

# Gestão Pública: Olhares Pragmáticos



Organizadores:  
Marco Antonio Harms Dias  
Ítalo José Bastos Guimarães  
Nadson Vinicius dos Santos



INSTITUTO FEDERAL  
Goiano



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA  
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA GOIANO



# GESTÃO PÚBLICA: OLHARES PRAGMÁTICOS

ORGANIZADORES:  
MARCO ANTONIO HARMS DIAS  
ÍTALO JOSÉ BASTOS GUIMARÃES  
NADSON VINICIUS DOS SANTOS

1ª EDIÇÃO



---

**Reitor**

*Elias de Pádua Monteiro*

**Conselho Editorial**

*Alan Carlos da Costa*

*Pró-reitor de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação*

*Iraci Balbina Gonçalves Silva*

*Pró-Reitora Substituta de Pesquisa, Pós-graduação e Inovação*

**Conselheiros representantes de área (2020/21)**

*Ana Paula Silva Siqueira*

*Diego Pinheiro Alencar*

*Édio Damásio da Silva Júnior*

*Elis Dener Lima Alves*

*Guilherme Malafaia Pinto*

*Ítalo José Bastos Guimarães*

*Ivandilson Pessoa Pinto de Menezes*

*Júlio César Ferreira*

*Kleyfton Soares da Silva*

*Luiza Ferreira Rezende de Medeiros*

*Maria Luiza Batista Bretas*

*Mariana Buranelo Egea*

*Maryele Lázara Rezende*

*Matias Noll*

*Natália Carvalhães de Oliveira*

*Paulo Alberto da Silva Sales*

*Rosenilde Nogueira Paniago*

**Equipe do Núcleo da Editora IF Goiano**

*Sarah Suzane Bertolli - Coordenadora do Núcleo da Editora*

*Lídia Maria dos Santos Moraes - Assessora Editorial*

*Johnathan Pereira Alves Diniz - Assessor Técnico*

*Tatianne Silva Santos - Assessora Gráfica*

**Revisão textual**

*Nadson Vinícius dos Santos e Nicole Leal*

**Projeto Gráfico e Diagramação:**

*Gráfica Santa Cruz*

**Bibliotecário responsável:**

*Johnathan Pereira Alves Diniz*

---

O conteúdo desta obra é público e poderá ser reproduzido integralmente ou em partes, desde que citada a fonte.

O conteúdo e os temas abordados nesta publicação são de inteira responsabilidade de seus autores. Eximindo-se assim a responsabilidade legal do Instituto Federal Goiano, sobre possíveis futuras contestações ou quaisquer outras alegações.

---

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Sistema Integrado de Bibliotecas (SIBI) – Instituto Federal Goiano**

---

G393

Gestão Pública: olhares pragmáticos / Marco Antonio Harms Dias; Ítalo José Bastos Guimarães; Nadson Vinícius dos Santos, organizadores. – 1. ed. Goiânia, GO: IF Goiano, 2022.

152 p., il.: color.

ISBN (e-book): 978-65-87469-31-7

1. Administração Pública. 2. Gestão Pública. 3. Modelos gerenciais. I. Dias, Marco Antonio Harms. II. Guimarães, Ítalo José Bastos. III. Santos, Nadson Vinícius dos. IV. Instituto Federal Goiano.

CDU: 351.82

# SUMÁRIO

PREFÁCIO .....	05
APRESENTAÇÃO .....	07
<b>CAPÍTULO 1</b>	
TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E FINANCIAMENTOS: FERRAMENTAS DE DESCENTRALIZAÇÃO .....	9
<b>CAPÍTULO 2</b>	
RÁTICAS EXTRAJUDICIAIS NA COBRANÇA EM MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE .....	27
<b>CAPÍTULO 3</b>	
PRINCÍPIOS DE GESTÃO EMPRESARIAL EM MUNICÍPIOS: REFLEXÕES .....	39
<b>CAPÍTULO 4</b>	
MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE EM PREGÕES ELETRÔNICOS: UM ESTUDO DE CASO.....	53
<b>CAPÍTULO 5</b>	
A RESPONSABILIDADE E ATRIBUIÇÕES DO PREGOEIRO EM PROCESSOS DE LICITAÇÃO .....	67
<b>CAPÍTULO 6</b>	
INTEGRAÇÃO ENTRE O CORPO DE BOMBEIROS MILITAR E O SAMU: UM ESTUDO DO ATENDIMENTO PRÉ-HOSPITALAR .....	79
<b>CAPÍTULO 7</b>	
INCREMENTO DA RECEITA DE ITBI: UMA PROPOSTA.....	93
<b>CAPÍTULO 8</b>	
GESTÃO DA DEMANDA DE SERVIÇOS DE TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO: UM CASO EM ORGANIZAÇÃO MILITAR.....	107
<b>CAPÍTULO 9</b>	
MAPEAMENTO E DESENVOLVIMENTO DE DIRETRIZES GERAIS: GESTÃO DE PROCESSOS EM UMA PREFEITURA.....	121
<b>CAPÍTULO 10</b>	
OPERADORAS DE TELEFONIA E CONSUMIDORES: UM OLHAR SOBRE A AGÊNCIA REGULADORA.....	135
ORGANIZADORES.....	149





# PREFÁCIO

Partindo da premissa de que a educação é um vetor de ascensão social que dignifica e transforma a realidade de tantos jovens e adultos Brasil afora, acreditamos que o êxito do processo ensino-aprendizagem envolve não somente o avanço de estudos científicos voltados a práticas didático-pedagógicas, mas também é resultado de uma sinergia entre muitos e multifacetados fatores, dentre os quais destaca-se a Gestão Pública, tema da coleção de capítulos deste compêndio.

No universo das instituições públicas de ensino, a exemplo do que ocorre no Instituto Federal Goiano (IF Goiano), cumpre à gestão, como executora de políticas governamentais, garantir a oferta de uma educação gratuita e de qualidade, zelando pela otimização da estrutura física e organizacional da instituição. Isso significa criar uma rede de apoio meticulosamente pensada para planejar, executar, avaliar e aprimorar as ações que tornarão possível que as atividades propriamente acadêmicas, em todas as suas acepções, sejam consumadas no bojo da interação professor/estudante.

Nesse sentido, as páginas a seguir, que são fruto de um esforço coletivo de servidores do IF Goiano e instituições parceiras, reduzem a termo os resultados de pesquisas de pós-graduação, cujos objetos são ações e atividades ligadas ou desempenhadas pela gestão pública, o que torna a obra uma valiosa contribuição pragmática para estudante do ensino técnico à pós-graduação, bem como para leitores que lidam cotidianamente com a gestão pública nas áreas financeira e orçamentária, governança em municípios, procedimentos licitatórios, gestão da saúde, gestão tributária, tecnologia da informação em serviços públicos, gestão de processos, entre outras.

Assim, muitos dos temas contemplados na presente coletânea são um relevante instrumento para a gestão pública, no tocante à tomada de decisões tecnicamente embasadas em ferramentas gerenciais.

Ao longo de sua trajetória, o IF Goiano tem investido fortemente em políticas de capacitação, produzindo e entregando à sociedade conhecimentos que contribuem para uma realidade transformadora. Exemplo disso é a presente obra: uma relevante fonte de pesquisa na busca por soluções inéditas para os desafios da gestão pública que se renovam diuturnamente.

Ótima leitura!

Goiânia, outubro de 2021.

Prof. Dr. Elias de Pádua Monteiro  
Reitor – IF Goiano



# APRESENTAÇÃO

Este livro, coordenado e escrito com o apoio de muitos colegas talentosos, é resultado do fruto de diálogos com orientandos de cursos de gestão pública, Especialização e Mestrado, nos últimos anos. Este tema envolvente que comecei a trabalhar desde quando, em minha tese de doutorado, o adotei como objeto visando ao tal do ineditismo, sem maiores pretensões. Findei por me deparar com um campo de estudos e práticas que necessitam de muitas pesquisas.

Hoje, após ter orientado dissertações de mestrado, trabalhos de conclusão de cursos em especializações e artigos publicados, percebo que há muito o que se fazer nesse campo de estudos, principalmente no desenvolvimento de soluções práticas, para o auxílio aos gestores públicos que clamam por soluções para problemas complexos.

Composto por capítulos que versam temas emergentes da gestão pública, com especial ênfase em questões pragmáticas, este livro visa a preencher uma lacuna que alunos de graduação e pós-graduação, bem como gestores públicos, necessitam para vislumbrar experiências, vivências, descrições e interpretações diversas de situações cotidianas das mais diversas áreas: das finanças à saúde, das políticas públicas aos modelos gerenciais.

A partir da dedicação de ex-alunos e com o apoio de colegas do Instituto Federal de Ciência e Tecnologia Goiano (IF Goiano): os coorganizadores Ítalo e Nadson (Campus Posse), a Cássia (Campus Rio Verde), o Josias (Campus Ipameri) e o Jian (Campus Posse); bem como de colegas de outras instituições: a Giovana e o Vilson Gruber, da UFSC, o Guilherme, da Univali, o Krein, da Logos Consultoria e a Eliene, da Unicamp; conseguimos adaptar as pesquisas de trabalhos de disciplinas, monografias e dissertações nos capítulos dessa obra. A todos os colegas pesquisadores e ex-alunos, coautores de cada um desses próximos capítulos, minha admiração pelo esforço, paciência e profissionalismo na busca da produção de conhecimento na gestão pública.

Ressalto muito o “conseguimos”, pois se não fosse a ajuda impecável dos colegas Nadson e Ítalo (IF Goiano) na organização dessa obra, nas revisões, formatações e na busca de um livro ideal, não seria possível chegar aqui.

Por fim, agradeço à Editora e a Reitoria do IF Goiano que possibilitaram a publicação deste livro que, como todo livro, é composto por letras vivas. Leia-o, critique-o e, principalmente, ache os espaços para novas pesquisas, evoluindo-o. Aguardamos seu contato para produzirmos novos conhecimento no campo da gestão pública!

*Prof. Dr. Marco Antonio Harms Dias*





# CAPÍTULO 1

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E FINANCIAMENTOS:  
FERRAMENTAS DE DESCENTRALIZAÇÃO







# CAPÍTULO 1

## TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E FINANCIAMENTOS: FERRAMENTAS DE DESCENTRALIZAÇÃO

*João Baptista Krein<sup>1</sup>*

*Marco Antonio Harms Dias<sup>2</sup>*

### 1. Introdução

A Constituição de 1988 foi elaborada pelos congressistas em meio a um ambiente favorável à descentralização da gestão pública brasileira. Acreditavam os parlamentares que a incapacidade de promover políticas públicas por parte do Estado estava relacionada à excessiva centralização promovida pelo Regime Militar, que governou o país entre os anos de 1964 e 1985. Para os constituintes, as virtudes estariam na descentralização (ARRETCHE, 2000).

Com ela, viriam a eficiência, a transparência e a participação. Nesta perspectiva, a nova Constituição adotou o princípio da subsidiariedade (MOUTINHO; KNISS, 2015) e transferiu para estados e municípios a responsabilidade pela gestão dos recursos próprios e originários da União, atribuindo aos dois entes a responsabilidade por executar a maioria das políticas públicas. O poder público municipal exerce uma função primordial no atendimento às demandas sociais, pelo fato de estar mais próximo do cidadão que as outras esferas de poder (MOUTINHO; KNISS; MACCARI, 2013).

Com o passar do tempo, o número de convênios firmados pela União com estados e municípios e os recursos destinados foi se tornando expressivo. O Painel de Obras do Ministério do Planejamento mostra que a União tem 105.600 obras conveniadas com prefeituras, governos estaduais e consórcios públicos em todo o Brasil: o equivalente a 1,32 trilhões de reais. São convênios firmados de 1988 a 2018 (BRASIL, 2018).

---

1 Formado em Ciências Sociais, mestre em Gestão de Políticas Públicas, consultor de gestão pública. E-mail: joakrein@gmail.com

2 Administrador, Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Professor do Instituto Federal Goiano, e-mail: marcoharmsdias@gmail.com

O fenômeno da baixa execução de obras afeta todos os ministérios. O Ministério das Cidades tinha 335 obras de mobilidade urbana paralisadas, atrasadas ou não iniciadas em setembro de 2018. Naquele momento, 173 obras estavam atrasadas, 116 paralisadas e 46 não iniciadas. Sete bilhões de reais gastos com obras ainda não concluídas e mais 22 bilhões de reais necessários para finalizar todas as obras. Esses projetos foram conveniados com estados e municípios para a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e Olimpíadas do Rio de Janeiro de 2016 (PORTAL G1, 2018)12,24]]}}],”schema”:"https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json"} .

Na mesma perspectiva, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação anunciou em agosto de 2017 que, passados 10 anos do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA) e do Programa de Ações Articuladas (PAR), quase metade das escolas e creches pactuadas para serem construídas pelos municípios estava atrasada ou paralisada. A partir de 2007, o FNDE repassou R\$ 10,1 bilhões para 4.098 municípios, a fim de construir 12.925 novas escolas e creches em todos os estados do Brasil. Apenas 37% (4.830) das obras foram concluídas, 642 foram canceladas e 7.453 obras ainda estão para serem entregues. Os dados mostram que, entre as obras não concluídas, 29% encontram-se paralisadas e 17% estavam com seus cronogramas atrasados. Ou seja, 46% das obras ainda precisavam ser entregues. Já havia sido gasto R\$ 1,5 bilhão com 1.924 obras que estavam paralisadas (VOIGT; SAKAI, 2017).

Com base nos dados acima, a pergunta que orienta o presente artigo é: em quais etapas do ciclo de vida da execução dos projetos se manifestam os atrasos e a elevação dos orçamentos dos projetos executados pela Prefeitura de Gaspar (SC), com recursos de transferências voluntárias da União e instituições financeiras no âmbito da estratégia de descentralização das políticas públicas? O objetivo é analisar a eficiência e a eficácia da estratégia de descentralização das políticas públicas, através das transferências voluntárias de recursos da União e instituições financeiras para a prefeitura pesquisada.

Para guiar a análise e possibilitar a resposta ao questionamento e objetivo do presente artigo, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, a fim de resgatar o contexto histórico e os objetivos que permearam a decisão pela descentralização de recursos e políticas públicas da União para municípios, no âmbito da elaboração da Constituição Federal de 1988. Na mesma perspectiva, pesquisou-se na bibliografia os conteúdos desenvolvidos no contexto do debate sobre eficiência, eficácia e efetividade, especialmente após a aprovação da Emenda Constitucional n.º 19, em 4 de junho de 1988. Por fim, foi realizada pesquisa junto à Prefeitura Municipal de Gaspar (SC) para analisar a execução das obras com recursos de convênios e contratos firmados com o governo federal e instituições financeiras entre os anos de 2009 e 2016. O foco de análise da execução dos convênios e contratos é o cumprimento da dimensão de tempo do gerenciamento de projetos. As informações foram agrupadas, com o apoio de planilhas eletrônicas, conforme o ano de assinatura dos convênios e contratos, por órgão concedente, e estruturadas em conformidade com os principais marcos do ciclo de vida dos projetos: assinatura dos convênios e contratos; análise e aprovação dos projetos de engenharia por órgãos mandatários, concedentes ou intervenientes; contratação das empresas executoras das obras e finalização dos projetos.

A Prefeitura de Gaspar (SC) foi escolhida para a realização da pesquisa a partir dos seguintes critérios: o município é de pequeno porte, assim como 95% dos municípios brasileiros; possui um bom número de convênios com valores expressivos.

As características apresentadas pela prefeitura pesquisada, somadas aos aspectos normativos, metodológicos e tecnológicos utilizados pela União para o desenvolvimento do processo de descentralização das políticas públicas com todos os municípios, permite intuir a tipologia dos problemas encontrados para o conjunto das prefeituras brasileiras. Embora considerados entes federativos com autonomia política e administrativa, os municípios estão sujeitos ao mesmo regramento jurídico e institucional. Ou seja, independentemente do número de habitantes, estado, região, PIB e IDH, as unidades federativas estão subordinadas ao mesmo regime jurídico: fato que gera grande similaridade entre os problemas enfrentados pelas administrações municipais (SOUZA, 2005).

## 2. Revisão da literatura

O Federalismo não depende apenas de uma estrutura de controle mútuo para prosperar, mas também do estabelecimento de incentivos para a cooperação e dos processos intergovernamentais de decisão conjunta dos entes federados. O sucesso das políticas públicas nos estados federais tem relação direta com a capacidade dos seus membros estabelecerem e manterem mecanismos de controle recíproco e de coordenação entre os entes federados (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

A existência de um sistema federal exige cooperação política e financeira entre o governo central e os demais entes federados. Este é o motivo pelo qual o nível de descentralização entre esferas governamentais é central para a compreensão de como funciona na prática determinado sistema Federal. Por esta razão, é que a Ciência Política e a Administração dedicam grande atenção às teorias do Federalismo, à aplicação dos princípios federalistas nas constituições, às leis e também à forma pela qual os diversos sistemas federativos são operacionalizados (SOUZA, 1996).

Correntes políticas de várias tendências associam positivamente a descentralização com a Democracia. Para as correntes de esquerda, ideias como o Orçamento Participativo, com formas mais próximas da Democracia direta, poderiam, no âmbito local, afirmar uma vida mais democrática e representar uma alternativa aos limites e vícios das instituições nacionais da democracia representativa. Para os liberais, inspirados no modelo político norte-americano, a descentralização seria um instrumento de fortalecimento da vida cívica, da sociedade civil, sufocada por um Estado centralizador e invasivo. Estas posições representam visões diferentes de democracia, entretanto, compartilham a expectativa de que a escala ou o âmbito no qual se processam as decisões políticas viabilizem a realização de determinados conteúdos do ideal democrático. A partir de perspectivas políticas distintas, produziu-se um grande acordo em torno da descentralização (ARRETICHE, 1996). A descentralização se fundamenta em dois planos: um jurídico e outro político-institucional. No plano jurídico, ela é pensada como um processo de transferência de poderes e de competências entre órgãos, ou na ruptura de um vínculo hierárquico pré-existente. No plano político-institucional, a descentralização é concebida como a transferência de poderes e competências do centro para a periferia. Ou seja, a desagregação do poder político, desde uma simples desconcentração de

atividades até a descentralização do poder decisório. Neste plano é possível identificar três dimensões complementares: uma administrativa, outra social e, por fim, uma dimensão política.

Na dimensão política, a descentralização corresponde a uma estratégia de redistribuição do poder político do Estado, do nível central para os níveis periféricos, e é justificada como um meio para democratizar o poder, através da ampliação da participação cidadã e da multiplicação das estruturas de poder, na busca da melhoria da eficiência da gestão pública. Na dimensão administrativa, descentralização significa a transferência de competências entre órgãos ou esferas de governo e justifica-se pela necessidade de buscar a eficácia na gestão pública, com a eliminação de intermediações burocráticas e a possibilidade do contato mais direto com o cidadão. Na dimensão social, a descentralização compreende a participação social na gestão pública, ou seja, a transferência de parcela do poder, competências e funções para a sociedade civil (GUINMARÃES, 2002).

A conceituação e a percepção sobre o processo de descentralização passaram por uma série de mudanças nos últimos anos. Superado o momento inicial, quando a descentralização foi apresentada como o novo grande paradigma para a eficiência da administração pública, as experiências concretas começaram a apresentar uma série de problemas, tais como: dificuldades vinculadas à estratégia de implementação dos processos de descentralização, reveladas por intermédio da falta de capacitação das unidades subnacionais para assumir as novas responsabilidades; excesso ou insuficiência de controle sobre as políticas sociais descentralizadas; dificuldade de estruturar ou manter coalizões políticas de apoio à descentralização; incongruência entre o controle sobre os gastos públicos por parte dos governos subnacionais e a política macroeconômica e dificuldades para promover a descentralização com políticas redistributivas interpessoais e inter-regionais (AFFONSO, 2000).

As transferências voluntárias entraram na história do Estado brasileiro em 1967, por meio da Constituição Federal, cujo texto previa princípios da reforma administrativa gerencial como a racionalidade, o orçamento, o planejamento, a descentralização e o controle de resultados. O art. 13º estabelecia que a União, os estados e os municípios poderiam celebrar convênios para executar leis, serviços ou decisões por intermédio de funcionários federais, estaduais e municipais (IGNARRA, 2014). O gerencialismo entrou na vida institucional brasileira a partir de 1998, com a aprovação da Emenda Constitucional n.º 19. Ela estabeleceu a adoção do princípio da eficiência e, assim, possibilitou a implantação de inúmeras inovações, entre as quais podem ser destacadas a reserva de percentual de cargos em comissão para servidores de carreira, teto máximo para o salário dos servidores públicos, incentivo para o controle social sobre a administração pública, economia com despesas correntes e a flexibilização da estabilidade do servidor público, estabelecendo que a insuficiência de desempenho pudesse ser punida com a perda do cargo (CASTRO, 2006). A eficiência é a capacidade de fazer as coisas direito. É um conceito matemático, a relação entre insumo e produto. Um administrador eficiente é aquele que consegue mais resultados, mais produtividade e mais desempenho em relação aos insumos necessários à sua produção. Um administrador é considerado eficiente quando minimiza os custos e maximiza os resultados (MEGGINSON; MOSLEY; PIETR, 1998). A eficiência não se preocupa com os fins, apenas com os meios, e tem o foco voltado para os aspectos internos da organização (CASTRO, 2006). Por outro lado, se eficiência é fazer a coisa certa, eficácia é fazer as coisas certas, ou seja, conseguir os resultados. Essa tarefa inclui a escolha dos objetivos mais adequados e os melhores meios para alcançá-los. Isso significa que administradores eficazes selecionam as coisas certas para fazer e os métodos certos para alcançá-los (MEGGINSON; MOSLEY; PIETR, 1998).

A preocupação maior é que o conceito de eficácia corresponde simplesmente com os objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos (TORRES, 2004). A administração pública brasileira ainda não consolidou um sistema de avaliação de políticas públicas baseado no desempenho e com indicadores de eficiência e eficácia; embora algumas novas iniciativas, oriundas de uma visão mais gerencial, demonstrem que esse é o caminho que os governos pretendem seguir (PINHEIRO; SILVA, 2014). Com o crescimento das transferências de recursos da União para os municípios, cresceu também a fiscalização. A execução de convênios entre as esferas governamentais vem sendo objeto de fiscalização dos tribunais de contas. Garantir a execução correta dos programas e a aplicação eficaz dos recursos para atender as necessidades da sociedade é um constante desafio dos gestores públicos e que, para isso, podem se valer de um conjunto de conhecimentos aplicáveis à área (MOUTINHO; KNISS; MACCARI, 2013).

O gerenciamento de projetos entrou na agenda das administrações no final do século XX, com as grandes transformações provocadas pela globalização e introdução de novas tecnologias, nas áreas de informação e comunicação. Este fato obrigou as empresas e as administrações públicas a buscar meios para atender de forma mais assertiva, eficiente e eficaz as novas demandas impostas pelos mercados (PINHEIRO; SILVA, 2014). No caso do Brasil, além dos fatores conjunturais, a aprovação da Emenda Constitucional n.º 19 (BRASIL, 1998) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) consolidou a substituição do modelo de gestão burocrático pelo gerencial e abriu caminho para a introdução de novas ferramentas de gestão. Esta nova organização institucional fez emergir novos formatos e ferramentas que transformaram substancialmente a produção de bens e serviços públicos. A gestão de projetos é a mais visível dessas transformações e que, no ambiente público, normalmente vem acompanhada de configurações gerenciais transversais às esferas de governo. A forma de financiamento e alocação de recursos normalmente é compartilhada entre entes da federação (União, estados e municípios), e sua gestão tende a estar fortemente relacionada a indicadores de desempenho, que permitem avaliar permanentemente o seu desempenho, bem como deliberar sobre a sua ampliação, redução, continuidade ou mesmo descontinuidade (KLERING et al., 2001).

Gerenciamento de projetos é a aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas num conjunto amplo de atividades (meio), com o propósito de atender aos requisitos (fim) do projeto (PMI, 2017a). Projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado único (PMI, 2017b). Assim, podemos entender que um projeto possui começo e fim bem definidos e, por conta disso, precisa ser corretamente planejado, executado e controlado (NETO; VACOVSKI, 2017). Relativamente à dimensão aqui analisada, o tempo compõe, juntamente com o custo e o escopo, o chamado triângulo de ferro do gerenciamento de projetos. São elementos interdependentes que concorrem para o sucesso de um projeto (NETO; VACOVSKI, 2017). Assim, quando houver qualquer mudança em algum deles, os demais serão impactados. O gerenciamento do tempo do projeto descreve os processos necessários para assegurar que o projeto termine dentro do prazo previsto. Ele é composto pelos seguintes processos: definição das atividades, sequenciamento e estimativa da duração das atividades, desenvolvimento e controle do cronograma (PERRELLI, 2004).



### 3. Resultados

A análise da execução dos projetos nas dimensões de tempo objetiva identificar a eficiência e a eficácia da Prefeitura de Gaspar (SC) na execução das obras com recursos de transferências voluntárias do governo federal e financiamentos da Caixa Econômica Federal. A análise abrange obras com recursos de transferências voluntárias dos ministérios da Educação, Saúde, Integração Nacional, Esporte, Turismo, Cidades e financiadas pela Caixa Econômica Federal, conforme retrata a Tabela 2. Ao todo, são quarenta projetos que somam R\$ 139.893.040,85. A Tabela 1 apresenta o conjunto de projetos que são objetos de análise no presente estudo. Ao todo, são 40 projetos que somam R\$ 139.893.040,82, sendo 35 projetos (R\$ 112.333.225,12) com recursos na forma de transferência voluntária; e cinco (R\$ 27.559.815,70) na forma de financiamento.

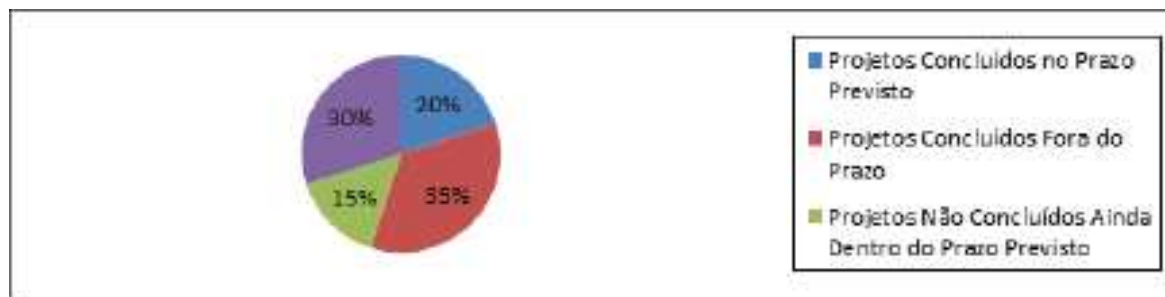
**Tabela 1** - Perfil Geral dos Projetos (valor e percentual)

Ministério/Mandatária/Banco	Número de Projetos	%	Valor dos Projetos	%
Ministério da Educação	6	15%	5.573.407,14	4%
Ministério da Saúde	5	13%	1.532.100,05	1%
Ministério da Integração Nacional	2	5%	6.007.459,12	4%
Ministério do Esporte/Caixa/Mandatária	2	5%	2.441.191,77	2%
Ministério do Turismo/Caixa/Mandatária	4	10%	3.791.119,41	3%
Ministério das Cidades/Caixa/Mandatária	16	40%	92.987.947,66	66%
Ministério das Cidades/Caixa/Financiamento	5	12%	27.559.815,70	20%
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>100%</b>	<b>139.893.040,85</b>	<b>100%</b>

**Fonte:** Elaborada pelos autores, com dados da Prefeitura de Gaspar (SC)

O Ministério das Cidades, com 16 projetos, é o órgão concedente com o maior número de contratações: o equivalente a 66% do valor total contratado. Em segundo lugar, com seis projetos, está o Ministério da Educação, mas que equivalem a apenas 4% em relação ao valor total. Na sequência, vem o Ministério da Saúde com cinco projetos, que correspondem a 1% do valor total. O Ministério do Turismo tem quatro projetos que representam 3% do montante contratado. Os ministérios da Integração Nacional e dos Esportes apresentam dois projetos cada, com o equivalente a 4% e 2% do valor total, respectivamente. O Ministério das Cidades, juntamente com a Caixa Econômica Federal, apresenta cinco projetos, na forma de financiamento: o equivalente a 20% do valor total contratado. A análise da execução dos projetos na dimensão de tempo significa avaliar o cumprimento dos prazos pactuados pela Prefeitura de Gaspar (SC), em conformidade com os respectivos instrumentos jurídicos firmados com os ministérios da Educação, Integração Nacional, Saúde, Cidades, Esporte, Turismo e Caixa Econômica Federal. O Gráfico 1 mostra que 20% dos projetos foram concluídos no prazo, 35% foram finalizados fora do prazo, 15% ainda não foram concluídos, mas estão dentro dos seus respectivos prazos para a conclusão, e 30% dos projetos não finalizados já extrapolaram o tempo previsto para a execução das obras.

**Gráfico 1 - Status de Execução dos Projetos no Tempo (%)**



**Fonte:** Elaborado pelos autores, com dados da Prefeitura de Gaspar (SC)

A observação do contexto acima de maneira mais aproximada permite perceber um cenário já consolidado de 70% das obras executadas fora do prazo. Este percentual corresponde à soma das obras executadas fora do prazo com os projetos ainda não finalizados, mas que já ultrapassaram o prazo previsto para a conclusão. O índice de projetos concluídos fora do prazo ainda poderá aumentar, isso se a prefeitura não conseguir finalizar os não executados, mas que ainda estão dentro do prazo previsto, antes dos seus respectivos vencimentos. No pior dos cenários, em relação a este conjunto de projetos, a Prefeitura de Gaspar (SC) poderá atingir o índice de 80% das obras concluídas fora do prazo pactuado com a União e a Caixa Econômica Federal.

A trajetória da execução de uma obra com recursos de transferência voluntária do governo federal ou de instituição financeira, após a aprovação da proposta pelo órgão concedente ou de financiamento, percorre quatro marcos de tempo, conforme demonstra a Figura 1 abaixo.

**Figura 1 - Marcos do Ciclo de Vida da Execução de Obras Públicas**



**Fonte:** Elaborada pelos autores

As atividades são sequenciais e interdependentes, conforme mostra a Figura 1. Ou seja, as ações previstas para serem desenvolvidas no marco três, por exemplo, somente poderão ser desencadeadas quando as ações do marco dois já estiverem concluídas. Neste caso, a licitação somente pode ser iniciada pela Prefeitura após a aprovação do projeto de engenharia pela mandatária, ministério concedente ou instituição financeira. Por fim, a obra apenas poderá ser iniciada em continuidade ao processo licitatório e assinatura do contrato entre a prefeitura e empresa vencedora do certame legal. O desafio dos gestores públicos municipais, no âmbito da execução de obras com recursos de

transferências voluntárias do governo federal e instituições financeiras, é assegurar, por meio das atividades de gerenciamento de projetos, o desenvolvimento das ações relativas a cada um dos quatro marcos de tempo com eficiência.

A identificação do tempo consumido para transpor cada marco de tempo permite analisar a execução das atividades e relacioná-las a eventuais problemas com incidência sobre a execução dos projetos e o cumprimento dos prazos pactuados entre as instituições concedentes, financiadora e a prefeitura.

A Tabela 2 apresenta os 40 projetos agrupados por ministérios, mostra quais os ministérios contam com a Caixa Econômica Federal como mandatária e os projetos decorrentes de financiamento. Os projetos estão distribuídos na tabela conforme o status em que se encontram, ao longo dos marcos do tempo do ciclo de vida da execução.

**Tabela 2 - Tempo Médio Marcos de Tempo 1 – 4 / Todos os Projetos**

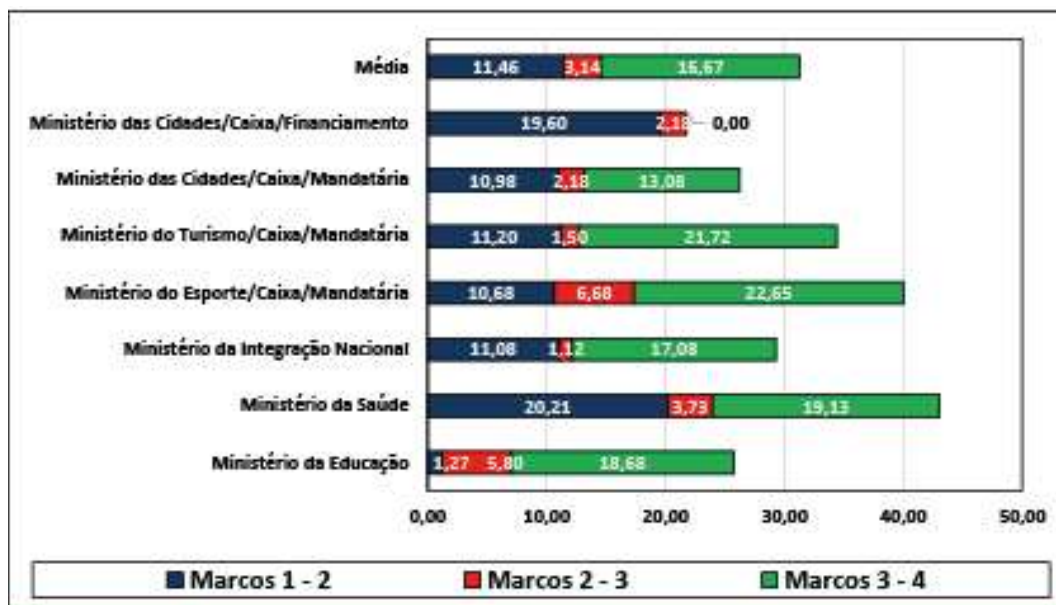
Ministério/Mandatária/Banco	Nº de Projetos	Marcos 1 - 2	Marcos 2 - 3	Marcos 3 - 4	Marcos 1 - 4
Ministério da Educação	6	5	4	4	4
Ministério da Saúde	5	5	5	2	2
Ministério da Integração Nacional	2	2	2	2	2
Ministério do Esporte/Caixa/Mandatária	2	2	2	2	2
Ministério do Turismo/Caixa/Mandatária	4	2	2	2	2
Ministério das Cidades/Caixa/Mandatária	16	13	12	10	10
Ministério das Cidades/Caixa/Financiamento	5	2	2	0	0
Média					
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>31 Aprovados</b>	<b>29 Contratados</b>	<b>22 Concluídos</b>	<b>22 Projetos</b>

**Fonte:** Elaborada pelos autores, com dados da Prefeitura de Gaspar (SC)

A análise da execução dos projetos na dimensão de tempo, ao longo dos quatro marcos de tempo, é desenvolvida na continuidade com o apoio de quatro gráficos. Inicialmente são considerados todos os projetos, independentemente do status que ocupam ao longo dos marcos de execução. Para a análise, os projetos estão agrupados conforme o ministério ao qual pertencem, indicação da presença da Caixa Econômica Federal como instituição mandatária e na condição de instituição bancária. A análise é realizada com a identificação do tempo médio consumido (em número de meses) por cada um dos grupos de projetos.

O Gráfico 2 apresenta todos os grupos de projetos. Ou seja, ministérios com ou sem a presença de entidade mandatária e projetos executados com recursos na forma de financiamento. Este gráfico permite formar uma visão panorâmica e notar as diferenças entre os diversos grupos e marcos de tempo. Inicialmente podemos notar que o tempo médio de execução, quando são considerados todos os agrupamentos, é de 11,46 meses para os marcos 1-2 (contratualização entre a prefeitura e o órgão concedente e a aprovação do projeto de engenharia); 3,14 meses para os marcos 2-3 (aprovação do projeto de engenharia e a contratação da empresa executora); e 16,67 meses para os marcos 3-4 (contratação da empresa executora e finalização da obra).

Gráfico 2 - Tempo Médio Marcos Tempo 1-4 / Todos os Projetos (meses)



Fonte: Elaborado pelos autores, com dados da Prefeitura de Gaspar (SC)

Os projetos com recursos financiados pela Caixa Econômica Federal apresentam o tempo médio de 19,60 meses para o desenvolvimento das atividades entre os marcos 1-2; 2,08 meses entre os marcos 2-3. Estes projetos ainda não apresentam tempo médio entre os marcos 3-4, uma vez que este agrupamento não possui obras concluídas.

A observação relativa aos projetos dos ministérios das Cidades, Turismo, Esporte e Integração Nacional, todos contratados a partir de programas de transferências voluntárias, indica que os tempos médios no desenvolvimento das ações entre os marcos 1-2 são muito similares. O tempo médio mais longo desse grupo pertence aos projetos contratados junto ao Ministério do Turismo, com 11,20 meses; e o mais curto ao Ministério do Esporte, com o tempo médio de 10,68 meses. O desenvolvimento das atividades relacionadas aos marcos 2-3 apresenta semelhanças entre os Ministérios das Cidades, Turismo e Integração Nacional, com tempos médios de 2,18, 1,15 e 1,12 meses, respectivamente. Os projetos firmados com o Ministério do Esporte, entre este grupo, é o órgão que apresenta o tempo médio mais longo para as atividades de contratação de empresa executora das obras com 6,68 meses, em média. As atividades correspondentes aos marcos 3-4 apresentam tempos médios com pouca similaridade entre este grupo de projetos. O tempo médio utilizado pelo Ministério das Cidades para a execução das obras é de 13,08 meses. Os ministérios do Turismo e do Esporte apresentam tempos médios de 21,72 e 22,65 meses, respectivamente. E os projetos com recursos do Ministério da Integração Nacional consumiram, em média, 17,08 meses para a realização das atividades de execução das obras.

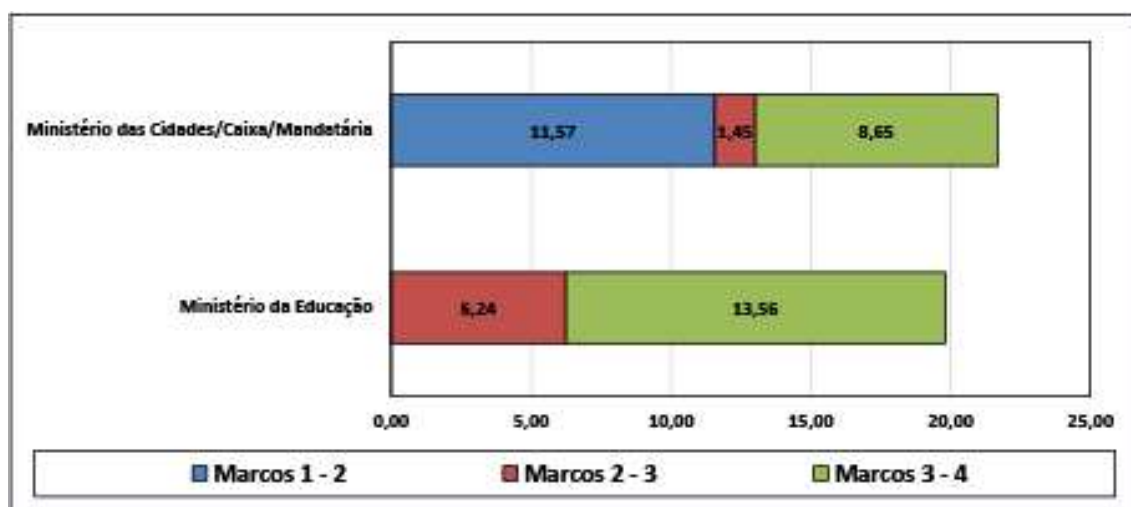
Os projetos financiados com recursos dos programas de transferência voluntária fundo a fundo do Ministério da Saúde consumiram, em média, 20,2 meses, para o desenvolvimento das atividades relacionadas aos marcos 1-2. O tempo médio para as atividades dos marcos 2-3 foi de 3,73 meses e para as atividades de execução das obras correspondentes aos marcos 3-4 foi de 19,13 meses. A construção de creches, escolas e quadras esportivas, com recursos dos programas de transferência voluntária do Ministério da Educação, compõe o grupo de projetos com a menor média de tempo para

o desenvolvimento das atividades dos marcos 1-2, com 1,27 meses. Este mesmo grupo de projetos consumiu, em média, 5,80 meses para as ações dos marcos 2-3 e 18,68 meses, para as atividades dos marcos 3-4.

A análise do perfil da execução do conjunto de projetos indica que o tempo médio consumido para as atividades de aprovação dos projetos de engenharia e contratação das empresas executoras das obras (marcos 1-2 e 2-3) é de 14,6 meses, quando o tempo médio para a execução das obras é de 16,67 meses. Ou seja, apenas dois meses acima do tempo médio necessário para a análise e aprovação dos projetos de engenharia e contratação das empresas para a execução das obras. Os projetos executados com recursos do Ministério da Saúde consumiram, em média, 23,94 meses para as atividades dos marcos 1-2 e 2-3; e 19,13 meses para as atividades de execução das obras relacionadas aos marcos 3-4. Portanto, as construções foram, em média, aproximadamente cinco meses mais rápidas que a aprovação dos projetos de engenharia e a contratação das empresas para a edificação das obras.

A análise que reúne o grupo de projetos concluídos no prazo, conforme demonstra o Gráfico 2, indica que obras executadas com recursos de transferências voluntárias do Ministério das Cidades consumiram 11,57 meses, em média, para a aprovação dos projetos de engenharia; e 1,45 meses, para a contratação das empresas executoras das obras. Então, as atividades dos marcos de tempo 1-2 e 2-3 utilizaram 4,37 meses acima do tempo utilizado para a execução das obras, que foi de 8,65 meses, em média.

**Gráfico 3 - Tempo Médio entre Marcos/ Projetos Concluídos no Prazo (meses)**

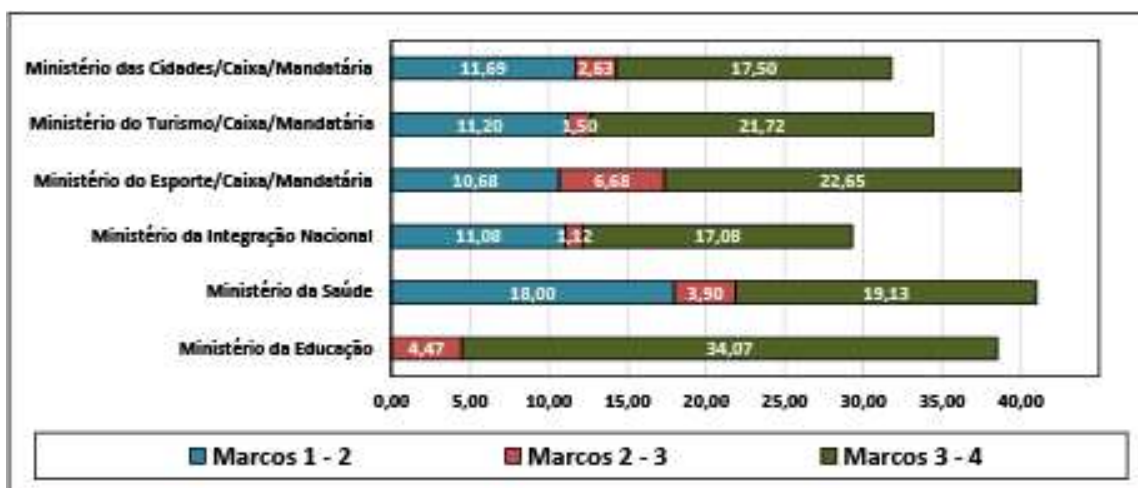


**Fonte:** Elaborado pelos autores, com dados da Prefeitura de Gaspar (SC)

Em outra perspectiva, os projetos contratados junto ao Ministério da Educação apresentam performance completamente distinta. A execução não apresenta tempo consumido para o desenvolvimento das atividades 1-2. O ministério disponibiliza os projetos de engenharia, sendo necessário apenas a sua adaptação às condições de relevo e solo do terreno. Ademais, o tempo utilizado para o processo de contratação das empresas executoras e execução das obras foi de 5,80 meses e 18,68 meses, em média, respectivamente. Estes últimos dois tempos estão um pouco acima da média geral apresentada pelo conjunto de projetos.

O grupo de projetos concluídos fora do prazo apresenta, em sua maioria, comportamento similar no desenvolvimento das atividades relativas aos marcos 1-2, como pode ser observado no Gráfico 4. O menor tempo médio consumido para a execução destas atividades pertence aos projetos vinculados ao Ministério do Esporte, com 10,68 meses; e o maior tempo médio foi utilizado pelo Ministério das Cidades, com 11,69 meses. Os projetos com recursos do ministério consumiram nesta etapa, em média, 18,00 meses e os relacionados ao Ministério da Educação não utilizaram tempo para as atividades dos marcos 1-2.

**Gráfico 4 - Tempo Médio Marcos / Projetos Concluídos Fora do Prazo (meses)**



Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados da Prefeitura de Gaspar (SC)

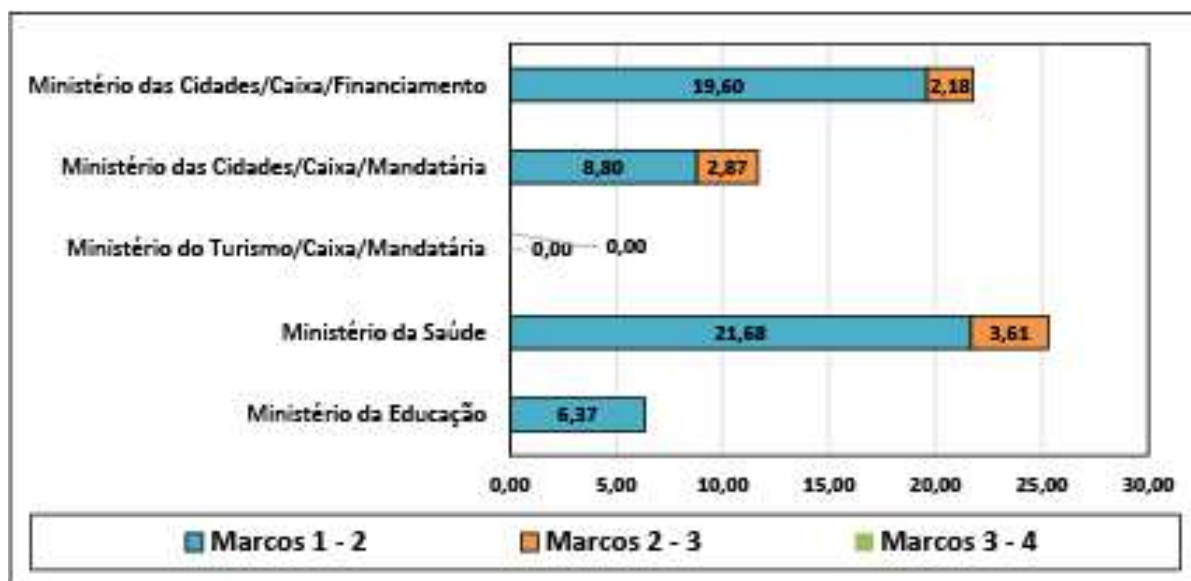
As atividades relacionadas aos marcos 2-3 consumiram tempos similares à média geral de todos os projetos, que é de 3,14 meses. Apenas os projetos firmados com o Ministério do Esporte, com 6,68 meses, em média, apresentam comportamento muito acima da média. Os projetos contratados com os ministérios do Turismo e Interação Nacional apresentam comportamentos bem abaixo da média do conjunto de projetos, com 1,50 meses e 1,12 meses, respectivamente.

Todas as atividades relacionadas aos marcos de tempo 3-4 foram executadas um pouco acima da média geral formada pelo conjunto dos projetos, que é de 16,67 meses. Os projetos efetivados com recursos do Ministério da Educação apresentam a maior discrepância, com 34,07 meses. Os relacionados ao Ministério da Saúde consumiram para a execução destas atividades, em média, 19,13 meses; os relacionados ao Ministério da Integração Nacional, 17,08 meses; os vinculados ao Ministério do Esporte, 22,65 meses e os firmados com os ministérios do Turismo e Cidades, 21,72 e 17,50 meses, respectivamente.

O Gráfico 5 apresenta os dados relacionados aos projetos com obras não executadas. É neste grupo de projetos que se encontram as maiores discrepâncias em relação ao tempo médio apresentado pelo conjunto de projetos na sua execução. Os projetos contratados pela Prefeitura, junto ao Ministério do Turismo ainda não contam com seus projetos de engenharia aprovados. E o projeto firmado com o Ministério da Educação, que já possuiu projeto de engenharia ajustado às condições do terreno, ainda aguarda a contratação da empresa executora da obra.



Gráfico 5 - Tempo Médio Marcos / Projetos Não Concluídos (meses)



Fonte: Elaborada pelos autores, com dados da Prefeitura de Gaspar (SC)

Os projetos com recursos de financiamento realizado junto à Caixa Econômica Federal consumiram 19,60 meses, em média, para receber a aprovação das atividades concernentes aos marcos 1-2. Ou seja, os projetos de engenharia consumiram um ano e sete meses para serem analisados e aprovados pelo órgão financiador. Na mesma perspectiva, as construções com projetos e recursos do Ministério da Saúde tramitaram 21,68 meses, em média, para receber a aprovação. Portanto, estas atividades consumiram praticamente dois anos para serem finalizadas. O tempo utilizado para o desenvolvimento das atividades relacionadas aos marcos 2-3 ficou muito próximo da média geral, que é de 3,14 meses. Os projetos a serem executados com recursos financiados pelo Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal consumiram 2,18 meses, em média, para licitar e contratar as empresas executoras das obras; já os relacionados ao Ministério das Cidades e Ministério da Saúde, 2,87 e 3,61 meses, respectivamente.

## 4. Considerações finais

Pelo pesquisado, apenas 20% dos projetos foram concluídos no prazo, conforme revela a análise dos dados sobre o cumprimento do tempo pactuado pela Prefeitura, junto aos órgãos concedentes e de financiamento. Em relação ao conjunto dos projetos, 35% foram finalizados fora do prazo e os outros 15% não foram concluídos, mas ainda estão dentro do prazo. Portanto, é certo que 65% dos projetos serão finalizados fora do prazo: índice que poderá atingir 80%, caso os projetos não concluídos, mas ainda dentro do prazo, não sejam finalizados conforme o tempo pactuado através dos respectivos instrumentos jurídicos.

A avaliação do desempenho da prefeitura na execução dos projetos, na dimensão de tempo ao longo dos marcos simbolizados pela assinatura dos instrumentos jurídicos, aprovação dos projetos de engenharia pelos órgãos concedentes, contratação das empresas executoras pela prefeitura, permite visualizar que, em média, considerando todos os projetos e o período analisado, são consumidos 14,6

meses para aprovar os de engenharia e contratar as empresas executoras das obras; e 16,67 meses para executar as obras. Ou seja, os marcos 2 e 3 consomem, em média, quase o mesmo tempo que o marco 4. O investimento de tempo bem superior ao previsto inicialmente ocorre, principalmente, na fase de análise e aprovação dos projetos de engenharia, pelos órgãos concedentes e decorre das desconformidades dos projetos com as normas técnicas dos órgãos concedentes.

Considerando o preconizado pelo PMBOK, podemos afirmar que o gerenciamento do tempo não é adequadamente desenvolvido pela prefeitura, porque possivelmente as atividades não são adequadamente definidas, sequenciadas, estimadas e controladas. Estes dados indicam a necessidade de fortalecimento da estrutura institucional e qualificação das equipes técnicas responsáveis pela elaboração dos projetos.

Em resumo, o estudo revela que a estratégia de descentralização das políticas públicas consagrada na Constituição de 1988 não encontra eficiência e eficácia na execução das obras conveniadas e contratadas pela Prefeitura de Gaspar junto ao governo federal e à Caixa Econômica Federal no período da pesquisa. A execução dentro do prazo pactuado de apenas 20% do número de projetos, o equivalente a 18% do valor total conveniado e contratado, não permite que seja encontrada eficiência neste desempenho. O conceito, confrontado com esta realidade, nos leva a concluir que os projetos foram executados sem método, racionalidade, baixa produtividade e economicidade. Na mesma direção, no que se refere ao conceito de eficácia, os dados mostram que 80% dos projetos não foram entregues no prazo, ou seja, não atingiram seus objetivos de produzir melhorias para a população e o município.

Importante notar que os convênios e contratos entre a Prefeitura e a União e a Caixa Econômica Federal foram realizados e os recursos disponibilizados. Os problemas anotados no presente estudo estão localizados no processo de execução dos projetos, especialmente na elaboração e aprovação dos projetos de engenharia e contratação das empresas executoras das obras. Ou seja, os recursos foram descentralizados, mas estes não chegaram ao destino em decorrência da ineficiência e ineficácia da prefeitura. Mas, como vimos nos dados sobre o tempo da execução dos projetos, o desempenho pode melhorar com a redução dos meses de execução dos projetos, especialmente aquele dedicado à aprovação dos de engenharia, junto aos órgãos concedentes, mandatária e contratação das empresas executoras das obras. O desafio da prefeitura na continuidade é manter um bom desempenho na assinatura de convênios com a União e contratos com instituições financeiras e qualificar o gerenciamento de projetos, em todo o seu ciclo de vida, especialmente, nas fases com maior fragilidade. Para isso, a prefeitura deve atacar corretamente os problemas e gargalos que a análise da execução dos projetos nos mostra. A implantação de uma estrutura formal e profissional de gerenciamento de projetos, com base nas boas práticas difundidas pelo PMBOK é um bom caminho. Sem a adoção de uma estrutura formal, com metodologia, tecnologia e profissionais qualificados, a execução de projetos e obras continuará ineficiente e ineficaz.

O artigo pretendeu colaborar com a produção de informações sobre a execução de projetos públicos municipais com recursos de transferências voluntárias da União e instituições financeiras. Considerando que as prefeituras são as principais executoras de projetos para a melhoria da qualidade de vida da população, deve haver novas pesquisas com este foco. Nesta perspectiva, propomos a realização de pesquisas com a ampliação da amostra. Ou seja, um número maior de prefeituras,

para verificar se os dados sobre tempo apresentados no presente artigo se repetem ou se há outro comportamento. Outras dimensões que merecem ser pesquisadas é o de custos e qualidade que, conjuntamente com a dimensão de tempo formam o triângulo de ferro do gerenciamento de projetos. Assim, será possível determinar se a manutenção de valores similares aos orçamentos iniciais, após a realização dos processos licitatórios, leva as empresas a comprometerem a qualidade das obras. A legislação é muito restritiva quanto a reajustes ao longo do contrato, e a precarização da qualidade pode ser uma estratégia para manter a margem de lucro. Para finalizar, sugerimos também a realização de estudos, a fim de analisar a eficiência da legislação e normas técnicas adotadas pelo governo brasileiro nos últimos anos; especialmente, a sua contribuição para assegurar que os programas e projetos cheguem efetivamente aos destinatários finais das políticas públicas.

# REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *In: Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos*, v. 1, 2007. p. 13–31. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/242213262\\_Federalismo\\_e\\_politicas\\_publicas\\_o\\_impacto\\_das\\_relacoes\\_intergovernamentais\\_no\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil)>. Acesso em: 9 set. 2021.

AFFONSO, R. de B. Á. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. *In: Economia e Sociedade*, 2000. p. 127–152. Campinas: Unicamp, 2000. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643123>>. Acesso em: 9 set. 2021.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. *s.l.*: Revan, 2000. 304. p.

ARRETCHE, M. Mitos da Descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *In: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 31, 1996. p. 44–66. Disponível em: <<https://www.scienceopen.com/document?vid=e4615348-11af-424f-85e1-b9fc78ac2a16>>. Acesso em: 9 set. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 19 de 4 de junho de 1998**. Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 16 nov. 2018.

BRASIL. **Lei complementar nº 101 de 4 de maio de 2000**. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 16 nov. 2018.

BRASIL, M. do P. **Painel de Obras**. Disponível em: <<https://paineldeobras.economia.gov.br/extensions/painel-obras/painel-obras.html>>. Acesso em: 24 dez. 2018.

BRASIL tem 335 obras de mobilidade paradas, atrasadas ou que sequer foram iniciadas. **Portal G1**, Rio de Janeiro, 18 set. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/globonews/noticia/2018/09/18/brasil-tem-335-obras-de-mobilidade-paradas-atrasadas-ou-nao-iniciadas.ghtml>>. Acesso em: 24 dez. 2018.

CASTRO, R. B. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. *In: ENCONTRO DA ANPAD*, 30, 2006, Salvador. Anais [...]. Bahia: Anpad, 2006. Disponível em: <<http://197.249.65.74:8080/biblioteca/bitstream/123456789/172/1/ARTIGO%20-%20enanpad2006-apsa-1840.pdf>>. Acesso em: 25 dez. 2018

GUINMARÃES, M. do C. L. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. *In: Organizações & Sociedade*, v. 9, n. 23, jan. 2002. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1984-92302002000100003>>. Acesso em: 10 set. 2021.

IGNARRA, R. Monitoramento de recursos de transferências voluntárias na esfera municipal. *In: FGV Repositório Digital*. [s.l.]: FGV Repositório Digital, 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11875>>. Acesso em: 29 abr. 2014.

KLERING, L. R. *et al.* Competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea. *In: Revista de Administração da PUC RS*, v. 22, n.1, 2011. Disponível em: <<https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/face/article/view/9778>>. Acesso em: 13 set. 2021.

MEGGINSON, L. C.; MOSLEY, D. C.; PIETR, P. H. **Administração Conceitos e Aplicações**. 4. ed. São Paulo: Harbra, 1998.

MOUTINHO, J. da A.; KNISS, C. T. Transferências voluntárias como ferramentas para a descentralização de políticas públicas: identificação de correlação entre variáveis. *In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GESTÃO DE PROJETOS, INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE*, 2015, São Paulo. São Paulo: [s.n.], 2015.

MOUTINHO, J. da A.; KNISS, C. T.; MACCARI, E. A. A influência da gestão de projetos na estratégia das transferências voluntárias de recursos da união para municípios brasileiros: o caso de uma prefeitura de médio porte. *In: Revista Ibero-Americana de Estratégia*, v. 12, n. 01, mar. 2013. p. 181–207.

NETO, A. N. de A.; VACOVSKI, E. O gerenciamento de projetos e sua importância para a qualidade e a efetividade no setor público. *In: Gestão Pública*, v. 8, n. 5, 17 abr. 2017. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/268170107.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2021.

PERRELLI, H. **Gerência de Projetos**. O Modelo PMBOK. Disponível em: <<https://www.cin.ufpe.br/~hermano/download/tutoriais/o-modelo-pmbok.pdf>>. Acesso em: 04 de out. 2021. Recife: UFPE, 2004.

PINHEIRO, M. T.; SILVA, M. A. da R. Contribuições do escritório de gerenciamento de projetos públicos na gestão para resultados. *In: Revista do Serviço Público*, v. 63, n. 2, 28 jan. 2014. p. 199–215.

PMI. **Guia do conhecimento em gerenciamento de projetos**. 6. ed. Newtown Square, PA: Project Management Institute, 2017a.

PMI. **Guia do conhecimento em gerenciamento de projetos**. 6. ed. Newtown Square, PA: Project Management Institute, 2017b.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *In: Revista de Sociologia e Política*, n. 24, jun. 2005. p. 105–121. Curitiba: UFPR, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>>. Acesso em: 14 set. 2021.

SOUZA, C. Reinventando o poder local. *In: São Paulo em Perspectiva*, v. 10, 1996. Disponível em: <[http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03\\_13.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_13.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2021.

TORRES, M. D. de F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: editora FGV, 2004.

VOIGT, J.; SAKAI, J. Quase metade das obras de creches e escolas públicas de programas do governo federal estão atrasadas ou paralisadas. **Blog Transparência Brasil**, São Paulo, 13 ago. 2017. Disponível em: <<https://www.transparencia.org.br/blog/quase-metade-das-obras-de-creches-e-escolas-publicas-de-programas-do-governo-federal-estao-atrasadas-ou-paralisadas/>>. Acesso em: 24 dez. 2018



# CAPÍTULO 2

PRÁTICAS EXTRAJUDICIAIS NA COBRANÇA EM MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE







# CAPÍTULO 2

## PRÁTICAS EXTRAJUDICIAIS NA COBRANÇA EM MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE

*Márcio Adriano Corrêa<sup>1</sup>*

*Marco Antonio Harms Dias<sup>2</sup>*

*Ítalo José Bastos Guimarães<sup>3</sup>*

### 1. Introdução

Muito se tem discutido, recentemente, acerca da demora na prestação jurisdicional do Estado, no entanto, não é raro os entes públicos, objetivando resolver os seus problemas, usarem como primeira alternativa o acionamento do poder Judiciário. Parte-se da hipótese de que as práticas extrajudiciais para a cobrança de débitos fiscais podem ser mais eficientes do que simplesmente ajuizar ações de execuções fiscais. Com a leitura desse capítulo, o leitor poderá concluir se existe desproporcionalidade do resultado alcançado e do custo processual em razão da ausência de práticas extrajudiciais na cobrança de dívidas ativas do município de Braço do Norte.

A preocupação com o número excessivo de execuções fiscais e com o custo desses processos está demonstrada no Relatório do Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2011) e encomendado pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ. Nesse relatório apresenta-se os resultados finais de um dos projetos desenvolvidos com o objetivo mencionado, a saber, o estudo do custo unitário do processo de execução fiscal da União, realizado por meio de cooperação técnica entre o IPEA e o CNJ, envolvendo a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST/IPEA) e o Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ/CNJ).

---

1 Bacharel em Direito, servidor do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, e-mail: marciocorrea@tjsc.jus.br

2 Administrador, Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Professor do Instituto Federal Goiano, e-mail: marcoharmsdias@gmail.com

3 Administrador, Doutorando em Ciência da Informação, Professor do Instituto Federal Goiano, e-mail: adm.italoguimaraes@gmail.com

O estudo aceitou o desafio de estimar o custo médio para a Justiça brasileira de um tipo específico de processo: a execução fiscal que tramita nas varas da Justiça Federal e responde por 34,6% da carga processual deste ramo do Judiciário (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2011). Contando com a experiência de um dos autores como servidor público nos anos de 2017 a 2019, atuando na 1ª Vara Cível da Comarca de Braço do Norte, vara com competência para processar e julgar as ações de execução fiscal, foi realizada essa pesquisa com base em levantamentos documentais e observações pessoais. Justifica-se o assunto devido à preocupação em tentar conscientizar as autoridades envolvidas nos procedimentos de execuções fiscais que, a adoção de práticas extrajudiciais para a cobrança de débitos fiscais, pode contribuir na eficácia da cobrança de dívidas, bem como diminuir consideravelmente a demanda no judiciário local, não obstante, de forma mediata contribuir para o melhoramento da prestação jurisdicional.

## 2. Execução fiscal

Para um entendimento apropriado do tema em questão, apresenta-se a seguir alguns conceitos doutrinários ou legais. A execução fiscal é regulamentada pela Lei n.º 6.830, de 22 de setembro de 1980 (Lei de Execução Fiscal - LEF) e subsidiariamente pelo Código de Processo Civil; trata-se do meio judicial utilizado pela Fazenda Pública, objetivando o pagamento forçado do crédito devidamente inscrito em dívida ativa aos devedores que se mantiveram inerte em quitá-lo administrativamente. Explana Salomão (2006, p. 1) acerca dos fundamentos da execução fiscal:

[...] o processo de execução fiscal representa uma garantia fundamental pela qual o devedor somente será despojado do seu patrimônio na exata proporção do seu débito e pelo meio menos gravoso aos seus direitos. É um desdobramento da garantia ao devido processo legal, do princípio da legalidade e do direito à propriedade (mas não somente!). Sua magnitude está em constituir-se num instrumento ético para a solução dos conflitos entre o Executado e a Fazenda Pública Exequente a partir de regras previamente estabelecidas perante um Órgão Constitucional investido na função jurisdicional com independência e imparcialidade.

A legitimidade ativa nas execuções fiscais está adstrita aos entes públicos, bem como às suas autarquias e fundações públicas, não se estendendo às empresas públicas e as sociedades de economia mista. Como afirmam Didier Jr et al. (2010, p 745):

A execução fiscal pode ser ajuizada pela fazenda pública, ou seja, pela união, pelos estados, pelos municípios pelo distrito federal e por suas respectivas autarquias e fundações públicas. Com efeito a execução fiscal é privativa da Fazenda Pública, não podendo ser utilizada pelas empresas públicas e sociedades de economia mista, as quais não estão abrangidas no conceito de Fazenda Pública.

No que tange a legitimidade passiva, a Lei n.º 6.830 (Lei de Execução Fiscal- LEF), em seu artigo 4º estabelece os legitimados:

Art. 4º - A execução fiscal poderá ser promovida contra:

- I - o devedor;
- II - o fiador;
- III - o espólio;
- IV - a massa;

V - o responsável, nos termos da lei, por dívidas, tributárias ou não, de pessoas físicas ou pessoas jurídicas de direito privado; e

VI - os sucessores a qualquer título.

Importante destacar que, com base no inciso V do artigo 4º da LEF, não precisa necessariamente constar na CDA (Certidão de Dívida Ativa) o nome da parte passiva da demanda, dito de outra forma, na CDA pode estar a razão social da empresa, por exemplo, e a execução ser redirecionada para o seu representante legal. É o que se pode concluir nas palavras de Didier Jr et al. (2010, p 745):

Na verdade, estando o nome do responsável no Termo de Inscrição de Certidão de Dívida Ativa, ele figura como parte legítima a integrar o pólo passivo da execução, havendo presunção liquidez e certeza de ser ele é o responsável, podendo, simplesmente, ser intentada a execução fiscal em face dele. Caso, todavia, não esteja consignado na Certidão de Dívida Ativa o nome do responsável, nada impede que seja a execução contra ele redirecionada, desde que haja a comprovação de sua responsabilidade pela dívida.

A competência territorial nas ações de execução fiscal é determinada no foro de domicílio do réu, no de sua residência ou no local onde for encontrado, conforme previsto pelo artigo 46, § 5º, do Código de Processo Civil (CPC), Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Cabe ressaltar a impossibilidade do deslocamento da competência, mesmo em se tratando, de juízo universal da falência. Como afirmam Didier Jr et al. (2010, p 750):

A competência para processar e julgar a execução fiscal exclui a de qualquer outro juízo, inclusive o da falência, da concordata, da liquidação, da insolvência ou do inventário. E isso porque o crédito não está sujeito a rateio (Lei n. 6.830/1980, art. 29), não havendo razão, portanto, para que se desloque a competência da execução fiscal para o juízo universal da falência.

Quanto ao procedimento, a Lei n.º 6.830 (Lei de Execução Fiscal- LEF), nos artigo 6º à 40º, regulamenta o trâmite da execução fiscal, que se inicia com a petição inicial da Fazenda Pública, na sequência, caso a petição inicial preencha os requisitos mínimos, o juiz profere o despacho de citação. Citado o devedor, lhe é concedido o prazo de 05 (cinco) dias para quitação do débito ou elencar bens como garantia de pagamento, sob pena de ter seus bens penhorados.

Com o decurso do prazo, sem o pagamento da dívida ou nomeação de bens à penhora, o magistrado determinará a penhora dos bens do executado. Realizada a intimação da penhora, inicia-se a contagem do prazo para o oferecimento de embargos, 30 (trinta) dias. O prazo inicia-se do depósito ou da juntada da prova da fiança bancária ou do seguro garantia, conforme o artigo 16 da LEF (BRASIL, 1980). Transcorrido o prazo sem a manifestação do executado, proceder-se-á a avaliação e expropriação de seus bens, intimado o executado da avaliação, serão os bens levados a leilão judicial, onde serão arrecadados os valores necessários para a quitação da dívida ativa, que será explicada no próximo tópico.

## 2.1 Dívida Ativa

Conforme estabelece a Lei n.º 6.830 (Lei de Execução Fiscal- LEF) em seu artigo 2º, constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro

para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Nas Palavras de Didier Jr et al. (2010, p 745):

O valor devido à Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, deve ser inscrito na dívida ativa. Tal inscrição é feita por meio de um procedimento administrativo destinado a apurar a liquidez e certeza do crédito. Assim, instaurado o procedimento administrativo, o devedor será notificado para pagar o valor devido ou apresentar suas razões de defesa. Não efetuado o pagamento, não apresentado defesa ou vindo esta a ser rejeitada, sobrevirá o ato administrativo de inscrição do valor na dívida ativa.

As proposições presentes em Didier Jr. et al. (2010) concluem que após a inscrição na dívida ativa será emitida uma certidão comprovando a certeza e a liquidez do débito. Neste momento é confeccionada a CDA (Certidão de Dívida Ativa), que é o título executivo hábil para instruir a execução fiscal.

## 2.2 Custo processual da execução fiscal

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, no ano de 2011, divulgou um relatório, que apurou o tempo médio e o custo médio de um processo de execução fiscal na Justiça Federal no primeiro grau de jurisdição:

[...] O tempo médio de tramitação do processo de execução fiscal na Justiça Federal calculado é de 8 anos, 2 meses e 9 dias.

[...] O custo médio total provável do Processo de Execução Fiscal Médio (PEFM) calculado foi de R\$ 4.685,39. Quando excluídos os custos com o processamento de embargos e recursos, este valor é de R\$ 4.368,00. Este último valor é o indicador mais adequado à determinação do custo efetivo do processamento da execução fiscal, na Justiça Federal de 1º Grau.

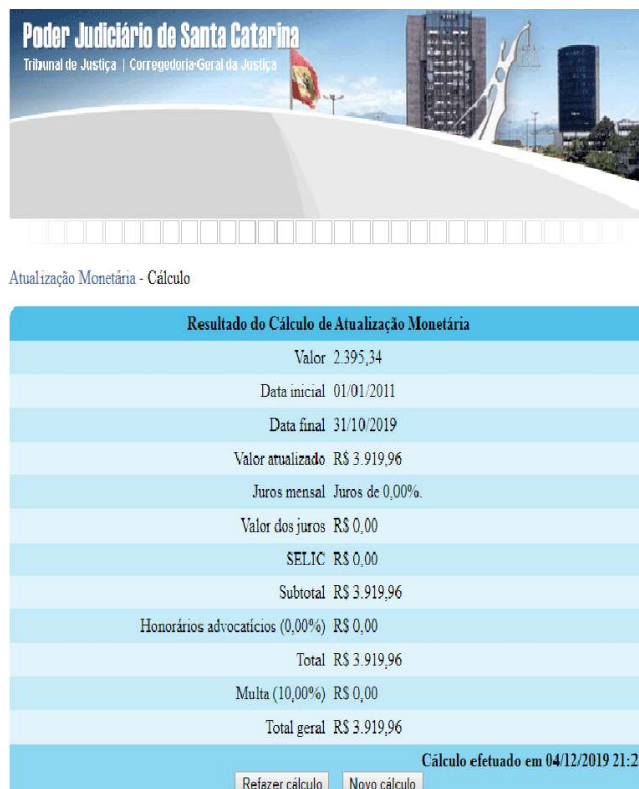
Também foi calculado o chamado “custo-atividade”, que é uma diferenciação entre o custo médio de um processo que se encontra parado do custo médio das movimentações do processo. Sendo assim, o custo médio provável baseado em atividades do PEFM é de R\$ 1.854,23. Este valor indica o custo dos insumos diretamente empregados no processamento da execução fiscal, na Justiça Federal de 1º Grau. A grande distância existente entre o custo médio baseado em atividades e o custo médio total, exceto embargos e recursos, explica-se pelo custo agregado do processo parado (aguardando o decurso de prazo processual, ou retido pelo congestionamento do sistema) e da mão de obra indireta (outras atividades desempenhadas pelo Poder Judiciário que não estão diretamente relacionadas ao cumprimento de sua atividade-fim, ou não são mensuráveis de modo individualizável). Já o custo fixo médio por processo/ano na Justiça Federal de 1º Grau é de R\$ 70,68. Considerando o tempo médio de tramitação do PEFM, de 8 anos, 2 meses e 9 dias, o custo fixo de um executivo fiscal é de R\$ 541,11. Este valor representa o quanto é despendido pelo Poder Judiciário em custeio (água, luz, telefone, correio, papel, terceirização) e capital (prédios e equipamentos), exceto mão de obra de magistrados, serventuários e estagiários. (IPEA, 2011, p. 14)

Diante desses dados, pode-se chegar a dois custos médios do processo de execução fiscal no primeiro grau de jurisdição, diferentes: primeiro, considerando o custo médio total provável (R\$ 4.368,00) somado ao custo fixo (R\$ 541,11), neste caso tem-se um custo médio do processo de execução fiscal na Justiça Federal de R\$ 4.909,11; segundo, considerando o “custo-atividade”, neste caso, despreza-se o tempo que o processo fica parado, sendo apurado o custo médio provável baseado em atividades (R\$ 1.854,23) somado ao custo fixo (R\$ 541,11). Neste caso temos um custo médio do processo de execução fiscal na Justiça Federal no primeiro grau de R\$ 2.395,34. Na perspectiva do objetivo desse trabalho, adota-se como o custo médio de processo de execução fiscal no primeiro grau

na Justiça Federal, a segunda opção, ou seja, custo de R\$ 2.395,34, devendo ser considerado ainda, que esse valor foi apurado pelo IPEA em 2011, embasado em dados dos anos de 2009 e 2010.

Neste contexto, visando à atualização monetária do valor, segue o valor atualizado do custo médio do processo, utilizando-se do sítio do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, chega-se ao custo médio atualizado de R\$ 3.919,96.

**Figura 1 – Atualização Monetária**



Resultado do Cálculo de Atualização Monetária	
Valor	2.395,34
Data inicial	01/01/2011
Data final	31/10/2019
Valor atualizado	R\$ 3.919,96
Juros mensal	Juros de 0,00%
Valor dos juros	R\$ 0,00
SELIC	R\$ 0,00
Subtotal	R\$ 3.919,96
Honorários advocatícios (0,00%)	R\$ 0,00
Total	R\$ 3.919,96
Multa (10,00%)	R\$ 0,00
Total geral	R\$ 3.919,96
Cálculo efetuado em 04/12/2019 21:29	
<input type="button" value="Refazer cálculo"/> <input type="button" value="Novo cálculo"/>	

**Fonte:** Tribunal de Justiça de Santa Catarina (2019)

## 2.3 Práticas extrajudiciais para cobrança de Dívida Ativa

As práticas extrajudiciais para as cobranças de títulos executivos judiciais ou não, são cada vez mais, instrumentos céleres e adequados à realidade do mundo moderno, não obstante, o novo Código de Processo Civil prevê o protesto de título executivo judicial no artigo 517, bem como no artigo 782, § 3º, a requerimento da parte, o juiz pode determinar a inclusão do nome do executado em cadastros de inadimplentes. No caso das execuções fiscais, as práticas extrajudiciais podem e devem ser usadas também, inclusive, a Lei Federal n.º 9.492, de 10 de setembro de 1997, estabelece a certidão de dívida ativa como título sujeito à protesto.

[...] Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. (Incluído pela Lei n.º 12.767, de 2012)

Além do protesto e da inclusão do nome do executado em cadastros de inadimplentes, pode-se ainda, utilizar-se de outros meios, tais como mutirões de conciliação pré-processual, bem como

meios menos formais de cobranças, como correspondências aos inadimplentes, ligações telefônicas, e-mail e até mesmo por meio de ferramentas de mídias sociais.

### 3. Análises e discussões

Os dados deste estudo são originários das pesquisas realizadas em artigos científicos, doutrinas, normas legais, na experiência do autor como servidor público, na 1ª Vara Cível da Comarca de Braço do Norte, vara em que tramitam processos de execução fiscal e, principalmente, por levantamento documental realizado no Cartório da 1ª Vara Cível da Comarca de Braço do Norte. Quanto à demanda de atendimento no balcão da 1ª Vara Cível, as ações de execuções fiscais, são as que geram o maior número de atendimentos. No que tange às reclamações dos jurisdicionados (executados pelas Fazendas Públicas), percebe-se que as principais reclamações se referem a problemas de integração do sistema das Fazendas Públicas com o sistema do judiciário. Por exemplo, há reclamações da falta de comunicações, dúvidas dos devedores sobre informações básicas e até mesmo de qual local deve se dirigir, demonstrando também a necessidade de integração de sistemas para facilitar as cobranças.

Durante a pesquisa, foi levantado que o tempo médio que as execuções fiscais levam da data do ajuizamento até o seu término, conforme o sistema SAJ-Estatística aponta para a 1ª Vara Cível de Braço do Norte, é de 4.732 dias; em relação ao ajuizamento de execuções fiscais do município de Braço do Norte com valor de causa inferior a R\$ 500,00 (quinhentos reais) evidenciou-se que é frequente deparar-se com ações dessa monta, inclusive, aproximadamente 19% das execuções fiscais de Braço do Norte, na data da pesquisa possuem valor da causa inferior a R\$ 500,00 e 3% das execuções do município de Braço do Norte, possuem valor da causa inferior a R\$ 100,00. Das execuções fiscais ajuizadas pelo município de Braço do Norte 6% do total possuem valor da causa inferior taxa mínima de serviço judicial (R\$ 225,00) e 65% das ações possuem valor inferior ao custo médio do processo de execução fiscal (R\$ 2,395,34).

No que tange aos lançamentos dos tributos e a notificação do contribuinte para o pagamento, no caso do IPTU, o contribuinte deve acompanhar no sítio do município de Braço do Norte, se está disponível o carnê de pagamento, caso positivo, deve-se realizar a retirada do carnê na prefeitura. No caso de outros tributos, o contribuinte é notificado via o protocolo digital, onde deve realizar a impressão da guia para pagamento. O contribuinte pode entrar no sítio do município e informar o CPF/CNPJ e obter a relação de débitos em seu nome. Percebeu-se no âmbito da prefeitura que o contribuinte não tem informações sobre seus débitos anteriores ao buscar informações de débitos no ano corrente, uma gestão adequada de notificações e meios de cobranças extrajudiciais e até uma triagem dos valores para verificação da viabilidade do ajuizamento, como se percebeu em pesquisa realizada no cartório da cidade.

Percebeu-se que a Fazenda Municipal de Braço do Norte não realiza nenhum procedimento extrajudicial visando à cobrança de débitos fiscais, ou seja, existindo um débito fiscal o único meio que a fazenda utiliza para cobrar é o ajuizamento da execução fiscal. Preocupante, também, o fato de não existir triagem com relação aos valores das dívidas antes do ajuizamento das ações. Conforme já demonstrado na fundamentação teórica, o custo médio atualizado de um processo de execução

fiscal é de R\$ 3.919,96, desta forma, acredita-se que, ajuizar ações cujo valor do débito seja de pequeno monte trata-se de um desperdício de tempo, bem como uma despesa desnecessária; é o Estado onerando o próprio Estado. É certo que são entes da federação e de poderes distintos, um municipal/executivo e outro estadual/judiciário, mas os gestores deveriam pensar no macro, ou seja, o Estado como um só. Não obstante, o ajuizamento de ações fiscais cujo valor do débito é inferior ao valor mínimo da taxa de serviços judiciais. O anexo único da Lei n.º 17.654, de 27 de dezembro de 2018, estabelece que o valor mínimo da taxa de serviço judicial é de R\$ 225,00 (duzentos e vinte e cinco reais). Na prática, ocorre que, com certa frequência, são ajuizadas ações de execuções fiscais, em que ao final do processo o valor pago pelo executado em relação à dívida fiscal é menor que o valor do custo processo.

Segundo os dados do SAJ Estatística, 3% das execuções fiscais ajuizadas pelo município de Braço do Norte possuem o valor da causa inferior a R\$ 100,00 (cem reais), ou seja, nestes casos, o executado, ao final do processo, vai pagar à Fazenda Municipal aproximadamente R\$ 100,00 (cem reais), acrescido da atualização do débito e vai adquirir outra dívida de no mínimo R\$ 225,00 (duzentos e vinte e cinco reais), referente às custas processuais. Dito de outra forma, o executado, por exemplo, devia R\$ 100,00 (cem reais) para a Fazenda Municipal e após o pagamento da dívida fica devendo no mínimo R\$ 225,00 (duzentos e vinte e cinco reais) para o Poder Judiciário de Santa Catarina. A experiência do autor como servidor público, numa vara em que tramitam execuções fiscais, permite afirmar que a ausência de práticas extrajudiciais da Fazenda Municipal de Braço do Norte para cobrança de débitos fiscais causa prejuízos injustificáveis ao jurisdicionado. É recorrente os executados comparecerem no cartório da vara de execução fiscal alegando que desconheciam o débito e que, se soubessem, já teriam pago. De fato, é o que acaba acontecendo, a contadoria atualiza o valor do débito, o executado realiza o pagamento e retorna solicitando a juntada do comprovante de pagamento ao processo. Não obstante, segundo Franco (2019, p. 71) a prática de cobranças extrajudiciais de débitos fiscais mostrou-se muito eficaz no Município de Belo Horizonte:

[...] a realização de protestos extrajudiciais de certidões de dívida ativa produziu resultados favoráveis na recuperação de créditos. No período de 25/11/2013 a 05/09/2018, o Município de Belo Horizonte efetivou 1.098.265 (um milhão, noventa e oito mil e duzentos e sessenta e cinco) protestos extrajudiciais, recuperando o montante de R\$ 417.174.862,91 (quatrocentos e dezessete milhões, cento e setenta e quatro mil, oitocentos e sessenta e dois reais e noventa e um centavos) ao erário público municipal.

A tabela abaixo contém os dados relativos aos protestos extrajudiciais de certidões de dívida ativa pelo município de Belo Horizonte:

**Tabela 1** – Protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa pelo município de Belo Horizonte  
(período de 25/11/2013 até 05/09/2018)

<b>Ano</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Valor total dos protestos</b>	<b>Valor total recuperado</b>
2013/2014	6.230	R\$ 52.610.578,64	R\$ 13.488.316,76
2015	60.196	R\$ 142.298.324,15	R\$ 39.867.130,81
2016	358.444	R\$ 442.037.799,05	R\$ 146.241.653,98



Ano	Quantidade	Valor total dos protestos	Valor total recuperado
2017	467.427	R\$ 2.805.406.760,18	R\$ 177.944.235,62
2018	205.968	R\$ 320.858.854,33	R\$ 39.633.525,74

Fonte: Franco (2019)

Outra prática que Franco (2019, p. 71) destaca relevante na cobrança de dívidas fiscais são as audiências de conciliação na fase pré-processual, “por meio dessas audiências, é conferida a oportunidade para que os contribuintes paguem os seus débitos perante a Municipalidade antes do ajuizamento das respectivas execuções fiscais”. A tabela seguinte mostra os dados sobre os mutirões de audiências de conciliação pré-processuais realizadas pelo município de Belo Horizonte nos meses de setembro de 2017, dezembro de 2017 e maio 2018.

**Tabela 2** – Audiências de conciliação pré-processuais em matéria tributária realizadas pelo município de Belo Horizonte

Mês e ano	Quantidade de conciliações com contribuintes	Valor total devido	Valor recuperado com conciliação
Setembro/2017	138	R\$ 686.160,32	R\$ 580.684,68 (84,6% de êxito)
Dezembro/2017	167	R\$ 659.496,87	R\$ 589.075,10 (89,3% de êxito)
Maio/2018	867	R\$ 6.690.071,52	R\$ 5.542.040,75 (82,8% de êxito)

Fonte: Franco (2019)

Analisando os dados do município de Belo Horizonte, pode-se concluir que as práticas extrajudiciais de cobrança de débitos tributários devem ser adotadas pelas fazendas visando à uma cobrança mais eficaz, o melhor atendimento ao contribuinte, a diminuição de demandas no judiciário e, principalmente, evitar que o Estado fique onerando o próprio Estado. Vale lembrar ainda que existem outros meios extrajudiciais que podem ser utilizados para a cobrança de débitos fiscais, como por exemplo a inclusão do devedor nos cadastros de inadimplentes, tais como SPC (Serviço de Proteção ao Crédito) e o Serasa. Não obstante, medidas menos formais e devidamente alinhadas com a evolução tecnológica, também poderiam ser usadas, ou seja, poderiam ser utilizadas as mídias sociais, *WhatsApp*, por exemplo, para tentar cobrar os débitos fiscais. Também poderiam realizar ligações telefônicas, enviar correspondências eletrônicas ou impressas ao devedor para regularizar o seu débito.

## 4. Considerações finais

Tendo em vista os aspectos apresentados, pode-se concluir que as práticas extrajudiciais de cobrança de débitos fiscais devem ser adotadas pelas fazendas visando uma cobrança mais eficaz, o melhor atendimento ao contribuinte, a diminuição de demandas no judiciário e, principalmente, evitar que o Estado fique onerando o próprio Estado. Levando-se em conta o que foi observado, essa

pesquisa demonstra que as execuções fiscais são processos demorados, possuem um custo médio elevado, possuem pouca efetividade e certamente desproporcional ao resultado obtido, por exemplo apurou-se que os processos de execuções fiscais na Comarca de Braço do Norte duram em média quase 13 anos.

O custo médio dos processos de execuções fiscais considerando o relatório apresentado pelo IPEA em 2011 é de pouco menos de R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), por sua vez, a maior parte das execuções fiscais do município de Braço possuem o valor da causa inferior ao custo médio apurado neste trabalho, ou seja, 65% do executivo fiscal do município de Braço do Norte ao final do processo não vai cobrir a despesa do Estado, isso se, houver efetividade na cobrança. O dado mais relevante e preocupante apurado nesta pesquisa é que 6% das execuções fiscais do município de Braço possuem o valor da causa inferior ao valor da taxa mínima do processo judicial e, sendo o executado condenado a pagamento das custas do processo, que é o que acontece, a dívida do contribuinte é no mínimo dobrada, ou seja, além de ter que pagar o município, terá que pagar o Estado de Santa Catarina as custas processuais, ao passo que talvez uma simples ligação telefônica poderia ter evitado esse enorme dano ao contribuinte.

Faz-se necessário destacar que o ajuizamento de demandas de natureza fiscal é necessário e deve ser efetuado, no entanto, o que se objetivou foi demonstrar que o ajuizamento indiscriminado não é eficaz, onera o Estado, contribui para o atolamento do poder judiciário e causa prejuízo e transtornos para os jurisdicionados.

Não foi o intuito deste trabalho apurar a efetividade nas ações de execuções fiscais, ou seja, apurar números referentes às demandas que são extintas pelo pagamento do débito, mas poder ser objeto de pesquisa futura. Também não foi objeto desta pesquisa, apurar o custo das execuções fiscais para o município de Braço Norte, algo que pode também ser alvo de outro trabalho. Até porque, uma equipe de procuradores certamente é mais onerosa do que uma equipe especializada em cobrança extrajudicial. Este estudo objetiva de forma singela contribuir na conscientização de que as práticas extrajudiciais na cobrança de débitos fiscais são mais eficientes para cobrar as dívidas fiscais.

# REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Federal nº 9.492, 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9492.htm)>. Acesso em: 4 dez. 2019

BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.** Dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da fazenda pública, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1980. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm)>. Acesso em: 2 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de processo civil brasileiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 4 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 17.654, de 27 de dezembro de 2018.** Dispõe sobre a taxa de serviços judiciais (TSJ) e adota outras providências. Florianópolis: Governo do Estado de Santa Catarina, 2018. Disponível em: <<http://leisestaduais.com.br/sc/lei-ordinaria-n-17654-2018-santa-catarina-dispoe-sobre-a-taxa-de-servicos-judiciais-tsj-e-adota-outras-providencias>>. Acesso em: 18 dez. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **A execução fiscal no Brasil e o impacto no Judiciário.** Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2011, 21 p. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/2d53f36cdc1e27513af9868de9d072dd.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2019.

DIDIER JÚNIOR, Ferdie; *et. al.* **Curso de direito processual civil**, v. 5. 2. ed. Salvador: Jus Podivm, 2010.

FRANCO, Marcelo Veiga. A cobrança extrajudicial de dívida ativa como meio de enfrentamento do “gargalo” das execuções fiscais. *In: Revista Eletrônica CNJ*, Brasília, v. 3, n.1, jan./jun. 2019. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/ojs/index.php/revista-cnj/article/view/33/3>>. Acesso em 4 dez. 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

IPEA. **Nota técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada sobre custo e tempo do processo de execução fiscal.** Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5751/1/NT\\_n01\\_Custo-tempo-processo-execucao\\_Diest\\_2011-nov.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5751/1/NT_n01_Custo-tempo-processo-execucao_Diest_2011-nov.pdf)>. Acesso em: 04 nov. 2021.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SALOMÃO, Rizo. Elementos do processo de execução fiscal. *In: Revista de Direito Público*, Londrina, jan./abr. 2006. Disponível em: <[www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/download/11583/10279](http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/download/11583/10279)>. Acesso em: 02 dez. 2019.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2010.



# CAPÍTULO 3

PRINCÍPIOS DE GESTÃO EMPRESARIAL EM MUNICÍPIOS: REFLEXÕES





# CAPÍTULO 3

## PRINCÍPIOS DE GESTÃO EMPRESARIAL EM MUNICÍPIOS: REFLEXÕES

*Jardel Crosby Matté Gonçalves<sup>1</sup>*

*Marco Antonio Harms Dias<sup>2</sup>*

*Giovana Schutter<sup>3</sup>*

### 1. Introdução

Na última década, o Brasil tem mergulhado em uma discussão ideológica profunda sobre o tamanho do estado brasileiro e sobre a forma como este vem sendo administrado. Esta discussão visa a determinar qual deve ser o grau de intervenção do estado na economia, se devemos migrar para um estado mais liberal ou se devemos aumentar ainda mais o controle estatal sobre o mercado e sua influência na vida do cidadão comum. A crescente cobrança da população para que suas demandas sejam atendidas coloca cada dia mais pressão sobre os gestores para que o poder público seja mais eficiente, célere e, sobretudo, transforme as cifras milionárias que jorram dos cofres públicos em melhorias da qualidade de vida da população. Os administradores públicos adaptaram-se à legislação e aos princípios da administração pública definidos no artigo 37 da Constituição Federal enquanto que os administradores da iniciativa privada, movidos pela concorrência, seguiram um caminho distinto. Isto fez com que surgisse no imaginário de alguns a ideia de que não se pode aplicar os conceitos da Administração Geral tanto no setor público quanto na iniciativa privada.

---

1 Bacharel em Ciências Contábeis, Pós-Graduado em Gestão Pública Municipal pelo Instituto Federal de Santa Catarina-I-FSC, e-mail: jardelcrosby@hotmail.com

2 Administrador, Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Professor do Instituto Federal Goiano, e-mail: marcoharmsdias@gmail.com

3 Formada em Ciências da Computação, Doutora em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Colaboradora da Secretaria de Educação a Distância da UFSC, e-mail: giovanas@gmail.com

No início da década de 1990, o esgotamento do modelo Weberiano aproximou novamente a Administração Pública dos princípios da Administração Geral, surge então o *New Public Management* com a ideia de implantar na Administração Pública as ideias que regem a iniciativa privada. Assim, ao migrar do extremo burocrático de Weber para o outro extremo do foco em resultados, tratando o cidadão como um cliente a ser atendido do *New Public Management*, a administração pública não apresentou os resultados prometidos por esta nova corrente ideológica. Abriu-se então espaço para o surgimento do Novo Serviço Público, colocando o cidadão como parte da administração pública e exigindo dos gestores públicos a profissionalização e foco da iniciativa privada com a dedicação e devoção ao interesse público inerentes à administração pública. Chegando assim mais próximo do ideal, que é uma gestão profissional e cidadã.

Este debate ideológico que causa furor nos bancos das universidades, provoca um eco distante nas administrações dos pequenos municípios brasileiros, onde os agentes políticos não possuem o mesmo padrão de preparo para a gestão pública que é exigido do servidor público de carreira. Nestes pequenos municípios, os princípios da Administração Geral são desconhecidos ou esquecidos por estes gestores, que acabam, por fim, balizando suas administrações apenas nos princípios da Administração Pública pura e simplesmente para escaparem dos rigores da lei de responsabilidade fiscal. Este pensamento conduz os municípios pequenos a um desastre administrativo provado pelas constantes rejeições de contas pelos tribunais de Contas dos Estados. Em matéria publicada no sítio NSCtotal.com.br em 29/05/2017 encontramos a seguinte citação: “os casos mais graves são os de Calmon, no Planalto Norte, e Barra Velha, no Litoral Norte, que tiveram suas prestações de despesas rejeitadas em nove das últimas 15 oportunidades”. A matéria segue sua argumentação com a seguinte afirmação:

Com menos de 4 mil habitantes, Calmon é uma das cidades mais pobres de Santa Catarina. Diferentes prefeitos tiveram nove das últimas 15 prestações de contas rejeitadas pelo TCE. O atual mandatário, professor Pedro (PP), assumiu em meio a mais uma rejeição das despesas, referente ao ano de 2015. Segundo ele, o município ainda está com as certidões em dia, pois a avaliação das últimas contas está em fase de recursos por parte da última prefeita, porém o político já trabalha com a possibilidade de perder recursos.

Calmon é um pequeno município do interior catarinense, apresenta um dos IDHs (Índice de Desenvolvimento Humano) mais baixos do estado e entre os piores do país. Nota-se que em pequenos municípios como este há uma questão cultural que separa a iniciativa privada da administração pública, um conceito estabelecido na consciência de agentes políticos que há anos estão em cargos públicos por nomeação política, na maioria das vezes, sem nunca ter passado pela iniciativa privada, que estabeleceram como regra ser impossível administrar a “coisa pública” de forma similar a instituições privadas. Para abordar este tema definiu-se como foco da pesquisa a temática da aplicação dos princípios da Administração Geral na Administração Pública. O objetivo deste artigo é aprofundar a abordagem dos princípios da administração pública e geral e pontuar suas diferenças, sendo este estudo apresentado em cinco seções. A primeira, introdução, já apresentada. A segunda, referencial teórico, aborda os princípios da administração pública, os princípios da administração geral e as diferenças entre as organizações públicas e privadas. A terceira, aprofunda as visões da gestão pública e apresenta os principais modelos de gestão pública pesquisados. A quarta e última seção, traz as considerações finais a respeito do tema encerrando este artigo com uma visão da gestão pública municipal e da importância do preparo dos agentes políticos para a condução administrativa dos municípios brasileiros. Com a leitura deste capítulo o leitor poderá refletir sobre este tema tão

abrangente e tão importante para a administração pública por meio da análise de literaturas frente a essa realidade.

## 2. A administração pública e seus princípios constitucionais

A Administração Pública é norteada por princípios constitucionais básicos, o que para conseguirmos compreender vamos buscar primeiramente a definição de princípios, a qual é trazida à luz por Mello (2000, p. 68), ao afirmar que:

Mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce deste, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas comparando-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

Os princípios constitucionais da administração pública estão expressos no art. 37 da Constituição Federal, o qual estabelece os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade. O *caput* do art. 37 afirma que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

### 2.1 Legalidade

Este princípio estabelece o principal limitador da função pública; enquanto o administrador da iniciativa privada está livre para fazer o que a lei não proíbe, o administrador público encontra-se submetido ao guarda-chuva do arcabouço de leis que regem o estado brasileiro e suas esferas. Este princípio visa proteger o cidadão de eventuais abusos de autoridade cometidos pelo agente público, apesar disto não se mostrar completamente eficaz neste ponto. Meirelles e Burle Filho (2016, p. 93) defendem que:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa ‘poder fazer assim’; para o administrador público significa ‘deve fazer assim’.

O princípio da Legalidade traz ao agente público um enorme desafio, pois o coloca em uma situação extremamente delicada. Tem-se a impressão de que sua criatividade e até mesmo competência estão limitadas pela ideia de que o servidor deve fazer apenas aquilo que está explícito na lei, quando na verdade este princípio norteia o bom funcionamento do poder público exigindo do servidor todo o seu potencial para atender às demandas da população, sem em hipótese alguma subverter ou desvirtuar deste limite. Algo que se deve destacar é que o supracitado princípio estabelece a necessidade de capacitação e atualização constante do servidor público seja qual for o nível hierárquico em que ele atue. Mello (2013, p. 104) completa:

Assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Este deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes obsequiosos cumpridores das



disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no direito Brasileiro.

A legalidade gera segurança jurídica aos cidadãos, limita o poder dos agentes da Administração Pública, estabelecendo-se assim como princípio fundamental a partir do qual todos os outros se solidificam.

## 2.2 Moralidade

É interessante notar como os princípios da Administração Pública são complementares e não excludentes. O princípio da moralidade, em consonância com o princípio da legalidade, estabelece a necessidade de que os atos do agente público não sejam apenas legais, mas que também atendam a moralidade. Este princípio visa legitimar as ações públicas; Marinela (2016, p. 94) discorre da seguinte maneira:

O princípio da moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum. Enquanto a última preocupa-se com a distinção entre o bem e o mal, a primeira é composta não só por correção de atitudes, mas também por regras de boa administração, pela ideia de função administrativa, interesse do povo, de bem comum. Moralidade administrativa está ligada ao conceito de bom administrador.

Alguns agentes públicos já tentaram justificar seus atos que contrariam o princípio da legalidade afirmando que o mesmo não era legal, pois estava em desacordo com a lei, mas que também não era imoral. Este pensamento esdrúxulo, por si só contraria o espírito do princípio, pois se colocamos a legalidade como base para as ações, estabelecemos então que se um ato é ilegal, isto automaticamente o torna imoral, cabendo apenas a análise da moralidade nos atos legais a serem praticados pelo agente público.

## 2.3 Impessoalidade

A impessoalidade talvez seja um dos princípios que mais são ignorados na gestão pública de municípios pequenos onde todos se conhecem e o interesse individual acaba se confundindo com o interesse da coletividade. Há alguns dias vimos uma postagem em uma rede social de um cidadão que reclama de o poder público ainda não ter reformado o telhado de sua casa, o que estava lhe ocasionando goteiras a cada chuva. Esta confusão com as responsabilidades do poder público em relação às necessidades do cidadão será completamente sanada ao se olhar com mais cuidado para o princípio da Impessoalidade. A maioria dos doutrinadores relaciona este princípio com a finalidade, ou seja, impõe ao administrador público que só pratique os atos em seu fim legal, Mello (2012, p. 117) sustenta que esse princípio “se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimenotas”. Entendemos, portanto, que o poder público deve atender às necessidades da coletividade sem discriminações ou favorecimentos, o que muitas vezes esbarra no senso comum de que o poder público deve atender às necessidades pessoais mesmo em detrimento das coletivas.

## 2.4 Razoabilidade e Proporcionalidade

O princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade é mais uma tentativa de limitação ao poder público, como afirma Di Pietro (2019, p. 238):

Embora a Lei nº 9.784/99 faça referência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, separadamente, na realidade, o segundo constitui um dos aspectos contidos no primeiro. Isto porque o princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar.

Todas as ações do gestor público devem ser racionais visando atender ao cidadão de forma a não colocar em risco a coletividade. Esse princípio é acoplado a outro que é o da proporcionalidade, pois o empenho do poder público precisa ser proporcional à necessidade da sociedade em que está inserido, não investindo demasiadamente em um ponto ignorando outros, ou deixando à margem uma região do município tornando-a menos favorecida, como afirma Di Pietro (2019, p. 238) “a proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive”. O gestor público deve se pautar pela razão sem perder de vista a função social do poder público no combate às desigualdades sociais. As convicções pessoais do agente público devem ficar em segundo plano, sobressaindo-se aos padrões estabelecidos pela sociedade na qual ele está inserido.

## 2.5 Publicidade

Os atos públicos, como sua própria designação denota, são de interesse do cidadão, por isso devem, salvo raras exceções, ser de livre e fácil acesso ao cidadão comum. Di Pietro (2019, p. 227) demonstra que:

O inciso XXXIII estabelece que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

O sigilo dos atos públicos só é permitido em casos de segurança nacional, afóra estes, todos os atos devem ser publicados, não podendo ser restringido o acesso do cidadão a nenhuma ação pública seja de conduta interna de seus agentes ou de atos oficiais.

A publicidade, como princípio da administração pública, abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. (MEIRELLES, 2000, p. 89).

A transparência dos atos do poder público deve ser uma obsessão do agente público. Muito se tem evoluído nos últimos anos e a popularização da internet contribui para que o livre acesso à informação permita ao cidadão acessar os dados que lhe sejam convenientes, os portais da transparência são obrigatórios e muitas vezes são colocados em painéis eletrônicos, para facilitar o acesso até mesmo do cidadão mais humilde. É necessário ainda evoluir para que a linguagem utilizada nestas ferramentas de divulgação seja trazida de forma a possibilitar ao leigo o entendimento das contas públicas, de forma clara, honesta e objetiva.

## 2.6 Eficiência

Este princípio zela pela “boa administração”, aquela que consiga atender aos anseios da sociedade, consiga de modo legal atingir resultados positivos e satisfatórios, como o próprio nome já faz referência, ser eficiente. Di Pietro (2014, p. 84), define a importância do Princípio da Eficiência especificando que:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

A eficiência é uma característica que faz com que o agente público consiga atingir resultados positivos, garantindo à sociedade uma real efetivação dos propósitos necessários, como por exemplo, saúde, qualidade de vida, educação etc.

## 2.7 Interesse Público

O Princípio da Finalidade ou Interesse Público, é o resultado da busca pelos interesses da sociedade, regulamentado pela Lei 9.784/99, que trata dos processos administrativos no âmbito da Administração Pública Federal. Di Pietro (2019, p. 218) estabelece o seguinte conceito:

Assim, a autoridade não pode renunciar ao exercício das competências que lhe são outorgadas por lei; não pode deixar de punir quando constata a prática de ilícito administrativo; não pode deixar de exercer o poder de polícia para coibir o exercício dos direitos individuais em conflito com o bem-estar coletivo; não pode deixar de exercer os poderes decorrentes da hierarquia; não pode fazer liberalidade com o dinheiro público. Cada vez que ela se omite no exercício de seus poderes, é o interesse público que está sendo prejudicado.

O interesse da sociedade como um todo deve estar acima de qualquer interesse ou necessidade particular, o agente público deve perseguir o bem-estar da sociedade sempre levando em conta a questão da coletividade acima das questões individuais, isto, porém, jamais deve servir como pretexto de ao atender a vontade ou necessidade da maioria, perseguir ou ignorar a minorias desprestigiadas ou menos favorecidas. Concluindo a temática, temos Mello (2005, p. 96) afirmando:

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência. Assim, não se radica, em seu dispositivo específico algum da Constituição, ainda que inúmeros aludam ou impliquem manifestações concretas dele, como por exemplo, os princípios da função social da propriedade, da defesa do consumidor ou do meio ambiente (art. 170, incisos III, V, VI) ou em tantos outros. Afinal, o princípio em causa é um pressuposto lógico do convívio social.

Atender ao interesse público é a principal função do poder público, não podendo este abrir mão desta prerrogativa. Deve, portanto, o servidor colocar sempre a frente de seus interesses pessoais o interesse da coletividade, entendendo que a finalidade do Estado é atender ao cidadão estabelecendo políticas que visem mediar as relações sociais, agindo como ente moderador das desigualdades e gerador de oportunidades para o surgimento de uma sociedade mais justa e igualitária, sem desconsiderar as diferenças inerentes a cada indivíduo. O cumprimento do papel da administração

pública perante a sociedade no cumprimento de suas demandas depende da observância constante e incansável deste princípio.

### 3. Análises e discussões: aprofundando visões da gestão pública

O NPM surgiu em diversos países e não pode ser considerada uma corrente ideológica unificada, tendo particularidades e aspectos distintos nos mais diversos países e continentes. Nesse sentido, Bresser Pereira matiza alguns aspectos importantes que caracterizam a NPM como —base intelectual para a reforma da Gestão Pública, mas que está longe de ser uma —área intelectual unificada.

Para esta corrente, o cidadão deve ser visto como um cliente e atendido como tal, levando em conta as necessidades do cidadão. Nesse sentido, alguns conceitos que devem qualificar esse modelo de gestão são centrais, como a eficácia, a efetividade e a eficiência. O primeiro refere-se ao real alcance dos objetivos propostos pela Administração Pública, devendo estar de acordo com as demandas sociais, tanto quantitativa quanto qualitativamente, focando nos benefícios do serviço público que é entregue ao cidadão. O segundo liga-se aos impactos e efeitos de médio e longo prazos, e está relacionado a um contexto mais amplo de necessidade de consciência política e da consolidação da democracia. O terceiro diz respeito ao uso racional dos recursos públicos, ou seja, fazer mais com menos, potencializando as receitas orçamentárias (COELHO, 2012).

A teoria do Novo Serviço Público emergiu em contraposição às teorias contemporâneas de administração pública, largamente aplicadas em diversos países. Com o aprofundamento das ciências e técnicas aplicadas ao gerenciamento das organizações privadas que ocorreu ao longo do último século, alguns estudiosos das organizações públicas, insatisfeitos com o modelo anterior, desenvolveram uma perspectiva em que o governo deveria ser regido pelas leis do “mercado” (DENHARDT, 2003).

O modelo é conhecido por *New Public Management* (Nova Gestão Pública). Para Denhardt e Denhardt (2003), o papel do administrador nesse contexto é o de engajar o cidadão no processo de participação. Para isso, faz-se necessário educar os cidadãos sobre a importância da democracia participativa. No mesmo sentido, os políticos assumem o papel de lideranças que compartilham o poder de decisão, tanto interna, quanto externamente.

Diferentemente da *Old Public Management* e do *New Public Management*, o Novo Serviço Público caracteriza-se por uma estrutura colaborativa, com lideranças compartilhadas e com o envolvimento colaborativo entre órgãos públicos, privados, organizações sem fins lucrativos e comunidade, visando ao estabelecimento de acordos (DENHARDT; DENHARDT, 2003).

### 4. A busca pelo equilíbrio

Em que pese a gestão pública ter se profissionalizado nos últimos anos, nota-se que isso acontece com mais ênfase nos servidores públicos de carreira, não se vendo este mesmo preparo

nos agentes políticos que ocupam cargos na Administração Pública. Fato agravante é que os agentes políticos que em sua maioria são “amadores” é que acabam por definir as metas e objetivos da administração pública, podendo ser responsabilizados pelo abismo em que se encontram a maioria dos pequenos municípios brasileiros.

Há que se ressaltar também a responsabilidade do eleitor ao escolher os administradores da coisa pública, pois muitas vezes o que é analisado no candidato não é a capacidade administrativa e gerencial, ou ainda os projetos e planos de governo apresentados por este. Em boa parte das vezes o eleitor leva em conta adjetivos bem pouco republicanos na hora do voto, e no fim a cruel realidade recai sobre este mesmo eleitor. Diante disso, frisa-se que somente a profissionalização da gestão poderá tirar os pequenos municípios brasileiros do caos administrativo em que se encontram, afundados em dívidas, descumprindo seguidamente a lei de responsabilidade fiscal, contas rejeitadas pelos tribunais de contas ano após ano, e o pior, o completo descaso pela administração pública.

Nota-se que os portais da transparência destacam constantemente os milhões gastos nos mais diversos setores, porém pouco se verifica da eficácia da aplicação destes recursos, em uma análise mais criteriosa poderá se verificar que muito se gasta e pouco se faz. Exemplo claro são os milhões gastos na educação e isso não se traduz em melhora na qualidade do ensino brasileiro.

É necessário que se melhore a qualidade dos agentes políticos, que os mesmos se preparem e se qualifiquem para exercer a função para qual foram eleitos. Há que se preparar hoje os que no futuro exercerão estas funções, que eles tenham a noção do dever de bem gerir a coisa pública, e entender que não existe milagre, dinheiro não se multiplica, precisa ser bem administrado para gerar resultados que melhorem a vida da sociedade.

## 5. Considerações finais

A corrente trazida pelo *New Public Management* trouxe como tendência a profissionalização do serviço público através de diversas características do setor privado que foram importadas para o serviço público. Denhardt, em sua obra, nos apresenta o conceito do Novo Serviço Público, que para muitos é considerado um contraponto ao *New Public Management* ou como foi meu modo de entender uma evolução do mesmo, estabelecendo um meio termo entre a velha forma da Administração Pública e o *New Public Management*. Neste sentido observamos que o cidadão não pode ser alijado do processo administrativo, nem tampouco vilipendiado em seus direitos. Colocá-lo como um cliente também não seria a melhor maneira de atendê-lo.

Utilizando-se das terminologias mais ligadas ao setor privado, podemos concluir que o cidadão deve ser visto como figura mais próxima ao acionista de uma entidade, pois o mesmo deve muito mais do que ser atendido pela entidade pública, participar de sua vida diária, ser ouvido por ela, considerado em suas decisões e acima de tudo participar da tomada de decisões.

O cidadão não pode assistir de longe as entidades públicas fazerem tudo para ele, mas precisa ter consciência de que a democracia requer que tudo seja feito por ele e para ele. Sendo assim, é impossível pretender-se administrar qualquer entidade sem que se leve em conta os princípios

da administração geral. No entanto, um muro de separação entre a Administração Pública e a Administração Privada foi construído aparentemente por entes políticos que, despreparados para a função, buscaram esconder suas deficiências simplesmente ignorando a forma correta de praticar a administração, levando nossos entes públicos em todas as esferas ao caos administrativo, financeiro e econômico em que se encontram hoje, com estados e municípios quebrados e o governo federal gastando 170 bilhões acima da arrecadação a cada ano.

Acima de tudo, concluímos que o Estado deve ser administrado como entidade responsável por estabelecer e manter o equilíbrio social, proporcionando aos menos favorecidos oportunidades de alcançar os mais altos padrões da vida em sociedade. O Estado deve, acima de tudo, zelar pela igualdade de direitos de todo cidadão e, desta forma, encerramos este trabalho com um comentário de Nery Junior (1999, p. 42) sobre o princípio constitucional da igualdade, que pressupõe que as pessoas colocadas em situações diferentes sejam tratadas de forma desigual: “Dar tratamento isonômico às partes significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades”.

# REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, L. C. G. de A.; GARCIA, A. A. **Teoria geral da administração**: orientação para escolha de um caminho profissional. São Paulo, Editora Atlas, 2010.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1998.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado Republicano**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- COELHO, F. S. Reformas e inovações na gestão pública no Brasil contemporâneo. **Parceria Social Público-Privado: textos de referência**, 2012. Disponível em: <<http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2017-08/gestao-publica-contemporanea-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2021.
- DANTAS, H. (org.). **Parceria social público privado: textos de referência**. São Paulo: Oficina Municipal, 2012. p. 1-37
- DENHARDT, R. B. **Theories of Public Organization**. 4. Ed. New York: Wadsworth Publishing, 2003.
- DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. **The new public service: serving, not steering**. New York: M.E.Sharpe, 2003.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- LACOMBE, F. J. M.; HEILBORN, G. L. J. **Administração: princípios e tendências**. São Paulo: Saraiva, 2003.
- LEITÃO, C. S. Mais gestão e menos política. São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/opiniaio/2018/07/21/3432122/mais-gestao-e-menos-politica.shtml>>. Acesso em: 05 out. 2021.
- MARINELA, F. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MEIRELLES, H. L.; BURLE FILHO, J. E. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MELLO, C. A. B. de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3 ed., São Paulo: Malheiros, 2000.
- MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 19º edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2005,
- MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MONTANA, P. J. **Administração**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

NCSTOTAL. **TCE-SC rejeitou contas de mais da metade dos municípios do Estado ao menos uma vez em 15 anos.** Disponível em: <<https://www.nsctotal.com.br/noticias/tce-sc-rejeitou-contas-de-mais-da-metade-dos-municipios-do-estado-ao-menos-uma-vez-em-15>>. Acesso em 04 out. 2021.

NERY JÚNIOR, N. Princípios do processo civil à luz da Constituição Federal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.







# CAPÍTULO 4

MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE EM PREGÕES  
ELETRÔNICOS: UM ESTUDO DE CASO





# CAPÍTULO 4

## MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE EM PREGÕES ELETRÔNICOS: UM ESTUDO DE CASO

*Maiza Maria Ramos<sup>1</sup>*

*Marco Antonio Harms Dias<sup>2</sup>*

*Jian de Paula Oliveira<sup>3</sup>*

### 1. Introdução

Com o intuito de promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, bem como a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, a legislação brasileira, na forma da Lei Complementar 123/2006, confere tratamento diferenciado e simplificado para microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal. Dentre os principais benefícios usufruídos estão: a exclusividade de participação em processos licitatórios cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 nos itens de contratação; a faculdade de o órgão contratante exigir a subcontratação de ME ou EPP aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços; o estabelecimento de cota de até 25% do objeto a contratação de ME/EPP em certames para aquisição de bens de natureza divisível; além do favorecimento no critério de desempate, que na realidade trata-se não só de empate, propriamente dito, mas também de uma espécie de “equiparação de empate”,

---

1 Administradora com habilitação em Comércio Exterior, Especialista em Gestão Pública, servidora da UFSC, e-mail: mai-zarramos01@gmail.com

2 Administrador, Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Professor do Instituto Federal Goiano, e-mail: marcoharmsdias@gmail.com

3 Economista, Mestre em Economia, professor do IF Goiano, e-mail: jiandepaulo@live.com

pois são aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas ME e EPP sejam iguais ou até 10% superiores à proposta mais bem classificada.

Todos esses incentivos fortaleceram a participação de empresas desse porte nas contratações públicas. Conforme dados do Painel de Compras (BRASIL, 2021), desde 2017 que a participação de ME e EPP em processos de compras homologados (ratificação do processo que produz efeito jurídico de contratação) pela Administração Pública Federal é em média 59% em relação a outros portes de empresa. Não há dados disponíveis anteriores a 2017, mas a partir desse período a participação é sempre relevante e gradativamente aumenta ano após ano.

No entanto, em relação ao valor das compras, as ME e EPP ainda estão em desvantagem. Também a partir da leitura de dados do Painel de Compras (BRASIL, 2021), dos dados consolidados de 2017 a 2021 (informações atualizadas até 03/09/2021), do total de 708.047 processos de compras da esfera federal, foi homologado às ME e EPP o montante de R\$ 87,1 bilhões - ou 22,82% -, enquanto que para outros portes de empresa o total foi de R\$ 294,5 bilhões.

**Tabela 1** - Processos de Compras Homologados da Administração Pública Federal.

<b>Ano</b>	<b>Quantidade de Compras Homologadas</b>	<b>Percentual de Compras Homologadas para ME/EPP</b>	<b>Percentual do Valor Homologado para ME/EPP</b>
2017	157065	58,83%	23,14%
2018	174538	58,93%	20,45%
2019	166708	59,65%	26,82%
2020	151490	62,50%	23,35%
2021 (até 03/09/2021)	58246	63,30%	20,08%
<b>Dados Consolidados</b>	<b>708047</b>	<b>60,20%</b>	<b>22,82%</b>

**Fonte:** Painel de Compras do Ministério da Economia (Brasil, 2021).

Outro ponto que certamente consolidou a expressiva atuação das ME e EPP foi a inovação do pregão eletrônico, uma vez que além de constituir uma modalidade de licitação pouco complexa, sem a exigência prévia de habilitação ou garantias (condição própria da modalidade pregão), realiza-se mediante sessão pública a distância, utilizando sistema que possibilita a comunicação pela internet e, deste modo, promovendo a redução dos custos de participação. Não à toa, segundo o secretário de Gestão do Ministério da Economia, Cristiano Heckerto (BRASIL, 2019): “ O pregão eletrônico representa mais de 90% das licitações realizadas no governo federal”.

E, ao analisar exclusivamente os processos com a participação de ME e EPP por modalidade de licitação na página Painel de Compras (BRASIL, 2021), sem considerar dispensa e inexigibilidade, entre 2017 e 2021 (até 03/09/2021), apenas 2,22% dos processos foram operados via modalidades que não o pregão, ou seja, as ME e EPP escolheram o pregão em 97,78% dos processos que participaram nos certames da Administração Pública Federal.

O objetivo geral da presente pesquisa é identificar o impacto que a política pública estabelecida pelo Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte (LC n.º 123/2006) exerce na Administração Pública contratante, nesse caso, de forma mais específica, na Universidade Federal de Santa Catarina/UFSC.

## 2. Bases conceituais

Antes de analisar a participação das ME/EPP nas aquisições de bens e serviços da UFSC é preciso saber identificá-las. Para a administração pública a diferenciação se dá pelo conceito instituído no art. 3º da Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Lei n.º 123/2006), que utilizou como critério a receita bruta anual. Portanto, conforme Brasil (2016), a microempresa (ME) será a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário, devidamente registrados nos órgãos competentes, que aufera em cada ano calendário, a receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00. Caso a receita bruta anual for superior a R\$ 360.000,00 e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00, a sociedade será enquadrada como empresa de pequeno porte (EPP). Na explicação de Sebrae (2017), tanto para ME como para EPP, para formalização é necessário optar entre uma das formas de tributação (Simples Nacional, Lucro Real ou Lucro Presumido) e realizar o registro em uma Junta Comercial. Se o lucro ultrapassar o limite para ME, o contrato social deve ser revisto, alterando também o regime tributário do empreendimento.

### 2.1 Importância das ME/EPP na Economia Nacional

Para Francisco e Erculano (2015), os benefícios econômicos e sociais das micro e pequenas empresas são relevantes na economia de qualquer país, tendo em vista sua capacidade de geração de emprego e renda. Segundo Lemes (2010), citado por Francisco e Erculano (2015), o papel de destaque das micro e pequenas empresas brasileiras é fruto do trabalho de instituições públicas e privada e de líderes visionários que as incluíram nas pautas políticas e econômicas do país. Na compreensão de Marques (2017), o comportamento do mercado brasileiro dos últimos anos não deixa dúvidas da importância da micro e pequena empresa na prosperidade do país, dado que a geração de número de empregos formais se mantém constante. Como é possível observar no gráfico abaixo publicado por Sebrae (2017) a partir de dados do Cadastro Geral de Empregos Desemprego (Caged).

**Gráfico 1** – Criação mensal de empregos formais por porte – jan/17 a abr/18



Fonte: Sebrae (2017), a partir de dados do Caged/MTB

Dos dados levantados entre janeiro de 2017 e abril de 2018, os pequenos negócios apenas apresentaram resultados negativo nos meses de março e dezembro de 2017, acumulando, no período, um saldo positivo de 632.761 empregos formais gerados. O mesmo não se pode observar nas médias e grandes empresas, que no acumulado do período o saldo foi deficitário, com a extinção de 327.414 empregos de carteira assinada. Na interpretação de Marques (2017), o sucesso na geração de empregos pelas micro e pequenas empresas deve-se, essencialmente, por dois motivos: tendência empreendedora do brasileiro, que se potencializa em momentos de crise, e a maleabilidade do pequeno negócio como fator facilitador de sobrevivência nos momentos em que o mercado não se mostra favorável. Há quase uma década Fiuza (2010) já reconhecia a tendência de valorização das micro e pequenas empresas, justamente pela relevância que elas representam para o desenvolvimento econômico e para a redução da pobreza, além de contribuírem para o acirramento da competição em função dos ganhos com inovação e produtividade, apesar das dificuldades de acesso ao crédito bancário.

Marques (2017) conclui que por serem destaque na geração de empregos, os pequenos negócios são umas das principais causas de diminuição de desigualdades sociais, e vai além, ao afirmar que essas empresas, de fato, sustentam a economia em momentos de crise.

## 2.2 Perfil Gerencial da Micro e Pequena Empresa

Convém abordar que o Estado pode utilizar diversas ferramentas para, a fim de promover o desenvolvimento nacional, fortalecer um determinado setor estratégico no mercado. Nesse ponto, Paludo (2017) cita a política pública como uma dessas ferramentas; como um meio formal de manifestação governamental, realiza-se com base em leis, regulação, decisões, comandos executivos e judiciais. Na conclusão de Almeida, Almeida e Guarnieri (2017), o apoio estatal às ME/EPP pode se manifestar em diversas formas, mas os governos têm reconhecido que um meio adequado de prestar apoio direto é por meio de suas políticas de compras e, assim, oportunizar a inclusão dos pequenos negócios à agenda de contratações governamentais.

Nesse sentido, a aplicação de uma política pública de abrangência nacional por meio de modificações estratégicas das exigências e procedimentos de compras da Administração se mostra eficaz graças à relevância das aquisições de bens e serviços pelo setor público na economia, uma vez que, no Brasil, elas representam, em média, 13% do Produto Interno Bruto (PIB). É o que constata Pércio (2018) em análise dos dados divulgados pela Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE), em relatório divulgado em fevereiro de 2018.

Cabe observar que, sob o ponto de vista de Almeida, Almeida e Guarnieri (2017), a implementação da política pública, instrumentalizada pela Lei Complementar 123/2006, de favorecimento às ME/EPP, surtiu o efeito esperado de forma expressiva. No entanto, a norma encarregada por sua atualização, a LC 147/2014, teve impacto pouco expressivo, ao ser avaliada a participação das ME/EPP, antes e depois da mudança na norma, pois foi um aumento de cerca de 4%. Ainda assim, a LC 147/2014 é considerada importante, pois se o aumento na participação foi estatisticamente pouco expressivo, o percentual de vezes que as ME/EPP efetivamente venceram o certame foi de 17%, na comparação do antes e depois, o que para Almeida, Almeida e Guarnieri (2017) representa de fato um impacto estatisticamente notório.

## 2.3 Serviços Prestados pelas Micros e Pequenas Empresas

Já que o objetivo deste trabalho é identificar, de forma geral, o nível de satisfação da UFSC pelos serviços prestados pelas ME/EPP, nesse ponto, não se pode deixar de considerar o índice de mortalidade e o perfil gerencial dessas empresas. Visto que a fragilidade no gerenciamento e o risco de interrupção dos serviços contratados são notoriamente capazes de influenciar, quiçá determinar, diretamente o sucesso ou o insucesso da contratação. De acordo com estudo elaborado por Sebrae (2018) a taxa de sobrevivência das EPP é similar a das médias e grandes empresas. O mesmo não se pode concluir das ME, que apenas 55% delas sobreviveram por dois anos após o ano de constituição em 2012, enquanto as EPP apresentaram um percentual de 98%. A título de comparação, a taxa de sobrevivência do mesmo período das grandes empresas foi, também, de 98% e das médias empresas foi de 97%.

Segundo resultado de pesquisa realizada por Sebrae (2018) com 2.000 empresas ativas e inativas, as principais características das empresas sobreviventes são: o empresário era empregado no mesmo ramo; houve planejamento por 11 meses ou mais e com mais qualidade; perfil de aperfeiçoamento frequente de produtos; acompanhamento rigoroso das receitas e despesas e os produtos ou serviços possuíam diferencial. Sob o ponto de vista de Fonseca (2004), as principais características culturais das micro e pequenas empresas são: decisões gerenciais concentradas em um só indivíduo; dependência de certos funcionários; simbiose entre o patrimônio social e pessoal, número reduzido de funcionários. Tais características podem conferir à ME/EPP vantagem e desvantagem. Nas palavras de Fonseca (2004, p. 4):

A cultura de agir e definir estratégias individualmente é um dificultador para o sucesso e um facilitador para a mortalidade das empresas. Essa dificuldade de cooperar e o medo da concorrência impedem que as empresas façam compras com menores custos, dividam despesas de marketing, fortaleçam uma marca conjunta, entre outras ações importantes para a perpetuação do negócio.

Quanto às características das ME/EPP que propiciam vantagem, Fonseca (2004) cita a estrutura enxuta como facilitadora na promoção de mudanças culturais, pois com quadro reduzido de funcionários a possibilidade de atingir todo o contingente em tempo mais veloz que a grande empresa é considerável.

Fonseca (2004), nesse sentido, conclui que o micro e pequeno empreendedor possuem a possibilidade de superar as dificuldades para aplicar práticas gerenciais sofisticadas em seu negócio.

## 3. Análises e discussões

Conforme levantamento dos dados coletados na página virtual do Departamento de Projetos, Contratos e Convênios (DPC/UFSC), em 2018 foram firmados o total de 324 contratos, e desses, 128 (40%) foram entregues à ME/EPP. De 324 contratos, 261 formalizaram a aquisição de materiais e 63 contratações de serviços. Dos 261 contratos de fornecimento de material: 73 foram firmados com EPP e 29 ME. Quanto aos 63 para contratações de serviços, 22 processos foram firmados com EPP e 4 com ME.



Entre 01/01/2018 e 31/12/2018, 109 processos foram abertos para apurar eventuais irregularidades de fornecedores e prestadores de serviços contratados. Desses, 20 processos envolvem EPP e 25, ME. Ou seja, 41,28% dos processos administrativos abertos destinaram-se a apurar eventuais irregularidades de empresas contratadas como EPP ou ME.

Abaixo as tabelas com os dados compilados:

**Tabela 1** - Processos Administrativos Instaurados para Apurar Possíveis Irregularidades Cometidas por Empresas Enquadradas como de Pequeno Porte – EPP

<b>Processos Administrativos Instaurados para Apurar Possíveis Irregularidades Cometidas por Empresas Enquadradas como de Pequeno Porte – EPP.</b>				
<b>Empresa</b>	<b>Processo</b>	<b>Resumo do Objeto Contratado</b>	<b>Eventual Irregularidade Cometida</b>	<b>Falta Cometida de Acordo com o Relatório Inicial</b>
A	Processo 1	Cadeira giratória	Não cumprimento do prazo de entrega.	SIM
B	Processo 2	Equipamentos médicos	Não cumprimento do prazo de entrega.	SIM
C	Processo 3	Ferramentas gerais	Não cumprimento do prazo de entrega.	SIM
D	Processo 4	Artigos médicos	Não cumprimento do prazo de entrega.	SIM
E	Processo 5	Materiais elétricos	Não cumprimento do prazo de entrega.	SIM
	Processo 6	Componentes eletrônicos	Não cumprimento do prazo de entrega.	SIM
F	Processo 7	Materiais de laboratório	Não cumprimento da garantia do equipamento.	SIM
G	Processo 8	Acessórios e ferramentas gerais	Atraso na entrega seguido de produto entregue com características diferentes das ofertadas no pregão.	SIM
H	Processo 9	Terceirização de mão de obra para operadores de carga	Paralisação parcial dos serviços prestados e não cumprimento das normas trabalhistas.	SIM
	Processo 10		Indícios de falsificação de documentos relacionados ao recolhimento de tributos trabalhistas.	SIM
	Processo 11		Atraso no pagamento de funcionários contratados	SIM
I	Processo 12	Materiais de laboratório	Não cumprimento do prazo de entrega.	SIM
	Processo 13		Não cumprimento do prazo de entrega.	SIM

J	Processo 14	Condutores Elétricos	Não apresentação de certificados específicos e obrigatórios do objeto.	SIM
K	Processo 15	Materiais Elétricos	Não atendimento das regras do edital quanto à logística reversa de lâmpadas residuais.	SIM
L	Processo 16	Gases Medicinais e Industriais	Não assinatura na Ata de Registro de Preço no prazo do edital.	SIM
M	Processo 17	Materiais Elétricos	Entrega de material diverso do definido no edital.	SIM
N	Processo 18	Equipamentos Médicos	Não cumprimento do prazo de entrega.	SIM
O	Processo 19	Reagentes Químicos	Não apresentação de certificados específicos e obrigatórios do objeto.	SIM
P	Processo 20	Cortinas	Não assinatura na Ata de Registro de Preço no prazo do edital.	SIM

Fonte: Sistema de Gestão Administrativa da UFSC (2018)

**Tabela 2** - Processos Administrativos Instaurados para Apurar Possíveis Irregularidades Cometidas por empresas Enquadradas como Microempresas – ME

<b>Processos Administrativos Instaurados para Apurar Possíveis Irregularidades Cometidas por empresas Enquadradas como Microempresas - ME.</b>				
<b>Empresa</b>	<b>Processo</b>	<b>Resumo do Objeto Contratado</b>	<b>Eventual Inadimplência</b>	<b>Falta Cometida de acordo com o Relatório Inicial do Processo</b>
A	1	Utensílios de Laboratório	Não cumprimento do prazo de entrega.	SIM
B	2	Equipamentos de Segurança e Utensílios de Laboratório	Não Manteve as Condições de Habilitação Durante a ARP (Ata de Registro de Preço).	SIM
C	3	Equipamentos de Segurança	Não cumprimento do prazo de entrega.	SIM
D	4	Equipamentos de Segurança	Entrega Parcial do Objeto Empenhado	RELATÓRIO NÃO EMITIDO ATÉ O DIA 25/01/19
	5	Material de Expediente	Não cumprimento do prazo de entrega.	
	6	Aquisição de Lâmpadas e Luminárias	Não cumprimento do prazo de entrega.	SIM
E	7	Aquisição Produtos Hortifrutigranjeiros	Não Assinatura da Ata de Registro de Preço	SIM

F	8	Aquisição Produtos Hortifrutigranjeiros	Não Manteve as Condições de Habilitação Durante a ARP.	SIM
G	9	Materiais Elétricos	Não cumprimento do prazo de entrega.	SIM
	10	Materiais Elétricos	Material Entregue com Características Divergentes do Edital.	SIM
H	11	Utensílios de Laboratório	Não cumprimento do prazo de entrega.	SIM
I	12	Materiais Elétricos	Material Entregue com Características Divergentes do Edital.	SIM
J	13	Utensílios de Laboratório	Não cumprimento do prazo de entrega.	SIM
	14	Utensílios de Laboratório	Não cumprimento do prazo de entrega.	SIM
K	15	Terceirização de Serviços e Postos de Recepção	Indícios de Irregularidades nos Documentos de Habilitação Apresentados.	SIM
L	16	Material de Expediente	Não cumprimento do prazo de entrega.	SIM
M	17	Equipamentos de Segurança	Não cumprimento do prazo de entrega.	SIM
N	18	Materiais Hidráulicos	Material Entregue com Características Divergentes do Edital.	Relatório inicial não emitido até 25/01/2020.
O	19	Aquisição de Eletrodomésticos	Não Atendimento da Garantia do Equipamento.	SIM
	20	Aquisição de Eletrodomésticos	Não cumprimento do prazo de entrega.	SIM
P	21	Utensílios de Laboratório	Não cumprimento do prazo de entrega.	SIM
Q	22	Aquisição de Bebedouros	Não Executou a Garantia do Equipamento.	SIM
R	23	Ferramentas Gerais	Não cumprimento do prazo de entrega.	SIM
S	24	Materiais Elétricos	Não cumprimento do prazo de entrega.	SIM
	25	Materiais Elétricos	Material Entregue com Características Divergentes do Edital.	SIM

**Fonte:** Sistema de Gestão Administrativa da UFSC

É relevante observar que o primeiro levantamento não se comunica totalmente com o segundo, pois dos processos administrativos abertos em 2018 não necessariamente refere-se a contratações realizadas em 2018, e sim a totalidade de contratos vigentes. Sendo assim, o cálculo da proporcionalidade dos contratos submetidos a PA em relação ao firmados em 2018 não gera um

resultado conclusivo. Nesse caso, pode-se chegar a uma proporcionalidade aproximada considerando que:

- A média, entre 2017 e 2018, do total de contratos firmados, tanto de aquisições como de serviços, é de 240,5 contratos (dado extraído da página virtual DPC/UFSC), ou seja, 240,5 é aproximadamente o número de contratações realizadas pela UFSC;
- Que em 2018, 109 processos administrativos foram instaurados para apurar irregularidades dos fornecedores;
- E desses 45 processos referem-se à suspeita de irregularidades de ME/EPP e 64 a empresas não enquadradas como ME/EPP.

Conclui-se que é razoável supor que num universo de aproximadamente 240,5 contratos, 45 supostas faltas cometidas por ME/EPP representa o percentual de 18,7%, e 64 (número de processos em 2018 promovidos para apurar faltas de empresas não enquadradas como ME/EPP) representa 26,6%.

## 4. Resultados obtidos

O primeiro levantamento de informações buscou compreender a proporcionalidade de contratos entregues à ME/EPP em relação à totalidade de contratos firmados durante todo o ano de 2018. A resposta obtida foi válida para checar se a política pública materializada pela LC 123/2006 surte efeito nas contratações da UFSC. E o resultado foi positivo, há sim expressiva parcela de contratos entregues às ME/EPP, seguindo assim a tendência do comportamento geral da administração pública federal. O segundo levantamento, concentrado nos processos administrativos instaurados, foi eficaz em apontar a falta de maior recorrência das ME/EPP no atendimento à UFSC: não cumprimento do prazo de entrega do objeto contratado. Dos 45 processos, 24 foram motivados por essa irregularidade. Além de demonstrar que as contratações submetidas à PA são majoritariamente relacionadas à aquisição de materiais e raramente à prestação de serviços.

Uma justificativa possível a ser investigada é a diferença no perfil da empresa prestadora de serviço, obviamente executoras ou confeccionadoras originais do serviço comercializado, e da empresa que vende um determinado produto, que, eventualmente, pode não ser a fabricante original do que comercializa, mas mera distribuidora, tornando-se dependente de outros atores para, por exemplo, entregar o produto no prazo adequado. Nesse ponto, fez-se necessário um levantamento de dados acessório para analisar a hipótese indagada, que consistiu na consulta do CNPJ, no site da Receita Federal do Brasil, para conferir se as empresas que foram submetidas a um processo administrativo por atraso na entrega do material são fabricantes ou não dos produtos que vendem.

O resultado se confirmou: dos 19 CNPJ consultados 17 registram sua atividade econômica como comércio atacadista, intermediário entre o fabricante e o varejista, e 2 deles como comércio varejista, o que destina seu produto ao consumidor final. Ou seja, quase 90% das ME/EPP submetidas a PA por não cumprimento do prazo de entrega, possuem como atividade econômica o comércio atacadista. Por conseguinte, a depender da política de estoque, a empresa pode não ter total controle

do prazo de disponibilidade do produto a seu cliente. A relevância de ME/EPP do ramo de comércio atacadistas nas contratações da universidade vai ao encontro ao perfil geral de empresas desses portes, pois conforme Sebrae (2018) o comércio varejista e o setor de serviços concentram mais de 80% das ME/EPP existentes no Brasil.

À vista disso, é possível abrir pertinente discussão para estudos futuros: Há de fato um perfil específico de ME/EPP que usufrui dos benefícios em contratações públicas concedidos pela legislação brasileira em detrimento de outros perfis? E se positivo: Tal perfil é significativo na geração de empregos e na redução das desigualdades sociais, a ponto de fazer jus à prerrogativa da política pública efetivada pela LC 123/2006? Retomando a análise dos processos administrativos estabelecidos contra ME/EPP, merece comentário a aplicação do relatório inicial como referência de conclusão na análise se a falta foi realmente cometida ou não, importa observar que como o objetivo principal é detectar qualquer indício de inadimplência contratual ou comportamento inadequado no atendimento à administração pública, o relatório inicial, emitido pelo Departamento de Compras (DCOM/UFSC), é visto como o ponto mais adequado para percorrer o caminho do objetivo geral deste trabalho. Visto que a emissão desse documento significa que houve detalhada análise documental e dos fatos. Embora, seja a partir dele que se origina a primeira notificação à empresa inadimplente e, por conseguinte, a primeira oportunidade do contraditório e ampla defesa.

De todo modo, como as variáveis a partir da notificação inicial são profusas (é possível que o processo seja arquivado por regularização da falta no tempo concedido pela Administração, não penalização por ausências de prejuízos causados ao erário ou que, simplesmente, conclui-se como justificável a falha cometida), a utilização de referência emitida posteriormente ao relatório inicial pode afastar a pesquisa do ponto principal, que se concentra no reconhecimento de faltas ou transtornos ocasionados por ME/EPP, empresas amplamente beneficiadas nos processos de contratações públicas. Além do que, especialmente, nos casos de não cumprimento do prazo de entrega do objeto - inadimplência de maior recorrência observada - não há relevante campo para subjetividades, análises críticas ou interpretativas para a comissão concluir se a falta foi de fato cometida ou não.

Com o objetivo de apurar a motivação ou fato estimulante à recorrência do não cumprimento do prazo de entrega, a fluidez na comunicação foi um ponto de interesse, analisando as peças dos processos administrativos, como e-mails trocados com o fornecedor ou relatos dos servidores quanto às comunicações telefônicas, é possível notar que não há grande dificuldade na comunicação inicial de solicitação do produto. As respostas do fornecedor passam a ser vagas, demoradas ou inexistentes a partir da prescrição do prazo de entrega estipulado no edital. Sendo possível concluir que não são os eventuais bloqueios de comunicação os responsáveis pelas numerosas vezes que uma ME ou EPP é submetida a um processo administrativo pelo não cumprimento do prazo de entrega do objeto. Com exceção do não cumprimento do prazo de entrega, as demais inadimplências levantadas não apresentaram expressiva repetição, mostram-se pontuais. Logo, caberia um levantamento de dados passível de realizar a comparação entre as inadimplências eventualmente cometidas por empresas não enquadradas como ME/EPP, como o intuito de verificar se há relação de determinada falta com o porte da empresa. No entanto, esse levantamento de dados não consta nos objetivos deste trabalho e, portanto, sugere-se como pauta para estudos futuros.

## 5. Considerações finais

A problemática principal é constatar o desempenho das ME/EPP; nesse ponto, num cálculo de proporcionalidade aproximado chegou-se à conclusão que: considerando a média, entre 2017 e 2018, do número de contratações realizadas pela UFSC, anualmente, é de 18,7% a proporção de transtornos ocasionados por ME/EPP que desencadearam um processo administrativo. Ou seja, é um resultado pouco expressivo, levando em consideração que o percentual de contratos entregues à ME/EPP em 2018 foi de 40%. Os objetivos específicos igualmente foram atendidos, o primeiro buscou o levantamento de contratos firmados com ME/EPP no exercício de 2018. Assim, foi constatado que em um total de 324 contratações, 40% foram direcionadas para ME/EPP. Sendo possível interpretar que a aplicabilidade da política pública de apoio às ME/EPP, promovida pela LC 123/2006, é eficiente e segue a tendência nacional.

Já o segundo objetivo específico, mediante levantamento histórico da submissão em processos administrativos, pretendeu-se identificar a falta de maior recorrência cometida por ME/EPP. De forma que, foi apurado o não cumprimento do prazo de entrega em 24 dos 45 processos administrativos instaurados em 2018. Além desse dado, também foi possível detectar que as contratações submetidas à PA são majoritariamente relacionadas à aquisição de materiais e raramente à prestação de serviços, pois dos 45 processos instaurados, apenas 2 deles referem-se a contratos de prestação de serviços. O terceiro e último objetivo específico dedicou-se a indagar a motivação ou fato estimulante à repetição da falta de maior recorrência identificada no objetivo específico anterior. Duas hipóteses foram levantadas para apurar o não cumprimento do prazo de entrega: o perfil predominante atacadista das ME/EPP notificadas, em 2018, em processos administrativos, e a fluidez da comunicação entre a universidade e os fornecedores dos 24 processos abertos.

Conclui-se que a primeira hipótese tem mais potencial em desencadear o não cumprimento do prazo de entrega, uma vez que, a depender da política de estoque, a ME ou EPP atacadista, eventualmente, pode não ter total controle na entrega dos produtos que comercializam. Nesse sentido, sugere-se o aprofundamento da questão em estudos futuros.

Quanto à fluidez na comunicação, em análise ao histórico de mensagens, e-mail e relatos de comunicações telefônicas é possível notar que não há grande dificuldade na comunicação inicial de solicitação do produto. As respostas do fornecedor passam a ser vagas, demoradas ou inexistentes a partir da prescrição do prazo de entrega estipulado no edital. Tornando razoável a interpretação de que o método de comunicação entre a universidade e a ME/EPP não é o principal estopim ao não cumprimento no prazo de entrega, pois eles são fluidos até esse ponto.

Em desfecho ao estudo realizado, entende-se que, embora os transtornos identificados, não há suficiente motivo que leve a considerar que contratos administrativos da UFSC firmados com ME/EPP são especialmente inoportunos, pois não há relevante relação com o porte da empresa à proporção de faltas cometidas. Pois num universo de aproximadamente 240,5 contratações anuais, 45 supostas faltas cometidas por ME/EPP representam o percentual de 18,7%, e 64 (número de processos em 2018 promovidos para apurar faltas de empresas não enquadradas como ME/EPP) representam 26,6%.

# REFERÊNCIAS

ALMEIDA, W. A. C.; ALMEIDA, L. T.; GUARNIERI, P. A participação e o sucesso das microempresas e empresas de pequeno porte em compras públicas no Brasil: uma replicação. *In: ENCONTRO ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO*, 2017, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: Anpad, 2017.

BRASIL. **Lei complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2016.** Estatuto nacional da microempresa e empresas de pequeno porte. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. Ministério da Economia. Painel de Compras. Disponível em: <<http://paineldecompras.economia.gov.br/planejamento>>. Acesso em: 07 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Decreto Aprimora Regras do Pregão Eletrônico.** Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2019/09/decreto-aprimora-regras-do-pregao-eletronico>>. Acesso em: 07 out. 2021.

FIUZA, P. R. **Competências gerenciais dos empresários de micro e pequenas empresas de Minas Gerais.** Orientadora: Maria Celeste Reis Lobo de Vasconcelos. 2010. 103 f. Dissertação (Mestrado profissional em administração) - Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo, Pedro Leopoldo, 2010.

FONSECA, M. R. C. M. *et. al.* Características gerenciais das micro e pequenas empresas e as de seus empreendedores: alternativas para gestão financeira. *In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA*, 2004. Anais [...].

FRANCISCO, J. R. S.; ERCULANO, P. H. A Percepção dos gestores das micro e pequenas empresas sobre o gerenciamento das informações contábeis. *In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA*, 12, 2015, [s.l.].

MARQUES, Marcus. A importância dos pequenos negócios para a geração de empregos no Brasil. **Portal Marcus Marques**, [s.l.], 2017. Disponível em: <<http://marcusmarques.com.br/pequenas-e-medias-empresas/importancia-pequenos-negocios-para-a-geracao-empregos-no-brasil/>>. Acesso em: 16 jan. 2019.

PALUDO, A. V. **Administração Pública.** 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PÉRCIO, G. A importância das compras públicas no Brasil e o paradoxo da ineficácia. **Portal Conjur**, Opinião, [s.l.], 16 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-16/gabriela-percio-compras-publicas-paradoxo-ineficacia>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Anuário do trabalho nos pequenos negócios:** 2015. 8. ed. São Paulo: Dieese, 2017. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Distrito Federal: Dieese, 2017. Disponível em: <<https://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/anu%C3%A1rio%20do%20trabalho%202015.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2019.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Anuário do trabalho nos pequenos negócios:** 2016. 9. ed. São Paulo: Dieese, 2018. Disponível em: <[http://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2018/06/Panorama-Sebrae\\_052018.pdf](http://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2018/06/Panorama-Sebrae_052018.pdf)>. Acesso em: 3 jan. 2019.



# CAPÍTULO 5

A RESPONSABILIDADE E ATRIBUIÇÕES DO PREGOEIRO EM  
PROCESSOS DE LICITAÇÃO







# CAPÍTULO 5

## A RESPONSABILIDADE E ATRIBUIÇÕES DO PREGOEIRO EM PROCESSOS DE LICITAÇÃO

*Paulo Dutra<sup>1</sup>*

*Marco Antônio Harms Dias<sup>2</sup>*

*Cássia da Silva Castro Arantes<sup>3</sup>*

### 1. INTRODUÇÃO

A Lei n.º 10.520/02 trata da modalidade de licitação conhecida como pregão. Entende-se por pregoeiro o indivíduo responsável pelo desenvolvimento das licitações incluídas na modalidade pregão. Ao pregoeiro cabe a prática das ações que dizem respeito à coordenação do trabalho licitatório. Existem alguns decretos da esfera federal que regulamentam o pregão; as questões presenciais estão previstas no Decreto n.º 3.555/00 e eletrônicas no Decreto n.º 5.450/05, estes também esclarecem as responsabilidades do pregoeiro.

A responsabilidade do profissional pregoeiro por falhas na pesquisa de preços poderá acontecer de maneira direta, ou seja, se o mesmo não realizar os processos com eficácia ou caso ocorra omissão de sua parte, causando assim irregularidade na questão do preço estipulado. Os princípios legais devem ser adotados de maneira a prevenir erros involuntários, irregularidades e desperdícios dentro de uma Organização. Assim, é de responsabilidade da Organização, o estabelecimento e a manutenção do sistema de controle interno adequado às suas necessidades. Em situações em que o pregoeiro não for realmente o responsável pela pesquisa, só poderá conceder-lhe atribuições por falha na questão do preço se este agente, mesmo percebendo o erro, continuar com os procedimentos e apresentar aos seus superiores.

---

1      Tecnólogo em Gestão Pública, Especialista em Gestão Pública, Servidor da Prefeitura de São José/SC, e-mail: paulinhodutra@hotmail.com

2      Administrador, Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Professor do Instituto Federal Goiano, e-mail: marcoharmsdias@gmail.com

3      Administradora, Mestra em Engenharia de Produção, Professora do IF Goiano, e-mail: cassia.arantes@ifgoiano.edu.br

Como problemática, observa-se que o pregoeiro é a peça fundamental num processo licitatório na modalidade de pregão, principalmente no que tange aos aspectos operacionais. Cabe, então, analisar até que ponto este pode ser responsável por falhas na pesquisa de preço realizada na fase interna da licitação, observando aspectos relativos às possíveis falhas assim como formas de possível mitigação. Deste modo, este estudo tem como principal objetivo analisar a responsabilidade e as principais atribuições do pregoeiro na realização de licitações e práticas que contribuem para eficiência de tal processo.

Quanto à metodologia, esta pesquisa constituiu-se de pesquisa bibliográfica, compreendendo a produção científica e a produção normativa sobre o tema, além de análise documental. Com relação a seus objetivos, se enquadra como descritiva, buscando aprimorar e aprofundar o assunto de forma a torná-lo claro e acessível às partes envolvidas, ou seja, os órgãos licitantes, possibilitando esclarecimentos e avaliação dos assuntos abordados. Trata-se de um estudo qualitativo, pois visa esclarecer a complexidade do problema com base em estudos conceituais. Justifica-se a realização do presente estudo a fim de compreender melhor a figura do pregoeiro, a relevância de suas atribuições, bem como as possíveis falhas que podem existir no exercício das atividades pertinentes a estes, de modo que a partir desta compreensão possa melhor capacitar estes profissionais, reduzindo erros e perdas para a administração pública. A figura do pregoeiro é fundamental para que o processo de pesquisa de preço realize-se adequadamente, independente se o processo é realizado na forma convencional, ou de forma eletrônica, pois este profissional é de extrema importância para viabilização do processo e seu sucesso, razão pela qual a atividade não pode ser delegada a profissionais despreparados e sem o perfil adequado ao desenvolvimento das atividades inerentes ao pregão.

## **2. Bases conceituais**

Pregoeiros são os servidores públicos responsáveis pela condução dos processos licitatórios de aquisições e contratações dos órgãos públicos no Brasil. Sua função é de alta complexidade e importância à eficiente utilização dos recursos públicos (PANCOTTO, 2017). De acordo com Santana (2007, p. 570), a respeito das características desejáveis para compor o perfil do pregoeiro, espera-se que este possua: pontualidade, organização, disposição ao exercício de suas funções (motivação), discrição (sigilo), serenidade, domínio da legislação pertinente, disposição ao estudo (seja do procedimento licitatório, seja das peculiaridades de cada aquisição), defesa dos direitos da Administração e respeito aos direitos dos administrados, segurança e alto poder decisório para a resolução de conflitos. Estas qualidades se fazem necessárias a qualquer pregoeiro, as quais contribuirão em bom grau para o sucesso do certame, refletindo positivamente na contratação. No entanto, para “ser” ou “tornar-se” pregoeiro não basta ser servidor público e possuir as qualificações que são correlatas ao seu cargo de procedência. Para “ser” ou “torna-se” pregoeiro é necessário mesclar as qualidades pessoais com as qualidades profissionais.

É inadmissível que o pregoeiro pense que a modalidade pregão abrevie-se simplesmente ao credenciamento dos licitantes, ao recebimento dos envelopes de proposta e habilitação, ao acompanhamento da sessão presencial ou sessão virtual e à busca pela empresa que ofereça o menor preço. Como defende o doutrinador Justen Filho (2013, p. 78), a atividade de pregoeiro exige algumas

habilidades próprias e específicas. A condução do certame, especialmente na fase de lances, demanda personalidade extrovertida, conhecimento jurídico e técnico razoáveis, raciocínio ágil e espírito esclarecido. O pregoeiro não desempenha mera função passiva (abertura de propostas, exame de documentos etc.), mas lhe cabe, inclusive, fomentar a competição - o que significa desenvoltura e ausência de timidez. Nem todas as pessoas físicas dispõem de tais características, que se configuram como uma questão de personalidade muito mais do que de treinamento. Constituir-se-á, então, em dever da autoridade superior verificar se o agente preenche esses requisitos para promover sua indicação como pregoeiro.

Já no caso do pregão eletrônico, o pregoeiro deve saber trabalhar com equipamentos de informática (computador e impressora), saber navegar pela internet, dominar ou ao menos ter noção da operacionalização dos sistemas provedores das licitações eletrônicas (como exemplo podemos citar o Comprasnet e o Licitações-e, dentre outros). Sobre o perfil do pregoeiro, Santana (2007, p. 571-572) destaca algumas habilidades:

a) habilidades correlatas ao ato de decidir: serenidade; objetividade; persuasão; organização; respeito ao formalismo do procedimento; domínio emocional (autocontrole, segurança) e do ambiente (liderança);

b) habilidades relativas ao “negocial”: agilidade; persuasão; domínio da realidade mercadológica e da realidade interna (referimo-nos à sua própria unidade administrativa);

c) qualidades (voltadas para as do tipo morais): honestidade; integridade; ética; sinceridade; responsabilidade; competência; pontualidade.

O autor salienta ainda que as habilidades descritas nos itens “a” e “b” podem ser apanhadas pelos servidores designados pela autoridade. Já as qualidades definidas pelo item “c” estão mais voltadas à formação moral e ética do servidor público, devendo ser inatas aos servidores em geral e, especialmente, naqueles a quem se pretende indicar como pregoeiro (SANTANA, 2007, p. 572). O pregoeiro agrega praticamente as mesmas funções da comissão de licitação, tal qual disposta na Lei n.º 8.666/93, no que tange às demais modalidades. A função dele - insta-se - é pôr em prática o edital, conduzindo a fase externa da licitação, recebendo propostas e documentos, procedendo ao julgamento, à classificação das propostas, à habilitação, recebendo os recursos e, se não houver, adjudicando o objeto licitado ao vencedor.

A Administração Pública, diferente do setor privado, não tem liberdade na hora de contratar serviços, adquirir, alienar e locar bens, ou contratar obras, pois o Poder Público, para realizar esses procedimentos, precisa observar rigorosamente a Legislação, realizando as transações conforme esta prevê, para isto em alguns casos faz-se necessário a realização de licitação. Licitação - em suma síntese - é um certame que as entidades governamentais devem promover, no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Etriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir (MELLO, 2010, p. 528).

De acordo com Santana (2007, p. 572), “para analisar as atribuições do pregoeiro não há outro caminho a trilhar a não ser percorrer a via legal”. As atribuições conferidas ao pregoeiro tanto na modalidade presencial quanto eletrônica, serão relacionadas de acordo com o quadro 1 abaixo:

**Quadro 1** - Atribuições pertinentes ao pregoeiro

<b>PREGÃO (Inciso IV, Art. 3º - Lei 10.520/2002)</b>	<b>PREGÃO PRESENCIAL (Art. 9º - Decreto 3.555/2000)</b>	<b>PREGÃO ELETRÔNICO (Art. 10 – Decreto 5.450/2005)</b>
(...) cabe ao pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.	<p>I - o credenciamento dos interessados;</p> <p>II - o recebimento dos envelopes das propostas de preços e da documentação de habilitação;</p> <p>III - a abertura dos envelopes das propostas de preços, o seu exame e a classificação dos proponentes;</p> <p>IV - a condução dos procedimentos relativos aos lances e à escolha da proposta ou do lance de menor preço;</p> <p>V - a adjudicação da proposta de menor preço;</p> <p>VI - a elaboração de ata;</p> <p>VII - a condução dos trabalhos da equipe de apoio;</p> <p>VIII - o recebimento, o exame e a decisão sobre recursos; e</p> <p>IX - o encaminhamento do processo devidamente instruído, após a adjudicação, à autoridade superior, visando a homologação e a contratação.</p>	<p>I - coordenar o processo licitatório;</p> <p>II - receber, examinar e decidir as impugnações e consultas ao edital, apoiado pelo setor responsável pela sua elaboração;</p> <p>III - conduzir a sessão pública na internet;</p> <p>IV - verificar a conformidade da proposta com os requisitos estabelecidos no edital.</p>

**Fonte:** Elaborado pelos autores

As atribuições, que não estão demarcadas pelas normas regentes e não estão contempladas no quadro acima, são denominadas de “impertinentes”.

Santana (2007, p. 574) elenca as principais atribuições impertinentes que são geralmente conferidas ao pregoeiro:

- a) a elaboração de editais;
- b) a especificação do objeto;
- c) a parametrização dos critérios objetivos de julgamento das propostas;
- d) a fixação de exigências para a habilitação;
- e) a convocação do adjudicatário para firmar contrato, dentre outras.

Niebuhr (2011, p. 91) frisa sobre o tema polêmico da elaboração do edital: “que o pregoeiro não é responsável pela elaboração do edital, pois quem responde pelo edital é a autoridade competente. O pregoeiro recebe o edital pronto e tem a função de dar-lhe cumprimento, realizando os procedimentos nele previsto”. Nesse quesito, é importante trazer os entendimentos jurisprudenciais sobre o tema, no sentido de que não cabe ao pregoeiro a responsabilidade pela elaboração do edital, a fim de que se preserve na Administração o princípio da segregação de funções: O pregoeiro não pode ser responsabilizado por irregularidade em edital de licitação, já que sua elaboração não se insere no rol de competências que lhe foram legalmente atribuídas (TCU - ACÓRDÃO 2389/2006 - PLENÁRIO).

A atribuição, ao pregoeiro, da responsabilidade pela elaboração do edital cumulativamente às atribuições de sua estrita competência afronta o princípio da segregação de funções adequado à condução do pregão, inclusive o eletrônico, e não encontra respaldo nos normativos legais que regem o procedimento (TCU - ACÓRDÃO 3381/2013 - PLENÁRIO).

### 3. Análises e discussões

Licitação é vista como procedimento pelo qual a Administração Pública adquire bens e serviços, realiza obras, alienações e locações que devem obedecer aos princípios constitucionais.

As licitações possuem uma etapa interna e uma externa. A interna é aquela em que a promotora do certame pratica todos os atos condicionados à sua abertura; antes, porém, de implementar a convocação dos interessados. A etapa externa - que se abre com a publicação do edital ou com os convites - é aquela em que, já estando estampadas para terceiros, com a convocação de interessados, as condições de participação e disputa, irrompe a oportunidade de relacionamento entre a Administração e os que se propõem a afluir ao certame. (MEIRELLES, 1999, p. 250)

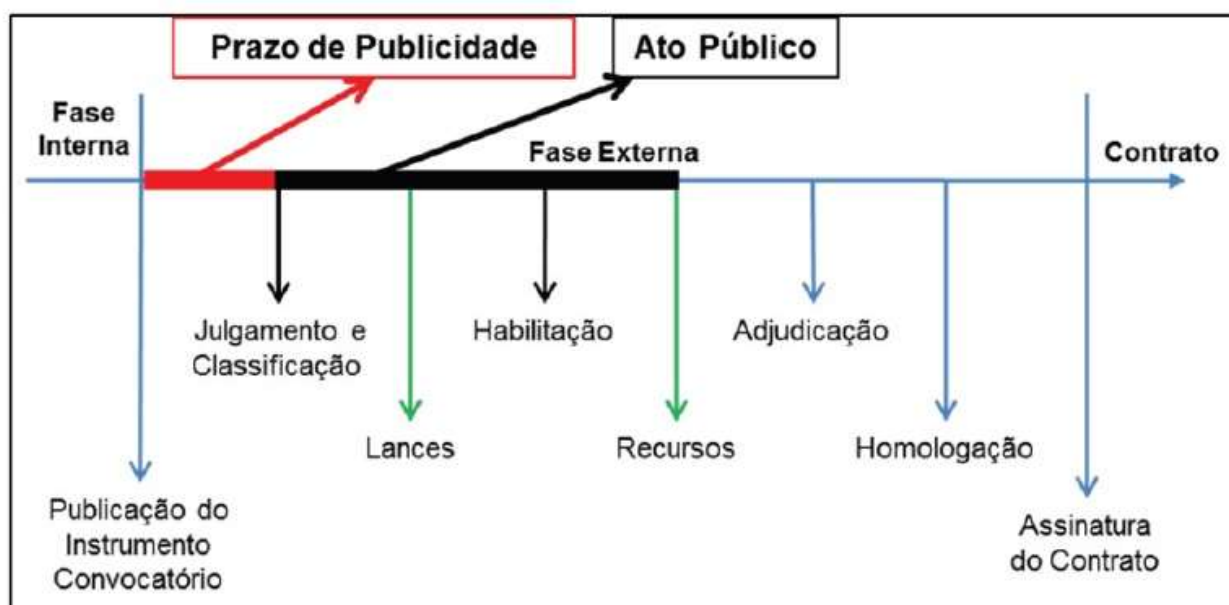
Devendo ainda observar a economicidade, legalidade da despesa, razoabilidade e motivação dos atos administrativos. Sua principal finalidade é selecionar a proposta mais vantajosa para contratação pela Administração Pública conforme regras e parâmetros anteriormente estabelecidos no edital de convocação, e principalmente, sem deixar de observar as regras impostas pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n.º 8666/93). Segundo Rosa (2012), o termo “licitação”:

É o procedimento ditado pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos, por meio do qual a Administração Pública deve realizar o processo de compra. A licitação, regida por lei, tem por objetivo garantir que seja respeitado o princípio da isonomia e a garantia da escolha da proposta mais interessante para a Administração Pública, assegurando oportunidades iguais para todos os fornecedores. (ROSA, 2012, p. 101)

Segundo Santana (2007, p. 570), “não basta ser servidor. Este deve, além disso, desfrutar e ostentar outras características que, juntas, informam e conformam esse que é, para nós, o instrumental humano de tal modalidade licitatória”. Após decidirem-se os recursos, não ficando caracterizado qualquer vício capaz de anular o processo de licitação, passa-se para a adjudicação do vencedor e, posteriormente, para a homologação, que será efetuada pela autoridade competente. Conforme se infere da Lei n.º 10.520/02, no pregão, a adjudicação vai preceder à homologação.

Diferentemente, a Lei n.º 8.666/93 prevê que a autoridade competente deve homologar o resultado e, como um efeito da homologação, surge a adjudicação. Convém não confundir os procedimentos.

Figura 1 - Relato das fases



Fonte: Elaborado pelos autores

No que tange ao julgamento objetivo, entendemos que o servidor responsável pelo pregão, tanto na fase de elaboração do edital, como também, no transcorrer do julgamento do certame, deve estar atento para que estejam bem claras as condicionantes da contratação para aferição da proposta mais vantajosa na licitação, ou seja, depois de definidos os critérios de julgamento, não pode, o pregoeiro, por sua livre vontade mudar as regras do jogo e acabar com os limites da discricionariedade em detrimento ao direito dos participantes. Todos os atos da Administração Pública devem ser motivados, contendo os fatos e fundamentados aduzidos a necessidade, vinculando o agente, em nosso caso o pregoeiro, a obrigação de demonstrar a existência de motivação, razão pela qual ganhou a conotação de princípio a partir da Constituição Federal de 1988, como condição de validação das decisões administrativas, somente será dispensável quando a lei ou a natureza do ato for incompatível.

Entre um dos mais polêmicos princípios a que deve observar o pregoeiro e que pouco foi comentado no caso das licitações, diz respeito ao contraditório e ampla defesa, eis que este vem sendo objeto de constante evolução nos processos licitatórios, seja porque abrange não só a terceiros, mas também porque será de grande valia, nos processos em que o pregoeiro venha ser inquirido tanto no polo ativo, como no polo passivo, um dos focos principais de nosso trabalho, quanto ao

limite da responsabilização do pregoeiro. Nery e Nery (2006), com grande propriedade comentam o dispositivo, nos seguintes termos.

A garantia do contraditório compreende para o autor a possibilidade de poder deduzir ação em juízo, alegar e provar fatos constitutivos de seu direito e, quanto ao réu, ser informado a existência de conteúdo do processo e poder reagir, isto é fazer-se ouvir (Rosemberg Schwab-Gottwald, ZPR, S 82, III, pp. 524/526; Dinamarco, Fund, 124 e ss). Para tanto é preciso dar as mesmas oportunidades para as partes (Waffengleichheit) para que possam fazer valer em juízo os seus direitos. A ampla Defesa constitui fundamento lógico do contraditório (Grinover, pr. Um, II, 61). O Contraditório abrange não só as garantias processuais, mas também o respeito, dentro do processo, aos direitos fundamentais de cidadania, religião liberdade sexual, etc. (Rosemberg Schwab-Gottwald, ZPR, S 82, II, p. 523, Bverge 12, seis; 3, 363).

A lei de licitações também abrigou em seu art. 87 a observância da ampla defesa para aplicação das sanções administrativas, tornando indiscutível a sua aplicação. Finalmente, é de grande importância destacar a necessidade de observar-se o princípio da supremacia do interesse público, pois a licitação tem como foco principal, essencialmente, a sua satisfação. Não há como se admitir que dada conduta do pregoeiro prejudique sua observância, em prol da satisfação de seus interesses e dos interesses pessoais de terceiros. Assim, deve ser observador, de modo a se buscar no edital e na sequência dos atos que venha praticar, conduta evitada de vício ou impropriedade que não reflita o atendimento da finalidade que a licitação se destina, à luz da ordem jurídica vigente. Desta forma, é imperioso que a busca do interesse público se pautem pela via da legalidade.

São providências administrativas que necessariamente antecedem a realização das atividades abertas a terceiros. Versam basicamente sobre: justificativa da necessidade de contratação; definição do objeto do certame; exigências de habilitação; critérios para a aceitação das propostas; sanções por inadimplemento; cláusulas do contrato. Para melhor alcance de bons resultados em suas atividades de modo a evitar erros, o pregoeiro poderá contar com a colaboração de uma equipe de apoio indicada e nomeada pela autoridade competente ainda na fase preparatória da licitação, devendo estar composta, em sua maioria, por servidores públicos integrantes do quadro permanente da entidade licitadora.

A equipe de apoio não possui atribuições que importem em julgamento ou deliberação, sendo tais atos de responsabilidade exclusiva do pregoeiro; mas nada impede de realizar o exame de propostas quanto aos aspectos formais, sugerindo a classificação ou a desclassificação.

A equipe de apoio, integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, pertencentes ao quadro permanente do órgão ou da entidade promotora do pregão, pelo que se depreende da norma regulamentar, tem por missão precípua prestar assistência ao pregoeiro, dando suporte às atividades que lhe incumbem executar. Será, com esse escopo, por ele coordenada e dirigida. Encarregar-se-á, nesse contexto, da formalização de atos processuais, realização de diligências diversas, assessoramento ao pregoeiro nas sessões do certame, redação de atas, relatórios e pareceres etc.

A criação de uma comissão licitatória, padronização de práticas e metodologias, e realização de treinamentos, além da melhor integração desta equipe, torna possível minimizar ou zerar os erros omitidos no processo licitatório interno, tendo os servidores melhores resultados, principalmente o pregoeiro. No que diz respeito a esses aspectos, é fundamental que o pregoeiro tenha ciência de que para desenvolvimento de sua atividade é primordial e obrigatório seu conhecimento da legislação



atinente ao campo que está atuando. Destaca-se aqui que o servidor público não pode e não deve deixar de observar os preceitos que regulamentam suas atividades, visando coibir a prática abusiva e reiterada de atos praticados pelos servidores públicos em não esmerar suas atividades nos princípios já amplamente discutidos anteriormente e também pela indisponibilidade do interesse público acima dos interesses próprios.

## 4. Considerações finais

Através do presente trabalho, pretendeu-se auxiliar na compreensão dos processos licitatórios, tendo em vista a grande relevância no andamento das atividades e da importância sobre a responsabilidade do pregoeiro no decorrer dos procedimentos realizados em processo licitatório interno. Em sua conduta, o pregoeiro deve agir com prudência e bom senso, no transcurso dos atos que pratica durante o certame, daí há necessidade de observância aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, fundamentais, haja vista a aplicabilidade de ambos, utilidade e eficácia nas tomadas de decisão. São primordiais para o sucesso ou o insucesso do pregoeiro na realização de seus trabalhos, sendo elementar, realizar constantes treinamentos de aperfeiçoamento, assim como, manter-se atualizado com as constantes mudanças na legislação.

Pode-se afirmar que a licitação é um conjunto de atos vinculados que visa selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, e conseqüentemente, quem vai contratar com o poder público ou privado. Vemos que na modalidade pregão, serão designados um pregoeiro e uma equipe de apoio, escolhidos entre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação. Este estudo investigou a percepção dos pregoeiros do setor público quanto aos mecanismos de controle no combate a erros em processos licitatórios através da identificação e reconhecimento deste grupo quanto aos mecanismos de controle que podem ser empregados contra tal prática.

Por fim, o presente estudo enfatizou a necessidade de maior interação entre as divisões da unidade e unidades da organização, de conhecimento quanto aos procedimentos, funções e necessidades, pois em um determinado momento, num determinado estágio, de um dos vários processos existentes na instituição, de alguma forma os mesmos estarão atrelados. Com a presente pesquisa, não se teve o propósito de exaurir a temática, mas apenas abrir a mesma, à discussão e encontrar algumas respostas que ampliassem os conhecimentos, e constituíssem ferramentas para o exercício de suas futuras atuações.

# REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2018.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com alterações resultantes da Lei 8.883, de 08 de junho de 1994 e da Lei 9.648, de 27 de maio de 1998**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Brasília, DF: República Federativa do Brasil, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000**. Aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão para aquisição de bens e serviços comuns. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm)>. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm)>. Acesso em: 11 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e municípios, o pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm)>. Acesso em: 11 dez. 2018.

JUSTEN FILHO, M. **Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico**. 6. ed. São Paulo: Editora Dialética, 2013.

MEIRELLES, H.L. **Direito administrativo brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiro Editores, 2010.

NIEBUHR, J. M. **Pregão presencial e eletrônico**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

NERY, N. J.; NERY, R. M. A. **Constituição Federal comentada e legislação constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

PANCOTTO, A. **Os saberes do pregoeiro: um estudo à luz da noção de knowing-in-practice**. 2017. 172 f. Dissertação (Mestrado em administração – modelo profissional) – Programa de pós-graduação em administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

ROSA, R. A. **Gestão logística**. 2. Ed. Florianópolis: UFSC, 2012. 176 p.

SANTANA, J. E. Pregoeiro: condutas tendentes a realizar a melhor contratação para a administração pública. *In: Boletim de Licitações e Contratos*, v. 20, n. 1, jan. 2007. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/13143>>. Acesso em 15 set. 2021.

TCU. **ACÓRDÃO 2389/2006**. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2006-12-06;2389>>. Acesso em 15 set. 2021.

TCU. **ACÓRDÃO 3381/2013**. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2013-12-04;3381>>. Acesso em 20 set. 2021.



# CAPÍTULO 6

INTEGRAÇÃO ENTRE O CORPO DE BOMBEIROS MILITAR E O SAMU: UM ESTUDO DO ATENDIMENTO PRÉ-HOSPITALAR





# CAPÍTULO 6

## INTEGRAÇÃO ENTRE O CORPO DE BOMBEIROS MILITAR E O SAMU: UM ESTUDO DO ATENDIMENTO PRÉ-HOSPITALAR

*Luana Iara Rios<sup>1</sup>*

*Eliene Maria Rosas Gomes Harms Dias<sup>2</sup>*

*Marco Antônio Harms Dias<sup>3</sup>*

### 1. Introdução

Considera-se atendimento pré-hospitalar toda e qualquer assistência realizada, direta ou indiretamente, fora do âmbito hospitalar, garantindo atendimento precoce e adequado, assim como o acesso do usuário ao Sistema de Saúde. Esses eventos podem ser de natureza clínica, cirúrgica, traumática ou psiquiátrica, os quais causam sofrimento, sequelas temporárias ou permanentes, podendo levar a vítima à morte (ADÃO; SANTOS, 2012). O atendimento pré-hospitalar (APH) móvel faz parte do sistema de assistência às urgências, constituindo-se um tipo de serviço de saúde. No Brasil o modelo padronizado de assistência pré-hospitalar é o Serviço de Atendimento Médico de Urgências (SAMU). Nesse modelo há uma central de regulação com atendimento telefônico gratuito através do número 192. O sistema é organizado de forma regionalizada, hierarquizada e descentralizada (MINAYO; DESLANDES, 2008).

O Corpo de Bombeiros teve uma atuação histórica importante no sistema pré-hospitalar antecedendo a política representada pelo SAMU. Em 1990, quando foi implantado o programa Nacional de Enfrentamento de Emergências e Traumas, os serviços de atendimento pré-hospitalar vinculados ao Corpo de Bombeiros do Rio de Janeiro, Curitiba, São Paulo e do Distrito Federal não só realizavam os serviços de atendimento como também lideravam treinamentos. Houve um grande investimento em capacitação de instrutores e em padronização de conteúdo didático e, a

---

1 Contadora, Especialista em Gestão Pública, Bombeira Militar, e-mail: luiararios@gmail.com

2 Enfermeira, especialista, servidora da Unicamp, e-mail: elienegomes.setembro@gmail.com

3 Administrador, Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Professor do Instituto Federal Goiano, e-mail: marcoharmsdias@gmail.com

partir daí, foram treinados bombeiros de todos os estados da Federação, dando início ao processo de implantação e fortalecimento do APH móvel executado pela Corporação Bombeiro Militar em todo país. O atendimento às urgências fundamentais no sistema de saúde configurou-se como prioridade no Brasil a partir de 2003, com a criação da Política Nacional de Atenção às Urgências (PNAU). O serviço de atendimento pré-hospitalar entra em uma fase de expansão e reorganização com o decreto presidencial n.º 5.055, de 27 de abril de 2003, com a implantação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) no Brasil.

O APH foi instituído pela Política Nacional de Atenção às Urgências (PNAU) através da Portaria GM/MS n.º 1.863/2003 e está alicerçado no trabalho em equipe, no qual todos os socorristas devem estar habilitados e preparados para executar um conjunto de ações necessárias conforme a complexidade do atendimento às vítimas (MARQUES, 2013). As equipes são formadas de acordo com a complexidade da assistência, o tipo de unidade móvel e equipamentos a serem utilizados. O atendimento pré-hospitalar pode variar desde uma simples orientação médica até a necessidade de encaminhar uma viatura de suporte avançado de vida. Os motivos variam entre traumatismos, intoxicações, acidentes ou piora clínica de doenças pré-existentes (MINAYO; DESLANDES, 2008). A integração do Serviço de Resgate entre o Corpo de Bombeiros e o Serviço de Atendimento Médico de Urgência (SAMU) já é uma realidade. Como parte desse processo, que visa solucionar as demandas e problemas do Resgate em Santa Catarina, a proposta visa à melhoria na qualidade da prestação do serviço através do compartilhamento de conhecimentos, práticas, equipamentos, materiais e a otimização de recursos humanos.

O SAMU e o Corpo de Bombeiros passam por diversas situações estressantes principalmente por não ter local de atendimento definido e, muitas vezes, se expondo a ambientes desfavoráveis, onde a própria vida fica vulnerável. As condições de trabalho e o estresse do cotidiano podem ser o motivo de problemas nas relações sociais entre as equipes. O relacionamento pode ser afetado por competitividade de desempenho, assédio moral entre outras imposições que podem afetar a articulação e repactuação entre esses dois órgãos que se mantém na busca por resolver os conflitos e buscar meios de trabalhar de forma conjunta e colaborativa (OLIVEIRA; BRITO; OLIVEIRA, 2018). Esta pesquisa caracteriza-se na área de gestão do conhecimento e a pergunta problema deste Projeto de Intervenção foi: quais os impactos dos serviços de APH a partir da integração dos serviços prestados pelo Corpo de Bombeiros Militar e o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU?

O Objetivo Geral é levantar indícios dos impactos da implantação desse novo modelo de serviço de atendimento pré-hospitalar em Santa Catarina entre Corpos de Bombeiros Militares e SAMU. Para o alcance de subsídios na elaboração do Projeto de Intervenção, foram utilizados meios de busca de informações bibliográficas, o que gerou conhecimento necessário acerca da referida problemática. Foram realizadas pesquisas sobre o processo histórico das instituições, para contextualizar as características inerentes de cada serviço, bem como pesquisa teórica dos principais autores e especialistas do tema, buscas em artigos científicos, páginas eletrônicas especializadas (sites) e todas as legislações pertinentes ao assunto. Foram coletadas informações *in loco* nos quartéis do Corpo de Bombeiros e Bases operacionais do SAMU, finalizando, foi sugerida uma proposta de intervenção para o problema central do projeto, assim contribuindo na otimização de recursos, melhoria na qualidade dos atendimentos prestados e melhoria no processo de trabalho dos profissionais. Trata-se de um trabalho oportuno, na medida em que provoca uma discussão sobre o serviço de APH prestado à população.

## 2. Contexto histórico do serviço de APH

Em Santa Catarina, o CBMSC exerce o atendimento pré-hospitalar (APH) através das unidades do suporte básico da vida desde 1987, quando foi ativada a primeira viatura de Auto Socorro de Urgência na cidade de Blumenau (BAPTISTA NETO, 2007). O Ministério da Saúde, através da Portaria n.º 1864/GM, em setembro de 2003, iniciou a implantação do componente móvel de urgência com a criação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU). Este é um serviço de saúde desenvolvido pela Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina em parceria com o Ministério da Saúde e as Secretarias Municipais de Saúde do Estado de Santa Catarina organizadas macrorregionalmente. É responsável pelo componente Regulação dos Atendimentos de Urgência, pelo Atendimento Móvel de Urgência da Região e pelas transferências de pacientes graves da região. Faz parte do sistema regionalizado e hierarquizado, capaz de atender, dentro da região de abrangência, todo enfermo, ferido ou parturiente em situação de urgência ou emergência, e transportá-los com segurança e acompanhamento de profissionais da saúde até o nível hospitalar do sistema.

É um serviço de socorro pré-hospitalar móvel, em que o usuário solicita atendimento por intermédio do acesso telefônico gratuito pelo número 192. Tem um componente regulador (Central Médica de Regulação) e um componente assistencial (equipe das ambulâncias). Na central de regulação, todas as etapas dos atendimentos devem ser registradas no computador e gravadas. As chamadas são atendidas por telefonista que identificam o paciente e o local da chamada, e transfere o atendimento para o regulador médico que pode orientar o paciente por telefone ou acionar a equipe assistencial. Para a assistência ao paciente as ambulâncias são de dois tipos: Unidades de Suporte Básico (USB), com técnico de enfermagem na equipe de saúde; e Unidade de Suporte Avançado (USA), ambulância com mais recursos tecnológicos e com médico e enfermeiro na equipe. Antes da regulamentação federal, a forma mais organizada de atendimento móvel era realizada pela Corporação dos Bombeiros que, em muitos estados, representava a única alternativa de atenção pré-hospitalar, restrita à via pública. Poucas corporações contavam com profissionais de saúde nesse atendimento, como era o caso do Rio de Janeiro, com médicos na regulação e nos atendimentos. O Sistema Integrado de Atendimento ao Trauma e Emergência (SIATE) também integrava bombeiros e Secretaria Estadual de Saúde, envolvendo médicos, como em Curitiba (Paraná). O caso do município de São Paulo é emblemático, pois contava com um serviço que fazia atendimento clínico domiciliar conhecido pela sigla APH, e também com o então já denominado SAMU (baseado no modelo francês), em que a Secretaria de Saúde formava uma parceria com o Corpo de Bombeiros para o atendimento pré-hospitalar com médicos, sendo por isto conhecido como SAMU-193. No interior de São Paulo também existiam experiências de SAMU, como em Ribeirão Preto.

### 2.1 O Atendimento Pré-Hospitalar no CBMSC

O Atendimento Pré-Hospitalar é o atendimento especializado de vítimas de trauma e emergências médicas, que tem como objetivo evitar o agravamento da situação da vítima até a chegada ao centro especializado. Este atendimento é realizado com a utilização de ambulâncias tripuladas por bombeiros socorristas, habilitados para realizarem a estabilização clínica e o transporte com segurança e rapidez de vítimas até os centros hospitalares para receberem o atendimento definitivo (BRASIL, 2016). Por essa razão, o CBMSC adota protocolos internacionais de atuação nestas situações. O



serviço de socorro extra hospitalar realizado por bombeiros “socorristas” iniciou-se em Blumenau, no ano de 1983, pelo esforço coletivo de várias pessoas, das quais destacam-se o então presidente da Cruz Vermelha local. Somente em dezembro de 1987, com a doação de um veículo tipo ambulância, marca Chevrolet, modelo Caravan, oferecido pela Comissão de Segurança da Associação Comercial e Industrial de Blumenau (ACIB), é que a atividade passou a ser efetivamente realizada pelos integrantes do Corpo de Bombeiros, que na época faziam parte da estrutura da Polícia Militar de Santa Catarina. O CBMSC iniciou suas atividades de atendimento de emergências com viaturas tipo ambulância (ASU – Auto Socorro de Urgência), sendo que as primeiras viaturas eram tipo Chevrolet Caravan. A viatura utilizada pelo CBMSC era denominada de Auto Emergência 01 (AE-01), mais tarde as nomenclaturas foram modificadas para Auto Socorro de Urgência ou ASU (BOMBEIROS, 2019).

No início as coisas foram bem difíceis, especialmente porque a alta administração da Corporação (tanto PM, como BM) não entendia que esta nova atividade fazia parte das obrigações constitucionais (o que só foi definitivamente resolvido com a Emenda Constitucional 033, de 13 de junho de 2003, que estabeleceu o Atendimento Pré-Hospitalar como uma atribuição constitucional do CBMSC). Também não havia empresa para comercializar os equipamentos utilizados na atividade como hoje em dia, o que exigia muito esforço e criatividade por parte dos bombeiros que, na maioria das vezes, construía suas próprias macas rígidas, talas de imobilização, colares de imobilização cervical, bandagens triangulares etc. Naquele tempo não havia ambulâncias espaçosas e nem equipamentos sofisticados como hoje, mas isso não era motivo para desânimo, pelo contrário, cada nova conquista era comemorada como uma importante vitória e ajudava a atividade a consolidar-se ainda mais.

Em 1989, o Corpo de Bombeiros de Blumenau recebeu sua segunda ambulância, agora um veículo camioneta marca Ford, modelo F-1000, oferecido pela Fundação Paulo Mayerle (Grupo Artex). Rapidamente, a atividade de socorro pré-hospitalar cresceu e obteve o reconhecimento da população e de outras organizações de Bombeiro Militar que começaram a desenvolver serviços semelhantes, como no caso das cidades de Florianópolis, Itajaí, Porto União e Joinville (MANUAL APH, 2017). O serviço de APH se consolidou apenas no final do ano de 1990, com a realização do primeiro curso de socorristas (PEET/PAPH – programas esses do Governo Federal) realizado no Centro de Ensino da Polícia Militar – CEPM, iniciando no dia 13 de maio de 1991 (BOMBEIRO, 2019).

A partir deste momento, houve uma enorme mudança no APH realizado pelo CBMSC, através de uma expressiva formação de bombeiros socorristas, disseminando, assim, o serviço de APH em todo o território catarinense. Em razão disso, Santa Catarina é um dos únicos estados que dispõe deste serviço em todas as localidades onde há unidades de bombeiros, inclusive com equipamentos e pessoal treinado para resgate de vítimas presas nas ferragens de veículos acidentados. Atualmente, as ambulâncias são equipadas com desfibriladores cardíacos, macas articuladas, colares cervicais reguláveis, aspiradores portáteis, oxímetros de pulso, aparelhos de aferição e monitoramento de sinais vitais, talas moldáveis, entre outros equipamentos.

## 2.2 O Atendimento Pré-Hospitalar no SAMU

O Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU 192) possui como objetivo prestar um atendimento precocemente à vítima após ter ocorrido alguma situação de urgência ou emergência. São urgências: situações de natureza clínica, cirúrgica, traumática, obstétrica, pediátrica, psiquiátrica, entre outras, que não podem ser adiadas; já as emergências são situações críticas com algo iminente, ocorrências de perigo, mas que por sua vez não apontam para qualquer necessidade de ação rápida (BRASIL, 2016). O Ministério da Saúde implementou a Política Nacional de Atenção às Urgências, da qual o SAMU 192 é componente fundamental. Tal política prioriza os princípios do Sistema Único de Saúde - SUS, com ênfase na construção de redes de atenção integral às urgências regionalizadas e hierarquizadas que permitam a organização da atenção, com o objetivo de garantir a universalidade do acesso, a equidade na alocação de recursos e a integralidade na atenção prestada. O SAMU 192 realiza os atendimentos em qualquer lugar e conta com equipes que reúne médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem e condutores socorristas. O atendimento do SAMU 192 começa a partir do chamado telefônico, quando são prestadas orientações sobre as primeiras ações. A ligação é gratuita, para telefones fixos e móveis. Os Técnicos Auxiliares de Regulação Médica (TARM) atendem as chamadas, identificam a emergência e coletam as primeiras informações sobre as vítimas e sua localização. Em seguida, as chamadas são remetidas ao Médico Regulador, que presta orientações de socorro às vítimas e aciona as ambulâncias quando necessário. As ambulâncias do SAMU 192 são distribuídas estrategicamente, de modo a otimizar o tempo-resposta entre os chamados da população e o encaminhamento aos serviços hospitalares de referência. A prioridade é prestar o atendimento à vítima no menor tempo possível, inclusive com o envio de médicos conforme a gravidade do caso (BRASIL, 2013).

## 2.3 Legislação vigente sobre o APH

O serviço de APH do CBMSC está elencado no Art. 144 da Constituição Federal do Brasil, no Art. 108 da Constituição Estadual Catarinense e na Lei n.º 6.217, de 10 de fevereiro de 1983, que dispõem sobre a Organização Básica do Corpo de Bombeiro Militar, ainda lhe incumbe realizar os serviços de prevenção e de extinção de incêndios, simultaneamente com os serviços de proteção e salvamento de vidas e bens materiais nos locais de sinistros, busca e salvamento, prestando socorro em casos de afogamento, inundações, desabamentos, acidentes em geral, catástrofes e calamidades públicas. Internamente, o serviço de Atendimento Pré-Hospitalar é regulado pela Diretriz de Procedimento Operacional Padrão (DtzPOP) n.º 02/2007/BM-3/EMG/CBMSC, de 29 de agosto de 2007, que cita parâmetros a serem adotados pelos serviços de Atendimento Pré-Hospitalar e relaciona as principais legislações e portarias vigentes, que determinam os procedimentos referentes ao APH no Brasil. A Corporação Militar é subordinada à Secretaria de Segurança Pública e Defesa do Cidadão, uma vez que recentemente teve sua emancipação da Polícia Militar, então, a atividade de APH realizada pela Corporação acaba se unindo ao serviço de saúde prestado pelo Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), da Secretaria de Estado da Saúde (SES).

A Portaria Ministerial n.º 2048 do Ministério da Saúde versa sobre os casos de urgência e emergência, a qual diz que os Corpos de Bombeiros devem ficar atrelados à saúde, por considerar que as áreas de urgência e emergência se constituem em importantes componentes da assistência à saúde

(BRASIL, 2002). Como observado anteriormente, o serviço de APH já vinha sendo prestado desde 1987, era realizado a triagem simplificada e orientação à distância, através de Central Reguladora, e o serviço ainda não possuía legislação efetiva, que amparasse suas atividades. Ainda assim, o Corpo de Bombeiros Militar possuía o reconhecimento da população e dos governantes locais, haja vista que na época não existia serviço público similar no estado e os resultados positivos da prestação do serviço oferecido pelo CBMSC, no salvamento de vítimas de traumas, era incontestável. Em 1998, surgiu a primeira Legislação Federal, do Conselho Federal de Medicina (CFM), que tentou regulamentar a modalidade do socorro pré-hospitalar no país. A Resolução n.º 1529 do Conselho Federal de Medicina, que determina e diferencia as diversas classes profissionais, oriundos ou não da saúde, além de suas competências, formação e responsabilidade e afirmava que o serviço de APH é de competência médica e, portanto, a sua coordenação, regulação e supervisão direta e a distância deve ser efetuada por médico (BRASIL, 1998, p. 1).

Essa legislação foi revogada no ano de 2003 e foi substituída por uma Resolução do Conselho Federal de Medicina, que vem firmar os atos médicos a serem exercidos no ambiente pré-hospitalar. O CBMSC sempre manteve cautela quanto à sua aplicabilidade. Pois, em se tratando de órgão que representa uma classe profissional, as determinações emanadas visam padronizar e orientar as atividades dos indivíduos ligados à classe médica, não produzindo efeitos sobre a Corporação Militar, constituída por profissionais ligados à área de segurança pública, com formação ampla em salvamento, porém restrita na área de saúde. A legislação, que permanece em vigor atualmente de responsabilidade do Ministério da Saúde, apresenta as diretrizes a serem aplicadas no Brasil, no que diz respeito ao Serviço de Atendimento Pré-Hospitalar (BAPTISTA NETO, 2007). Este documento apresenta todos os níveis e participações profissionais, responsabilidades técnicas e administrativas, campos de atuação, níveis de capacitação, materiais e equipamentos obrigatórios para os veículos e para as instalações e deixa claro, ainda, a importância de padronizar e organizar a esfera do APH.

A Portaria determina que o serviço prestado em ambiente extra hospitalar é de responsabilidade da área da saúde. Necessitando, desta forma, de implementações para bem atender a comunidade nas situações de urgência/emergência, diferenciando o atendimento hospitalar, que é um atendimento fixo e os serviços com o uso de ambulâncias, que passam a ser denominados como serviços de Atendimento Pré-Hospitalar Móvel (BAPTISTA NETO, 2007). A mesma Portaria dispõe sobre a possibilidade de um trabalho integrado entre as instituições de atendimento da área da saúde, segurança e salvamento (esta última, ação constitucional dos Corpos de Bombeiros Militares), porém, desde que sujeitos a regulação médica. Aponta, também, a obrigatoriedade do repasse ao CBMSC da verba referente ao SIA/SUS, com status de produção ambulatorial. Esses valores devem ser repassados via convênio firmado pela maioria das unidades de Bombeiro Militar com as Secretarias Municipais de Saúde. Estando o repasse assegurado pela legislação vigente, desde que o serviço oferecido pela organização militar também cumpra com os preceitos legais (BAPTISTA NETO, 2007).

Os Corpos de Bombeiros e Polícia Rodoviária Federal cadastrados no Sistema Único de Saúde e que atuam de acordo com as recomendações previstas na Portaria nº 2048/GM, de 5 de novembro de 2002, deverão continuar utilizando os procedimentos Trauma I e Trauma II da Tabela SIA-SUS, para efeitos de registro e faturamento de suas ações. (BRASIL, 2003, p. 3)

Em 2003, o Ministério da Saúde publicou a Portaria n.º 1.864, de 29 de setembro, que determina a instalação de um novo sistema, denominado Serviço de Atendimento Móvel de Urgência ou SAMU. Com todos esses advenços, o serviço prestado pela Corporação Militar perdeu abrangência. Este fato pode ter gerado uma atmosfera competitiva entre as instituições, pois defendia que as Centrais Reguladoras e o Atendimento de Suporte Avançado de Vida fossem subordinados aos serviços já existentes, complementando o APH das instituições de Bombeiro Militar. Além disso, o surgimento desta nova instituição para desempenho das atividades de APH emprega profissionais, equipamentos, área física, veículos, dentre outros completamente autônomos e desligados dos Corpos de Bombeiros Militares. No entanto, a Portaria não possui status de lei, o que não obriga os Corpos de Bombeiros Militares a seguirem o que está sendo preconizado. Com relação à adaptação do Serviço de APH às exigências do Ministério da Saúde, surge a dúvida: devem os Corpos de Bombeiros Militar seguirem a legislação da saúde ou manter e aprimorar a modalidade de APH hoje aplicada, sempre voltados para a busca da excelência do atendimento ao cliente?

Ressalta-se que o surgimento de legislação aplicada ao APH se refere à nova visão de saúde pública, com base na integralidade da atenção do cliente SUS, nas formas mais amplas, completas e complexas desse atendimento. Este novo conceito difere do estabelecido pela Constituição de 1988, em que o serviço de saúde pública possuía caráter assistencialista, passando o novo modelo para um serviço de atendimento integral, que engloba a prevenção, o atendimento no ambiente extra hospitalar, o atendimento hospitalar e a reabilitação (BAPTISTA NETO, 2007).

### **3. A integração do serviço de atendimento a urgência em Santa Catarina**

A partir de setembro de 2017 foi anunciada a criação de um novo modelo de serviço de atendimento pré-hospitalar em Santa Catarina, de forma integrada e única entre Bombeiros Militares e o SAMU. O processo vem trazendo mudanças significativas no serviço. A primeira modificação foi a unificação das sedes físicas de atendimento, que migraram para os quartéis do CBMSC; estas eram anteriormente instaladas em locais alugados. Outra modificação que surgiu com a integração foi a criação de uma Central de Regulação Unificada, capaz de identificar a equipe mais próxima e mais especializada para o atendimento da ocorrência específica. A partir de junho de 2018, a gestão do serviço passou a ser realizada integralmente pelo estado, sendo compartilhada pela Secretaria de Estado da Saúde (SES) e pelo CBMSC através da Secretaria de Segurança Pública (SSP).

A SES ficará responsável pela supervisão técnica e implementação de políticas públicas de saúde, enquanto o CBMSC ficará responsável pela gestão operacional, administrativa, orçamentária e financeira dos serviços. A integração visa unificar os modelos de serviços adotados nos municípios catarinenses, pois, atualmente o CBMSC tem por base o modelo de socorro americano e o SAMU, o modelo francês de regulação de vítimas. Com a integração dos dois modelos será possível identificar qual a ambulância (recursos materiais e humanos) está mais capacitada para atender a chamada específica. A criação de um serviço único também viabiliza a especialização do serviço, profissionais da saúde e Bombeiros Militares trabalhando em conjunto no socorro às vítimas, resultando, assim, em um serviço de excelência para a população, melhorando a qualidade dos atendimentos.

### 3.1 Alterações necessárias

Com essa nova visão sistêmica do modelo de APH, haverá melhor cobertura dos serviços, uma vez que o estado fará a gestão da Central Estadual de Regulação Médica das 23 unidades de Suporte Avançado do SAMU, das 96 unidades de Suporte Básico do SAMU (atualmente vinculadas aos municípios), dos 129 ASUs - Auto Socorro de Urgência do Corpo de Bombeiros Militar (também consideradas unidades de suporte básico) e das 74 unidades de Bombeiros Voluntários, conforme adesão ao novo modelo proposto. Os serviços prestados pelas oito centrais que atualmente fazem a regulação médica do APH em Santa Catarina serão concentrados em uma única central, que continuará trabalhando de forma regionalizada e fará a regulação de todas as unidades do sistema, incluindo as unidades dos Bombeiros Militares e Voluntários. A nova Central de Regulação terá tecnologia de ponta e será integrada com a Central do Corpo de Bombeiros Militar. Na prática, a principal vantagem é que as equipes de atendimento, tanto dos bombeiros quanto do SAMU, saberão com exatidão para qual unidade hospitalar o paciente será transportado em função da especialidade médica, do tipo de lesão, gravidade do quadro e da necessidade de atendimento rápido, de acordo com a capacidade de atendimento de cada hospital.

A nova Central de Regulação terá, diariamente, equipes compostas por 12 médicos, 27 técnicos auxiliares de regulação médica, oito rádio operadores e terá como sede o atual Complexo da Segurança Pública, localizado na Avenida Ivo Silveira, no bairro Capoeiras, em Florianópolis. Foi constatada, no diagnóstico realizado junto ao SAMU, a necessidade de haver uma reorganização dos processos de transferências inter-hospitalar de pacientes. Isso priorizará o atendimento primário, garantindo um serviço de excelência quando o paciente necessitar ser transferido. Para isso, haverá sempre um profissional médico na Central de Regulação encarregado, exclusivamente, em administrar os casos. Também haverá unidades em cada macrorregião do estado para a realização de transferências prioritárias. Com as mudanças, além do Suporte Básico à Vida (unidades com condutor/socorrista e técnico de enfermagem), Suporte Avançado à Vida (viaturas com condutor/socorrista, enfermeiro e médico; serviços já prestados pelo SAMU), haverá a possibilidade de criação do Suporte Intermediário à Vida (veículos de APH do Corpo de Bombeiros Militar, tripulados por condutor/socorrista, técnico de enfermagem e enfermeiro). Assim, as viaturas e as equipes serão deslocadas para as ocorrências de acordo com a necessidade e gravidade do paciente.

Os números de emergência para acionamento do Corpo de Bombeiros Militar e do SAMU continuam os mesmos, 193 e 192, respectivamente. Porém, ao acionar o serviço, a ligação será encaminhada para a central unificada e o solicitante receberá o atendimento necessário para a situação relatada, sem duplicidade no despacho de recursos. Além do constante aprimoramento de suas equipes, os profissionais que atuam em nível hospitalar, responsáveis pelo recebimento dos pacientes deverão ser capacitados pela Rede de Urgência, em parceria com a Diretoria de Educação Permanente em Saúde (DEPS), vinculada à SES. A principal vantagem para a população com o novo serviço é a integração do atendimento, otimização de recursos e a qualidade na prestação do serviço, tendo como foco principal o bem-estar dos pacientes. Não ocorrerá mais o envio de viaturas do SAMU e dos Bombeiros sem necessidade para atender a um mesmo chamado.

A população será atendida por profissionais de acordo com a natureza da ocorrência, (eventos clínicos ou traumáticos), com encaminhamento de unidades ao local de atendimento a partir de um

comando unificado. Outra mudança percebida após a integração foi a diminuição do tempo resposta: o tempo médio de resposta a um chamado passou de 14:06 minutos em 2017 para 12:48 minutos em 2018, evidenciando assim a agilidade no serviço prestado, o que se traduz em ganho de vida para os usuários do sistema.

## 4. Considerações finais

Pode-se confirmar que houve uma melhoria nos atendimentos através das seguintes evidências: qualificação do serviço, redução do custeio, como exemplo economia com aluguéis das bases do SAMU tendo em vista que agora estão alocados em unidades dos Corpos de Bombeiros e otimização dos recursos, envio de somente uma viatura específica para atender a necessidade da vítima. Outro ponto relevante é a capacitação dos profissionais envolvidos, além da troca de experiência entre as equipes, bombeiro transmitindo seus conhecimentos para as equipes do SAMU, e por vez os profissionais da saúde transferindo conhecimentos para os Bombeiros Militares. Também se evidenciou uma diminuição no tempo resposta, seja pela otimização da comunicação como, por exemplo, a unificação do número de chamada telefônica, o que se traduz em melhoria da qualidade do atendimento para a população.

Finalmente, conclui-se que o Serviço de Atendimento Pré-Hospitalar do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina não perdeu qualidade em função do surgimento do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU, uma vez que o SAMU poderá ser um grande parceiro do CBMSC, assumindo o atendimento dos casos clínicos e auxiliando o CBMSC quando da necessidade de encontrar vagas nas emergências dos hospitais. No entanto, como o processo é recente, ainda se faz necessária a elaboração de diretrizes e pesquisas específicas para conhecer melhor a problemática para uma adequada gestão desses serviços.

# REFERÊNCIAS

ADÃO, R. S.; SANTOS, M. R. Atuação do enfermeiro no atendimento pré-hospitalar móvel. *In: Revista Mineira de Enfermagem*, v. 16(4), out.-dez. 2012. Disponível em: <<http://pesquisa.bvsalud.org/brasil/resource/pt/bde-23944>>. Acesso em: 9 fev. 2019.

BATISTA NETO, A. **Análise do serviço de atendimento pré-hospitalar do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina no modelo de gestão descentralizada**. 2007. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em gestão de serviços de bombeiros) – Universidade do Sul catarinense, 2007. Disponível em: <[https://biblioteca.cbm.sc.gov.br/biblioteca/index.php/component/docman/doc\\_download/31-aldo-baptista-neto](https://biblioteca.cbm.sc.gov.br/biblioteca/index.php/component/docman/doc_download/31-aldo-baptista-neto)>. Acesso em: 6 mar. 2019.

BAU, L. N. Sem Padrões no APH. *In: Revista Emergência*, São Paulo, jun. 2007. p. 18-29.

BOMBEIROS. **História. Portugal: Associação Amigos Bombeiros Distrito Guarda**, 2019. Disponível em: <<http://www.bombeiros.pt/historial/historial.html>>. Acesso em: 9 fev. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Conselho Federal de Medicina. **Resolução nº 1529 de 28 de agosto de 1998**. Define que o sistema de atendimento pré-hospitalar é um serviço médico. Brasília, DF: CFM, 1998. Disponível em: <<https://portal.cfm.org.br/buscar-normas-cfm-e-crm/?tipo%5B%5D=R&uf=BR&numero=1529&ano=&assunto=&texto=#resultado>>. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Conselho Federal de Medicina. **Resolução nº 1671 de 29 de julho de 2003**. Define que o sistema de atendimento pré-hospitalar é um serviço médico, revogando a resolução 1529/98. Brasília, DF: CFM, 2003. Disponível em: <<https://portal.cfm.org.br/buscar-normas-cfm-e-crm/?tipo%5B%5D=R&uf=BR&numero=1671&ano=&assunto=&texto=#resultado>>. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Atenção Especializada. **Regulação médica das urgências**: manual do SAMU. Brasília, DF: editora do Ministério da Saúde, 2006. Disponível em: <<http://www.saude.gov.br/samu>>. Acesso em: 27 set. 2007.

BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Atenção Hospitalar às Urgências. **Coordenação geral da força nacional do SUS: Protocolos de Suporte Avançado de Vida**. Brasília: Ministério da Saúde, 2ª edição, 2016. Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/protocolo\\_suporte\\_avancado\\_vida.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/protocolo_suporte_avancado_vida.pdf). Acesso em: 27 set. 2020

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria ministerial nº 1864 de 29 de setembro de 2003**. Institui o componente pré-hospitalar móvel da política nacional de atenção às urgências. Disponível em: <<http://www.saude.gov.br>>. Acesso em: 9 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria ministerial nº 2048 de 5 de novembro de 2002**. Aprova o regulamento técnico dos sistemas estaduais de urgências e emergências. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2002. Disponível em: <<http://www.saude.gov.br/samu>>. Acesso em: 9 fev. 2019.



BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Departamento de Atenção Especializada**: Manual Instrutivo da Rede de Atenção às Urgências e Emergências no Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília: Ministério da Saúde, 1ª edição, 2013. Disponível em: <[https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual\\_instrutivo\\_rede\\_atencao\\_urgencias.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_instrutivo_rede_atencao_urgencias.pdf)> Acesso em: 11 nov. 2020

FARIA, T.L.M; NASCIMENTO, D.M; FARIAS FILHO, M.C; NUNES, S.F. A Política Nacional de Urgência e Emergência sob a Coordenação Federativa em Municípios Paraenses. **Saúde Soc. São Paulo**, v.26, n.3, p.726-737, 2017. DOI 10.1590/S0104-12902017170063

MARQUES, A. M. A. **Condições e organização do trabalho das equipes do Samu/RMF: riscos e agravos daqueles que trabalham contra o tempo**. 2013. 168 f. Dissertação (Mestrado em políticas públicas e sociedade) - Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2013.

MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F. Análise da implantação do sistema de atendimento pré-hospitalar móvel em cinco capitais brasileiras. In: **Cadernos de Saúde Pública**, v. 24 (8), ago. 2008. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-311X2008000800016>>. Acesso em: 16 set. 2021.

O'DWYER, G. *et al.* O processo de implantação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência no Brasil: estratégias de ação e dimensões estruturais. In: **Cadernos de Saúde Pública**, [s.l.], v. 33, n. 7, 7 ago. 2017. p.1-14. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00043716>>. Acesso em: 9 fev. 2019.

O'DWYER, G. *et. al.* Atenção pré-hospitalar móvel às urgências: análise de implantação no estado do Rio de Janeiro, Brasil. In: **Ciência & Saúde Coletiva**, [s.l.], v. 21, n. 7, jun. 2016. p.2189-2200. Rio de Janeiro: Abrasco, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232015217.15902014>>. Acesso em: 9 fev. 2019.

OECHSLER, K. Florianópolis terá integração no serviço de APH entre SAMU e CBMSC. **Portal do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina**, Santa Catarina. Disponível em: <<https://www.cbm.sc.gov.br/index.php/noticias/blog-noticias-institucionais/corpo-de-bombeiros-militar-e-samu-terao-atendimento-pre-hospitalar-integrado-em-santa-catarina>>. Acesso em: 9 fev. 2019.

OECHSLER, K. Integração do serviço de APH entre Bombeiros e Samu avança. **Portal do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina**, Santa Catarina, 16 mar. 2018. Disponível em: <<https://portal.cbm.sc.gov.br/index.php/sala-de-imprensa/noticias/institucionais/2737-integracao-do-servico-de-aph-entre-bombeiros-e-samu-avanca-para-novas-etapas>>. Acesso em: 9 fev. 2019.

OLIVEIRA, M. A.; BRITO, E. M. N.; OLIVEIRA, S. S. Diálogos sobre trabalho e saúde: análise da movimentação interativa nos blogs dos bombeiros do Rio de Janeiro, Brasil. In: **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23 (10), out. 2018. Rio de Janeiro: Abrasco, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-812320182310.16392018>>. Acesso em: 16 set. 2021.

POGETTI, R. S. (trad.). **Atendimento pré-hospitalar ao traumatizado (PHTLS)**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

PORTAL CORPO DE BOMBEIRO MILITAR DE SANTA CATARINA. Atividade. Santa Catarina: CBMSC, 2019. Disponível em: <<https://portal.cbm.sc.gov.br/index.php/institucional/atividades>>. Acesso em: 9 fev. 2019.



SANTA CATARINA. [Constituição (1999)]. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 1999. Disponível em: <[http://leis.ale.sc.gov.br/html/constituicao\\_estadual\\_1989.html](http://leis.ale.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html)>. Acesso em: 9 fev. 2019.

SERVIÇO DE ATENDIMENTO MÓVEL DE URGÊNCIA. Contrato nº 259-18 **Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC)**. Santa Catarina, 2018. Disponível em: <https://documentoscblmsc.cbm.sc.gov.br/uploads/uploadstransparencia/47f799078cc453627c53352a716e8d7b.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2019.



# CAPÍTULO 7

INCREMENTO DA RECEITA DE ITBI: UMA PROPOSTA





# CAPÍTULO 7

## INCREMENTO DA RECEITA DE ITBI: UMA PROPOSTA

*Arlei Orso<sup>1</sup>*

*Marco Antonio Harms Dias<sup>2</sup>*

*Ítalo José Bastos Guimarães<sup>3</sup>*

### 1. Introdução

O Município de Irati está localizado na região oeste do Estado de Santa Catarina e possui uma população estimada em 1.930 habitantes (IBGE, 2019). É um município essencialmente agrícola, fundado em 09 de janeiro de 1992 pela Lei Estadual n.º 8.528; atualmente está na sua 27ª legislatura. Em tempos contemporâneos, o que acompanhamos é um grande questionamento acerca das condições financeiras em que esses pequenos municípios se encontram. Com pequenas receitas próprias e dependendo basicamente de recursos advindos do estado e da União, como imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação - ICMS, e Fundo de Participação dos Municípios – FPM, esses entes federativos apresentam constantemente dificuldades para gerir suas próprias receitas, esbarrando em gestões com poucos recursos próprios, não possibilitando que as receitas de Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza - ISSQN e imposto sobre transmissão *inter vivos* a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis - ITBI fomentem mais os investimentos municipais.

Frente a essas questões, e procurando focar em um desses impostos do município, procura-se fazer um estudo sobre a receita do ITBI e mostrar uma possibilidade de incremento da receita

---

1 Filósofo, especialista em Gestão Pública Municipal, servidor da Prefeitura de Irati (SC), e-mail: arleiorso04@gmail.com

2 Administrador, Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Professor do Instituto Federal Goiano, e-mail: marcoharmsdias@gmail.com

3 Administrador, Doutorando em Ciência da Informação, Professor do IF Goiano, e-mail: adm.italoguimaraes@gmail.com

municipal, por menor que seja, mas visando atender às necessidades que de certa forma são levadas a discussões pelos entes de outras esferas públicas do país, como a União e órgãos fiscalizadores como Tribunais de Contas e Ministério Público do Estado de Santa Catarina, podendo assim ser um adendo para mexer com outras receitas municipais.

A cobrança do ITBI tem algumas lacunas que possibilitam certa renúncia de receita quando da sua efetiva aplicabilidade. Situações como o valor venal avaliado e o valor real praticado na compra e venda dos imóveis; as benfeitorias existentes sobre esses imóveis, que muitas vezes não estão inseridas no cadastro imobiliário, tanto para imóveis urbanos como rurais, faz com que a avaliação fique prejudicada no que diz respeito à cobrança do referido imposto. Nesse cenário, pretende-se tornar mais visível como o município poderia adequar seus espaços internos e sua estrutura organizacional, com uma equipe técnica mais instrumentalizada, possibilitando um trabalho que propiciasse um melhor acompanhamento na fiscalização e na realização dos processos de ITBI.

Assim, esse artigo tem por objetivo propor um processo de observação e discussão em torno dos atos ineficazes existentes na arrecadação do ITBI, elencando alguns pontos importantes que poderão mostrar onde o município direcionará suas atenções no que diz respeito ao incremento, por menor que seja, na receita municipal, sem fugir do aspecto legal da aplicação da legislação em vigor. A presente pesquisa consiste em observar as informações inseridas no cadastro imobiliário municipal e a realidade encontrada *in loco* dos imóveis, alguns deles citados na Tabela 3, na tentativa de elucidar ao ponto que se poderá chegar quando da atualização que se quer provocar. Assim, em conformidade com a legislação municipal, busca-se mostrar a possibilidade de incremento da receita. Com a leitura desse capítulo, o leitor poderá perceber que a reflexão que se quer provocar e fomentar como alternativas de ajuste fiscal e probabilidade de evitar gargalos de renúncia fiscal envolvem algumas questões que merecem ser analisadas. Situações como o valor venal que está sendo efetivamente negociado e que seria a base de cálculo do imposto, mesmo que o município apresente uma tabela, esta seria uma base, quando não se tem os valores em contrato, por exemplo. Assim como também a existência de muitas benfeitorias sobre os imóveis, urbanos e rurais, mas que no documento ou matrícula do imóvel não consta, e no ato de realização do ITBI avalia-se somente a área territorial. Situação que no perímetro urbano tem maior controle, mas nas áreas rurais não, deixando de arrecadar o percentual sobre as benfeitorias existentes.

## 2. Bases conceituais

A governabilidade depende de aspectos legais e funcionais na Administração Pública. O controle das finanças e as prioridades de cada município ou região estão diretamente relacionados à capacidade de gestão e às condições de aplicação dos recursos disponíveis para esses fins (JANNUZZI, 2014). Para isso, o administrador precisa ter conhecimento das receitas existentes, aquelas que são advindas da União e do estado, já estabelecidas pela legislação de ambos os entes e, principalmente, os recursos próprios. Estes, dependendo do potencial do município, podendo ser mais significativo ou não, no entanto, não menos importantes.

A saúde fiscal de um município está diretamente relacionada à sua gestão. Assim, é necessário observar a legislação municipal, atualizá-la e manter atuante a sua aplicabilidade. Como parcerias

para essa ação, o Ministério Público de Santa Catarina desenvolve desde o ano de 2012 o Programa Saúde Fiscal. Este, visa a ajudar os municípios no combate à sonegação e renúncia de receitas, evitando a evasão fiscal dos municípios e, conseqüentemente, possibilitando um incremento nas receitas municipais através de boas práticas de gestão tributária. Neste contexto, o município de Irati - SC possui uma estrutura com um fiscal para acompanhar toda a demanda no setor tributário, responsável pelos lançamentos, cobranças, baixas e fiscalização. Atuando, assim, mais efetivamente no Centro Administrativo, ficando limitada a atuação de fiscalização, pois o atendimento no local de trabalho é constante, dificultando a saída do paço municipal. Acrescenta-se a isso a necessidade de sempre depender de veículos de outro setor para poder deslocar-se, impossibilitando a saída no momento que precisa ou quer, dependendo da necessidade.

## 2.1 Gestão Pública

O município, na atual conjuntura existente e de acordo com a partilha de receitas estaduais e federais, precisa rever sua forma de aplicabilidade de cobrança das receitas próprias, visando um incremento nestas, e talvez a possibilidade de melhores investimentos com essas receitas. Cada vez mais os gestores públicos precisam compreender que fazer a gestão das receitas e dos investimentos envolve uma grande responsabilidade. Observar onde e como investir é essencial para aplicar corretamente os recursos. De acordo com Abrantes e Ferreira (2014), fazer gestão é estar atento aos recursos existentes, observar os indicadores socioeconômicos que permitem ter bem claro as necessidades existentes, possibilitando assim elaborar políticas públicas de investimentos onde mais se faz necessário, seja na Educação, Saúde, Trabalho, Habitação, Infraestrutura e outras áreas, de acordo com o planejamento existente.

Isso se caracteriza como um poder de gestão que requer capacidade técnica e política. A aplicação de uma ideia ou de um projeto é um processo de várias etapas que abrange diversas decisões para a execução, pois neste contexto deve se levar em consideração um conjunto de ações que antecedem essa prática, pois os problemas a serem resolvidos requerem um bom planejamento orçamentário visando a atingir os objetivos a serem alcançados. Sendo assim, uma gestão com a participação de uma equipe técnica com conhecimento e experiência pode ter impactos saudáveis à administração dos recursos e no resultado dos trabalhos realizados. Pode-se observar que os gestores públicos, principalmente os municipais, se veem com dificuldades de gerir bem os recursos, pois sobre eles recai a maior responsabilidade de atender a população, talvez pela proximidade com os munícipes, mas também pelo atendimento que existe, prioritariamente, nas áreas de Educação e Saúde. O indivíduo se dirige à Unidade de Saúde e aí quer seu atendimento, se dirige à Secretaria de Educação e quer ver sua necessidade sanada. Essa proximidade faz, muitas vezes, com que o município resolva muitas situações que vão além de sua obrigação, e até mesmo de suas condições físicas ou financeiras.

Com isso, pretende-se ressaltar a necessidade que existe de mudanças da gestão dos municípios. Saber o quanto se arrecada com receitas próprias, quais são essas receitas, o que se arrecada com recursos advindos do estado e da União para se tomar a melhor decisão de investimento e aplicação dos recursos existentes. Sabe-se que muito dos recursos arrecadados, principalmente da União, tem sua aplicação vinculada, ou seja, não pode ser gasto em qualquer situação; o recurso vem com destino

já determinado. Assim, é importante observar os recursos que dispõem para serem aplicados nas diversas áreas que o município precisa manter. Nesse âmbito é que se faz necessário planejamento de investimento para ter o controle das receitas existentes e fazer com que a autonomia de aplicação desses recursos seja bem-sucedida, com resultados eficazes e aproveitamento da receita própria, para que o contribuinte perceba e seja favorecido com a mesma.

O município se torna, assim, essencialmente autônomo com poder de organização e de ação. Esse poder, o município tem e se desdobra em três aspectos: político, administrativo e financeiro. O político aborda a capacidade de constituir o seu governo, aí temos o prefeito e a Câmara de Vereadores; o administrativo se volta à direção dos serviços públicos de nível local pelos órgãos do próprio governo municipal; e o financeiro diz respeito à autonomia em dispor de recursos, quer sejam esses provenientes de arrecadações de outras esferas ou resultantes dos impostos, taxas e contribuições de melhorias que são próprios do município (ACKEL FILHO, 1992). Dessa constituição e organização municipal esperam-se resultados que tornam o município mais bem organizado, estruturado e possuidor de uma população satisfeita com os investimentos dos recursos arrecadados. Assim, conhecer e programar políticas públicas são essenciais ao gestor.

Envolver a comunidade e torná-la participativa através dos conselhos municipais, nos vários segmentos que podem participar, ajuda de forma significativa nas ações e metas que os governantes têm nas suas administrações. Porque muitos dos questionamentos são justamente saber aonde vai o dinheiro dos impostos e taxas que são arrecadados. Quando isso é transparente, com dados e soluções das ações, a gestão dos recursos se torna mais organizada. O contribuinte percebe os resultados, e mesmo sendo aquele contrário do ponto de vista político, não tem argumentos para se opor ou construir críticas sem fundamentos.

## **2.2. Legalidade da aplicação Tributária**

Compete aos municípios também fazer uma boa gestão dos recursos, e com amparo na legislação como a Constituição Federal (CF) de 1998 que estabelece em seu artigo 45 que os quatro entes federativos poderão instituir impostos, taxas e contribuições de melhoria decorrentes de obras públicas, assim fazê-los e bem aplicá-los. Os tributos fazem parte do decorrer da história do Brasil. Desde o primeiro tributo denominado “quinto do pau-brasil” - que correspondia à quinta parte de tudo aquilo que era extraído e vendido, no período do Brasil Colônia - até os dias atuais, muitos tributos e taxas são pagos sobre a posse de bens e realização de serviços. Assim, a sociedade foi se organizando, crescendo e com o passar dos tempos a carga tributária foi tomando dimensões visando sempre a uma maior arrecadação, muitas vezes tomando proporções abusivas para com os contribuintes. Conforme diz Ackel Filho (1992), o Brasil teve sua primeira Constituição no ano de 1824, depois teve outras constituições até a que permanece nos dias atuais: a Constituição Federal de 1988. Todas, de alguma forma, deram aval para cobrança de tributos. E o Sistema Tributário Nacional, criado pela Constituição Federal de 1988, é o que rege os princípios gerais da tributação no Brasil atualmente. O mesmo autor ainda cita que, com a Constituição Federal de 1988, alguns tributos passaram a ser de competência da União, dos estados e outros dos municípios. Aos municípios coube instituir os seguintes: Imposto Sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU; Imposto sobre transmissão *inter vivos* a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis - ITBI; Imposto Sobre Serviços de

Qualquer Natureza - ISSQN; taxas; contribuições de melhorias; e imposto sobre vendas a varejo de combustíveis, líquidos e gasosos, exceto óleo diesel (esse não mais aplicado, pois foi extinto pela Emenda Constitucional n.º 3, de 1993) (ACKEL FILHO, 1992). Assim o Código Tributário Nacional - CTN, mesmo sendo lei em vigor anterior à Constituição Federal de 1988, encontra amparo legal de sua aplicabilidade na referida Constituição e norteia a administração tributária do país. Como cita o artigo 194 do Código Tributário Nacional:

Art. 194. A legislação tributária, observado o disposto nesta Lei, regulará, em caráter geral, ou especificamente em função da natureza do tributo de que se tratar, a competência e os poderes das autoridades administrativas em matéria de fiscalização da sua aplicação.

Dessa forma, cabe ao município instituir legalmente seus tributos e taxas e sua efetiva aplicabilidade, pois se trata de seguir os princípios da legalidade. Uma vez amparados em lei, esses princípios fazem com que todos os procedimentos sejam praticados de forma correta.

### 2.3. Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos a Qualquer Título, por Ato Oneroso, de Bens Imóveis (ITBI)

Diante dos vários impostos, taxas e das contribuições de melhorias que o município de Irati - SC tem a serem cobrados e fiscalizados, nos deparamos com o imposto sobre transmissão *inter vivos* a qualquer título de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis - ITBI, que está também previsto no artigo 156, inciso II da Constituição Federal e nos artigos 35 ao 42 do Código Tributário Nacional, assim como no Código Tributário Municipal, lei 1021, de 27 de setembro de 2018, em seus artigos 45 a 70. O referido imposto, antes da presente Constituição, pertencia exclusivamente ao estado, ao qual agora permanece com a titularidade de cobrança apenas no que diz respeito à transmissão *causa mortis*. Ficou, assim, repartida a arrecadação do imposto, em que a transmissão por ato dos vivos gera imposto municipal, e a transmissão em razão de sucessão hereditária gera imposto estadual. Para legalmente poder arrecadar o ITBI, o município, embasado no Código Tributário Nacional, promulgou o Código Tributário Municipal, podendo assim atribuir a incidência do imposto e de acordo com o citado na Lei Municipal, o embasamento para aplicação do ITBI está citado no artigo, que diz:

**Art. 45** – O imposto sobre a transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição incide sobre:

I - a transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso:

a) de bens imóveis por natureza ou por acessão física;

b) de direitos reais sobre bens imóveis, exceto os de garantia e as servidões;

II - a cessão, por ato oneroso, de direitos relativos à aquisição de bens imóveis.

**Parágrafo único** - O imposto incidirá sobre atos e contratos relativos a imóveis situados no território deste Município. (Código Tributário Municipal – Lei Complementar nº. 1021/2018)

Com isso, percebemos que o fato gerador desse imposto é a transmissão *inter vivos* a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou a cessão física e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia e as servidões, bem como a cessão de direitos à sua aquisição. Aqui



vale ressaltar que a cessão de direitos imobiliários é equiparada à transmissão de propriedade, pois configuram instrumentos de transmissão econômica de bens imóveis. O fato gerador do ITBI é a transferência do imóvel, como citado no artigo 1.245 do Código Civil Brasileiro; isso se dá com o registro do título de posse no Registro de Imóveis. Uma questão que também é motivo de muita discussão no âmbito judicial, já que muitos cobram o referido imposto antes mesmo de haver o registro, e a posse do imóvel, como exposto no § 1º do citado artigo, que diz que “enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel” (BRASIL, 2002). Assim, se for cobrado o imposto antes da lavratura da escritura de compra e venda, está sendo feito de forma totalmente inconstitucional.

A capacidade de atribuição da cobrança do ITBI é de competência do município. O artigo 42 do Código Tributário Nacional permite que cada entidade defina quem é o responsável pelo pagamento do referido imposto. E de acordo com a legislação municipal de Irati - SC, o sujeito passivo, contribuinte do imposto é o adquirente dos bens ou direitos transmitidos, ou também os cedentes, nas cessões de direitos decorrentes de compromissos de compra e venda (art. 50, I e II, Lei 1021/2018). Quanto à alíquota a ser cobrada sobre o imposto, o município tem total liberdade para aplicar sobre o mesmo. E conforme disposto no artigo 56 da Lei Municipal 1021/2018 – CTM, a alíquota a ser aplicada é de 2% (dois por cento) sobre as transmissões a título oneroso. Mas também tem uma situação específica em que nas escrituras outorgadas pela Cohab/SC a alíquota a ser incidida é de 0,15% (zero vírgula quinze por cento) sobre o valor de cada cessão ou sobre o valor venal do imóvel, para fins de lançamento do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, o que for maior, conforme citado no artigo 66, § 1º da lei supramencionada.

No que diz respeito à base de cálculo do ITBI, o mesmo é o valor venal do imóvel, ou seja, o preço da operação de compra e venda. Conforme citado no artigo 51 da Lei Municipal 1021/2018 (CTM), “a base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos, conforme Tabelas I e IX do Anexo II da presente lei, conforme o caso” (essas tabelas trazem os valores a serem cobrados por metro quadrado dos imóveis urbanos e os valores por metro quadrado quando forem rurais, respectivamente).

E esse é o ponto de discussão do presente trabalho, pois esse valor muitas vezes pode ser questionado na medida em que se tem atribuído um valor estipulado por ambas as partes, vendedor e comprador, muito maior que o mencionado na legislação municipal. Acontece que muitas vezes esse valor permanece omissa na transação. Os chamados “contratos de gavetas”, ou em muitas situações quando ambos fazem apenas “acertos” estipulando valores que vão além do aplicado pela legislação municipal. Diga-se, no entanto, que isso não é errado, mas quando ocorre, sem que o fisco tenha acesso a essa informação, deixa de arrecadar o valor real do referido imposto. É uma questão que merece ser analisada, levando em consideração a defasagem existente nas tabelas, e vários questionamentos e discussões realizadas em reuniões do Colegiado de Fiscais de Tributos da região da AMOSC (Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina), quando nosso município ainda pertencia à mesma, assunto que trazia à tona uma realidade vivenciada por todos os municípios e que sempre foi pauta de relevantes questionamentos.

### **3. Análises e discussões**

A abrangência da presente pesquisa envolve um levantamento de informações acerca de cadastros imobiliários urbanos e a necessidade de um banco de informações sobre os imóveis rurais existentes no município com suas respectivas benfeitorias existentes. Importante mencionar que embora tenha o cadastro imobiliário municipal da área urbana do município, este necessita de uma atualização no que diz respeito às benfeitorias existentes do perímetro urbano, e um processo de cadastramento dos imóveis rurais. Para desenvolver essa pesquisa e levantar as informações necessárias, busquei informações na legislação municipal no que diz respeito ao ITBI, que é o Código Tributário Municipal, Lei Complementar n.º 1021/2018, como também o cadastro imobiliário municipal e as informações disponíveis das matrículas existentes em um cadastro informal em planilha do Excel que se utiliza para marcar serviços de máquinas no município, o que de fato evidencia a necessidade de um cadastro imobiliário das áreas rurais também, possibilitando acessar informações concretas e reais.

No ano de 2018 o município avançou no que diz respeito à atualização da base de cálculo de cobrança do ITBI. As alterações fizeram com que os valores se aproximassem daqueles praticados pelos proprietários dos imóveis, tanto no perímetro urbano como nas áreas rurais do município. As tabelas do Código Tributário Municipal, Lei 1021/2018, trazem os seguintes valores a serem cobrados:

**Tabela 1** - Valores venais de terrenos urbanos

<b>VALOR VENAL DOS TERRENOS POR M<sup>2</sup></b>	
<b>SETE DE SETEMBRO</b>	<b>VALOR (em reais)</b>
a) Zona I – Setor I	R\$ - 32,00 ao m <sup>2</sup> (metro quadrado)
b) Zona I – Setor II	R\$ - 24,00 ao m <sup>2</sup> (metro quadrado)
c) Zona I – Setor III	R\$ - 16,00 ao m <sup>2</sup> (metro quadrado)
<b>CIDADE DE IRATI</b>	<b>VALOR (em reais)</b>
d) Zona II – Setor I	R\$ - 98,00 ao m <sup>2</sup> (metro quadrado)
e) Zona II – Setor II	R\$ - 84,00 ao m <sup>2</sup> (metro quadrado)
f) Zona II – Setor III	R\$ - 62,00 ao m <sup>2</sup> (metro quadrado)

**Fonte:** Município de Irati - SC, Lei 1021/2018

**Tabela 2** - Valores venais rurais

<b>VALOR VENAL DAS ÁREAS RURAIS PARA CÁLCULO DO ITBI</b>	
I – Área de terras com mais de 50% mecanizada	R\$ 1,45 m <sup>2</sup> (metro quadrado)
II – Área com até 50% mecanizáveis	R\$ 1,20 m <sup>2</sup> (metro quadrado)
III – Áreas não mecanizáveis, porém aproveitáveis à agricultura	R\$ 0,92 m <sup>2</sup> (metro quadrado)
<b>VALOR VENAL DAS BENFEITORIAS PARA CÁLCULO DO ITBI</b>	
I – Alvenaria	R\$ 983,00 m <sup>2</sup> (metro quadrado)
II – Mista	R\$ 463,00 m <sup>2</sup> (metro quadrado)
III – Madeira	R\$ 282,00 m <sup>2</sup> (metro quadrado)

**Fonte:** Município de Irati – SC, Lei 1021/2018

Assim, um lote urbano localizado no perímetro urbano de Irati, que pertence à Zona II, Setor I, com área de 500m<sup>2</sup>, ficaria avaliado em R\$ 49.000,00 (quarenta e nove mil reais); com alíquota de 2% (dois por cento) de ITBI o imposto a reter ficaria no valor de R\$ 980,00 (novecentos e oitenta reais). Assim como supostamente uma propriedade rural com área de 24.200m<sup>2</sup>, que corresponde a um alqueire de terra, sem benfeitorias, que se enquadrasse no item II da Tabela 2, ou seja, 1,20 (um real e vinte centavos) por metro quadrado de terra ficaria avaliado em R\$ 29.040,00 (vinte e nove mil e quarenta reais); com alíquota de 2% (dois por cento) de ITBI o imposto somaria R\$ 580,80 (quinhentos e oitenta reais e oitenta centavos). Considerando essa mesma área com alguma benfeitoria, como exemplo uma casa de madeira com área de 70m<sup>2</sup>, ficaria avaliada em R\$ 19.740,00 (dezenove mil setecentos e quarenta reais); 2% de alíquota de ITBI teríamos o imposto sobre a benfeitoria de R\$ 394,80 (trezentos e noventa e quatro reais e oitenta centavos). Posto isto, e apenas como esclarecimento de possíveis cálculos a serem realizados observando a legislação municipal, pois como percebemos nas tabelas, depende também da localização, se urbano, e as condições dos imóveis quando se tratar de área rural, pois os itens I, II e III nos trazem valores diferentes de avaliações por metro quadrado.

A reflexão que se quer provocar e fomentar como alternativas de ajuste fiscal e probabilidade de evitar gargalos de renúncia fiscal envolvem algumas questões que merecem ser analisadas. Situações como o valor venal que está sendo efetivamente negociado e que seria a base de cálculo do imposto, mesmo que o município apresente uma tabela, esta seria uma base, quando não se tem os valores em contrato, por exemplo. Assim como também a existência de muitas benfeitorias sobre os imóveis, urbanos e rurais, mas que no documento ou matrícula do imóvel não consta, e no ato de realização do ITBI avalia-se somente a área territorial. Situações que tanto no perímetro urbano, como nas áreas rurais, são passíveis de falha na arrecadação, sendo necessária uma observação acerca da atualização do cadastro imobiliário urbano e a necessidade de um cadastro imobiliário rural, para controle, atualização e arrecadação correta do referido imposto. O município possui em seu cadastro imobiliário urbano 566 (quinhentos e sessenta e seis) imóveis, destes 319 (trezentos e dezenove) são prediais e os outros 247 (duzentos e quarenta e sete) estão cadastrados como territoriais; das áreas rurais, não possui um sistema cadastral que permita dizer a quantidade de propriedades rurais registradas. As informações que possui é apenas um controle precário e inexato com aproximadamente 386 (trezentos e oitenta e seis) propriedades. Dificultando, assim, a real situação também desses imóveis.

Objetivando um processo que permita ao município uma atualização dos imóveis existentes, percebe-se a necessidade de um estudo e verificação *in loco* em cada imóvel existente. No perímetro urbano de Irati, por exemplo, verificando a Rua Tiradentes que tem seu início na confrontação com a Chácara n.º 07, e termina no cruzamento com a Rua Santana Didone Grando, temos 48 imóveis cadastrados, destes 17 possuem benfeitorias existentes sobre os lotes e não estão registradas no cadastro imobiliário municipal: isso equivale em torno de 35% dos imóveis dessa região. Percebe-se nesse cenário que além da necessidade de uma atualização cadastral, em uma possível transação de compra e venda dos referidos imóveis, o município estaria deixando de arrecadar ITBI sobre as benfeitorias existentes. Um dos procedimentos a ser adotado, para ajustar as informações dos imóveis no sistema, é a publicação de um edital de recadastramento imobiliário. Atendendo o que dispõe no Artigo 26 da Lei Complementar n.º 1021/2018, combinado com o artigo 27 da mesma, o município poderia lançar o referido edital chamando os contribuintes para tal ato. Sendo assim, como garante a própria legislação, àqueles que não comparecessem para regularizar, o município tomaria as

finalidades cabíveis de verificação no próprio local. Se garantido ainda da veracidade das informações repassadas pelos contribuintes, conforme previsto no Código Tributário Municipal.

O município teria toda condição de incrementar sua receita municipal, tendo em vista que além da aplicação de um cálculo de ITBI correto, teria também o incremento de outras taxas como a coleta de lixo, que se aplica somente aos imóveis com edificações. Diante desse cenário, o município contaria com a aplicação de um processo mais eficaz de arrecadação financeira. A tabela a seguir mostra uma situação real de avaliações.

**Tabela 3** - Amostragem de avaliações e valores de ITBI

<b>Imóvel</b>	<b>Benfeitoria</b>	<b>Metragem</b>	<b>Valor m<sup>2</sup></b>	<b>Avaliação</b>	<b>ITBI (2%)</b>
1	Alvenaria	65m <sup>2</sup>	983,00	63.895,00	1.277,90
2	Mista	70m <sup>2</sup>	463,00	32.410,00	648,20
3	Alvenaria	70m <sup>2</sup>	983,00	68.810,00	1.376,20
4	Mista	68m <sup>2</sup>	463,00	31.484,00	629,68
5	Alvenaria	90m <sup>2</sup>	983,00	88.470,00	1.769,40
6	Alvenaria	105m <sup>2</sup>	983,00	103.215,00	2.064,30
7	Mista	60m <sup>2</sup>	463,00	27.780,00	555,60
8	Mista	55m <sup>2</sup>	463,00	25.465,00	509,30
9	Alvenaria	80m <sup>2</sup>	983,00	78.640,00	1.572,80
10	Mista	80m <sup>2</sup>	463,00	37.040,00	740,80
11	Mista	63m <sup>2</sup>	463,00	29.169,00	583,38
12	Mista	78m <sup>2</sup>	463,00	36.114,00	722,28
13	Mista	60m <sup>2</sup>	463,00	27.780,00	555,60
14	Mista	65m <sup>2</sup>	463,00	30.095,00	601,90
15	Alvenaria	73m <sup>2</sup>	983,00	71.759,00	1.435,18
16	Mista	75m <sup>2</sup>	463,00	34.725,00	694,50
17	Mista	80m <sup>2</sup>	463,00	37.040,00	740,80
<b>TOTAL</b>					<b>16.477,82</b>

**Fonte:** Elaborado pelos autores

Em uma situação hipotética, se esses 17 (dezessete) lotes urbanos com edificações existentes, mas não no cadastro imobiliário municipal, tivessem sido comercializados no exercício de 2019, o

município teria deixado de arrecadar o valor de R\$ 16.477,82 (dezesesseis mil quatrocentos e setenta e sete reais e oitenta e dois centavos), conforme observamos na tabela. Isso pode significar pouco, mas é um processo que exige a cobrança de um imposto de forma correta, impedindo a renúncia de receita própria. Essa realidade se faz presente também nas áreas rurais do município, e que com base nos levantamentos realizados e acima citados, nos mostram que se faz importante um levantamento e cadastramento desses imóveis com suas respectivas benfeitorias. Isto posto, evidencia-se a importância da implantação de um processo que permita ao município um banco de informações que supra as falhas de arrecadação. E isso se faz possível com um minucioso trabalho de campo, buscando as informações *in loco* e lançando no cadastro imobiliário municipal. Tanto aqueles localizados na zona urbana do município, como as áreas rurais.

## 4. Considerações finais

Após a realização deste trabalho na tentativa de abordar alguns questionamentos sobre a possibilidade de processos para viabilizar a regularização de edificações, no perímetro urbano e também nas áreas rurais do município de Irati - SC, assim como também um provável recolhimento de receita de ITBI, fica evidente a necessidade e importância disso no exercício de fiscalização tributária. A implantação de tais medidas, sugeridas ao longo do trabalho, visam a aplicação daquilo que já está previsto na legislação. Embora não venha solucionar o problema da baixa receita própria do município, vem trazer algumas possibilidades de arrecadar aquilo que está sendo deixado para trás. E ao encontro disso, mostrar que precisa, no mínimo, estar atendendo as prerrogativas do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, do Ministério Público do Trabalho, no que diz respeito à saúde fiscal dos municípios, e acima de tudo para poder retribuir ao contribuinte, com investimentos que melhoram a qualidade de vida daqueles que aqui residem. O objetivo proposto pode ser muito importante, se tiver continuidade na prática. O mesmo pode ser até apresentado ao gestor municipal para mostrar as necessidades existentes, para assim se ter um cadastro imobiliário municipal real.

Verifica-se a necessidade de alguns mecanismos que podem atender essa lacuna que vai desde a possibilidade de equipar o setor com materiais que possibilitam as medições, como criar condições de deslocamento do responsável. Nesse sentido é preciso fazer toda uma organização de trabalho, tendo em vista que o atendimento no paço municipal pode ficar comprometido com a ausência do único fiscal para realização de ambas as funções que ora se põem em análise. No entanto, fica evidenciado que uma boa gestão se faz com planejamento, organização e aplicação dos recursos de forma que atendam aos anseios da população, como também às previsões nas leis municipais e o disposto na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e LOA (Lei Orçamentária Anual). Para isso é preciso começar com alternativas de incremento de receita, e o presente estudo mostra que o ITBI, no seu conjunto de ações, é umas das maneiras que se tem para atender essa situação, possibilitando, como mencionado no início do estudo, abranger outras receitas próprias no conjunto de ações em prol de uma melhor arrecadação.

# REFERÊNCIAS

ABRANTES, Luiz Antônio; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. **Gestão Tributária**. Florianópolis, UFSC, 2014.

ACKEL FILHO, Diomar. **Município e prática Municipal: à luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de; SILVA, José Marcos da; CHAVES, Sabrina de Oliveira. **O (Des)controle na arrecadação do ITBI em municípios**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESEMPENHO DO SETOR PÚBLICO, 2, ago. 2018, Florianópolis. **Anais** [...]. Florianópolis: 2018.

BRASIL. **Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicável à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm)>. Acesso em: 28 out. 2019.

BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm)>. Acesso em: 28 out. 2019.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da População 2019**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 28 out. 2019.

IRATI. **Lei complementar 1021, de 27 de setembro de 2018**. Institui o Código tributário do município de Irati e dá outras providências. Irati: Prefeitura Municipal de Irati, 2018. Disponível em: <<https://www.irati.sc.gov.br/legislacao/index/detalhes/codNorma/390434/codMapaItem/26193>>. Acesso em: 28 out. 2019.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública**. Florianópolis: UFSC, 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Ordem tributária**. Áreas de atuação. Florianópolis: MPSC, 2021. Disponível em: <<https://www.mpsc.mp.br/areas-de-atuacao/ordem-tributaria>>. Acesso em: 17 set. 2021.

PORTAL TRIBUTÁRIO. **Artigos sobre ITBI**. [s.l.]: Portal Tributário, 2021. Disponível em: <<http://www.portaltributario.com.br>>. Acesso em: 1 out. 2019.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: UFSC, 2014.





# CAPÍTULO 8

GESTÃO DA DEMANDA DE SERVIÇOS DE TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO  
E COMUNICAÇÃO: UM CASO EM ORGANIZAÇÃO MILITAR







# CAPÍTULO 8

## GESTÃO DA DEMANDA DE SERVIÇOS DE TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO: UM CASO EM ORGANIZAÇÃO MILITAR

*Nairon Nicolas da Silva Gomes<sup>1</sup>*

*Marco Antônio Harms Dias<sup>2</sup>*

*Vilson Gruber<sup>3</sup>*

### 1. Introdução

Atualmente, as organizações públicas passam por mudanças tecnológicas como nunca visto no Brasil nos últimos anos. Essas mudanças trazem consigo inúmeras questões, tanto benéficas quanto maléficas. As primeiras em relação à velocidade no atendimento e qualidade nos serviços públicos e as segundas em relação à resistência, má utilização ou até desconhecimento das tecnologias disponíveis para melhor atender ao cidadão, seja com atividades fins ou intermediárias, entretanto, serviço público hoje em dia é indissociável do uso das tecnologias, quando se objetiva a qualidade e a eficiência. Trazendo a temática para o escopo do estudo de caso, cada vez mais as organizações militares dependem da tecnologia para desempenhar suas diversas atividades intermediárias, sejam no setor de compras, licitações, treinamento, entre outros, que demandam de serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação.

Em contraponto, a necessidade tecnológica não veio acompanhada de uma evolução organizacional, pois no caso específico, não existem vagas para técnico de informática ou oficial de informática (nível superior) para suprir as necessidades dos serviços internos de TI, fazendo com que muitos dos serviços sejam feitos por militares que já possuem outras funções, o que por sua

---

1 Administrador, Mestre em Tecnologias da Informação e Comunicação, militar, e-mail: [sgtnairon@hotmail.com](mailto:sgtnairon@hotmail.com)

2 Administrador, Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Professor do Instituto Federal Goiano, e-mail: [marcoharmsdias@gmail.com](mailto:marcoharmsdias@gmail.com)

3 Formado em Processamento de Dados, Doutor em Engenharia de Minas, Metalúrgica e de Materiais, professor da UFSC, e-mail: [vilson.gruber@ufsc.br](mailto:vilson.gruber@ufsc.br)

vez causa um acúmulo de funções, afetando a qualidade nos serviços de TI. Ainda nesta ótica, os militares que detêm o conhecimento de informática e são designados para esta função não possuem método de trabalho, ou seja, os serviços de manutenção são realizados com pedidos de “boca a boca”. Essa desorganização causa uma série de problemas, tais como: falta de priorização de necessidades; falta de agilidade na resolução dos problemas; acúmulo de serviços prioritários para a resolução de problemas banais como “ligar o botão da impressora”; acúmulo de serviços internos de manutenção dos servidores, entre outros. Assim, emerge a questão norteadora, como melhorar o processo de gestão de serviços de TICs de forma planejada em uma organização pública?

Abordando a temática da Gestão da Demanda de Serviços de Tecnologias da Informação e Comunicação, este capítulo visa apresentar a proposta de implantação de uma Central de Serviços de TIC via *software* (*Service Desk*) para uma organização militar, a qual não será identificada por motivos de exposição do quadro situacional. Magalhães e Pinheiro (2007) ressaltam que o uso de ferramentas que auxiliam na gestão de serviços, sem o alinhamento entre a gestão e a governança, pode causar consequências negativas, como um processo de suporte técnico não estruturado, interrupções nos demais processos da organização e problemas resolvidos repetitivamente sem que se tenha uma solução definitiva e/ou um histórico da resolução para uso posterior, assim, deve ser gerenciada (SILVA, 2006). Um sistema de gestão de demandas de TIC é o instrumento para que a área possa atuar não só de forma reativa, mas também de forma proativa em relação ao atendimento das necessidades da organização (MAGALHÃES; PINHEIRO, 2007) e, nesse ponto, sistemas automatizados como o *Service Desk* passam a ter grande importância no gerenciamento do suporte aos serviços (PINHEIRO, 2006).

O caminho percorrido para atingir o objetivo do trabalho perpassa pelos conceitos de gerenciamento de projetos do guia *Pmbok*, gestão ágil de projetos com o *Project Management Canvas* e *Kanban*, ferramentas de qualidade como o 5W2H e os conceitos de gerenciamento de Tecnologia da Informação e governança de Tecnologia da Informação. Por fim, neste capítulo o leitor terá acesso a conhecimentos que possibilitam a melhoria da qualidade nos serviços de Tecnologias da Informação e Comunicação em órgãos públicos visando atender às demandas tanto para atividades internas quanto externas, como o atendimento aos cidadãos, isto com base em processos organizados e na utilização da tecnologia para o gerenciamento das demandas.

## 2 Bases conceituais

Para apresentar os constructos teóricos dos estudos realizados, é necessário antes introduzir a temática observada de forma empírica ao contexto do estado da arte do objeto de estudo. Para isso, inicialmente, será abordada a definição dos termos relacionados com a pesquisa, seguido do embasamento teórico acerca de *Service Desk*. Por fim, uma revisão de estudos pregressos sobre o processo de implantação dos sistemas de gestão de demandas.

### 2.1 Tecnologias da informação e comunicação em organizações públicas

A popularização da tecnologia, e o avanço de seu uso, a colocou no centro das atividades das organizações, tornando-a elemento base para diversas atividades de gestão nas organizações (SILVA et.

al., 2006). Essa popularização também se refletiu em organizações públicas que, cada vez mais, utilizam ferramentas tecnológicas, seja por imposição da legislação, como a lei de dados abertos, que determina a existência de um portal para disponibilizar os dados de órgãos públicos aos cidadãos (BRASIL, 2016) ou outras de iniciativas voluntárias, como meio de melhor prestar os seus diversos serviços ao cidadão, a exemplo o sistema MORE-UFSC que serve para construção de referências bibliográficas (MORE, 2018). Independente da motivação pela qual foi implementada a tecnologia ou sistema para atividade do órgão público, por trás da interface do usuário (servidor público ou cidadão) vai existir a necessidade de uma equipe especializada para manter os serviços funcionando de forma contínua (SILVA et al., 2006). As tecnologias da informação estão se popularizando também em relação à estratégia das organizações, como já vem sendo apontado por Mc Farlan (1984) desde a década de 80.

O autor fez a concepção do *grid* estratégico de tecnologia na organização, que classifica em quatro diferentes níveis a organização em relação à sua estratégia de abordagem tecnológica. São elas: suporte (pouca influência presente e futura nas estratégias da empresa), fábrica (muita importância presente e pouca perspectiva de estratégias futuras), transição (pouca importância atual, porém com perspectivas do seu uso em atividades futuras) e estratégico (grande influência no presente e no futuro do uso de tecnologias como estratégia organizacional). A diversidade estratégica nas organizações públicas em relação ao uso da tecnologia realça também a necessidade dos gestores de TI em preparar suas equipes não somente sobre aspectos técnicos, mas em todas as variáveis que podem incidir sobre a prestação dos serviços, como estrutura, pessoas e ambiente (SILVA et al., 2006). Por outro lado, para facilitar o serviço destas equipes de suporte aos serviços de TIC, surgem os sistemas de gestão de serviços de TICs também conhecidos como “*ervisse desk*”, que ajudam na gestão das demandas com a abertura/atendimento/fechamento de chamados, gestão do conhecimento com o compartilhamento de artigos, troca de arquivos, postagem de informações e, ainda, gestão e atendimento aos usuários. Entretanto, para não desviar o objeto de estudo, será aprofundada a discussão acerca da gestão de serviços via *softwares Service Desk*.

## 2.2 Fundamentos de Gestão Serviços Tecnologia da Informação e Comunicação

A gestão de demandas é um assunto muito discutido na área da administração empresarial, principalmente para as organizações com foco no mercado produtivo. Azevedo et. al. (2006) realiza uma discussão sobre o termo “demanda”, definindo-o como uma necessidade. Seguindo a sua discussão o autor complementa que a gestão da demanda é a ciência destas necessidades, compreensão dos fatores que influenciam a demanda e ainda a alocação dos recursos para que os sistemas produtivos possam ser utilizados com eficiência e os produtos ou serviços possam ser entregues dentro do prazo. Entretanto, para gerenciar uma demanda de serviços é necessário compreender e mensurar a capacidade produtiva de serviço do setor ou organização em estudo (SLACK et al., 2013). Sobre o assunto, Slack et. al. (2013) definem esta capacidade produtiva como a habilidade que uma operação do setor de serviços possui de atender uma demanda agregando valor à atividade em tempo determinado e condições normais de ambiente.

Para assegurar que os serviços sejam disponibilizados de forma contínua e com qualidade, é importante gerenciar esta capacidade produtiva de serviços de modo que haja recursos suficientes para a manutenção dos sistemas tecnológicos, atendendo por sua vez, às demandas dos setores da

organização com maior custo-benefício e de forma ágil (JOHNSTON; CLARK, 2001). Emerge neste contexto o gerenciamento de serviços de TI (GSTI) que, de acordo com Martins (2006), deve ser utilizado para manter o funcionamento dos serviços que suportam os objetivos da organização, gerenciando os recursos e a demanda de manutenção destes serviços disponibilizados. Sobre este aspecto, Macfarlane e Rudd (2005) sustentam que GSTI deve ser um processo com foco em entregas de serviços voltados para clientes, internos ou externos à organização. Ainda no pensamento do autor, esse processo é baseado na tríade processos (devem ser eficientes), pessoas (qualificadas tecnicamente) e infraestrutura (que atenda às necessidades dos serviços). O *Service Desk* envolve esta tríade e será melhor descrito no item seguinte.

## 2.3 Service Desk

O *Service Desk* é uma ferramenta utilizada no processo de ITSM ou GSTI e deve ser o único ponto de contato entre o TI com seus usuários e está se tornando cada vez mais importante no apoio à gestão de serviços (JÄNTTI; CATER-STEEL, 2017). Esta ferramenta tem inúmeras finalidades, dentre elas gerenciar os chamados de suporte assim como realizar os primeiros níveis de suporte, além de permitir priorizar as solicitações, designar os chamados aos membros da equipe responsáveis, permitir que o usuário acompanhe sua solicitação, entre outros (JÄNTTI; CATER-STEEL, 2017). Esta ferramenta se torna importante para uma organização, pois a entrega de serviços de TI e o suporte prestado por esta área são fatores que influenciam no alcance dos objetivos estratégicos de uma organização (MAGALHÃES; PINHEIRO, 2007). Jäntti e Cater-Steel (2017) realizaram uma pesquisa com três empresas de segmentos diferentes e que estavam implantando processos de ITSM, para identificar a forma como são realizados os processos relacionados à ITSM nas organizações, as métricas utilizadas, os desafios enfrentados nas operações de TI e se melhorias feitas nestes processos podem refletir em benefícios para a organização.

Klumb et al. (2014) descrevem um estudo de caso realizado em uma instituição pública de Santa Catarina que implantaria processos de ITSM, incluindo uma ferramenta de *service desk*, tendo como objetivo a melhoria da qualidade da prestação de serviços de TI, bem como a medição de indicadores proporcionados pela utilização do *Service Desk*. O artigo de Sfenrianto, Pitauli e Gunawan (2018) faz uma análise da satisfação do usuário em relação ao sistema de *Service Desk* utilizado pela equipe de *service desk* de uma empresa de *software* para agências de viagens e turismo da Indonésia. Ao fim da pesquisa, foi possível analisar dados referentes à facilidade de utilização do sistema, integridade e satisfação do usuário. Silva, Oliveira e Gonçalves (2016) concluem que a usabilidade afeta o sucesso da implantação destes sistemas e que, nesse caso, deve-se dar uma atenção especial ao treinamento dos usuários. O estudo foi realizado no Instituto Nacional do Câncer do Brasil. Como o termo governança esteve presente no processo de GSTI, no item seguinte será abordado, para melhor evidenciar suas características e definição.

## 2.4 Governança de TI

A governança de Tecnologia da Informação (TI) pode ser definida como um conjunto de processos, definidos e aprovados pela alta gestão da organização, que visam garantir e estimular a

criação e cumprimento dos procedimentos da área de TI, estando sempre alinhado com os planos estratégicos de negócio da empresa (WEILL; ROSS, 2006). A governança de TI tem como principais objetivos proporcionar a geração de valor por parte da área de TI em relação à organização e reduzir os riscos da TI. Neste contexto, o gerenciamento de serviços de TI (ITSM – *IT Service Management*) pode ser definido como um conjunto de ações e ferramentas organizacionais que possibilitam a geração de valor aos clientes e usuários por meio de serviços (FREITAS, 2010) e pode ser considerada uma abordagem para realizar a gestão e controle das atividades de TI, auxiliando na governança desta área (IDEN; EIKEBROKK, 2013). Essa abordagem tem como objetivo garantir a eficiência e qualidade dos serviços de TI oferecidos pela empresa, sendo o *service desk* uma das ferramentas utilizadas neste processo. O processo de ITSM vem sendo cada vez mais utilizado porque os clientes da TI esperam uma abordagem sistemática de gerenciamento de serviços e a sua não implementação pode levar a oportunidades de negócio perdidas e falta de credibilidade entre os clientes (JÄNTTI; CATER-STEEL, 2017). A implantação de processos de ITSM pode resultar em economia de custos, redução de ocorrências de incidentes e maior satisfação do cliente (IDEN; EIKEBROKK, 2013)

### 3. Análises e discussões

Como produto da pesquisa foi elaborada uma proposta de implantação do *service desk* para a organização militar em estudo, com base nos conhecimentos levantados no referencial teórico e explicitada com auxílio de ferramentas de gestão. A proposta de implantação seguiu os seguintes passos: iniciação, em que foi feito o levantamento das necessidades; planejamento, no qual foram realizados diversos estudos e definidas tarefas a serem executadas na terceira etapa, que foi definida como a etapa de execução; e o encerramento, que possui o foco de concretização das avaliações, bem como a gestão do pessoal envolvido para desmobilização da equipe responsável pela implantação da proposta. A Figura 1 mostra a proposta de implantação do sistema *service desk*.

Figura 1 - Fluxograma da Proposta



Fonte: Os autores (2019)

Em relação à gestão propriamente dita da proposta de implantação, foi elaborado o planejamento para a gestão da implantação do sistema *Service Desk* com base no guia *PMBok*, no qual está apresentada a gestão das 10 áreas do conhecimento propostas pelo referido documento.

### 3.1 Planejamento da Implantação do Service Desk na Organização Militar (guia PMBok)

O guia *PMBok* do *Project Management Institute* estabelece que um projeto deve ser gerenciado por áreas do conhecimento, iniciando pela apresentação do projeto, conforme Quadro 1, e a Gestão da Integração.

Quadro 1 - Apresentação do plano de implantação

Plano da implantação	Data: 16/11/2018
<b>Objetivo Estratégico:</b> Implantar um <i>software service desk</i> para gestão das demandas de serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação.	
<b>Benefícios:</b> Melhoria do atendimento aos usuários internos e cidadãos que necessitam de algum atendimento na Organização Militar Operacional (OMO), bem como aprimoramento técnico da equipe de manutenção de TIC da OMO.	
<b>Justificativa:</b> Atualmente a gestão dos serviços de TI da OM é realizada de maneira informal e sem controle das atividades e materiais, muitas vezes tendo que reaprender atividades corriqueiras, o que demanda muito tempo com o reaprendizado.	
<b>Descrição do projeto de implantação:</b> A presente proposta trata da implantação do <i>software</i> de Gestão de Demandas em uma organização militar - OM (orgânica da Administração Pública Federal).	
<b>Nome do projeto de implantação:</b> Qualidade na Governança de TI	
<b>Cliente:</b> Organização Militar	<b>Gerente do Projeto de implantação:</b> Chefe do Setor de TI

Fonte: Os autores (2019)

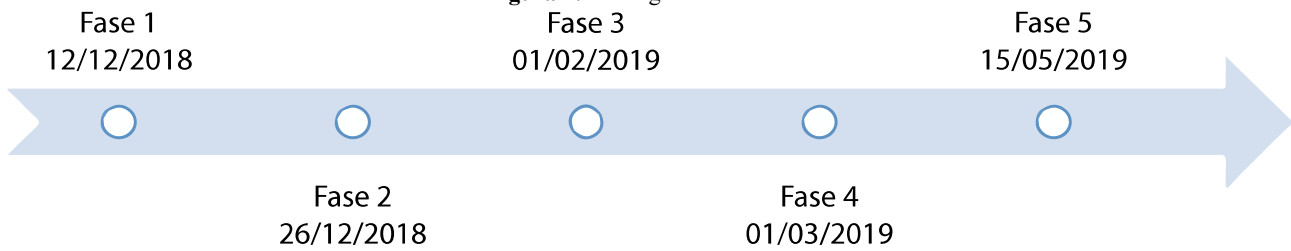
Na gestão da integração são definidas:

- as premissas do projeto de implantação: o *software* a ser empregado deve ser gratuito; o *software* a ser empregado deve ser de fácil gerenciamento; a implantação do sistema deve estar alinhada com o plano estratégico da organização militar; e é necessária a participação de todos os envolvidos para que a implantação obtenha êxito;
- os requisitos do projeto de implantação: escolha da forma de comunicação para desenvolvimento das atividades; escolha da metodologia da pesquisa, bem como daquela mais adequada à gestão do projeto de implantação; escolha da base de dados (fundamentação teórica); servidor *web* local (computador) com características mínimas necessárias para que seja possível rodar o *software service desk* selecionado (4GB memória RAM, processador i3, HD 1Tb); recursos humanos para atender e gerenciar as demandas dos serviços; e definição de horários para as atividades intermediárias e conclusivas;
- as restrições do projeto de implantação: a proposta não deve gerar custo extra para a organização estudada; o sistema deve ser adequado ao limite de recursos humanos disponíveis para o atendimento; e o nível de atendimento não deve extrapolar os limites dos serviços de TIC.

Após definido o escopo do projeto, com gerenciamento do tempo são norteadas as gestões, seja para aumentar a carga de trabalho para atender os prazos, seja para diluir as atividades e diminuir os custos do projeto. Para isto pode ser utilizado um cronograma convencional ou um cronograma de marcos como apresentado na Figura 2.



**Figura 2:** Cronograma de marcos



Fonte: Os autores (2019)

É importante que seja feito o registro dos percentuais de execução das atividades e planejando as datas, conforme necessário, pois podem influenciar no atingimento dos objetivos e nos custos estabelecidos para o projeto.

No gerenciamento dos custos, outra área abordada pelo *PMBok*, devem ser levantados todos os custos e a viabilidade econômica e financeira do projeto, caso seja necessário sendo diretamente relacionado ao gerenciamento dos recursos, que consiste na apresentação e busca de fontes de recursos necessários para a execução do mesmo. Entretanto, especificamente para esta proposta, uma premissa do projeto de implantação é que o mesmo não gere custos adicionais à organização, ou seja, toda infraestrutura e recursos humanos a serem utilizadas não irá gerar custo financeiro extra, pois será aproveitada a mão de obra e equipamentos já existentes na organização, sem que haja detrimento da qualidade da proposta.

O gerenciamento da qualidade, por sua vez, tem como objetivo definir todos os requisitos e padrões da qualidade aplicáveis à proposta corrente, descrevendo como será a gestão da qualidade do conteúdo do projeto de implantação e das entregas.

Neste processo, deve-se realizar a auditoria do projeto de implantação de acordo com os requisitos de qualidade e dos resultados das medições de controle da qualidade. Neste processo, também está incluída a melhoria contínua do processo, que visa eliminar as atividades que não agregam valor à proposta, permitindo que os processos sejam operados com níveis mais altos de eficiência e eficácia.

As atividades do projeto de implantação são monitoradas e seus resultados são registrados para avaliação do desempenho e de possíveis mudanças que possam ser necessárias para que a proposta alcance seu objetivo de melhoria contínua. Para isto, podem ser definidas algumas ferramentas, tais como: lista de verificação da qualidade, indicadores de qualidade, auditorias internas, diagrama de Pareto, diagrama de causa/efeito, e, entre outras ferramentas, reuniões. Para a presente proposta foram definidos como indicadores de qualidade: IQ01 - atividade não realizada, IQ02 - atividade realizada fora do prazo e IQ03 - atividade realizada no prazo, para o requisito tempo; IQ04 - entrega atendendo todos requisitos, IQ05 - entrega realizada sem cumprimento de requisito, para o requisito qualidade.

Seguindo nas áreas de um projeto, o gerenciamento de recursos humanos deve ser realizado pelo gestor do projeto de implantação e uma única vez revisada pelo Comandante da OM. O pessoal integrante do planejamento deve ser organizado e suas atribuições definidas com foco no objetivo da proposta. Especificamente neste plano, foram definidas as funções e participantes: Comandante da



OM; Gestor de projetos; Chefe da Equipe Técnica, Auxiliares da Equipe técnica e os clientes, que são os usuários dos sistemas da OM. Além disso, devem ser definidas as responsabilidades de cada integrante da equipe, ou seja, “dado os nomes aos bois” agora resta definir “quem faz o quê”.

Todos os projetos envolvem riscos e para mitigá-los devem ser gerenciados. Assim, gerenciar os riscos do projeto de implantação, consiste em descrever como os processos de riscos serão estruturados e executados, iniciando pela identificação dos riscos, suas análises qualitativa e quantitativa, seu plano de respostas e concluindo com a forma que os riscos serão controlados e monitorados.

Foi definido o método “*brainstorming*” para identificar os riscos do projeto de implantação. Para esta tarefa, o Gerente do Projeto de implantação compôs uma equipe multidisciplinar de modo que todas as áreas fossem representadas e que os riscos principais do projeto de implantação pudessem ser identificados. Assim, os riscos levantados foram: evasão de integrante (risco baixo); mudança nos requisitos do projeto de implantação pelo patrocinador (risco elevado); não atendimento aos requisitos da disciplina (risco médio); e falha na comunicação (risco elevado). O impacto varia de acordo com a probabilidade do risco e as áreas impactadas. O Quadro 2 orienta como classificar o impacto. Quando um risco impactar mais de uma área, deverá ser usada a área mais impactada.

**Quadro 2** - Matriz de probabilidade de riscos

Probabilidade					
5	5	10	15	20	25
4	4	8	12	16	20
3	3	6	9	12	15
2	2	4	6	8	10
1	1	2	3	4	5
Impacto	1	2	3	4	5
Vermelho: risco elevado; Amarelo: risco médio; Verde: risco baixo.					

**Fonte:** Os autores (2019)

Como respostas aos riscos levantados, as ações serão desencadeadas da seguinte forma: no caso de evasão de integrante, a proposta continua com os remanescentes; no caso de mudança nos requisitos do projeto de implantação pelo patrocinador, será dada a prioridade para o atendimento das mudanças; no caso de não atendimento aos requisitos do projeto, o mesmo será reformulado; e para os riscos não identificados e os identificados e tratados via reserva de contingência, o orçamento e o prazo original serão aumentados em 30%.

Em suma, é importante que haja previamente um plano de ações contra riscos de modo a dinamizar a gestão do projeto e obter agilidade na resposta aos problemas que surgem.

Por fim, o plano de gerenciamento das comunicações descreve como ocorrerá a comunicação

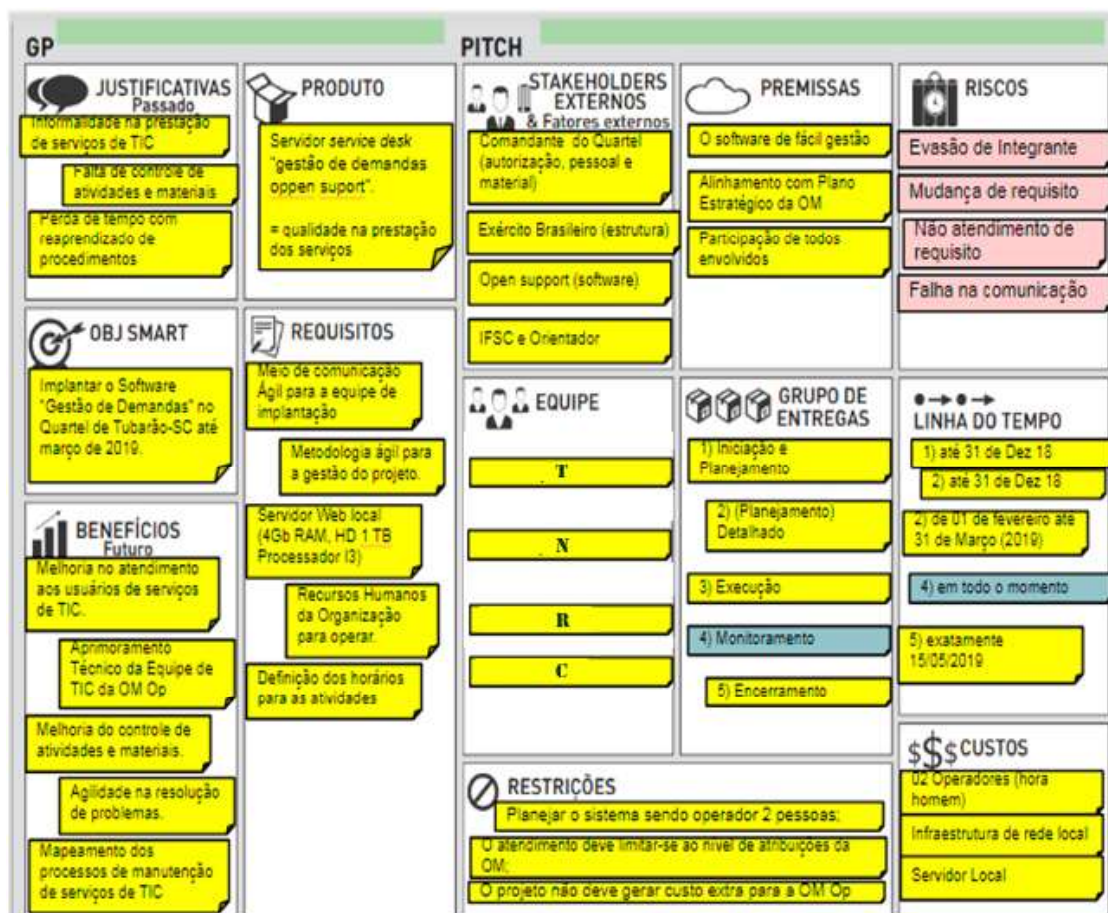
entre os membros do projeto de implantação, e destes, com o patrocinador. Este processo descreve o planejamento, estruturação, monitoramento e controle das atividades relacionadas à comunicação do projeto de implantação, seguindo as necessidades de informação, requisitos das partes interessadas e os ativos organizacionais disponíveis. Assim, é importante que seja realizado o relacionamento dos dados de contato das partes interessadas (gerente de projetos, equipe técnica, auxiliares e gestor da organização), bem como, devem ser estabelecidos requisitos de comunicação e a hierarquia das informações a serem tratadas bem como as tecnologias usadas como meio de comunicação (*WhatsApp*, e-mail, e Google Docs).

Além disto, durante as etapas do desenvolvimento dos diversos planos é importante que haja o registro das capacidades de cada integrante para que seja feito o gerenciamento das partes interessadas. Este registro possibilitará selecionar os integrantes de planejamentos futuros com base em suas habilidades, experiência e no desempenho observado.

### 3.2 PM-Canvas do plano de Implantação

Foi elaborado um quadro Canvas da proposta de implantação baseado no *Project Model Canvas* (FINOCCHIO, 2013), como segue na Figura 3.

Figura 3 - Canvas da proposta



Fonte: Os autores (2019)

Com o PKCanvas é possível ter uma visão geral do plano de implantação e, se necessário, realizar alterações no planejado de forma rápida, clara e visível para todos os envolvidos no projeto, uma vez que o documento fica disponível e compartilhado na internet, possibilitando dessa forma uma maior agilidade e comunicação ao projeto, algo que é menos burocrático que um plano formal como o proposto pelo *PMBok*.

### 3.3 Gestão dos grupos de entregas Kanban

Mesmo tendo suas virtudes, o PMCanvas não possui espaço suficiente em seu *framework* para gerir as atividades no decorrer do tempo. Dessa forma, para melhor detalhar os grupos de entregas das atividades e tarefas propostas também foi elaborado um quadro *Kanban* (ANDERSON, 2010), apresentando cada tarefa e sua respectiva data de entrega, o responsável e sua data de finalização.

Tanto o planejamento geral quanto o Canvas e o quadro Kanban foram disponibilizados para os integrantes da equipe de implantação em uma pasta compartilhada no “Google Drive”, o que facilitou ainda mais a edição, correção e adequação da proposta ao longo da execução.

## 4 Considerações finais

Ao findar-se o trabalho, foi possível elaborar uma proposta de implantação que atendesse às demandas da organização com métodos de gestão de serviços de TIC explícitos e inteligentes com o aprendizado do setor por meio de um *service desk* com o objetivo de melhorar este processo de gestão de demandas de serviços de TI.

Também foi possível, no trabalho, discutir assuntos relacionados à definição de demanda, gerenciamento de serviços de Tecnologia da Informação, governança de TI, a função dos *service desk* nesta gestão/governança e, também, abordar as TICs no contexto das organizações públicas. Por fim, foi possível inferir que planejar a implantação de um sistema de gestão de demandas de serviços de TIC possibilita identificar as possibilidades e as limitações dos sistemas para realidade da antes do dispêndio de recursos.

Para trabalhos futuros, sugere-se que seja realizado um estudo da aceitação bem como verificação da mudança na qualidade dos serviços prestados pelo setor de TIC da organização militar operacional após a implantação do *service desk*.

# REFERÊNCIAS

ANDERSON, D. J. **Kanban**: successful evolutionary change for your technology business. [s.l.]: Blue Hole Press, 2010.

AZEVEDO, R. C.; BREMER, C. F.; REBELATTO, D. A. D. N.; TARALLO, F. B. O uso de ERP e CRM no suporte à gestão da demanda em ambientes de produção make-to-stock. *In: Gestão e Produção*, v. 13(2), mai. 2006. p. 179-90. São Paulo: UFScar, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-530X2006000200002>>. Acesso em: 17 set. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 8.777, de 11 de maio de 2016**. Institui a política de dados abertos do poder executivo federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm). Acesso em: 17 set. 2021.

CUNHA, M. A. V. C.; MIRANDA, P. R. M. O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. *In: Organizações & Sociedade*, v. 20(66), set. 2013. p. 543-566. Salvador: UFBA, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1984-92302013000300010>>. Acesso em: 17 set. 2021.

FINOCCHIO, J. **Project model canvas**: gerenciamento de proposta sem burocracia. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

FREITAS, M. A. S. **Fundamentos do gerenciamento de serviços TI**: preparatório para a certificação ITIL® V3 Foundation. Rio de Janeiro: Brasport, 2010.

IDEN, J.; EIKEBROKKB, T. R. Implementing IT Service Management: a systematic literature review. *In: International Journal of Information Management*, v. 33, jun. 2013. p. 512-523. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2013.01.004>>. Acesso em: 17 set. 2021.

JÄNTTI, M; CATER-STEEL, A. Proactive management of IT operations to improve IT services. *In: Journal of Information Systems and Technology Management*, v. 14 (2), ago. 2017. p. 191-218. São Paulo: USP, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.4301/S1807-17752017000200004>. Acesso em: 17 set. 2021.

JOHNSTON, R.; CLARK, G. **Administração de operações de serviço**. São Paulo-SP: Atlas, 2001. 562 p.

KLUMB, R. *et. al.* Service desk, posso ajudá-lo? Ou melhor, você pode me ajudar? *In: Revista Eletrônica de Administração* (Porto Alegre), v. 20, n. 3, dez. 2014.

p.823-837. Porto Alegre: UFRGS, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-2311.0032013.40088>>. Acesso em: 17 set. 2021.

LARSON, Erick W.; GRAY, Clifford F. **A guide to the project management body of knowledge**: PMBOK (®) Guide, 2015.

MACFARLENE, I.; RUDD, C. **IT service management**. São Paulo: New Millenium Editora, 2005.

MAGALHÃES, I. L.; PINHEIRO, W. B. **Gerenciamento de serviços de TI na prática**. São Paulo: Novatec, 2007.

MARTINS, M. M. G. **Gerenciamento de serviços de TI**: uma proposta de integração de processos de melhoria e gestão de serviços. 2006. Dissertação (Mestrado em Engenharia Elétrica) – Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

MCFARLAN, F. W. Information technology changes the way you compete. *In: Harvard Business Review*, v. 62, n. 3, may-june, 1984. p. 98-103.

MORE. **Mecanismo online para referências**. Florianópolis: UFSC, 2018. Disponível em: <<http://www.more.ufsc.br/>>. Acesso em: 4 nov. 2018.

PINHEIRO, F. R. **Fundamentos em gerenciamento de serviços de TI baseados no ITIL**. [s.l.]: 2006.

SFENRIANTO, S. K.; PITAU, M.; GUNAWAN, W. **User satisfaction analysis for service-now application**. Iop Conf. Series: Materials Science and Engineering, 2018.

SILVA, E. M. *et. al.* Gestão da qualidade em serviços de TI: em busca de competitividade. *In: Production*, v. 16, n. 2, ago. 2006. p. 329-340. São Paulo: Associação Brasileira de Engenharia de Produção, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-65132006000200012>>. Acesso em: 17 set. 2021.

SILVA, S. L. F. C; OLIVEIRA, S. B.; GONÇALVES, A. A. Service desk software usability evaluation: the case of Brazilian National Cancer Institute. *In: Procedia Computer Science*, n. 100, out. 2016. p. 557-564. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.procs.2016.09.195>>. Acesso em: 17 set. 2021.

SLACK, N. *et. al.* **Gerenciamento de operações de processos**: princípios e práticas de impacto estratégico. Porto Alegre: Bookman Editora, 2013. 557 p.

VERAS, M. **Gerenciamento de propostas**: Project Model Canvas (PMC). Rio de Janeiro: Brasport 2014.

WEILL, P.; ROSS, J. W. **Governança de TI: tecnologia da informação**. [s.l.]: M. Books, 2006.



# CAPÍTULO 9

MAPEAMENTO E DESENVOLVIMENTO DE DIRETRIZES GERAIS:  
GESTÃO DE PROCESSOS EM UMA PREFEITURA





# CAPÍTULO 9

## MAPEAMENTO E DESENVOLVIMENTO DE DIRETRIZES GERAIS: GESTÃO DE PROCESSOS EM UMA PREFEITURA

*Juliane Fabiola Pereira Hoffmann<sup>1</sup>*

*Marco Antonio Harms Dias<sup>2</sup>*

*Josias da Silva Junior<sup>3</sup>*

### 1. Introdução

O cenário que se vislumbra atualmente apresenta grandes desafios no que tange aos fluxos processuais na Coordenação de Patrimônio Cultural. Trata-se de setor responsável pelos processos de tombamento e inventário dos bens móveis ou imóveis considerados com interesse de preservação. A equipe técnica atua no âmbito público e privado, fiscalizando e orientando as ações voltadas à preservação do patrimônio cultural. Suas ações são regidas pela Lei Complementar n.º 363, de 11 de dezembro de 2011, que instituiu, no âmbito do município de Joinville, o inventário do patrimônio cultural de Joinville – IPCJ, devidamente regulamentado pelo Decreto n.º 21.529, de 13 de novembro de 2013, e por intermédio da Lei Ordinária n.º 1.773 de 1980, que dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico, arqueológico, artístico e natural do município de Joinville e a Lei Complementar n.º 366, para estabelecer benefícios fiscais aos proprietários de imóveis, mediante a conservação do bem protegido. As medidas necessárias ao tombamento e ao inventário geram um fluxo muito grande de documentos. Ao passo que os requerimentos são protocolados, novos processos são gerados objetivando a restauração, a conservação dos bens protegidos ou com interesse de preservação.

---

1 Advogada, especialista em gestão pública, servidora da Secretaria de Cultura e Turismo de Joinville, e-mail: juliane.hoffmann@joinville.sc.gov.br

2 Administrador, Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Professor do Instituto Federal Goiano, e-mail: marcoharmsdias@gmail.com

3 Administrador, Mestre em Geografia, professor do IF Goiano, e-mail: jjsjunior63@hotmail.com



Por instrumento de requerimento ou motivados por outras secretarias ou órgãos governamentais, os processos geram demandas que são respondidas de acordo com a ordem cronológica dos protocolos. No entanto, alguns requerimentos são medidas urgentes que devem tramitar rapidamente, tais como motivações oriundas do Ministério Público ou acompanhamento de restauro de imóvel em situação de risco. Por conseguinte, necessário se faz melhorar a qualidade na organização dos documentos e fluxos processuais com o fim de realizar o mapeamento e dar diretrizes gerais para a tramitação de processo administrativo na Coordenação de Patrimônio Cultural da Secretaria de Cultura e Turismo de Joinville.

## **2. Bases conceituais**

Neste capítulo são apresentados os fundamentos necessários à compreensão de Administração Pública, assim como, sobre o entendimento dos princípios essenciais que regem o funcionamento da mesma e disciplinam a ação dos servidores públicos.

### **2.1. Conceito de Administração Pública**

Para compreender a cultura e a organização proposta, necessário se faz um esforço de definição sob a perspectiva estrutural. Nessa linha, tomada sob a busca que evidencia o fenômeno organizacional da administração pública, resta elucidar o conceito e os princípios norteadores, uma vez tratar-se de todo o aparato do Estado a serviço da sociedade, com o objetivo de sanar, organizar e proteger os indivíduos (BERGUE, 2014). Na definição de Meirelles (2000, p. 64), “a administração pública é todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”. No contexto de Justen Filho (2010, p. 44), a função administrativa se diferencia do conceito de atividade administrativa, uma vez que, a função administrativa é um conjunto de competências e a atividade administrativa é a consequência conjugada de ações e omissões por meio das quais se exercita a função e se persegue a realização dos fins que a norteiam e justificam sua existência. No mais, quando se fala em administração pública, os autores costumam ressaltar todo um aparato voltado ao bem comum, decisões em prol do coletivo, em atendimento às necessidades da sociedade.

Para Matias-Pereira (2010, p. 177), tomando um sentido amplo de administração pública, entende-se que o aparelho estatal é constituído pelos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e dividido em três níveis de atuação (União, estados e municípios). Para dar vida à administração pública, necessita-se de uma constituição plena e legal formada pelo governo, ou seja, pelas lideranças das três esferas, pelos funcionários públicos e pela força jurídica e militar. O estado é a instância burocrática que pode legislar e tributar a sociedade em um determinado território. Ainda para Matias-Pereira (2010, p. 177), fazem parte do governo os participantes como funcionários ativos do mesmo, também chamados de servidores, que devem ser locados por mérito (concurso, eleição, nomeação), baseando-se em procedimentos formais revestidos de legalidade. A expressão Administração Pública, num sentido amplo, é todo o sistema de governo, todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana. Da mesma forma, para que o governo seja benéfico à sociedade, deve ser composto por pessoas honestas e com a população ativa, engajada na atuação

pública para poder distinguir o bom do mau governante, pois é pelo povo que o governante recebe a outorga de liderar um país, através do voto legitimado pela sociedade.

## 2.2. Dos princípios fundamentais

Os princípios constitucionais têm como objetivo orientar o rumo da Administração Pública, limitar o poder estatal e prever instrumentos de controle que visam a garantia de transparência, e, por conseguinte, probidade administrativa para o combate à corrupção. Como informa Moraes:

(...) a constitucionalização dos princípios básicos da Administração Pública tem a mesma finalidade: garantir a honestidade na gerência da res pública e possibilitar a responsabilização dos agentes públicos que se afastarem dessas diretrizes obrigatórias. (MORAES, 2011, p. 99)

A Constituição brasileira apresenta alguns dos princípios que a administração pública, seja ela direta ou indireta, deve seguir, como: princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. A doutrina também faz menção a mais 4 princípios que são: princípio da finalidade, da motivação, da razoabilidade e do interesse público. De acordo com a doutrina de Ricardo Corrêa Coelho:

O princípio da Legalidade é o que estabelece a supremacia da lei escrita, condição sem a qual não poderia existir o Estado Democrático de Direito. O objetivo principal desse princípio é evitar o arbítrio dos governantes. (COELHO, 2014, p. 50)

Contempla a Constituição Federal, 1988, art. 5, inciso II: “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei”. Nessa senda, qualquer ato que não é autorizado por lei se torna ilícito, por conseguinte, toda e qualquer ação do administrador público deve ter por base os alinhamentos da Constituição e só podem ser executados conforme sua descrição. De forma alguma é admitido ao gestor público por vontade própria alterar ou burlar as diretrizes dos princípios constitucionais. A corroborar o exposto, sabe-se através dos ensinamentos de Coelho (2014) que o princípio da impessoalidade é decorrente direto da legalidade com que os atos administrativos devem estar revestidos. Sendo que, o princípio da legalidade, também conhecido como reserva de lei, está previsto no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal:

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

(...)

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; (...).

A disposição constitucional de que ninguém é obrigado a fazer ou a deixar de fazer algo senão em virtude de lei é dirigida tanto aos particulares quanto ao Estado. Cabe salientar que o único meio de o Estado exigir uma prestação do particular é por meio de previsão legal. É vedado à Administração Pública “conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei” (DI PIETRO, 2005). O grande ponto de diferença entre a Administração Pública e as relações privadas é que os particulares possuem autonomia da

vontade, podendo fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, enquanto cabe à Administração Pública fazer apenas aquilo que a lei indica (COELHO, 2014). Ao passo que, deve a Administração Pública conferir tratamento isonômico, pois, todos são iguais perante a lei, sendo que, cabe ao Estado nortear o tratamento. Este é o preceito que se extrai da impessoalidade quando examinado sob a ótica da isonomia (FURTADO, 2012). Salienta-se que o tratamento isonômico não consiste do preceito de que todos são iguais. É necessário considerar a realidade. Neste sentido:

O ponto de partida para o exame deste aspecto da isonomia consiste em saber que ela não constitui preceito formal, segundo o qual todos são iguais. O tratamento jurídico isonômico pressupõe considerações acerca da realidade fática em relação à qual os preceitos jurídicos são aplicados. São igualmente indispensáveis considerações acerca dos fins buscados pela Administração. (FURTADO, 2012, p. 88)

O princípio da impessoalidade determina que a atividade administrativa deve ser exercida para atender os interesses da coletividade e não de apenas poucos administrados em prejuízo dos demais. Quando em referência ao administrado, a atividade administrativa deve ser destinada à satisfação de todos, pois o interesse público é a premissa que deve nortear as atividades da Administração Pública (CUNHA JÚNIOR, 2008). O princípio da eficiência foi o último a ser incluído na redação do *caput* do artigo 37 da Constituição Federal e é o princípio mais moderno da função administrativa, pois está conectado aos fins e não somente meios. Para Meirelles:

O que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (MEIRELLES, 2003, p. 102)

Di Pietro (2005) entende que o princípio da eficiência pode ter dois aspectos: em relação ao modo de atuação do agente público ou em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública. Sob o modo de atuação do agente público é esperado o melhor desempenho possível de suas atribuições. Já sob o modo de organização, estruturação e disciplina deve ser utilizado os melhores meios a fim de obter o melhor resultado. Este princípio não se deve sobrepor a nenhum dos demais, especialmente o da legalidade, devendo estar sempre em conformidade aos demais. Para Cunha Júnior (2008, p. 46), “a ideia que decorre do princípio constitucional da eficiência deve abranger tanto o sucesso dos meios (eficiência), como o sucesso dos fins (eficácia), visando atender aquilo que a doutrina contemporânea vem chamando de efetividade administrativa”.

## 2.3. Conceito de Patrimônio Cultural

O conceito estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 25, de 30 de novembro de 1937, estabelece como patrimônio.

O conjunto de bens móveis e imóveis existentes no País e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.

A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 216, ampliou o conceito de patrimônio substituindo a denominação Patrimônio Histórico e Artístico por Patrimônio Cultural Brasileiro. Essa alteração incorporou o conceito de referência cultural e a definição dos bens passíveis de

reconhecimento, sobretudo os de caráter imaterial. Nessa senda, patrimônio é tudo o que valorizamos criar e queremos preservar, tais como monumentos, obras de arte, festas, músicas, danças, comidas, assim como, os saberes, fazeres e falares.

## **2.4. Conceito de preservação, restauração e de conservação**

Em 1988, a Constituição Federal reafirmou a importância de instrumentar legalmente a preservação dos bens culturais, ampliando a responsabilidade do poder público, com o apoio da comunidade, em promover e proteger o patrimônio cultural. Por conseguinte, algumas formas de acautelamento e preservação foram criadas. Preservar é a intenção de promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. Segundo o Manual de Elaboração de Projetos do Programa Monumenta (BRASIL, 2005), utilizado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan, restauração ou restauro é o conjunto de operações destinadas a restabelecer a unidade da edificação, relativa à concepção original ou de intervenções significativas na sua história. O restauro deve ser baseado em análises e levantamentos inquestionáveis e a execução permitir a distinção entre o original e a intervenção. A restauração constitui o tipo de conservação que requer o maior número de ações especializadas. O termo “conservação”, nas leis brasileiras, significa proteção dos recursos naturais, com a utilização racional, garantindo sua sustentabilidade e existência para as futuras gerações. Por fim, os conceitos diferem-se, visto que a conservação significa proteção dos recursos naturais com utilização racional, garantindo a sustentabilidade dos mesmos. Preservação quer dizer proteção integral, ou seja, o recurso permanece intacto e sem interferência da ação humana (BALDASSIN, 2016).

## **3. Análises e discussões**

Visando ao conhecimento da natureza do funcionamento organizacional, o cenário da gestão de processos da CPC foi detalhado, assim como o diagnóstico da situação. Para tanto, são abordados tópicos sobre a definição de pesquisa de observação documental, incluindo a modelagem e a otimização que integram as questões mais importantes para estabelecer uma série de mediações processuais necessárias para instruir as diretrizes gerais e normatizar os procedimentos da Coordenação de Patrimônio Cultural.

### **3.1 Breve cenário da gestão de processos na CPC e diagnóstico da situação**

Sabe-se que a Secretaria de Cultura e Turismo é um órgão de administração direta, sem personalidade jurídica, subordinada à Prefeitura Municipal de Joinville. Sua missão institucional inclui ações como: incentivar, difundir e promover a prática e o desenvolvimento da atividade cultural, artística e turística, assim como administrar, organizar, valorizar e difundir o patrimônio e seus museus, Casa da Cultura, Arquivo Histórico, Cemitério dos Imigrantes e outras instituições a ela relacionadas. Na área de Patrimônio Histórico, destinou-se ao setor denominado de Coordenação de Patrimônio Cultural – CPC a função de instituir e regulamentar os inventários e tombamentos artísticos, culturais, históricos, paisagísticos e arqueológicos de Joinville.

Em síntese, a CPC é responsável pela gestão das políticas públicas, em âmbito municipal, de proteção, salvaguarda, preservação e valorização de bens culturais, de natureza material e imaterial, que compõem a diversidade cultural de Joinville. Ademais, tem como principal objetivo o cumprimento das disposições legais previstas nos artigos 5º e 162º da Lei Orgânica do Município de Joinville, no que tange às competências do município na proteção do patrimônio cultural, na Lei Municipal n.º 1.773 que criou o ato administrativo do tombamento como mecanismo de proteção de bens culturais materiais, e nas leis complementares n.º 363 e 366 que dispõem, respectivamente, sobre a criação do Inventário do Patrimônio Cultural de Joinville (IPCJ) como mecanismo de proteção e conhecimento de bens culturais de natureza material e imaterial, e sobre deduções e isenções tributárias para imóveis cadastrados no IPCJ. Por conseguinte, a CPC recebe um fluxo muito grande de documentos que geram processos internos com a emissão de novos documentos. Devido a esse fluxo documental e das mudanças de gestões políticas observou-se inúmeros problemas no setor, tais como: falta de padronização na gestão documental, perda de prazos, dificuldade para localizar os documentos, respostas incompletas, retrabalho e extravios de documentos. Resta evidente, que as atividades desempenhadas por este setor precisam ser compreendidas por uma visão de processos para obter os elementos que viabilizam a execução dos planos de ação com a eficiência esperada.

### 3.2 Pesquisa de observação documental

Como afirma Malmegrin (2014) perdemos a visão sistêmica do trabalho quando encontramos dificuldade para analisar o objetivo principal, suas representações ou esquemas que nos mostrem não somente as partes que o compõem, mas também as suas inter-relações e estas com o meio ambiente externo, indispensável à pesquisa de observação documental. Esta trata-se de uma fonte rica para construção de hipóteses que se realiza dos fatos ou da correlação existente entre eles. Neste caso, as hipóteses terão a função de averiguar as relações, além de explicá-las. A pesquisa de observação possibilita a realização de análises do caso em estudo, pois é por meio dela que irá haver a junção de informações que serão analisadas a fim de obter soluções para o problema abordado no entender de Marconi e Lakatos (2010). Com esse propósito, dever-se-á observar cada documento protocolado na Coordenação de Patrimônio Cultural.

Sabe-se que os documentos podem ser considerados a memória de uma organização. É o principal meio de comprovação da existência de um fato. A principal diferença entre os dados formatados (arquivos de computador, bases de dados, relatórios e aplicações) é que os dados formatados se prestam bem para as funções de registro, como armazenamento e recuperações de informações de caráter gerencial, como estratégias, políticas, procedimentos, *Product Data Management* (PDM) e estrutura das atividades realizadas pela organização. Desta forma, os documentos representam o repositório de dados sobre a sequência de passos necessários à realização dos produtos ou serviços oferecidos pela organização. Neste caso, a análise documental é essencial para que se adquira conhecimento do assunto que está sendo requerido, para que, assim, as diretrizes possam ser estabelecidas.

### 3.3 Gestão operacional dos processos

De acordo com Baldam (2007), a definição de processo pode ser concluída como um encadeamento de atividades executadas dentro de uma companhia ou organização, que transformam entradas em saídas. Na abordagem de Valeriano (2001), todas as atividades técnicas, gerenciais e administrativas podem ser estudadas sob a forma de processo. Pode se assim dizer que na CPC o processo acontece quando um documento é recebido (protocolo de entrada) que exige um conjunto de atividades com início e fim para, por conseguinte gerar a emissão de um novo documento e a saída deste ao contribuinte. Para Malmegrin (2014), o termo gestão é sinônimo de administração e significa um conjunto de princípios, de normas e de funções que têm por fim ordenar os fatores de produção e controlar a sua produtividade e a sua eficiência, para obter determinado resultado. Nesta, demonstrou-se o ciclo de gestão criado por Walter Shewhart e muito empregado por Demin nos programas de gestão pela qualidade, o ciclo PDCA. Através desse conceito a gestão é representada pelo entendimento da finalidade principal das seguintes etapas: planejamento, execução, avaliação e controle. Malmegrin (2014) conceitua que a etapa de planejamento visa o fornecimento de orientações diretivas, definindo metas ou normativas, métodos, técnicas e ferramentas para que a próxima etapa de execução seja realizada. Já a etapa de execução foi conceituada como a compreensão das atividades preparatórias para capacitar as pessoas, educando-as e treinando-as, a fim de que sejam capazes de executar o planejado na etapa de planejamento. O objetivo da etapa de avaliação é o fornecimento de dados para a próxima etapa, que é o controle. Esta última etapa tem caráter decisório e executivo. Ainda na etapa de controle, o servidor poderá decidir pela correção das disfunções apontadas na etapa de avaliação, além de rever o planejamento anterior.

Para utilizar esse ciclo de gestão, a CPC deverá considerar na etapa de planejamento o fornecimento de orientações diretivas para a definição de metas e, por fim, institucionalizar cada processo de práticas relativas à lei de inventário e à lei de tombamento. Na etapa de execução, os servidores da CPC serão preparados para sua capacitação a fim de que sejam capazes de executar o que foi programado na etapa de planejamento. Sequencialmente, os dados deverão ser fornecidos para que a CPC consiga avaliar e comparar o que foi planejado com o que foi realizado. Na etapa de controle, a CPC deverá corrigir a trajetória e executar as ações corretivas e de melhorias.

### 3.4 A modelagem e a otimização dos processos

Em concordância com Baldam (2007), a modelagem é entendida com a atividade de construir modelos. Trata-se de um conjunto de atividades necessárias para a criação de representações de processos existentes, ou que ainda estão sendo planejadas (CAPOTE, 2011). Ainda de acordo com Capote (2011), esse tipo de modelagem cobre os processos de uma forma completa, isso porque, contempla a todos os tipos de processos, ou seja, finalísticos ou primários, de apoio ou de suporte e de gestão. Pode conter representações gráficas, matemáticas, narrativas, assim como informações específicas sobre o processo, informações operacionais e técnicas. Na compreensão de Valle e Oliveira (2013), para começar a modelar um processo, necessário se faz definir os fins que se quer atingir, pois para reorientar a organização deve se atentar ao tipo de modelagem que melhor se encaixa para o alcance do cumprimento da meta e das estratégias organizacionais.



A modelagem atende a diversos propósitos e retrata todas as perspectivas do processo, podendo conter diagramas e outras informações complementares, sendo o diagrama uma representação mais inicial para a compreensão mais completa dos processos (Capote, 2011). Valle e Oliveira (2013) preconizam que a partir da observação e do estudo criterioso da construção de diagramas, a modelagem pode contribuir para o melhor aproveitamento, além de introduzir a gestão de processos. Por conseguinte, pode-se dizer que para a CPC iniciar a modelagem de um processo deverá observar, para posteriormente construir um diagrama. Por fim, aproveitar melhor as práticas do setor e introduzir a gestão de processos na organização dos fluxos, intensificando a qualidade e a produtividade dos procedimentos e, conseqüentemente, o desempenho dos servidores do setor. Assim, o padrão de modelagem de processo da CPC deve ser instituído por portaria e devidamente publicado em diário oficial do município, sendo que o principal objetivo é a garantia de uniformidade na definição dos padrões de modelagem, visando assegurar a coesão das informações e a celeridade nos procedimentos. Com o levantamento documental e arquivístico na Coordenação de Patrimônio Cultural foi possível identificar os fluxos dos processos administrativos executados pelos servidores. De fato, já era de conhecimento da gestão do setor que a pesquisa de observação documental seria necessária para o conhecimento da natureza do funcionamento organizacional. Conforme observado, os fluxos bem desenhados com todos os seus propósitos viabilizam a execução dos planos de ação. O levantamento dos diferentes tipos de requerimentos e o diagnóstico dos procedimentos equivocados resultaram na celeridade processual. Após o mapeamento dos processos e a prática destes, resultaram na esperada elaboração da instrução normativa para padronizar os fluxos processuais da Coordenação de Patrimônio Cultural da Secretaria de Cultura e Turismo de Joinville.

## 4. Considerações finais

A compreensão de que os processos desenvolvidos pela Coordenação de Patrimônio Cultural necessitavam passar por mudanças significativas em termos quantitativos e qualitativos foi a principal motivação para a realização dessa modelagem de processo. A esse propósito, estabeleceram-se objetivos específicos para realizar o levantamento documental e arquivístico. Na sequência, buscou-se por meio do mapeamento dos assuntos recorrentes o esclarecimento concernente à quantidade de documentos gerados em cada procedimento. Nesta fase foi possível constatar que muitos dos procedimentos realizados pela CPC não findavam ou perdiam o objeto, seja pela delonga processual ou por documentação perdida. Por conseguinte, objetivou-se destacar os principais fluxos processuais pautados na legislação específica e nos assuntos relativos à preservação do Patrimônio Histórico, Cultural, Arqueológico, Artístico e Natural do Município de Joinville. Para tanto, a gerente de patrimônio cultural da Secult respondeu alguns questionamentos por meio de um roteiro. Desta forma, os processos secundários foram descartados para que todos os procedimentos mapeados tivessem suas ações referenciadas nas medidas necessárias ao tombamento, ao inventário, à restauração e ou à manutenção da proteção cultural.

Para alcançar os objetivos, foi feito o planejamento da instrução normativa, no qual foram identificados somente os procedimentos que deveriam ser desenvolvidos pela CPC, com base nos fluxos processuais. Em princípio, foram mapeados os procedimentos para processo de tombamento. Posteriormente, o processo de inventariação de bem cultural no IPCJ também foi mapeado.

O primeiro processo a ser norteado refere-se ao tombamento com base na Lei Federal n.º 25/1937, na Lei Estadual n.º 5.846/1980 e na Lei Municipal n.º 1.773/1980. Na sequência, o processo de inventário foi destacado como segundo processo – Lei Complementar Municipal n.º 363/2011 e Lei Complementar Municipal n.º 366/2011. Ambos foram considerados processos raiz. Os processos raiz são oriundos das seguintes situações: de pedido de demolição requerido na Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, por interessado ou proprietário para averiguar a situação cadastral, ou ainda, de ofício, quando motivado pelos técnicos da Secult em vistoria *in loco*. Os demais processos foram cadastrados como dependentes, tais como: acompanhamento de restauro; isenção de IPTU; orientação de projetos arquitetônicos; autorização para cromia; autorização para instalação de placas – publicidade; autorização para instalação de toldos; vistoria técnica; transferência do direito de construir – TDC e, por fim, demandas do Ministério Público.

Novos fluxos foram modelados para cada processo após o mapeamento, ou seja, tanto para os processos raiz como para os processos dependentes. Ademais, com fulcro nos princípios norteadores do direito administrativo e na legislação específica sobre o patrimônio histórico-cultural, a instrução normativa foi criada para regulamentar os procedimentos dos processos administrativos da Coordenação de Patrimônio Cultural, no âmbito da Administração Pública Municipal. Com efeito, o mapeamento dos processos desde a abertura até o arquivamento, foi importante para a prática das políticas de preservação do patrimônio cultural, assim como as diretrizes que estabelecem o processo de educação patrimonial para a proteção dos múltiplos patrimônios que compõem a paisagem da cidade.



# REFERÊNCIAS

- BALDASSIN, P. Diferença entre Conservação e preservação ambiental. Iguí Ecologia, 15 mar. 2016. Disponível em: <https://www.iguiecologia.com/diferenca-entre-conservacao-e-preservacao-ambiental/>. Acesso em: 7 abr. 2019.
- BALDAM, Roquemar et al. Gerenciamento de processos de negócios: BPM–Business Process Management. **São Paulo: Érica**, 2007.
- BERGUE, S. T. **Gestão estratégica de pessoas no setor público**. São Paulo: Atlas, 2014.
- BIROCHI, R. Metodologia de estudo e de pesquisa em administração. Florianópolis: UFSC, 2017. 120 p.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 2 fev. 2019.
- BRASIL. Ministério da Cultura. Instituto do Programa Monumenta. **Manual de elaboração de projetos de preservação do patrimônio cultural** / Elaboração José Hailon Gomide, Patrícia Reis da Silva, Sylvia Maria Nelo Braga. Brasília: Ministério da Cultura, Instituto do Programa Monumenta, 2005. 76 p. Disponível em <[http://portal.iphan.gov.br/uploads//publicacao/CadTec1\\_Manual\\_de\\_Elaboracao\\_de\\_Projetos\\_m.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads//publicacao/CadTec1_Manual_de_Elaboracao_de_Projetos_m.pdf)>. Acesso em: 7 abr. 2019.
- CAPOTE, G. **Guia para formação de analistas de processos**. Rio de Janeiro: Gart Capote, 2011. 328 p.
- COELHO, Ricardo Corrêa. **O Público e o Privado na Gestão Pública**. 3. ed. 2014. p. 50.
- CUNHA JÚNIOR, D. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2008.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UECE, 2002.
- FURTADO, L. R. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. 1032 p.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MALMEGRIN, M. L. Gestão Operacional. 3. ed. Florianópolis: UFSC; [Brasília]: Capes, 2014. 198 p.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. Brasil: Atlas Humanas Didático, 2010.
- MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.
- MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

VALERIANO, D.L. **Gerenciamento estratégico e administração por projetos**. São Paulo: Makron Books, 2001

VALLE, Rogério; OLIVEIRA, Saulo Barbará de. Análise e modelagem de processos de negócios: foco na notação BPMN (Business Process Modeling Notation). In: **Análise e modelagem de processos de negócios: Foco na notação BPMN (Business Process Modeling Notation)**. 2011. p. 207-207.





# CAPÍTULO 10

OPERADORAS DE TELEFONIA E CONSUMIDORES: UM OLHAR SOBRE A AGÊNCIA REGULADORA





# CAPÍTULO 10

## OPERADORAS DE TELEFONIA E CONSUMIDORES: UM OLHAR SOBRE A AGÊNCIA REGULADORA

*Marco Antonio Harms Dias<sup>1</sup>*

*Guilherme Galvão da Gama<sup>2</sup>*

### 1. Introdução

O campo das políticas públicas, amplamente discutido e tratado por vários estudos sobre a administração pública nos últimos anos, apesar de sua suma importância, constitui objeto de estudo bastante recente. Especialmente diante das atuais necessidades de contenção de gastos dos governos globais, buscou-se mais subsídios científicos para que tanto as políticas públicas econômicas, quanto sociais, pudessem ser viabilizadas diante da nova realidade econômica (SOUZA, 2006). Desde 1980, a crise fiscal dos estados, aliada a outros fatores internos e externos, resultou em uma profunda mudança nas políticas de gestão pública, aproximando das organizações públicas novos discursos e práticas derivadas do setor privado (SECCHI, 2009). No Brasil, o setor das telecomunicações era reflexo dessa incapacidade gerencial e financeira do Estado em atender a demanda social pelo serviço público. Dados publicados dão conta de que no decorrer da década de 1980 até o início da década de 1990, a expansão da rede telefônica nacional havia crescido na ordem de 500%, no entanto, o tráfego telefônico local havia se expandido, no mesmo período, em 1.200% e o interurbano mais de 1.800% (AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES, 1996).

Nesse contexto de aumento da demanda muito superior à capacidade de investimento e expansão do Estado é que surgiu a possibilidade de desestatização do serviço de telecomunicações, transferindo sua exploração para a iniciativa privada, aliada à criação de uma agência reguladora para gestão, controle e fiscalização da atividade. Balizado pelo crescente estudo acerca da gestão

---

1 Administrador, Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Professor do Instituto Federal Goiano, e-mail: marcoharmsdias@gmail.com

2 Bacharel em Direito, Mestre em Gestão de Políticas Públicas, e-mail: gama@univali.br

pública e imbuído do espírito de prestar um serviço de maior qualidade à sociedade brasileira, passou-se a utilizar o modelo regulatório para a realização do controle e fiscalização sobre a atividade das empresas concessionárias (LINS, 2000). Entretanto, dados recentes dão conta de que os consumidores/usuários não estão satisfeitos com os serviços prestados pelas concessionárias do serviço público de telecomunicações, o que denota, por decorrência lógica, uma aparente ineficiência da Anatel em sua atividade regulatória (FREITAS; XAVIER; CASEMIRO, 2013). Ao se questionar a estruturação da Anatel e suas relações com a política nacional de telecomunicações, visando verificar o atendimento dos objetivos institucionais estabelecidos quando da concepção da política pública do setor, nomeadamente sobre a fiscalização da qualidade dos serviços prestados pelas concessionárias, emerge a seguinte problemática: quais instrumentos a agência reguladora possui para controlar e fiscalizar as atividades das concessionárias do serviço público de telecomunicação em relação aos seus usuários?

Com o objetivo de analisar a estrutura organizacional da Anatel, os instrumentos à disposição da agência reguladora para exercer a fiscalização e o controle das atividades das concessionárias do serviço público de telecomunicações em sua relação com os usuários, se desenvolveu uma pesquisa sobre a legislação do tema a fim de se tomar conhecimento acerca do funcionamento do principal instrumento de fiscalização das concessionárias de serviço público, em sua relação com os usuários e na jurisprudência da Anatel, especialmente na aplicação de referido procedimento administrativo. Com a leitura do presente capítulo, o leitor poderá compreender os instrumentos que se encontram à disposição da Anatel para fiscalizar, controlar e punir as concessionárias de serviço público que desrespeitam os direitos dos consumidores (usuários do serviço público das telecomunicações).

## 2. Teoria regulatória

A regulação tem íntima correlação com os modelos de formulação de políticas públicas influenciados pelo novo gerencialismo público, uma vez que pressupõe o reconhecimento, pelo Estado, de sua incapacidade de prestar determinados serviços públicos, com a sua conseqüente desestatização. A fim de manter sob sua vigilância esses determinados serviços públicos, surge a regulação como forma de controle e fiscalização a ser realizado pelo Estado sobre a atuação das empresas que passam à condição de concessionárias de serviços públicos essenciais. O surgimento do estudo acerca da teoria regulatória remonta ao final do século XX quando grandes economistas, como Adam Smith, faziam análises econômicas sob o prisma da não intervenção do Estado na economia. Isto baseado em uma premissa básica, segundo a qual quanto maior for o interesse individual na atividade econômica, maior será a troca de bens e, conseqüentemente, maior será a geração de riquezas para o Estado através da arrecadação de tributos sobre cada uma dessas operações. Sob este prisma, a intervenção do Estado na economia seria inútil e nociva na busca do bem comum, que deve ser uma das diretrizes do Estado.

Em um segundo momento, os estudos passaram a avaliar como saudável uma intervenção estatal na economia, com a finalidade de que fossem implantadas políticas redistributivas ou assistencialistas e criou-se a teoria do bem-estar social, ou do capitalismo organizado, também denominada “*welfare-state*”. É sob este prisma que surgem os primeiros estudos sobre a teoria da regulação e sobre a possibilidade de intervenção do Estado na economia, notadamente em setores

estratégicos que, no Brasil, por expressa disposição constitucional, se tratariam de serviços públicos por excelência e cuja exploração foi concedida à iniciativa privada. Acrescenta-se, ainda, que até hoje quando o governo brasileiro busca a privatização de alguma empresa que esteja sob seu controle, o principal argumento é sempre o mesmo: aumento na eficiência dos serviços prestados, bem como na gestão da empresa como um todo. Ocorre que, como se verá quando da análise do processo de privatização de Telebrás, que fez nascer a Anatel, este argumento é velho e desacompanhado de subsídios empíricos, é falacioso, uma vez que a concessão à iniciativa privada, acompanhada da sua busca incessante por aumento na lucratividade, não representa verdadeiro aumento na eficiência.

Em tempos de Operação Lava-Jato é possível se verificar que a eficiência apresentada em resultados contábeis favoráveis pode estar, na verdade, a esconder um grande mal social, causado pelas empresas em conluio com governantes e representantes do povo corrompidos. Em nível nacional, a criação das agências regulatórias se deu em conjunto com a ideologia de formulação e implementação de políticas públicas segundo o modelo do gerencialismo público. Isso aconteceu juntamente com o programa de privatizações implementado no início da década de 90, quando surgiram as três primeiras agências reguladoras, pioneiras no Brasil, a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, a Agência Nacional do Petróleo – ANP, e a Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel. O que se viu, no entanto, foi uma confusão de competências e uma disputa por poder político no âmbito das agências, tudo isso resultado da inexistência ou indefinição de um marco regulatório para o setor. Este cenário, já bastante caótico, se agravou no início do século XX com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que chegou a propor, publicamente, uma revisão no papel das agências reguladoras sob o argumento de que o poder político do Estado havia sido terceirizado (RAMOS, 2005).

A regulação se justifica quando da desestatização de setores estratégicos da economia que são monopólios naturais do Estado como, por exemplo, fornecimento de energia elétrica, abastecimento de água e as telecomunicações. Estes serviços, dentre outros, quando explorados pelo Estado, garantem a implementação de uma estrutura planejada em relação à economia e protegem o interesse público relacionado a serviços essenciais das mãos de poderosas empresas privadas. Quando se abre o debate sobre a sua privatização, há sempre o argumento de que o bem-estar social e outras demandas sociais que constam da agenda do governo seriam ignorados, uma vez que a iniciativa privada não se preocupa essencialmente com estes aspectos. Para isso surge a regulação como forma de garantir a promoção do bem público, ainda que os serviços se encontrem nas mãos de empresas privadas (GOMES, 2006). O Brasil, apesar de muitos pensarem o contrário, é tido como um país dentre os mais regulados do mundo. Este fato se encontra expresso em algumas características da administração pública brasileira, como, por exemplo, o alto nível de formalismo existente, também chamado de burocracia (SOUZA, 2007).

A teoria regulatória estuda tipos de regulação segundo os quais o Estado delega determinados serviços públicos coletivos à iniciativa privada, com a reserva de poderes relacionados ao controle e fiscalização da atuação das empresas. Esta atividade será realizada por organizações independentes denominadas agências reguladoras que, sobretudo, têm o objetivo de manter um equilíbrio no mercado, buscar a melhora na prestação dos serviços aos usuários e estimular o desenvolvimento econômico (BOYER; COHEN, 2010). Um dos objetivos diretos da concessão de um serviço público com a consequente regulação pelo Estado é a promoção de um significativo aumento de bem-estar social dos



cidadãos através da melhor prestação possível de um serviço público essencial. Neste sentido, a teoria regulatória se apresenta como uma forma de intervenção do Estado em uma dimensão que engloba controle de preços e de qualidade dos produtos/serviços, controle ambiental, estrutura de mercado, acesso às informações e eficiência empresarial, tudo isso através de instrumentos regulatórios que têm aplicabilidade através de um esforço em sentido contrário à falaciosa afirmação de que as forças do mercado, por si só, são capazes de regular as atividades econômicas.

Sobre as agências reguladoras, especialmente no formato adotado pelo Brasil, é de suma importância destacar que a sua criação gerou, no mercado internacional, um sentimento de segurança para investimento nos setores regulados. Isto porque no período de concepção das primeiras agências reguladoras, o país vinha de graves e profundas mudanças políticas, pela forma como ocorreu o fim do mandato do presidente Fernando Collor de Melo, e, também pelo recente processo de redemocratização enfrentado. A concepção de agências autônomas para a regulação dos mercados recém-privatizados, portanto, teve um viés econômico determinante para o sucesso dos leilões e para a entrada de capital estrangeiro nesses setores (GOMES, 2006). Existem quatro tipos de ação regulatória: a) propriedade de empresas públicas ou de setores inteiros da economia, como aconteceu no Brasil pós Segunda Guerra Mundial; b) o exercício das atividades regulatórias por departamentos ou órgãos estatais sob comando direto do governo; c) autorregulação corporativista que surge diretamente de exigências que o próprio mercado faz das empresas; e d) a regulação pública de atividades exercidas por entes privados, baseada em uma forma peculiar: as agências reguladoras. A partir da aplicação da teoria regulatória existe, de fato, uma transformação no Estado que a ela está sujeito, na medida em que deixa de ser provedor para se tornar regulador. A partir disso, são necessárias mudanças na burocracia, bem como no gerenciamento das políticas públicas e, especialmente, na busca de novas formas de controle social. Outro ponto que merece destaque é a questão da transparência. Em que pese a redução de despesas do Estado, existe um custo social implícito e que, caso o serviço não seja adequadamente prestado pela concessionária, onera essencialmente o usuário, ou seja, a sociedade como um todo (REZENDE, 2000).

### **3. Análises e discussões**

A fim de exercer suas atribuições institucionais, a Anatel dispõe de instrumentos administrativos para fiscalizar, controlar e, em havendo necessidade, punir as concessionárias do serviço público de telecomunicações. Neste capítulo, em um primeiro momento, será abordado o principal instrumento utilizado pela Anatel ao exercer sua atribuição de controle e fiscalização do serviço prestado pelas concessionárias aos consumidores. Em um segundo momento, será apresentada uma síntese da jurisprudência da Anatel, quando da aplicação de tal instrumento, com o destaque de algumas observações.

#### **3.1. Procedimento de apuração de descumprimento de obrigações**

O principal procedimento previsto no regimento interno da Anatel é o Procedimento para Apuração de Descumprimento de Obrigações – PADO. Sua importância e relevância são destacadas pelo texto da lei que destina a ele 11 artigos, enquanto os demais procedimentos não ocupam mais do

que 2 ou 3. Este procedimento, como o próprio nome sugere, destina-se a averiguar o descumprimento, por parte da concessionária, de qualquer obrigação, seja ela legal, normativa ou contratual, bem como aplicar sanções ou outras medidas (SENADO FEDERAL, 2013). É importante relatar que grande parte dos outros instrumentos que detém a Anatel é aplicada no curso de um PADO ou determinam a razão para a sua instauração. É muito comum, por exemplo, no curso de um PADO as consultas internas, assim como é típico na decisão que põe fim ao PADO haver a aplicação do procedimento de reparação e assim por diante (SENADO FEDERAL, 2013).

O PADO será instaurado de ofício pela agência, mormente quando no exercício do procedimento de acompanhamento e controle, verifica-se a ocorrência do descumprimento de obrigações, ou através do requerimento de terceiros, resultado dos procedimentos de reclamação ou de denúncia e compreende as seguintes fases: a) instauração; b) instrução; c) decisão e; d) recurso. Para o regular transcurso destas fases o art. 82 do Regimento Interno da Anatel prevê algumas regras e prazos que deverão ser por ela observados. Para a instauração do PADO, é necessário que seja exarado um despacho ordinatório de instauração, do qual deverão constar os fatos em que se baseia, bem como as normas definidoras da infração e as sanções aplicáveis à espécie. Desta forma, o interessado será intimado para responder no prazo de 15 dias, oportunidade na qual deverá, também, especificar as provas que pretende utilizar para provar suas alegações. O prazo para instrução do processo é de 90 dias, prorrogáveis por igual prazo em havendo necessidade. Finda a instrução, o interessado será intimado para apresentar alegações finais no prazo de 10 dias e, isto feito, o prazo para a decisão da agência, que deverá ser tomada por Despacho Decisório, é de 30 dias. Em tese, portanto, a partir da instauração do processo, este deve ser decidido entre 145 e 235 dias. Esta decisão de primeira instância, via de regra, será tomada pela superintendência competente para apurar o fato que ensejou a instauração do PADO (SENADO FEDERAL, 2013).

Nos procedimentos administrativos desta espécie cabe à agência o ônus de provar os fatos que embasaram a instauração do PADO, bem como cabe ao interessado a prova dos fatos que alegar, especialmente aqueles capazes de desconstituir a pretensão de sanção da agência. Todas as provas devem ser obtidas por meio lícito, sendo inadmissíveis aquelas obtidas por meios ilícitos. Da decisão tomada em primeira instância administrativa, caberá recurso ao Conselho Diretor, que deverá ser interposto no prazo de 10 dias, contados da intimação da decisão. Segundo o regimento interno da Anatel, o recurso deverá ser decidido no prazo de 30 dias, a partir do seu recebimento, podendo o prazo ser prorrogado por igual período (SENADO FEDERAL, 2013). Há, por fim, a possibilidade de formulação de um pedido de reconsideração, após o julgamento pelo Conselho Diretor, no entanto, esta hipótese só se concretizará caso se trate de uma decisão proferida em instância única pelo Conselho Diretor, ou seja, caso a competência originária para julgamento do PADO seja do Conselho Diretor.

Cumpre-se informar que a pesquisa realizada na jurisprudência terá como objeto, predominantemente, decisões de recursos administrativos nos PADOs instaurados pela agência, uma vez que apenas integram a jurisprudência da Anatel as decisões colegiadas tomadas pelo Conselho Diretor. Desta forma, o procedimento acima relatado será visualizado na prática em diversas ocasiões, o que possibilitará o atendimento da lei pela agência.

### **3.1 Análise da jurisprudência da Anatel**

A partir de uma comparação do referencial teórico com a pesquisa acerca do contexto histórico enfrentado e do momento político vivido no Brasil, é possível verificar que os movimentos de descentralização da prestação de serviços públicos se originavam com base nos princípios do novo gerencialismo público (TSUKAMOTO, 1999). Este fato se conecta diretamente com a teoria regulatória, que tem traços do modelo do gerencialismo público em seu ideal (LINS, 2000). Em que pese os fatos e argumentos defendidos para a privatização do setor de telefonia, havia uma barreira que precisava ser transposta, a proibição constitucional. Para tanto foi proposta e aprovada a Emenda Constitucional 08/1995 que passou a permitir a concessão pública dos serviços de telecomunicação, desde que criado um órgão regulador. Ato contínuo, dois anos depois, foi criada a Lei Geral das Telecomunicações e concebida a Agência Nacional de Telecomunicações (RAMOS, 2005). A partir de sua concepção, foi criada para a Anatel uma estrutura organizacional e gerencial que viabilizasse o atendimento de seus objetivos institucionais. Desta forma, fora concebido um regulamento (1997) e um regimento interno (1997) que passou por uma grande reformulação em 2013, dando a atual estrutura da agência.

Com relação ao extenso número de órgãos, superintendências e gerências, é possível verificar que a estrutura organizacional é bastante capilarizada, fato que possibilita a seleção de pessoas especializadas para o exercício de sua função e das consequentes competências de cada um dos cargos. Em contraponto, é evidente que existe certa burocracia para que as solicitações multidisciplinares sejam atendidas diante da necessidade de navegação entre os diversos setores. Outrossim, destaca-se, também, a forma de seleção dos servidores, em especial aqueles com cargos de alta hierarquia e estratégicos. Trata-se de indicações políticas que, muitas vezes, não atendem requisitos técnicos e, sim, partidários (SENADO FEDERAL, 2013). Estes fatos, em especial os relacionados à burocracia na tramitação dos processos dentro da própria agência, bem como em relação à indicação política dos cargos de alta hierarquia, de certa forma confrontam os ideais do novo gerencialismo público, mormente porque este modelo de formulação de políticas públicas tem como características marcantes a redução na burocracia e a profissionalização do setor público (RAMOS, 2005; SOUZA, 2017).

Em relação à participação institucional da sociedade, outra característica marcante do novo gerencialismo, verifica-se, também, um problema na estrutura organizacional da agência. Isto porque o órgão que possibilita esta efetiva participação (Conselho Consultivo) não é dotado de grande prestígio nas decisões e estratégias da instituição. Trata-se de um órgão consultivo e opinativo (SENADO FEDERAL, 2013). Ademais, acrescenta-se que, ainda que se verifique a existência da participação da sociedade, ela é bastante tímida considerando que a maior parte dos membros do Conselho Consultivo advém de indicações de entes políticos como o Senado Federal e a Câmara dos Deputados. Além disso, apenas as indicações são feitas pelas instituições, uma vez que a nomeação dos conselheiros cabe ao Presidente da República.

### **3.2 Instrumentos de atuação da anatel**

No tocante aos instrumentos de atuação da Anatel é possível verificar uma ampla previsão legal de instrumentos, fato que se traduz em grande flexibilidade de atuação da agência na defesa do

interesse da sociedade em relação aos serviços regulados. Por outro lado, diante do caráter genérico dos instrumentos e da sua possibilidade de aplicação, é cristalina a necessidade de sua complementação a partir dos contratos firmados e das demais normas em relação à prestação de serviço. Este fato resulta em uma dificuldade demasiada para que se compreenda as obrigações das concessionárias, bem como os limites de atuação da agência, a depender do enfoque do observador. No entanto, verificou-se importantes pontos como a possibilidade de sanção pecuniária, bem como a determinação de reparação dos consumidores lesados pelas práticas das prestadoras (SENADO FEDERAL, 2013). Estes instrumentos, ao menos em tese, são capazes de atingir os objetivos da atividade regulatória, em especial em relação à melhora na prestação dos serviços aos usuários e ao controle e fiscalização das empresas prestadoras do serviço (BOYER; COHEN, 2010).

Acrescenta-se que, segundo os ditames do regimento interno da agência, os procedimentos administrativos, notadamente o PADO deve ter uma duração razoável com o transcurso de menos de um ano entre sua instauração e a estabilidade da decisão final (SENADO FEDERAL, 2013). Esta constatação atende, igualmente, uma das importantes consequências da criação de uma agência reguladora, na medida em que altera a forma de tratamento dada ao consumidor pelo prestador de serviço. Além de ser considerado consumidor nessa relação jurídica, a atuação sancionatória da Anatel em um prazo razoável traz ao consumidor a sensação de amparo (CONFORTO, 1998). As conclusões em relação aos procedimentos administrativos da Anatel, quando da análise de sua aplicação prática, no entanto, revelaram alguns problemas, conforme passará a se expor.

Inicialmente há de se destacar que foram analisados 25 acórdãos do Conselho Diretor da Anatel, cuja assinatura se deu no ano de 2017 (entre 01/01/2017 e 31/12/2017). Deste número, 23 se originaram a partir de procedimentos de apuração de descumprimento de obrigações – PADO, além de uma reclamação administrativa e um pedido de informação. Convém registrar que na reclamação, após sua apreciação, também se determinou a apuração dos fatos através de um PADO para que houvesse a punição da prestadora. Desta forma, é possível verificar que este é o principal instrumento da agência para a sua atividade sancionatória em face das prestadoras de serviço, fato que podia ser inferido a partir da análise das ferramentas disponíveis em seu regimento interno (SENADO FEDERAL, 2013). Uma das características marcantes das políticas públicas, segundo o gerencialismo público, é a desburocratização e aproximação da gestão pública e a gestão de empresas. Em tese, como já se afirmou, os prazos para julgamento dos procedimentos administrativos da Anatel são bastante razoáveis, prevendo a sua conclusão em menos de um ano. No entanto, quando da análise dos acórdãos do Conselho Diretor, a realidade é bastante diferente.

Dentre a análise, apenas um processo foi finalizado no prazo de um ano, um no prazo de dois anos e um no prazo de três anos. Entre os demais, dois foram finalizados em quatro anos, dois no prazo de cinco anos, um no prazo de seis anos, dois no prazo de sete anos, três no prazo de oito anos, dois no prazo de nove anos, seis no prazo de dez anos, dois no prazo de onze anos, um no prazo de doze anos e um no prazo de treze anos.

A partir desses dados é possível afirmar que a média para julgamento apurada foi de sete anos e meio (7,56). Estes números preocupantes se justificam devido à diversidade de órgãos, sobretudo gerências, que precisam ser consultadas para que sejam levantadas as informações e pareceres no curso do andamento do processo, ou seja, a burocracia interna da agência ocasiona uma lentidão inadequada

nas decisões da Anatel. Na prática, portanto, verifica-se que os prazos previstos em lei são desrespeitados e que a excessiva burocracia atrasa e dificulta o exercício de parte da atividade regulatória da agência, notadamente em relação aos procedimentos administrativos que envolvem o interesse dos consumidores do serviço. Em relação às penalidades aplicadas, a pesquisa apontou que em vinte e três dos casos foi aplicada a penalidade de multa e que em apenas sete casos fora determinado o ressarcimento dos consumidores nos valores do prejuízo causado pela prestadora de serviço público.

A soma dos valores das multas aplicadas resultou em R\$ 109.427.623,48 (cento e nove milhões, quatrocentos e vinte e sete mil, seiscentos e vinte e três reais e quarenta e oito centavos), apenas nos acórdãos analisados, ou seja, naqueles processos cuja concessionária desrespeitou o direito dos consumidores e recorreu ao Conselho Diretor no ano de 2017. Os números demonstram que a Anatel, em que pese a demora para que sejam exaradas as decisões, pune de forma ostensiva as prestadoras que desrespeitam o direito de seu usuário e, portanto, age de acordo com a sua atividade regulatória do serviço público de telecomunicações. A título de ilustração, cita-se o acórdão n.º 78/2017, uma vez que trata do pedido de informações formulado por um consumidor em relação à operadora Claro S/A. Nesta decisão, o Conselho Diretor expõe alguns dados que chamam a atenção como, por exemplo, a altíssima taxa de inadimplência das multas aplicadas, que gira em torno de 90% do valor total, incluídas aquelas discutidas em outras esferas e, ainda assim, não pagas.

Além disso, chamou a atenção o fato de que as empresas que integram o Grupo Oi eram alvo dos procedimentos em 64% do total de casos analisados, fato que demonstra a negligência da operadora em relação aos usuários e, de certa forma, o seu desprezo em relação às decisões proferidas pela Agência Nacional de Telecomunicações. Ressalta-se que, atualmente, dita companhia encontra-se em processo de recuperação judicial, sendo a Anatel uma das credoras em razão das multas aplicadas e não pagas. Por fim, ao se analisar a jurisprudência do Conselho Diretor, nos procedimentos em que haviam sido desrespeitadas obrigações em relação aos consumidores, verificou-se que a estrutura da Anatel conta com uma série de órgãos especializados (26 gerências), fato que gera certa burocracia no tratamento dos procedimentos administrativos, o que reflete, por exemplo, na demora para conclusão destes procedimentos, cuja média foi de aproximadamente sete anos e meio. Além disso, destaca-se que a política nacional de telecomunicações se encontra presente nos regulamentos e demais normas expedidas pela Anatel, em que pese a dificuldade de sua visualização enquanto direcionador das ações da agência, uma vez que não se encontra redigido em forma de documento organizado.

## **4. Considerações finais**

Em um primeiro momento foi analisada a estrutura organizacional da Anatel, através do estudo de seu regimento interno e destaque do PADO - Procedimento de Apuração de Descumprimento de Obrigações. A partir dessa análise é que foi possível verificar a existência de grande diversidade de órgãos especializados, dentro da estrutura da agência reguladora e que referidos órgãos possuem atribuições especializadas, o que leva a uma competência bem limitada, que, assim, demonstra a existência de certa burocracia para o trâmite dos processos administrativos. Além disso, verificou-se certa limitação da participação institucional da sociedade, que deveria se dar através do Conselho Consultivo, em razão do forte caráter político nas indicações e nomeações dos conselheiros, além do fato de tratar-se de um órgão com competência meramente opinativa, sem qualquer vinculação da

Anatel em relação às suas opiniões. Ao analisar os instrumentos administrativos de atuação da Anatel, mormente aqueles que têm em seu escopo a atuação das prestadoras de serviço em relação aos seus consumidores, ficou evidente que o principal instrumento é o PADO, diante da extensão e dos detalhes acerca de seu procedimento, preocupação que não foi verificada com os demais instrumentos. Além disso, verificou-se a previsão legal de prazos bastante razoáveis para a conclusão dos procedimentos administrativos com uma decisão do Conselho Diretor da Anatel.

Em relação à pesquisa documental, foi possível verificar que quando da aplicação dos referidos instrumentos administrativos de atuação, alguns problemas bastante relevantes ocorrem. Inicialmente, verificou-se que os prazos estabelecidos não são respeitados, havendo procedimentos que levaram mais de 10 anos para serem finalizados entre a instauração e o julgamento final do Conselho Diretor. Cumpre-se ressaltar que nesta análise, por conta da delimitação do objeto, não está sendo considerada a possibilidade de judicialização após o fim do procedimento na esfera administrativa. Diante da análise do andamento do referido instrumento, verificou-se que essa morosidade no processamento se dá por conta da excessiva burocracia interna da agência, visto que para que se resolvam questões, às vezes singelas, há a necessidade de remessa do processo à gerência de competência especializada para opinar sobre o assunto.

Ao se pesquisar a jurisprudência da Anatel, pode-se verificar que a agência, na maioria absoluta das situações de descumprimento de obrigações em relação aos consumidores, opta pela aplicação da penalidade de multa às operadoras e, em alguns casos, determina o ressarcimento dos prejuízos causados. Diante da diferente natureza das penalidades é possível inferir que a agência se preocupa, sobremaneira, com a cessação dos descumprimentos de obrigações, bem como com a reparação dos consumidores, nos casos em que é possível identificá-los. Desta forma, foi possível contestar a pergunta de pesquisa no decorrer da observação bem como da análise dos resultados e, conseqüentemente, elencar e analisar quais são os instrumentos administrativos de atuação da Anatel para controlar e fiscalizar as atividades das concessionárias. São eles: a) audiência pública; b) consultas pública e interna; c) reparação; d) reclamação; e, sobretudo e) procedimento de apuração de descumprimento de obrigações.

Em relação aos objetivos, estes também foram atendidos, na medida em que foi realizada a pesquisa acerca do contexto histórico dos serviços de telecomunicação, bem como das mudanças legislativas que se fizeram necessárias à desestatização do serviço de telecomunicações, especialmente em relação ao advento da teoria regulatória. Também foi possível, a partir de uma análise da legislação e das normas internas da agência, descrever a estrutura organizacional da Anatel, bem como seus instrumentos administrativos de atuação. Por fim, foi possível apurar, na jurisprudência da Anatel, a aplicação prática dos instrumentos, bem como tirar algumas conclusões dessa análise. Assim, verificados os objetivos específicos, por natureza lógica, também foi atingido o objetivo geral da presente pesquisa, uma vez que parte da apresentação de resultados dedicou-se a descrever e compreender cada um dos instrumentos de atuação administrativa da Anatel, especialmente aqueles relacionados a verificar as práticas das operadoras/concessionárias em relação aos direitos de seus usuários/consumidores.

Em síntese, essa pesquisa demonstrou a estruturação da Anatel, as relações com a política nacional de telecomunicações e os instrumentos de fiscalização, conforme apresentado no Quadro 1.

**Quadro 1 - Síntese da Pesquisa sobre Anatel**

<b>Análise de Resultados</b>	<b>O que foi levantado</b>	<b>Resultado da análise</b>
<b>Estruturação da ANATEL</b>	A ANATEL é composta pelo conselho de diretor, conselho consultivo e pela ouvidoria. Vinculados ao Conselho Diretor estão, dentro outros órgãos, oito superintendências que dividem-se em 26 gerências especializadas	O grande número de órgãos especializados dificulta a dinâmica dos processos administrativos dentro da própria agência, fato que resulta em grande morosidade para sua conclusão. Além disso a participação institucional da sociedade é tímida, por se tratar de um órgão opinativo, bem como devido ao fato de que seus membros dependem de nomeações políticas.
<b>Relações com a Política Nacional de Telecomunicações</b>	A política nacional de telecomunicações não consta de um único documento escrito. Ela está fragmentada nas mais diversas normatizações sobre o setor, incluídas neste grupo, as diversas resoluções, planos e regulamentos que são concebidos pela própria ANATEL	O fato de não haver a organização da política nacional de telecomunicações em forma de um texto dificulta a sua compreensão e a sua verificação prática nas ações da ANATEL e das prestadoras do serviço público. A lei geral das telecomunicações, inclusive, atribui à ANATEL a implementação da política pública.
<b>Fiscalização da qualidade dos serviços prestados</b>	Analisar a jurisprudência da ANATEL na aplicação dos procedimentos administrativos de fiscalização das prestadoras de serviço público em sua relação com os consumidores.	A Anatel possui instrumentos tanto para o controle e fiscalização das atividades das prestadoras como para a sanção daquelas que descumprem suas obrigações. Além da verdade os procedimentos costumam ocorrer de forma sucessiva: primeiro é realizada a fiscalização e, constatada a irregularidade, é instaurado o PADO

**Fonte:** Elaborado pelos autores

Os autores perceberam, ao final da pesquisa, que seria de grande valor realizar uma análise mais aprofundada e específica na política nacional de telecomunicações, verificando os textos normativos e buscando identificar, de fato, os rumos dessa importante política pública. A partir dessas informações, seria possível traçar um paralelo com alguns dos resultados desta pesquisa, a fim de verificar se, na prática, a Anatel aplica, de fato, a política nacional de telecomunicações.



# REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Documento de encaminhamento da lei geral de telecomunicações comentando-a**. Brasília: Anatel, 1996. Disponível em: <[http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=331&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=biblioteca/leis/exposicao\\_motivos\\_lgt.pdf](http://www.anatel.gov.br/Portal/verificaDocumentos/documento.asp?numeroPublicacao=331&assuntoPublicacao=null&caminhoRel=null&filtro=1&documentoPath=biblioteca/leis/exposicao_motivos_lgt.pdf)>. Acesso em: 7 jul. 2017.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Resolução nº 612, de 29 de abril de 2013**. Brasília, DF: Anatel, 2013. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2013/450-resolucao-612>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

BOYER, Robert; COHEN, Paulo. **Teoria da regulação: os fundamentos**. São Paulo: Estação Liberdade, 2010.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 2.338, de 7 de outubro de 1997**. Aprova o regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2338.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2338.htm)>. Acesso em: 30 de jan. 2018.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995**. Altera o inciso XI e a alínea “a” do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm)>. Acesso em: 24 out. 2017.

BRASIL. **O conselho de reforma do Estado**. Cadernos MARE da reforma do Estado, c.8. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 38. p.

BRASIL. **Lei nº 9.472 de 16 de julho de 1997**. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da emenda constitucional nº 8, de 1995. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm)>. Acesso em: 24 out. 2017.

CONFORTO, Gloria. Descentralização e regulação da gestão de serviços públicos. *In: Revista de Administração Pública*. v. 32, n. 1, Rio de Janeiro, 1998. p. 27-40.

FREITAS, Andrea; XAVIER, Luiza; CASEMIRO, Luciana. Ações de consumo somam quase a metade dos 90 milhões de processos no Judiciário. **O Globo**, Rio de Janeiro, 5 out. 2013, 19h. Economia. Rio de Janeiro: O Globo, 2013. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/defesa-do-consumidor/acoes-de-consumo-somam-quase-metade-dos-90-milhoes-de-processos-no-judiciario-10266371#ixzz4mC3gH7jT>>. Acesso em: 7 jul. 2017.



GOMES, Eduardo Granha Magalhães. As agências reguladoras independentes e o Tribunal de Contas da União: conflito de jurisdições? *In: Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 4, Rio de Janeiro, 2006. p. 615-630. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000400006>>. Acesso em: 18 set. 2021.

LINS, Bernardo Felipe Estellita. Privatização das telecomunicações brasileiras: algumas lições. *In: Cadernos Aslegis*, v. 4, n. 10. p. 9-25. Brasília, DF: Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, 2000.

RAMOS, Flávio. As consequências da indefinição do marco regulatório brasileiro: as reuniões do conselho consultivo da Anatel no período 1998-2003. *In: Política e Sociedade*, v. 4, n. 6, Florianópolis, 2005. p. 293-318. Florianópolis: UFSC, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.5007/%25x>>. Acesso em: 18 set. 2021.

REZENDE, Fernando. Regulação e federação. *In: Revista de Administração Pública*. v. 34, n. 5, Rio de Janeiro, 2000. p. 75-97. Brasil: FGV, 2000. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6307>>. Acesso em: 18 set. 2021.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *In: Revista de Administração Pública*, n. 43, 2009. Rio de Janeiro: FGV, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>>. Acesso em: 18 set. 2021.

SENADO FEDERAL. **Projeto de lei do senado nº 52, de 2013**. Dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladora. Brasília, DF: Senado Federal, 2013. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=602279 &disposition=inline>> Acesso em: 18 mar. 2018.

SOUZA, Antonio Ricardo de. **Agências reguladoras e seus modelos de gestão: uma análise na Aneel e Anatel**. Orientadora: Élvia Fadul. 2007. 245 f. Tese (Doutorado em administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *In: Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 1, Rio de Janeiro, 2017. p. 27-45. Rio de Janeiro: FGV, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-7612150933>>. Acesso em: 18 set. 2021.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão literária. *In: Sociologias*, ano 8, n. 16, Porto Alegre, jul./dez. 2006. p 20-45. Porto Alegre: UFRGS, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>>. Acesso em: 18 set. 2021.

TSUKAMOTO, Renato Yoshi. **Privatização da Telebrás: razões, forma e perspectivas**. 105 f. Dissertação (Mestrado profissional em administração de empresas) – Escola de administração de empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1999.

# SOBRE OS ORGANIZADORES

**Marco Harms Dias**, Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento (UFSC), Mestre em Relações Econômicas e Sociais Interacionais (UMINHO) e graduado em Administração (UNIVALI). Professor do Instituto Federal Goiano (IF Goiano). Leciona e desenvolve pesquisas e projetos de extensão nas áreas de gestão, organizador de livros, autor de capítulos e artigos.



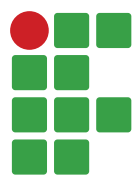
**Ítalo José Bastos Guimarães**, Doutor e Mestre em Ciência da Informação (UFPB). Possui MBA em Gestão Empresarial e Logística e graduação em Administração (UFPB). Professor do Instituto Federal Goiano (IF Goiano). Desenvolve pesquisas e projetos de extensão nas áreas de acessibilidade na web, startups, comércio eletrônico e educação financeira. Experiência em autoria de livros e organização de e-books.



**Nadson Vinicius dos Santos**, Doutor em Letras pelo PPGL História da Literatura com a tese “Memória e violência: testemunhos em diálogo na África e América” pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG/RS-FAPERGS) e estágio sanduíche na Universidade de Lisboa (ULISBOA/CAPES, CNPq). Atualmente, é professor efetivo E.B.T.T no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano (IF Goiano), Campus Posse-GO. Graduado em Letras português/espanhol pela Universidade Estadual de Santa Cruz - UESC/BA e Mestre em Letras: Linguagens e Representações (UESC/FAPESB) pela mesma Instituição, está vinculado aos grupos de pesquisa GPBIOH, da UESC e GEPEC, do IF Goiano, onde estuda espaço biográfico, a relação entre história e literatura na África e América do Sul nos anos 1960 e representações da violência.







**INSTITUTO FEDERAL**  
Goiano