

moradia

pareceres

Reforma tributária

dispositivos facultativos

gestão

projetos

pessoas

Economia e Humanismo

Tributação

Complexidade e simplicidade de leis



instituto brasileiro de  
administração municipal

Edição nº 317  
Março/2024

ISSN 0034-7604

# REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

## Artigos

- Os Municípios frente à reforma tributária
- Contribuições de Padre Lebrete para uma Metodologia de Planejamento Humanista
- As contradições do debate e os limites políticos da implementação do direito à moradia no Brasil
- Gestão Contemporânea de Pessoas: mix de atuação da liderança híbrida, remota e presencial
- Licitação: detalhismo ou simplificação?

## Pareceres

- Alteração da destinação original de emenda impositiva
- A licença maternidade e sua extensão às vereadoras
- Doações de bens e concessão de benefícios em ano de eleições municipais

## Aos Leitores

Inicia-se 2024 pensando em eleições. São os pleitos para os governos municipais, Prefeitos e Vereadores, que mobilizam integralmente o ambiente político nacional. Será assunto do ano. Mas a RAM precisa iniciar o debate técnico e político considerando outros temas igualmente relevantes.

São cinco artigos, mostrando assuntos de interesse para as políticas públicas, subjacentes, portanto, às eleições, porém sem a elas remeter diretamente.

François Bremaecker, permanente referência para o IBAM, trata da reforma fiscal no artigo cujo título é **Os Municípios frente à reforma tributária**. Tem como foco implicações da criação do Imposto sobre Bens e Serviços e seus critérios de repasse aos Municípios e da extinção do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza. Em discussão, portanto, o Fundo de Participação dos Municípios e dos Estados. É texto orientador para os que precisam entender didaticamente o assunto e se preparar para tomar decisões que antecipem as consequências de tais mudanças para sua localidade.

O segundo artigo, de autoria de Tereza Coni Aguiar, remete às preocupações que o primeiro texto desperta: planejar, antever, atuar proativamente. Sob o título de **Contribuições de Padre Lebrez para uma Metodologia de Planejamento Humanista**, faz retrospectiva sobre os trabalhos do referido teórico em sua absorção no campo teórico e prático brasileiro visando contribuir para o surgimento e consolidação de metodologia de planejamento harmônica e sustentável. Em sintonia com os tempos, preconiza que o desenvolvimento precisa ser inclusivo e ter olhar primordial para as pessoas e sua comunidade. Texto para treinar o olhar de gestores e técnicos, abrindo janela para conhecer autor que injunções político-ideológicas afastaram do contexto nacional.

Herculis Pereira Toledo e Rafael Soares Gonçalves seguem a perspectiva de Cony, no sentido de recuperar eventos que marcam o processo de desenvolvimento do planejamento no país. Direccionam sua abordagem para a política urbana e mais especificamente para as políticas habitacionais e dão ao artigo o título de **As contradições do debate e os limites políticos da implementação do direito à moradia no Brasil**. Importante recuperação crítica no campo do urbano, levantando os aportes da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, este que completa mais de 20 anos em vigência. Um debate em andamento.

Mudando de tema, mas mantendo o tom de retrospectiva, revisão de estudos, pesquisas, metodologias e práticas, o quarto artigo da revista, de autoria de Reinaldo Faissal, com o título de **Gestão Contemporânea de Pessoas: mix de atuação da liderança híbrida, remota e presencial**, visita o campo da administração de recursos humanos sob variadas visões. Desde o conceito de liderança, passando pelas qualidades e características de quem tem a responsabilidade de exercê-la, olhando para as transformações do mundo da produção e suas implicações para o modo como as pessoas são percebidas, o autor chega à atualidade. Discute então o que anuncia no título de seu trabalho: o híbrido, o remoto e o presencial. Aponta a necessidade de articular habilidades e competências em que o sólido e o fluente são necessários, ou seja, *hardskills* e *softskills*. Gestores não podem abrir mão dos conhecimentos reunidos neste texto.

O último artigo, de Ivan Barbosa Rigolin, faz relevante comparação entre a lei de licitações que deixou de vigorar e a nova lei, sob o título de **Licitação: detalhismo ou simplificação?** Trata-se de aguçado texto que desafia os que trabalham com o tema a se antecipar em suas análises aos problemas e conflitos da legislação. Imperdível para os gestores que desejam exercer suas responsabilidades com critério e, como diz o autor, sem perder a refrescância.

Como usual, a RAM apresenta três pareceres para fechar cada edição. Neste número tem-se, de autoria de Priscila Oquioni Souto, parecer com o título de “Alteração da destinação original de emenda impositiva”; o segundo parecer, exarado por Mariana Paiva Silva de Abreu, tem como título “A licença maternidade e sua extensão às vereadoras”, objeto de consulta recorrente ao Instituto; e fechando a seção, Fabienne Oberlaender Gonini Novais apresenta parecer com o título “Doações de bens e concessão de benefícios em ano de eleições municipais”.

Boa leitura.

# 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**

## Índice

### Artigos

#### 05. Os Municípios frente à reforma tributária

François E. J. de Bremaeker

#### 11. Contribuições de Padre Lebrete para uma Metodologia de Planejamento Humanista

Tereza Coni Aguiar

#### 20. As contradições do debate e os limites políticos da implementação do direito à moradia no Brasil

Herculis Pereira Toledo e

Rafael Soares Gonçalves

#### 28. Gestão Contemporânea de Pessoas: mix de atuação da liderança híbrida, remota e presencial

Reinaldo Faissal

#### 36. Licitação: detalhismo ou simplificação?

Ivan Barbosa Rigolin

### Pareceres

#### 44. Alteração da destinação original de emenda impositiva

Priscila Oquioni Souto

#### 47. A licença maternidade e sua extensão às vereadoras

Mariana Paiva Silva de Abreu

#### 49. Doações de bens e concessão de benefícios em ano de eleições municipais

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

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

### Conselho Técnico

Alberto Costa Lopes, Alexandre Carlos de Albuquerque Santos, Henrique Gaspar Barandier, Leonardo Jose Amaral de Mélo, Marcia Costa Alves da Silva, Marcus Alonso Ribeiro Neves, Marlene Allan Fernandes e Paulo Timm.

### 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:** Claudia Pedreira do Couto Ferraz

### 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](mailto:ibam@ibam.org.br)  
[revista@ibam.org.br](mailto:revista@ibam.org.br)  
[www.ibam.org.br](http://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](mailto: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](mailto:ibamsc@ibam.org.br)

---

# Artigo

## OS MUNICÍPIOS FRENTE À REFORMA TRIBUTÁRIA

---

**François E. J. de Bremaeker**

*Economista e Geógrafo. Gestor do Observatório de Informações Municipais. Membro do Núcleo de Estudos Urbanos da Associação Comercial de São Paulo. Presidente do Conselho Municipal do Ambiente de Paraíba do Sul (RJ) de 2012 a 2019.*

---

**Resumo:** O artigo apresenta considerações a respeito das eventuais implicações da Emenda Constitucional da reforma tributária sobre as finanças dos Municípios, tendo em vista a criação do Imposto sobre Bens e Serviços, oriundo da fusão do Imposto sobre Serviços com o Imposto sobre a Comercialização de Mercadorias; as alterações nos critérios de repasse do novo imposto; e a extinção do Imposto sobre Produtos Industrializados que compõe a base do Fundo de Participação dos Municípios e dos Estados. O artigo ressalta que os Municípios mais vulneráveis são aqueles de maior porte demográfico, justamente os que mais perderam participação no Produto Interno Bruto na última década.

---

**Palavras-chave:**

Reforma tributária  
Finanças municipais  
Tributação

Foi promulgada em 20 de dezembro de 2023 a Emenda Constitucional nº 132, que estabelece as diretrizes da reforma tributária. O principal objetivo foi promover a simplificação dos tributos sobre o consumo, além de unificar sua legislação em nível nacional. O ano de 2024 será dedicado à aprovação dos detalhes da reforma, principalmente, através da edição de uma série de Leis Complementares.

Propostas de reforma tributária com semelhante intenção vêm sendo discutidas desde 1995, ou seja, há 28 anos, com o objetivo de reformar o modelo brasileiro de tributação de bens e serviços.

A reforma tributária promove a substituição de cinco tributos atuais por três tributos: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e o Imposto Seletivo (IS).

Os tributos que serão substituídos são:

- o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), de competência federal;
- a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), de competência federal;
- a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), de competência federal;
- o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), de competência estadual;
- o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), de competência municipal;

A Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal, unificará o IPI, a COFINS e o PIS.

O Imposto sobre Bens e Serviços, a ser gerido por um Comitê Gestor, com representantes do Governo Federal, dos Estados e Municípios, englobará o ICMS e o ISS. Nos primeiros anos haverá a garantia de recebimento dos valores dos seus tributos médios anteriores corrigidos pela inflação, para evitar eventuais perdas de arrecadação. Como estímulo aos Estados e Municípios que conseguirem aumentar sua arrecadação no período, sua participação na distribuição do IBS será ampliada.

Será também criado um Imposto Seletivo, gerido pelo Governo Federal, com o objetivo de estabelecer uma tributação adicional sobre produtos considerados nocivos à saúde: fumo, bebidas e outros.

A Emenda Constitucional afeta os Municípios de três formas:

- na incorporação do ISS ao novo imposto;
- na transferência do ICMS; e
- na transferência do FPM.

Um longo período de transição e a previsão de crescimento da economia deverão garantir que um número limitado de Municípios possa vir a ter prejuízos, principalmente os de maior porte demográfico, entretanto, só o tempo dirá quais mecanismos de defesa serão implementados para reduzir ou eliminar eventuais perdas.

A seguir serão apresentadas as mudanças na nova forma de tributação e os efeitos esperados.

## **A sistemática de cobrança do IBS**

A arrecadação do IBS e a distribuição da receita entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios serão geridas por um Comitê Gestor Nacional, composto por representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, reforçando o caráter federativo do imposto. A fiscalização do IBS será feita de forma coordenada pelos fiscos das três esferas de governo, com base em critérios estabelecidos pelo referido Comitê.

Ao extinguir-se a possibilidade de qualquer concessão de benefícios fiscais no âmbito do IBS (é o que se espera), extinguir-se-ia também a guerra fiscal do ICMS e do ISS. Segundo a justificativa da então PEC nº 45/2019, para promover o desenvolvimento regional, em substituição ao uso de benefícios fiscais pelos Estados, propõe-se que haja a alocação de recursos da União para reforçar a política de desenvolvimento regional. A regulamentação dos valores e da forma de aplicação destes recursos deverá ser detalhada em legislação infraconstitucional.

Acredita o gestor do Observatório de Informações Municipais ([www.informacoesmunicipais.com.br](http://www.informacoesmunicipais.com.br)) que o Comitê Gestor poderá adotar dois modelos na distribuição dos recursos arrecadados:

- uma participação proporcional à arrecadação de cada ente no novo tributo, que seria atualizada a cada ano; ou
- uma codificação correspondente a cada tributo antigo, cujo recurso seria destinado imediatamente ao ente correspondente.

Na primeira hipótese entende-se que tanto no caso dos Estados quanto dos Municípios, para que seja evitada a chamada guerra fiscal, as alíquotas a serem aplicadas nos diferentes itens comercializados ou nos serviços, deveriam ser iguais em todo o país, o que invalida a justificativa de que cada ente poderia aplicar alíquotas diferenciadas.

Desta forma, havendo igualdade de alíquotas, a eventual revisão da participação dos entes (Estados e Municípios) na distribuição dos recursos tenderia a permanecer inalterada. Além do mais, como a evolução ano a ano do crescimento da arrecadação dos tributos varia, seria difícil modificar a participação no índice de distribuição se não houver a identificação a qual cada ex-tributo se refere no pagamento, podendo mesmo acontecer um desestímulo à fiscalização do correto pagamento do tributo.

Na segunda hipótese, estima-se que ela seja a mais justa, pois cada ente receberia em tempo real o montante do que realmente lhe é devido, sendo que no ato do pagamento do tributo (IBS), automaticamente o valor do tributo que caberia a cada ente federado seria creditado em sua conta.

## A sistemática de cobrança do ex-ISS através do IBS

A arrecadação do extinto ISS deverá corresponder a um percentual do IBS que, segundo a justificativa da então PEC nº 45/2019, poderia ser diferente para cada um dos Municípios, dependendo da sua composição, que varia quanto ao montante arrecadado em cada item e das alíquotas praticadas.

Como na justificativa da PEC está dito que não será permitida a guerra fiscal, subentende-se que as alíquotas praticadas pelo ISS para cada um dos serviços deveria ser a mesma, o que faz com que o índice seja único.

Neste caso, não se leva em consideração as particularidades municipais no que diz respeito à estrutura e ao comportamento da sua arrecadação, ou seja, adotando-se como parâmetro o valor total arrecadado pelos Municípios, calculado pela média da arrecadação ocorrida ao longo de alguns anos, chega-se a uma alíquota média que prejudicaria aquele ente que arrecada proporcionalmente mais e beneficiaria o que arrecada proporcionalmente menos.

Verifica-se que entre os 153 Municípios com população acima de 500 mil habitantes ou que sejam capitais de Estado, aqueles de maior arrecadação do ISS, o comportamento da sua arrecadação nos três últimos anos não é o mesmo.

Entre 2019 e 2020 nada menos que 56,21% dos Municípios apresentaram perda de arrecadação, motivados, ao que tudo indica, pelo efeito da pandemia do Coronavírus. Por conseguinte, em outros 43,79% dos casos houve aumento de arrecadação. Na distribuição pelas regiões geográficas, verifica-se que as perdas ocorreram em 66,67% dos Municípios do Nordeste; em 61,64% daqueles da região Sudeste; em 59,16% dos Municípios do Sul; em 33,33% dos casos na região Norte; e em apenas 9,09% dos Municípios da região Centro-oeste.

Entre 2020 e 2021 em 98,04% dos Municípios foi registrado crescimento de arrecadação do ISS. Os únicos casos onde se registraram quedas na arrecadação foram em 16,67% dos Municípios da região Norte e em 9,09% daqueles da região Centro-oeste.

Entre 2019 e 2021, ou seja, no ano anterior à pandemia do Coronavírus e no ano após a crise da pandemia, nada menos que 96,73% dos Municípios apresentaram crescimento de arrecadação do ISS. É o caso de 100% dos Municípios das regiões Norte e Centro-oeste; em 96,67% daqueles do Nordeste; em 96,30% dos casos no Sul; e em 95,89% na região Sudeste.

Em resumo, independentemente da sua estrutura de arrecadação e do comportamento da evolução da sua receita, os Municípios estariam sujeitos a um mesmo padrão, uns eventualmente contribuindo mais e outros menos, mas sujeitos ao recebimento de um percentual nacional fixo.

Uma simulação da distribuição do ISS segundo o critério populacional e a diferença em relação ao valor recebido está disponível no Observatório de Informações Municipais, na seção “dados municipais”.

## A sistemática de transferência do ex-ICMS através do IBS

A mudança nos critérios de cobrança da origem para o destino do antigo ICMS tende a trazer mudanças significativas na distribuição dos recursos, dificultando sua avaliação entre os Estados. Quanto aos Municípios, no que diz respeito à transferência que lhe cabe do antigo ICMS, não haverá como avaliar a justeza do repasse, seja pela mudança do critério da origem para o destino, seja na mudança do critério de cálculo para determinar o peso do valor adicionado e da população no cálculo do repasse, além do fator crescimento da economia.

A exemplo do que pode ocorrer com o ISS, para se evitar a guerra fiscal entre os Estados, a mesma alíquota deveria ser cobrada para cada um dos itens sujeitos à tributação, ou seja, o Estado que tiver uma determinada estrutura de tributação poderia ser beneficiado ou prejudicado.

Com as mudanças na tributação da origem para o destino, fica difícil avaliar se houve ganho ou perda.

Uma última mudança proposta com impacto federativo relevante é a alteração dos critérios de distribuição da cota-parte do ICMS, que é a parcela correspondente a 25% da receita do ICMS que é transferida aos Municípios do Estado. Atualmente, três quartos da cota-parte do ICMS são distribuídos proporcionalmente ao valor adicionado nos Municípios e um quarto com base em lei estadual. Segundo a justificativa da então PEC nº 45/2019, a distribuição da cota-parte com base no valor adicionado gera grandes distorções distributivas, pois beneficia desproporcionalmente pequenos Municípios nos quais estão localizadas grandes unidades produtoras, em detrimento de Municípios com grande população, mas poucas empresas. A proposta seria distribuir 25% pelo valor adicionado e 75% pela população do Município. Ou seja, inverter o modelo atual.

Em decorrência dessas mudanças na transferência do ex-ICMS, dos R\$ 158,691 bilhões repassados ao conjunto dos Municípios em 2021, 17,48% desse montante estariam sendo deslocados de 2.666 Municípios perdedores para 2.902 ganhadores. (Ver resultado de simulação realizada pelo Observatório de Informações Municipais, na seção de “dados municipais”).

Na justificativa da então PEC nº 45/2019, é dito que a reforma tributária seria neutra, ou seja, não haveria aumento da carga tributária, ao mesmo tempo que se fala que nenhum ente seria prejudicado. Há uma dupla interpretação: não há prejuízo para o conjunto dos Municípios ou não há prejuízo para nenhum dos Estados e Municípios.

Se não houver nenhum prejuízo para cada Município e para cada Estado, seria a União responsável pela compensação? A conta municipal já chega a R\$ 27,738 bilhões, considerando apenas a simulação com a mudança dos critérios do valor adicionado. E a dos Estados, que igualmente se reflete na transferência de 25% da diferença para os Municípios?

## **A sistemática de transferência do ex-IPI através do IBS**

A exemplo dos demais tributos, o IPI apresentou uma perda de arrecadação em 2020 em relação a 2019 e um crescimento em 2021, representando um ganho da ordem de 3% em relação a 2019, o ano anterior à pandemia do Coronavírus.

O IPI contribui com aproximadamente 12% dos recursos que são destinados à transferência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

A recomposição do FPM é mais simples, vez que, apurada a participação do ex-IPI no IBS, o passo seguinte é efetuar a transferência segundo as mesmas regras que existem atualmente e que regerão a distribuição da transferência aos Municípios do Imposto sobre a Renda. Tecnicamente as transferências do ex-IPI e do IR podem ser feitas numa mesma conta ou em duas contas separadas, conforme a sistemática definida pelo Comitê Gestor do IBS.

A propalada extinção (ou redução em 50%) do IPI, que chegou a ser anunciada pelo Ministro da Indústria e Comércio, representaria dizer que deverá ser encontrada uma nova fonte de recursos advinda do governo federal para compensar os Municípios. Fica a dúvida de como não prejudicar os Municípios, que poderiam perder 12% ou 6% do valor do FPM. Neste caso, bastaria calcular um adicional na participação dos Estados e Municípios na arrecadação do Imposto de Renda.

## A fase final de transição

Quanto ao ICMS e ao ISS, a transição de 2029 a 2032 para sua extinção ocorrerá com diminuição gradativa de suas alíquotas vigentes, reduzindo-se em iguais proporções os benefícios e incentivos vinculados. Assim, as alíquotas serão equivalentes às seguintes proporções daquelas vigentes em cada ano:

- 90% em 2029;
- 80% em 2030;
- 70% em 2031;
- 60% em 2032.

A partir de 2033, o ICMS e o ISS serão extintos. O Senado Federal estipulará as alíquotas de referência do IBS. No período de 2029 a 2033, essa alíquota será usada para recompor a carga tributária diminuída dos impostos atuais.

## Conclusão

Três são as frentes a serem defendidas pelos Municípios na garantia da sua autonomia financeira e administrativa:

- evitar perdas de arrecadação com o ISS, principal tributo municipal;
- evitar ou minimizar as perdas com as mudanças na sistemática de cobrança pelos Estados e das regras de transferência aos Municípios do ICMS; e
- garantir a recomposição do FPM em relação ao IPI, mesmo que não seja reduzido ou extinto.

## Como podem os Municípios se defender em relação ao ISS

O cálculo da participação dos Municípios no futuro IBS levará em consideração, com um peso maior, a arrecadação efetivada entre 2024 e 2028.

Para evitar perdas futuras em relação ao ISS, os Municípios podem e devem aumentar sua arrecadação do ISS, não apenas aumentando as alíquotas do imposto como também sendo mais efetivos na fiscalização.

Esta prática teve seus primeiros passos tomados pelos Estados que, temendo uma possível perda de arrecadação com a adoção do regime de tributação no destino, estão promovendo o aumento das alíquotas do ICMS.

Vale ressaltar que a manifestação do Ministério da Fazenda foi de concordância com esta estratégia.

Interessante lembrar que estas três frentes a serem defendidas trazem significativos impactos não apenas no conjunto das finanças municipais, mas especificamente na aplicação constitucional de recursos nas áreas da educação e da saúde.

Outro aspecto a ressaltar é que a promessa de compensação de longo prazo pela perda de receita, principalmente no caso do ex-ICMS e também do ex-IPI, não é consistente, vez que o não fazê-lo teria como argumento o mau desempenho da economia e/ou o efeito das mudanças de regras.

Portanto, todo cuidado é pouco e como diz um velho ditado, em time que está ganhando não se mexe.

Para o governo federal é mais fácil garantir os recursos necessários, mas para Estados e Municípios a situação é bem diferente.

## Referências bibliográficas

BRASIL. **Finbra2019**. Brasília 2020.

BRASIL. **Finbra2020**. Brasília, 2021.

BRASIL. **Finbra2021**. Brasília, 2022.

BRASIL. **Finbra 2022**. Brasília, 2023.

BREMAEKER, François E. J. de. **As finanças municipais em 2021**. Observatório de Informações Municipais. Maricá, 2022. p. 15.

BREMAEKER, François E. J. de. **As receitas municipais em 2022**. Observatório de Informações Municipais. Maricá, 2023. p. 16.

BREMAEKER, François E. J. de. **O ISS e a reforma tributária**. Observatório de Informações Municipais. Maricá, 2023. p. 45.

BREMAEKER, François E. J. de. **Os Municípios frente às mudanças no ICMS**. Observatório de Informações Municipais. Maricá, 2023. p. 32.

BREMAEKER, François E. J. de. **Simulação dos possíveis efeitos financeiros sobre os Municípios das mudanças nas regras de repartição da transferência do ICMS segundo a Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019 para a reforma tributária**. Observatório de Informações Municipais. Maricá, 2023. p. 154.

BREMAEKER, François E. J. de. **Simulação da distribuição do IBS municipal (ex-ISS) segundo o critério populacional e a diferença em relação ao valor recebido em 2021**. Observatório de Informações Municipais. Maricá, 2023. p. 131.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à: Constituição nº 45/2019**. Brasília, p. 63.

CARRO, Rodrigo. Frente de prefeitos aceitaria fim do IPI, mas é contra reforma tributária baseada na PEC 45. **Valor Econômico**, 2023.

COMENTADA por Haddad, 'extinção' do IPI causa apreensão em políticos do Amazonas nas redes sociais. **Uol**, 2023.

GOBETTI, Sérgio; Monteiro, Priscila. **Impactos redistributivos da reforma tributária**: estimativas atualizadas. DF: IPEA, 2023.

GRANER, Fabio. Alckmin demonstra força política com a retirada do IPI de Pacote fiscal. **Jotainfo**, 2023.

PARA evitar perdas com a reforma tributária, estados aumentam o ICMS. **Diário do Comércio**, 2023.

---

## Artigo

# CONTRIBUIÇÕES DE PADRE LEBRET PARA UMA METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO HUMANISTA

---

**Tereza Coni Aguiar**

*Doutora em Geografia, Consultora para Meio Ambiente e Desenvolvimento – Asplande Assessoria & Planejamento para Desenvolvimento.*

---

**Resumo:** Nos anos de 1950 e início dos anos de 1960, Pe. Lebre, junto com seu grupo de trabalho, atuou, no Brasil, no campo do planejamento urbano/regional e do desenvolvimento econômico. A experiência trazida por ele, nesse período, contribuiu para o desenvolvimento de uma metodologia original sobre o planejamento urbano e regional, que vem sendo estudada por vários pesquisadores. Em 1941, Pe. Lebre fundou, na França, o Movimento Economia e Humanismo, dedicando-se a estudos e pesquisas dos problemas sociais e econômicos de forma pragmática e baseando-se no conceito de desenvolvimento harmônico. Seus projetos influenciaram vários profissionais no Brasil e em outros países da América Latina, onde também trabalhou. Suas ideias repercutiram-se em muitas atividades, cursos, projetos e estudos.

**Palavras-chave:**

Planejamento Humanista  
Economia e Humanismo  
Metodologia de Planejamento

---

## Introdução

Este trabalho trata da atuação do Padre Lebre, especialmente no que se refere às práticas de planejamento urbano, regional e desenvolvimento econômico realizadas pelo grupo de trabalho a ele vinculado, nos anos de 1950 e início dos anos de 1960. Estes trabalhos foram marcados pelo uso da pesquisa urbana, regional e social como instrumento de ação no âmbito do planejamento.

Padre Lebre fundou, na França, em 1941, o Movimento Economia e Humanismo, dedicando-se a estudos e pesquisas dos problemas sociais e econômicos de forma pragmática, isto é, buscando as possíveis soluções e acreditando na construção de um desenvolvimento harmônico. Os avanços metodológicos e as ideias preconizadas por Lebre influenciaram vários países chegando, posteriormente, ao Brasil. Suas atividades no planejamento no Brasil tiveram início em 1947.

Embora possa parecer que seus trabalhos não tenham repercutido ao longo do tempo no nosso país, pode-se perceber que após o seu retorno à França, em face do golpe militar de 1964, que impediu a realização dos trabalhos de seu grupo, muitas atividades foram desenvolvidas no país, tendo como base o conjunto das suas ideias.

Inúmeros trabalhos procuram recuperar os estudos de Lebre no Brasil, contribuindo para a divulgação dos mesmos, encontrando-se também, disponíveis, teses que se dedicaram a compreender a importância de Lebre, especialmente para o urbanismo.

No nosso caso, a preocupação em dialogar com suas ideias advém do fato de Pe. Lebret ter realizado uma experiência concreta nos anos 1960 e esta colaborar, em muitos aspectos, na construção teórico-metodológica com enfoque humanista, no âmbito das atividades ligadas ao planejamento.

No percurso metodológico seguido para a elaboração de minha tese de doutorado “Metodologia de Análise Socioeconômica para Planejamento Ambiental: uma contribuição à Interação Sociedade/Natureza”, defendida em 2012, me esforcei para encontrar as origens da metodologia em que vinha trabalhando desde 1985. O primeiro contato com esta metodologia se deu em 1976, informalmente, através do convívio com integrantes do CEMUAM - Curso de Metodologia e Projetos de Desenvolvimento Urbano oferecido pelo IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal no Rio de Janeiro, que tinha à sua frente a urbanista Adina Mera. Esta metodologia, que se denominava Metodologia e Projeto de Desenvolvimento Urbano, costumava ser apresentada como “tendo suas bases na filosofia humanista de Padre Lebret”. Tentativas de desvendar a sua origem e encontrar mais informações sobre estas bases filosóficas, nos meados da década de 80, não frutificaram. Este nexos entre a metodologia por mim utilizada e o legado de Lebret só veio ocorrer quando, ao iniciar a minha tese de doutorado, no ano de 2009, me debrucei, mais uma vez, para encontrar as origens da metodologia objeto de meu estudo.

Esta busca envolveu pesquisa na internet, à biblioteca da USP e da Escola Dominicana, aquisição das principais publicações de Lebret (1961, 1962), que me forneceram informações valiosas, permitindo-me responder às perguntas que eu trazia desde que iniciei os meus trabalhos, utilizando a Metodologia de Planejamento para o Desenvolvimento Integral e Harmônico da Área Rural, em 1985, fundamentada na citada metodologia do CEMUAM.

As leituras que se seguiram à identificação deste material foram marcadas por grande emoção já que tinham, em si, o elemento de mistério e me fazia sentir, a cada novo material encontrado, que me aproximava do desfecho esperado. O final da história foi-se apresentando a mim e pude, assim, encontrar o fio da meada, situando a Metodologia e Projetos de Desenvolvimento Urbano no contexto de suas origens. Entretanto, a riqueza do material encontrado levou-me a novos questionamentos reafirmados com a minha participação no Grupo de Geografia Humanista Cultural – GHUM, o que me conduziu a caminhos com novas leituras, na tentativa de encontrar mais informação, maior aprofundamento para identificar melhor as matrizes do pensamento de Lebret, que embasaram sua atuação, especialmente no Brasil. Num sentido mais amplo, busquei refletir sobre como o conjunto destas contribuições pode colaborar, na atualidade, para a construção de um planejamento na perspectiva humanista. Não obstante, procurei, inicialmente, trazer informações acerca das principais preocupações ligadas aos aspectos metodológicos utilizados por Lebret, em suas pesquisas, assim como os princípios e conceitos adotados por ele e que norteavam as ações propostas nos seus projetos.

## O trabalho de Lebret no Brasil

O frade dominicano francês Louis-Joseph Lebret (1897-1966) inicia as suas atividades como capelão de pescadores na cidade francesa de Saint-Malo, onde se dedicou a estudar de forma detalhada a vida dos pescadores, a partir da ótica deste segmento social e da realidade vivida por eles. Em 1941, fundou o movimento “Economia e Humanismo” em companhia de François Perroux, dedicando-se aos estudos e pesquisas dos problemas sociais e econômicos. É considerado um pioneiro do desenvolvimento econômico, que surgiu depois da Segunda Grande Guerra. Destacou-se por ser chamado a realizar projetos em várias cidades destruídas pela guerra, merecendo destaque o plano portuário realizado para a cidade de Marseille.

Em 1958, Pe. Lebret criou o IRFED - Instituto Internacional de Pesquisa e Treinamento para o Desenvolvimento Harmonizado que foi renomeado de Instituto Internacional de Pesquisa e Formação para Educação e hoje é denominado de Centro Internacional de Desenvolvimento e Civilização-Lebret-Irfed. Oferecer cursos e treinamento sobre desenvolvimento, atendendo estudantes do mundo inteiro, foi uma prioridade e a grande preocupação de Lebret (ANGELO, 2013).

A primeira vez em que o Padre Lebret veio ao Brasil foi em 1947, quando ministrou, em S. Paulo, o curso “Introdução Geral à Economia Humana” por haver, na época, grande interesse em se conhecerem as ideias da Economia Humana. A escola de Sociologia Política em S. Paulo também organizou um curso de atualidades econômicas e políticas em que estiveram presentes figuras do meio intelectual. Pe. Lebret ainda ofereceu curso sobre planejamento e desenvolvimento, na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Em 1954, foi realizada a Conferência Internacional de Economia Humana, que integrava as comemorações do IV Centenário de São Paulo. Neste evento, Pe. Lebret também ministrou uma série de palestras e viagens pelo Brasil e outros países da América Latina, como Chile, Uruguai, Colômbia e Paraguai (LAMPARELLI, 2000).

Destacou-se ainda como um dos integrantes do grupo de alto nível em 1953, dentro da Organização das Nações Unidas, para estabelecer os “Níveis de Desenvolvimento no Mundo”. Em companhia de Josué de Castro (Diretor da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO) trabalhou para estabelecer uma ação internacional, com a finalidade de lutar contra as desigualdades e promover uma nova Ética do Desenvolvimento.

Atribui-se a vinda de Lebret, para o Brasil, a este contato estabelecido com Josué de Castro, na ONU. Este encontro foi marcante para definir a oportunidade de ele trabalhar aqui e desenvolver estudos e projetos no âmbito do planejamento. A obra “Geografia da Fome”, de Josué de Castro, que alcançou grande reconhecimento nos meios acadêmicos nacionais e internacionais, chegou ao conhecimento de Lebret, despertando-lhe vontade de conhecer o Brasil e a problemática relacionada ao desenvolvimento. O interesse pelo Brasil teve também a influência de François Perroux, que visitou o país em 1946, por ocasião do curso de Economia oferecido pela Universidade de São Paulo (CESTARO, 2009).

No Brasil, Lebret criou em 1947 a Sagmacs - Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais, escritório de planejamento que ocupou relevante papel na história do planejamento no Brasil. Neste escritório, foram desenvolvidos os principais estudos e projetos sob sua coordenação direta.

Destes trabalhos participaram inúmeros pesquisadores e profissionais de diversas áreas do território brasileiro. O estudo “Aspectos Humanos da Favela Carioca” foi uma pesquisa pioneira, que tratava de temas socioeconômicos, sobre as favelas cariocas, encomendado pelo jornal Estado de São Paulo. Abrangeu mais de 20 técnicos e foi coordenado pelo sociólogo Arthur Rios. Em 2010, completou 50 anos de sua realização, no que se destacou por ser a primeira grande pesquisa sobre favelas cariocas e que revelou dados, até então desconhecidos, que chamaram a atenção de políticos e da sociedade em geral.

O Pe. Lebret colaborou também com o Prof. Baltar em pesquisas do Nordeste, através da Pesquisa sobre Industrialização em Recife, em 1954, uma vez que esta região, nos anos 50, era um ponto importante da agenda do país. Este estudo destacou-se por sua visão global e por ser “pioneiro, propunha um plano de desenvolvimento regional amparado na industrialização e na dinamização do mercado interno do Nordeste, procurando destacar o sentido humano do desenvolvimento” (GODOY, 2016, p. 205).

Em 1956, a Prefeitura de São Paulo assinou contrato com a Sagmacs com o objetivo de realizar um estudo sobre a estrutura da capital paulista. A pesquisa abrangeu a expansão urbana, suas tendências, a população e seu crescimento, os equipamentos públicos e de vida coletiva, a estrutura e a vida social da cidade de São Paulo. Este foi um dos estudos mais profundos e complexos realizados sobre a metrópole paulista, englobando aspectos econômicos, sociais e urbanísticos, tendo, como resultado prático, a assinatura da Lei municipal nº 5.261/57, que estabeleceu o controle da densidade de ocupação do solo. Ainda com base nesse trabalho, a Prefeitura elaborou leis específicas de zoneamento que foram incluídas no Código de Obras (CESTARO, 2009).

No âmbito das pesquisas realizadas por Lebret no Brasil, incluem-se ainda o estudo sobre as condições de habitação em São Paulo; outro sobre a Bacia Paraná-Uruguai, coordenada por Raymond Delprat, con-

siderado braço direito de Lebrete (ANGELO, 2013); a pesquisa sobre o Estado de S. Paulo, que levantou e analisou os dados com o objetivo de dar subsídios ao desenvolvimento regional e ao projeto no Estado do Paraná, de planejamento regional, teve muita relevância para este estado. Consta também a realização de inúmeros outros estudos em diversas cidades e estados brasileiros.

Apesar da importância dos trabalhos desenvolvidos, Lebrete enfrentou reações de diversos setores da sociedade: da Igreja, das autoridades, do meio acadêmico e do partido comunista. A igreja conservadora criticava Lebrete por seu engajamento com a população pertencente às classes sociais menos favorecidas, pelas quais trabalhava, visando a trazer melhorias e transformação às suas vidas. Aqueles que colaboraram com Lebrete o consideravam como vinculado a um pensamento de esquerda; entretanto, ele não encontrava ressonância no partido comunista, pois sua concepção de desenvolvimento harmônico não se coadunava com as ideais marxistas. Por outro lado, no meio acadêmico seus trabalhos muitas vezes não eram bem aceitos, por serem elaborados de preferência em equipe interdisciplinar e por se considerar que não apresentavam rigor científico. Além disso, criticava-se também o fato de Lebrete defender a ideia de se ir diretamente para a ação e não se demorar estudando a realidade para, depois, agir. Para completar, as autoridades que estavam no poder e não promoviam a mudança social que o país requeria não viam com bons olhos os trabalhos de Lebrete no Brasil (LAMPARELLI, 2000; ANGELO, 2013).

As atividades de Lebrete, entretanto, estenderam-se até 1964, quando a Ditadura Militar impediu abruptamente a realização de suas atividades. O material produzido por ele e sua equipe na Sagramacs foi esfacelado, ficando o acervo disperso. Futuramente, este veio a ser parcialmente recuperado e abrigado na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - USP (LAMPARELLI, 2000). Esta ruptura foi muito grave para o desenvolvimento do planejamento e do urbanismo no Brasil, pois, além de dificultar a observação dos resultados e de críticas existentes, favorecendo uma evolução de suas ideias, afetou o conhecimento da história dessas áreas de conhecimento, ao proporcionar esse lapso.

Apesar do seu afastamento do país, suas ideias permaneceram e repercutiram-se através daqueles que conviveram e trabalharam com ele e/ou fizeram cursos e participaram de seminários. Sem dúvida, sua passagem pelo país foi um momento de inflexão na discussão de novas ideias relacionadas ao planejamento e ao desenvolvimento. Embora tenha ficado esquecido por longo período (MELLO, 2012), existem teses, artigos, estudos, seminários, colóquios que resgatam suas ideias, além de tentativas de homenageá-lo, de reconstruir-se a história do urbanismo no Brasil, de conhecerem-se as matrizes do seu pensamento, de se compreenderem a metodologia que utilizava e os princípios que adotava.

### **Conceito de desenvolvimento integral e harmonizado e metodologia empregada**

O trabalho desenvolvido por Pe. Lebrete tinha, como um de seus objetivos, criar uma nova aproximação dos profissionais à realidade a ser pesquisada, gerando uma visão global da sociedade. Os trabalhos deveriam saber articular as dimensões econômicas, sociais e culturais como um todo, tanto em termos de compreensão da realidade quanto das medidas a serem tomadas como propostas de solução. Para ele, a humanidade não podia ser reduzida à dimensão econômica. Os fundamentos teóricos de seus trabalhos estavam relacionados às ideias de Economia e Humanismo e a concepção de desenvolvimento integral e harmonizado sobressaía-se como o seu ponto alto. Igualmente importante era a noção de economia cooperativa e solidária, objetivando as melhorias necessárias para a sociedade e as comunidades.

Com tal concepção, suas bases teóricas necessitavam de grande amplitude. Segundo Lamparelli, Pe. Lebrete havia recebido contribuições de diferentes correntes de pensamento e campo científicos: Frederic le Play e Henri Desroche (sociólogos), Chombart de Lauwe (etnólogo), Pierre George (geógrafo), Patrick Geddes (biólogo), Gustave Thibon (filósofo), François Perroux (economista, responsável pelas teorias sobre polos de desenvolvimento). Lebrete contava também com um grupo de personalidades que se aglutinou em torno do Movimento Economia e Humanismo (LAMPARELLI, 2000).

O conceito de Desenvolvimento que ele divulgava era avaliado pela passagem de determinada população de uma fase menos humana a uma fase mais humana, no ritmo mais rápido e com menores custos possíveis, contando com a solidariedade entre todos os grupos da população. O desenvolvimento, para Pe. Lebre, dizia respeito à pessoa como um todo e a todas as pessoas e não resultava de uma acumulação de projetos, mas de como estes se enquadram em níveis local, regional e global (LEBRET, 1961). Esta forma de pensar era denominada desenvolvimento harmonizado. Outro conceito trabalhado por Lebre era o de respeito ativo; neste aspecto considerava que não basta não prejudicar, mas que, segundo circunstâncias e possibilidades, deve-se ajudar o outro livremente a “adquirir mais valor” (LEBRET, 1961). Apoiava-se ainda na noção de bem comum que consistia em trabalhar para criar ou melhorar os equipamentos coletivos e as instituições jurídicas de modo que cada grupo se beneficiasse de uma maior solidariedade construtiva, criadora de prosperidade, segurança e paz. (LEBRET, 1961). O objetivo da teoria e do método na pesquisa realizada por Lebre era conhecer o empírico. Este ponto de vista era defendido na seguinte forma: “Nós não conhecemos as nossas cidades e ficamos sonhando que vamos propor, vamos inventar” (LEBRET, 1961).

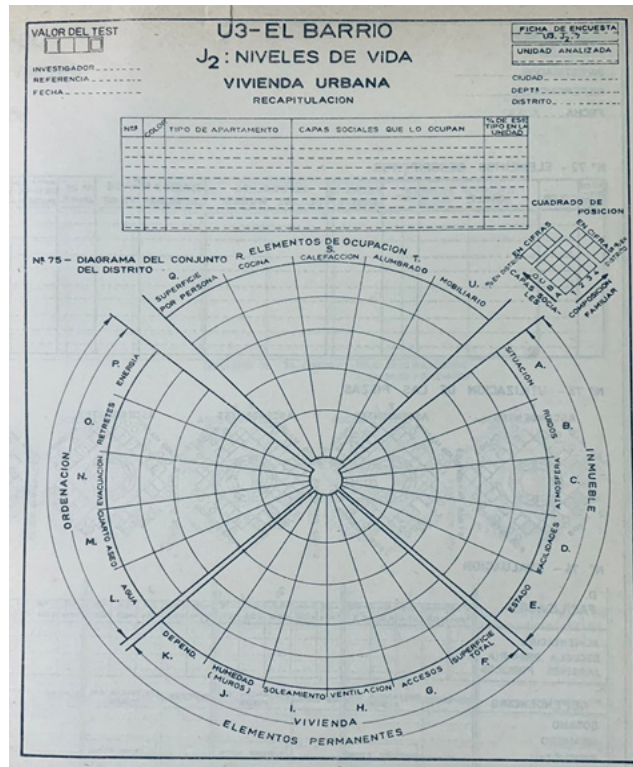
Para atingir este conhecimento da realidade concreta nas áreas estudadas, desenvolveu um método detalhado de pesquisa que incluía contato direto com a área objeto de ação, escuta minuciosa da população envolvida, a busca da sintetização de todo o material coletado e, ainda, o levantamento de dados, abrangendo um leque significativo de aspectos e sua representação gráfica. A esses aspectos atribuía grande importância evidenciada pelo nome dado ao escritório onde realizava as pesquisas e projetos, a SAGMAC – Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas dos Complexos Sociais.

Seu ponto de partida tinha, como base, uma população numa determinada comunidade, inclusive as mais complexas socialmente. Buscava o seu desenvolvimento e formas de acabar com a situação de atraso e de carência de meios de subsistência. Propunha conhecimento profundo das cidades, das regiões, das comunidades rurais e urbanas na sua complexidade. A partir da realidade encontrada, recomendava aperfeiçoar modos de solidariedade e cooperação e de se levar os diversos segmentos da população a uma vida com igualdade de condições.

Para o alcance dos objetivos, buscava desenvolver contato global com o conjunto a estudar que auxiliava na compreensão da realidade baseada em conhecimento da conjuntura econômica e social em seus grandes aspectos. Seus trabalhos objetivaram conhecer que problemas a comunidade e a área viviam concretamente; como estes eram resolvidos e a que grupos sociais afetavam. Estas questões eram os fundamentos que norteavam todos os estudos e nos quais se apoiavam os trabalhos de campo, que assumiam um papel relevante na sua metodologia.

Pe. Lebre também defendia a ideia de participação; para isso, propunha que os estudos e o conhecimento se tornassem acessíveis ao maior número possível de membros da população e dos agentes envolvidos nos processos decisórios, ligados, de uma forma ou de outra, aos destinos da cidade ou da região que se pretendia transformar. Como exemplo, podemos citar a orientação de Lebre para a realização do diagnóstico de unidade rural no Paraná, com a finalidade de se investigarem os níveis de vida das populações de 19 municípios paranaenses: “1. Não refazer o que está feito, aproveitando tudo quanto existe, desde que ofereça garantias de exatidão; 2. Situar o problema no seu contexto geopolítico, regional e geral; 3. Aceitar a realidade objetivamente; 4. Auscultar as pessoas que vivem o fenômeno estudado; 5. Pôr-se a campo, desenvolvendo simultaneamente uma ação investigadora e prática, ao mesmo tempo estudando e assistindo.” (LEBRET, 1962 *apud* CARNEIRO, 2011).

Em relação às técnicas empregadas nos estudos, Lebre considerava a importância de se elaborar um conjunto de novas ferramentas para a pesquisa. Um ponto alto de sua metodologia era o de transformar as informações em conhecimento sintético, organizado em cartas, diagramas e gráficos originais, pelo grande detalhamento, por abranger inúmeros aspectos da realidade e com uma forma particular de apresentação, que era denominada, pela equipe, de “margaridas”, conforme pode se observar a seguir.



Fonte: LEBRET, 1962, p. 107.

Ao desenvolver seus estudos nas diferentes regiões brasileiras, Le Bret trouxe abordagens que inovaram e contribuíram para as práticas de se pesquisar e de se planejar, na época, no Brasil. No Estudo de S. Paulo, por exemplo, incluiu o entorno imediato da cidade, abrangendo os municípios de Santo André, São Bernardo, São Caetano e Guarulhos. Essa abrangência espacial foi uma novidade para o planejamento da época, pois não era comum se incluir a periferia nos estudos urbanos; essa inclusão manifestava uma preocupação com as camadas mais pobres da população e, por conseguinte, com a inclusão social e, também, com uma abordagem global e não fragmentada do conjunto da cidade.

Segundo Lamparelli (1995, p. 5), em artigo que procura recuperar a contribuição de Pe. Le Bret “na formação do pensamento e práticas do planejamento regional e urbano no Brasil”, é possível considerar a “passagem lógica das análises de condições de vida dos complexos sociais para as sínteses e arbitragens nos diferentes escalões territoriais, exigindo a evolução do conceito de organização do espaço para o de l’ aménagement du territoire”. Este conceito, surgido nos anos de 1950, no âmbito da pesquisa geográfica francesa e utilizado no planejamento regional, procurava discutir, em diversas escalas de unidades territoriais integradas, a distribuição das atividades humanas em acordo com os recursos naturais. Outro aspecto metodológico de seus trabalhos era o nível de detalhe extremamente minucioso que eles apresentavam. Nos estudos urbanos, essa forma de pesquisar resultava num conhecimento profundo das cidades, o que contribuía para a busca de propostas mais realistas de soluções dos problemas vividos pelas populações e para o futuro das cidades, alvo do respectivo projeto ou plano (LEBRET, 1962).

Para Pe. Le Bret, a pesquisa deveria fazer parte da ação a ser desenvolvida, procurando-se agir e propor-se ações e não se estendendo demasiadamente a etapa de estudo. Além desse aspecto, considerava a importância de a população envolvida no projeto acompanhar e participar de todo o processo, conforme se depreende de Lamparelli (2000):

A filosofia do Pe. Lebrez é a de que não se deve separar política de técnica e nem pesquisa do engajamento político. A pesquisa deve ser parte da ação de quem vai executar o plano. ... quem está sendo pesquisado deve estar acompanhando a produção do conhecimento e do diagnóstico da sua realidade para ajudar a criar as condições mínimas de trabalho (LAMPARELLI, 2000).

Outra singularidade e inovação propostas por Lebrez advinham da sua concepção de desenvolvimento harmonioso. A ideia que embasa o conceito foi elaborada em um período em que as questões ambientais não eram entendidas como na atualidade; neste aspecto, o parâmetro do desenvolvimento harmonizado antecedeu ao debate do desafio da sustentabilidade (MELLO, 2012) e no estudo da industrialização de Recife ressaltou a importância da Natureza no conjunto das cidades (GODOY, 2016). Da mesma forma, ele antecedeu os debates sobre uma civilização cooperativa, solidária e sobre diversidade social, respeitando-se sua multiplicidade (LEBRET, 1962). A sua visão de desenvolvimento, associada à harmonia e ao bem comum, não se separa de um processo de busca pela paz nas comunidades, entre regiões e entre povos. Esta é mais uma reflexão relevante sobre a metodologia de Lebrez que pode encontrar ressonância nos dias atuais.

## Repercussão de suas ideias na contemporaneidade

A interrupção de suas atividades com o consequente esquecimento por parte da academia (MELLO, 2012, p. 15) não deixa de ser intrigante. Entretanto, a repercussão de suas ideias foi um fato que pode ser observado por vários ângulos.

A sua preocupação com a formação de quadros (ANGELO, 2013, p. 16), a participação de profissionais em cursos (ANGELO, 2013, p. 167) e nos projetos realizados nos permitem considerar que suas ideias, conceitos e metodologia permaneceram e alcançaram as novas gerações. Um exemplo é a publicação do livro "Condições de Vida e Planejamento Físico" de Francisco Whitaker Ferreira, lançado em 1966, pela FGV, que traduz as principais ideias advindas do período em que trabalhou em vários projetos com Pe. Lebrez. Sua leitura era considerada fundamental na formação de profissionais e recomendada nos cursos do CEMUAM (FREITAS, 2011).

Especialmente a partir do final da década de noventa, passamos a dispor de teses de doutorado e dissertações de mestrado (CARNEIRO, 1994; CESTARO, 2009; ANGELO, 2013), abordando aspectos relacionados ao planejamento do desenvolvimento e/ou ao urbanismo. Podemos também verificar artigos (LAMPARELLI, 1995) que abordam questões ligadas a Lebrez e à Economia Humana, bem como a realização de seminários e colóquios, como o Colóquio Economia e Humanismo, que foi realizado na Escola Dominicana de Teologia, e o Seminário "Favelas Cariocas: ontem e hoje", em 2010. O primeiro contou com a presença de Plínio de Arruda Sampaio, Hélio Bicudo, Celso Lamparelli e Francisco Whitaker no papel de debatedores de temas como "Economia e humanismo, a intuição e o movimento", "Lebrez: mestre de espiritualidade" e "Lebrez, vida e obra". O segundo seminário foi prestigiado pelo sociólogo Arthur Rios, coordenador do primeiro estudo detalhado sobre favelas no Rio de Janeiro. Ainda atestando a divulgação dos trabalhos de Lebrez, temos a publicação dos livros *Favelas Cariocas: ontem e hoje* que traz, em CD, a publicação do estudo realizado em 1960, e *Louis-Joseph e a Sagmacs: a formação de um grupo de ação para o planejamento urbano no Brasil*, publicado, em livro, em 2013 (ANGELO, 2013). De qualquer forma, não seria incorreto considerar-se que as experiências, direta ou indiretamente ligadas às ideias da Economia e Humanismo de Padre Lebrez inspiraram cursos, projetos e artigos (GODOY, 2016, 2020; AGUIAR, 2012, 2016; FREITAS, 2011; FERREIRA, 1987; OLIVEIRA, 1986).

## Considerações finais

Ao concluir este texto, permanecem indagações: Por que estudamos Lebrez? É possível reconhecer a possibilidade da aplicação de suas ideias? É possível um planejamento humanista nos dias atuais? Que lições podemos extrair de suas atividades, estudos e projetos? Ou apenas é importante estudá-lo como

um fato histórico, objetivando tão somente compreender o planejamento no Brasil, a metodologia empregada e sua importância para as ciências sociais?

Acredito que na sociedade globalizada converge a tendência contemporânea por visão mais humanista de desenvolvimento e, assim, tornando possível dialogar-se com o Humanismo de Lebrecht. Penso que o interesse sobre Lebrecht continuará e certamente surgirão novos estudos sobre os seus trabalhos no Brasil. Provavelmente outras experiências, como as que aqui foram relatadas, continuarão a repercutir a partir de seus numerosos trabalhos e ensinamentos.

Ao compreender a forma de trabalhar de Padre Lebrecht, contextualizando a Metodologia por ele utilizada em vários projetos, podemos nos inspirar em seus trabalhos e nas suas práticas que foram propostas diante dos inúmeros problemas que ainda estão pendentes de resolução no Brasil.

---

## Referências bibliográficas

AGUIAR, Tereza Coni. **Metodologia de análise socioeconômica para planejamento ambiental**: uma contribuição à interação sociedade/natureza. 2012. 232 f. Tese (Doutorado em Geografia) — Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

AGUIAR, Tereza Coni. **Planejamento ambiental**: o desafio da interação sociedade/natureza. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2016, p. 272.

ANGELO, Michelly Ramos de. **Louis-Joseph Lebrecht e a SAGMACS**: a formação de um grupo de ação para o planejamento urbano no Brasil. São Paulo: Alameda, 2013, p. 338.

CARNEIRO, Auner Pereira. **O desenvolvimento harmônico e solidário e o trágico dilema**: a teoria e o paradigma da economia humana – opções pelo direito como educação para liberdade. Disponível em: <http://www.fdc.br/Arquivos/Artigos/3/DesenvolvimentoHarmonicoSolidario.pdf>. Acesso em: 24 set. 2011.

CESTARO, Lucas. **Urbanismo e Humanismo**: a SAGMACS e o estudo da estrutura urbana da aglomeração paulista. Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Escola de Engenharia de São Carlos. São Paulo: USP, 2009.

FERREIRA, Mara; CUNHA, Edyr. Uma proposta de planejamento para área rural. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. XXXIV, n. 182, p. 54-55, 1987.

FERREIRA, Mara. *et al.* **Metodologia de planejamento para área rural**. Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – FUNDREM. Paracambi: 1985.

FREITAS, José Francisco Bernardino; AZEVEDO, Marlice Nazareth Soares de. **A presença de Adina Mera na formação de urbanistas para a prática profissional nos municípios brasileiros**. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, n. 14, Rio de Janeiro, 2011.

GODOY, José Henrique Artigas de. A práxis de Lebrecht: economia humana, desenvolvimentismo católico e a industrialização do Nordeste. **Religião e Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 188-219, 2016.

GODOY, José Henrique Artigas de. Dom Helder Câmara e Louis-Joseph Lebrecht: desenvolvimento e práxis progressista católica nas décadas de 1950 e 1960. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 63, n. 1, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – ESCOLA NACIONAL DE SERVIÇOS URBANOS – IBAM/SAREM. **Curso de Metodologia e Projetos de Desenvolvimento Urbano**. ENSUR: Escola Nacional de Serviços Urbanos. Rio de Janeiro, 1974.

LAMPARELLI, Celso. Depoimento sobre a importância do escritório da SAGMACS para a formação do urbanismo como campo de conhecimento e prática de intervenção urbana em São Paulo. **Urbanismobr**, maio/jun. 2000. Disponível em: <http://www.urbanismobr.org/entrevistas/index.htm>. Acesso em: 8 set. 2010.

LAMPARELLI, Celso. O ideário do urbanismo em São Paulo em meados do século XX. Louis-Joseph Lebreton e a Pesquisa Urbano-Regional no Brasil. Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. **Cadernos de Pesquisa do LAP** — Série Urbanização e Urbanismo, São Paulo, 1995.

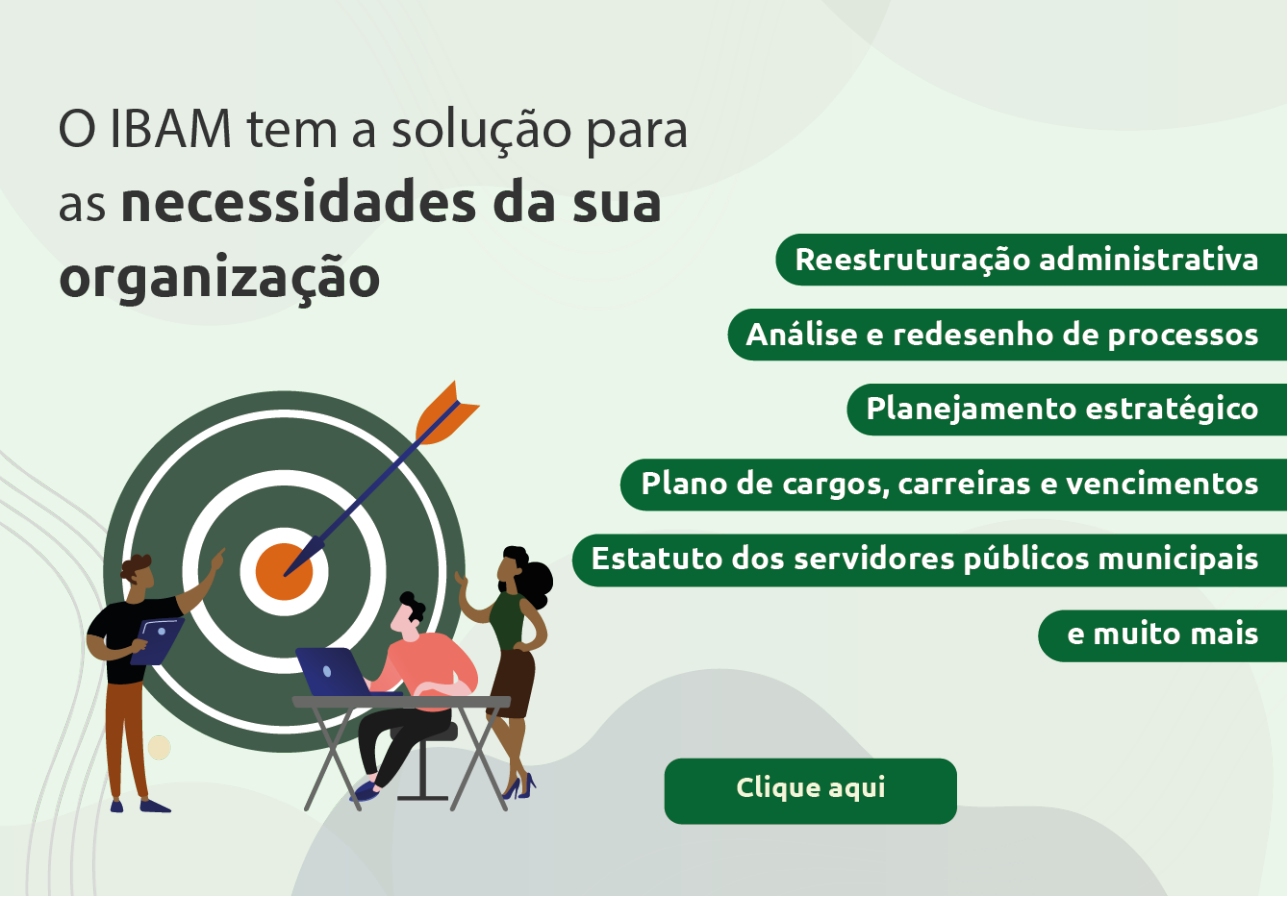
LEBRET, Louis-Joseph. **Manual de Encuesta Social**. v. 2. Madrid: Rialp, 1962.

LEBRET, Louis-Joseph. **Princípios para ação** — Coleção Cidades dos Homens. São Paulo: Duas Cidades, 1961, p. 108.

MELLO, Marco Antonio da Silva *et al.* (org.). **Favelas cariocas: ontem e hoje**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 500.

OLIVEIRA, Sergio Murilo F. Reflexões... para uma prática mais democrática de planejamento municipal. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 33 n. 179, p. 42-57 abr./jun., 1986.

VALLADARES, Lícia do Prado. In: FREIRE, Américo; OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org.). **Novas Memórias do Urbanismo Carioca**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.



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](#)

---

## Artigo

# AS CONTRADIÇÕES DO DEBATE E OS LIMITES POLÍTICOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À MORADIA NO BRASIL

---

### **Herculis Pereira Toledo**

*Bolsista Pós-doutorado Junior do CNPq, por meio do INCT Proprietas. Doutor e mestre em Serviço Social (PUC-RIO), graduado e licenciado em Ciências Sociais (UFRJ, 2004) e bacharel em Relações Internacionais (UNESA, 1997). Premiado pela Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa no Estado do Rio de Janeiro (Faperj) na modalidade Bolsa Doutorado Nota 10 (2019) e pela Inovação em Gestão e Proteção Social do Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS, 2014).*

### **Rafael Soares Gonçalves**

*Advogado e historiador. Doutor em História pela Universidade de Paris VII e pós-doutor em Antropologia pela EHESS. Pesquisador de produtividade do CNPq e Cientista do Nosso Estado pela FAPERJ. Professor do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, coordenador do Laboratório de Estudos Urbanos e Socioambientais (LEUS) e Editor científico da Revista "O Social em Questão". Pesquisador associado INCT Proprietas.*

---

**Resumo:** O artigo descreve as mudanças ocorridas na política urbana brasileira recente e seus desdobramentos após a vigência da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, analisando as contradições do debate e os limites políticos da implementação do direito à moradia no Brasil. Trata-se de um debate relevante, e ainda não esgotado, sobre as possibilidades da política urbana no Estado brasileiro.

#### **Palavras-chave:**

Direito  
Moradia  
Política Urbana

---

O direito à moradia está amparado em lei, pela Constituição Federal de 1988, e diz respeito não somente à obrigação do Estado em garantir uma casa, mediante a instituição de políticas públicas e criação dos meios materiais necessários ao seu exercício, mas que a moradia seja de qualidade, que a família possa viver em um local bem construído e com espaço suficiente para suas necessidades. Deste modo, significa ter água tratada, coleta de esgoto, escoamento da água da chuva, além de serviço de coleta de lixo e iluminação. Significa também viver em um local seguro e com uma boa mobilidade, ou seja, um local pavimentado e onde existem condições de acessar outras partes da cidade, tanto por meio de transporte público, quanto de bicicleta, moto ou carro.

Um leque enorme de dimensões político-sociais está abrangido no que consideramos aqui como direito à moradia. Como identifica John Turner (1972), é mais interessante compreender a moradia como uma ação, ou seja, ao compreender o morar levamos em consideração os diferentes atores e a heterogeneidade das formas de habitar, que deveriam obviamente se projetar nas soluções políticas para assegurar o direito à moradia. É muito importante, por exemplo, que a moradia esteja inserida em um local próximo a áreas comerciais, escolas, hospitais, creches, entre outros equipamentos públicos. Algo que em muitas situações não ocorreu, como, por exemplo, as escolhas dos espaços definidos para a construção dos conjuntos habitacionais do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida.

Abordar o tema da moradia remete a compreender dois pressupostos. O primeiro, já parcialmente mencionado, é que a moradia como direito dialoga com diferentes dimensões e deve, portanto, viabilizar também vida comunitária, saúde, educação, acesso a equipamentos culturais e a oportunidades sociais e econômicas, mobilidade e o respeito ao meio ambiente. Em resumo, a moradia constitui um dos pressupostos para a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana. Em segundo, é preciso entender que na ordem jurídica brasileira não é possível desvincular o direito à moradia do direito à cidade. Segundo Maricato (2008), o processo de formação e urbanização das cidades brasileiras acentuou as desigualdades sociais, em especial no que tange ao acesso à moradia que atenda aos mínimos padrões de habitabilidade.

Como observa Marques (2018), o fato do Estado brasileiro não se ocupar historicamente com a formulação de políticas urbanas, com as cidades e com a questão da moradia, especialmente para a parcela mais pobre da população, não deve ser confundida com o fato de que o Estado brasileiro não exerce controle sobre o espaço público. Esse controle, contudo, não objetivava a democratização do acesso às cidades nem a sua universalização. Ao contrário, esse controle estimulou formas urbanas excludentes. Nesse sentido, parte importante da classe trabalhadora, que antes ocupava regiões centrais das mais importantes cidades brasileiras no começo do século passado, foi aos poucos expulsa para áreas cada vez mais periféricas. Ocorreu, como destaca Marques (2018), uma higienização social. Intervenções urbanas e legislação urbanística evidenciaram mecanismos de eliminação da população pobre, e sobretudo negra, nos centros urbanos.

### Alguns marcos históricos da política habitacional

O Estado não intervinha diretamente na provisão de moradias. Assim, embora a moradia não fosse direito fundamental previsto nas Constituições, é certo que até o governo Vargas, na década de 1930, a solução para o problema da moradia dos operários foi a construção de vilas operárias, responsabilidade sobretudo das indústrias que, para tanto, muitas vezes recebiam incentivos fiscais do poder público. Desse modo, a solução para a questão da habitação das classes populares era dada pela iniciativa privada. Contudo, não eram todos os operários que podiam morar nessas vilas, pois somente aqueles com maior qualificação possuíam acesso às casas situadas nas vilas operárias, enquanto os menos qualificados tinham que se contentar em morar em cortiços e favelas. Foi também nesse período que os movimentos de migração do campo para a cidade ganharam importância, quando o fluxo de imigrantes nordestinos para o sul do país igualmente aumentou, processo que foi bastante intensificado especialmente a partir dos anos 1950 e 1960 (MARQUES, 2018).

Foram instituídas, a partir de 1937, as carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), que possibilitaram a construção indireta de conjuntos habitacionais pelo Estado brasileiro. Essas carteiras permitiram o aproveitamento de recursos oriundos do depósito compulsório que tanto empresas quanto trabalhadores deviam fazer para que fosse possível o pagamento no futuro de aposentadorias e pensões. Esse dinheiro não era propriamente do orçamento do Estado e não conseguia suprir em escala adequada recursos suficientes para fazer frente ao déficit habitacional. Da mesma forma, os beneficiários pelas moradias eram justamente os trabalhadores formais, que contribuía para os seus IAPs. Apesar do limite da produção, foram experiências interessantes, que apresentavam qualidade e com variedade da forma de acesso à moradia (aluguel ou acesso à propriedade), assim como das tipologias de construção (apartamentos ou casas).

No ano de 1946, durante o governo do General Eurico Gaspar Dutra, foi criada a Fundação da Casa Popular, pelo Decreto-lei nº 9.218, de 1º de maio de 1946. A referida Fundação pretendia atender às demandas por moradia, por saneamento, por infraestrutura básica e objetivava até mesmo estimular a indústria produtora de material de construção e as pesquisas sobre habitação. Almejava também enfrentar a questão da formação técnica de pessoal no âmbito dos municípios brasileiros. Seu projeto original previa a reunião dos recursos dispersos nos institutos previdenciários (BOTAS; KOURY, 2014), otimizando o uso de tais recursos e retirando o poder dos institutos na implementação de fato da polí-

tica habitacional. No entanto, isso não aconteceu. A Fundação da Casa Popular sempre sofreu com falta de recursos e teve um impacto limitado em termos de volume de moradia entregue à população entre 1946 e 1964, quando foi extinta.

Segundo Bonduki (1994), nem durante o governo Vargas nem nos governos seguintes pode-se falar da existência de política habitacional no Brasil que fosse articulada e coerente. Como descrito anteriormente, a questão da moradia no governo Vargas, primeiro momento de intervenção estatal na habitação, está relacionada aos trabalhadores assalariados. Como observa Marques (2018), mesmo a questão da moradia ganhando status de questão de interesse de Estado, a desarticulação das iniciativas estatais, tal como ocorreu com a Fundação da Casa Popular, impediu que se pudesse falar em uma política centralizada de moradia.

A primeira política pública estruturada para enfrentamento do problema habitacional formalizou-se em 1964 com o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH), por força da Lei nº 4380, de 21 de agosto de 1964. A proposta era promover a construção e o financiamento de casas voltadas para as classes mais populares. O BNH atuou durante 22 anos e foi finalmente extinto em 1986, provocando um “esvaziamento” da intervenção governamental entre 1987 e 1999. Como observa Silva (2021), desde a constituição do BNH, todas as operações por ele realizadas tinham como objetivo final o encaminhamento de todas as funções para a iniciativa privada. O banco limita-se a arrecadar recursos financeiros para em seguida transferi-los a uma variedade de agentes privados intermediários. O modelo proposto representou uma grande inovação em termos de política habitacional e era comandado por um banco, ao contrário das iniciativas anteriores que tinham como base o Fundo de Combate à Pobreza (FCP), as caixas de pecúlio e os órgãos previdenciários.

## A democratização e o debate sobre o direito à moradia

O contexto da democratização foi um momento importante de debate sobre as questões urbanas e que foram lideradas, nesse contexto, pelo Movimento da Reforma Urbana. Como analisa Gonçalves (2019), apesar de algumas iniciativas de se pensar a questão urbana no contexto do debate em torno das reformas de base promovidas pelo governo João Goulart, essa questão só é retomada no final dos anos 1970. As grandes metrópoles apresentavam os limites das políticas habitacionais e urbanas do regime militar. O BNH produziu um número considerável de moradias, mas não necessariamente para aqueles que mais necessitavam e mesmo seus projetos voltados para as camadas mais populares vieram no contexto de projetos autoritários de remoções de favelas, como foi o caso do Rio de Janeiro.

Assim, o aumento do crédito para o acesso à casa própria e a expansão da periferia com a construção de enormes conjuntos habitacionais para remover favelas consolidaram cidades ainda mais excludentes. O relatório Solo Urbano e Ação Pastoral da Igreja Católica reforçou a urgência de repensar as políticas urbanas no país. Publicado em 1982, durante a 20ª Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, esse relatório retomou o debate em torno da reforma urbana, ao afirmar que as reformas só são juridicamente possíveis a partir do momento que se toma consciência que elas são socialmente necessárias (CNBB, 1982: 115). Nesse contexto, e sobre influência de alguns setores mais progressistas da Igreja Católica, foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), visando especificamente unificar as diferentes reivindicações sociais urbanas em um mesmo discurso jurídico-político<sup>1</sup>.

---

1. Apesar de certa institucionalização do movimento, que passou a se denominar Fórum Nacional de Reforma Urbana, a discussão em torno da reforma urbana se tornou um grande conjunto de ideias que procuravam influenciar a reflexão crítica sobre o urbano com o esforço de uma incidência política na formulação de leis e de políticas públicas. De certa forma, de maneira extremamente heterogênea, as ideias em torno da reforma urbana influenciaram a legislação urbanística brasileira ao menos até o governo Michel Temer (2016-2018).

A convocação de uma nova Assembleia Constituinte, em 1987, representou a oportunidade de consolidação de uma nova ordem jurídica. Tendo em vista que o regime interno da Assembleia Constituinte havia previsto a participação direta da sociedade no processo legislativo, com a apresentação de projetos populares com pelo menos 30 mil assinaturas, vários movimentos sociais organizaram-se em torno do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), continuação da experiência do MNRU. Congregando as diferentes reivindicações sociais sobre as questões urbanas em um só projeto popular, o fórum lutou para inserir suas reivindicações na nova Constituição. O projeto do FNUR beneficiou-se de uma sólida legitimação popular, graças ao apoio de dezenas de associações nacionais e locais, sendo referendado por mais de 160 mil assinaturas (GONÇALVES, 2019).

A Subcomissão da Questão Urbana e Transporte foi uma das três subcomissões da Comissão da Ordem Econômica no contexto da Assembleia Nacional Constituinte. Como observam Koury e Oliveira (2021), foram criadas oito comissões temáticas, cada uma delas com três subcomissões que dispunham de 45 dias contados da sua criação para encaminhar à comissão temática o “Anteprojeto da Subcomissão”. Desse modo, no âmbito das subcomissões, o regimento interno determinava que houvesse de cinco a oito reuniões em forma de audiências públicas. O regimento também determinava que os anteprojeto iniciais deveriam ser propostos pelos relatores em 30 dias, sobrando quinze dias para debates, emendas, pareceres, votações e redação final do “Anteprojeto da Subcomissão”.

A Subcomissão da Questão Urbana e Transportes foi instalada em 7 de abril de 1987 e foram realizados ao todo 22 encontros até 23 de maio de 1987, quando ocorreu a votação do “Anteprojeto da Subcomissão”. Destas reuniões, 12 foram audiências públicas quando foram ouvidos vários setores da sociedade ligados à questão urbana. Nesses encontros, os expositores se debruçaram sobre diversos temas específicos relativos à questão urbana, tais como: a política urbana, os sistemas de transportes em suas várias modalidades, o transporte coletivo, a política habitacional, o desenvolvimento urbano e a gestão democrática das cidades (KOURY; OLIVEIRA, 2021, p. 5).

O “Anteprojeto da Subcomissão” afirmou o direito à moradia digna, incluiu mecanismos de financiamento habitacional, reconheceu a função social da propriedade e os instrumentos da desapropriação e da usucapião, mas evitou incluir os mecanismos mais polêmicos. Como destaca Koury e Oliveira (2021), os instrumentos de restrição ao direito de propriedade fizeram parte do projeto de lei nº 775 e das propostas apresentadas na Subcomissão da Questão Urbana e dos Transportes por várias instituições, como a Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), o Instituto Nacional de Arquitetos (IAB), a Federação Nacional de Arquitetos (FNA) e a Associação Brasileira de Escolas de Arquitetura (Asbea). Foi somente na décima quinta reunião que os representantes dos movimentos sociais urbanos foram ouvidos, articulados no Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

A Subcomissão da Questão Urbano e Transportes na Constituinte trouxe para o debate a importância de o Estado retomar o financiamento de um programa de habitação popular, assim como trouxe uma reflexão sobre quais deveriam ser os instrumentos para regular a função social da propriedade urbana. Por parte dos componentes da Subcomissão havia uma preocupação generalizada em como responder à demanda por casas populares na ausência do BNH. Como destacam Koury e Oliveira (2021), foi a partir dos esforços desse trabalho que se deu o reconhecimento da função social da propriedade, regulamentada pelos planos diretores municipais, obrigatórios para as cidades com mais de 20.000 habitantes. Podemos citar também o reconhecimento de alguns instrumentos defendidos pelo movimento da reforma urbana, como o Parcelamento e Edificação Compulsório (PEUC), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo, e a possibilidade de desapropriação com pagamento através de títulos da dívida pública.

A inclusão do capítulo da política urbana na Constituição de 1988 e, posteriormente, a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 significou, sem sombras de dúvida, certo avanço em direção a uma sociedade urbana mais inclusiva e democrática. No entanto, a análise do debate sobre a política urbana encontrado

nas atas da subcomissão demonstra a diversidade de interesses em disputa. O arranjo político expresso no Anteprojeto da Subcomissão atesta infelizmente um compromisso com os setores liberais que operam a dimensão material da questão urbana. Sendo assim, torna-se ainda mais evidente a dificuldade de implementar nos municípios uma política urbana redistributiva através dos instrumentos da Reforma Urbana (KOURY; OLIVEIRA, 2021).

## O debate sobre o direito à moradia pós Constituição de 1988

Apesar de todo o debate empreendido pelo Movimento da reforma urbana, o direito à moradia só foi formalmente incluído no rol de direitos sociais constitucionais do artigo 6º pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Por sua vez, o capítulo constitucional da Política Urbana precisava de uma lei complementar para regulamentar alguns dos seus pontos, que só foi sancionada no ano de 2001. O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.188, de 2001, tornou-se um marco legislativo importante e modelo para muitos países do mundo.

Entre o fim do Banco Nacional de Habitação, em 1986, e a criação do Ministério das Cidades, em 2003, a presença do governo federal na política habitacional foi mais tímida. Alguns programas esparsos foram implementados. No que tange às medidas de regularização fundiária e urbanização de favelas, as iniciativas implementadas ficaram mais a cargo dos Estados e sobretudo dos municípios. Muitas dessas iniciativas contaram inclusive com recursos de órgãos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Com a chegada do PT ao poder, em 2003, há um duplo movimento em relação ao debate urbano. De um lado, o retorno de um órgão público específico para lidar com a questão urbana, o então recém-criado Ministério das Cidades, que teve, ao menos nos seus anos iniciais, um papel importante na formulação e implementação de políticas públicas para as cidades brasileiras. Por outro, há um esforço em democratizar as políticas urbanas, que se materializa na organização das conferências das cidades nas diferentes escalas de governo com a criação dos conselhos das cidades.

Assim, ainda em 2003, ocorreu a 1ª Conferência Nacional das Cidades, sendo que, no ano seguinte, foi instituído o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), órgão consultivo e deliberativo, integrante da estrutura do Ministério das Cidades. Foi recentemente reativado pelo governo atual, após ser extinto pelo governo Jair Bolsonaro, ao lado de outras dezenas de conselhos de participação social, por meio do Decreto 9.759, de 11 de abril de 2019.

A análise dos textos-base e resoluções das conferências traz elementos interessantes para compreender as questões evocadas pelos movimentos sociais, assim como a dificuldade em consolidar tais discussões em termos legislativos e em políticas públicas efetivas. As principais resoluções da primeira conferência nacional das cidades em relação à moradia, por exemplo, se voltaram para a garantia da moradia digna como direito fundamental da pessoa humana, cabendo aos entes federativos promover, democraticamente, o acesso para todos, priorizando a população de baixa ou nenhuma renda, financiando e fiscalizando os recursos destinados à habitação (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2003, p. 2).

Esse documento previu, ainda, a adoção de políticas de discriminação positiva visando a igualdade de oportunidades aos grupos historicamente marginalizados, como mulheres, afro-brasileiros, povos originários, portadores de deficiência, portadores de HIV/Aids, estimulando a interface do Ministério das Cidades com os outros órgãos federais, a fim de incluir nas políticas urbanas diretrizes e critérios que propiciassem ações afirmativas reparatórias (MINISTÉRIO DA CIDADES, 2003, p. 4).

A proposta da conferência era que o Ministério das Cidades tivesse políticas abrangentes e massivas para enfrentar o déficit habitacional (qualitativo e quantitativo), garantindo o acesso à terra urbanizada, à regularização fundiária, à qualidade do meio ambiente, à assistência técnica e jurídica gratuita, assim

como promovesse a utilização de prédios públicos e a desapropriação de prédios particulares, que não cumpriam sua função social, para fins de moradia.

A segunda conferência foi realizada no final de 2005 com o tema: “Reforma Urbana: Cidade para todos. Construindo uma política Nacional de Desenvolvimento Urbano”. O documento da segunda conferência identificou o esforço do Ministério da Cidade em priorizar o combate ao déficit habitacional da população de baixa renda, sobretudo por meio de programas de Subsídio à Habitação de Interesse Social. O documento faz menção a aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) por meio da Lei nº 11.124, de 2005, fruto de um projeto de lei de iniciativa popular, apresentado pelas entidades dos movimentos populares de moradia, que além de dispor e criar o FNHIS, institui o Conselho Gestor do FNHIS (regulamentado posteriormente pelo Decreto nº 5.796, de 2006). O documento da conferência reforçou que o objetivo dessa lei era subsidiar a urbanização de assentamentos precários e a construção de moradias para a baixa renda através da transferência aos municípios e estados, sempre que instituíssem seus fundos, políticas e conselhos de habitação (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006, p. 9).

A terceira conferência foi realizada no ano de 2007 com o tema: “Avançando na Gestão Democrática das cidades e com o lema: Desenvolvimento Urbano com Participação Popular e Justiça Social”. Ela reforçou a importância de ampliar os recursos destinado aos fundos de habitação de Interesse Social nas três esferas de poder e que os programas de Habitação Social, inclusive aqueles executados por mutirão ou autoconstrução, contassem com recursos para assessoria técnica, infraestrutura urbana, equipamentos urbanos comunitários, melhoria nas edificações e com prioridades para iniciativas de regularização urbanística e fundiária (Secretaria Executiva do Conselho das Cidades, 2008).

Por sua vez, o lema da 4ª Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2010, foi “Cidade para todos e todas com gestão democrática, participativa e Controle Social”. O tema da conferência foi “Avanços, dificuldades e desafios na implementação da política de desenvolvimento urbano”. Essa conferência já trouxe elementos em relação aos dois principais projetos urbanos da gestão do PT, o Programa de aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida (MCMV).

Em 2007 foi criado, por meio do Decreto nº 6.025, o PAC, que objetivou a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, impactando na questão da efetividade do direito à moradia, por meio da implantação e até mesmo da ampliação da coleta e tratamento de esgoto, do abastecimento de água, e da remoção de moradias precárias de locais de risco. O PAC teve um papel importante na urbanização de favelas. Já em 2009, através da Lei Federal nº 11.977, é instituído o programa habitacional MCMV.

Ambos os programas permitiram a implementação de infraestrutura e a construção de um número significativo de moradias. No entanto, também foram objeto de críticas. O MCMV acabou concentrando todos os recursos financeiros e políticos direcionados à habitação, limitando a discussão realizada anteriormente na implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. O MCMV foi amplamente criticado por não ter suscitado uma reflexão urbanística e ter provocado uma maior segregação urbana com a construção em grande escala de conjuntos habitacionais em áreas periféricas dos grandes centros urbanos.

A 4ª conferência evocou preocupações logo no início da implementação desses programas. Dentre as resoluções aprovadas nessa conferência podemos citar a necessidade de transformar o PAC e MCMV em políticas públicas de Estado com garantia de continuidade, controle social e articulação com o SNHIS e o ainda em gestação Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, inclusive incluindo nessas políticas o que preconiza a Lei de Assistência Técnica, que beneficia exclusivamente a população de zero a três salários mínimos. O documento recomendou, ainda, a articulação desses programas:

com outras políticas públicas intersetoriais, tais como segurança pública, educação, geração de emprego e renda, transporte e trânsito, saúde, defesa civil, assistência social, mobilidade e acessibilidade, cultura e esportes, garantindo financiamento para equipamentos públicos tais como escolas, postos de saúde, centros comunitários e infraestrutura urbana, com o desenvolvimento obrigatório do trabalho técnico social, desde o diagnóstico até o planejamento e execução dos programas, e com participação e controle social (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p. 22).

O documento fez referência também aos impactos dos grandes investimentos públicos decorrentes da Copa do Mundo de Futebol, das Olimpíadas, e dos projetos de revitalização de áreas centrais e portuárias de forma que tais intervenções não estivessem subordinadas aos interesses privados, devendo, obrigatoriamente, cumprir a função social da cidade e da propriedade (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p. 22). É interessante que essas observações evocadas na 4ª conferência, tanto as sobre os programas PAC e MCMV quanto as sobre os megaeventos, não surtiram os efeitos políticos desejados e, infelizmente, parte dos riscos previstos no documento da conferência acabou se realizando.

A 5ª Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2013, foi a última efetivada, já que a 6ª foi convocada, mas não se realizou tendo em vista a resistência dos movimentos sociais urbanos diante do golpe/impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016. O lema da 5ª conferência foi “Quem muda a cidade somos nós: Reforma Urbana já!” Ela se centrou sobretudo na urgência de criação e regulamentação do mencionado Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, pensado como instrumento incontornável na reflexão em prol de uma cidade mais integrada. O documento identificou, assim, a urgência de pensar o desenvolvimento urbano como uma política estratégica para o país de forma a universalizar o acesso às políticas urbanas, considerando características étnicas, de gênero e etnia, superando, assim, a cultura de fragmentação da gestão, que separa a política de habitação da política de saneamento ambiental, da política de mobilidade, gerando enormes desperdícios de recursos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013, p. 1).

## Conclusão

Não se pretendeu aqui reconstruir o histórico das ações das políticas nacionais de habitação no Brasil, enquanto políticas de estado, mas destacar alguns marcos que a questão da moradia foi tratada em âmbito nacional. Coube aqui destacar também brevemente os espaços mais recentes de discussão, no contexto da subcomissão da Questão Urbana e Transportes da Constituinte e as cinco conferências nacionais da cidade efetivamente realizadas.

É possível observar que grande parte dos programas desenhados no bojo da política habitacional brasileira, desde seus primórdios, oscilam entre tratar a habitação ora como uma mercadoria, ora como um serviço público. Em linhas gerais, apesar de considerarem a habitação uma questão social, pendente da intervenção estatal, a tratam como um bem de mercado sujeito a financiamentos, taxas e juros bancários, mesmo que eventualmente subsidiado. Como observa Marques (2018), as políticas de moradia no Brasil não foram radicalmente distintas durante os governos em âmbito federal, não produziram mudanças estruturais, portanto, não foram capazes de enfrentar o déficit de cidades e tampouco o déficit habitacional, ou seja, apesar de retrocessos e avanços, não conseguiram ainda conferir concretude ao direito social à moradia.

---

## Referências bibliográfica

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**, v. 29, n. 127, 1994, p. 711-732.

BOTAS, Nilce Aravecchia; KOURY, Ana Paula, A cidade industrial brasileira e a política habitacional na era Vargas (1930-1954). **Urbana**, v. 6, n. 8, 2014, p. 143-165.

CNBB – CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. **Solo Urbano e Ação Pastoral** (Documento da CNBB nº 23). São Paulo: Edições Paulinas, 1982.

GONÇALVES, Rafael Soares. Reflexões preliminares sobre a reforma urbana e o direito à cidade. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (org.). **Introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

KOURY, Ana Paula; OLIVEIRA, Bruno Santana de. A democracia e a questão urbana na constituinte brasileira (1987-1988). **Urbe — Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 13, 2021.

MARICATO, E. **Brasil, cidades**: uma alternativa para a crise urbana. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

MARQUES, Alessandra Garcia. **O direito fundamental à moradia e a sua tutela coletiva fora do processo judicial**: o Tac, a recomendação, a audiência pública e a atuação do Ministério Público fundado na CR/88. Curitiba: Prismas, 2018.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Resoluções da 1ª Conferência Nacional das Cidades**. Brasília: Mimeo, 2003.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Resoluções da 2ª Conferência Nacional das Cidades**. Brasília: Governo Federal, 2006.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Resoluções da 4ª Conferência das Cidades**. Brasília: Mimeo, 2010.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Executiva do Conselho das Cidades. **Relatório final da 3ª Conferência Nacional das Cidades**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Texto aprovado na plenária da 5ª Conferência Nacional das Cidades**. Brasília: Mimeo, 2013.

SILVA, Marisa Machado. **Política pública de moradia**: uma análise do programa Minha Casa, Minha Vida. Rio de Janeiro: Instituto EDS, 2021.

TURNER, John. Housing as a verb. In: TURNER, John; FICHTER, Robert. **Freedom to Build, dweller control of the housing process**. New York: Collier Macmillan, 1972.

O site do **IBAM**  
está de cara nova

acesse:

**ibam.org.br**



---

## Artigo

# GESTÃO CONTEMPORÂNEA DE PESSOAS: MIX DE ATUAÇÃO DA LIDERANÇA HÍBRIDA, REMOTA E PRESENCIAL

---

### Reinaldo Faissal

Administrador, Mestre em Gestão Empresarial, Diretor da Interface Profissional Ltda e da Reinaldo Faissal Ensino e Desenvolvimento Educacional ME. Professor Assistente da Faculdade Cesgranrio e Professor Convidado da FGV, IBMEC e UFRJ-FACC. Presidente do Conselho de Administração do Instituto de Ciência, Tecnologia e Inovação Sustentável Global – ICT. Autor de diversos livros na área de Gestão de Recursos Humanos.

---

**Resumo:** Situações adversas e não previsíveis também forçaram a Gestão de Pessoas a ajustar suas formas de atuação, seja no âmbito público, privado e do terceiro setor. Não havia planejamento sobre o que e como fazer, mas o desafio gerou oportunidades de crescimento e melhorias. É neste aspecto que a Liderança, como competência essencial para a Gestão de Pessoas será tratada, visto que o ser humano é criador e operador da estratégia transformadora das formas de atuação, seja como líder ou liderado.

#### Palavras-chave:

Gestão  
Pessoas  
Liderança

---

## Introdução

Qualquer que seja a situação em que pessoas estejam envolvidas, pelo menos uma liderança será requerida. É assim desde que o mundo é mundo. Entretanto, ainda que exigida em toda relação entre pessoas na vida pública e privada, quer formal ou informal, nas interações pessoais ou profissionais, este artigo tem como ótica as modalidades de liderança voltadas às relações profissionais, independente do tipo de segmento, setor de mercado, forma de atuação, modelo institucional ou finalidade.

No mundo do trabalho o exercício da liderança é essencial. A abordagem precisa estar estrategicamente alinhada aos objetivos da instituição e considerar o universo de variáveis que atuam sobre o ambiente e a cultura institucionais, os funcionários/servidores, os empregadores e todas as demais partes que compõem comunidade em que esta ou aquela instituição está inserida.

Partimos da premissa de que o ambiente de trabalho era, tradicional e majoritariamente, presencial e que, aos poucos, foi absorvendo e se adaptando a outras formas, como a remota e o teletrabalho, quando fomos surpreendidos por situações diversas e não previsíveis, que impositivamente forçaram a aceleração dessa adaptação. Inicialmente o processo foi adotado de forma improvisada e de caráter temporário, mas a continuidade fez com que, em alguns casos, a adaptação levasse à transformação do modelo de forma permanente. E assim chegamos às três formas mais comuns na atualidade – presencial, remota e híbrida – juntamente com desafios até então inéditos para a Gestão de Pessoas.

Nesse contexto, a gestão contemporânea requer líderes com capacidade de adaptação a ambientes de trabalho diversos, que saibam dosar o mix de estratégias necessárias, para que possam atuar de forma eficaz tanto no modelo presencial, quanto no remoto ou no híbrido. A informação que o texto se refere ao que ocorre ou deveria ocorrer, com as lideranças também na administração no setor público.

## Evolução da gestão de pessoas

Longa é a trajetória da atuação da liderança no contexto da Gestão de Pessoas, mais estudada como consequência necessária a partir da primeira Revolução Industrial<sup>1</sup> no século XVIII, que provocou grandes transformações e desenvolvimento tecnológico após o invento e aplicação maciça da máquina a vapor. O movimento originado na Europa espalhou-se pelo mundo, modificando o cotidiano de nações inteiras, em especial pela ampliação da produção fabril, ocupando o espaço da economia rural, com sensíveis alterações nas relações entre patrões e empregados e nas condições de trabalho. Seguiram-se a segunda e terceira Revolução Industrial com suas modificações e consequentes impactos na vida profissional e social.

Especificamente nas relações de trabalho, esses impactos atingiram as pessoas em razão de baixos salários, extenuantes jornadas diárias e pressão por mais produtividade. O trabalhador buscou apoio coletivo, o que forçou a criação de legislação específica sobre as relações de trabalho e também resultou na criação de sindicatos. A Gestão de Pessoas, antes exercida unicamente pela vontade do “patrão”, teve que ajustar-se aos novos tempos da época. Obviamente que o exercício da liderança teve que ser adaptado às exigências e novos costumes.

O caminho para essa adaptação fez com que a administração de pessoal, calcada na necessidade de manutenção da disciplina e controle da produtividade, passasse pela fase de adequação e cumprimento da legislação, tendo esta, forte viés protecionista favorável ao trabalhador, até que os legendários DP's (Departamento de Pessoal) fossem transformados e aceitos como Departamento de Recursos Humanos para atuar como parceiro estratégico da Direção no que compete à Gestão de Pessoas. Para tal, até os profissionais de RH tiveram que adaptar-se à nova forma de atuação, ampliada do operacional para o estratégico. Ouso dizer que, lamentavelmente ainda hoje, muitos não estão preparados.

E pouco a pouco o trabalhador, unicamente considerado como a parte mão de obra da relação Capital e Trabalho, passou a ser percebido como o ser humano na sua totalidade, ou seja, uma pessoa que tem desejos, necessidades, frustrações, sentimentos e percepções individuais. Entretanto, é preciso esclarecer que, aparentemente breve pela narrativa aqui descrita, essa trajetória se deu ao longo de aproximadamente 250 anos, passando por fases fundamentadas em Teorias de Administração e, posteriormente, pelo que classificamos como “modismos táticos”<sup>2</sup>, como instrumentos balizadores da gestão.

Cada teoria apresentou vantagens e desvantagens em sua aplicação. A nosso ver, pela influência que exerceram, e algumas ainda exercem, sobre a condução de instituições públicas, privadas e do terceiro setor, merecem destaque as Teorias de Administração: Científica, Burocracia, Clássica, Relações Humanas, Comportamental e Contingencial (CERVANTES; PANNO; KLOCKENER, 2005; MOTTA; ISABELLA, 2015).

Já os modismos táticos, apresentam-se em maior número de possibilidades, porém, em sua maioria, com menor profundidade conceitual e tempo de permanência na gestão. Dentre eles destacamos: Administração por Objetivos (APO), Orçamento Base Zero, Custeio ABC, Downsizing, Total Quality, Reengenharia, Benchmark, Kanban, Just In Time, Balanced Scorecard e Terceirização.

Acompanhando essas inserções e transformações de modelos de gestão, a forma de liderar e as características dos líderes também foram afetadas e precisaram de ajustes, nem sempre simples e fáceis de serem aceitos, por empregadores e alguns tipos de líderes.

---

1. Estima-se que foi iniciada por volta de 1740, embora a máquina a vapor tenha sido criada em 1698.

2. Técnicas, instrumentos, métodos ou conceitos aplicáveis, baseados no conhecimento empírico.

## Transformações no mercado<sup>3</sup> e influências na gestão de pessoas

Ao longo do tempo, todas as transformações mencionadas até agora também provocaram alterações sociais e econômicas. Cinco delas consideramos como as mais influentes e que afetaram nossa vida profissional:

1. Mobilidade da força de trabalho – A tão famosa, e por que não desejada, estabilidade no emprego deixou de ser um requisito fundamental, pois é percebido um aumento da frequência na troca de emprego, onde são raros hoje os vínculos a longo prazo. Muitos empregos são considerados apenas como um degrau na evolução constante e necessária em uma carreira. Muitas vezes o próximo degrau não está dentro da mesma empresa. Líderes precisam estar preparados para formar sucessores entre os membros da sua equipe.
2. Reestruturação empresarial – Novos arranjos empresariais são criados diariamente, por intermédio de fusões, aquisições, *downsizing* e empreendimentos conjuntos. Líderes precisam ser flexíveis quanto às mudanças de objetivos, metas e até mesmo valores da cultura institucional.
3. Diversificação da força de trabalho – É visível a maior presença feminina e pessoas de minorias étnicas e imigrantes na força de trabalho. Isto certamente implica conviver com formações culturais diversas, assim como com objetivos, motivações e hábitos muito diferentes. Líderes e liderados precisam atuar como empatia diante da diversidade.
4. Economia do setor de serviços – Paulatinamente a base da economia migrou do segmento industrial para apoiar-se na prestação de serviços, o que torna as interações bem mais complexas, devido à ambiguidade nas expectativas de resultado de cada parte envolvida. Um produto pode ter todas as suas características especificadas em cada detalhe. Serviços não, pois cada um de nós tem seu nível pessoal de preferência. Líderes precisam estar atentos a essa variedade de gostos individualizados.
5. Mercado global – O mundo mantém as fronteiras físicas como ponto referencial dos limites de cada país ou região. Entretanto, a globalização rompeu as barreiras e socializou os costumes locais, muitos tornaram-se universais devido ao aumento das interações diretas com estrangeiros. Líderes e liderados precisam adaptar-se rapidamente a esses novos referenciais, sem abandonar suas tradições culturais.

De certo que, outras transformações ocorreram com influência na forma de gestão das instituições, em especial nos critérios pelos quais são avaliadas e que levam aos resultados. E não podemos negar que um dos componentes de geração do resultado é o exercício da liderança. Quando aplicada com a abordagem adequada, possibilidade de sucesso; caso contrário, certeza do fracasso. A maioria dos modismos táticos a que fizemos referência anteriormente conquistaram espaço como modelos de gestão exatamente pelos resultados obtidos pelas instituições onde foram originados e em algumas outras em que foram adotados. Entretanto, o mercado mudou e muda constantemente, num ritmo cada vez mais acelerado e isto provoca certo desequilíbrio orgânico, entre as instituições e as pessoas que nelas atuam. Instituições evoluem por meio de mudanças rápidas, já o ser humano apresenta outro ritmo de adaptação às mudanças, ditado pela homeostasia<sup>4</sup>, ou seja uma busca interna pelo equilíbrio. E sabemos que mudanças geram desequilíbrio.

---

3. Mercado é aqui caracterizado como a representação de qualquer processo organizado, com possibilidade de interação entre pessoas e instituições para troca de bens e serviços, sem tempo, forma ou local definido (definição livre do autor).

4. Homeostasia indica a propriedade do organismo de permanecer em equilíbrio mesmo quando ocorrem mudanças radicais no meio externo.

Voltando às influências das mudanças sobre o mercado, constatamos que a abundância deu lugar à escassez. Anteriormente a demanda era muito maior do que a oferta, possibilitando às instituições ditarem as “regras do jogo”. Certamente que o leitor há de lembrar do bordão: “Aqui é assim que fazemos.”

Mas como o mercado ficou escasso, se hoje já somos mais de oito bilhões de consumidores potenciais sobre o planeta? A escassez a que nos referimos está relacionada a fatores que determinam o comportamento do consumidor, que são:

- a) Tempo – você dispõe do tempo que precisa para consumir o que está à sua disposição?
- b) Competência – já reparou no aumento do número de *recalls* de produtos e de retrabalho na prestação de serviços? A velocidade imposta pelas mudanças tem promovido uma lastimável falta de competência.
- c) Ética – por mais simples que seja no conceito – Ética é a verdade universal e atemporal – na aplicação tornou-se tão complexa que vem dando origem à um sem-número de “códigos” e “comitês” que regulam, esclarecem, divulgam e fiscalizam a prática e os desvios.
- d) Usuários – o aumento na quantidade de usuários das últimas décadas não implicou no correspondente aumento no consumo, pois o usuário está mais bem informado, é mais esclarecido, conectado e quer produtos e serviços personalizados.

Nesse quadro de mudanças, as instituições mais competentes logo perceberam que os tradicionais fatores críticos de sucesso – Preço/Valor, Qualidade, Prazo de Entrega –, suficientes até então para distinguir as empresas gerenciadas pelo modelo taylorista, com base puramente racional, teriam que ser ampliados, acrescentando-se a Flexibilização (entendida como disposição para aprender e habilidade de adaptação) e a Inovação (para atender as necessidades dos novos mercados e criar novas necessidades e novos mercados).

Como podemos perceber, os três primeiros são fatores facilmente copiáveis, mas os dois mais recentes são frutos do talento, da experiência e da ação de pessoas. Então, mais uma vez vamos lembrar que somos dependentes da liderança, com o que afirmamos na introdução deste artigo: “Qualquer que seja a situação em que pessoas estejam envolvidas, pelo menos uma liderança será requerida.”

## Os caminhos e desafios da liderança

Transformações no mercado levam à geração ou adaptação de novos modelos de gestão e estes, por sua vez, carecem de líderes que maximizem resultados e tornem as pessoas, sejam usuários ou servidores, mais felizes. Sim, felicidade também vem sendo introduzida como mais um dos fatores críticos de sucesso, não só pela satisfação ao fazer uso do produto ou serviço, mas também para a Atração, Retenção e Desenvolvimento das pessoas que compõem o quadro funcional da instituição. Portanto, não é nossa finalidade definir liderança, nem tão pouco recomendar a aplicação deste ou daquele modelo, entre os já conhecidos. Portanto, compete àquele que for praticar o exercício da liderança escolher a definição mais alinhadas aos seus objetivos ou aos da instituição que representa, entre as mais de 350 existentes.

Entre os modelos mais “populares” encontramos: Autocrático, Democrático, *Laissez-faire* (ou Liberal), Situacional, Transformacional, Inspiradora, Criativa, Emocional, Personalístico, Formalístico, Colegiado, Encorajadora, General-Soldado e Humanizada. Entretanto, nossa percepção é que a adoção de um modelo pode “engessar” o comportamento da pessoa que exerce a liderança, quando o mais recomendado é que ela faça uso do seu conjunto de competências – conhecimentos, habilidades e atitudes – e o aplique. Dessa forma, será autêntico e certamente promoverá a credibilidade necessária para que seus liderados sintam-se estimulados a segui-lo. Como complemento, trazemos uma das conclusões de Peter F. Drucker, reconhecidamente um dos mais admirados pensadores sobre gestão moderna, fruto de anos de observação e consultoria em práticas de gerenciamento:

Líderes eficazes sabem quatro coisas simples:

- 1 – A única definição de líder é alguém que possui seguidores. Algumas pessoas são pensadoras. Outras profetas. Os dois papéis são importantes e muito necessários. Mas sem seguidores, não podem existir líderes.
- 2 – Um líder não é alguém amado e admirado. É alguém cujos seguidores fazem as coisas certas. Popularidade não é liderança. Resultados sim.
- 3 – Os líderes são bastante visíveis. Portanto, servem de exemplo.
- 4 – Liderança não quer dizer posição, privilégios, título ou dinheiro. Significa responsabilidade ( DRUCKER, 1996, p. 12).

Resumidamente, podemos demonstrar a trilha seguida no processo evolutivo da liderança em seis grupos:

- 1) Traços de Personalidade: o líder procura exercer influência por meio de características marcantes de sua personalidade, traços físicos, intelectuais e sociais;
- 2) Estilos de Liderança: o líder é visto pela maneira como direciona seu comportamento em relação aos liderados, sendo mais relevante o modo como ele age do que sua própria essência. O foco reside nas ações e na maneira como são realizadas.
- 3) Liderança Situacional: proporciona ao líder uma flexibilidade ampliada, pois parte do pressuposto de que não há um único estilo ou característica de liderança universalmente válido. Cada situação demanda um tipo específico de liderança para atingir a eficácia dos liderados, de acordo com o nível de maturidade – psicológica e profissional – de cada um.
- 4) Personalístico: de maneira informal, o líder imprime sua marca em todas as suas ações, sempre de maneira carismática. Essa marca exerce influência tanto no *modus vivendi* (cultura) quanto no *modus operandi* (operações) da instituição, frequentemente resultando na associação do nome ou da imagem do líder ao da organização.
- 5) Formalístico: o líder opera dentro de limites pré-estabelecidos, sendo imperativo que suas ações reflitam precisamente as decisões da alta direção. Todo o processo é minuciosamente planejado e supervisionado pelos detentores do poder, sendo formalmente comunicado através de políticas, normas e regras transparentes. O ato de seguir esses padrões demonstra comprometimento, enquanto desvios ou desobediência às ordens superiores resultam em punições.
- 6) Colegiado: líder e liderados compartilham informações, possibilitando a tomada conjunta de decisões. O fluxo de ideias é estimulado, de maneira que facilite a participação de todos na avaliação de alternativas e na escolha de decisões. A existência de uma estrutura hierárquica, não invalida nem impede o reconhecimento mútuo como pares. O grau de competência e as habilidades interpessoais constituem a base para a condução das ações e a obtenção de resultados.

Drucker complementa, chamando atenção para a importância da ação no exercício da liderança eficaz:

O produto da liderança eficaz é simples: converter inspirações em ações. As aspirações surgem de várias formas: estratégias, metas, missões, visões, previsões e planos. Independente do termo adotado, líderes criam aspirações. [...] No entanto, a função do líder não é apenas aspirar, mas também agir (DRUCKER, 1996, p. 214).

Quanto ao desafio, acreditamos estar na percepção que o líder deve ter em relação à individualidade de cada liderado. Toda equipe é composta por indivíduos e, que como escreveu Drummond (1985, p. 537): “Ninguém é igual a ninguém. Todo o ser humano é um estranho ímpar”. Isso implica observar como cada liderado reage às mudanças que lhe são apresentadas, visto que esta reação, na maioria das vezes, é que espelhará o seu comportamento frente à mudança. A ação do líder deve ser de orientação e apoio, individual e coletivo.

## A presencial, a remota e a híbrida

Na contemporaneidade, a Gestão de Pessoas é exercida em um mundo cada vez mais tecnológico e conectado, o que exige o desenvolvimento de outras formas de trabalho, como a remota e a híbrida, em complemento ou mesmo substituição da forma presencial. Líderes têm que ser capazes de transitar entre o ambiente híbrido, remoto e presencial, com a responsabilidade de adaptar suas abordagens para garantir o engajamento e o desempenho individual e da equipe.

O trabalho presencial ainda desempenha um papel essencial em muitas instituições. A liderança presencial requer uma abordagem de proximidade, em que os líderes e liderados interajam diretamente, o *feedback* possa ser oferecido de imediato, sejam construídas relações interpessoais mais profundas e mantido um ambiente de trabalho colaborativo, produtivo e saudável. O exercício da liderança presencial também permite uma abordagem mais imediata na resolução de problemas, facilitando a tomada de decisões rápidas e eficazes.

O trabalho remoto traz benefícios, como a possibilidade de atrair pessoas de diferentes regiões, redução de custos e maior flexibilidade para os funcionários. Impulsionada pela tecnologia, permite que trabalhem a partir de diferentes locais, oferecendo maior flexibilidade e conciliação entre a vida pessoal e profissional. Isto demanda a adoção de horários flexíveis, pausas regulares e suporte emocional tornam-se essenciais para manter a saúde mental e a motivação da equipe. Ainda assim, pode apresentar desafios relacionados à comunicação, ao monitoramento de desempenho e ao combate ao isolamento social. Líderes precisam estar capacitados para utilizar ferramentas de comunicação e colaboração *online*, como videochamadas e plataformas de mensagens, para manter a conexão com os membros da equipe, estabelecer um ambiente de trabalho inclusivo e promover o bem-estar dos funcionários.

O trabalho na modalidade híbrida é um conceito emergente que envolve a combinação de elementos da liderança presencial e remota. Líderes precisam desenvolver habilidades para gerenciar equipes que trabalham tanto no escritório como em casa, garantindo uma comunicação eficaz, definição clara de objetivos e apoio contínuo aos funcionários. Empatia e compreensão para se conectar de forma significativa com os membros da equipe, independentemente de sua localização, são outros atributos requeridos para o exercício desta liderança. Além disso, uma liderança híbrida deve ser sensível às questões de equidade e inclusão, garantindo que os funcionários em diferentes modalidades de trabalho tenham as mesmas oportunidades de desenvolvimento e crescimento profissional. Na liderança híbrida está mais atenta aos resultados e objetivos do que no controle do processo. Para tal, a confiança torna-se um elemento chave, à medida que o líder confia na autonomia e responsabilidade dos membros da equipe para cumprir suas tarefas, independentemente do local de trabalho.

## Dados e tendências

São poucas as pesquisas sobre as formas de trabalho remota e híbrida, notadamente na Europa e Estados Unidos, mas em todas é possível perceber o registro de aumento dessas modalidades de trabalho. Segundo dados da FlexJobs (empresa anunciante de trabalho remoto pelo mundo) e da Global Workplace Analytics, entre 2005 e 2017, houve um aumento de 159% no trabalho remoto nos Estados Unidos.

Um estudo da consultoria McKinsey indicou que a liderança híbrida estava se tornando uma prioridade para muitas organizações, mesmo antes da pandemia. A crise acelerou essa transição. A pesquisa também revelou que 68% dos executivos planejavam aumentar seus investimentos em tecnologia para apoiar a liderança remota e híbrida.

Antes da pandemia, a liderança presencial enfrentava desafios relacionados à diversidade e inclusão. Pesquisas indicavam a necessidade de líderes presenciais adaptarem suas práticas para atender a uma força de trabalho cada vez mais diversificada. Isto ficou comprovado no relatório Diversity Matters da

McKinsey de 2022, revelando que empresas mais diversas têm 33% mais probabilidade de superar seus concorrentes em termos financeiros. As formas remota e híbrida facilitam a inclusão, especialmente para pessoas com deficiência.

Como tendências o relatório "The Future of Remote Work" - Upwork (2020) aponta que 56% dos gestores de pessoas consideram que a mudança para o trabalho remoto correu melhor do que o esperado, enquanto apenas um em cada dez considera que foi pior do que o esperado. Como resultado das suas experiências, 61,9% dos gestores de pessoas afirmam que a sua força de trabalho será mais remota no futuro. Os resultados sugerem que a experiência de trabalho remoto foi melhor do que o esperado para os gestores de pessoas. Os benefícios percebidos do trabalho remoto estão fazendo com que as empresas aumentem significativamente os planos de contratação remota no futuro, o que causará uma aceleração na tendência já ascendente de maior trabalho remoto.

## Vantagens e desvantagens

Todas as formas de trabalho possuem vantagens e desvantagens em sua aplicação. A adoção do mix de atuação da liderança híbrida, remota e presencial também. Então vamos começar com algumas das vantagens:

- maior flexibilidade e adaptação a diferentes cenários, promovendo resiliência organizacional;
- maior satisfação dos funcionários, contribuindo para um aumento na produtividade, tendo em vista que a possibilidade de escolha entre trabalho remoto e presencial atende às diversas necessidades e preferências dos membros da equipe;
- possibilita que as instituições construam equipes diversificadas e aproveitem habilidades especializadas, independentemente da localização geográfica;
- pode contribuir para redução de custos associados a instalações físicas, como aluguel de escritórios e demais despesas relacionadas à infraestrutura.

Em contraponto, identificamos algumas desvantagens:

- aumenta o desafio para avaliar o desempenho de forma justa e consistente em ambientes remotos, onde a supervisão direta é limitada. A gestão de metas e resultados torna-se crucial para superar essa desvantagem;
- possibilidade de enfraquecimento ou perda da identidade e cultura institucional como resultante da ausência de interações presenciais frequentes. Intensificar a comunicação por meio de plataformas online e em tempo real pode superar essa dificuldade, como também a sensação de isolamento e manter a coesão e os valores da empresa, quando os funcionários estão fisicamente distantes.

## Características recomendadas para o gestor contemporâneo

Com terminologia muito em voga atualmente, uma combinação de *HardSkills* e *SoftSkills* é recomendada para que o Gestor Contemporâneo exerça o mix de liderança na diversidade de ambientes institucionais de hoje. Iniciamos com as *HardSkills* ou competências técnicas:

- Conhecimento e habilidade no uso de ferramentas tecnológicas para comunicação remota, colaboração *online*, gestão de projetos e análise de dados.
- Capacidade de planejar, monitorar e gerenciar projetos à distância, garantindo a entrega de resultados dentro dos prazos estabelecidos.
- Habilidade em coletar, analisar e interpretar dados relacionados ao desempenho da equipe, produtividade e metas organizacionais.
- Compreensão das regulamentações trabalhistas de diferentes localidades relacionadas ao trabalho remoto, incluindo aspectos legais e compliance.
- Capacidade de desenvolver e conduzir treinamentos virtuais para a equipe, promovendo o desenvolvimento profissional à distância.

Entre as *SoftSkills* ou competências comportamentais, destacamos:

- Capacidade de se comunicar de maneira clara, concisa e empática, adaptando o estilo de comunicação conforme necessário.
- Habilidade em inspirar e motivar a equipe, promovendo um senso de propósito compartilhado.
- Capacidade de entender e gerenciar emoções próprias e dos outros, promovendo um ambiente de trabalho saudável.
- Capacidade de se adaptar a mudanças rapidamente e lidar com desafios de maneira resiliente.
- Habilidade em promover a colaboração eficaz entre membros da equipe que podem estar geograficamente dispersos, por meio da facilitação de reuniões virtuais e promoção de interações online.
- Competência em identificar e resolver conflitos à distância, promovendo um ambiente de trabalho harmonioso, aplicando mediação virtual.
- Capacidade de tomar decisões eficazes mesmo em ambientes virtuais, considerando diversos fatores.
- Orientação para metas e resultados, garantindo que a equipe esteja alinhada com os objetivos organizacionais.
- Capacidade para promover um ambiente inclusivo e diversificado, reconhecendo e valorizando as diferenças individuais.
- Competência para gerar estímulos motivadores para a equipe à distância, reconhecendo conquistas, mantendo um ambiente positivo e celebrando sucessos.

A combinação equilibrada de *hardskills* e *softskills* é essencial para que gestores prosperem na Gestão Contemporânea de Pessoas, onde a complexidade das dinâmicas de trabalho exige uma abordagem holística e adaptável.

## Referências bibliográficas

ANDRADE, Carlos Drummond de. **Nova reunião**: 19 livros de poesia. v. 2. São Paulo: José Olympio, 1985.

CARAVANTES, Geraldo Ronchetti; CARAVANTES, Cláudia Panno; CARAVANTES Mônica Kloeckner; ARANHA, Elzo Alves. **Administração**: teoria e processos. São Paulo: Prentice Hall Brasil, 2005.

GOLDSMITH, Marshall; BECKHARD, Richard; HESSELBEIN, Frances. Peter Drucker Foundation (org.). **O líder do futuro**. São Paulo: Futura, 1996.

MOTTA, Fernando Carlos Prestes; VASCONCELOS, Isabella Gouveia de. **Teoria Geral da Administração**. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

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

Faculdade **ibom**

Clique aqui

---

# Artigo

## LICITAÇÃO: DETALHISMO OU SIMPLIFICAÇÃO?

---

**Ivan Barbosa Rigolin**

Advogado

---

**Resumo:** O artigo faz uma comparação entre a lei de licitações que deixou de vigorar e a nova lei, mostrando diferenças de redação que podem trazer problemas para os aplicadores.

**Palavras-chave:**

Complexidade e simplicidade de leis  
Dispositivos facultativos  
Exemplos de dispositivos

---

### Introdução

I. Como pausa ou trégua dentro do sistemático massacre técnico que a Lei nº 14.133/21 vem sofrendo, pontual e globalmente, no comentário generalizado das pessoas vinculadas às licitações e na doutrina predominante – ainda tímida, entretanto, e mais cavalheiresca do que deveria ser ante momento tão sério para a Administração pública -, este é um artigo *refrescante*. Um convite à *reflexão administrativa* nesta encruzilhada.

Entre a selva escura e tenebrosa da Lei nº 14.133/21 e, perto dela, a relativa simplicidade da Lei nº 8.666/93, o agente público incumbido de elaborar o edital para que se licite algum objeto poderá vivenciar duas situações aparentemente extremas, cada qual no seu polo: ou seguir o *detalhismo* explícito da nova lei ou quedar-se, até onde possa, na *singeleza* da antiga.

Por impulso natural haverá de optar por uma delas, sabendo-se que há quem prefira a complexidade à singeleza.

Como se sabe a lei ‘antiga’ ainda vigora e rege a imensa maioria das licitações havidas no Brasil, enquanto que a nova lei será a única em vigor a partir de 2024.

Como na primeira tentativa legislativa aquela preconizada troca de lei deu com os *burros n’água* com a prorrogação da vigência da Lei nº 8.666/93 até o fim do ano de 2023, então todos mantêm o sifonáptero instado no retropavilhão auditivo, ou, em outras palavras, a pulga atrás da orelha<sup>1</sup>, só restando aguardar o pacote do amanhã, que pode surpreender drasticamente.

II. Supondo-se que em 2024 esteja definitivamente revogada a Lei nº 8.666/93, então só restará ao licitador aplicar a nova lei, e nesse momento será importante definir uma política de *vida*: entrar *sic et simpliciter* na complicação inteira da nova lei, toda ela sem acomodações nem seleções de comportamento, ou, pelo oposto, *simplificar* na aplicação tudo o que for possível, cortando toda a gordura que empestieira a lei - sem entretanto descumpri-la.

Já escrevemos artigos alertando para o imenso número de regras *facultativas* da nova lei, aquelas de cumprimento não-obrigatório, mas *discricionário* pela autoridade, aquelas mesmas que fazem tanta fal-

---

1. Com efeito, lei que dá mancada uma vez dá-la-á potencialmente sempre. Quando a Lei nº 8.666/93 for revogada, então acreditaremos nisso.

ta quanto a pedra na sopa, a seca na amazônia, uma broncopneumonia tripla, um choque de tratores ou a inflação argentina.

Não só nada daquilo rebarbativo, que a lei permite exigir, mas não obriga, faz nenhuma falta a ninguém e a instituição nenhuma, como a sua ausência é um grande favor que alguém estará prestando à inteligência humana, à racionalidade de qualquer serviço, à regra da *eficiência* que a Constituição demanda da Administração pública e ao dever de boa administração que está ínsito nas atribuições de toda autoridade pública.

A lei para Carlos Maximiliano precisa ser interpretada e aplicada com inteligência, e, pensamos, não com automatismo de robô incapaz de discernir o necessário e útil do desnecessário e inútil.

III. Muitas autoridades e muitos agentes das licitações tentam cumprir a lei em todas as suas minúcias e detalhes, sejam obrigatórios, sejam meramente facultativos.

Se o fazem por convicção pouco há a reprimir, porque gosto não se discute, mas apenas se lamenta.

Se algum agente – dentro do que entende ser sua convicção – é funcionalmente tão cego a ponto de não se dar conta de que uma ampla margem de previsões da nova lei é mera *recomendação, sugestão, faculdade, possibilidade, encaminhamento, indicação...* então quanto inútil prejuízo ensinará a todos que o cercam, e que dele dependem. Mas se inobstante tudo isso esse agente tiver convicção do que faz, não se o pode condenar.

O que não se perdoa, hoje nem nunca, é executar a lei com toda a literalidade que seja materialmente exequível, *por preguiça de pensar nos assuntos* que a lei veicula, e nas consequências de um cumprimento adaptado à lógica.

Pensar, sabe-se, dá trabalho, algo que suscita rematado ódio a milhões de funcionários, trabalhadores, agentes públicos e mandatários.

Não se dá conta alguém assim que se pensar seriamente hoje evitará precisar repetir todo esforço mental por toda a sua vida, a cada novo trabalho a executar, a cada licitação a impulsionar, a cada novo edital a conceber.

Aquele que apenas copia exigências de documentos de habilitação, corretamente exigidos numa grande obra, mas anacrônicos e inexplicáveis num edital para *compras* que não demandam nada daquilo, ou para serviços simples, banais e corriqueiros, que muito pouco exigem; aquele que jamais cogita adaptar os modelos de edital que copia há décadas e que por sua vez são fruto de cópias que seus antecessores também realizavam de modelos ainda anteriores, esse pernicioso funcionário não imagina a imensidão do prejuízo que ensina a toda a sua coletividade. Não à toa se afirma que a preguiça é o mais fulminante dos pecados mortais ...

Esse agente, como os há aos milhares, antes de tudo, é um indolente preguiçoso que, ao fim e ao cabo, envergonha o serviço público.

E não é inteligente, porque se deixar de lado momentaneamente a preguiça e se der o trabalho de selecionar o que da lei precisa passar para o edital – deixando a escória de fora -, então irá trabalhar com material muito mais  *enxuto*, racional, transparente e compreensível por todos os interessados.

E concluirá seu trabalho muito mais rapidamente, e pela economia de previsões evitará grande parte de impugnações, recursos e inconformismos pelo seu público. E o resultado de tudo isso com toda segurança será bastante melhor que o do *complicacionismo* injustificável.

IV. Com todo efeito é bem mais árduo resumir que estender; selecionar que copiar modelos; individualizar do que generalizar; separar o inútil do que é de fato necessário.

Pode ser mais seguro ao autor do edital copiar fielmente a lei, sem questionar nem a obrigatoriedade daquilo tudo que transcreve para o edital, nem a sua real utilidade.

Segurança é sempre boa e necessária, porém *excesso de segurança* é medida operacionalmente deletéria e imobilizante, e gera um edital pesado como um trem enferrujado - precisamente como a matriz de tudo, a Lei nº 14.133/21, ela própria o é.

Se existir *terror legal* é disso que falamos, e é esse efeito que o copiador desta nova lei conseguirá graças à sua *lombeira* e seu comodismo, juntos à sua insegurança e ao seu temor antecipado ao desconhecido - apenas por ser novo.

Quem, agente público, não tiver conteúdo pessoal e interno, adquirido ao longo dos anos de ofício e suficiente para decifrar aos poucos, mas decididamente, os novos ordenamentos jurídicos que sempre surgem, melhor que não elabore, oriente ou conduza licitações.

Quem não consegue ter nem formar opinião sobre as frequentes novidades no cenário técnico, mas prefere, ao invés, engrossar o rebanho dos indolentes e/ou acovardados que somente trabalham na parte mais segura das seguras e com isso arrastam o seu ente público a danos financeiros, temporais, operacionais e institucionais da mais variada índole, com esse agente este escriba não gostaria de casar sua filha.

V. Após este filosófico intróito passa-se a exemplificar sobre o que se afirmou.

Quem se conforma com o gigantismo patológico e descontrolado da nova lei já escolheu – e muitíssimo mal – que conduta profissional adotar. Como, repita-se, gosto não se discute, mas apenas se lamenta, então na condição de cego que não quer ver deixemo-lo à própria sorte. Ele terá tempo para se arrepender.

Quem entretanto, agente público desperto e consciente que não engole tudo o que o *cruel mundo jurídico* lhe tenta impingir, esse haverá de simplificar o seu trabalho, sistematicamente e sempre, até onde conseguir sem afrontar o direito.

Nessa direção simplificadora verifique-se como muitos artigos da lei podem ser leves ou pesados, a depender de o servidor que os aplique querer *auxiliar* ou querer *dificultar a operação* – nesse caso com um proveito que só ele enxerga:

- em absoluto primeiro lugar *habilitação*, conforme arts. 62 a 70.

O art. 62 é útil como uma pinóia, um zero à esquerda de nada. A sua revogação diminuiria a poluição do planeta.

O art. 63 no inc. I consta que ‘poderá ser exigido (...)’. Basta ler até este ponto: pule-se para o dispositivo seguinte. É como dizer ao cidadão que ele, querendo, poderá pagar uma taxa, ou uma contribuição.

O § 2º contém também o verbo poder no futuro, poderá. Pule-se então para o dispositivo seguinte. O mesmo se diga do § 4º, nesta festa da inutilidade institucional.

O art. 64, § 1º, deve ser lido com muita cautela: se a comissão de licitação – que pelo visto *ainda existe* na Lei nº 14.133/21 - a título de ‘sanar erros ou falhas’ do licitante *meter a pata* em documento alheio estará simplesmente adulterando aquele documento, o que por óbvio lhe é proibido.

O 'saneamento' da falha será apenas fazer constar da ata que a comissão considera assim, e não assado como veio escrito por escusável engano do licitante, a sua informação, nada além disso.

No art. 65, o § 2º parece exigir regulamento local para habilitações eletrônicas. Conversa mole para boi dormir. O ente local, se já não o tiver, que não espere ter esse regulamento antes de licitar.

Não se podem paralisar os certames pela só falta de um regulamento do que já é feito há uma década, e que hoje é quase a única regra: o processamento eletrônico do que quer que seja. Singelas instruções do edital suprem essa necessidade.

VI. O longo art. 67 é possivelmente o mais icônico conjunto de regras facultativas de toda a lei, o qual assusta pelo volume, mas não pelo conteúdo.

Habilitação tem sido na prática uma espécie de tragédia. Nunca precisou nem precisaria sê-lo, porque quase tudo aqui é facultativo e que o edital exigirá apenas se o seu autor quiser, no caso de ser um sadomasoquista que quer sofrer e quer ver sofrerem os outros - ou então se for obra de um presunçoso jurídico cujo único relevante serviço público ao longo de sua vida será o de se aposentar. Com efeito, transformar o facultativo inútil em exigência para alguém é serviço de, como o disse Jânio Quadros, de onagro.

Refere-se o artigo à qualificação técnico-profissional e à qualificação técnico-operacional que pode ser exigida do licitante. A primeira expressão significa a qualificação do profissional responsável pelo objeto, que o licitante indica, e a segunda quer dizer a qualificação da própria empresa licitante, por atestados que detenha em seu nome.

A segunda é *bastante mais importante* que a primeira, porque atesta o que o licitante já fez, enquanto a primeira indica o que o profissional, que porventura hoje está na empresa licitante, já realizou. Esse profissional, entretanto, pode morrer, demitir-se, aposentar-se ou de qualquer outro modo desligar-se da empresa ora licitante, e nem por isso a empresa perderá seu currículo de realizações.

O curioso nesta instância da lei é que não foi especificado o que pode ser exigido da empresa e o que pode ser exigido do profissional que atualmente a integra; valem as possíveis exigências da lei, portanto, para qualquer dos dois.

Diante dessa inédita generalização da lei, entendemos que não pode o edital restringir as atestações apenas ao profissional ou apenas à empresa: qualquer uma serve, e atesta a suficiência a capacidade técnica do licitante.

Acontece que o *caput* do artigo informa que as exigências *serão restritas a*, o que significa que não podem ser maiores que as da lista dos incs. I a VI – mas podem ser menores que aquilo.

Então, sabendo desse fato o autor do edital, não precisará exigir tudo que a lei lhe permite exigir, podendo selecionar apenas algumas demonstrações dentre aquelas dos incisos.

Recomenda-se exigir alguma(s), porque é importante para o poder público ter certeza de que o proponente sabe realizar o objeto da licitação, o que ele demonstrará por atestado que já realizou algo parecido - em suas parcelas de valor significativo e relevante.

E não se impressione o agente aplicador da lei com o volume de informações dos §§ 1º a 12, porque esse volume é inversamente proporcional à sua relevância jurídica, técnica e operacional. Uma seleção criteriosa – e muito rígida – do que exigir é indispensável, dentro da vasta *garrancheira* de rio que os cansativos parágrafos desfilam.

VII. O art. 68, muito menos prolixo e rebarbativo que o anterior, se refere à qualificação fiscal, social e trabalhista do licitante. A palavra qualificação é forçada, porque neste momento apenas se verifica a *regularidade* do participante quanto a órgãos fiscais, tanto da receita quanto da previdência social e quanto, ainda, da Justiça do Trabalho.

Isso não traduz qualificação nenhuma, como se pudessem existir mais ou menos qualificados nesse tema, mas pura e tão somente a linear *regularidade* do proponente quanto àqueles fiscos.

Se algum edital deixar de exigir prova de inscrição nas receitas, ou junto às fazendas, isso não o tornará ilegal nem defeituoso, e o certame pode prosseguir naturalmente porque nada no *caput* obriga a exigência. Se a intenção do legislador foi obrigar a exigir, então se lhe recomenda voltar às aulas de língua portuguesa.

O *caput* do art. 68 informa do que consiste a prova de regularidade fiscal e trabalhista, mas em momento nenhum obriga a exigí-la.

Quanto, porém, à exigência de prova de regularidade junto à previdência social o panorama é diferente: é a própria Constituição Federal, art. 195, § 3º, que proíbe a contratação pelo poder público de empresa em situação irregular com a seguridade.

Não se fala em inexistência de débito, mas apenas em demonstração de *regularidade de situação*, que se pode obter por parcelamentos da dívida reconhecida, apresentação de guias de recolhimento, embargos a execuções, e outros meios ainda.

Desse modo o edital deve exigir essa demonstração, que, entretanto, vale apenas para o vencedor do certame, e em algum momento anterior à contratação e não necessariamente no julgamento da habilitação. Será simplesmente *inconstitucional* a contratação de empresa em débito irresolvido com o sistema de seguridade social.

VIII. O art. 69 cuida da habilitação econômico-financeira, e será restrita a duas comprovações: balanço e inexistência de falência. Foi simplificadíssimo o rol das comprovações exigíveis, porém mesmo assim tão resumido consegue ser impreciso.

Pelo inc. II a lei permite ao edital exigir ‘certidão negativa de feitos sobre falência’, o que não significa coisa nenhuma, pois o que se visa é garantir que o licitante não está falido, o eventual e só fato de existirem ‘feitos sobre falência’ não indica falência de ninguém, sabendo-se que pode a falência ter sido requerida, o que é um feito sobre falência, e indeferida pelo Judiciário.

Lembra o chiste segundo o qual o chefe que ditava à sua secretária, consternada com o seu desempenho, tranquilizou-a: - *Muito bem. Só três erros. Podemos passar à palavra seguinte.*

Do modo como escrito o *caput*, e tal qual no artigo anterior, mais documentos que esses dois não se podem exigir, porém o fato é que *nem mesmo esses dois precisam ser exigidos.*

Sim, porque acaso passa pela cabeça de alguém exigir prova de saúde financeira dos licitantes num certame para compra com entrega integral e imediata de vinte mil resmas de papel sulfite, ou de dez mil sacos de batata? Ou para um contrato anual de limpeza de uma área de mil metros quadrados? Ou para pintura de dois andares de um prédio público?

Ou, seguindo no artigo, capital mínimo, ou patrimônio líquido mínimo: quem precisa exigir isso nos exemplos de contratos acima enunciados? Faz algum sentido, ou se trata de outra terapia ocupacional para o autor do edital?

*Nada é preciso exigir* – é o que se quer dizer – em contratos simples e de pouco risco para o ente contratante, a título de qualificação econômico-financeira dos licitantes.

Assim já ocorre na Lei nº 8.666/93, e o mesmo se dá na nova lei – aquela que em outubro de 2.023 não se sabia se *vai ou se não vai*.

Nos contratos pesados e arriscados, como complexas empreitadas de obras ou de serviços equivalentemente complexos, é mais do que natural que o ente licitador exija demonstrativos econômicos e financeiros – e para esses contratos o artigo está bem, e é proveitoso.

Mas *na maioria dos casos* que ocorrem, pela simplicidade essencial dos objetos, o observador racional e atento ao interesse público dispensará, galhardamente, toda e qualquer demonstração daquela natureza, por despidianda, redundante e, com isso, francamente prejudicial.

IX. O art. 70, por fim dentro deste tema da habilitação, também precisa ser aplicado percucientemente.

O edital pode aceitar documentação que conste de cadastro de outro ente público, expressamente indicado no instrumento convocatório, pela inteligente regra do inc. II, que provém da Lei nº 8.666/93 e merece elogio. A falta de admissão expressa no edital significa que não será aceito cadastro alheio.

O inc. III, também inspirado na Lei nº 8.666/93, inspira cuidado, porque dá ideia de que licitações que não estejam nos casos ali especificados precisarão exigir mais documentação do que de fato precisam. Reiteramos, quanto a isso, o que acima foi afirmado.

O que se precisa compreender é que o quê de fato o edital precisa tentar atender é o *interesse público do ente licitador*, e não burocráticas, distantes e irrelevantes burocracias da lei, que nenhum papel utilitário desempenham e em má hora foram inseridas no texto legal.

É hora, outra vez, de trazer à cena a prédica bíblica contra a letra que mata, em prol do espírito que vivifica.

X. Encerra-se esta curta resenha enumerando-se alguns momentos da Lei nº 14.133/21 que *não são o que parecem*, e que na sua aplicação podem ser observados apenas em parte, ou por vezes simplesmente desprezados – dentro da mais absoluta legalidade:

- art. 2º, inc. IV – errado. Esta lei ***não se aplica*** a concessões, permissões ou autorizações de uso de bens públicos, cuja fonte de direito é a legislação local;
- art. 6º, das definições. Ninguém se impressione com este *armatoste*, este leviatã, este Gilgamesh da mitologia nórdica<sup>2</sup>. Trata-se apenas de um dicionário da lei, que serve para explicar novos conceitos do texto legal, e para pouco mais que isso;
- art. 7º, sobre segregação de funções e gestão de competências. Se fosse revogado hoje, amanhã possivelmente nem o seu autor se lembraria de tê-lo escrito;
- art. 8º, *agente de contratação* e *equipe de apoio*, versus art. 64, § 1º, *comissão de licitação*. E agora? Comissão de licitação, então, ainda existe? Quem faz o quê? Resolva esse impasse o agente público com leituras e consultas, e se necessário com auxílio de psicoterapeutas do trabalho e aconselhamento espiritual;
- art. 11, a ensinar o propósito da licitação. Possivelmente quem licita há quarenta anos deverá recomçar do zero sua vida profissional (concluindo que nada sabe, talvez?...);

---

2. Quem desconhece o que sejam essas duas criaturas e esse engenho saiba ao menos que são, os três, coisas horrorosas, indesejáveis ao extremo, e perniciosas como a invasão russa à Ucrânia.

- art. 17, que ensina a Administração pública brasileira, que licita diariamente há mais de meio século toda espécie de objeto, quais são as fases do processo de licitação<sup>3</sup>. Que seria do agente licitador se a lei não o ensinasse?;
- art. 18, da fase preparatória da licitação. Os comentários são os mesmos. O ridículo de uma lei nacional, sobre o assunto que for, dificilmente atinge um ponto tal, que desanima até o mais impertérito batalhador hermenêutico. O que se teme, em verdade, é que alguém venha a se impressionar com isto. E o mesmo, idêntico, se afirme do art. 19;
- art. 22, *matriz de risco*. Contratos que a exigem já a incluem no edital, e o fazem há décadas sem lei nenhuma que o autorizasse. A lei aqui autoriza o que já se pratica há décadas com absoluto desassombro.

Mas na esmagadora maioria dos casos essa matriz de risco é anacrônica e absolutamente sem sentido, porque os riscos inerentes aos contratos são mais do que suficientemente equacionados por reequilíbrios e revisões constantes da lei;

- art. 23, que pretende ensinar como se pesquisam preços no mercado. O comentário se faz despiendo;
- art. 24, que permite haver orçamentos sigilosos do poder público. Ora, se eles existem é apenas para orientar o mercado e coibir aventuras de licitantes estouvados e aventureiros. Então, se só para isso existem, como imaginá-los sigilosos?<sup>4</sup>;
- art. 25. São tantas as inutilidades, as redundâncias e, até mesmo, as bárbaras impropriedades jurídicas como no § 8º - que inverte a teoria do direito e cria monstros como as espécies de reajustamento a) *reajustamento em sentido estrito*, como se o existisse em sentido lato, em oposição a b) *repactuação*, como se repactuação fosse uma espécie de reajustamento - que é preciso discorrer sobre isso em artigos específicos (como já vimos fazendo). Aqui o espaço é pouco.

Só o que se recomenda com ênfase ao agente da licitação é uma cautela excepcional ao lidar com aberrações teratológicas do direito como estas, de modo a equacionar racionalmente a questão dos reajustes, e um bom modelo para tanto é o da Lei nº 8.666/93, infinitamente melhor que este constrangedor § 8º, do art. 25, do novel diploma licitatório.

XI. Para-se a varredura neste momento, muito longe de ter completado os apontamentos mínimos sobre os excessos, as redundâncias, as técnicas de toda ordem e as intermináveis impropriedades da nova lei de licitação, a qual entrou em vigor exclusivo no despontar de 2.024.

Não é preciso prosseguir com esta caçada no jardim zoológico. O pouco que se apontou é suficiente para fundar a única mensagem que se pretende transmitir, e que é tão somente a seguinte:

- *é possível simplificar as licitações.*

Não é por ser exageradíssima a nova lei que o bom trabalho operacional estará impedido, se para isso a aplicação do diploma se der de modo absolutamente seletivo, criterioso, ponderado e atento.

---

3. A recordar o episódio, relatado pelo Barão de Itararé, de seu exame para motorista, no Rio de Janeiro, década de 30 ou 40. O examinador lhe perguntou se se sentia apto a dirigir, ao que o Barão respondeu que se sentia mais ou menos apto, uma vez que fora guiando de Recife até a cidade maravilhosa. Ensinar ao poder público, em 2.021 d. C., quais são as fases da licitação tem a mesma relevância do teste de direção a que se submeteu o nobre Barão.

4. Apela-se uma vez mais ao rico anedotário nacional. O orçamento público sigiloso tem o mesmo sentido lógico da reprimenda que o passageiro do táxi aplicou ao motorista que lhe perguntou qual era o seu destino. - *Isso não lhe interessa*, respondeu o passageiro. *Sou agente secreto*. Orçamento público sigiloso é mais ou menos isso.

Muito do texto legal pode ser simplesmente deixado de lado durante a elaboração do edital, até uma sua final revisão que confirme os cortes simplificadores ou que, de outro modo, volte atrás n'algum ou n'outro ponto.

Seguir a literalidade de uma lei como esta de que aqui se trata não é propriamente difícil: é impossível.

Trata-se de um campo minado e extremamente incômodo, mas que, como este curto artigo se propõe indicar, pode ser suavizado e racionalizado consideravelmente se se abordar o texto com visão discriminatória, tanto aguçada quanto mesmo crítica.

Pode andar ultimamente embotada a capacidade *crítica* do aplicador de normas administrativas, o que se explica ou por desconhecimento dos limites da coercitividade da regra, ou por mero comodismo, ou mesmo – e agora é árduo reconhecer – pelo impreciso e vago temor que cerca a implantação das novidades pouco claras.

O desconhecido mete medo em grande parte das pessoas, mas também é certo que nada pode ameaçar uma leitura consciente e justificada de qualquer inovação do ordenamento jurídico. Os fiscais querem testemunhar inteligência aplicativa, e não cabeças a rolar.

Sim, porque, a uma, ninguém é obrigado ao impossível, e, a duas, sem alguma ousadia criativa e inteligente o direito e a vida social pouco evoluirão – algo que nem mesmo o mais indeciso legislador pretendeu.

## Você conhece a Metodologia de Gestão do ISSQN do IBAM?

A metodologia é uma estratégia de apoio aos Municípios para fortalecimento da gestão das receitas próprias, onde o ISSQN é o foco principal, dado a sua tendência de expansão na economia como um todo.



### Fatores críticos de sucesso:

- Substituição tributária
- Controle e Monitoramento do Simples Nacional
  - Parcelamento
  - Estimativa
- Intimação e Auto de Infração Eletrônica

Assessoramento total e Processos de Trabalho, aliado às mais modernas ferramentas eletrônicas.

[Conheça aqui](#)

---

## Parecer

# ALTERAÇÃO DA DESTINAÇÃO ORIGINAL DE EMENDA IMPOSITIVA

---

**Priscila Oquioni Souto**

Advogada e Assessora jurídica do IBAM

Endereço eletrônico: [priscila.oquioni@ibam.org.br](mailto:priscila.oquioni@ibam.org.br)

---

### Consulta:

Relata o consulente para ao final indagar:

“Vereador consegue verba com Dep. Federal, que havia sido inicialmente destinada a pavimentação asfáltica, entretanto, tal verba não teve destinação específica por parte do Deputado. Poderia o Sr. Prefeito destinar para outra pasta, como por exemplo, educação, sob o argumento de que a estrada que seria pavimentada é uma servidão municipal e que teria que haver uma autorização estadual para tanto, ainda, tudo isso sem anuência do Vereador e Dep. Federal Envolvido. Existe alguma providência que possa ser tomada para impedir a mudança de pasta?”.

---

### Parecer

Inicialmente, temos que **a consulta não nos traz maiores informações acerca do caso concreto, mencionando tão somente verba obtida juntamente com Deputado Federal**. Entretanto, tratando-se de verba destinada por Deputado Federal quer nos parecer que se trata de uma emenda impositiva.

Nessa esteira, cumpre deixar consignado que o orçamento, cuja origem se identifica com a das instituições democráticas representativas, é uma peça de previsão das receitas e autorização das despesas públicas, o qual deverá cogitar as necessidades reais da administração e da população, bem como dos objetivos econômico-sociais a serem atingidos com a sua consecução.

No que tange à sua natureza jurídica, encontramos grande divergência acerca do tema, sendo o orçamento enfrentado ora como lei formal, ora como lei material, ora como um ato condição.

Discussões à parte, importa notar que a figura do orçamento vem se firmando e evoluindo sobre uma nova concepção, sob a qual não pode mais ser vislumbrado como uma mera peça financeira de previsão de receitas e despesas, nem está simplesmente subordinado à concepção política predominante. Neste sentido, as lições de Regis Fernandes de Oliveira:

“É claro que, em relação às receitas, devem elas ter previsão normativa e estar vinculadas, ademais, à previsão no plano plurianual, na lei de diretrizes e bases, desembocando na lei orçamentária anual. Todas devem guardar fina sintonia. A ampla previsão na primeira das leis limita a segunda e esta amarra a terceira, de modo a apenas consentir nos gastos que estiverem taxativamente previstos nas anteriores. Evidente que se cuida, o plano plurianual, de previsão bastante genérica, uma vez que quadrienal. No entanto, tem um mínimo de conteúdo, a produzir eficácia vinculativa ao legislador anual, que, no primeiro semestre, lança as previsões futuras sobre a peça orçamentária anual. Esta, já submetida às leis anteriores, tem o objetivo de explicitar os desejos do Executivo, inseridos

na proposta de lei, inseridos na proposta de lei, que será alterada, na medida do possível, pelo legislador, via emendas.

O que se pretende deixar claro, agora, é a nova concepção da lei orçamentária, como vinculativa da ação do Estado. Pinto Ferreira que propõe uma reforma orçamentária, assinala que, sem ela, "sem uma boa disciplina orçamentária, não é possível a restauração do equilíbrio orçamentário e das finanças públicas. É preciso, assim, retificar a elaboração da Lei de Meios: o orçamento não deve continuar a ser uma cornucópia de benesses financeiras e eleitorais, mas um órgão de planejamento." (In: Curso de Direito Financeiro. Ed. Revista dos Tribunais. 6ª edição. p. 575).

O mesmo autor, citando o Mestre Ricardo Lobo Torres, assevera:

"Na preciosa lição de Ricardo Lobo Torres, "a vida financeira e orçamentária do País deve se ajustar ao culto da justiça e dos direitos humanos. Com efeito, duas ideias básicas, de conteúdo ético e jurídico, passam a orientar. Com efeito, duas ideias básicas, de conteúdo ético e jurídico, passaram a orientar a humanidade na virada do século e do milênio: a da supremacia dos direitos humanos e na busca da justiça. O constitucionalismo hodierno não tem por missão apenas garantir uma ordem financeira equilibrada, senão que se orienta no sentido de obtê-la e sustentá-la com o autor enfatiza que não há justiça material". Na sequência, o autor enfatiza que não há justiça material se "não otimizam os direitos sociais, isto é, se não se concedem as prestações estatais, na via do orçamento ou dos serviços públicos, em sua dimensão máxima, mas possível." (In: Curso de Direito Financeiro. Ed. Revista dos Tribunais. 6ª edição. p. 575).

Desta forma, o orçamento, mais do que uma peça de previsão de receitas e fixação de despesas, se destina a estabelecer, prever, guiar, proteger, amparar e garantir direitos fundamentais. Trata-se de lei estrutural viabilizadora de todos os denominados direitos fundamentais. O orçamento não deve ser encarado como uma lei da Administração Pública para a Administração Pública, mas sim para a sociedade. Não cabe ao Município dispor dele da forma como lhe aprouver, devendo-lhe obediência integral.

Dito isto, vale registrar que o ciclo orçamentário é composto por quatro fases, quais sejam: **1) elaboração da proposta pelo Poder Executivo; 2) apreciação legislativa pelo Poder Legislativo; 3) execução pelo Poder Executivo e 4) controle e avaliação pelo Poder Legislativo, com apoio do Tribunal de Contas.**

Na fase da apreciação legislativa, as emendas parlamentares funcionam como instrumento à disposição dos parlamentares para influir na alocação de recursos públicos, observado o art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal.

Os tipos de emenda parlamentar são: **individuais**: propostas por cada parlamentar; de bancada: **de autoria das bancadas**; **de comissão**: apresentadas pelas comissões técnicas Câmara Municipal, bem como as propostas pela Mesa Diretora; **do relator**: de autoria do vereador que, naquele determinado ano, foi escolhido para produzir o parecer final (relatório geral) sobre o Orçamento. Há ainda as emendas dos relatores setoriais, destacados para dar parecer sobre assuntos específicos divididos em dez áreas temáticas do orçamento.

Pois bem. O caso em tela versa sobre **emenda individual** de autoria de deputado estadual no orçamento do Estado correspondendo destinando valores à municipalidade.

Como sabido, é por meio das emendas que os parlamentares conseguem aperfeiçoar a proposta orçamentária apresentada pelo Executivo, no intuito de melhorar a destinação das verbas públicas. Ou seja, a participação direta dos parlamentares nessas decisões é feita por meio das emendas.

Assim, cada parlamentar pode financiar uma obra ou projeto público local (vereadores) ou no seu Estado ou sua região (deputados estaduais, deputados federais e senadores). Eles podem, por exemplo, financiar a compra de mais ambulâncias. O mais comum é que as emendas beneficiam as bases eleitorais dos parlamentares, ou seja, a localidade onde vivem os eleitores que eles representam.

As emendas individuais devem indicar os órgãos processadores das emendas individuais impositivas e os valores a serem alocados nessas áreas. Após a indicação dos órgãos processadores será publicada, no Diário Oficial do Estado, a Lei Anual Orçamentária com os quadros gerais de indicações dos parlamentares anexados.

Muito nos causa estranheza o fato de que a verba destinada pelo Deputado Federal não tenha tido uma destinação específica, bem como, em sendo destinada ao asfaltamento das vias públicas, não tenha havido um projeto para tanto.

**Os recursos decorrentes das emendas parlamentares individuais impositivas são repassados ao ente federado beneficiário por meio de transferência com finalidade definida, vinculadas à programação estabelecida na emenda.**

Nessa esteira, *se a emenda não traz uma programação estabelecida estamos diante de um impedimento técnico que inviabiliza a sua execução*. Nessa hipótese, mister que seja solicitado ao parlamentar federal um remanejamento (reprogramação orçamentária e financeira dos valores destinados pela emenda). O remanejamento ou alteração da classificação orçamentária depende, sempre, de anuência do autor da emenda.

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

É o parecer, s.m.j.



**Pareceres jurídicos é no IBAM**

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

**Contratos Administrativos**

**Gestão Ambiental**

**Licitações**

**Política Urbana**

**Previdência**

**Processo Legislativo**

**Serviços Públicos**

**Servidores Públicos**

**Tributação**

**Entre outros**

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

**Clique aqui**

---

## Parecer

# A LICENÇA MATERNIDADE E SUA EXTENSÃO ÀS VEREADORAS

---

**Mariana Paiva Silva de Abreu**

Consultora jurídica do IBAM

Endereço eletrônico: [mariana.paiva@ibam.org.br](mailto:mariana.paiva@ibam.org.br)

---

### Consulta:

Indaga a consulente, Câmara Municipal, sobre a constitucionalidade do Projeto de Emenda à LOM nº 05/2023, que prevê aumento do prazo de licença às vereadoras por motivos de gestação.

---

### Parecer

Inicialmente, cumpre destacar que a Lei Orgânica Municipal é a norma que organiza os órgãos da administração, a relação entre os órgãos do Executivo e Legislativo, disciplina a competência legislativa do Município, observando as peculiaridades locais, como também sua competência comum e suplementar relativamente aos demais entes da Federação.

Nesse diapasão, vale conferir a lição de Pedro Lenza a respeito:

"(...) a capacidade de auto-organização municipal está delimitada no art. 29, caput, da Constituição Federal, sendo que seu exercício caberá à Câmara Municipal, conforme o parágrafo único do art. 11 do ADCT, que estabelece: "Parágrafo único. Promulgada a Constituição do Estado, caberá à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual." (In: Lenza, Pedro, Direito constitucional esquematizado, 13. ed. rev., atual. e ampl., São Paulo, Saraiva, 2009).

Tanto o Prefeito quanto a Câmara Municipal, esta última mediante proposta de 1/3 de seus membros, podem deflagrar o processo legislativo especial de revisão ou emenda da LOM. O Projeto de Lei Orgânica Municipal, assim como suas emendas, deve ser votado em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, aprovado por dois terços dos membros da Câmara Municipal em sessão plenária que assim a promulgará.

Assim, sob o seu aspecto formal, a propositura em tela somente encontrará viabilidade jurídica caso seja proveniente de 1/3 dos membros do Legislativo local e desde que observados os ritos para sua votação e aprovação.

Em prosseguimento, assentadas essas premissas de ordem formal que devem ser observadas, temos que a propositura em tela pretende estabelecer no âmbito da LOM o aumento do prazo que vereadora poderá licenciar-se por motivos de gestação.

O vínculo desses agentes com a Administração Pública é transitório, circunscrito ao tempo do mandato, e estabelecido por meio de sufrágio universal. Trata-se, pois, de vínculo jurídico de natureza diversa daquele estabelecido entre o Poder Público e seus funcionários, que é de natureza duradoura e profis-

sional. Sendo assim, as normas constitucionais e estatutárias concernentes aos servidores públicos não alcançam os membros do Poder Legislativo.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, os agentes políticos: *"não se sujeitam às regras comuns aplicáveis aos servidores públicos em geral; a eles são aplicáveis normalmente as regras constantes da Constituição, sobretudo as que dizem respeito às prerrogativas e à responsabilidade política"*. (In: CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 638).

Dentro deste contexto, é bem verdade que o legislador constituinte não estendeu, expressamente, o direito à licença maternidade às agentes políticas. O texto constitucional, na sua literalidade, confere o benefício, tão-somente, às mulheres trabalhadoras, submetidas ao regime da CLT, no artigo 7º, XVIII, e às servidoras públicas estatutárias no artigo 39, § 3º. Da mesma forma, os dispositivos constitucionais que regulam os direitos e deveres de membros do Poder Legislativo não abordam o tema.

Relevante destacar que a licença-maternidade não se constitui, unicamente, em direito da mulher, sendo também e principalmente um direito fundamental da criança, tendo em vista serem inquestionáveis os benefícios oriundos da amamentação e do contato materno nos primeiros meses de sua vida. O objetivo maior da garantia constitucional inserta no art. 7º, inciso XVIII é a proteção à maternidade e não à mulher em si.

Em cotejo, há de se considerar que a proteção à maternidade constitui direito social, como visto, reiterada dentre os direitos previdenciários (art. 201, inciso II da Constituição Federal) e nos direitos assistenciais (art. 203, inciso I da Constituição Federal). Por sua vez, a proteção à infância é um direito social de natureza assistencial, nos termos do art. 203, incisos I e II, da Constituição Federal.

Em nosso ordenamento, portanto, a salvaguarda da maternidade - e, junto com esta, da primeira infância - é valor universal, constitucionalmente protegido, de modo que essa proteção abarca todas as gestantes e recém-nascidos devendo, desse modo, ser estendida as agentes políticas. Assim, a licença maternidade tem natureza jurídica de um direito fundamental, titularizado por todas as gestantes. É, também, uma garantia da saúde e do bem-estar de todas as crianças, extensível, desse modo, as agentes políticas, inclusive vereadoras.

Em assim sendo, não vislumbramos óbices à alteração pretendida.

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

É o parecer, s.m.j.

## Livraria do IBAM

- Administração Municipal
- Direito Municipal
- Contabilidade Pública
- Orçamento Público
- Planejamento Urbano
- Meio Ambiente
- Concursos Públicos

Conheça



---

## Parecer

# DOAÇÕES DE BENS E CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS EM ANO DE ELEIÇÕES MUNICIPAIS

---

**Fabienne Oberlaender Gonini Novais**

Advogada e Assessora jurídica do IBAM

Endereço eletrônico: [fabienne.novais@ibam.org.br](mailto:fabienne.novais@ibam.org.br)

---

### Consulta:

A Consulente, Câmara, solicita parecer jurídico acerca do seguinte:

"Solicito parecer jurídico sobre a doação de bens e concessão de benefícios em período eleitoral, antes vedado pelo artigo 73, § 10 da Lei Federal 9.504/97. Entretanto, com a aprovação da Lei 14.194/2021 – art. 81-A, ficam permitidas tais doações.

Assim, questionamos sobre qual o entendimento que deve ser adotado em sede do Município, já que o Executivo tem enviado alguns projetos de doação de terrenos no distrito industrial da cidade – através de um programa já consolidado e em plena vigência."

---

### Parecer

No tocante às condutas vedadas no ano eleitoral, diz a Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições) em seu art. 73, §10:

"§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, **exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior**, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa." (Grifamos)

Como se observa, não é qualquer distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios que enseja o descumprimento da regra eleitoral. Há que influenciar na disputa, a teor do disposto no *caput* do artigo 73 da Lei das Eleições. Em outras palavras, a conduta vedada deve ser de tal intensidade que possa comprometer a isonomia de chances entre os candidatos.

Os atos e ações do Poder Público, incapazes de desequilibrar a disputa eleitoral ou de influenciarem no resultado das eleições, não devem sofrer limitação, pois o bem jurídico protegido encontra-se salvaguardado. O Direito Eleitoral não possui o condão de impor injustificadas barreiras às atividades normalmente desenvolvidas pela Administração Pública, salvo aquelas inseridas na própria Constituição da República (art. 14, § 9º), sob pena de afrontar outros princípios constitucionais.

A lei eleitoral não pretende impedir o funcionamento normal e rotineiro da Administração. Entretanto, **programas novos, a concessão de favores não utilizados e quaisquer outras medidas que possam ter conotação eleitoral ou possam ser utilizadas para beneficiar candidatos, encontram-se vedados.**

No caso em tela, a Consulente relata que "o Executivo tem enviado alguns projetos de doação de terrenos no distrito industrial da cidade – através de um programa já consolidado e em plena vigência". Infere-se,

assim, que já há execução orçamentária em curso e o programa apenas deverá ser continuado no ano 2024, ano eleitoral. Dessa forma, a situação não se enquadra entre as condutas vedadas. Por outro lado, é de se ressaltar que referido programa não poderá ser ampliado. A respeito, vejamos alguns julgados do Tribunal Superior Eleitoral:

"RECURSO - AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL - CONDUTA VEDADA - AMPLIAÇÃO DE PROGRAMA SOCIAL DE DISTRIBUIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS EM ANO DE ELEIÇÃO - SUPOSTA VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO § 10 DO ART. 73 DA LEI N. 9.504/97 - AUSÊNCIA DE VEDAÇÃO LEGAL - NORMA RESTRITIVA - IMPOSSIBILIDADE DE AMPLIAÇÃO INTERPRETATIVA. O § 10 do art. 73 da Lei n. 9.504/97 impõe limites à atuação do administrador público, portanto deve ser interpretado restritivamente. Como **a ampliação, em ano eleitoral, do número de beneficiários de programa social, já em execução, não é situação expressamente proibida no mencionado dispositivo legal**, não pode ser por ele abrangida. (...). Para configurar abuso de poder, seja político, econômico ou de autoridade, impõe-se a comprovação de que a conduta vedada teve potencialidade para desequilibrar a disputa eleitoral. (...). Passo, assim, à análise da alegada violação ao art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, por suposta prática de conduta vedada. Consta no v. acórdão recorrido que o "Programa de Reforço Alimentar à Família Carente" foi instituído e implementado no Município de Santa Cecília/SC em 2007, por meio da Lei Municipal nº 1.446, de 15 de março de 2007, de acordo com previsão em lei orçamentária de 2006. Em 19 de dezembro de 2007, a Lei Municipal nº 1.487 ampliou o referido programa social, aumentando o número de cestas básicas distribuídas de 500 para 761. **Verifica-se, assim, que o programa social foi instituído e executado no exercício anterior ao ano eleitoral, em conformidade com o disposto no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97**, que assim prescreve: (...). **Dessa forma, não havia óbice para que o programa social fosse mantido em 2008. No caso, a distribuição de cestas básicas em 2008 representou apenas a continuidade de política pública que já vinha sendo executada pelo município desde 2007.** Além disso, não houve um incremento expressivo na distribuição do benefício, não havendo, portanto, ofensa à norma do art. 73, § 10 da Lei nº 9.504/97. Ante o exposto, nego seguimento ao recurso especial, nos termos do art. 36." (REspe - Recurso Especial Eleitoral nº 997906551 - Santa Cecília/SC-Decisão Monocrática de 03/08/2010- Relator(a) Min. ALDIR GUIMARÃES PASSARINHO JUNIOR. DJE 16/08/2010, Página 34 - 36).

"Eleições 2020 [...] AIJE. Representação. Prefeito e vice-prefeito não eleitos. Abuso de poder. Conduta vedada. [...] Execução de programa social no ano da eleição sem observância dos critérios legais. Art. 73, § 10, da Lei das eleições. [...] **3. Embora seja permitida a continuação da execução de programas sociais no ano eleitoral, esse permissivo legal exige tenha sido o programa social criado por lei e comprovada sua execução orçamentária no ano anterior ao pleito, sob pena de o ato configurar conduta vedada a agente público, nos termos do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997.** Precedente. 4. A distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública ressaltada pelo § 10 do art. 73 da Lei das Eleições deve observar os critérios da lei que institui o programa social (AgR-AI nº 334-81/BA, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, julgado em 10.10.2017, DJe de 17.11.2017), de modo a impedir o uso eleitoreiro do ato público e, por conseguinte, a configuração da prática de abuso do poder político. 5. O desvio de finalidade de programas sociais a fim de angariar vantagens eleitorais é conduta grave o suficiente para atrair a norma do art. 22 da LC nº 64/1990, sobretudo quando esses atos, pelo volume de recursos ou pelo ardil empregados, impactam a disputa eleitoral e violam a legitimidade e a moralidade do pleito. [...] (Ac. de 18.5.2023 no AREspE nº 060106560, rel. Min. Raul Araújo.)

"Eleições 2010 [...] **A manutenção, no período eleitoral, de programa social criado por lei e em execução orçamentária no exercício anterior encontra amparo no disposto no § 10 do art. 73 da lei nº 9.504/97.** [...]" (Ac. de

27.2.2014 no RO nº 621334, rel. Min. Dias Toffoli.)

"(...). 3. Quanto à aventada violação ao art. 73, IV, da Lei nº 9.504/97, reconsidero a decisão monocrática apenas para conhecer do recurso especial no ponto. Contudo, para afastar, no caso concreto, a conclusão do e. Tribunal a quo no que se refere à configuração da conduta vedada prevista no art. 73, IV, da Lei nº 9.504/97, seria necessário o reexame de fatos e provas, o que encontra óbice nas Súmulas nos 7/STJ e 279/STF. Na espécie, o Regional verificou a "exata subsunção" (fl. 303) do fato à norma. Isso significa que, na ótica do e. TRE/PI, houve o uso promocional do programa social de distribuição gratuita de carteiras de motoristas em favor do Governador, candidato à reeleição. A partir da moldura fática do v. acórdão recorrido não há elementos suficientes para se chegar à conclusão diversa, sem que se esbarre no óbice da Súmula nº 7/STJ e Súmula nº 279/STF. 4. Desde o pleito de 2006, o comando do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, introduzido pela Lei nº 11.300/2006, proíbe a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública, no ano em que se realizar eleição. Uma das exceções é o caso de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior. **Na hipótese dos autos, o programa social, embora autorizado em lei, não estava em execução orçamentária desde ano anterior (2005). A suspensão de sua execução deveria ser imediata, a partir da introdução do mencionado § 10 da Lei nº 9.504/97, o que não ocorreu na espécie.** Precedente: RCED nº 698/TO, de minha relatoria, DJe de 12.8.2009. (...) (TSE, Recurso Especial Eleitoral nº 28.433, de 15.10.2009, Rel. Min. Felix Fischer).

"Conduta vedada. Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios. **1. À falta de previsão em lei específica e de execução orçamentária no ano anterior, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, em ano eleitoral, consistente em programa de empréstimo de animais, para fins de utilização e reprodução, caracteriza a conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97.** [...]" (Ac. de 13.12.2011 no RO nº 149655, rel. Min. Arnaldo Versiani.)

Em resumo, as normas eleitorais buscam resguardar a igualdade da disputa entre candidatos. Não há restrição à continuidade de programas em ano eleitoral.

O art. 81-A da Lei nº 14.194/2021, mencionado na Consulta, dispõe que "**A doação de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública a entidades privadas e públicas, durante todo o ano, e desde que com encargo para o donatário, não se configura em descumprimento do § 10, do art. 73, da Lei nº 9.504,** de 30 de setembro de 1997".

Nesse ponto, vale registrar que tal entendimento já era manifestado pelo TSE, mesmo antes da alteração da lei. Vejamos:

"Eleições 2012 [...] Conduta vedada. 1. O art. 73 da Lei nº 9.504/1997, tutela a igualdade na disputa entre os candidatos participantes do pleito com o fim de manter a higidez do processo eleitoral. Para afastar legalmente determinado mandato eletivo obtido nas urnas, compete à Justiça Eleitoral verificar a existência de provas seguras de que o uso da máquina pública foi capaz de atingir o bem protegido pela referida norma. 2. O Tribunal Regional Eleitoral, analisando o conjunto probatório dos autos, afastou a captação ilícita e concluiu verificar-se na espécie a ressalva disposta no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997, **por entender que as doações de terrenos e o pagamento de aluguel de empresas em ano eleitoral como forma de implementação de política de incentivo à instalação de indústrias no município, além de ser prática comum na localidade, se deram mediante a imposição de encargos a serem cumpridos pelos donatários.** [...] 3. Diante da moldura fática do acórdão quanto ao afastamento da captação ilícita e ao enquadramento da conduta na ressalva do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997, não merece reparo o acórdão regional, porquanto é possível

depreender-se do assentado pelo TRE que já se encontrava em execução orçamentária de anos anteriores a política de incentivo à instalação de indústrias por meio de doações de terrenos e pagamento de aluguéis, bem como haver lei que autorizava a distribuição de bens, tratando-se de política de incentivo usual no município desde 2007. [...]" (Ac. de 1.10.2015 no AgR-REspe nº 79734, rel. Min. Gilmar Mendes). (Grifos nossos).

Dessa sorte, ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior. Dentro dessa perspectiva, as doações com encargo não são consideradas distribuição gratuita de bens.

É de se alertar, contudo, que a lei ou sua interpretação pelos tribunais não protege os que buscam violar os seus preceitos ou utilizar as decisões a favor de condutas contrárias à legalidade ou à moralidade. Desse modo, todo ato é passível de apreciação judicial, recebendo a decisão cabível em face das circunstâncias específicas em que foi praticado.

É o parecer, s.m.j.



**Conheça os  
cursos autoinstrucionais da  
Faculdade IBAM**

**Faculdade  
ibom**

- Gestão de Pessoas**
- Processo e Técnica Legislativa**
- Gestão do Sistema de Iluminação Pública**
- Políticas Públicas e Governo Local**
- Gestão Tributária Municipal**
- O Vereador e a Câmara Municipal**
- Organização do Governo Municipal**

**Para mais informações sobre  
a Faculdade IBAM**

**Clique aqui**

