

Prevenção a desastres
Compliance
Esgoto sanitário
reabilitação

Drenagem urbana

ética

nova legislação

pareceres

licitações

contratos

Águas urbanas

Defesa civil

Desenvolvimento urbano

Aspectos orçamentários



Edição nº 314
Junho/2023

ISSN 0034-7604

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Artigos

- A Contabilidade do Desastre: o Caso do “Megadesastre” Ocorrido na Região Serrana do Rio de Janeiro em 2011
- O Esgotamento das Águas Urbanas
- Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nº 14.133/21): O Estímulo à Ética e à Eficiência
- Os Regulamentos da Lei Nº 14.133/21

Pareceres

- Menor Emancipado Pode Buscar Irmão na Creche Municipal?
- Lei Nº 14133/2021: Distinção Entre Agente de Contratação e Agente Responsável Pela Contratação Direta
- Estagiário Não Pode Ser Acompanhante Especializado do Aluno Com TEA

Aos Leitores

Muito bom poder informar que um novo número da Revista de Administração Municipal – RAM está disponível. Em seus temas diversificados traz ao debate assuntos relevantes aos profissionais e estudiosos da administração pública.

Os artigos que vão ler estão no campo da gestão de riscos, do saneamento e do direito.

O primeiro texto tem dupla autoria - Gabriella Ferreira Nascimento Vicente e Delma Pessanha Neves -, ambas vinculadas ao mestrado profissional de Defesa e Segurança Civil da Universidade Federal Fluminense. Com o título de *“A contabilidade do desastre: o caso do “megadesastre” ocorrido na Região Serrana do Rio de Janeiro em 2011”*, as autoras fazem retrospectiva da legislação sobre o tema, facilitando aos que o leem a adequada contextualização do assunto, e uma discussão dos custos tipo “antes e depois” da ocorrência de sinistros. A análise de uma situação de desastre em termos dos custos de reparação dos danos *versus* os investimentos e outras despesas de caráter preventivo que pudessem ter sido realizadas não é frequente. Trata-se de abordagem pouco utilizada para validar a eficácia de políticas públicas, uma vez que o exame qualitativo e de dimensionamento de seu impacto no ecossistema a que pertence está menos no foco dos profissionais do setor do que a verificação de gastos conforme as regras, na acepção da prestação de contas. Embora a eficácia seja conceito alinhado às políticas públicas há décadas, a noção mais usual de controle e acompanhamento que é praticada para avaliar as políticas públicas é voltada para a correção dos gastos e sua prestação de contas. Reside aí a natureza desafiadora do texto das autoras.

“O Esgotamento das Águas Urbanas” é um artigo com tripla autoria. Com formação diferenciada, são vinculados ao Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura – Ceri da Fundação Getúlio Vargas: Luiz Firmino Martins Pereira, Luciana de Andrade Costa e Morganna Werneck Capodeferro. Traz como abordagem a visão de que ao olhar para o tratamento das águas servidas é preciso ter visão sistêmica. Os sistemas separadores absolutos ao longo do tempo não se mostraram os mais adequados e, no artigo, os autores trabalham o caso da Baía de Guanabara e seus malsucedidos exemplos de programas de despoluição. Destacam, ainda, a importância do envolvimento dos governos municipais na ação.

O artigo de Thiago de Oliveira promove reflexão acerca da tão debatida e agora adiada em sua implementação nova Lei de Licitações. O autor, que é advogado, fez parte dos quadros do IBAM e agora integra a Assembleia Geral do Instituto. Com o título de *“Nova lei de licitações e contratos administrativos (Lei nº 14.133/21): o estímulo à ética e à eficiência”*, Thiago de Oliveira atualiza o debate sobre o processo de compras no setor público. Mostra a possibilidade de que empresas infratoras, mediante o cumprimento de determinados requisitos, possam voltar a negociar com as organizações governamentais. Nos termos em que é escrito, sua leitura é acessível, permitindo que responsáveis por licitações e aspirantes a fornecedores do setor público possam sentir-se encorajados a atuar no contexto de uma maior segurança jurídica.

O texto de Ivan Rigolin, o advogado que está sempre a desafiar os leitores da RAM, também trata da nova Lei de Licitações. Privilegia os aspectos que devem anteceder a regulamentação de sua aplicação. Pretende contribuir para o exame das dificuldades que terão de ser enfrentadas seja pelos usuários, seja pelos responsáveis pelas licitações e pelos que delas decidam participar. Como é característica do autor, toda uma apresentação sobre a importância e as encruzilhadas que caracterizam o processo de regulamentação legislativa é feita, tornando a leitura do artigo uma aula sobre o tema.

Os pareceres, como sempre acontece, trazem ideias que apontam soluções para situações práticas. Tratam de assuntos variados e às vezes até inusitados. No presente número da RAM, há a indagação

sobre a possibilidade de auxílio entre irmãos para que se cuidem, passando por questões licitatórias, e concluindo-se com a polêmica da extensão das competências de estagiários no âmbito do setor educação. A variedade e amplitude de assuntos são a matéria prima dos consultores jurídicos do IBAM que permanentemente examinam a legislação do país para fornecer aos gestores a segurança de que necessitam para trabalhar. Assim, observem-se os questionamentos dos consulentes do IBAM.

Da lavra de Priscila Oquioni Souto, o parecer trata da possibilidade de menor emancipado poder buscar o irmão na creche; um segundo parecer, de autoria de Leonardo Candido Bastos, escrevendo sobre o tema da nova lei de licitações, trata da possível distinção entre agente de contratação e agente responsável pela contratação direta; finalmente, o terceiro parecer, de Fabienne Oberlaender Gonini Novais, trata do cabimento de que acompanhante especializado do aluno com TEA possa ser ainda estagiário.

Boa leitura aos fiéis e estimados seguidores da RAM. Até a próxima edição.



O projeto ***Mulheres e Legislativo: histórias que se cruzam***, analisou a evolução da presença das mulheres nas bancadas federal e estadual do Rio de Janeiro a partir da Constituição Federal de 1988 até o pleito de 2020 com o objetivo de responder à pergunta, que há muito acompanha os movimentos feministas e de mulheres: 'Por que somos tão poucas?'. A pesquisa sobre as Longevas na Política Fluminense – 1987-2019 buscou respondê-la. Somando-se a ela, o webdocumentário mostra os entrelaçamentos das histórias de mulheres atuantes na política com a legislação fruto das vitórias alcançadas pelas mulheres a partir da Assembleia Constituinte de 1987-1988.

Venha conferir:

e-Book
As mulheres eleitas para o
legislativo no estado do
Rio de Janeiro
As longevas na política
fluminense - 1987 a 2019



Webdocumentário
Mulheres e Legislativo:
histórias que se cruzam

Realização:

Emenda Parlamentar 131.00010,
por meio da Secretaria Nacional de
Políticas para as Mulheres

ibam 70
instituto brasileiro de
administração municipal

Índice

Artigos

05. A Contabilidade do Desastre: o Caso do “Megadesastre” Ocorrido na Região Serrana do Rio de Janeiro em 2011

Gabriella Ferreira Nascimento Vicente

Delma Pessanha Neves

19. O Esgotamento das Águas Urbanas

Luiz Firmino Martins Pereira

Luciana de Andrade Costa

Morganna Werneck Capodeferro

27. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nº 14.133/21): O Estímulo à Ética e à Eficiência

Thiago de Oliveira

32. Os Regulamentos da Lei Nº 14.133/21

Ivan Barbosa Rigolin

Pareceres

38. Menor Emancipado Pode Buscar Irmão na Creche Municipal?

Priscila Oquioni Souto

40. Lei Nº 14133/2021: Distinção Entre Agente de Contratação e Agente Responsável Pela Contratação Direta

Leonardo Candido Bastos

43. Estagiário Não Pode Ser Acompanhante Especializado do Aluno Com TEA

Fabienne Oberlaender Gonini Novais

Expediente

A *Revista de Administração Municipal* é uma publicação *on-line* do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, inscrita no Catálogo Internacional de Periódicos sob o nº BL ISSN 0034-7604. Registro Civil de Pessoas Jurídicas nº 2.215.

Editoria

Mara Biasi Ferrari Pinto, Marcos Flávio R. Gonçalves e Maria da Graça Ribeiro das Neves.

Conselho Editorial

Alberto Costa Lopes, Ana Maria Brasileiro, Celina Vargas do Amaral Peixoto, Emir Simão Sader, Fabricio Ricardo de Limas Tornio, Paulo du Pin Calmon e Rubem César Fernandes.

Conselho Técnico

Alexandre Carlos de Albuquerque Santos, Claudia Pedreira do Couto Ferraz, Henrique Gaspar Barandier, Leonardo Jose Amaral de Mélo, Marcia Costa Alves da Silva, Marcus Alonso Ribeiro Neves e Marlene Allan Fernandes.

Projeto Gráfico

Ewerton da Silva Antunes

Esta publicação consta do indexador internacional Lilacs – América Latina e Caribe.

As opiniões expressas pelos autores dos artigos e entrevistados na RAM não necessariamente refletem a opinião do IBAM e dos Conselhos Editorial e Técnico desta publicação. É permitida a sua reprodução desde que citada a fonte.

Superintendente Geral: Paulo Timm

IBAM

Rua Buenos Aires, 19
CEP 20070-021 • Rio de Janeiro • RJ
Tel.: (21) 2536-9797
Fax: (21) 2536-1262
E-mail: ibam@ibam.org.br
revista@ibam.org.br
www.ibam.org.br

REPRESENTAÇÕES

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

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

Artigo

A CONTABILIDADE DO DESASTRE: O CASO DO “MEGADESASTRE” OCORRIDO NA REGIÃO SERRANA DO RIO DE JANEIRO EM 2011

Gabriella Ferreira Nascimento Vicente

Bacharela em Saúde Coletiva pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Mestre em Defesa e Segurança Civil pela Universidade Federal Fluminense, Doutoranda em Saúde Coletiva na área de concentração em Política, Planejamento e Administração em Saúde pelo Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Delma Pessanha Neves

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense, Mestre e Doutora em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Professora permanente do corpo de docentes do Programa de Pós-graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense. Coordenadora do conjunto de disciplinas ministradas no mestrado profissional em Defesa e Segurança Civil da Universidade Federal Fluminense.

Resumo: O Brasil, mais recentemente, dispõe do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) amparado em arcabouço legislativo que garante a dispensação financeira das ações geridas pela Defesa Civil e seus órgãos. Contudo, falhas no cumprimento das leis são observadas, mormente no tocante a ações relacionadas à prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação frente a desastres, condições que penalizam principalmente as vítimas de desastres. Por este artigo dedicamo-nos à análise da organização institucional da execução orçamentária das ações pré e pós-desastre, a partir do exame de aspectos relacionados à contabilidade do “megadesastre” ocorrido em Teresópolis, região Serrana do Rio de Janeiro, em 2011.

Palavras-chave:

Defesa civil
Prevenção a desastres
Aspectos orçamentários

INTRODUÇÃO

Os dias 11 e 12 de janeiro de 2011 colocaram o Estado do Rio de Janeiro em destaque de forma trágica no cenário brasileiro. As chuvas intermitentes concentraram-se em sete municípios da região serrana do Estado: Nova Friburgo, Areal, São José do Vale do Rio Preto, Sumidouro, Bom Jardim, Teresópolis e Petrópolis, que decretaram estado de calamidade pública (Banco Mundial, 2012). O desastre ocorrido foi o de maior grau de impacto em solo brasileiro, considerando-se a vulnerabilidade do sistema encontrado. A reunião de múltiplos aspectos meteorológicos, geomorfológicos e ocupacionais, representados pela alta pluviosidade média anual, declividades e amplitudes do relevo acentuadas e ocupações urbanas assentadas sobre Áreas de Preservação Permanente (APP), protegidas em virtude da preservação dos recursos hídricos, da estabilidade geológica e da biodiversidade. Enfim, estas medidas, devotadas a proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas, (Brasil, 2012). Não foram devidamente cumpridas e seus desvios foram determinantes para a gravidade da tragédia.

No tocante às estimativas das perdas e danos financeiros calculados pelo Banco Mundial em 2011, os custos totais somaram a ordem de R\$ 4,78 bilhões, dos quais cerca de R\$ 3,15 bilhões correspondem ao setor público e R\$ 1,62 bilhões ao privado. O setor habitacional foi o que registrou os custos privados mais relevantes (R\$ 647 milhões). Efetivamente, afetaram os setores sociais com um custo total estimado em R\$ 2,69 bilhões. Os setores produtivos tiveram custos diretos e indiretos estimados em R\$ 896 milhões, enquanto os impactos ambientais foram estimados em R\$ 71,4 milhões (Banco Mundial, 2012).

Dentre as perdas humanas, a concentração do maior número de mortes registradas em janeiro de 2011 se deu em Nova Friburgo (411), Teresópolis (386) e Petrópolis (68), segundo informam os dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) para causa de óbito representada pelos códigos X36: vítima de avalanche, desabamento de terra e outros movimentos da superfície terrestre; X37: vítima de tempestade cataclísmica; X38: vítima de inundação, segundo município de ocorrência. No entanto, uma análise mais precisa revela que o fenômeno incidiu mais precisamente sobre os Municípios de Nova Friburgo e Teresópolis, dado o perfil urbano das ocorrências (Brasil, 2021).

Segundo informações dos Avadans (Relatórios de Avaliação de Danos) emitidos pela Defesa Civil, o universo de afetados, dentre os sete Municípios da região que decretaram Estado de Calamidade Pública (ECP), superou a marca de 300 mil pessoas (304.562), índice equivalente a 42,6% da população dos sete municípios e a quase 2% da população do Estado do Rio de Janeiro. Dentre os afetados, está a população desabrigada, que, concentrando-se em Teresópolis (6.727), representou 41% do total. (Banco Mundial, 2012).

Há uma tácita relação entre o termo “desabrigado” e a vulnerabilidade das vítimas classificadas como tal. Segundo Castro (2002), pessoas desabrigadas são aquelas destituídas de sua habitação por dano ou ameaça de dano e que necessitam de aprovisionamento habitacional: abrigo provisório, aluguel social, indenização ou unidades habitacionais para as vítimas. Teresópolis registrou mais de 40% do total de desabrigados em 2011. Deveras, segundo dados do Censo 2010, 45.772 (28,0% do total do Município) moradores apresentavam-se em situação de risco (IBGE, 2018, p. 47).

Diante das especificidades concernentes ao impacto do desastre, a análise do percurso das medidas de prevenção e resposta, amparadas pelo repasse de recurso das esferas federais e estaduais, faz-se necessária para compreender a perniciosidade dos efeitos da tragédia, ainda tão pertinente, mesmo após 12 anos de sua ocorrência. Ressaltamos que o estudo proposto é uma reflexão que abarca aspectos normativos e institucionais passíveis de atualizações, não necessariamente esmiuçadas ao longo do artigo. Ainda assim, a consideração do aparato legal e institucional na leitura das causas e efeitos de desastres pregressos pode amparar a evitabilidade de desastres futuros e, nesses termos, estimular a replicação do desenho metodológico que contemple a citação individualizada a cada momento de alteração organizacional ou da legislação por outros pesquisadores.

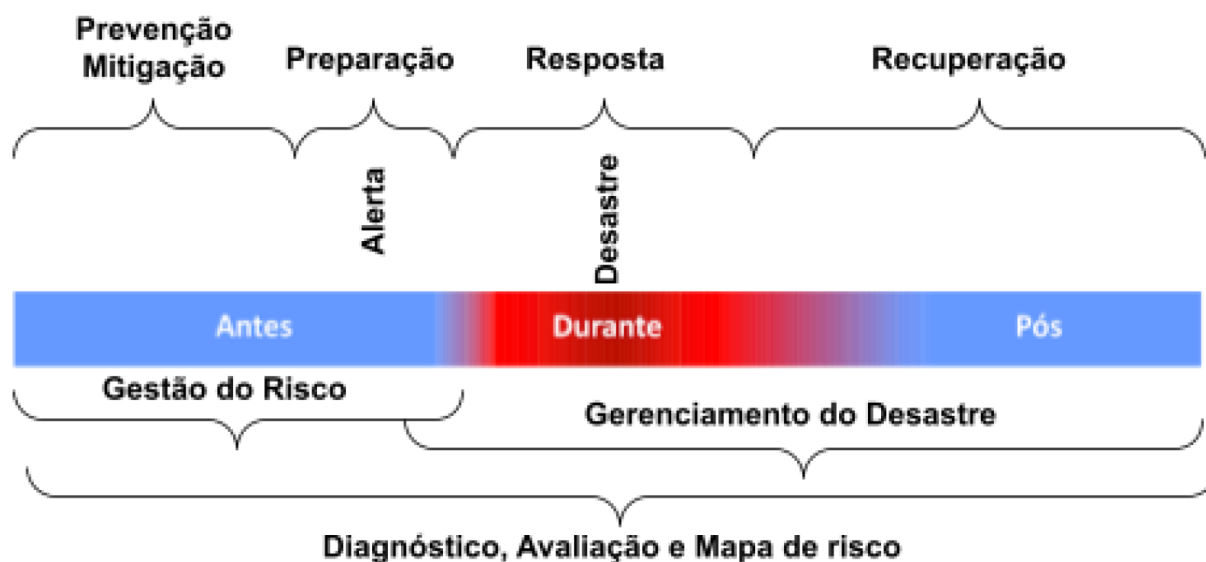
O PRÉ-DESASTRE E O DIREITO AOS RECURSOS DESTINADOS À PREVENÇÃO DE DESASTRES

Instituído em 1969, pelo Decreto-Lei nº 950, de 13 de Outubro, o Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP) (Brasil, 1969), a princípio foi desenhado para ser acionado somente em resposta a calamidades públicas. A Lei nº 12.340, publicada em 1º de dezembro de 2010, delibera sobre “a execução de ações de prevenção em áreas de risco e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres” (Brasil, 2010, p. 1); e determina, em seu art. 1º, que “O Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC tem como objetivo planejar, articular e coordenar as ações de defesa civil em todo o território nacional”; e o art. 5º define que “O órgão central do SINDEC acompanhará e fiscalizará a aplicação dos recursos transferidos” (Brasil, 2010, p. 1). Ambos os trechos foram revogados respectivamente pela Lei nº 12.608, de 2012 (Brasil, 2012), e pela Lei nº 12.983, de 2014 (Brasil, 2014).

Para melhor compreensão do papel do SINPDEC, cujo nome foi alterado em 2012 para Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, é importante ressaltar que, no contexto brasileiro, “o conjunto de ações de

prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação destinadas a: a) evitar ou minimizar os efeitos decorrentes de desastre; b) preservar o moral da população; e c) restabelecer a normalidade social e torná-la resiliente” (Brasil, 2020, p. 10). Esquematizadas na figura 1, as ações relacionadas estão sob a governança da Defesa Civil, o que requer da instituição a elaboração, monitoramento e avaliação de estratégias de combate aos riscos de desastres, organizadas na Lei nº. 12.608/2012.

Figura 1: Relação das ações da Defesa Civil e as fases do desastre



Fonte: Gestão de recursos federais de Defesa Civil - Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres, p.22.

Tais ações foram formalizadas pela primeira vez na Resolução nº 2, de 12 de dezembro de 1994 (Brasil, 1995), que decreta a Política Nacional de Defesa Civil (PNDC), documento de referência para todos os órgãos de Defesa Civil até a publicação da Lei 12.608/12.

O objetivo geral da Defesa Civil é a Redução de Desastres. (...). As ações de redução de desastres abrangem os seguintes aspectos globais:

1. **Prevenção de Desastres**
2. **Preparação para Emergências e Desastres**
3. Resposta aos Desastres
4. Reconstrução (Brasil, 1995, grifo das autoras).

O capítulo dedicado ao SINPDEC, conforme lei de 2012, determina sua constituição por “órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de proteção e defesa civil”. (Brasil, 2012, p.1). A finalidade atribuída, por sua vez, é “contribuir no processo de planejamento, articulação, coordenação e execução dos programas, projetos e ações de proteção e defesa civil.” (Brasil, 2012, p.1).

Em 2011, a elaboração do Plano Plurianual Federal 2012-2015 preconizou, em sua sessão de Políticas e Infraestrutura, o eixo Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, cujos objetivos principais valorizam a prevenção às consequências acarretadas pelo quadro urbano de vulnerabilidade a deslizamentos de encostas, inundações e enxurradas e redução do grau de vulnerabilidade das comunidades frente a esses fenômenos a partir de obras públicas; de implantação do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais (CEMADEN) até 2015, em 251 Municípios com riscos de deslizamentos de massa

e 205 Municípios com riscos de inundações e enxurradas. O documento também pautou o incentivo à atuação em rede do SINPDEC de modo a fortalecer órgãos municipais, estaduais e regionais de defesa civil, propondo a capacitação de 4.500 pessoas em atividades de defesa civil e a implementação do Cartão de Pagamento da Defesa Civil. Ademais, o PPA previu a contratação de R\$ 9 bilhões para apoio à execução de intervenções de drenagem urbana sustentável nos Municípios mais suscetíveis a desastres associados a enchentes e inundações. (Brasil, 2011).

Ao longo da elaboração do PPA 2012-2015, um programa de governo emergiu com foco na prevenção, de modo a desenhar objetivos, metas e iniciativas: o Programa 2040 – Gestão de Riscos e Resposta a Desastres. O direcionamento de suas ações prioritárias foi desenhado a partir da identificação de Municípios considerados críticos de desastres. Baseados na avaliação do Atlas de Desastres Naturais no período de 1991 – 2010 (2013), 821 Municípios concentravam 94% dos óbitos e 88% das pessoas afetadas por desastres. Desses, 286 localizavam 89% das mortes e 55% do total de pessoas desalojadas ou desabrigadas, no universo dos Municípios com registro desses eventos (Brasil, 2016).

Figura 2 - Localização dos 821 Municípios prioritários para as ações do Programa Gestão de Riscos e Resposta a Desastres do PPA 2012-2015.



Fonte: Estratégia de Gestão de Risco de Desastres - Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima, p.91.

A iniciativa deu origem ao Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais, além da própria sanção da Lei nº 12.608/2012. O plano previa a destinação de R\$ 15,6 bilhões em obras estruturantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para mitigar enchentes e deslizamentos em 170 Municípios de 17 regiões metropolitanas e bacias hidrográficas prioritárias, nos dois anos seguintes, e responder às crises causadas também pelos efeitos da seca, incluindo construção de barragens, adutoras e sistemas urbanos de água em nove estados (CEPED-UFSC, 2014).

Apesar das ações planejadas, a fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU), realizada em 2017, identificou dois problemas no Programa Temático 2040 – Gestão de Riscos e Resposta a Desastres, instituído pelo PPA 2012-2015: falta de objetividade na priorização dos Municípios a serem beneficiados com recursos; e número elevado de obras atrasadas, paralisadas ou não iniciadas, mesmo após a assinatura do contrato. O volume de recursos fiscalizados alcançou cerca de R\$ 6 bilhões (SECOM TCU, 2017).

Adicionalmente, análise feita em 2020 pelo TCU sobre a distribuição de recursos e a seleção de projetos para prevenção de desastres naturais, concluiu que estes não respeitam critérios técnicos. A conclusão da auditoria para avaliar a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) visou contribuir para a otimização do uso de recursos disponibilizados para as atividades de defesa civil. Segundo o TCU, os recursos são alocados para regiões menos necessárias em detrimento às de maior demanda, e direcionadas para entes específicos da Federação, o que contraria os princípios de impessoalidade, moralidade e eficiência administrativa (SECOM TCU, 2020).

A auditoria também revelou deficiências na estrutura e desempenho dos membros do SINPDEC, principalmente as autoridades locais de proteção civil, em relação a medidas preventivas. Este aspecto é importante para a redução do risco de desastres e para a construção e preparação de agências federais para emergências e desastres.

O fluxo de liberação de recurso do FUNCAP se dá por meio do reconhecimento da Situação de Emergência (SE) ou do Estado de Calamidade Pública (ECP), decorrente de desastres naturais por parte do Poder Executivo federal; e dá-se mediante requerimento do ente afetado, seja ele poder executivo municipal, estadual ou distrital (Brasil, 2011). Percebe-se, portanto, que, apesar do planejamento e da preconização da destinação de recursos direcionados à prevenção de desastres oriundos de deslizamentos de encostas irregularmente ocupadas, seja por revogação do Decreto-Lei nº 950/69 ou por deliberações e desdobramentos do PPA 2012-2015, relatórios do TCU revelam que os recursos para tanto não foram executados como prescritos.

O CENÁRIO DO PRÉ-DESASTRE: A CRISE HABITACIONAL E A TRAGÉDIA ANUNCIADA

Teresópolis apresentou uma taxa de crescimento populacional de 1,72% ao ano, de 2000 a 2010, tendo 89,2% da população habitando em áreas urbanas. As projeções realizadas pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (OLIVEIRA, et al. 2009) discriminam os valores que, somados, constituem o total da demanda demográfica por habitação, conceito que expressa o desejo da população por moradias. Contudo, essa demanda se difere de necessidades habitacionais, por incluir uma dimensão social representada pelo *déficit* habitacional e por domicílios inadequados. Consequentemente, existe no Município uma considerável parcela da população alvo do *déficit* habitacional, caracterizada pela precariedade (domicílios rústicos, improvisação dos cômodos) e pela coabitação (famílias conviventes secundárias). Domicílios inadequados, por sua vez, estão associados à qualidade de vida dos seus habitantes, no que diz respeito ao acesso a água potável, energia e saneamento básico (FJP, 2018).

Segundo o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Teresópolis (Teresópolis, 2011), a projeção da demanda habitacional do Município de Teresópolis era de 54.276 moradias em 2011, distinguidas em 1.127 moradias em *déficit* habitacional, 17.108 inadequadas e 36.041 imóveis adequados. Os danos observados foram concentrados em contexto da presença de habitações com vulnerabilidade estrutural, localizadas nas áreas vulneráveis aos deslizamentos de encostas e inundações à mercê do acaso (CONQ; SILVEIRA; DOURADO, 2014).

A iniciativa preventiva de elaboração da Agenda 21 do Município revelou um desmatamento acentuado nas áreas de encostas próximas ao curso de rios, portanto, para ocupação de áreas de risco. Diante do diagnóstico, a Prefeitura, em 2009, iniciou ações preventivas, identificando 200 famílias de áreas de risco e apresentou, em 2010, o Plano de Ação para Desenvolvimento Sustentável, com base na Agenda 21. Em 2011, o Município aguardava a liberação de R\$15 milhões do Fundo Nacional do Meio Ambiente, para contenção de encostas e realocação de famílias (BUSH; AMORIM, 2011).

Dados do Censo 2000 sinalizam que Teresópolis era a cidade com a 2ª maior proporção de moradores de favela do Estado do Rio de Janeiro, com cerca de 25% da população, cerca de 35 mil pessoas vivendo

em favelas. Em 2010, 18% da população do Município, cerca de 30 mil moradores, viviam nas 22 favelas, localizadas em APPs, identificadas pelo IBGE (PEREIRA, 2011). O Código Florestal vigente à época, Lei Federal nº 4.771 (1965), pelo inciso III, § 1º, do art. 225, diferencia faixas e parâmetros para diferentes tipos de APPs; a faixa mínima a ser mantida e preservada nas margens dos cursos dos rios (Brasil, 1965). Em decorrência do não cumprimento em observância à referida lei, muitas residências, igrejas, construções comerciais, escolas construídas em tais locais foram carregados pela massa de terra, blocos e águas durante as chuvas do dia 11 de janeiro de 2011 (DIAS, 2012).

Destarte, pela condição de leiga quanto às características geomorfológicas da região, a população que desmata e ocupa, afinal supõe-se, assume todos os riscos. As encostas com declividade superior a 45º com solo pouco profundo e presença de maciço rochoso logo abaixo justificaram tamanho potencial destrutivo, quando combinadas às fortes chuvas (DIAS, 2012). No entanto, a ação para coibir a ocupação de áreas irregulares, identificada e aprovada pela comissão técnica do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), no contexto de elaboração da Agenda 21 de Teresópolis (COMPERJ, 2011), pautou-se na cooperação entre a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Defesa Civil, a Ampla, concessionária do serviço de energia elétrica à época, e a Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE), fundamentando as instalações de fornecimento de água e luz somente em áreas permitidas.

Dessa forma, diante do cenário de marginalização promovida pela especulação imobiliária, os ocupantes atraídos pelos corpos d'água e pela proximidade dos postos de trabalho não são impedidos de se instalarem em áreas de risco, não são amparados pelo poder público com infraestrutura básica para habitação, e, ao final, se tornam os únicos responsáveis pelos inúmeros riscos aos quais se expõem com a "escolha" de instalação irregular de áreas localizadas nos fundos de vale. Portanto, a expansão dessa ocupação irregular das encostas de Teresópolis foi fruto da convivência habitacional do poder público e da sociedade com a dificuldade em propiciar um lugar para a população mais carente da cidade (SCHLEE, 2013).

Apesar da falha na atuação da Defesa Civil no pré-desastre, no que diz respeito à inércia frente à demanda tácita da diminuição do risco envolvido na ocupação das encostas, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC) operou uma articulação fiscalizadora positiva no tocante à auditoria do uso dos recursos federais no município. Entretanto, qualquer análise mais completa da atuação da Defesa Civil em Teresópolis deve compreender o organograma institucional da Defesa Civil Municipal.

Em 2009, a Secretaria Municipal de Defesa Civil de Teresópolis tornou-se parte integrante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, passando à denominação de Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Defesa Civil.

De acordo com a Lei Municipal nº 1988, de 26/01/2000, a Secretaria Municipal de Defesa Civil é o órgão da Prefeitura Municipal de Teresópolis cuja estrutura contempla:

Art. 6º - A Secretaria Municipal de Defesa Civil compreende em sua estrutura os seguintes órgãos subordinados diretamente ao seu titular:
I - Departamento de Defesa Civil;
II - Divisão de Planejamento e Administração;
III - Divisão de Operações;
IV - Divisão de Geologia (Teresópolis, 2000, on-line).

Tornou-se também signatária do Pacto pela Restauração da Mata Atlântica, movimento da sociedade brasileira lançado em 2009, cujo objetivo é promover o uso sustentável dos recursos naturais, instrumentos de fiscalização e controle, políticas de pagamento por Serviços Ambientais, averbação de Reservas Legais (RL) e Áreas de Preservação Permanente (APP) ou outros mecanismos e instrumentos econômicos (PRMA, 2022). Tal acordo deveria ser motivo extra para impedir a ocupação das áreas de preservação. Além disso, a fragilidade técnica da equipe em 2011 foi deflagrada a partir de entrevistas com agentes da Defesa Civil, que compunham o quadro de funcionários ou testemunharam uma estrutura desorganizada e sem autonomia. Segundo os relatos registrados por Vargas (2013):

Aqui essa Defesa Civil nunca teve formação, nunca teve concurso (...) ninguém aqui do município é formado em Defesa Civil, ninguém! Então, tem gente que trabalhava no aterro sanitário, da obra tem muito, (...) são pessoas coletadas de outras secretarias que formam a Defesa Civil municipal (...) pessoas com boa vontade, (...) que se dedicam completamente, mas não têm formação. É um efetivo de 15 pessoas que na multidão de voluntários, da organização do corpo de bombeiros que vem com muita gente, eles somem. Então, a Defesa Civil trabalhava basicamente com planejamento, mas na hora da resposta, ela some. (VARGAS, 2013, p. 52).

(...) em 2008 (...) As pessoas que mais se preocupavam estavam na Defesa Civil, e eu diria que eram um ou dois profissionais: uma engenheira agrônoma, que não era concursada (...) não tinha estabilidade como profissional e em função disso, durou pouco tempo. Ela contribuiu bastante em (*sic*) fazer nascer o Plano Municipal de Redução de Risco. (...) Pouco tempo depois do término desse trabalho, essa profissional saiu (...). Foi uma perda muito grande! Eu estou dando um exemplo de que não tinha uma equipe técnica no município preparada pra (*sic*) lidar com esse tipo de problema, por mais que não fosse especializada (VARGAS, 2013, p. 53).

Então, esse despreparo na gestão do risco pela Prefeitura de Teresópolis, eu acho um diferencial em relação aos outros municípios da Região Serrana. (...) Em Petrópolis, por exemplo, foi contratada em 1990 via concurso público, uma boa equipe de engenheiros geotécnicos e geólogos, uns 10 ao todo. (...) Teresópolis não se preocupava quase nada com esse problema. (...) eu falo tanto de uma ocupação mais desordenada, como de uma prefeitura mais despreparada em Teresópolis. (VARGAS, 2013, p. 53).

Cargos comissionados vulneráveis a quaisquer mudanças políticas, cenário político conturbado, funcionários planejando sem capacidade técnica, resposta desarticulada, esse é o perfil de quem deveria atuar nas cinco fases de ação frente a um contexto propício para a ocorrência de desastres ou após o desfecho indesejado. Percebe-se que, mesmo antes da reforma estrutural e funcional pós reforma legislativa de 2012, a Defesa Civil não cumpriu a missão de mitigar os efeitos do desastre.

Visto que o marco do desastre de 2011 deu início à necessária reforma político-institucional, havia expectativas quanto às mudanças encontradas na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, de modo que concretizasse as diretrizes pela formulação de ações preventivas relacionadas à minimização dos desastres, e à realização de planejamento com base em estudos sobre áreas de risco e incidência de desastres no território, de modo a reduzir riscos de desastres. Dessa forma, mesmo após o ocorrido na Região Serrana, a nova política teve a chance de programar ações preventivas e responsivas, conforme texto destacado nos incisos II, III, V, VII e XI do art. 5ª da Lei nº 12.608/2012:

- II - prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres;
- III - recuperar as áreas afetadas por desastres;
- V - promover a continuidade das ações de proteção e defesa civil;
- VII - promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência;
- XI - combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas; (BRASIL, 2012, p.1).

O PÓS-DESASTRE: MOBILIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DOS RECURSOS PRÓ RECUPERAÇÃO

Em janeiro de 2011, as orientações sobre a gestão dos recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, sob responsabilidade do Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC, estavam dispostas na Lei nº 12.340/2010, publicada no mês anterior ao desastre da Região Serrana. (BRASIL, 2010)

Após reconhecimento do ECP, recursos federais disponibilizados para os três municípios mais atingidos da região serrana do Estado do Rio de Janeiro alcançaram o montante de R\$ 597.392.614,15, com participação dos Ministérios das Cidades, da Integração Nacional, da Educação e da Saúde. A tabela 1

destaca o montante de recursos destinados somente a Teresópolis, descentralizados por ministérios. Apesar de o relatório não informar o montante originário do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Ministério da Educação, dividido por Município, o recurso destinado à Nova Friburgo, Petrópolis e Teresópolis soma o valor de R\$ 74.000.000,00 (BRASIL 2011).

Tabela 1: Recursos federais disponibilizados para o município de Teresópolis.

Fonte	Valor (R\$)
Ministério das Cidades	90.507.333,06
Ministério da Integração Nacional	7.000.000,00
Ministério da Saúde	1.981.204,19
Total	99.488.537,25

Fonte: CGU - Relatório de Acompanhamento, pg. 1.

O quadro seguinte, representado pela tabela 2, discrimina o recurso dedicado a três obras em Teresópolis.

Tabela 2: Objeto dos contratos de repasse para Teresópolis - RJ.

Contrato de Repasse	Objeto	Valor (R\$)
0367.936-65	Obras de contenção em taludes	44.649.987,89
0367.942.42	Obras no Rio do Príncipe	45.857.345,17
0367.943-57	Obras no Rio Imbuí e Paquequer	16.558,218,18
Total		90.507.333,06

Fonte: CGU - Relatório de Acompanhamento, pg. 3.

Apesar da mobilização financeira, uma fiscalização praticada pelo Ministério da Integração Nacional, em conjunto com a Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC) constatou que, das três construtoras contratadas para desobstruir e recuperar vias públicas, duas possuem ligações societárias em comum, sendo que uma delas foi contratada sem cotação prévia. Para averiguação, a Controladoria Geral da União (CGU) e a Defesa Civil Nacional elaboraram um relatório apresentado à Prefeitura com sanções referentes à restituição de valores à União, resultando na cassação do Prefeito à época (VIANA, 2015). Os resultados da fiscalização realizada em Teresópolis, ao final do primeiro semestre de 2011, foram consubstanciados no Relatório nº 2011/11898. (BRASIL, 2013)

Dentre as denúncias relatadas estão: indícios de fraude, irregularidades na licitação, baixo grau de transparência na execução das despesas do Fundo Especial de Calamidade Pública, fragilidade dos controles administrativos observados nos processos de comprovação das despesas, falhas nas comprovações das operações de pagamentos e na realização das operações bancárias, restrições quanto à capacitação técnico-operacional das prestadoras de serviço e deficiência no acompanhamento da execução dos serviços, problemas na administração do aluguel social, dificuldades no processo de construção das casas populares e de reconstrução de casas (BRASIL 2013, p. 16-17). Os recursos remanescentes destinados à aplicação da Lei nº 12.340/2010 foram, então, preventivamente bloqueados.

Somam-se à crise humanitária as diversas trocas de Prefeito desde 2011. Depois da cassação do Prefeito, ainda no ano da tragédia, o vice-prefeito que o sucedeu veio a falecer dois dias depois de ter assumido. O então presidente da Câmara Municipal assumiu interinamente até as eleições do ano seguinte, vencida por candidato que teve o registro negado por possuir “ficha suja”. O segundo colocado no pleito continuou como Prefeito (G1 RJ, 2011).

O antigo presidente da Câmara Municipal envolveu-se em polêmicas acerca da administração de seu patrimônio, quando foi definitivamente afastado em 2015 e substituído pelo vice, que assumiu a Prefeitura. No entanto, a administração deste foi mais curta que o esperado. O vencedor das eleições de 2012, impedido de assumir à época por indeferimento, teve seus votos validados após reconhecimento pelo Superior Tribunal Federal, quase quatro anos após a eleição. O então presidente da Câmara dos Vereadores assumiu o cargo político até as eleições de 2016, que elegeu o Prefeito do Município. Pode-se concluir que a instabilidade política no contexto de desastres reduz a amplitude de prestação de atendimento social aos grupos afetados pelo risco, vítimas de efeitos agravados pela corrupção e prevaricação.

Um dos aspectos mais sensíveis, denunciado pelo relatório da CGU, é a alocação dos recursos destinados às vítimas. De acordo com o Governo do Estado do Rio de Janeiro, por meio do Escritório de Gerenciamento de Projetos do Governo do Rio de Janeiro (EGP-Rio), o desabrigado e desalojado pode receber uma indenização pela demolição de seu imóvel destruído ou com risco aumentado de desabamento. Alternativamente, o cidadão pode se inscrever no programa de compra assistida, ou, ainda, se inscrever no aluguel social, enquanto aguarda a construção de um condomínio habitacional pelo poder público. (TERÊ TOTAL, 2011). Entrevistas realizadas em 2013 e 2014 por Viana (2015) relatam, em todas as narrativas, questões relacionadas às irregularidades e problemas referentes ao pagamento do aluguel social, da indenização e da compra assistida.

Cinco anos depois da tragédia, a Prefeitura de Teresópolis ainda não havia conseguido entregar as casas populares do Condomínio Parque Ermitage, do Programa Minha Casa, Minha Vida. Mesmo prontas desde 2015, totalizando 1,6 mil unidades em 2016, ainda insuficiente para acolher a todos os desabrigados e desalojados, foram construídas em um lugar sem acesso seguro para pedestres. A Caixa Econômica Federal, financiadora dos imóveis, preocupada com o intenso e perigoso tráfego de veículos próximo ao condomínio, exigiu a construção de uma ponte de acesso. Em 2016, 17 famílias com o aluguel social atrasado à época foram despejadas e decidiram ocupar os apartamentos populares desabitados, do conjunto habitacional. Após cinco dias, tiveram que sair do imóvel por uma ordem judicial de reintegração de posse. Os ocupantes afirmaram ter sido aprovados para receber o imóvel e não iriam desocupá-lo por não terem como pagar aluguel sem a concessão do recurso correspondente. (G1 REGIÃO SERRANA, 2016).

Em 2018, o Condomínio supostamente havia entrado na segunda fase de construção de mais 500 unidades habitacionais para as vítimas da tragédia de 2011 com recursos do governo federal, através do Ministério das Cidades, e do governo estadual. O recebimento das unidades se deu por meio de cadastramento na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. A destinação de grande parte do recurso para esse fim aconteceu por intermédio do empenho de movimento popular, que encaminhou um pedido direto ao governador, diante da alegação de muitos não terem sido contemplados (NET DIÁRIO, 2018). Ainda assim, vistoria realizada pela Prefeitura, após denúncias sobre a existência de unidades habitacionais desocupadas, alegou que, além de unidades vazias, havia também apartamentos usados como depósito de materiais ou ocupados por morador de outro estado. O subsecretário estadual de habitação em 2019 afirmou que, através da Caixa Econômica e da Prefeitura, novos beneficiários poderiam ser acionados para ocupar as moradias (PORTAL TERÊ, 2019). Percebe-se, portanto, que mesmo oito anos após o acidente, as unidades habitacionais ainda não cumpriam seu papel social de modo pleno.

Além disso, a visão de satélite datada de 2022 do Condomínio permite a contabilização de 80 blocos de prédios, todos com cinco andares e quatro unidades por andar. São 1600 unidades para uma população de 6.727 desabrigados e 9.110 desalojados em consequência do desastre no Município. Soma-se à análise da proporcionalidade entre as unidades habitacionais do Parque Ermitage, o resgate da informação a respeito da projeção da demanda habitacional de Teresópolis, em 2011, segundo o PLHIS de Teresópolis (URBES, 2011), visto que a previsão da PLHIS se baseou nos dados populacionais do Censo 2010. Infere-se, portanto, que nem mesmo a demanda habitacional gerada pelo desastre de 2011 foi suprida pelo Estado, quanto mais aquelas previstas, antes do desastre, para o ano de 2011.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto motivador da reforma político-administrativa representada pela promulgação da Lei nº 12.608/2012 foi justamente o desastre ocorrido na região serrana do Rio de Janeiro, em 2011, cuja magnitude não tinha sido contemplada pelo aporte legislativo e organizacional vigente (SALEME; BONAVIDES, 2018).

Segundo dados analíticos levantados pela Comissão Externa da Região Serrana do Rio de Janeiro (BRASIL, 2013), a estimativa dos custos da tragédia variou entre R\$ 127.129.470,00 e R\$ 425.321.884,00. Uma boa gestão da ocupação irregular da APPs acarretaria custos bem menores que os da tragédia em causa: R\$ 7.699.746,00 e R\$ 21.203.775,00 mais precisamente. Dentre esses custos estimados, estão edificações e benfeitorias, móveis, utensílios domésticos, automóveis e outros bens perdidos na tragédia; gastos públicos e privados com abrigo, atendimento de saúde e alimentação de desabrigados e desalojados na tragédia; e perda de bem-estar da população associada à morbidade e mortalidade decorrentes da tragédia (BRASIL, 2013), sendo este último de maior subjetividade.

Dessa forma, a Defesa Civil e seus órgãos reguladores a nível municipal falharam na gestão de recursos garantidos por lei, principalmente aqueles relacionados à prevenção. Soma-se às escolhas ineficientes quanto aos vislumbres de investimento na prevenção de desastres a denunciada corrupção no manejo dos recursos transferidos via FUNCAP. Todas as ações de preparação, resposta e recuperação foram afetadas negativamente. As maiores vítimas da má gestão dos recursos aplicados no pós-desastre exprimem a população negligenciada, cuja urgência das necessidades as torna vítimas também da aceitação do que for oferecido. As limitações impressas pela má gestão dos recursos dos entes governamentais suscitam, também, a transferência de responsabilidade de amparo do Estado para a iniciativa privada, ou às organizações sem fins lucrativos, o que torna a gestão da qualidade das iniciativas ainda mais desafiadora.

Diante de eventos recorrentes com causas e efeitos perniciosos, podemos concluir que os cidadãos que foram soterrados em 2011 equivalem aos mesmos da Vila do Sahy, a região mais atingida pelos desmoronamentos em São Sebastião, no litoral de São Paulo, em fevereiro de 2023, cujos moradores habitavam territórios já reconhecidos como áreas de risco e que deveriam ter sido realocadas antes da tragédia que desmoronou cerca de 100 casas na região. Parafraseando Fernanda et al, 2022, os desastres sicionaturais exigem uma estratégia financeira para seu enfrentamento, do contrário recorrer ao endividamento que financie uma resposta multiplicadora de desigualdades.

Enfim, a análise de erros históricos, desvios e problemas e seus reflexos no presente pode ser útil na construção de programas e prestações de serviços com previsões orçamentárias para formar mão de obra especializada que represente o Estado e oriente a sociedade civil em direção à assunção da problemática climática unida à crise habitacional. Uma vez que essas pautas venham a tornar agenda, as ações resultantes terão potencial de formar uma sociedade mais respeitadora de direitos de cidadania e tratamento da pobreza em suas diferentes dimensões, capaz de enfrentar problemas atuais, causados pelo agravamento de fatores previsíveis ou preveníveis.



Conheça os cursos ao vivo da Faculdade IBAM

- Cidades inteligentes
- Gestão e Governança em Projetos Públicos
- Sistemas de Informações Geográficas para Governo Local
- Olhar de Gênero e Etnorracial no Orçamento Público

[Clique aqui](#)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL. **Avaliação de Perdas e Danos:** Inundações e Deslizamentos na Região Serrana do Rio de Janeiro - Janeiro de 2011. Brasília, DF. 2012. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/publicacoes/InundacoesDeslizamentosnaRegiaoSerranadoRiodeJaneiro.pdf> Acesso em: 08 fev. 2023.

BRASIL. **Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965.** Institui o novo Código Florestal. Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771impressao.htm. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. **Lei n. 12.340, de 01 de dezembro de 2010.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2010/lei-12340-1-dezembro-2010-609599-ormaatualizada-pl.pdf#page=1>. Acesso em: 31 jan. 2023.

BRASIL. **Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012.** Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.727, de 17 de outubro de 2012.** Altera a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dispor sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil, e as Leis nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e 12.409, de 25 de maio de 2011, e revoga dispositivos da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12727.htm. Acesso em: 08 fev. 2023.

BRASIL. **Lei n. 12.983, de 2 de junho de 2014.** Altera a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dispor sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil, e as Leis nºs 10.257, de 10 de julho de 2001, e 12.409, de 25 de maio de 2011, e revoga dispositivos da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12983.htm#art1. Acesso em: 31 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 950, de 13 de Outubro de 1969.** Institui no Ministério do Interior o Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP) e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-950-13-outubro-1969-375396-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 06 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020.** Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.593-de-24-de-dezembro-de-2020-296427343>. Acesso em: 31 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Banco de dados do Sistema Único de Saúde - DATASUS**. Informações de Saúde, Sistema de Informações sobre Mortalidade. Disponível em <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtohtm.exe?sim/cnv/obt10uf.def>. Acesso em: 14 jan. 2023.

BRASIL, Conselho Nacional de Defesa Civil. **Política Nacional de Defesa Civil**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 1, p. 82, 02 jan.1995. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=82&data=02/01/1995&captchafield=firstAccess>. Acesso em 01 dez. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2012-2015**: projeto de lei / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011. 278 p. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2012-2015/mensagem_presidencial_ppa.pdf. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima**: volume 2: estratégias setoriais e temáticas: portaria MMA nº 150 de 10 de maio de 2016 / Ministério do Meio Ambiente. Brasília: MMA, 2016. v. 295 p. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/climaozoniodesertificacao/clima/arquivos/livro_pna_plano-nacional_v2_copy_copy.pdf. Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL. **Comissão Externa da Região Serrana do Rio De Janeiro**: 2013. Brasília, DF. 2013. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/54a-legislatura/desastres-na-regiao-serrana-do-rio-de-janeiro/arquivo-geral/relatorio-final-aguardando-sugestoes#page=1>. Acesso em: 19 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório nº 2011/11898**. Relatório de acompanhamento. recursos federais repassados ao governo do estado do Rio de Janeiro e às prefeituras municipais da região serrana do estado para atender às situações emergenciais decorrentes da catástrofe climática ocorrida em janeiro de 2011. Diligências. formação de processos apartados. determinação. ciência. arquivamento. Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro – Secex/RJ, 2013 Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=449091>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BUSH, A.; AMORIM, S. N. D. **A tragédia da Região Serrana do Rio de Janeiro em 2011**: procurando respostas. Enap, Casoteca: Gestão de Crise e Gestão de Riscos. 2011. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/328/2/A%20trag%C3%A9dia%20da%20regi%C3%A3o%20serrana%20do%20Rio%20de%20Janeiro%20em%202011%20procurando%20respostas.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.

CASTRO, A. L. C. **Glossário de defesa civil estudos de riscos e medicina de desastres**. 2. ed. rev. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2002. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/min_000006.pdf#page=1. Acesso em: 21 fev. 2023.

COMPLEXO PETROQUÍMICO DO RIO DE JANEIRO. **Agenda 21 Teresópolis**. Teresópolis, RJ: Petrobras, Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Estado do Ambiente, 2011. Disponível em: <https://livrozilla.com/doc/1595876#pdfjs.action=download>. Acesso em: 07 mar. 2022.

CONQ, M.; SILVEIRA, S. S.; DOURADO, F. Processos geomorfológicos e danos derivados da corrida de detritos de janeiro 2011 na bacia do Córrego do Príncipe, Teresópolis – Região Serrana do Rio de Janeiro. **Ciência e Natura**, n.1, 2015, jan.-abr. p. 93-103. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=467546185010>. Acesso em: 01 fev. 2023.

DAMACENA, F.D.; PEREIRA, L. F.; COSTA, R. E.; MARCHEZINI, V. Fundos públicos federais e implementação da política nacional de proteção e defesa civil no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, DF, v. 59, n. 235, p. 215-242, jul./set. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/235/ril_v59_n235_p215. Acesso em: 19 fev. 2023.

DIAS, A. B. **Análise das duas áreas urbanas afetadas pela chuva de janeiro de 2011 na Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro**: Município de Teresópolis. Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental, 3. Goiânia, Goiás, 19 - 22 nov. 2012. Disponível em: <http://www.ibeas.org.br/congresso/Trabalhos2012/XI-040.pdf#page=1>. Acesso em: 15 dez. 2011.

FAMÍLIAS deixam conjunto habitacional após ordem judicial em Teresópolis. **G1 REGIÃO SERRANA** Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2016/06/familias-deixam-conjunto-habitacional-apos-ordem-judicial-em-teresopolis.html>. Acesso em 15 fev. 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/capacitacao/publicacoes/deficit-habitacionalBrasil_2015.pdf#page=27. Acesso em 20 fev. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População em áreas de risco no Brasil**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101589.pdf#%23page%3D9&sa=D&source=docs&ust=1657652100302868&usg=AOvVaw1KrAsyBrpKxkZ4f2lFiwff>. Acesso em: 07 fev. 2023.

INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de Teresópolis**. Ação 04: Diretrizes e Estratégias. Teresópolis: URBES, Rev 01, 2012. Disponível em: <https://docplayer.com.br/4150491-Plano-local-de-habitacao-de-interesse-social.html>. Acesso em: 30 Jan. 2022.

OLIVEIRA, et al. **Demanda futura por moradias no Brasil 2003-2023**: uma abordagem demográfica. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/261798056_Demanda_futura_por_moradia_no_Brasil_2003_-_2023_Uma_abordagem_demografica. Acesso em: 30 de jan. 2023.

PACTO PELA RESTAURAÇÃO DA MATA ATLÂNTICA. **Sobre o Pacto**. O movimento. Disponível em: <http://www.pactomataatlantica.org.br/o-movimento/>. Acesso em: 13 jan. 2023

PEREIRA, L. A. S. **Eventos naturais extremos e a falta de planejamento urbano**: potencializando perdas de vidas e econômicas. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal14/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/076.pdf#page=11>. Acesso em: 15 dez. 2021.

APARTAMENTOS no Parque Ermitage serão retomados. **Portal de Teresópolis**. Disponível em: http://www.portalteresopolis.com.br/noticias5/notictere_04537_190511.htm. Acesso em: 10 fev. 2023.

PREFEITO afastado de Teresópolis é cassado por unanimidade. **G1**. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2011/11/prefeito-afastado-de-teresopolis-e-cassado-por-unanimidade.html>. Acesso em 01 fev. 2023.

REABERTO cadastro para receber apartamento na Fazenda Ermitage. **Net Diário**. Disponível em: <https://netdiario.com.br/noticias/reaberto-cadastro-para-receber-apartamento-na-fazenda-ermitage/>. Acesso em 11 fev. 2023.

SALEME, E. R; BONAVIDES, R. S. A política nacional de proteção e defesa civil: PNPDEC nas cidades brasileiras. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**. Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 85-100, 2018. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/4884/pdf>. Acesso em 07. fev. 2023.

SCHLEE, M. B. Ocupação de encostas urbanas: algumas considerações sobre resiliência e sustentabilidade. **Cad. Metrop.**, São Paulo, n. 29, p. 241-264, 2013. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/download/15824/11848/38643#page=1>. Acesso em: 15 jan. 2022.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. **Recursos para prevenção de desastres naturais são distribuídos sem critérios técnicos**. O Tribunal constatou que o processo de alocação de recursos e seleção de projetos para prevenção de desastres não possui critérios técnicos estabelecidos para o alcance dos objetivos da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Portal TCU. 28 fev. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/recursos-para-prevencao-de-desastres-naturais-sao-distribuidos-sem-criterios-tecnicos.htm>. Acesso em: 10 fev. 2023.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. **Falta de objetividade na classificação dos municípios em risco compromete programa de prevenção a desastres naturais**. De acordo com o TCU, a falta de objetividade na priorização dos municípios a serem beneficiados com recursos e o número elevado de obras atrasadas, paralisadas ou não iniciadas, mesmo após a assinatura do contrato, são os principais entraves. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/falta-de-objetividade-na-classificacao-dos-municipios-em-risco-compromete-programa-de-prevencao-a-desastres-naturais.htm>. Acesso em: 10 fev. 2023.

TERÊ TOTAL. 1 vídeo (10 min). **Audiência Pública tragédia em Teresópolis Ruth Jurberg**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=w8fhafZ5qzo>. Acesso em: 20 fev. 2023.

TERESÓPOLIS. **Lei municipal nº 1988, de 26/01/2000**. Cria na Estrutura Básica da Lei Municipal nº 1.441, de 30 de março de 1993, a Secretaria Municipal de Defesa Civil. Teresópolis, RJ, 2000. Disponível em: <http://camarateresopolis.com.br/biblioteca/leis-municipais/leis-municipais-por-assunto/46-administracao-municipal/secretaria/624-lei-municipal-n-1988-de-26012000-cria-na-estrutura-basica-da-lei-municipal-n-1441-de-30-de-m.html>. Acesso em: 21 mai. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. **Atlas brasileiro de desastres naturais: 1991 a 2012** / Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. 2. ed. rev. ampl. – Florianópolis: CEPED UFSC, 2013. 104 p. Disponível em: https://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2012/01/AMAZONAS_mioloWEB.pdf. Acesso em: 15 fev. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. **Gestão de recursos federais de Defesa Civil**. 2. ed. Florianópolis: CEPED UFSC, 2014. Disponível em: <https://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2014/11/Recursos-Federais-de-Defesa-Civil.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

VARGAS, M. A. R. **Da chuva atípica à falta de todo mundo: a luta pela classificação de um desastre no município de Teresópolis/RJ**. 2013. Tese (Doutorado em Sociologia) Programa de Pós-Graduação em Sociologia, UFSCAR, São Carlos, SP. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/6684/5398.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=209> Acesso em: 29 jan. 2023.

VIANA, A. S. **Idoso, família e desastres: uma discussão na interface da sociologia e gerontologia a partir de análise do caso de Teresópolis/RJ**. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências da Engenharia Ambiental) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade Federal de São Paulo, São Carlos, 2015. Disponível em: <https://waterlat.org/Thesis/DissertacaoAlineSilveiraViana.pdf#page=131> Acesso em: 05 fev. 2023.

Artigo

O ESGOTAMENTO DAS ÁGUAS URBANAS¹

Luiz Firmino Martins Pereira

Pesquisador do FGV-CERI (Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura da Fundação Getúlio Vargas). Arquiteto Urbanista formado pela UFRJ, Mestre em Ciência Ambiental pela UFF e Doutor em Geografia pela UFF, com extensão (sanduiche) na Universidade de Maryland (EUA). Fez Pós-Doutorado do Instituto Superior Técnico da Universidade de Lisboa em resiliência de sistemas de saneamento.

Luciana de Andrade Costa

Pesquisadora do FGV-CERI (Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura da Fundação Getúlio Vargas). Doutora em Economia pela Drexel University, mestre em Administração (Finanças) pela PUC-Rio e bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Morganna Werneck Capodeferro

Pesquisadora do FGV-CERI (Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura da Fundação Getúlio Vargas). Mestranda em Engenharia Civil com ênfase em Recursos Hídricos e Meio Ambiente pelo Programa de Engenharia Civil da COPPE/UFRJ e graduada em Engenharia Ambiental pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Resumo: O futuro do adequado tratamento das águas urbanas será aquele em que não olharemos a coleta de esgotos e a drenagem urbana como sistemas distintos, absolutamente dissociados. As cidades têm um metabolismo e a produção de águas servidas se dá não só pelos esgotos sanitários, mas também por um conjunto de outras fontes, que encontram na drenagem pluvial seu conduto. O avanço do saneamento pelo mundo revela, cada vez mais, que a existência de coleta de esgotos exclusivamente por sistemas separadores absolutos não se configurou como solução única, efetiva e abrangente o suficiente, para dar conta do controle da poluição de rios, lagos, lagoas, baías e praias.

Este artigo toma como exemplo a poluição da Baía de Guanabara e seus programas de despoluição mal sucedidos, e busca demonstrar a oportunidade de avanço por meio da utilização de sistemas mistos. Realça, ainda, a relevância de que as administrações municipais incorporem os temas da drenagem urbana tanto no planejamento municipal e urbano, como na aproximação dessa componente do saneamento ao esgotamento sanitário.

Palavras-chave:

Coleta em tempo seco
Esgoto sanitário
Águas urbanas
Drenagem urbana

¹ Este artigo condensa as reflexões contidas na coleção de trabalhos publicados pelos autores sobre este tema e, por este motivo, pode conter trechos retirados das seguintes publicações:

- Síntese do Webinar: A inserção dos sistemas de drenagem urbana nos projetos de saneamento, publicado em Julho/2022. Disponível: <https://ceri.fgv.br/publicacoes/sintese-do-webinar-insercao-dos-sistemas-de-drenagem-urbana-nos-projetos-de-saneamento>
- Como Acelerar o Saneamento, publicado em Setembro/2022. Disponível em: <https://www18.fgv.br/mailling/2022/conjuntura-economica/09-setembro/revista/9310479/42/>
- Cinturão Metropolitano da Guanabara – um estudo conceitual, publicado em Fevereiro/2023. Disponível em: <https://ceri.fgv.br/publicacoes/cinturao-metropolitano-da-guanabara-um-estudo-conceitual>
- Para além dos coletores separados, publicado em Março/2023. Disponível em: <https://ceri.fgv.br/blog/para-alem-dos-coletores-separados>

INTRODUÇÃO

O futuro do adequado tratamento das águas urbanas será aquele em que não olharemos a coleta de esgotos e a drenagem urbana como sistemas distintos, absolutamente dissociados. As cidades têm um metabolismo e a produção de águas servidas se dá não só pelos esgotos sanitários, mas também por um conjunto de outras fontes, que encontram na drenagem pluvial seu conduto. O avanço do saneamento pelo mundo revela, cada vez mais, que a existência de coleta de esgotos exclusivamente por sistemas separadores absolutos não se configurou como solução única, efetiva e abrangente o suficiente, para dar conta do controle da poluição de rios, lagos, lagoas, baías e praias.

Os países que resolveram a questão do tratamento de esgotos se valeram de um *mix* de soluções que combinam a coleta de esgotos por redes separadoras e o uso dos sistemas de drenagem existentes para auxiliar nessa função: a de conduzir os esgotos e outras águas servidas às estações de tratamento. Assim o fizeram, não só pelo reconhecimento de que os esgotos já corriam pelas galerias pluviais, mas também por entender que a despoluição de seus corpos hídricos dependia também de um tratamento adequado das diversas águas que a esses corpos hídricos chegavam, via redes de drenagem.

A Lei 14.026/2020, conhecida como o novo marco do saneamento, ao reconhecer a existência de rede unitária (aquela que conduz esgotos e águas de chuva por um mesmo conduto), abriu espaço para que o esgoto transportado via redes de drenagem seja enxergado e direcionado ao devido tratamento.

Este artigo toma como exemplo a poluição da Baía de Guanabara e seus programas de despoluição malsucedidos, e busca demonstrar a oportunidade de avanço por meio da utilização de sistemas mistos. Realça, ainda, a relevância de que as administrações municipais incorporem os temas da drenagem urbana tanto no planejamento municipal e urbano, como na aproximação dessa componente do saneamento ao esgotamento sanitário.

A PROBLEMÁTICA – O ENFRENTAMENTO NO BRASIL E NO MUNDO

No Brasil, a urbanização das cidades se dá geralmente em bairros já consolidados, que se tornam alvo de obras pelas Prefeituras locais, o que acontece com o calçamento de ruas e a colocação de drenagens que eliminam as valas negras, afastando assim os esgotos das residências. Esse fato, entretanto, nunca levou ao reconhecimento de que uma rede unitária foi instalada (ou que passou a existir de fato) e, por isso mesmo, não se verificam ações para que esses esgotos cheguem a algum tipo de tratamento, acabando por serem lançados de forma rápida nos corpos receptores (rios, lagos, lagoas, baías e praias), contribuindo assim para a degradação desses corpos hídricos. Aguarda-se, então, o dia em que um sistema de esgotos independente, com tubulação própria, seja instalado, acreditando-se que ele conseguirá receber todas as contribuições de edificações que foram construídas no passado sem nunca terem sido preparadas para tal ligação.

Ao olhar os indicadores nacionais sobre coleta de esgoto, suspeita-se que o afastamento de efluentes via drenagem deve estar sendo contabilizado como acesso à rede coletora de esgotos, visto ser difícil crer que metade da população do país (mais de 100 milhões de habitantes) dispõe de rede separativa, como sugerem tais índices. Diante deste cenário, chama atenção o fato de que a proposta de implantação da captação em tempo seco (CTS) - nome dado à interceptação destes esgotos que correm na rede pluvial, a fim de que sejam direcionados ao tratamento (vide figuras 1, 2 e 3) - até hoje não seja reconhecida e regulamentada, ignorando a experiência internacional que aponta para a adoção desta prática em diversas cidades.



Fig. 1



Fig. 2



Fig. 3

Exemplo de tomada de CTS em galeria pluvial: Fig. 1 - barramento de fundo desvia o fluxo de tempo seco para elevatória; Fig. 2 - Elevatória recalca o efluente desviado para a ETE; Fig. 3 - As águas só chegam a praia em caso de chuvas que ultrapassem o barramento (fonte própria, fotos LFMP)

A experiência internacional aponta para diversos resultados exitosos com o uso da interceptação em tempo seco. Publicação da *National Geographic*² mostrou que a cidade de Nova Iorque conta há mais de 100 anos com CTS e não pretende abandonar esse sistema; ao contrário, a cidade vem aprimorando o sistema por meio da implantação de jardins filtrantes para os momentos chuvosos de extravaso.

Nos Estados Unidos, em geral, o sistema de CTS é chamado de *Combined Sewer Overflows* (CSO), por transportar não só as águas pluviais, mas também esgoto sanitário sem tratamento e, por vezes, outros detritos. CSOs são usados em diversas cidades norte-americanas e podem ser entendidos como uma descarga de “tempo úmido urbana”. Quando a capacidade de transporte do sistema é excedida, acaba por ocorrer extravaso do sistema com a descarga de águas residuais, normalmente causado por eventos de precipitação, como chuva intensa ou derretimento de neve. O CSO ganhou inclusive uma política de controle editada pela Agência Ambiental Americana – EPA –, que foi publicada em 19 de abril de 1994, definindo regras nacionais para seu controle.

Do mesmo modo na Europa, as cidades, em maior ou menor grau, utilizam sistemas mistos, com drenagem e esgoto sanitário correndo juntos. Estas não pretendem desativar seus sistemas, ao contrário, vêm aperfeiçoando o manejo destes para diminuir o efeito do *overflow*.

² Revista National Geographic Brasil – Edição Especial Lixo – n. 165-A

A REALIDADE - O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

O combate à poluição das águas da Baía de Guanabara (BG) coleciona um histórico de frustrações, marcado por iniciativas desconexas e ineficazes de ampliação do sistema de esgotamento sanitário da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Nas últimas décadas, destacaram-se os programas de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG), de 1994, que direcionou US\$ 800 milhões para obras de saneamento, em especial para a construção de Estações de Tratamento de Esgoto (ETEs) e o de Saneamento dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara (PSAM), de 2010, com investimentos previstos de US\$ 640 milhões para a ampliação da cobertura dos serviços de coleta e tratamento de esgotos.

Não obstante os motivos que reprimiram a expansão da cobertura das redes de esgoto em cada caso, esses programas apresentam um fator comum que, em parte, justifica a baixa efetividade na redução da poluição da BG: ambos negligenciaram a realidade prática de que, em cidades consolidadas, os esgotos sanitários são também transportados pelos sistemas de drenagem. Evidencia-se, portanto, que mesmo que os programas tivessem avançado na cobertura de redes separadoras, não teriam proporcionado a almejada redução da carga poluidora da BG ao não reconhecer o papel desempenhado pelo sistema de drenagem urbana no afastamento dos esgotos sanitários.

A implantação de redes separadoras absolutas, solução reconhecida no arcabouço regulatório técnico da engenharia brasileira, é o componente mais caro do sistema de saneamento. Evidências da literatura indicam que cerca de 35% dos custos de obras de saneamento correspondem à implantação de coletores troncos, elevatórias, linhas de recalque e estações de tratamento, sendo os outros 65% referentes à rede de coleta separativa³. Some-se a isso o custo de universalização do serviço de esgoto para o Estado do Rio de Janeiro estimado em R\$ 33,26 bilhões pela KPMG e ABCON (2020)⁴, o que aponta para um custo em torno de R\$ 1.900 por habitante, para a população fluminense⁵. Para o universo da RMRJ, que conta com pouco mais de 13 milhões de habitantes⁶, a universalização do esgotamento sanitário é estimada em R\$ 25 bilhões.

Nessa ótica, o custo da universalização do esgotamento sanitário para a RMRJ supera em muito o aporte de recursos para o setor feito pelos dois maiores programas até hoje implantados no Estado – US\$1,5 bilhão, ou cerca de R\$ 8 bilhões. Ainda que considerados outros investimentos fora desses programas, estimados em R\$ 2 bilhões –, o déficit de investimento seria da ordem de R\$15 bilhões, sendo a maior parte desse montante concentrado na implantação de redes coletoras de esgoto separadoras.

³ TSUTIYA, M.T.; SOBRINHO, P. A. **Coleta e transporte de esgotos sanitários**. São Paulo: Departamento de Engenharia Hidráulica e Sanitária da Escola Politécnica de São Paulo, 1999.

⁴ KPMG. **Quanto custa universalizar o saneamento no Brasil** Disponível em: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/br/pdf/2020/07/kpmg-quanto-custa-universalizar-o-saneamento-no-brasil.pdf>. Acesso em: 12 maio 2023.

⁵ Segundo dados do IBGE, relativos a 2021, a população no Estado do Rio de Janeiro era de 17.463.349 habitantes. Mais informações sobre isso disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj.html>.

⁶ Segundo dados do IBGE, relativos a 2021, a população da RMRJ era de 13.191.031 habitantes, considerando os 22 municípios que a integram, quais sejam: Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, Queimados, Seropédica, São Gonçalo, São João de Meriti, Tanguá, Cachoeiras de Macacu e Rio Bonito. Mais informações sobre isso disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj.html>.

Ao mesmo tempo, segundo o Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PEDUI)⁷, a RMRJ possui cerca de 70% de sua mancha urbana dotada de redes de drenagem para águas pluviais. Na ausência das redes coletoras específicas para esgoto, são as redes de drenagem que cumprem o papel de afastar os esgotos das residências. Não por menos, observa-se que justamente as áreas mais urbanizadas têm seus rios mais contaminados, fruto do despejo *in natura* dos esgotos levados pelas redes de drenagem (vide figuras 4 e 5).

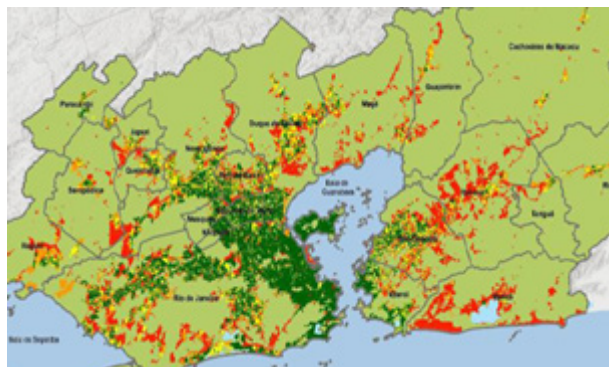


Fig. 4 - Drenagem sobre a mancha urbana PEDUI-2018



Fig. 5 - Qualidade de águas dos rios INEA-2015

Esse é o caso da área de planejamento 3 – AP3 – da cidade do Rio de Janeiro, por onde correm os rios Irajá e Pavuna, dois dos mais poluídos que deságuam na BG.

O atendimento das metas de acesso universal ao saneamento no Estado do Rio de Janeiro passa inevitavelmente pela interceptação dos esgotos que já correm nos sistemas de drenagem. Essa solução consiste na CTS, o nome dado a esse sistema se deve ao fato de que na ausência de chuva – em tempo seco – tem-se o tratamento integral dos esgotos coletados. Já em casos de chuvas, pode haver um extravaso (*overflow*) via redes de drenagem pluvial para os corpos hídricos, semelhante aos sistemas unitários ou combinados.

Não fossem os interceptores em tempo seco já instalados nas galerias pluviais em pontos da RMRJ, como aqueles sob o calçadão das orlas da zona sul, não seria exagero afirmar que as principais praias cariocas não teriam condições de balneabilidade. O problema é que os mencionados interceptores da cidade do Rio de Janeiro não foram construídos dentro de uma visão ampla e sustentável da operação do serviço público de coleta e tratamento de esgoto, com a devida regulação do setor.

Neste sentido, o PEDUI foi o primeiro plano a considerar a drenagem como parte efetiva de um sistema de coleta e tratamento de esgotos e propor, assim, a coleta dos efluentes que por ela escorrem. Tais conceitos acabaram absorvidos no processo de concessão dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, conduzido, em 2021, no Estado do Rio de Janeiro.

No entanto, resta o desafio de fazer com que esses conceitos sejam absorvidos como um serviço operativo (e não só construtivo) dentro do contrato de concessão dos serviços de saneamento. A consideração da drenagem como parte efetiva de coleta e tratamento de esgoto não deve ser um “fardo oneroso” no serviço concessionado. Ele deve ser (o que na verdade é) um fundamental ente no controle sanitário e ambiental da região. Como tal, deve entrar no rol do controle operacional exercido pela sociedade, pelas

⁷ Nos termos da Lei 13.089/2015 – Estatuto da Metrópole – as regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas devem contar com plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual, sendo este por definição o instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes. O Plano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, concluído em 2018, é estratégico e tem o objetivo de orientar as decisões governamentais na busca pela construção de um futuro baseado em mais qualidade, justiça social e igualdade. Mais informações sobre o PEDUI disponíveis em: <http://www.irm.rj.gov.br/pedui.html>.

autoridades e pelo regulador. Seus fluxos devem ser controlados e regulados de forma similar aos fluxos dos esgotos sanitários das redes coletoras, até porque esses fluxos, na prática, contêm esgoto sanitário.

O DESAFIO - “CINTURÃO METROPOLITANO DA GUANABARA”

A poluição da BG é bastante conhecida, e como mencionado anteriormente, as iniciativas de recuperação das águas da Baía não se mostraram bem-sucedidas. Ainda que não se possa atribuir os resultados insatisfatórios a um único fator, a desconsideração dos sistemas de drenagem nas ações de saneamento explica, em boa parte, o desfecho negativo dos referidos programas.

Na prática, a rede de drenagem afasta os esgotos em áreas urbanizadas, seja por ausência de redes separativas para esgotos, seja por dificuldades em se ligar a tais redes, ou por ligações de efluentes sanitários e outras fontes às galerias pluviais. Apesar desta realidade fática, a engenharia brasileira reconhece apenas o esgotamento sanitário realizado por meio de sistemas separadores absolutos como solução técnica. Em consequência, negligenciam-se as soluções combinadas, que admitem também a condução de efluentes sanitários via galerias pluviais. Tais soluções têm grande potencial de acelerar o acesso universal ao saneamento na medida em que permitem tirar proveito de infraestrutura já existente e que, na prática, já conduzem esgoto sanitário em tempo seco.

A recente concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no RJ representa oportunidade para a disseminação da CTS, na medida em que a define como estratégia prioritária de curto prazo (cinco anos) para o esgotamento sanitário e aloca recursos para tanto – R\$ 2,7 bilhões para realização dessas intervenções no entorno da BG. Apesar desta iniciativa, resta claro o desafio de definir os pontos de CTS e de integrar essa solução na operação do serviço público de esgotamento sanitário.

Para colaborar com a solução e demonstrar sua viabilidade, o Centro de Estudos e Regulação em Infraestrutura (FGV-CERI) publicou um ensaio⁸, que sugere como poderiam ser essas interceptações (vide figura 6). O documento propõe a implantação de um “Cinturão Metropolitano da Guanabara”, nome dado ao conjunto das intervenções de CTS, e demonstra como seria possível, com essa intervenção, remover cerca de 60% da carga orgânica lançada nos rios contribuintes à BG.



Fig. 6 - Em vermelho, representação esquemática dos cinturões de tempo seco propostos sobre mapa de troncos e ETes existente, adaptação sobre mapa de esgotamento sanitário do PSAM, <https://www.psammapas.eco.br/>

⁸ Cinturão Metropolitano da Guanabara – um estudo conceitual. Disponível em: https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2023-02/cinturao-metropolitano-da-guanabara_0.pdf

Do ponto de vista do volume de esgoto tratado, a expectativa seria aumentar de 3.000 l/s, em 2021, para 12.000 l/s em 2026. Essa ampliação de mais de 9.000 l/s corresponde ao atendimento de uma população de cerca de 5,6 milhões de habitantes se considerada a geração média de esgoto de aproximadamente 140 l/hab/dia⁹ no Estado do Rio de Janeiro.

Soluções que conjugam sistemas combinados e separadores teriam impacto imediato na recuperação da BG e na qualidade de vida da população, sem comprometer a implantação das redes separadoras onde factíveis, tampouco a futura expansão dos coletores de tempo seco para áreas não contempladas nesse primeiro momento.

O OBSTÁCULO – FALTA DE NORMAS E REGULAÇÃO

No caso do projeto de concessão do Estado do Rio de Janeiro, a CTS implica em transporte de efluentes em vazão equivalente ao que supostamente só seria atingido ao final do projeto, quando da cobertura total de redes coletoras tradicionais (separadoras absolutas). Isto significa que as ETEs terão que estar preparadas para tratar esgoto em suas capacidades máximas já nos primeiros anos da concessão. Apesar disso, o item 3.3.¹⁰ do caderno de encargos – anexo IV – do contrato de concessão dos serviços do Estado do Rio de Janeiro não permite que o recurso a ser obrigatoriamente direcionado às CTS seja investido na ampliação ou reformas em ETEs.

A operação de um sistema com vazões compatíveis com as de fim de projeto logo nos primeiros anos, ou seja, à plena capacidade, envolve gastos com energia para o bombeamento, remoção de lodos e limpeza constante das CTS. A resposta apresentada ao questionamento 159¹¹, referente às perguntas e respostas ao edital de concorrência internacional nº 01/2020, pode constituir obstáculo a essa operação na medida em que impossibilita a cobrança de tarifa aos usuários conectados a sistemas unitários, com CTS e, portanto, inviabiliza a remuneração pela prestação desse serviço.

A disseminação de soluções combinadas para o transporte de efluentes demanda a sua normatização e o seu reconhecimento formal como solução técnica, abandonando-se a concepção de que esta seria uma alternativa temporária ou própria de áreas informais. Adaptações regulatórias são imperativas para a sustentabilidade econômico-financeira da operação desses sistemas. Por exemplo, o reconhecimento da CTS como solução técnica de esgotamento sanitário pressupõe a possibilidade de cobrança pela coleta, transporte e tratamento do efluente sanitário.

O FUTURO – OPERAÇÃO INTEGRADA DE REDES

Superada a questão do escoamento do esgoto sanitário, seja ele feito por redes separativas, seja ele feito pelas drenagens pluviais, há outra questão imperativa para as cidades, que é a necessidade de um sistema de drenagem funcional e eficiente para o enfrentamento das grandes tempestades ocasionadas pelas mudanças climáticas. O sistema pode até não ser dimensionado para uma previsão de chuva de recorrência muito alta (100 anos ou mais), mas ele deve ser capaz de esgotar e permitir o retorno à

⁹ Valor estimado a partir do consumo médio de água per capita no Estado do Rio de Janeiro em 2021, estimado pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento em 174,68 L/hab/dia, e o coeficiente de retorno de 80%.

¹⁰ Ampliações ou reformas em Estações de Tratamento existentes ou a construção de novas Estações de Tratamento, ainda que necessárias, não serão consideradas como investimento em sistema de coletor de tempo seco, assim como interceptores de esgotamento sanitário, estações elevatórias e respectivas linhas de recalque que serão também utilizadas pela rede separativa a ser implantada.

¹¹ Nas economias em que a CEDAE atualmente fatura a tarifa de esgoto, a futura Concessionária poderá continuar realizando o faturamento desta tarifa. No entanto, para faturamento de tarifa de esgoto de novas economias, o faturamento dependerá da disponibilização do ramal da ligação à rede de separador absoluto pela Concessionária. Destaque-se que, para fins de atendimento das metas de universalização do sistema de esgotamento sanitário, somente serão consideradas as economias para as quais tenha sido disponibilizado o ramal de ligação ao sistema separador absoluto.

normalidade o mais rápido possível – a isso se dá o nome de “resiliência”. Cada vez mais assistiremos a índices pluviométricos altíssimos ocorrendo em curtos espaços de tempo em certas localidades. Enfrentar essa adaptação aos novos tempos compreende entender os limites do dimensionamento desses sistemas de drenagem, adaptá-los e, principalmente, garantir sua efetividade por meio de uma manutenção adequada ao longo do tempo, de forma que ele possa de fato contribuir para o aumento da resiliência das cidades.

Neste ponto reside mais um desafio para a gestão das águas, pois não temos, na maior parte das cidades, uma gestão específica para esses sistemas de drenagem, que acabam por mostrar sua fragilidade exatamente quando mais se precisa da sua operacionalidade. Já mencionamos como o sistema de coleta de esgotos pode e deve se beneficiar da função já desempenhada pelo sistema pluvial como conduto, mas precisamos ir além e, ao enxergar essa gestão indissociável dos dois sistemas, permitir que a drenagem urbana possa se valer da estrutura institucional e operacional já consolidada para coleta e tratamento de esgotos, de forma a receber atenção, adaptações, cuidados, planejamento e manutenção devida.

Chegar a esse ponto dependerá muito da capacidade daqueles que planejam e executam a gestão da água no país, pois deles poderão surgir modelos adaptativos para cada bacia hidrográfica e suas características peculiares. Atuar para regulamentar o tema será fundamental e o caminho para isto está por ser trilhado, possivelmente por meio das normas de referência que a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) vem desenvolvendo nos diversos temas do saneamento. A isto deve-se somar a contribuição e experiência adquirida nas cidades em que, de alguma forma, esses dois sistemas já estão combinados ou, ao menos, articulados.

Escolha um dos planos e associe-se ao IBAM

A contratação do IBAM pode ser feita, conforme o caso, mediante contribuição (elemento de despesa 3.3.50.41), dispensa de licitação pelo valor, dispensa de licitação com fulcro no art. 24, XIII da Lei nº 8666/93 ou ainda por inexigibilidade de licitação.



O Associado poderá **contar com o IBAM**, conforme o plano contratado! Para maiores informações sobre o valor e a forma de contratação de cada Plano **entre em contato conosco:**



(21) 2142-9711 | 2142-9712



associado@ibam.org.br



(21) 97584-7223



www.ibam.org.br/info/lam

Artigo

NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (LEI Nº 14.133/21): O ESTÍMULO À ÉTICA E À EFICIÊNCIA

Thiago de Oliveira

Advogado e Professor universitário (UFRRJ), Doutor em Direito Público pela Universidade de Lisboa/UL, Mestre em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro/ UERJ.

Resumo: O dia 30 de dezembro de 2023 é o novo marco para que o antigo e o novo regime de licitação e contratação pública continuem convivendo no âmbito da administração pública. De modo que convém buscar, mais do que nunca, conhecimento acerca das inovações normativas decorrentes da Lei nº 14.133/2021. Nesse sentido, é interessante direcionar o olhar aos aspectos envolvendo o estímulo à criação de programas de *compliance* pelos licitantes e à possibilidade de empresas condenadas poderem, desde que cumpram determinados requisitos, participar novamente de novos certames, tudo atrelado à ética, à transparência e à eficiência administrativa.

Palavras-chave:

Licitações
Ética
Eficiência
Compliance
Reabilitação

INTRODUÇÃO

A Medida Provisória nº 1.167, publicada em 31 de março de 2023, alterou a Lei nº 14.133/2021 (nova lei de licitações e contratos administrativos) para prorrogar, até 30 de dezembro deste ano, a utilização da Lei nº 8.666/93 (antiga lei de licitações e contratos administrativos), da Lei nº 10.520/2002 (lei do Pregão) e de artigos da Lei nº 12.462/2011 (regime diferenciado de contratação - RDC) pelo Poder Público.

Em outras palavras, a administração pública municipal poderá utilizar concomitantemente o antigo e o novo regime jurídico de contratação pública por mais aproximadamente 8 (oito) meses. Após esse período, convém que os gestores públicos locais estejam definitivamente familiarizados com as novas trazidas pela Lei nº 14.133/21 que revogará os diplomas normativos anteriores.

Nesse contexto e no âmbito da aferição da dosimetria das sanções administrativas, um aspecto relevante da nova Lei de licitações e contratos administrativos (Lei nº 14.133/21) refere-se ao estímulo direcionado às empresas, interessadas em contratar com o Poder Público, para a criação, a implementação e o aperfeiçoamento de programas de integridade corporativa e ética empresarial destinados ao combate à corrupção no ambiente das relações público-privadas.

As políticas internas e programas de *compliance* realmente efetivos também atenuariam ou até mesmo afastariam a aplicação de sanções administrativas, na forma do inciso V do § 1º do art. 156 da nova Lei.

Certamente, a normatividade deste tratamento, no âmbito da Lei nº 14.133/21, sofreu influência da legislação nacional anticorrupção, notadamente da Lei nº 12.846/2013 e do Decreto 11.129/2022 referentes à responsabilização, administrativa e civil, de pessoas jurídicas pela prática de atos contrários à administração pública. Note-se inclusive que os critérios para reconhecimento da efetividade de tais programas decorrem dos parágrafos e incisos do art. 57 do Decreto:

Art. 57. Para fins do disposto no inciso VIII do caput do art. 7º da Lei nº 12.846, de 2013, o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros:

I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa, bem como pela destinação de recursos adequados;

II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente do cargo ou da função exercida;

III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

IV - treinamentos e ações de comunicação periódicos sobre o programa de integridade;

V - gestão adequada de riscos, incluindo sua análise e reavaliação periódica, para a realização de adaptações necessárias ao programa de integridade e a alocação eficiente de recursos;

VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;

VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e a confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras da pessoa jurídica;

VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;

IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e pela fiscalização de seu cumprimento;

X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e mecanismos destinados ao tratamento das denúncias e à proteção de denunciante de boa-fé;

XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;

XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;

XIII - diligências apropriadas, baseadas em risco, para:

a) contratação e, conforme o caso, supervisão de terceiros, tais como fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários, despachantes, consultores, representantes comerciais e associados;

b) contratação e, conforme o caso, supervisão de pessoas expostas politicamente, bem como de seus familiares, estreitos colaboradores e pessoas jurídicas de que participem; e

c) realização e supervisão de patrocínios e doações;

XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas; e

XV - monitoramento contínuo do programa de integridade visando ao seu aperfeiçoamento na prevenção, na detecção e no combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013.

§ 1º. Na avaliação dos parâmetros de que trata o *caput*, serão considerados o porte e as especificidades da pessoa jurídica, por meio de aspectos como:

I - a quantidade de funcionários, empregados e colaboradores;

II - o faturamento, levando ainda em consideração o fato de ser qualificada como microempresa ou empresa de pequeno porte;

III - a estrutura de governança corporativa e a complexidade de unidades internas, tais como departamentos, diretorias ou setores, ou da estruturação de grupo econômico;

IV - a utilização de agentes intermediários, como consultores ou representantes comerciais;

V - o setor do mercado em que atua;

VI - os países em que atua, direta ou indiretamente;

VII - o grau de interação com o setor público e a importância de contratações, investimentos

e subsídios públicos, autorizações, licenças e permissões governamentais em suas operações; e

VIII - a quantidade e a localização das pessoas jurídicas que integram o grupo econômico.

§ 2º. A efetividade do programa de integridade em relação ao ato lesivo objeto de apuração será considerada para fins da avaliação de que trata o caput.

O incentivo e o estímulo à criação de programas de integridade pelas empresas particulares, interessadas em contratar com o Poder Público, são inegáveis no âmbito da nova legislação.

Contudo, há entendimento no sentido de que a União Federal, no uso de sua competência legislativa em matéria de normas gerais na área de licitação e contratação pública¹, deveria ter ido além, disciplinando a obrigatoriedade de que tais empresas apresentassem tais políticas de conformidade como requisito obrigatório de habilitação, tal como legislações estaduais e municipais pretendiam mas tiveram sua inconstitucionalidade formal reconhecida.

Inobstante isto, vale esclarecer que Municípios e Estados têm competência assegurada para estabelecer a obrigatoriedade de apresentação de programas de integridade pelo particular contratado², ou seja, na fase pós-licitação e a fim de assegurar os interesses do Poder Público, afastar riscos de danos ao erário e à sociedade.

A importância do incentivo à criação de programas de integridade ético-corporativa é evidente. O custo econômico e social decorrente da prática de atos de corrupção contrários aos interesses da Administração Pública e da coletividade comprometem ações, políticas e programas de políticas públicas. Medidas legislativas, administrativas e da sociedade civil voltadas a proteger os recursos públicos e garantir sua aplicabilidade efetiva em prol do interesse público são imprescindíveis.

A propósito, a respeito do “custo da corrupção” e da necessidade de “medidas de combate inovadoras” cabe observar os indicadores e levantamentos realizados pela organização “Transparência Internacional-Brasil”³.

De outro lado, cabe destacar que eventuais abusos e excessos durante a aferição e a aplicação de sanções administrativas contrariariam a tendência do denominado autossaneamento (*self-cleaning*) do agente econômico infrator, contemplada na própria Lei nº 14.133/2021. Mas no que consiste o autossaneamento?

No contexto da lei, não significa impunidade. A reabilitação do agente econômico infrator não prescinde do cumprimento de determinadas condições capazes de desestimular a recorrência de práticas fraudulentas e corruptas no ambiente licitatório e na relação contratual com o Poder Público. E mais, os requisitos estabelecidos para efetivação do autossaneamento conferem a vantajosidade e a eficiência almejadas pela Administração.

A reabilitação mereceu destaque no art. 163 da nova Lei, condicionada aos seguintes requisitos cumulativos a serem cumpridos pelo agente sancionado e exigidos pelo Poder Público: reparação integral do dano, pagamento de multa, cumprimento das condições definidas no ato punitivo, existência de efetivo programa de *compliance*, ético e de integridade (além do incentivo da existência de tal programa em razão da dosimetria sancionatória, tal política também é estimulada na seara da reabilitação do agente), transcurso temporal (de 1 a 3 anos a depender da natureza da sanção aplicada), bem como de prévia análise jurídica favorável pelo órgão ou entidade pública sancionadora.

¹ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). Art. 22, inciso XXVII.

² Nesse sentido, vale conferir a relação de alguns Estados/Municípios no site da Associação das Empresas de Engenharia do Rio de Janeiro: <http://www.aeerj.net.br>.

³ Dados da Transparência Internacional disponíveis em www.transparency.org.

Note-se, portanto, que a reabilitação é a reintegração dos agentes econômicos infratores/sancionados pela administração pública no mercado de licitações e contratações públicas, desde que tenham cumprido alguns requisitos capazes de minimizar, em certa medida, os danos (material e imaterial) causados e assumam o compromisso de evitar que novas irregularidades e infrações administrativas sejam praticadas. É uma forma alternativa de lidar com situações que conduziriam à impossibilidade de atuação no mercado de contratos administrativos: em vez de impedir o agente de exercer sua atividade, o que teria o potencial de prejudicar a concorrência (redução de competidores tecnicamente capacitados) e de causar problemas sociais (redução de emprego e de atividade econômica), o Poder Público avalia se os interessados adotaram determinadas medidas para restabelecer a confiabilidade no âmbito da relação público-privada.

Em relação aos compromissos assumidos pelo agente a ser reabilitado, note-se que a LINDB em seu artigo 26 inclusive estabelece que o afastamento de irregularidades pode ser instrumentalizado mediante celebração de compromisso com o interessado:

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

§ 1º. O compromisso referido no caput deste artigo:

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

(...)

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

De todo o modo, há críticas no sentido de que a reabilitação deveria ser mais procedimentalizada à semelhança dos processos instaurados para a aplicação da sanção administrativa (na linha do PAR – processo de apuração de responsabilidade imprescindível à aplicação de sanções administrativas severas no âmbito da Lei nº 14.133/2021 e do combate aos atos contrários à Administração Pública na seara da Lei nº 12.846/2013), conferindo maior segurança jurídica. Outra crítica recorrente é no sentido de que o requisito temporal é irrazoável e que seria mais eficiente se, a qualquer tempo, a reabilitação pudesse ocorrer desde que atendidos os demais requisitos prévios e legais, bem como satisfizesse ao interesse público.

É importante para a administração pública que esses agentes econômicos possam ser reintegrados ao mercado de contratos administrativos, que passará a contar com mais competidores, contribuindo para a existência de propostas mais vantajosas nas licitações e capazes de satisfazer necessidades prementes do Poder Público.

A título de exemplo, note-se que a Lei nº 13.979/2020, destinada ao enfrentamento da pandemia da COVID-19, admitiu o regime de autossaneamento a fim de atender ao interesse público e buscar propostas de mercado eficientes capazes de fazer frente à grave calamidade pública enfrentada:

Art. 4º. É dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)

⁴ Recentemente este embate permeou a “nova” Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/21 que alterou a Lei nº 8.429/92), prevalecendo o entendimento no sentido de que a modernização e o aperfeiçoamento normativo eram imprescindíveis e não colocariam em risco o aumento da impunidade e da corrupção no Brasil.

(...)

§ 3º. Na situação excepcional de, comprovadamente, haver uma única fornecedora do bem ou prestadora do serviço, será possível a sua contratação, independentemente da existência de sanção de impedimento ou de suspensão de contratar com o poder público.

(Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

Definitivamente, a reabilitação do agente econômico infrator não gerará impunidade⁴. Trata-se de conferir racionalidade, efetividade e efeito prático à aplicação de sanções administrativas, mantidas exigências preventivas e reparadoras a serem cumpridas pelo agente, mas atreladas à satisfação do interesse público e sempre sujeitas ao controle dos órgãos internos e externos do Poder Público.

Por todo o exposto, notam-se alterações significativas no âmbito da aferição e aplicação, pelos gestores públicos, de eventual responsabilidade administrativa imputada aos licitantes e contratados da administração pública municipal, distrital, estadual e federal.

Nos próximos meses é importante que haja a assimilação adequada das inovações normativas, pois a expectativa é que a nova lei em 1º de janeiro de 2024 seja efetivamente implementada. Alterações e inclusões normativas importantes, entre as quais o estímulo à criação de programas de *compliance* pelos licitantes e a possibilidade de licitantes, que tenham sido condenados administrativamente, participarem de novos e futuros certames são medidas alinhadas à ética, à transparência e à eficiência administrativa.

Concursos Públicos

Seleção imparcial dos melhores profissionais

Melhor qualificação do quadro de pessoal

Implementação do sistema do mérito

Valorização de carreiras



**Para mais informações de
como o IBAM pode realizar o concurso
em sua instituição**

Clique aqui

Artigo

OS REGULAMENTOS DA LEI Nº 14.133/21

Ivan Barbosa Rigolin

Advogado

Resumo: Este artigo procura mostrar exigências que a nova Lei de Licitações e Contratos contém, em termos de sua aplicação. Chama-se a atenção para detalhes nela contidos e que provocarão dificuldades para os usuários, tanto os responsáveis pelas licitações, quanto os que delas irão participar. Aspecto importante aqui examinado é a quantidade de referências a regulamentação, que gastará bom tempo para ser expedida, repercutindo no dia a dia da Administração, que necessita colocar em prática a lei e fazer as licitações e contratações que o serviço público demanda. Além de comentar o que é uma regulamentação, pontos específicos são salientados para tentar esclarecer dúvidas que certamente surgirão.

Palavras-chave:

Licitações

Contratos

Nova Legislação

Regulamentação

INTRODUÇÃO

A vasta e congesta Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a nova lei de licitações e contratos, pelo seu próprio comando demanda diversos regulamentos, não necessariamente decretos, para permitir a sua regular e desimpedida operacionalidade.

Em verdade é difícil crer que essa lei, que entra em vigor isolado em 1º de abril de 2023 – quando estará revogada a Lei nº 8.666/93 e a qual até então vigorava opcionalmente ao lado da nova lei –, algum dia terá execução fluida e desimpedida, tamanhos são os travos internos do seu texto, e a dificuldade ingente de acionar todos os seus institutos de modo coeso e harmônico¹.

Com efeito, a nova lei é tão intrincada, detalhista, rebuscada, preciosista, rebarbativa, e por tudo isso abundante, que não permite prognósticos operacionais muito favoráveis. Lembra aqueles céus carregadíssimos de água por cair, e a antevisão de dilúvios e hecatombes ...

Mas desde logo uma advertência: a quem imagine que este escriba nutra antipatia pela nova lei, saiba que acertou em cheio. Nem por isso, entretanto, se podem ou se devem entregar os pontos.

ATOS REGULAMENTARES

O anterior governo federal parece ter tido, quanto à nova lei de licitação, um apetite regulamentador poucas vezes visto antes.

¹ Em 1º de abril de 2023, no entanto, foi expedida a Medida Provisória nº 1167, que alterou a Lei nº 14.133/2021 para permitir que até 30 de dezembro de 2023 a Administração possa utilizar a lei aqui mencionada ou a Lei nº 8.666/93, desde que o edital ou o ato autorizativo da contratação ocorra até 29 de dezembro de 2023. (N.E)

Elencou 71 atos regulamentares necessários para a mais adequada execução da Lei nº 14.133/21, e mantém publicado na internet, site *relatório_regulamentos_14133.portal (...)*, um quadro, atualizado até 8 de setembro de 2022, quando foi escrito este artigo, informando visualmente os atos já expedidos e os ainda em andamento, bem como os entes por eles responsáveis, caso a caso.

Trata-se de decretos, portarias ou instruções normativas, sendo que 20 já estão publicados.

O trabalho organizatório, muito pouco usual na Administração pública brasileira, é admirável, porque junta num só quadro a radiografia completa do panorama regulamentar da nova lei, com absoluta visibilidade e transparência a quem nele tiver interesse.

Deve ser periodicamente acompanhado e conferido pelos interessados, já que informará a edição dos novos diplomas sempre que ocorrer, enfeixando toda essa informação, que historicamente é quase sempre dispersa e desorganizada, num só documento.

É, portanto, um quadro em permanente evolução e complementação, até o momento em que todos os diplomas enunciados já estejam publicados. E mesmo após isso será atualizado a cada alteração de cada qual dos regulamentos.

COMPETÊNCIA REGULATÓRIA

Antes de prosseguir uma ligeira nota sobre o *poder regulamentar*. Essa expressão designa a capacidade, ínsita em e ao dispor de todo detentor de mandato executivo no poder público – Presidente da República, Governador e Prefeito -, e não se excluem os dirigentes de autarquias, fundações públicas e empresas estatais dentro da sua autonomia e do limite da sua circunscrição, de disciplinar quaisquer assuntos de interesse do ente que dirigem, observada apenas a Constituição, a lei e outro(s) eventual(is) atos regulamentares superiores e aplicáveis.

É o poder de livremente expedir regulamentos, instruções, comandos organizacionais ou disciplinares para o âmbito do ente comandado pelo respectivo chefe.

Esse poder, repita-se, não depende de autorização legislativa nem de qualquer outra, apenas se exigindo que o regulamento se atenha ao superior comando da Constituição e da(s) lei(s) aplicável(is).

Graças ao poder regulamentar, o chefe do ente expede atos que organizem, sistematizem, normatizem e orientem, como comandos obrigatórios, matérias, áreas ou assuntos internos de seu ente, em prol da sua melhor atuação na atividade a que esteja afetado.

O comando é obrigatório para os servidores do ente respectivo, porém pode sempre ser utilizado por outros entes que lhe sejam institucionalmente vinculados, como por exemplo um regulamento estadual, concebido para a administração direta, que uma autarquia estadual resolva utilizar, porque assim quer. Nada o impede, e essa atitude é bastante comum no direito público.

No caso da Lei nº 14.133/21, nem todos os regulamentos que o governo federal expediu ou está em via de expedir, em número de 71 como se disse retro, estão exigidos pela lei. Alguns estão, outros não.

E se o governo quiser adiar indefinidamente a expedição daqueles atos – sempre que a lei não fixe prazo máximo para tanto –, pode fazê-lo, como tem feito frequentemente ao longo da história.

E se o governo quiser, em vez de 71, regulamentar 200 pontos da lei, pode igualmente fazê-lo, sem qualquer embaraço, graças ao poder regulamentar de que dispõe.

Nesse panorama, quando a lei é silente e não aponta nenhum regulamento, é bastante usual a discussão sobre se algum regulamento é ou não é necessário para a melhor execução da lei – e essa discussão, que assume novas cores a cada nova lei, jamais terá fim.

Muitas leis detêm desde logo todas as condições para a sua desimpedida, integral e suficiente exequibilidade, sem decreto nem regulamento algum. Mas é igualmente comum a atitude de se protelar *ad infinitum* a execução da lei sob a alegação de que o governo ainda não a regulamentou.

Em geral se trata de *parolagem flácida para dormir bovinos*, conversinha de rematados preguiçosos a quem a perspectiva de ter de começar a trabalhar inflige arrepios de pavor – aqueles que ingressam aos vinte anos no serviço público e imediatamente se põem a calcular com quanto se aposentarão.

Como efeito, existem regulamentos e regulamentos tão necessários quanto um choque de motocicletas no Alpes, ou uma severa broncopneumonia dupla.

Muitos extensíssimos decretos no Brasil, como por exemplo em matéria previdenciária, são cópias da lei, com alguns ocasionais e esporádicos acréscimos de matéria, lançados sem a menor reflexão nem o menor compromisso com sua possível permanência – e como se a lei precisasse que um decreto que a copiasse para poder ser aplicada...

E tão ruins e escabrosos são esses regulamentos - ainda em matéria previdenciária cuja legislação brasileira é tida e havida como a pior do mundo - que um dos decretos que regulamentaram a lei de organização previdenciária, após sofrer mais de 200 modificações e há cerca de 35 anos, houve por bem ser *consolidada* por outro decreto federal, na tentativa de tornar exequível a matéria que lembrava um ninho de ratos.

Pois bem, no mesmo dia em que foi publicado o decreto de consolidação da legislação previdenciária, logo em campo abaixo no Diário Oficial da União foi publicada uma lei que modificava a mesma legislação.

Neste caso histórico – sem dizer do bárbaro absurdo que é consolidar um conjunto de leis por via de um decreto – confundiram-se leis com decretos, com instruções e com o diabo a quatro, numa parafernália indecifrável. Mas felizmente algo tão desastroso não é comum, e sobretudo nesta Constituição de 1.988 que, após mais de 100 emendas, acabou por absorver grande parte das instituições previdenciárias.

Mas mesmo fora da Constituição os tempos mudaram, e a fúria regulamentadora da autoridade arrefeceu nas últimas décadas. Com isso os decretos vêm sendo racionalizados e aperfeiçoados em técnica, de modo que atualmente os miasmas do analfabetismo regulamentar jazem no passado – e que nunca ressuscitem.

BEM DE LUXO

Escrevemos recente artigo sobre o art. 20 da nova lei e seu regulamento, o Decreto nº 10.818, de 27 de setembro de 2.021, uma matéria curiosíssima em direito, a tentar objetivar o que se deve entender por *bem de luxo* nas esferas da Administração federal.

E aquele é o modelo para entes estaduais e municipais que aprovarem a ideia; poderão Estados e Municípios ou editar seus regulamentos sobre o art. 20 da lei ou, de outro modo que é muito frequente, *encostar* no diploma federal e por ele orientarem suas licitações para compras sempre que envolvida a possibilidade de se enquadrar algum bem visado como sendo de luxo, os quais por princípio é proibido ao poder público adquirir se inexistir razão imperiosa para a exceção. Assim como esse decreto acima citado regulamentou o art. 20 da Lei nº 14.133/21, diversos outros decretos disciplinam outros momentos da nova lei.

Exemplo: o Decreto nº 10.922, de 30 de dezembro de 2.021, regulamentou a *atualização dos valores constantes da Lei nº 14.133/21*.

Esse último é um assunto de competência exclusivamente federal, porém existem outros temas de interesse também local, como o art. 12, *caput*, inc. VII, que ensejou o Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2.022, versando sobre o *plano anual de contratações* – neste caso federal, porém que também precisa existir nos Estados e nos Municípios. A matriz de inspiração está dada.

PORTARIA REGULAMENTADORA

Tendo examinado um decreto no anterior artigo, vejamos agora uma portaria. Em matéria administrativa de pessoal se afirma que o decreto é um ato de efeitos externos, e a portaria de efeitos individuais.

Em outras matérias, porém, como na regulamentação de leis, a regra classificatória é a de que o decreto é ato privativo do chefe do Executivo e se aplica a todo o Executivo, enquanto que a portaria é o ato do chefe de algum ente que não o Executivo, pessoa essa que não tem competência para expedir decretos e expede portarias para o âmbito de seu ente descentralizado – e apenas aí a básica distinção entre um e outro ato: o diferente âmbito da competência regulamentar.

Vejamos os pontos principais da Portaria SEGES/ME nº 938, de 2 de fevereiro de 2.022, do Ministério da Economia, Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, Secretaria de Gestão, e que figura como nº 17 no quadro dos regulamentos, referido ao início deste artigo.

Esse diploma regulamenta para o âmbito federal, e para os Estados e Municípios que receberem verbas federais para custear suas compras, obras ou serviços, o sistema de padronizações.

Pode ser, entretanto, utilizado em tudo quanto couber ou convier adotar - na forma do edital ou dos procedimentos de contratações diretas – por qualquer ente federativo, como pode também servir de modelo ou de inspiração para Estados e Municípios que pretendam disciplinar suas padronizações, procedimento auxiliar esse que sempre foi uma excelente ideia para a Administração.

PORTARIA SEGES/ME Nº 938, DE 2 DE FEVEREIRO DE 2022

Institui o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, em atendimento ao disposto no inciso II do art. 19 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

O SECRETÁRIO DE GESTÃO SUBSTITUTO DA SECRETARIA ESPECIAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO (...) e tendo em vista o disposto no art. 19 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, resolve: (...)

Art. 1º Esta Portaria institui o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, em atendimento ao disposto no inciso II do art. 19 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Parágrafo único. O catálogo eletrônico de padronização constitui ferramenta informatizada, disponibilizada e gerenciada pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, com indicação de preços, destinado a permitir a padronização de itens a serem contratados pela Administração e que estarão disponíveis para a licitação ou para contratação direta.

Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, deverão observar as regras desta Portaria.

Art. 3º É admitida a adoção do catálogo de que trata o caput do art. 1º por todos os entes federativos, conforme dispõe o inciso II do art. 19 da Lei nº 14.133, de 2021. (..)

Art. 4º No processo de padronização do catálogo eletrônico de compras, serviços e obras,

deverão ser observados:

- I - a compatibilidade, na estrutura do Poder Executivo federal, de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;
- II - os ganhos econômicos e de qualidade advindos;
- III - o potencial de centralização de contratações de itens padronizados; e
- IV - o não comprometimento, restrição ou frustração do caráter competitivo da contratação, ressalvada a situação excepcional de a padronização levar a fornecedor exclusivo, nos termos do inciso III do § 3º do art. 40 da Lei nº 14.133, de 2021.

Art. 5º O processo de padronização observará as seguintes etapas sucessivas, no mínimo:

- I - emissão de parecer técnico sobre o item, considerados especificações técnicas e estéticas, desempenho, análise de contratações anteriores, custo e condições de manutenção e garantia, se couber;
- II - convocação, pelo órgão ou entidade com competência para a padronização do item, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, de audiência pública à distância, via internet, para a apresentação da proposta de padronização;
- III - submissão das minutas documentais de que tratam os incisos I, II, IV, e V do art. 6º, que compõem a proposta de item padronizado, à consulta pública, via internet, pelo prazo mínimo de 10 dias úteis, a contar da data de realização da audiência de que trata o inciso II deste artigo;
- IV - compilação e tratamento, pelo órgão ou entidade responsável pela padronização do item, das sugestões submetidas formalmente pelos interessados por ocasião da consulta pública de que trata o inciso III;
- V - despacho motivado da autoridade superior, com a decisão sobre a adoção do padrão;
- VI - aprovação das minutas documentais de que trata o inciso III pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, em atenção ao disposto no inciso IV do art. 19 da Lei nº 14.133, de 2021;
- VII - publicação, no sítio oficial do órgão ou entidade responsável pela padronização, sobre o resultado do processo, observado os requisitos estabelecidos no inciso III do art. 43 da Lei nº 14.133, de 2021; e
- VIII - publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas do item padronizado.

§ 1º O parecer técnico de que trata o inciso I do caput deverá ser elaborado por comissão de padronização, formada por, no mínimo, 3 (três) membros, sendo a maioria servidores efetivos ou empregados públicos do quadro permanente, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los. (...)

Art. 6º O catálogo eletrônico de padronização conterá os seguintes documentos e funcionalidades da fase preparatória de licitações:

- I - anteprojeto, termo de referência ou projeto básico;
- II - matriz de alocação de riscos, se couber;
- III - conexão com o painel para consulta de preços, o banco de preços em saúde e a base nacional de notas fiscais eletrônicas, de forma a otimizar a determinação do valor estimado da contratação, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto;
- IV - minuta de edital ou de aviso ou instrumento de contratação direta; e
- V - minuta de contrato e de ata de registro de preços, se couber. (...)

Art. 7º O catálogo será estruturado nas seguintes categorias:

- I - catálogo de compras, para bens móveis em geral;
- II - catálogo de serviços, para serviços em geral; e
- III - catálogo de obras e de serviços de engenharia, para projetos em geral ou serviços comuns de engenharia, de menores complexidades técnicas e operacionais. (...)

Art. 8º O órgão ou entidade competente poderá revisar o item já padronizado:

- I - de ofício, sempre que entender conveniente e oportuna a revisão; ou
- II - a requerimento de terceiro, após análise de viabilidade pela comissão de padronização. (...)

Art. 10. O catálogo eletrônico de padronização será utilizado em licitações cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto, bem como nas contratações diretas de que tratam os incisos I do art. 74 e os incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021.

Parágrafo único. A não utilização do catálogo eletrônico de padronização é situação excepcional, devendo ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação.

Art. 11. No emprego das minutas que compõem o catálogo eletrônico de padronização, apenas os campos informacionais indispensáveis à precisa caracterização da contratação poderão ser editados ou complementados, tais como:

I - quantitativos do objeto;

II - prazo de execução;

III - possibilidade de prorrogação, se couber;

IV - estimativa do valor da contratação ou orçamento detalhado do custo global da obra; e

V - informação sobre a adequação orçamentária. (...)

Art. 12. As informações sobre o catálogo eletrônico de padronização serão disponibilizadas no Portal Nacional de Contratações Públicas. (...)

Art. 14. Esta Portaria entra em vigor em 2 de fevereiro de 2022.

RENATO RIBEIRO FENILI

ENCERRANDO

O motivo de o governo federal ter editado portaria, e não decreto, foi seguramente o de que, sendo essa uma matéria específica de administração das aquisições, torna-se melhor restringir o âmbito regulamentar ao do Ministério por isso responsável, sem necessidade de um ato de espectro mais amplo. E essa técnica é igualmente aplicável a Estados e Municípios. Trata-se de um bom exemplo de regulamentação específica.

Ninguém duvide: regulamentar é também uma arte.

Pareceres jurídicos é no IBAM

O IBAM possui um **banco de pareceres jurídicos** sobre os mais variados assuntos de interesse da **Administração Pública Municipal**.



**Para mais informações de
Pareceres Jurídicos com o IBAM**

Clique aqui

Contratos Administrativos

Gestão Ambiental

Licitações

Política Urbana

Previdência

Processo Legislativo

Serviços Públicos

Servidores Públicos

Tributação

Entre outros

Parecer

MENOR EMANCIPADO PODE BUSCAR IRMÃO NA CRECHE MUNICIPAL?

Priscila Oquioni Souto

Advogada e Assessora jurídica do IBAM

Endereço eletrônico: priscila.oquioni@ibam.org.br

Consulta:

Indaga o consulente acerca da possibilidade de menor emancipado buscar irmão na creche.

A consulta vem acompanhada de solicitação encaminhada pela mãe dos irmãos mencionados.

PARECER

Inicialmente, temos que personalidade é a aptidão genérica para adquirir direitos e contrair obrigações. Para o ordenamento jurídico quem possui tal aptidão genérica é pessoa, sujeito de direito.

Na forma do art. 1º do Código Civil todos os seres humanos são dotados de **personalidade** e, por conseguinte, de **capacidade de direito**.

De outra feita, a **capacidade de fato** é a extensão prática dos poderes contidos na personalidade que permite que a pessoa exerça diretamente seus direitos e obrigações e se desdobra em três fase: as pessoas plenamente capazes, as relativamente capazes e as absolutamente incapazes.

A capacidade civil plena se adquire aos 18 anos de idade, na forma do caput do art. 5º do Código Civil: "Art. 5º A menoridade cessa aos dezoito anos completos, quando a pessoa fica habilitada à prática de todos os atos da vida civil."

A **emancipação**, instituto objeto dessa consulta, é a obtenção da capacidade civil antes dos 18 anos de idade e somente pode se dar nos termos do parágrafo único do art. 5º acima referenciado:

Art. 5º: (...)

Parágrafo único. Cessará, para os menores, a incapacidade:

I - **pela concessão dos pais, ou de um deles na falta do outro, mediante instrumento público, independentemente de homologação judicial, ou por sentença do juiz, ouvido o tutor, se o menor tiver dezesseis anos completos;**

II - pelo casamento;

III - pelo exercício de emprego público efetivo;

IV - pela colação de grau em curso de ensino superior;

V - pelo estabelecimento civil ou comercial, ou pela existência de relação de emprego, desde que, em função deles, o menor com dezesseis anos completos tenha economia própria. (Grifos nossos).

Como se pode depreender da leitura do inciso I do parágrafo único do art. 5º do Código Civil, a emancipação pode ser concedida pelos pais ao menor que já conte com 16 anos mediante instrumento público; É o que se denomina **emancipação voluntária**.

Nessa esteira, a plena capacidade civil obtida através da emancipação possibilita a prática direta, sem assistência ou representação, dos mais variados atos da vida privada e até aos correlacionados com atividade pública. Registramos, outrossim, que a plena capacidade civil obtida pela emancipação, como o próprio nome diz, opera tão somente em âmbito civil, não interferindo em outras searas jurídicas como, por exemplo, na maioridade penal. O emancipado, enquanto não completar 18 anos, permanece inimputável para fins penais (art. 288 da Constituição Federal).

Alertamos, ainda, que uma vez efetivada a emancipação, ela é irrevogável e irretratável.

Feitas essas considerações, temos que, do ponto de vista estritamente técnico, a princípio e em tese, uma vez que o menor que já conte com 16 anos seja emancipado, nada impede que o mesmo retire irmão menor da creche, desde que exista autorização expressa do responsável pelo menor perante a instituição de ensino infantil.

Reiteramos que, uma vez emancipado, o menor que já conte com ao menos 16 anos completos pode praticar sem a necessidade de assistência ou representação todos os atos da vida civil. Contudo, se o referido menor com ao menos 16 anos conta com efetiva maturidade para atuar diretamente como sujeito de direitos e obrigações civis e possui essa maturidade para cuidar de outro menor, aferido o melhor interesse dos menores em questão, não é um juízo que possa ser estabelecido em parecer, competindo aos responsáveis e ao Conselho Tutelar.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.



O IBAM tem a solução para as necessidades da sua organização

- Reestruturação administrativa
- Análise e redesenho de processos
- Planejamento estratégico
- Plano de cargos, carreiras e vencimentos
- Estatuto dos servidores públicos municipais
- e muito mais

[Clique aqui](#)

Parecer

LEI N 14133/2021: DISTINÇÃO ENTRE AGENTE DE CONTRATAÇÃO E AGENTE RESPONSÁVEL PELA CONTRATAÇÃO DIRETA

Leonardo Candido Bastos

Advogado e Consultor técnico do IBAM

Endereço eletrônico: lcbastos@protonmail.com

Consulta:

A Consulente submete-nos a seguinte indagação:

“Segundo a Lei n.º 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), o responsável pelas compras diretas (dispensa de licitação e inexigibilidade) também é um Agente de Contratação? Caso negativo, onde se enquadra o responsável pelas compras diretas do órgão?”.

PARECER

A Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, nova lei de licitações e contratos administrativos (NLLCA), trata do **agente de contratação** no art. 6º, inciso LV, definindo-o como a “*pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação*”.

Em complemento a referida definição, a NLLCA dispõe sobre a designação de tal agente, suas atribuições, equipe de apoio, substituição, regulamentação, assessoria jurídica, assessoria de terceiros e distinção para com o pregoeiro, conforme os termos do art. 8º e parágrafos a seguir em destaque:

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

§ 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.

§ 2º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei.

§ 4º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais cujo objeto não seja rotineiramente

contratado pela Administração, poderá ser contratado, por prazo determinado, serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação.

§ 5º Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.

Nota-se, portanto, que as disposições da NLLCA, ao tratar do **agente de contratação**, se fazem silente quanto ao **agente responsável pela contratação direta** (Capítulo VIII), não havendo quaisquer termos ou atribuição relativa à condução dos procedimentos de contratação direta por dispensa e inexigibilidade.

Diante desse quadro, em resposta objetiva a consulta apresentada, depreende-se que o **agente de contratação** e o **agente responsável pela contratação direta** são designações distintas, que não se confundem em suas funções, atribuições, possibilidades, limitações e impedimentos.

Com efeito, sobre “*onde se enquadra o responsável pelas compras diretas do órgão*”, entende-se que, baseado na autonomia normativa-regulamentar de cada ente federativo (art. 18 da Constituição Federal c/c art. 187 da NLLCA) – e assim de cada órgão ou ente público submetidos à aplicação da NLLCA –, deve definir, por regulamentação própria, o enquadramento mais adequado ao **agente responsável pela contratação direta**, dispondo sobre a suas atribuições, limites e possibilidades, tendo em vista cada realidade fático-administrativa (estrutura, volume de trabalho, entre outros aspectos).

Sobre essa regulamentação customizada do **agente responsável pela contratação direta** de acordo com à peculiaridade do órgão ou ente público, importante destacar o princípio da segregação de funções (art. 5º da NLLCA), sobretudo o disposto no art. 7º, incisos e parágrafo primeiro, da NLLCA, *in verbis*:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

Em comentário ao supratranscrito § 1º, do art. 7º, a doutrina de MARÇAL JUSTEN FILHO esclarece que a “*segregação de funções consiste na vedação à acumulação por um mesmo agente público, de funções de natureza diversa, relativamente a uma mesma situação concreta, visando reduzir riscos de práticas defeituosas*” (In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei n.º 14.133/2021 – São Paulo: Thomsom Reuters, 2021, pag. 198).

Nesse sentido, destaque-se que as situações concretas a serem enfrentadas pelo agente de contratação - “tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação” (inc. LV, art. 6º, da NLLC) -, difere-se sobremaneira daquela a ser atribuída a ação do agente de contratação de direta (Capítulo VIII, da NLLC).

Em sendo assim, não se vislumbra, a priori e de modo abstrato, nenhum óbice na designação do mesmo agente nas funções de **agente de contratação** e de **agente de contratação direta**, sendo esse, a

propósito, o entendimento de JOEL DE MENEZES NIEBUHR, cujos apontamentos transcreve-se adiante, tendo em vista as cautelas e advertências que envolveriam essa designação.

O art. 72 da Lei n.º 14.133/2021 prescreve os atos que devem fazer parte do processo de contratação direta, porém não atribui diretamente tais atos a quaisquer agentes administrativos. Neste particular, o processo de contratação direta diverge do processo de licitação, porque neste o legislador atribuiu ao agente de contratação e, em determinados casos, a comissão de contratação, definidos no art. 6º da Lei n.º 14.133/2021.

[...]

Os dispositivos supracitados atribuem à comissão de contratação e ao agente de contratação funções relacionadas às licitações e não aos processos de contratação de modo geral, em que se poderiam enquadrar os processos de contratação direta. Logo, em princípio, a condução dos processos de contratação direta não lhes foi atribuída pelo menos não o foi pela Lei n.º 14.133/2021.

Sem embargo, comissão de contratação e agente de contratação **não são cargos públicos**, cujas competências são definidas e limitadas por lei. **São apenas designações atribuídas a agentes administrativos encarregados de desempenharem dadas funções com competências que são compatíveis com as que são próprias àquelas dos cargos, empregos ou funções que ocupam.**

Isso significa que não há impedimento de atribuir à comissão de contratação ao agente de contratação outras atribuições além daquelas definidas na Lei n.º 14.133/2021, desde que compatíveis com as competências legais dos seus cargos, empregos ou funções.

Em termos concretos, **quer-se dizer que não há obstáculos legais para atribuir no âmbito interno de cada órgão e entidade administrativa à comissão de contratação e a agente de contratação funções pertinentes aos processos de contratação direta, desde que, sempre se faça essa ressalva, compatíveis com as competências legais dos seus cargos, empregos ou funções.** Noutras palavras, comissão de contratação e agente de contratação não foram encarregados pela Lei n.º 14.133/2021 de conduzir ou participar da condução dos processos de contratação direta, **no entanto nada impede que a eles sejam atribuídas tais funções por decisões internas da alta administração, responsável que é, insista-se, pela governança das contratações e pela implementação de processos e estruturas a ela atinentes, em alinhamento ao parágrafo único do artigo 11 da Lei n.º 14.133/2021.**

Pondera-se que, segundo o artigo 72 da Lei n.º 14.133/2021, para o processo de contratação direta é necessário dispor sobre questões técnicas acerca do objeto da contratação (inciso I), questões econômico-financeiras acerca de definição de estimativa de despesa (inciso II), questões de ordem jurídica (inciso III) e questões de natureza propriamente administrativa como a seleção da melhor proposta e do futuro contratado (incisos IV a VII).

Então, os atos nominados no artigo 72 envolvem apreciações e habilidades distintas, que podem ou não serem atribuídas ao mesmo agente. **Tudo depende do tipo de contratação direta e das características e estrutura de pessoal de cada órgão e entidade administrativa.**

Por exemplo, um processo para a dispensa de licitação do inciso II do artigo 75 da Lei n.º 14.133/2021, de baixa complexidade e de reduzido valor econômico, não requer os mesmos cuidados de um processo para a dispensa de licitação do inciso VIII, do mesmo artigo 75, relativo à situação emergencial grave, de enorme impacto e com valores expressivos.

Daí que os órgãos e entidades podem dispor de itinerários diferentes com o envolvimento de agentes administrativos diferentes, a depender, insista-se, do tipo de contratação direta e das suas próprias características e estrutura de pessoal. **É boa prática dispor dessas questões em regulamentos internos, que, inclusive, podem ser baseados no §1º do artigo 169 da Lei n.º 14.133/2021**. (In Licitações e Contratos Administrativos. 5ª ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2022, pags. 134 e 135)

Assim, em resumo, com fundamento no exposto, **agente de contratação** e **o agente responsável pela contratação direta** são designações distintas. O seu enquadramento deve ser feito em regulamentação própria, conforme a realidade fático-administrativa de cada órgão ou ente público, observando-se os parâmetros da NLLCA (arts. 7º e 8º, por exemplo). Não se vislumbra, a princípio, impedimento em se atribuir ao mesmo agente público as incumbências dos processos de licitação (agente de contratação) e dos processos de dispensa e inexigibilidade (agente de contratação direta) - § 1º. do art. 7º, da NLLCA.

É o parecer, s.m.j.

Parecer

ESTAGIÁRIO NÃO PODE SER ACOMPANHANTE ESPECIALIZADO DO ALUNO COM TEA

Fabienne Oberlaender Gonini Novais

Advogada e Assessora jurídica do IBAM

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

Consulta:

A Consulente, Prefeitura, indaga:

O parágrafo único do art. 3º da Lei nº 12.764/2012, que institui a política nacional da pessoa com transtorno de espectro autista, diz que:

Art. 3º, parágrafo único. Em casos de comprovada necessidade, a pessoa com transtorno do espectro autista incluída nas classes comuns de ensino regular, nos termos do inciso IV do art. 2º, terá direito a acompanhante especializado.

Assim, considerando que o inciso IV do art. 2º foi vetado, o acompanhamento disciplinado no parágrafo único do art. 3º pode ser efetuado por estagiário?

PARECER

A Lei nº 12.764/2012 instituiu a **Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (TEA)**. A medida faz com que os autistas passem a ser oficialmente considerados pessoas com deficiência (art. 1º, § 2º), tendo direito a todas as políticas de inclusão do país, entre elas as de educação. A edição do referido diploma legal acabou repercutindo na aplicabilidade integral das disposições da Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

À guisa de informação, destacamos que a lei que instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista prevê a participação da comunidade na formulação de políticas públicas voltadas para os autistas, além da implantação, acompanhamento e avaliação da mesma. Com a lei ficou assegurado o acesso a ações e serviços de saúde, incluindo o diagnóstico precoce, atendimento multiprofissional, a nutrição adequada, os medicamentos e informações que auxiliem no diagnóstico e no tratamento. De igual forma, a pessoa com autismo terá assegurado o acesso à educação e ao ensino profissionalizante, à moradia, ao mercado de trabalho e a previdência e assistência social.

No que tange ao direito de acesso à educação da pessoa com TEA, diz o art. 3º, parágrafo único:

Parágrafo único. Em casos de comprovada necessidade, a pessoa com transtorno do espectro autista incluída nas classes comuns de ensino regular, nos termos do inciso IV do art. 2º, **terá direito a acompanhante especializado**.

Dizia o inciso IV do art. 2º, da Lei nº 12.764/2012:

Art. 2º São diretrizes da Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista:

"IV - VETADO - A inclusão dos estudantes com transtorno do espectro autista nas classes comuns de ensino regular e a garantia de atendimento educacional especializado gratuito a esses educandos, quando apresentarem necessidades especiais e sempre que, em função de condições específicas, não for possível a sua inserção nas classes comuns de ensino regular, observado o disposto no Capítulo V (Da Educação Especial) do Título V da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional);"

Assim foram as razões do veto:

Ao reconhecer a possibilidade de exclusão de estudantes com transtorno do espectro autista da rede regular de ensino, os dispositivos contrariam a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, internalizada no direito brasileiro com status de emenda constitucional. Ademais, as propostas não se coadunam com as diretrizes que orientam as ações do poder público em busca de um sistema educacional inclusivo, com atendimento educacional especializado nas formas complementar e suplementar.

O Decreto nº 8368/2014 que regulamenta a Lei nº 12.764/ 2012 assim dispõe em seu art.4º:

Art. 4º É dever do Estado, da família, da comunidade escolar e da sociedade assegurar o direito da pessoa com transtorno do espectro autista à educação, em sistema educacional inclusivo, garantida a transversalidade da educação especial desde a educação infantil até a educação superior.

§ 1º O direito de que trata o caput será assegurado nas políticas de educação, sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades, de acordo com os preceitos da Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência.

§ 2º **Caso seja comprovada a necessidade de apoio às atividades** de comunicação, interação social, locomoção, alimentação e cuidados pessoais, a instituição de ensino em que a pessoa com transtorno do espectro autista ou com outra deficiência estiver matriculada **disponibilizará acompanhante especializado** no contexto escolar, nos termos do parágrafo único do art. 3º da Lei nº 12.764, de 2012. (grifamos)

Desse modo, infere-se que o acompanhamento especializado não foi detalhado nos diplomas acima.

A respeito, valemo-nos das seguintes considerações coletadas no site da Organização Neurodiversa pelos Direitos dos Autistas, a ONDA-Autismo:

Cabe destacar que a qualificação do Acompanhante Especializado deve ser de profissional (professor/pedagogo/psicopedagogo) com especialização em educação especial e capacitado em métodos específicos de atendimento as pessoas com TEA. E os custos relativos a contratação/manutenção do profissional devem ser de responsabilidade única do estabelecimento de ensino, isentando a família de quaisquer gastos com ele.

Esse profissional deverá ser responsável junto ao professor regente, pela inserção da pessoa com TEA no ambiente escolar, e deverá saber manejar e atuar frente a dificuldades e especificidades do aprendizado. E no que diz respeito às atividades escolares, ele poderá adaptá-las sempre sob a supervisão do professor regente, auxiliará o aluno nas interações sociais, no ensino de maneira geral e nas aplicações didáticas. Ele será o mediador que não é apenas um profissional que acompanha e sim um especialista que direcionará a pessoa mediada às questões propostas e suas necessidades[...]" (FREITAS, 2015, p. 35).

Além disso, de acordo com Cunha (2012, p. 102) "não podemos educar sem atentarmos para o aluno na sua individualidade, no seu papel social na conquista da sua autonomia", assim **o Acompanhante Especializado busca autonomia do indivíduo com TEA, atua tanto nas atividades de cuidador, com as AVD's (atividades de vida diária) para higiene, locomoção e alimentação, como mediador, contribuindo para a facilitação em áreas deficitárias ao TEA como a comunicação e a interação social do aluno, traduzindo contextos de acordo com as especificidades e demandas do aluno.**

Nesse sentido, Volkmar e Wiesner (2019, p.190) afirmam que "Eles (os auxiliares pedagógicos) estão presentes na sala de aula para facilitar a adaptação do (s) estudante (s) com necessidades especiais, mas devem manter um equilíbrio cuidadoso, por exemplo,

no encorajamento da interação com os pares e dos níveis crescentes de autonomia e independência para o aluno com TEA." Os autores alertam que ter um auxiliar pedagógico (termo utilizado pelos autores americanos. No Brasil as terminologias mais usadas são aquelas citadas no início do texto) que se mantenha sempre muito próximo ao educando pode ser prejudicial por desencorajar os pares a interagir. Aí nota-se o que os autores chamam de "equilíbrio cuidadoso": o auxiliar pedagógico deve estar próximo o suficiente para mediar e manter a segurança do aluno, mas longe o suficiente que possa permitir sua interação com os pares sem intervenções.

Ainda na visão de Volkmar e Wiesner (2019, p. 190) "eles devem sempre ter em mente o objetivo geral de estimular a inclusão e a participação na sala de aula, bem como pensar em como sua intervenção pode ajudar o estudante a se tornar mais independente."

Cabe destacar que a presença desse profissional além de mediar o desempenho e o desenvolvimento do aluno, também contribui com a assiduidade dele, fortalecendo o vínculo entre acompanhante especializado & aluno & família, pois os pais se mostram mais seguros com a permanência do filho na escola quando contemplados com esse serviço educacional.

Para concluir, é necessário enfatizar que recursos adequados devam ser fornecidos para a efetividade do processo de inclusão escolar do aluno com TEA, sejam esses recursos físicos ou atitudinais, como o caso do acompanhante especializado, buscando sempre a compreensão de como essa atuação poderá colaborar com o desenvolvimento do aluno de acordo com suas especificidades dentro sim do contexto escolar, mas também visando sua interação como cidadão no meio social.

(Disponível em <https://ondaautismo.com.br/quem-somos>. Acesso em 09. Mar. 2023) (grifamos)

Em cotejo, o art. 1º da **Lei do Estágio** (Lei nº 11788/2008) define "Estágio" como "ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam freqüentando o ensino regular em instituições de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos." Em complemento, o art. 3º, § 1º, preconiza que "o estágio, como ato educativo escolar supervisionado, deverá ter acompanhamento efetivo pelo professor orientador da instituição de ensino e por supervisor da parte concedente, comprovado por vistos nos relatórios referidos no inciso IV do caput do art. 7º desta Lei e por menção de aprovação final".

Desta feita, por mais que o estagiário não atue sozinho, mas supervisionado, fato é que ainda está em formação e não tem todas as competências exigidas para o acompanhamento do aluno com TEA que, de acordo com a literatura especializada do tema, deverá ser um profissional (professor/pedagogo/psicopedagogo) com especialização em educação especial e capacitado em métodos específicos de atendimento as pessoas com TEA. Nesses termos, respondendo objetivamente ao indagado, **o acompanhamento disciplinado no parágrafo único do art. 3º da Lei de Autismo não poderá ser efetuado por estagiário.**

Por fim, na carência de profissionais especializados, o Município deverá criar o cargo e realizar concurso público ou contratar temporariamente o profissional para que possa assegurar o direito da pessoa com transtorno do espectro autista ao ensino regular.

É o parecer, s.m.j.



O site do IBAM
está de cara nova

acesse:

ibam.org.br

