Conforme o Código Civil:

Art. 45. Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo.

Art. 967. É obrigatória a inscrição do empresário no Registro Público de Empresas Mercantis da respectiva sede, antes do início de sua atividade. (BRASIL, 2002)

Instrução Normativa RFB 1.183/2011

Art. 4º Todas as pessoas jurídicas domiciliadas no Brasil, inclusive as equiparadas, estão obrigadas a inscrever no CNPJ cada um de seus estabelecimentos localizados no Brasil ou no exterior, antes do início de suas atividades. § 2º No âmbito do CNPJ, estabelecimento é o local, privado ou público, edificado ou não, móvel ou imóvel, próprio ou de terceiros, onde a entidade exerce, em caráter temporário ou permanente, suas atividades,

inclusive as unidades auxiliares constantes do [Anexo VII](#) a esta Instrução Normativa, bem como onde se encontram armazenadas mercadorias. (BRASIL, 2011)

12. SIMPLES NACIONAL

O Simples Nacional, estatuído pela Lei Complementar 123/2006 e suas posteriores alterações, desde que preenchidos os requisitos nela previstos, o produtor rural que tenha interesse em desenvolver alguma atividade relacionada ao turismo rural poderá fazer a opção e então recolher os tributos da forma prevista na lei mencionada.

Esta opção de tributação proporciona ao contribuinte uma redução considerável na carga tributária no âmbito das três esferas de fisco. E, ainda, dependendo da atividade, faturamento e das condições, o produtor rural que possuir até um empregado poderá optar pelo SIMEL, condição que torna ainda maior a desoneração tributária.

13. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou ressaltar que a atividade de turismo rural nos seus mais variados ramos, quando desenvolvida por produtor rural, está sujeita ao mesmo tratamento deferido a qualquer outro contribuinte. O tratamento diferenciado estabelecido pela Lei 8.212/1991 é restrito a tributo por ela regulamentado, ou seja, a Contribuição Social.

A condição de Cadastro Específico do INSS (CEI) prevista na Instrução Normativa 971/2009 que desobriga à inscrição no CNPJ é restrita à produção rural.

Com relação à tributação de Imposto de Renda incidente na atividade de produtor rural, mesmo sendo outro tributo, a conceituação é idêntica se comparada ao art. 165 em seu inc. II da IN 971/2009 e a da Lei 8.023/1990, que definem quais as atividades são consideradas e caracterizam a produção rural, e nenhuma das duas abrange atividades que possam caracterizar turismo rural.

O disposto no parágrafo anterior é reiterado pela Instrução Normativa 83/2001 da SRF em seu art. 4º ao excluir o turismo rural do elenco de atividades tributadas pelo Imposto de Renda como atividade rural.

Assim sendo, e pelas normas citadas, o produtor rural tem alguns tratamentos diferenciados, no entanto, o turismo rural não é considerado como atividade de produção rural.

Com relação ao fisco municipal, cabe ao Município, através de lei local, conceder o benefício que julgar necessário, compreendidos apenas os tributos de sua competência. No entanto, não poderá ser restrito ao produtor rural, mas sim aos contribuintes que se encontrarem nas mesmas condições fiscais.

Qualquer tratamento diferente deste estará ferindo o princípio constitucional da isonomia, e sempre que houver a intenção de sua concessão por parte do gestor municipal, torna-se importante observar o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como na Lei de Improbidade Administrativa.

BIBLIOGRAFIA

_____. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. *Diário Oficial da União*, Ministério da Fazenda, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm». Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. Constituição Federal (1988). *Diário Oficial da União*, Congresso Nacional, Brasília, DF, 5 out. 1988, texto integral. Disponível em: «https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm». Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. Lei 8.023, de 12 abril de 1990a. Altera a legislação do Imposto de Renda sobre o resultado da atividade rural, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Ministério

da Fazenda, Brasília, DF, 13 abr. 1990. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8023.htm». Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. Lei 8.137, de 27 de dezembro de 1990b. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Ministério da Justiça, Brasília, DF, 28 dez. 1990. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8137.htm». Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. Lei 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Ministério da Previdência Social, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm». Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. Lei 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Ministério da Justiça, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm». Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. Decreto 3.000, de 26 de março de 1999. Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. *Diário Oficial da União*, Ministério da Fazenda, Brasília, DF, 29 mar. 1999. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3000.htm». Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Ministério da Fazenda, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm». Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. Instrução Normativa SRF 83, de 11 de outubro de 2001. Dispõe sobre a tributação dos resultados da atividade rural das pessoas físicas. *Diário Oficial da União*, Ministério da Fazenda, Brasília, DF, 16 out. 2001. Disponível em: «<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=14387>». Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, Ministério da Justiça, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm». Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. Lei Complementar 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Ministério da Fazenda, Brasília, DF, 1 ago. 2003. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm». Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. Instrução Normativa RFB 971, de 13 de novembro de 2009. Dispõe sobre normas gerais de tributação previdenciária e de arrecadação das contribuições sociais destinadas à Previdência Social e as destinadas a outras entidades ou fundos, administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). *Diário Oficial da União*, Ministério da Fazenda, Receita Federal, Brasília, DF, 17 nov. 2009. Disponível em: «<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15937&visao=anotado>». Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. Instrução Normativa RFB 1.138, de 24 de março de 2011. Dispõe sobre a utilização de formulário de declaração simplificada de importação, no caso em que específica. *Diário Oficial da União*, Ministério da Fazenda, Receita Federal, Brasília, DF, 25 mar. 2011. Disponível em: «<http://www.fbha.com.br/assessoria-juridica/legislacao/legislacao-federal/receita-federal-do-brasil/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-rfb-n-1138-de-24-de-marco-de-2011>». Acesso em: 28 abr. 2015.

O COMUNITARISMO COMO INSTRUMENTO PARA EFETIVAR A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Elena Pacita Lois Garrido

RESUMO

O presente trabalho trata do tema do comunitarismo como instrumento capaz de assegurar à sociedade a participação popular, garantia do regime democrático moderno, não apenas através da escolha de seus representantes, mas num exercício de democracia direta por vezes e indireta sempre, com ativa presença no planejamento, no controle e até mesmo na execução das políticas públicas. Dedicamos parte dele a conceituar e historiar o comunitarismo, localizá-lo no tempo e nas diversas correntes filosóficas e ideológicas até chegar ao comunitarismo responsivo, forma mais atual e viável de efetivar a presença do indivíduo-cidadão no dia a dia dos governos e das nações, possibilitando e podendo concretizar a efetiva participação do povo nas decisões macro e micropolíticas que impactam diretamente a vida de todos. A base de todo o trabalho são os artigos de autoria do Professor Dr. João Pedro Schmidt e a obra “Comunidade e comunitarismo – temas em debate”, em que Schmidt atua como um dos organizadores.

Palavras-chave: Democracia. Comunitário. Comunitarismo e sociedade.

1. INTRODUÇÃO

As mudanças por que tem passado o Brasil em termos de governança, nas duas últimas décadas do século passado e primeira do atual, são de enorme significação porque representam respostas positivas, em sua maioria, às grandes transformações mundiais.

A Constituição de 1988 e a legislação infraconstitucional que dela se seguiu, aliada a uma conscientização mais contundente da cidadania, por força da globalização midiática, que colocou dentro das casas das pessoas conhecimentos até então impensáveis, promovem avanços sistemáticos e crescentes nos níveis de exigibilidade do povo pela produção de planejamento consistente e viável, responsabilidade na gestão, modernidade na governança e formulação de *cases* de sucesso em governabilidade.

É bem verdade que os obstáculos são inúmeros e as resistências a serem vencidas, muito fortes. No entanto, o processo de amadurecimento da nacionalidade, para a imperiosa necessidade de ser presença nos grandes embates e nas questões do dia a dia, é um crescendo perceptível e muito vigoroso.

A participação popular nas questões de planejamento, governança e controle nas ações de Estado são grandiosos desafios a serem vencidos até chegarmos ao convencimento de que a grande fonte da governabilidade sadia, ética, impessoal e eficiente é o exercício consciente, criativo, crítico, responsável e participativo da cidadania.

Imaginamos que a prática do comunitarismo pode ser um meio organizado, eficaz e forte de estímulo e alcance da participação popular na gestão dos Entes públicos locais e na governança do Estado, empreendendo as transformações necessárias para efetivar com sucesso as decisões políticas propostas pela sociedade em decorrência do debate e consenso comunitário.

No trabalho que a seguir apresentamos, formulamos abordagens que procuram discurrir de forma sequencial sobre esse fenômeno que perpassa séculos, que é a ideia de comunidade e comunitarismo, desde seus primórdios aos dias atuais, culminando com um apanhado sobre o comunitarismo mais recente e destaque ao comunitarismo responsivo que se projeta a partir de práticas desenvolvidas nos Estados Unidos, tomando por ponto de partida a obra “La Tercera Via hacia una buena sociedad”, de autoria de Amitai Etzioni (2001).

Sintetizamos as diversas correntes de pensamento em torno do tema e elegemos como viabilizador da crescente necessidade de participação popular na vida das nações a proposta responsiva do comunitarista militante Amitai Etzioni, suas obras e seu pensamento, bem como a Plataforma Comunitária Responsiva, publicada em 1991.

2. CONCEITUAÇÃO E SÍNTESE HISTÓRICA DO COMUNITARISMO

O entendimento e conceituação do que seja comunidade nos obriga a buscar na filosofia grega contribuições significativas para a construção do pensamento formulador da ideia de comunidade. Foi certamente a teoria do homem como essencialmente um animal social político de Aristóteles o fundamento inicial da explicação definidora das relações resultantes de “um alto grau de intimidade pessoal, de coesão social ou compromisso moral, e de continuidade no tempo” (NISBET, 1982 citado por SCHMIDT, 2014, p. 113).

Segundo Schmidt (2014, p. 113) o conceito está presente em todos os “sistemas de pensamento político e social”, embora, ao longo do tempo, tenha sofrido as adaptações ideológicas dos intérpretes.

Para os gregos, a comunidade é o invólucro rotulador do homem. O indivíduo é o reflexo da sua comunidade, que se mede através das relações entre amizade e justiça por ele praticadas. Merece destaque na linha de graduação de importância a comunidade política, da qual todas as demais fazem parte.

O advento do cristianismo ampliou a importância da comunidade, que persistiu como canalizadora e propagadora dos valores da ideologia cristã por aproximadamente um século, sendo sustentada por um conjunto de comunidades que se conduziam por princípios, crenças, ensinamentos e sentimentos idênticos que buscavam e acreditavam num mesmo objetivo e fim.

A expansão destas por todo o Império Romano alcançou os mais diversos segmentos sociais e as instituições, impactando também nas relações de poder.

Na atualidade, os reflexos dessas comunidades se reproduzem nas conhecidas Comunidades Eclesiais de Base e na Teologia da Libertação, com presença marcante em toda a América Latina.

Também reflete a ideia inicial de comunidade a obra de Thomas More, a “Utopia”, que idealiza uma convivência social harmônica, igual, simples, virtuosa e fundamentalmente abundante em bens morais, éticos, físicos e de consumo básico. A obra enaltecia como suporte fundamental dessa sociedade a comunidade e a igualdade.

Na análise que realiza no artigo “Raízes do comunitarismo”, o autor Dr. João Pedro Schmidt (2013b, p. 22) afirma: “A obra de More inaugurou uma literatura de forte impacto na vida intelectual do Ocidente, bem como inspirou movimentos sociais e revolucionários”.

Segundo Norbert Nisbet (1998) citado por Schmidt (2014, p. 113), na era moderna, o indivíduo tornou-se o elemento primeiro em tudo e as relações sociais passaram a ocupar espaço secundário.

O pensamento racional jusnaturalista entendia inviáveis as associações de indivíduos, pois que estas não atendiam às necessárias condições que possibilitavam o consentimento e a realização do contrato entre os indivíduos racionais.

O jusnaturalismo analisava as condutas inerentes ao homem, concluindo que este realmente tem tendência a buscar a associação e esta guarda liames profundos que decorrem da essência humana, entendendo a existência de leis decorrentes da vontade e que precedem a formação do grupamento social.

Segundo Dalmo de Abreu Dallari (1993, p. 9): “[...] a sociedade é o produto da conjugação de um simples impulso associativo natural e da cooperação da vontade humana”.

O liberalismo, por sua vez, promoveu a liberdade individual como base de tudo, anulando qualquer possibilidade de influência comunitária sobre as ações do indivíduo.

Segundo Zygmunt Bauman (2003) citado por Schmidt (2013a, p. 24):

A revolução industrial foi possível a partir do rompimento dos laços comunitários tradicionais, da quebra das velhas e rígidas rotinas das redes de interação comunitária e da transformação dos trabalhadores em massas.

O homem eminentemente racional que resultou da modernidade ignorou a comunidade, os fundamentos da sua formação, as bases de sua educação e se erigiu ao pedestal do *tudo pode*, fazendo da liberdade o núcleo central de todas as práticas. Não entendeu, no entanto, que com isso tornava-se escravo e indefeso, submetendo-se às imposições decorrentes da produção e do capital.

2.1. A comunidade no século XIX

É no século XIX que começa a ocorrer a retomada do sentimento comunitário, através das diferentes propostas de sociedades que surgem com perspectivas políticas inovadoras e entendimentos ideológicos distintos.

Marx imagina “a construção de uma nova sociedade pós-capitalista, orientada pelo princípio comunitário” (SCHMIDT, 2013b, p. 26). Afirmar Buber (2007) citado por Schmidt (2013b, p. 27), que Marx teria inicialmente considerado importantes as cooperativas e as comunas, pois pensava a república distante da centralização do Estado. A posterior recepção de sua teoria sob o viés totalmente estatizante, divorciado do aspecto social, encaminhou de forma oposta a linha de pensamento que ignorou a comunidade e a associação de indivíduos para dar lugar ao centralismo estatal.

Informa Schmidt (2013b, p. 26) que o termo “comunismo” provém de “comunidade”, no sentido de forma de sociedade.

Por outro lado, Alexis de Tocqueville (1982) citado por Schmidt (2013b, p. 27), representante do liberalismo social, promove a comunidade exemplificando a experiência norte-americana como forma capaz de assegurar a divisão da autoridade e propiciar o empoderamento das instituições locais. Para o autor as comunas norte-americanas são exemplo de solidez da liberdade comunal, pois que os indivíduos abrem mão da individualidade para obedecer às decisões coletivas.

O sociólogo alemão Ferdinand Tönnies é autor da mais marcante obra de distinção entre comunidade e sociedade, publicada em 1887 e que tem por título “Comunidade e associação” (SCHMIDT, 2013b, p. 29). Nela o autor descreve a mudança da vida social do campo para a cidade e considera relevante o fato de que as relações sociais têm como base vontades distintas: a ação integral ou natural desenvolvida na comunidade, onde tudo é fruto da tradição e do costume e onde as relações são próximas, conjuntas e perenes. Ao contrário, na associação, segundo o autor, as relações são racionais, com objetivos preestabelecidos; impessoais e, por essa razão, individualistas; contratuais e efêmeras, tendo como objetivo o lucro, em detrimento da sobrevivência do grupo maior, a comunidade.

Já Weber (1994) citado por Schmidt (2013b, p. 29-30) que tem mais ou menos o entendimento de Tönnies, não projeta o dualismo entre comunidade e sociedade, afirmando que a característica das relações sociais é exatamente o fato de serem em parte comunitárias e também associativas. Segundo ele, as relações de mercado são o máximo da impessoalidade entre os homens.

O liberalismo social representado por John Dewey (1970) citado por Schmidt (2013b, p. 31) entende democracia e comunidade como quase sinônimos, pois segundo o autor, democracia como ideia, corresponde a uma forma de vida em comunidade capaz

de assegurar não só o desenvolvimento social, mas também os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade presentes no ideário individual e comunal. Para ele, a ideia de democracia não cabe em nenhuma forma de governo ou em qualquer modelo de Estado.

Para Dewey (2004) citado por Schmidt (2013b, p. 32), a vida em comunidade pressupõe associação moral, emocional e conscientemente sustentada, além de exigir comunicação. Afirma o autor:

Nós nascemos seres orgânicos associados com os outros, mas não somos membros natos de uma comunidade. [...] com o ensinamento, há que educar os jovens nas tradições, atitudes e os interesses que caracterizam uma comunidade.

Segundo Schmidt (2013b, p. 31):

A grande preocupação de Dewey é como transformar a Grande Sociedade – a sociedade da era industrial, que desintegrou as comunidades, caracterizadas por relações impessoais – em uma Grande Comunidade – sociedade recriada com base na experiência das pequenas comunidades locais, em que as relações sociais sejam relações pessoais, face a face.

Na tentativa de responder o questionamento intrigante, o autor traz aspectos que consideram desde a formação dos hábitos democráticos, passando pela organização do público e pela liberdade de expressão e investigação social associada à divulgação dos resultados, o que acaba por influenciar a opinião pública.

2.2. A comunidade no século XX

Parece inacreditável, mas vamos encontrar apelo comunitário nos regimes autoritários do século XX, a começar pelo mais ignóbil deles, o nazismo.

No século XX, falou-se em comunidade em muitos dos debates sociais e políticos, buscando formas de explicar tanto nas democracias como nos estados totalitários as tendências e perspectivas das sociedades.

O comunitarismo serviu como alternativa ao marxismo, apresentando-se como via nos propósitos do socialismo democrático, do personalismo cristão e também para a doutrina social da Igreja.

O sociólogo Vamireh Chacon (1959) citado por Schmidt (2013b, p. 32) elenca alguns exemplos importantes de relações que justificaram o ideário comunitarista como as reduções jesuíticas no Paraguai e sul do Brasil e os *kibutzin* em Israel, além de experiências de sucesso na Itália e na França e as diversas comunidades religiosas dos Estados Unidos.

A pregação nazista utilizou o argumento populista da necessidade de substituir a dominação judia pelo domínio mundial alemão e para tanto se valeu de propostas que projetavam a comunidade do povo ou a comunidade popular como ponto máximo da pregação que propalava a absoluta igualdade de todos os alemães “por sua natureza” e pela “supremacia que os distinguia de todos os povos da terra”. (ARENDDT, 1978 citado por SCHMIDT, 2013b, p. 33).

Segundo Kitchen (2009) citado por Schmidt (2013b, p. 33), o nazismo utilizou como sonho alcançar pela comunidade alemã a ideia e proposta de que o povo alemão seria levado a fazer da Alemanha novamente uma grande potência. A proposta de uma comunidade racial, sem classes sociais e organizada por meritocracia envolveu a juventude, o povo simples e também os pensadores alemães, que somente perceberam o engodo a partir dos insucessos militares na Segunda Guerra Mundial.

O comunitarismo também foi alvo da filosofia personalista de Emmanuel Mounier, que projetou a comunidade sob uma perspectiva cristã, levando ao centro da sua pregação “o ser humano integral, encarnado em um corpo e na história” e condenando todas “as

ideologias que absolutizam dimensões parciais do homem, como o individualismo e o coletivismo” (SCHMIDT, 2013b, p. 34).

O autor chega a propor uma revolução que não seria violenta, mas que colocaria a pessoa no seu centro. Afirma Mounier (1946) citado por Schmidt (2013b, p. 35): “Uma profunda revisão de valores, uma renovação das elites”.

Martin Buber prega que “a comunidade antiga”, desintegrada pela revolução industrial, deve ressurgir como uma “nova comunidade” que tenha como fundamento a relação entre as pessoas; a relação Eu-Tu, direta e concreta, diferentemente das relações interpessoais que ele identifica como Eu-Isso. E entende que a comunidade oportuniza uma relação autêntica entre as pessoas (SCHMIDT, 2013b, p. 26).

O polonês Zygmunt Bauman (2003) citado por Schmidt (2013b, p. 38) analisa a comunidade pós-moderna num ambiente já de globalização, que ele chama de “modernidade líquida”, e que decorre de uma sociedade incapaz de proporcionar ambiente para a existência de comunidades estáveis, constantes, éticas.

Sua análise parte de duas premissas que considera básicas para uma vida digna: segurança e liberdade, comunidade e individualidade. Por outro lado, considera que as comunidades dos tempos da modernidade são instantâneas e descartáveis e apresenta como alternativa a comunidade ética, que “teria que ser tecida de compromissos de longo prazo, de direitos inalienáveis e obrigações inabaláveis”, organizando-se de forma a assegurar proteção e certezas às pessoas, através do compartilhamento fraterno (BAUMAN, 2003 citado por SCHMIDT, 2013b, p. 37).

A comunidade cívica de Robert Putnam é um conceito que vem da tradição republicana italiana e se fundamenta na participação cívica, na igualdade política, na solidariedade, na confiança, tolerância e associativismo, proporcionando a valorização do capital social e o fortalecimento comunitário (SCHMIDT, 2013b, p. 39-40).

Putnam destaca a existência de forte correlação entre comunidade cívica, capital social, desenvolvimento econômico e eficácia governamental (SCHMIDT, 2013b, p. 39-40).

A teoria da democracia radical defendida por Chantal Moufe busca na comunidade a referência indispensável para a abordagem democrática, partindo do pressuposto segundo o qual a democracia moderna exige a superação de limitações que decorrem do liberalismo tanto político quanto econômico. Segundo ela, a associação entre individualismo e liberalismo é na atualidade um impeditivo aos avanços sociais nas democracias. Propõe uma concepção de cidadania associada ao bem comum e à liberdade individual (SCHMIDT, 2013b, p. 41).

3. A COMUNIDADE E O COMUNITÁRIO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

Segundo Schmidt (2014, p. 130), a Constituição da República Federativa do Brasil “rompe com o positivismo, o privatismo e o passado autoritário” e afirma um compromisso com “uma sociedade mais justa e igualitária e com a ordem democrática, marcada pela participação dos cidadãos nas decisões políticas”.

O texto constitucional de 1988 evoca as palavras comunidade e comunitário em 15 artigos e cinco concepções distintas como: comunidade de nações equivalendo a sociedade; comunidade étnica referindo-se a indígenas e quilombolas; escolas comunitárias ou equipamentos comunitários e ainda como rede de relações pessoais, afetivas.

Destes enunciados, destacamos a comunidade das nações latino-americanas, abrindo a possibilidade de ações integradas na defesa dos interesses comuns dos países e seus povos. Aplauda-se também a inovação, que prediz a participação popular na consecução de políticas públicas, prevendo a participação da comunidade na tomada de decisões no que tange aos serviços públicos de saúde.

Da mesma forma, progressista, o trato da assistência social vista como meio de promoção da integração, na vida comunitária, dos portadores de necessidades especiais.

Afigura-se de extraordinária importância o chamamento à participação comunitária no cuidado com o patrimônio cultural brasileiro e sua defesa e na responsabilização da comunidade na defesa dos direitos da criança, do adolescente e do idoso.

Na verdade, ao longo do texto constitucional o espírito do comunitarismo se faz presente em questões principiológicas como direitos fundamentais, participação da sociedade nas decisões políticas e no equilíbrio Estado-comunidade-mercado, que ela privilegia ao tornar os cidadãos e as comunidades protagonistas nas questões de interesse público (SCHMIDT, 2014, p. 130).

Na obra citada acima, afirma o autor que:

A dicotomia público/privado destoa do espírito da Constituição, que é claramente alinhado com a perspectiva da cooperação, da sinergia e da complementaridade entre a ação dos entes públicos, comunitários e privados. (SCHMIDT, 2014, p. 130)

O arcabouço constitucional brasileiro possibilita que a legislação busque obrigatoriamente a participação da população em inúmeras práticas de planejamento e execução de políticas, além de estabelecer mecanismos de controle que estão ao alcance de todos e que permitem uma ativa participação do povo, que entendemos exercitável a partir da vivência comunitária.

4. A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO EXIGÊNCIA DO ESTADO DEMOCRÁTICO MODERNO

O Areópago com mandato vitalício e o Conselho dos Quinhentos que podiam atuar no máximo por dois anos, e que trabalhavam diretamente na administração pública e

preparavam as propostas legislativas que eram submetidas à Assembleia, autoridade máxima do governo, são a primeira notícia de participação popular na construção da democracia ateniense.

No Império Romano, o Senado era o principal instituto político integrado pelos chefes das gentes que exerciam uma espécie de representação da plebe. O peso político e decisório maior, no entanto, era dos patrícios, a elite romana.

Não se tem notícia de participação direta ou até mesmo indireta do povo nas tomas de decisão. O máximo era a eleição dos pretores, questores, censores e edis.

Clóvis Gorczewski (2013, p. 48) nos informa que o Império Hindu, quando no trono Saurat Maurya, oportunizou a participação popular de forma que esta realizasse controle das ações do governo através da criação de fiscais responsáveis por monitorá-las.

No Oriente Médio, Salãh ad-Din Yüsuf ibn Ayyüb estimulou a criação de um Conselho que unificou as diversas correntes, reunindo os líderes tribais, guerreiros e religiosos para que as tomadas de decisões fossem consensuais e representassem a vontade de todos.

Na Europa, a partir do século XI surgem as comunas, associações de burgueses de uma mesma localidade que se autogovernavam através da escolha dos administradores da localidade.

Em 1182, na Polônia, são criados os Sejms (“reunião da ralé”) que se reuniam por seis semanas a cada dois anos para decidir sobre leis, tributos, orçamento, tesouro, assuntos externos e distribuição de títulos de nobreza. A partir de 1572, os reis passaram a ser eleitos pelos Sejms.

A participação política como ideia está presente na atuação do homem em sociedade desde os seus primórdios, no entanto, é a partir das revoluções democráticas que ocor-

rem no século XIX (GORCZEWSKI, 2013, p. 51) que vai efetivamente acontecer isto: “Uma participação política de todos os cidadãos e a ideia de democracia domina os espíritos durante os séculos XIX e XX”.

A participação popular através do voto inaugura a modernidade após a revolução francesa.

A democracia prescinde da construção de uma unidade nacional que assegure o respeito às minorias, o direito universal dos cidadãos. A cultura democrática é certamente a salvaguarda capaz de encorajar a integração entre os homens e a formulação de redes de proteção que atuem como unidades básicas da sociedade democrática e que promovam a soberania popular.

No estado moderno, o poder público impõe-se a obrigação de gerar condições que assegurem a participação popular no governo, através da representatividade, mas principalmente assegurando o gozo pleno dos direitos em condições de igualdade e sem distinções econômicas, sociais, religiosas, raciais etc.

No Brasil, a partir da Constituição de 1988, a participação popular é assegurada pela presença de institutos jurídicos específicos, como o da Ação Popular, Responsabilidade Fiscal, Lei da Transparência e Lei do Acesso à Informação, respectivamente, Leis 4.717/1965; LC 101/2000 e 131/2009 e Lei 12.527/2011.

A participação popular na administração pública, no Brasil, teve sua primeira experiência no Rio Grande do Sul com o orçamento participativo, iniciado na primeira gestão de Bernardo de Souza na cidade de Pelotas, em 1982, e copiado por outros governos de forma exitosa, ao ponto de ser incluído na legislação posteriormente.

O exercício da participação popular sofre ainda a resistência dos gestores e a indiferença de grande parcela da população, e isso ocorre porque o povo não é motivado a par-

ticipar efetivamente do controle e aplicação dos recursos que entrega aos governantes de forma compulsória pelo pagamento de impostos diretos e indiretos. A desmotivação decorre da forma de apresentação dos dados e do ineficiente chamamento às audiências públicas.

As Leis Complementares 101/2000 e 131/2009 e ainda a Lei 10.257/2001 estabelecem os mecanismos que o contribuinte pode utilizar e os que os Entes públicos por seus dirigentes estão obrigados a disponibilizar para que a população interessada possa acompanhar diretamente a elaboração dos planos urbanísticos, plurianual e Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos e apresentar sugestões, além de fiscalizar a execução destes, atuando como controladores da aplicação dos recursos públicos e das decisões tomadas nas audiências públicas e assembleias populares.

Além desses direitos/obrigação, contemplados no Estatuto das Cidades e na LRF, temos ainda a Lei 12.527/2011, que possibilita a todo e qualquer cidadão o direito de buscar a informação que desejar e ser atendido em prazo não superior a 20 dias e ter à sua disposição o Serviço de Informação ao Cidadão, SIC, obrigatório em todos os Entes, órgãos e instituições públicas.

Estes instrumentos possibilitam a participação direta da população na gestão. Faltam-nos a decisão e a instrumentalização para fazê-lo.

5. O COMUNITARISMO COMO VIÉS EXECUTOR DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

A comunidade resistiu ao tempo. Dela se tem notícia bíblica tanto no Antigo quanto no Novo Testamento e também serve de suporte para as ideias socialistas e para as práticas católicas, possibilitando que sua conceituação possa ser utilizada para afagar as mais diversas teorias e correntes de pensamento. Passou por todas essas variações, mantendo-se, como diz Bauman (2003) citado por Schmidt (2013b, p. 38), “pelas sen-

sações a ela associadas: ela é uma coisa boa, um lugar cálido, confortável, acolhedor; um lugar seguro, em que há solidariedade, em que podemos esperar ajuda para as nossas necessidades”.

Schmidt (2013a, p. 131) nos informa que “comunidade e comunitário são termos utilizados largamente, por uma variada gama de organizações e agentes sociais, sempre em tom positivo”, e lembra que nas propostas de partidos, governos e políticos, a atenção e compromisso com as comunidades é uma constante, como também associações e instituições que em sua organização estatutária e denominação incluem normalmente o fim comunitário. Da mesma forma, empresas e organizações procuram desenvolver ou estimular ações comunitárias; e na bandeira de muitos movimentos sociais, o interesse comunitário justifica as mobilizações.

O comunitarismo no Brasil tem sua discussão limitada a determinados círculos, sendo diminuta ainda a discussão acadêmica sobre o tema, ao contrário do capital social, comunitário, que merece discussão ampliada desde a última década do século passado.

Em alguns países europeus e nos Estados Unidos, o tema comunitarismo ocupa importante espaço e seu principal representante é Amitai Etzioni, que estuda e apresenta o comunitarismo responsivo como sendo um caminho alternativo entre controle social e controle de mercado e ao qual denomina “terceira via”.

Diz Schmidt (2013a, p. 133) que “este comunitarismo não pretende ser um sistema político e sim um novo paradigma sociológico” que coloca como medida relevante para a construção da boa sociedade a dimensão moral construída a partir da formação básica impressa por família e escola. Também merece destaque a participação política, a predominância do bem comum e da felicidade social, mediante o respeito a princípios.

O comunitarismo significa o enfrentamento sistemático do individualismo e do coletivismo. Ao primeiro por visar somente o homem, o indivíduo, e ao segundo por colo-

car acima de tudo o coletivo, diminuindo a importância do homem. Diz Martin Buber (1970) citado por Schmidt (2013a, p. 116) que “num caso o rosto humano está desfigurado, no outro, oculto”.

Na mesma obra e indicação acima, Schmidt (2013a, p. 116) afirma que “a relevância do pensamento comunitário hoje está em que se posiciona firmemente contra os excessos de um lado e outro e afirma o valor da comunidade sem secundarizar o indivíduo”.

Etzioni (1995) citado por Schmidt (2013a, p. 49) propõe no conceito de comunidade a presença de aspectos como “laços de afeto e cultura moral compartilhada”, entendendo que somente existe comunidade quando um grupo social está também ligado por relação de afeto e de companheirismo, sendo indispensável o compartilhamento de valores morais entendidos como acordos respeitados integralmente por uma sociedade, resultando em procedimento geral.

Afirmou Etzioni (1995) citado por Schmidt (2013a, p. 49):

Comunidades são redes de relações sociais que compreendem sentidos compartilhados e acima de tudo valores compartilhados. Famílias podem ser qualificadas como mini-comunidades. Cidades frequentemente são, embora não necessariamente. Algumas vizinhanças em cidades [...] constituem comunidades. Sociedades nacionais bem integradas podem ser consideradas comunidades. Comunidades não precisam ser geograficamente concentradas.

As instituições comunitárias podem vir a assumir expressão política significativa ao atuarem como protagonistas no atendimento de serviços de interesse público na área social, atendendo a necessidades coletivas e atuando como voz e reflexo do pensamento e anseio dessas comunidades.

Schmidt (2013a, p. 131) chama atenção para o fato de que

[...] o aproveitamento das potencialidades do comunitário no país está travado por razões de cultura política, ainda orientada pela dicotomia público/privado, presente tanto nos meios políticos como na sociedade.

Inexistindo um reconhecimento diferenciado da constituição e organização pública não estatal das entidades comunitárias e mantida a insistência em entendê-las privadas, estabelece-se um impeditivo cruel à sua expansão e consecução de seus objetivos, bem como uma negação da participação efetiva das comunidades por elas representadas, na construção nacional.

6. O COMUNITARISMO COMO ORGANIZAÇÃO E DEFESA DO INDIVÍDUO E DA SOCIEDADE

Aspiramos a una sociedad que no sea únicamente sociedad civil sino que llegue a ser una buena sociedad. Entendiendo que una buena sociedad ES aquella en La que las personas se tratan mutuamente como fines en si mismas y no como meros instrumentos; como totalidades personales y no como fragmentos; como miembros de una comunidad unidos por lazos de afecto y compromiso mutuo, y no solo como empleados, comerciantes, consumidores o, incluso, conciudadanos. Algunos valores nucleares de una buena sociedad se derivan directamente de su definición.

La prioridad de tratar a las personas como fines requiere más que La mera igualdad de oportunidades, pero menos que La pura igualdad de resultados; implica un mínimo básico satisfactorio para todos. (ETZIO-NI, 2001, p.15-17)

A fraternidade é que aproxima de forma mais consensual o pensamento comunitarista, que vê na camaradagem, no companheirismo e na solidariedade a consecução de pressupostos que foram editados na “Plataforma Comunitarista Responsiva: direitos e deveres”, publicada em 1991 e assinada por pensadores, lideranças de diversos segmentos e representações religiosas.

A igualdade não é plenamente aplaudida pelos pensadores comunitaristas como Alexis de Tocqueville (1987) citado por Schmidt (2013b), que diz ter preocupação em relação às consequências políticas da igualdade. Por outro lado, é defendida por John Dewey (2004) citado por Schmidt (2013b, p. 32), que entende ser necessário mais igualdade entre as classes sociais. Também é entendida e acatada pelos comunitaristas dos tempos atuais que pregam a redução das desigualdades econômicas e sociais, embora não sejam defensores de uma possível igualdade econômica como indispensável.

No que se refere à liberdade, todos os comunitaristas defendem sua necessidade e importância, colocando-a como ponto de partida da atuação comunitária, que tem como dever propugnar pela prática real de liberdade dos seus integrantes. Etzioni (1999) citado por Schmidt (2014, p. 119) afirma que:

[...] a comunidade e o bem comum não se opõem ao indivíduo e à liberdade individual; ambos são compatíveis, o que está evidenciado na experiência cotidiana de muitas comunidades em sociedades democráticas atuais.

A fragilidade das comunidades é certamente o motivo primeiro da permissibilidade opressora do mercado e do Estado.

Para os comunitaristas, a base da sociedade é aquela em que estão equilibrados os interesses do Estado, da comunidade e do mercado, possibilitando que a defesa dos indivíduos e de seus direitos ocorra através de uma relação positiva entre os mecanismos públicos, privados e comunitários.

Etzioni (2013) citado por Schmidt (2014, p. 116), entendendo que a força oriunda das comunidades está impondo mudanças originadas dos movimentos sociais e por eles exigidas, que se consubstanciam em ações de libertação nacional, de defesa dos direitos humanos, respeito a conceitos religiosos, defesa do meio ambiente, propagação de práticas inibidoras de desigualdades e preconceitos e tantas outras reações que por

vezes surpreendem, propõe como caminho para o alcance dessas expectativas o que ele chama terceira via para uma boa sociedade, em que as pessoas sejam reconhecidas por si mesmas, por suas qualidades, pelo fato de serem pessoas, e não como instrumentos para a concretização de objetivos de alguém ou de um grupo ou de uma organização. Uma sociedade em que as pessoas se sintam unidas por afeto, por conquistas, por compromissos que as tornem próximas, cúmplices, consideradas e importantes, e não apenas e tão somente um conhecido em decorrência das relações de trabalho.

Uma boa sociedade prioriza e propaga valores positivos como o amor, a lealdade e o cuidado com os outros, e exercita com intensidade a justiça social.

As sociedades baseadas nos princípios da terceira via lutam por encontrar um ponto de equilíbrio em suas relações, considerando a importância do governo na vida social, entendendo-o como um partícipe na construção dos propósitos sociais e não um problema capaz de impedir ou atrapalhar a vida social, mas, por outro lado, também não entendido como aquele que precisa apresentar todas as soluções.

A comunidade da terceira via não vê o mercado como o extremo do bem ou do mal, muito pelo contrário: entende-o como o propulsor do desenvolvimento econômico que deve ter seu espaço de atuação, mas que precisa ser regulado, vigiado.

Certamente a proteção dos direitos individuais e sociais coletivos, no presente e no futuro, passam por um efetivo controle do Estado, exercido por uma sociedade participativa que priorize o bem comum, garantindo a liberdade, atuando solidariamente e promovendo a fraternidade entre as pessoas, e esta projeção se concretiza indiscutivelmente no fomento ao ideário comunitarista.

7. O COMUNITARISMO RESPONSIVO

O comunitarismo responsivo é uma corrente do pensamento comunitarista que se caracteriza por forte preocupação com a organização da comunidade e é sensível aos anseios sociais, preocupando-se em dar respostas. Pode-se dizer que é um movimento intelectual que se apresenta como terceira via e que surgiu nos Estados Unidos na década de 1990 como um movimento intelectual que procurou promover o papel da comunidade ao centro da vida social.

Seu expoente máximo, o sociólogo Amitai Etzioni diz que:

[...] a escolha do nome foi objeto de intenso debate, considerando a história acidentada do termo “comunitário”, que desde o ano de 1841 era utilizado para referir-se aos comunistas e, mais recentemente, as vertentes autoritárias do leste asiático, resultando na opção por um qualificativo que evidenciaria a diferença em relação a outras correntes de pensamento: *responsive communarians*, comutários que dão respostas. (SCHMIDT, 2013a, p. 45)

Dar respostas significou principalmente uma participação ativa na vida política americana, atuando os intelectuais ligados ao movimento na formulação de uma plataforma identificadora dos principais pressupostos do pensamento comunitarista, além de terem atuação marcante no dia a dia da política no país.

O comunitarismo responsivo ultrapassou a esfera da academia e organizou-se na vida política, identificando-se por posições firmes frente a questões nacionais impactantes.

Lembra Schmidt (2013a, p. 46) que:

Etzioni, além de uma vasta produção literária adequada aos estritos cânones da ciência social, escreve sobre temas do momento: segurança pública, AIDS, terrorismo, combate ao álcool e fumo, educação nas escolas públicas e outras políticas públicas.

O trabalho de Etzioni voltou-se para a afirmação do movimento comunitarista na condição de movimento social com potencialidade para produzir um projeto de renovação da sociedade. Envolveu, para tanto, lideranças e intelectuais de diversas correntes políticas e diferentes segmentos, bastando que entendessem como importante o equilíbrio entre os valores que asseguram a ordem e os que embasam a autonomia.

A teoria da boa sociedade que se apresenta como resultado da terceira via está fundamentada na responsabilidade e nos direitos, da mesma forma que no equilíbrio entre ordem e autonomia, clarificando a posição de que a comunidade não é mais importante que o indivíduo e vice-versa. O importante é o alcance do equilíbrio entre ambos, entre direitos individuais e bem comum.

O objetivo do comunitarismo é a construção de uma sociedade em que as pessoas se tratem e se reconheçam como fins e não como meros instrumentos para alcançar fins. A terceira via é o caminho para alcançar a boa sociedade.

Para os comunitaristas, o Estado tem como funções a segurança pública, a saúde, a regulação do mercado e a proteção ambiental. Na realidade brasileira, acrescentaríamos as bases da educação.

Na sua proposta, Etzioni desenvolveu um novo paradigma que se apoia em postulados que embasam princípios como prazer e moralidade como fontes de valorização; tomadas de decisões pelas coletividades sociais; mercado e economia colocados na condição de subsistemas da sociedade, da política e da cultura.

O comunitarismo responsivo, segundo sua plataforma, favorece a estabilidade democrática ao possibilitar que o governo seja mais representativo, mais participativo e mais responsivo para todos, visto que o objetivo dos integrantes da comunidade é reduzir o papel do capital privado, os interesses particulares e a corrupção.

8. CONCLUSÃO

A condição de país de história recente e a colonização despreziosa de futuro, já que nossos descobridores viam na riqueza da terra fonte de suprimentos e não prolongamento da nação portuguesa, fizeram com que o Brasil e os brasileiros fossem por longo tempo dependentes do Estado-patrão que tudo explora, mas de quem se aguarda que tudo deva prover.

Essas razões nos levaram a esperar 272 anos pela primeira escola pública no país e a contar com ação governamental na área da saúde somente 400 anos depois do descobrimento, sem que maiores problemas tenham enfrentado os governos e os governantes por isso. Aliás, as profundas alterações nos sistemas de governo e as crises de governabilidade foram sempre produzidas a partir da insatisfação dos detentores do capital, nunca por parte do povo, tradicionalmente afeito ao trabalho e alheio à política.

A Constituição de 1946 foi de tendência liberal, oportunizou o debate político, mas acrescentou muito pouco em termos de incentivo à participação popular no trato das coisas do Estado.

Em 1988, a Carta Magna promulgada realizou a abertura necessária para que o chamado à sociedade fosse mais efetivo no que se refere à discussão dos temas nacionais de maior envergadura, e a elevação dos Municípios à condição de Entes federados impulsionou o despertar da cidadania, que se efetivou com maior intensidade a partir dos pequenos redutos populacionais e através dos seus governos, que foram obrigados a buscar entre os cidadãos o respaldo para a efetivação de políticas que passaram a ser de suas responsabilidades.

Iniciaram-se a partir daí as práticas de participação através dos Conselhos comunitários que atuaram em políticas específicas, mas que exercitaram a participação.

Atualmente em muitas ações governamentais é exigida a participação dos cidadãos, e é nessa ação que nos parece fundamental a existência e o fortalecimento do comunitarismo como fonte de exercício da cidadania e como força capaz de influenciar positivamente o cumprimento das obrigações dos Entes para com seus cidadãos.

As comunidades fortalecidas são indiscutivelmente células de proteção e orientação dos indivíduos no sentido de promover a cidadania responsável, participativa e consciente da significação de sua presença na construção da sociedade justa e acolhedora que todos os seres humanos desejam.

Na plataforma comunitarista responsiva encontramos propostas que visam fomentar a participação e deliberação na vida social e política e que por isso merecem ser divulgadas, discutidas e implementadas.

Etzioni destaca que o papel da comunidade não tem sido reconhecido no patamar merecido, pois esta é decisiva para a vida saudável, podendo atuar no cuidado com as crianças e idosos; na superação das dificuldades decorrentes do uso do álcool e de drogas; na redução da criminalidade e na organização de muitos serviços, passando por ela o voluntariado, o cooperativismo, o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das políticas públicas em geral.

As comunidades fortalecidas podem ser estimuladoras da efetiva participação na tomada de decisões de interesse público; no controle da administração pública e ainda no aperfeiçoamento do planejamento da gestão, salvaguardando a execução de políticas e ações indispensáveis ao seu aperfeiçoamento e desenvolvimento.

É indiscutível, portanto, a importância da vivência comunitária para o desenvolvimento sustentável de qualquer nação, pois é através da cidadania consciente que o progresso com qualidade de vida pode alcançar a todos.

BIBLIOGRAFIA

A PLATAFORMA COMUNITÁRIA RESPONSIVA: direitos e deveres. Divulgado em novembro de 1991, assinado por 104 signatários.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da teoria geral do estado*. São Paulo: Saraiva, 1993.

DUPAS, Gilberto. *O mito do progresso ou progresso como ideologia*. São Paulo: Unesp, 2006.

ETZIONI, Amitai. *La Tercera Via hacia una buena sociedad: propuestas desde el comunitarismo*. Madrid: Editorial Trotta, 2001.

GORCZEWSKI, Clovis. Democracia e participação política: um breve histórico de sua evolução e a educação como condição necessária ao seu exercício. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013. t. 13.

NAUJORKS, Carlos José. Processo identitário e vivência comunitária. In: SCHMIDT, João Pedro; HELFER, Inácio; BORBA, Ana Paula de Almeida de (Org.). *Comunidade e comunitarismo: temas em debate*. Curitiba: Multideia, 2013.

SCHMIDT, João Pedro. O comunitário em tempos de público não estatal. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig (org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013a. t. 13.

_____. O comunitário na Constituição Federal e na legislação brasileira. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2014. t. 14.

_____. *Público, comunitário e privado: direitos e bem-estar na perspectiva comunitarista*. Enviado para publicação. Disponível no EAD.

_____. Raízes do comunitarismo: concepções sobre a comunidade no pensamento ocidental. In: SCHMIDT, João Pedro; HELFER, Inácio; BORBA, Ana Paula de Almeida de (Org.). *Comunidade e comunitarismo: temas em debate*. Curitiba: Multideia, 2013b.

SILVA, Christian L.; SOUZA LIMA, José E. *Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Saraiva, 2010.

WALZER, Michael. *Esferas da justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

A INSTITUIÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (SNHIS) E A ADESÃO DOS MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO DE ATÉ 50 MIL HABITANTES

Karla França

RESUMO

Este artigo tem por objetivo avaliar a adesão à Política Nacional de Habitação, instituída no ano de 2004, por parte dos Municípios de pequeno porte no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Como resultado, o artigo revelou as maiores dificuldades enfrentadas pelos pequenos Municípios ao aderir ao SNHIS.

Palavras-chave: Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Pequenos Municípios. Pendências.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo avaliar a adesão dos Municípios de pequeno porte no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Assim, o artigo subdivide-se em quatro seções.

Na primeira, procedeu-se a uma revisão do quadro de déficit habitacional no País e às diretrizes para a implementação da nova Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada no ano de 2004, com o objetivo de universalizar o acesso à moradia, em especial para a população de baixa renda. Um dos objetivos centrais da PNH é fortalecer as estratégias de planejamento urbano e a articulação interfederativa.

Para tanto, a PNH estabeleceu uma estrutura institucional para o fomento da integração entre os Entes federativos com a criação de linhas de ações a partir da aprovação da Lei Federal 11.124/2005, que instituiu o Sistema Nacional da Habitação de Interesse Social (SNHIS), criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse social (FNHIS) e elaborou o Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

Na segunda seção, busca-se identificar as características e o funcionamento do SNHIS, em especial as regulamentações apontadas pelo Sistema para a adesão dos Municípios. Na terceira seção, identificam-se as regulamentações estabelecidas no SNHIS para a elaboração do plano local de habitação em Municípios com população superior e inferior a 50 mil habitantes.

Na quarta seção, realiza-se um diagnóstico da situação dos pequenos Municípios no que tange à regularidade do SNHIS e às sanções aplicáveis ao descumprimento da legislação.

Como procedimento metodológico, para o recorte analítico que envolve os Municípios de pequeno porte, utilizou-se a base de dados oficial do Ministério das Cidades, que monitora a situação de regularidade no SNHIS. Sublinha-se que a base de dados foi tratada estatisticamente. A análise contemplou a situação de regularidade dos Municípios no atendimento aos seguintes procedimentos: a criação do Conselho; a criação do Fundo local de Habitação; e a habilitação do Plano Local de Habitação. Destaca-se que não foi possível investigar a situação de regularidade no que tange ao envio dos relatórios de gestão dos Municípios em função da ausência dessa informação. O encaminhamento

dos relatórios de gestão é um dos condicionantes que também pode ocasionar situação de pendência no Sistema.

A análise feita indica gargalos significativos para o cumprimento das obrigatoriedades da Lei Federal 11.124/2005, dos Municípios atender às exigências para a obtenção de recursos federais nem sempre aderentes a sua capacidade técnica e institucional, e, ao mesmo tempo, aponta também gargalos no gerenciamento da gestão urbana pelo poder público local.

2. BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

A desarticulação das políticas urbanas e o aumento do déficit habitacional nas décadas de 1980 e 1990 também podem ser associados à falta de investimentos contínuos em provisão habitacional. Registre-se que o período de 1986-2003 foi marcado pela extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) e pelos descontínuos investimentos no setor habitacional, com destaque aos frágeis mecanismos de investimentos e financiamentos habitacionais voltados para o atendimento à provisão da moradia à população de baixa renda.

A gravidade da descontinuidade de políticas para a provisão habitacional pode ser observada no acúmulo do déficit habitacional no ano de 1974, que atingiu o patamar de oito milhões de moradias. Em contraposição, as ações governamentais de provisão habitacional durante a atuação do BNH (1964-1986) envolveram uma provisão habitacional de aproximadamente 4,3 milhões de unidades habitacionais.

A omissão do governo federal em fomentar vultosos investimentos no setor habitacional e, também, a elaboração e implementação de políticas habitacionais fragmentadas revelaram-se inadequadas para o enfrentamento do déficit habitacional e, em certa medida, contribuíram para a expansão urbana periférica e a informalidade urbana, dada a

dificuldade dos governos estaduais e locais em implementarem instrumentos urbanos para garantir um efetivo desenvolvimento urbano.

Na primeira década do século XXI ocorreram importantes ações que contribuíram para uma retomada de políticas sociais no setor habitacional, com destaque para a criação do Ministério das Cidades no ano de 2003. A estruturação da Política Nacional de Habitação (PNH), sancionada em 2004, trouxe elementos para a inserção de agentes público e privado, bem como financiamentos e ações na implementação do custeamento de materiais de construção e provisão de unidades habitacionais para o enfrentamento do déficit habitacional, além de ações para assegurar o acesso a moradia digna.

O esforço em articular e planejar o setor habitacional deve considerar a competência dos Entes da federação, conforme estabelecido no inc. IX do art. 23 da Constituição Federal: “[...] promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. Nessas condições, a provisão de moradia é uma competência concorrente a todos os Entes. Já os arts. 182 e 183 da Constituição regulamentaram as diretrizes da política urbana e os instrumentos aplicáveis para a promoção do planejamento e do desenvolvimento urbano.

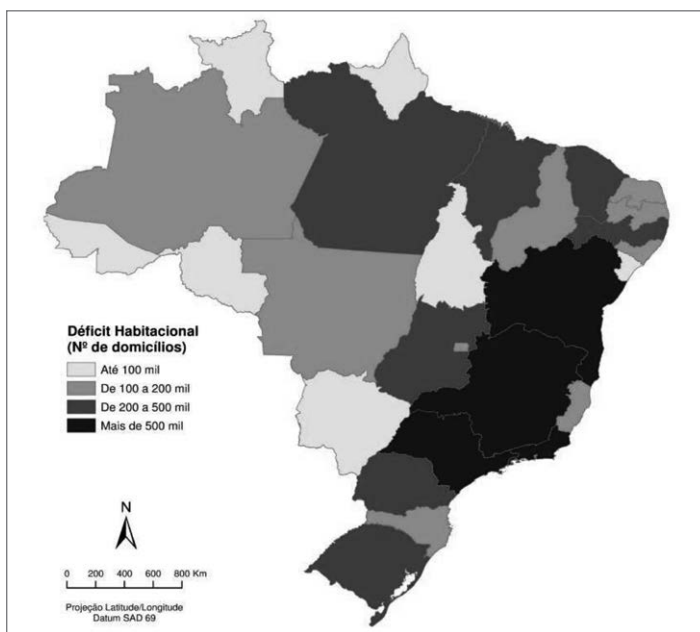
Para a promoção do desenvolvimento urbano, o recém-criado Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) apontou como uma das ações centrais a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab, 2007).

O PlanHab visa ao fortalecimento institucional da gestão urbana municipal para que o Ente local desenvolva um arcabouço institucional em articulação com os Entes federados, além de desenvolver um planejamento e a adoção de instrumentos que viabilizem o atendimento das necessidades e da demanda habitacional com produtos habitacionais adequados.

Sublinha-se que o PlanHab estabeleceu como horizonte temporal o ano de 2023 para que suas ações possam trazer melhorias no atual cenário urbano a médio prazo. Enfatiza-se que foram estabelecidos ciclos de ajustes no PlanHab convergente com o primeiro ano de cada Plano Plurianual Nacional. Dito de outro modo, nos anos de 2011, 2015 e 2019 serão realizadas revisões no PlanHab.

Segundo o estudo mais atual da Fundação João Pinheiro (FJP), responsável pelo monitoramento do déficit habitacional no país com base nos dados do censo de 2010, foi identificado um déficit habitacional de 6,490 milhões de unidades, o que equivale a uma porcentagem de 12,1% dos domicílios no país.

Figura 1 – Déficit habitacional total por unidades da Federação – Brasil – 2010.



Fonte: Retirada da FJP (2010).

Em termos regionais, a região Sudeste concentra 38% do déficit habitacional do país, o que corresponde a 2,674 milhões de unidades, mais da metade (1,495 milhões) concen-

tra-se no Estado de São Paulo. Por sua vez, a região Nordeste apresentou um déficit habitacional de 30%, com destaque para os Estados do Maranhão e da Bahia, com 421 mil e 521 mil unidades respectivamente. A região Sul apresentou um déficit habitacional de 8,7%, o que corresponde a 770.749 unidades. A região Centro-Oeste apresenta o menor déficit habitacional do Brasil, com cerca de 560 mil unidades habitacionais (FPP, 2010).

3. A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO (PNH)

A Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada em 2004, apresentou uma série de instrumentos criados para viabilizar a articulação interfederativa. Destacam-se entre os instrumentos: o Sistema Nacional de Habitação (SNH), o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação e o Plano Nacional de Habitação.

Com a implementação da Política Nacional de Habitação, foi instituído o Sistema Nacional de Habitação (SNH), constituído por dois subsistemas. O primeiro é o Subsistema de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que se compõe de fundos públicos para atender à demanda da população de baixa renda. O outro é o Subsistema de Habitação de Mercado (SHM), composto de recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), com ênfase na ampliação do fomento à habitação para a iniciativa privada com a finalidade de atender o acesso da população de classe média aos financiamentos públicos.

3.1. O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) foi criado pela Lei 11.124/2005. Os governos locais e estaduais que aderiram de forma voluntária ao SNHIS concordaram em cumprir os requisitos obrigatórios que regulam o sistema, isto é, a instituição de Fundos, Conselhos e Planos Locais de Habitação como condição para acesarem recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

O objetivo do SNHIS é viabilizar a cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios para o enfrentamento do déficit habitacional brasileiro – quantitativo e qualitativo –, por meio da articulação de recursos (dos fundos), planos, programas e ações. Busca-se a ampliação da destinação de recursos não onerosos e onerosos⁸ por parte da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, canalizando-os para o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e respectivos fundos habitacionais dos demais níveis de governo. Na prática, a transferência via fundos não ocorreu e a articulação do SNHIS não tem logrado medidas concretas e eficazes diante dos investimentos habitacionais direcionados para o programa federal Minha Casa, Minha Vida, que não se articulam com as premissas do SNHIS.

3.1.1. A importância do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)

O Sistema Nacional de Habitação é um instrumento para a operacionalização da Política Nacional de Habitação. O desenho adotado na sua estruturação visa a possibilitar o alcance dos princípios, dos objetivos e das diretrizes da Política, além de suprir o vazio institucional e estabelecer as condições para o enfrentamento do déficit habitacional. Os objetivos do SNHIS são:

1. viabilizar, para a população de baixa renda, o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;
2. implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação de interesse social; e
3. articular, capacitar, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

⁸ Recursos onerosos são aqueles que exigem retorno (pagamento) e estão vinculados a operações de crédito ou financiamentos. São exemplos de recursos onerosos os programas que operam recursos do FGTS. Podem ser mutuários neste tipo operação um Estado, um Município, uma empresa pública, uma empresa particular (uma concessionária privada de saneamento, por exemplo), uma entidade/ associação e um indivíduo específico (como, por exemplo, nas operações coletivas do FGTS com subsídio). Recursos não onerosos são aqueles que não exigem retorno, apenas contrapartida, e estão vinculados a operações de repasse. Geralmente, são destinadas a Estados, Municípios ou entidades/ organizações não governamentais. O principal exemplo são os programas vinculados aos recursos do OGU.

O SNHIS é um sistema voltado para habitação de interesse social, cuja adesão dos Entes é voluntária, mas requisito para acesso aos recursos federais do FNHIS. A adesão dos Entes ao SNHIS implica as seguintes obrigações no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios:

- a. criação do Fundo Local de Habitação de Interesse Social;
- b. instituição do Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação de Interesse Social;
- c. elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social;
- d. elaboração dos relatórios de Gestão dos Fundos Locais de Habitação de Interesse Social.

3.2. O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)

O FNHIS, também instituído pela Lei 11.124/2005, tem como finalidade unir recursos de diferentes fontes para a promoção da habitação de interesse social. O FNHIS conta com recursos oriundos das fontes previstas no art. 8º da Lei 11.124, de 16 de junho de 2005.

- I. recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, de que trata a Lei nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974;
- II. outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FNHIS;
- III. dotações do Orçamento Geral da União, classificadas na função de habitação;
- IV. recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação;
- V. contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;
- VI. receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FNHIS; e
- ~~VII. outros recursos que lhe vierem a ser destinados.~~
- VIII. receitas decorrentes da alienação dos imóveis da União que lhe vierem a ser destinadas; e
- IX. outros recursos que lhe vierem a ser destinados. (BRASIL, 2005)

Os recursos do FNHIS são aplicados de forma descentralizada, conforme estabelece o art. 12, da Lei 11.124, de 2005, por intermédio dos Estados, Municípios e Distrito Federal, em ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social. Conforme previsto no art. 24 da mesma lei, é facultada ao Ministério das Cidades a aplicação direta de recursos do FNHIS até que se cumpram as condições previstas. Desse modo, atualmente, os repasses dos recursos do FNHIS são feitos na forma de transferências voluntárias, por meio de Contratos de Repasse (CR) da União aos Estados, Municípios e Distrito Federal.

A partir da promulgação da Lei 11.578 de 2007, os repasses dos recursos do FNHIS, para operações incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), passaram a ser considerados como transferências obrigatórias, formalizadas por meio de Termo de Compromisso (TC) entre a União e o Ente recebedor dos recursos.

Tanto os contratos de repasse quanto os termos de compromisso preveem o aporte de contrapartida de Estados, Municípios e Distrito Federal, que poderá ser na forma de recursos financeiros, imóveis urbanos ou serviços economicamente mensuráveis, desde que vinculados aos respectivos empreendimentos habitacionais realizados no âmbito dos programas do SNHIS.

4. A ADESÃO DOS MUNICÍPIOS AO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (SNHIS)

A adesão dos Municípios ao SNHIS no ano de 2006 foi de 29%, isso equivale a 1.629 Entes locais. No ano seguinte, 4.597 aderiram ao SNHIS, o que equivale a 82% dos Municípios, já no ano de 2008 chegou-se ao patamar de 5.103 (91%).

No levantamento realizado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), no ano de 2012 foi identificado que 5.544 Municípios aderiram ao SNHIS, o equivalente, em termos percentuais, a 97,29%.

Sublinha-se que a “adesão” refere-se ao compromisso firmado pelo Ente através da assinatura do termo de adesão em que se formaliza a intenção de integrar o SNHIS. A adesão é oficializada após o envio do documento à Caixa Econômica Federal, que é o agente operador do SNHIS. O Ente é oficializado ao SNHIS através da publicação no Diário Oficial da União (DOU).

Atualmente, identifica-se que os Municípios que não aderiram ao SNHIS equivalem a 2,7%, ou seja, estes não assinaram o termo de adesão no SNHIS. Em geral, são Municípios de pequeno porte, com população de até 10 mil habitantes, localizados nos Estados de São Paulo e Minas Gerais.

4.1. Considerações iniciais sobre a criação do Fundo e do Conselho Local de Habitação

A criação do Fundo e o Conselho local de habitação devem ser instituídos por lei municipal. A criação do Fundo Local visa à destinação dos recursos próprios do Ente ao Fundo, que devem estar alocados em unidade orçamentária específica para promoção de ações habitacionais. Portanto, também o Município deve direcionar recursos específicos para a habitação.

Já o conselho gestor local deve ser composto por representantes de entidades públicas, privadas e segmentos da sociedade, como os movimentos sociais ligados ao setor habitacional. A representatividade desses diversos segmentos garante a natureza participativa.

É no Conselho que serão debatidos os critérios e as prioridades para as linhas de ação no Município, desde a alocação dos recursos até o atendimento dos beneficiários. Também cabe ao Conselho publicizar os critérios utilizados pelo Município para o acesso aos programas habitacionais locais.

Assinale-se que o acompanhamento do atendimento às obrigações não pode ser associado apenas à criação dos instrumentos para constar a situação de regularidade. É necessário capacitar os gestores municipais acerca da importância desses mecanismos,

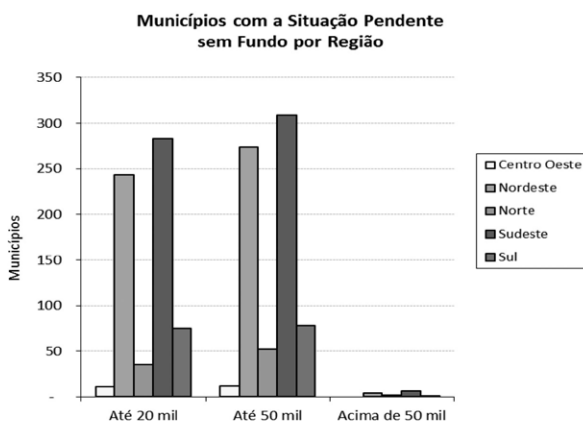
bem como da provisão financeira da União para o fortalecimento de ações habitacionais alocadas no SNHIS.

4.2. Cumprimentos das obrigações dos Municípios em relação ao Fundo e Conselho Local de Habitação

Em relação ao cumprimento das obrigações de instituição do Fundo e do Conselho Local, verifica-se uma adesão significativa ao cumprimento e fortalecimento do SNHIS nas diretrizes da política habitacional brasileira.

Entretanto, cabe destacar que, ao se estratificar o porte populacional dos Municípios e a concentração dos índices de não atendimento a essas obrigações, foram identificados consideráveis índices de baixa adesão em municipalidades localizadas nas macrorregiões Sudeste e Nordeste, em especial na faixa populacional de Municípios inferior a 20 mil habitantes.

Gráfico 1 – Situação de pendência para a criação do Fundo Local por macrorregião brasileira.



Fonte: CNM (2014).

Os Municípios localizados nas macrorregiões Sudeste e Nordeste com população de até 20 mil habitantes apresentaram os mais elevados índices de não atendimento às obrigatoriedades. No ano de 2012, o estudo da CNM apontou que 493 Municípios da região Sudeste e 423 da região Nordeste não instituíram o Fundo Local de Interesse Social (FLHIS). No ano de 2014, 309 Municípios da região Sudeste e 274 da região Nordeste ainda não regularizaram as pendências relativas à criação do fundo local.

Já em relação à instituição do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS), a situação apresenta semelhança relativa ao FLHIS. No ano de 2012, o estudo da CNM apontou que os Municípios em situação de pendência em relação à instituição do conselho local concentravam-se no porte populacional de até 20 mil habitantes; em especial, esses Municípios estão localizados nas regiões Sudeste e Nordeste, de modo que, respectivamente, 523 e 471 estavam em situação de pendência.

No ano de 2014, observa-se uma redução significativa em relação às pendências para a criação dos conselhos locais de habitação. Nos Municípios com população de até 20 mil habitantes, apenas 3 não instituíram o conselho local de habitação⁹, e o total de 8 Municípios com população de até 50 mil habitantes não instituíram o conselho local.

4.3. Considerações Iniciais sobre a elaboração do Plano Local de Habitação

Em relação à elaboração e habilitação do Plano Local de Interesse Social (PLHIS), os resultados estão aquém do esperado. Atualmente, notam-se profundas dificuldades do Ente municipal, desde o gerenciamento técnico até de ordem orçamentária, para a sua elaboração.

⁹ Apesar do alto índice de cumprimento para a criação dos respectivos conselhos municipais de habitação. Em linhas gerais, estes conselhos não adquiriram o funcionamento e atuação nos respectivos Municípios.

O PLHIS para os Municípios que integram o SNHIS servirá para mapeamento, organização, implementação e gestão das demandas específicas municipais de forma que, articuladas ao financiamento e a subsídios, possibilitem a consolidação da Política Nacional de Habitação.

Diante das dificuldades de ordem financeira e técnica, sobretudo para os 3.846 Municípios que possuem população de até 50 mil habitantes e que não receberam recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, para a elaboração do seu PLHIS, o Ministério das Cidades elaborou a Instrução Normativa nº 15 no ano de 2011, que possibilitou aos pequenos Municípios optarem pela modalidade PLHIS-Simplificado. Por sua vez, os Municípios com população superior a 50 mil habitantes ficaram condicionados à elaboração do PLHIS na modalidade completa.

4.3.1. Modalidades de Plano Local de Habitação

As diferenças das modalidades do PLHIS se referem ao porte populacional dos Municípios e à capacidade em atender às exigências de adesão ao SNHIS. Existem duas modalidades de PLHIS: a completa e a simplificada.

a. Completa:

No manual¹⁰ do Ministério das Cidades existem orientações gerais para a elaboração do PLHIS – Modalidade Completa. Por essa modalidade, caberá aos Municípios com população superior a 50 mil habitantes a elaboração do PLHIS a partir do diagnóstico do setor de habitação e da elaboração do Plano de Ação, que integra as estratégias do Ente municipal para o enfrentamento do déficit habitacional qualitativo e quantitativo.

¹⁰ O Manual está disponível no seguinte endereço: «<http://www.cidades.gov.br/index.php/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social-snhis.html>».

Ademais, os Municípios com população superior a 50 mil habitantes devem elaborar o PLHIS inserindo os cenários, as metas, as estratégias, a avaliação e o monitoramento para medir os impactos que a implementação da política habitacional gerará na qualidade de vida da população e na economia.

Os Municípios inclusos na modalidade completa que receberam recursos do FNHIS para a elaboração do PLHIS encontram-se em estágio mais avançado de execução.

Quadro 1 – Situação de Desenvolvimento do PLHIS no SNHIS.

Municípios com população maior que 50 mil hab.	Quant. de Municípios	Concluíram o Plano	Regulares	Pendentes	% Conclusão	% Regulares
Municípios SEM recursos do FNHIS	82	49	16	121	59,76	19,51
Municípios COM recursos do FNHIS	526	479	322	205	91,06	61,22

Fonte: CGFNHIS (fev. 2014).

b. Simplificada:

O PLHIS-Simplificado possibilita ao Município mapear e caracterizar o setor habitacional para a implementação de ações e programas.

Os Municípios legalmente aptos à modalidade do PLHIS-Simplificado devem atender aos seguintes requisitos:

- o Município deve possuir população igual ou inferior a 50 mil habitantes;
- integrar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS);
- não ter elaborado o Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS);
- não ter recebido recursos para a elaboração do PLHIS advindos do FNHIS.

Quadro 2 – Municípios com e sem recursos do FNHIS.

Municípios com população menor que 50 mil hab.	Quant. de Municípios	Concluíram o Plano	% Conclusão	% Regulares
Municípios que fizeram PLHIS-Simpl. SEM recursos do FNHIS	3774	994	26,34	14,41
Municípios COM recursos do FNHIS	1092	1042	95,42	64,84

Fonte: CGFNHIS (fev. 2014).

Essa modalidade possibilita o diagnóstico do setor de habitação a partir de linhas norteadoras que constam no formulário¹¹ de preenchimento do PLHIS – Modalidade Simplificada.

4.3.2. Prazos para a elaboração do PLHIS

Os Municípios com população superior a 50 mil habitantes tinham como prazo limite a data de 31 de dezembro de 2012 para habilitarem o PLHIS. Os Municípios com população de até 50 mil habitantes tinham como prazo máximo de adesão o dia 30 de junho de 2012.

Vale lembrar que houve uma flexibilização em relação aos prazos de habilitação do plano local de habitação com a regulamentação da Instrução Normativa 4/2013 do Ministério das Cidades. Sublinha-se que os atuais prazos para que os Municípios com população de até 50 mil habitantes (com base no Censo de 2010) realizem a apresentação e habilitação do PLHIS na modalidade Simplificada ficou estabelecida a qualquer tempo.

¹¹ O Formulário para a elaboração do Plano Local de Habitação pode ser acessado no endereço: «<http://www.cidades.gov.br/index.php/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social-snhis.html>».

Nos casos de Municípios enquadrados em situação de desembolso da última parcela referente aos contratos de repasse ou termos de compromisso, com data de até 31 de dezembro de 2012, o Município precisará habilitar o PLHIS na Caixa Econômica Federal de forma célere. Para esses casos, a elaboração e habilitação do Plano poderão ser prorrogadas pelo prazo necessário para conclusão, a critério da Caixa.

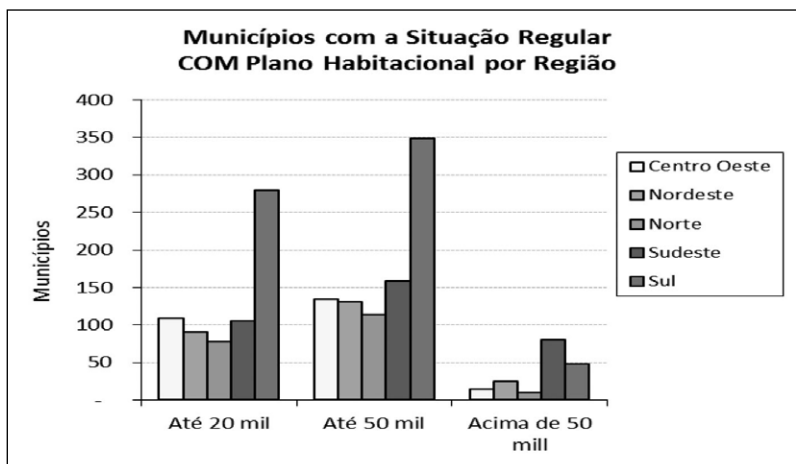
Aos demais Municípios que não se enquadram nas situações de desembolso, poderão apresentar e habilitar, **a qualquer tempo**, a Lei de criação de Conselho e Fundo de Habitação de Interesse Social e o Plano Habitacional de Interesse Social (PLHIS).

4.4. Cumprimentos das obrigatoriedades dos Municípios em relação à elaboração do Plano Local de Habitação

Os maiores índices de Entes municipais com situação regular com o PLHIS elaborado e/ou habilitado foram identificados na macrorregião Sul para a categoria de Municípios com população de até 50 mil habitantes, e no total foram habilitados, até o ano de 2014, 349 planos locais.

Já para o universo de Municípios com população acima de cinquenta mil habitantes destaca-se a macrorregião Sudeste, com 80 planos habilitados, seguida pelo Sul, com 49.

Gráfico 2 – Municípios regulares com Plano Local.

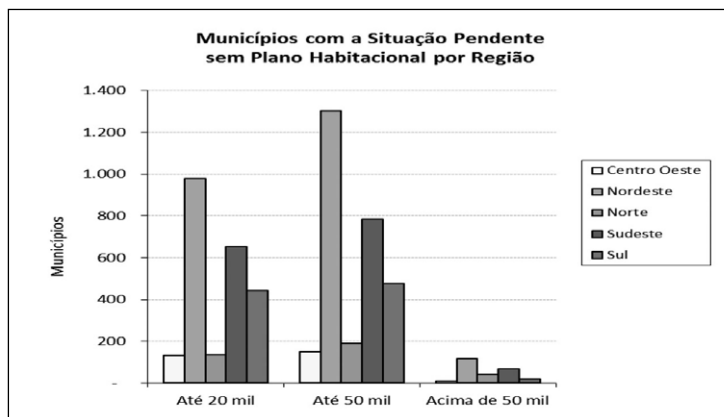


Fonte: Elaboração CNM (2014).

4.4.1. Situações de Pendência no SNHIS

Na categoria dos Municípios de pequeno porte que aderiram ao SNHIS, a CNM verificou que os aqueles localizados nas regiões Nordeste (1303) e Sudeste (784) apresentaram o maior percentual de pendência em relação a habilitação do plano local de habitação modalidade simplificada.

Gráfico 3 – Municípios sem plano Habitacional.



Fonte: Elaboração CNM (2014).

Esses índices de pendências apontam para um perfil de Municípios em que a gestão do setor habitacional é recente e em muitos deles inexistente órgão ou departamento específico voltado ao planejamento e à gestão territorial, além de fragilidades do corpo técnico, falta de recursos próprios e escassos incentivos do governo federal para o fortalecimento da gestão urbana local.

Importante considerar que as pesquisas que estratificam o porte populacional não podem ser analisadas de forma homogênea, uma vez que há diferenças significativas de capacidade administrativa e técnica municipal. Ou seja, deve-se considerar a localização desses Municípios, a capacidade administrativa e o seu papel na rede urbana dadas as diferentes realidades. Por exemplo, é importante verificar se o Município com porte populacional de até 50 mil habitantes integra uma região metropolitana ou encontra-se localizado em espaços interioranos.

Ademais, para o porte com população de até 20 mil habitantes, sabe-se que não é obrigatória a elaboração do Plano Diretor, conforme dispõe a Lei 10.257/2001. Desse modo, a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social, em certa medida, apresenta-se como um primeiro exercício de elaboração de planos para atendimento de obrigatoriedades na área de desenvolvimento urbano.

4.4.2. Dificuldades para a habilitação do Plano Local

Em vista da baixa adesão dos Municípios na habilitação dos planos locais, faz jus a verificação junto aos gestores locais das causas ou situações que inviabilizam a regularidade do Ente no SNHIS.

Nesse sentido, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) realizou contato com os Municípios que ainda não tinham habilitado o PLHIS-Simplificado nos meses de abril e maio de 2014, e foi possível agrupar os relatos das dificuldades em dois grandes grupos.

Para fins metodológicos, o contato da CNM com os gestores municipais foi realizado a partir da consulta à base de dados do Ministério das Cidades dos Municípios inseridos na categoria modalidade simplificada que apresentaram situação pendente na categoria habitação PLHIS até maio de 2014. Dentre as dificuldades, as mais recorrentes foram as seguintes:

- levantamento de dados da situação institucional e administrativa da habitação, principalmente para a mensuração de áreas destinadas à Habitação de Interesse Social e ao cadastro de famílias atualizado.
- caracterização e mapeamento dos assentamentos precários e identificação do déficit habitacional local e da demanda habitacional, isto é, a projeção de futuras ações na área de habitação.
- mecanismos institucionais de participação e controle social. Uma parcela significativa dos Municípios com população de até 20 mil habitantes é desprovida de mecanismos de controle social.

5. SITUAÇÃO DE REGULARIDADE NO SNHIS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL

A CNM também identificou dificuldades dos Estados em relação ao cumprimento das obrigatoriedades no SNHIS. Vale lembrar: todos os Estados aderiram ao SNHIS, porém, um número significativo apresenta pendências no SNHIS, bem como os Municípios, em especial, na elaboração ou habilitação do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS).

Quadro 2 – Situação de regularidade dos Estados no SNHIS.

UF	Adesão	Lei de Fundo	Lei de Conselho	PEHIS
AC	X	X	X	X
AL	X	X	X	X
AM	X	X	X	X
AP	X	X	X	X
BA	X	X	X	X
CE	X	X	X	X
DF	X	X	X	X
ES	X	X	X	
GO	X	X	X	X
MA	X	X	X	X
MG	X	X	X	X
MS	X	X	X	X
MT	X	X	X	X
PA	X	X	X	X
PB	X	X	X	
PE	X	X	X	X
PI	X	X	X	X

PR	X	X	X	X
RJ	X	X	X	X
RN	X	X	X	
RO	X	X	X	
RR	X	X	X	X
RS	X	X	X	X
SC	X	X	X	X
SE	X	X	X	X
SP	X	X	X	X
TO	X	X	X	X

Fonte: Brasil, 2014.

Considerando o estudo realizado pela CNM no ano de 2012, apontavam-se 12 Estados em situação de pendência, sobretudo em relação à elaboração do Plano Estadual de Habitação, quais sejam: AP, MA, MS, MT, PI, PR, SE, TO, ES, PB, RN e RO.

No ano de 2014, observa-se que os Estados do AP, MA, MS, MT, PI, PR, SE e TO elaboraram o plano de habitação e encontram-se regulares no Sistema. Vale lembrar que alguns desses Estados ainda não entregaram o relatório de gestão ou esse relatório ainda não foi confirmado pela Caixa Econômica Federal, haja vista que o sistema ainda identifica alguns Estados como pendentes, apesar de constarem todos os itens obrigatórios cumpridos, conforme determina a legislação.

Ainda constam em situação pendência relativa à elaboração do Plano Estadual de Habitação os seguintes Estados: ES, PB, RN e RO.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS¹²

Apresentados e analisados os aspectos mais relevantes sobre o SNHIS e os seus condicionantes a serem atendidos para assegurar a regularidade dos Municípios, Estados e os Distrito Federal no Sistema, cabem aqui algumas conclusões.

O que pode ser observado é que os Municípios com população de até 20 mil habitantes que integram o SNHIS na categoria de até 50 mil habitantes iniciam um processo complexo de elaboração do plano habitacional, contudo o fazem sem minimamente obter subsídios técnicos e administrativos que lhes possibilitem a elaboração do Plano de Habitação de Interesse Social de modo que as ações estejam articuladas ao enfrentamento da questão habitacional.

A CNM reforça a gravidade das dificuldades de adequação do Ente municipal ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), tanto que o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social vem prorrogando prazos, por meio de Resoluções, para a apresentação dos mecanismos obrigatórios, em especial o PLHIS.

As fragilidades podem ser evidenciadas no momento em que diagnostica o não cumprimento das exigências. Essas prorrogações são na verdade um placebo, pois não resolvem aquilo que está na base do problema, ou seja, a necessidade de uma reavaliação das dificuldades do Ente municipal em atender às exigências do SNHIS e uma melhor assistência do governo federal para que os Municípios possam garantir a efetividade e a articulação do funcionamento desses mecanismos para uma política habitacional mais coesa com sua realidade.

12. Os dados apresentados na pesquisa foram consultados da base do Ministério das Cidades referente a junho de 2014.

Ademais, alerta-se para a exigência da provisão de leis e da instituição de planos para o Ente municipal com a premissa de melhor planejar os serviços urbanos sem levar em consideração as já evidenciadas dificuldades técnicas e orçamentárias.

Há uma proliferação de instituição de planos e de programas para os Municípios em diversas políticas setoriais sem qualquer previsão de articulação. Como exemplo, a CNM cita algumas leis que fixaram, em caráter de obrigatoriedade, a instituição de planos como condição para o Ente municipal acessar recursos federais:

- Lei 11.124/2005 – elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social;
- Lei 11.445/2007 – instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico. A esfera municipal deverá elaborar até 31 de dezembro de 2015 o Plano Municipal de Saneamento Básico;
- Lei 12.587/2012 – institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana e obriga os Municípios com mais de 20 mil habitantes a elaborarem o plano municipal de mobilidade urbana até 2015;
- Lei 12.608/2012 – institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e trata da elaboração dos Planos de Contingência de Proteção e Defesa Civil.

Embora grande parte dos planos sinalize a articulação com o Plano Diretor, eles são tratados de forma fragmentada e, em geral, condicionam a obrigatoriedade de Fundos e Conselhos sem que esses mecanismos estejam de fato articulados na própria esfera federal para a execução orçamentária.

Ao tornar obrigatória a instituição de inúmeros planos, conselhos e fundos mesmo diante das visíveis dificuldades e pendências municipais, iniciativas como essas geram um esvaziamento do objetivo vislumbrado, que é o planejamento e o crescimento ordenado e sustentável das cidades.

A CNM entende que são importantes e eficientes as tarefas de se diagnosticar e planejar as áreas de habitação, transporte, saneamento, entre tantas outras essenciais. Contudo, isso deve estar condicionado às capacidades administrativas e técnicas do Ente municipal, além da corresponsabilização dos governos federal e estaduais em assistir os Municípios, tendo em vista a verticalização das políticas públicas.

Conclui-se que para a instituição dessas políticas é fundamental rever a estrutura de mecanismos obrigatórios em associação à capacidade financeira, técnica e administrativa dos Municípios.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Ministério da Justiça, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm». Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. Lei Federal 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS. *Diário Oficial da União*, Ministério das Cidades, Brasília, DF, 17 jun. 2005. Disponível em: «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm». Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. Ministério das Cidades. *PlanHab* – Plano Nacional de Habitação. Brasília: Ministério das Cidades, 2008a.

_____. Ministério das Cidades/CEM-Cebrap. *Capacidades administrativas, deficit e efetividade na política habitacional*. Brasília: Ministério das Cidades, 2008b.

_____. Ministério das Cidades/CEM-Cebrap. *Capacidades administrativas dos Municípios brasileiros para a política habitacional*. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). *O atual cenário das políticas do setor habitacional: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)*. Estudo Técnico. Brasília: Confederação Nacional de Municípios (CNM), 2012.

FRANÇA, Karla. A instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e a adesão dos Municípios com população até 50 mil habitantes. Brasília: Confederação Nacional de Municípios (CNM), 2015. Disponível em: «<http://www.cnm.org.br>». Acesso em: 28 abr. 2015.



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



Sede

SCRS 505, Bl. C – Lt. 01 – 3º Andar
CEP: 70350-530 – Brasília/DF
Tel/Fax: (61) 2101-6000

Escritório Regional

Rua Marcílio Dias, 574
Bairro Menino Deus
CEP: 90130-000 – Porto Alegre/RS
Tel/Fax: (51) 3232-3330

www.cnm.org.br

 /PortalCNM

 @portalcnm

 /TVPortalCNM

 /PortalCNM