

subcontratação
mulheres
instrumentos congêneres
educação oceânica

violência política de gênero

pareceres créditos adicionais

gerenciamento de processos

gestão convênios

excesso de arrecadação

pedagogia da alternância

tributação

políticas públicas ambientais



instituto brasileiro de
administração municipal

Edição nº 318
Junho/2024

ISSN 0034-7604

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Artigos

- Educação oceânica e alternativas de comunicação: uma experiência no Estado do Rio de Janeiro
- Violência política de gênero: reconhecer e enfrentar para consolidar a democracia
- Aplicação da pedagogia da alternância em uma instituição do terceiro setor: um estudo de caso na Casa Ronald McDonald
- Créditos adicionais especiais e/ou suplementares mediante excesso de arrecadação de convênios, contratos de repasse e demais instrumentos congêneres
- Subcontratação na Lei nº 14133/2021

Pareceres

- Direito à igualdade: homenagem à mulher transsexual em comemoração ao 8 de março
- Concessão de auxílio-aluguel para vítimas de violência doméstica: requisitos e vedações em ano de eleições
- Candidatura ao cargo de vereador: Desincompatibilização de dirigente de associação civil

Aos Leitores

Cinco artigos compõem o número 318 da RAM. O primeiro deles trata de assunto pouco debatido nas políticas públicas municipais. Trata-se da educação oceânica que é oportunamente abordada uma vez que estamos na Década do Oceano ou, em seu nome completo, a Década das Nações Unidas de Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável. Foi definida em 2017 pela ONU e está sendo realizada entre 2021 e 2030. Entre outros aspectos interessantes, cabe destacar que pretende atrair as pessoas para o conhecimento dos oceanos, seja pela vertente científica, seja pelos saberes populares sobre a matéria. O texto é de autoria de estudiosos vinculados a universidades do Rio de Janeiro: Vinícius Albano Araújo, Amanda Soares Miranda, Amanda da Silva Santos Nascimento e Juliana Loureiro Almeida Campos e tem como título **Educação Oceânica e alternativas de comunicação: uma experiência no Estado do Rio de Janeiro**. Trata da adoção de práticas sustentáveis pela população para proteger os oceanos e traz como instrumento para tal programas de educação ambiental implementados em parcerias entre programas de extensão universitária e secretarias municipais de meio ambiente em localidades da orla. O artigo descreve a experiência dos especialistas, mostrando a dificuldade de sensibilizar as autoridades locais para iniciativas em parceria.

Adriana Vale Mota em seu artigo **Violência Política de Gênero: reconhecer e enfrentar para consolidar a democracia** aborda assunto extremamente oportuno face às eleições municipais que ocorrerão no segundo semestre de 2024. Circunstanciado com exemplos práticos e vívidos e com didática apreciação da legislação sobre o tema, ensina a importância da prática política não violenta que possibilita a ampla oportunidade de participação dos vários segmentos da população.

O terceiro artigo, de autoria de Antonio Rodrigues de Andrade e de Maria Leonor da Silva Teixeira, está no campo da educação voltada à capacitação em administração baseada em metodologia inovadora em abordagem integrativa. Tem como título **Aplicação da Pedagogia da Alternância em uma instituição do terceiro setor: um estudo de caso na Casa Ronald McDonald**. Trata-se de enfoque que vem da tradição francesa do Padre Abbé Pierre-Joseph Granerau que procurou inovar ao trazer programas educacionais para as áreas rurais. Os alunos intercalavam períodos de aula nas escolas rurais com períodos em que voltavam para as famílias e lá trabalhavam em suas casas. No caso estudado, a iniciativa foi no sentido de trazer a experiência para uma organização do terceiro setor com foco no gerenciamento de processos. A alternância pedagógica e a redução da lacuna entre teoria e prática mostrou-se bastante promissora, embora incompleta em virtude da emergência da pandemia de covid.

Os dois últimos artigos tem caráter mais formal. No primeiro caso, Silvio Leonidas Batista de Moura vai tratar, dentro de sua especialidade que é a contabilidade, da administração financeira pública, com o texto que tem por título **Créditos adicionais especiais e/ ou suplementares mediante excesso de arrecadação de convênios, contratos de repasse e demais instrumentos congêneres**. Texto de utilidade prática para os que precisam encaminhar situações de aproveitamento de recursos provenientes de modalidades de repasse previstas na legislação brasileira e que exigem procedimentos próprios para atingir seu intento. O segundo artigo deste subconjunto, de autoria de Ivan Rigolin Barbosa e com o título de **Subcontratação na lei nº 14133/2021** remete à nova lei de licitações e permite identificar suas vantagens em relação à lei revogada, constituindo-se em ensinamento utilíssimo para os que estão na ponta da gestão municipal, precisando de alternativas para o seu dia a dia.

Como de praxe, a edição da revista se encerra com os três pareceres exarados por juristas que integram o corpo técnico IBAM. Os dois primeiros ecoam, de alguma forma, questões de gênero; o segundo também tangencia as eleições o terceiro remete diretamente às eleições.

O primeiro, de autoria de Fabienne Oberlaender Gonini Novais, responde à indagação acerca do direito à igualdade em homenagem à mulher transsexual em comemoração ao 8 de março. O segundo, exarado por Jaber Lopes Mendonça Monteiro, trata da concessão de auxílio-aluguel para vítimas de violência doméstica, seus requisitos e vedações em ano de eleições. Finalmente o terceiro, elaborado por Rafael Pereira de Sousa tem como tema a candidatura ao cargo de vereador e a desincompatibilização de dirigente de associação civil.

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. Educação oceânica e alternativas de comunicação: uma experiência no Estado do Rio de Janeiro

Vinícius Albano Araújo

Amanda Soares Miranda

Amanda da Silva Santos Nascimento

Juliana Loureiro Almeida Campos

14. Violência política de gênero: reconhecer e enfrentar para consolidar a democracia

Adriana Valle Mota

22. Aplicação da pedagogia da alternância em uma instituição do terceiro setor: um estudo de caso na Casa Ronald McDonald

Antônio Rodrigues de Andrade

Maria Leonor da Silva Teixeira

31. Créditos adicionais especiais e/ou suplementares mediante excesso de arrecadação de convênios, contratos de repasse e demais instrumentos congêneres

Silvio Leônidas Batista de Moura

36. Subcontratação na Lei Nº 14133/2021

Ivan Barbosa Rigolin

Pareceres

40. Direito à igualdade: homenagem à mulher transsexual em comemoração ao 8 de março

Fabienne Oberlaender Gonini Novais

43. Concessão de auxílio-aluguel para vítimas de violência doméstica: requisitos e vedações em ano de eleições

Jaber Lopes Mendonça Monteiro

47. Candidatura ao cargo de vereador: Desincompatibilização de dirigente de associação civil

Rafael Pereira de Sousa

Expediente

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

Editoria

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

Conselho Editorial

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

Conselho Técnico

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

Projeto Gráfico

Ewerton da Silva Antunes

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

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

Superintendente Geral: 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
revista@ibam.org.br
www.ibam.org.br

REPRESENTAÇÕES

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

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

Artigo

EDUCAÇÃO OCEÂNICA E ALTERNATIVAS DE COMUNICAÇÃO: UMA EXPERIÊNCIA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Vinícius Albano Araújo

Doutor em Entomologia, Professor Associado de Zoologia na Universidade Federal do Rio de Janeiro

Amanda Soares Miranda

Mestre em Botânica, Bióloga na Universidade Federal do Rio de Janeiro

Amanda da Silva Santos Nascimento

Graduação em Ciências Biológicas pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Juliana Loureiro Almeida Campos

Doutora em Ecologia, Pós-doutoranda na Universidade Federal do Rio de Janeiro

Resumo: A exploração não sustentável dos recursos naturais tem acelerado as mudanças ambientais, causando ameaças à biodiversidade e aos ecossistemas. O crescimento urbano desordenado, aliado à falta de políticas públicas eficientes, aumenta a quantidade de resíduos sólidos descartados de forma incorreta, os quais alcançam sistemas aquáticos, rios, praias e oceanos, comprometendo a vida de milhares de espécies. Dessa forma, torna-se fundamental a implementação de políticas públicas ambientais que amenizem os impactos e sensibilizem a população sobre hábitos de vida mais sustentáveis. Iniciativas ambientais que visem desenvolver a educação oceânica necessitam consolidar parcerias com o poder público para viabilizar estas atividades como estratégias de políticas ambientais de longo prazo. A mudança na consciência ambiental requer estratégias de longo prazo e, para sua efetividade, é fundamental que o Estado atue de forma rápida, com comunicação eficiente com a sociedade civil, para que se estabeleçam medidas eficazes que amenizem os impactos antrópicos.

Palavras-chave:

políticas públicas ambientais
educação oceânica
Década do Oceano
impactos antrópicos

Introdução

O descarte inadequado dos resíduos sólidos e a escassez de políticas públicas que estimulem a reciclagem acelera o aporte de toneladas de lixo nos sistemas aquáticos (POTTS; HASTINGS, 2011; ABRELPE, 2021). As ameaças aos ecossistemas marinhos e todas as consequências da poluição ambiental afetam diretamente os seres humanos e sua qualidade de vida. Grande parte da população humana habita regiões costeiras, sendo que mais de 1,3 bilhões de pessoas vivem nas margens dos mares tropicais, explorando atividades econômicas tais como a pesca e o turismo (SALE *et al.*, 2014).

Nos países em desenvolvimento, com a maior parte da população em vulnerabilidade socioeconômica e com políticas públicas ineficientes, há uma escassez de ações de educação ambiental visando a conscientização para adoção de hábitos sustentáveis (REANI *et al.*, 2012). A educação ambiental é um dos caminhos para conscientizar a sociedade e promover o cidadão a um agente ativo na análise de problemas ambientais. Dessa forma, o cidadão poderia ser protagonista das mudanças e contribuir na busca por soluções junto aos órgãos competentes (ROSS; BECKER, 2012).

A educação ambiental é um importante instrumento para a transformação social e cultural (SORRENTINO, 2005). No Brasil, o marco inicial para o ensino formal da educação ambiental ocorreu com o estabelecimento da Política Nacional de Meio Ambiente, que determinou a inclusão dessa disciplina em todos os níveis de ensino (BRASIL, 1981). Contudo, há um interesse incipiente do poder público em desenvolver parcerias com escolas, universidades, organizações não-governamentais, empresas públicas e/ou privadas com o objetivo de executar práticas de Educação Ambiental que sensibilizem a sociedade. Além disso, poucos são os recursos financeiros disponíveis para trabalhos no âmbito da educação ambiental e as políticas públicas são ineficientes (REANI *et al.*, 2012).

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) desenvolveu um kit pedagógico de Cultura Oceânica Para Todos, com o objetivo de disseminar a educação ambiental oceânica (SANTORO *et al.*, 2020). A Década das Nações Unidas de Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável, também conhecida popularmente como A Década do Oceano, foi definida em 2017 pela ONU e está sendo realizada entre 2021 e 2030. O evento tem como proposta dez desafios e uma das estratégias para alcançá-los é difundir e expandir a educação oceânica, com o intuito de conectar as pessoas aos ecossistemas oceânicos, através do conhecimento científico e dos saberes populares (SANTORO *et al.*, 2020). Quando a sociedade é educada, os cidadãos se tornam capazes de tomar decisões pertinentes e responsáveis sobre o oceano e seus recursos (SCHOEDINGER *et al.*, 2005). Uyarra e Borja (2016) ainda acrescentam que as decisões inconsequentes tomadas por políticos, visando somente o lucro, são efeitos de uma alfabetização oceânica insuficiente, já que eles não possuem, em sua maioria, conhecimento suficiente para a tomada de decisões que afetem a saúde oceânica.

Para sensibilização ambiental envolvendo educação oceânica é comum a adoção de estratégias envolvendo animais bandeiras, ou seja, uso de animais ou outros seres vivos que estejam ameaçados e que sejam carismáticos, aproximando e atraindo a atenção da população. As tartarugas marinhas são comumente utilizadas em programas ambientais por serem animais atrativos para diversos públicos e por terem um ciclo de vida que envolve a vida no mar e a desova nas praias, o que facilita a associação com as diversas ameaças antrópicas (FIEDLER, 2012).

Em todo o Brasil, diversos projetos ambientais objetivam desenvolver a educação oceânica e elevar o índice de alfabetização oceânica da população, por meio de oficinas e diversos produtos didáticos que podem alcançar diferentes extratos sociais (MATIAS, 2022). As Universidades Públicas brasileiras são protagonistas na elaboração e execução de projetos ambientais extensionistas, sendo um dos principais meios de educação ambiental em larga escala do país. Essa estratégia é promissora para promover a conscientização ambiental e as práticas sustentáveis, que a longo prazo podem contribuir para a conservação de todo o ecossistema marinho (PAZOTO *et al.*, 2021; MATIAS, 2022). Um dos entraves dos programas de educação ambiental é a implementação das políticas públicas que façam com que estas ações se tornem permanentes, de longo prazo e, assim, incorporadas no cotidiano da sociedade.

As políticas ambientais governamentais são historicamente construídas por diversos interesses, muitas vezes partidários e particulares, que se desarticulam dos interesses coletivos da sociedade (CASTELO *et al.*, 2021). Observa-se nas últimas décadas um aumento acelerado da perda de habitats e, conseqüentemente, da biodiversidade brasileira (CASTELO *et al.*, 2021). Os interesses econômicos ligados à exploração de ecossistemas para pesca predatória, turismo não sustentável e o agronegócio são as principais causas dos conflitos sociais e afastam as políticas públicas do uso racional dos recursos naturais (CAVALCANTI, 2004; CASTELO *et al.*, 2021).

As políticas públicas ambientais devem acompanhar demandas locais, norteadas pelos conselhos ambientais e pelos municípios. Com isso, torna-se fundamental a participação efetiva das organizações não governamentais (ONGs) e de toda a sociedade civil, reivindicando e cobrando que o planejamento das cidades inclua a preservação do seu patrimônio natural e a sensibilização da sociedade sobre a importância da manutenção dos ecossistemas (REANI, 2012). As políticas públicas que envolvem educação oceânica no Brasil são comumente terceirizadas pelo Estado, que incentiva e, por vezes, financia ações e projetos de educação ambiental por organizações não governamentais (ONGs), iniciativas privadas e instituições públicas de ensino (SUASSUNA, 2007).

Nesse sentido, o presente estudo se propôs a analisar a efetividade de comunicação com o poder público do estado do Rio de Janeiro, Brasil, em 14 municípios litorâneos, visando a implementação de estratégias relacionadas à educação ambiental oceânica. Os municípios demonstraram diferentes níveis de efetividade de comunicação, sendo raros os locais onde se estabeleceu diálogo e concretizou ações ambientais efetivas. Os resultados demonstraram que, apesar de existirem políticas públicas que incentivam estas ações, a comunicação com os órgãos e departamentos competentes foi, na maioria das vezes, um processo burocrático, lento ou inexistente.

Materiais e métodos

Para mensurar a efetividade de comunicação com o poder público em resposta à oferta de estratégias de educação oceânica, foram escolhidos 14 municípios litorâneos localizados no centro-norte do Estado do Rio de Janeiro, a saber: Itabapoana, São João da Barra, Campos dos Goytacazes, Quissamã, Carapebus, Macaé, Rio das Ostras, Cabo Frio, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Saquarema, Maricá, Niterói e Rio de Janeiro (Figura 1).

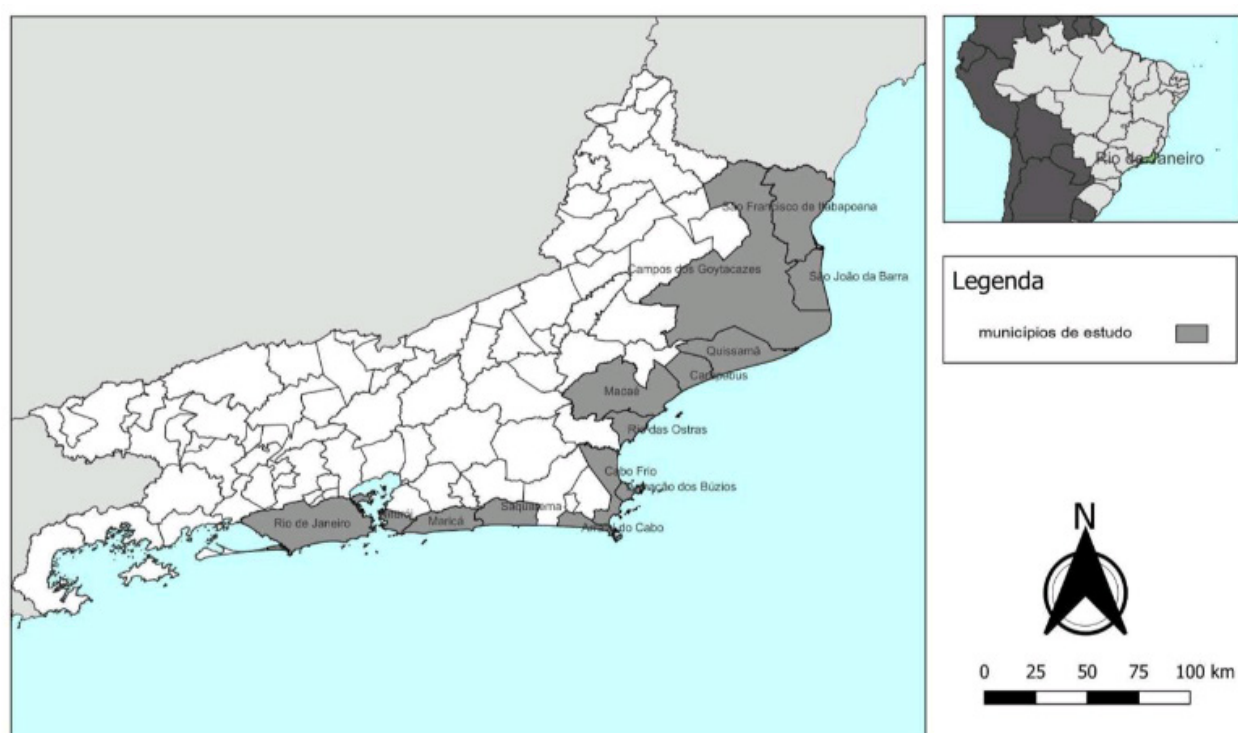


Figura 1: Mapa do Estado do Rio de Janeiro, destacando os 14 municípios estudados

Todos os municípios foram contactados através de envio de *e-mails* para endereços eletrônicos oficiais das Secretarias Municipais de Meio Ambiente divulgados nos canais oficiais de comunicação, sendo neste primeiro contato oferecida uma proposta de parceria para atuação estratégica em educação oceânica. A primeira mensagem foi enviada no dia 02 de maio de 2022 e reenviada até 03 vezes para as secretarias em que não houve êxito inicial na comunicação.

A estratégia de atuação ofertada aos municípios incluiu a aplicação de oficinas temáticas de Educação Oceânica, usando tartarugas marinhas como modelo para incentivar a adoção de condutas sustentáveis que amenizem os impactos nos ecossistemas marinhos. Além disso, foi ofertada a possibilidade de desenvolvimento de materiais de comunicação visual específicos para cada localidade, para que os cidadãos possam estabelecer relações de pertencimento ao patrimônio natural, como, por exemplo, o público escolar, ao qual pode ser direcionado materiais como livros e livretos para uso na educação formal e não formal.

Foi anexado aos *e-mails* um portfólio de apresentação do projeto de educação oceânica, o Projeto Iurukuá, para indicar formalmente a viabilidade e o respaldo da parceria proposta ao município, visto que este projeto extensionista é uma ação desenvolvida pelo corpo social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Ainda, para cada município foram confeccionadas duas artes gráficas de conscientização sobre as melhores condutas quando do encontro de fauna nas praias, a exemplo do tipo de trabalho de divulgação e sensibilização ambiental que poderia ser realizado durante a parceria (Fig. 2 e 3).

Ressaltamos que todo o material desenvolvido foi elaborado na plataforma Canva®, com o uso liberado dos direitos de imagens.

Resultados

A efetividade de resposta ao *e-mail* oficial de comunicação ocorreu na maioria das Secretarias de Meio Ambiente dos 14 municípios avaliados (57,14%; n = 08; Tabela 01). Na primeira tentativa de comunicação, somente dois *e-mails* obtiveram resposta, sendo esses referentes aos municípios do Rio de Janeiro e Campos dos Goytacazes. A Secretaria de Meio Ambiente do Rio de Janeiro foi a mais rápida na resposta (após um dia), tendo sido agendada uma reunião após uma semana do contato inicial. A reunião foi realizada no dia 09/05/2022, onde foi acordado uma possível parceria. A viabilidade da proposta, que incluía ações ambientais e oficinas em escolas, seria avaliada pela Secretaria. Dois novos *e-mails* foram enviados para consultar sobre o andamento da referida avaliação, mas nenhuma resposta efetiva até o momento foi recebida, sendo caracterizada a tentativa de comunicação com o município do Rio de Janeiro com o status “em transação”. A Secretaria do município de Campos dos Goytacazes respondeu utilizando plataforma diferente da qual foi acionada, respondendo via Instagram diretamente ao coordenador do Projeto Iurukuá, canal não disponibilizado na mensagem inicial de *e-mail*, mas após o diálogo inicial nenhuma reunião foi agendada.



Figura 2: Modelo dos materiais disponibilizados como estratégia de comunicação para Educação Oceânica. Exemplo de cartaz produzido para informar sobre a ocorrência de tartarugas verdes na costa do município de Rio das Ostras, Rio de Janeiro.

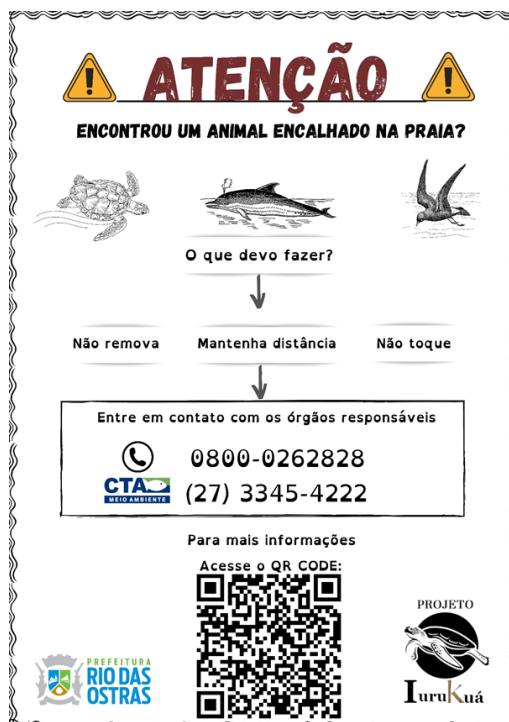


Figura 3: Modelo dos materiais disponibilizados como estratégia de comunicação para Educação Oceânica. Exemplo de cartaz produzido para informar a população sobre o que fazer quando encontrar algum animal marinho encalhado no município de Rio das Ostras, Rio de Janeiro.

Após a segunda tentativa de comunicação, houve uma maior quantidade de respostas, sendo que algumas secretarias efetivaram ações concretas. A Secretaria de Meio Ambiente de Armação dos Búzios, após agendar uma reunião, convidou o Projeto Iurukuá para participar da Semana de Meio Ambiente. A ação ocorreu no dia 30/06/2022, com oficina de educação oceânica para centenas de crianças da rede pública de ensino. Após a ação ambiental, uma nova reunião foi realizada no dia 01/08/2022, quando foi estabelecido um potencial canal de parceria para ações de educação oceânica e pesquisas ambientais a serem desenvolvidas no município de Armação dos Búzios.

A Secretaria de Meio Ambiente do Município de Carapebus realizou reunião inicialmente *online* e uma segunda reunião foi realizada presencialmente no dia 05/07/2022. O processo está no *status* “em transação”, sendo que no dia 19/09/2022 a Secretaria entrou em contato novamente para que fosse discutido um apoio logístico para a realização de atividades ambientais e produtos específicos para escolas públicas do município, o qual apresenta toda sua orla inserida dentro do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba.

No município de Macaé não houve efetividade na comunicação via *e-mail* com a Secretaria de Meio Ambiente. Entretanto, por ser a cidade sede do Projeto Iurukuá, já havia anteriormente um contato estabelecido e ações realizadas em parceria. Logo, a Secretaria fez contato com o projeto através de outro canal de comunicação convidando para promoção conjunta da Semana das Águas de 2022, na qual o projeto ministrou oficina de educação oceânica e, em contrapartida, a Secretaria se prontificou a imprimir um dos jogos desenvolvidos pelo projeto, o “Rioamar”. Além disso, o município abriu uma Chamada Pública (Edital Programa Macaé Conecta 002/2022), sendo o Projeto Iurukuá um dos contemplados, desenvolvendo ações de educação oceânica em 26 escolas municipais entre julho e novembro de 2022.

A Secretaria de Meio Ambiente de Quissamã e de São Francisco do Itabapoana responderam aos *e-mails* enviados na segunda tentativa, mas ainda não houve continuidade na comunicação para efetivar ações.

Em Rio das Ostras, a resposta foi seguida de convites para participar de uma ação ambiental realizada na Praia de Costa Azul e outra associada ao Festival de Frutos do mar. A comunicação com a Secretaria de Meio Ambiente segue no *status* “em transação” para consolidação de novas parcerias.

A Secretaria do município de Saquarema, após resposta ao *e-mail* inicial, agendou uma reunião (26/05/2022) e estabeleceu uma parceria para participação da oficina de educação oceânica no evento internacional de surfe da World Surf League WSL (Etapa Rio - Pro Rio), que ocorreu nos dias 26 e 27/06/2022, com participação de centenas de pessoas. A Secretaria segue aberta a novas parcerias e ações ambientais.

Tabela 1: Relação dos municípios do Estado do Rio de Janeiro contatados via e-mail oficial das Secretarias de Meio Ambiente e sua efetividade na comunicação.

Município	1º Rodada 02/05/2022	2º Rodada 18/05/2022	Reuniões	Efetividade
Armação dos Búzios	-	26/05/2022	01/06/2022	Ações concretas
Arraial do Cabo	-	-	-	-
Cabo Frio	-	-	-	-
Campos dos Goytacazes	11/05/2022	-	-	-
Carapebus	-	27/05/2022	05/07/2022	Em transação
Macaé	-	-	-	-
Maricá	-	-	-	-
Niterói	-	-	-	-
Quissamã	-	18/05/2022	-	-
Rio das Ostras		19/06/2022		Em transação
Rio de Janeiro	03/05/2022	-	09/05/2022	Em transação
São Francisco do Itabapoana	-	19/05/2022	-	Em transação
São João da Barra	-	-	-	-
Saquarema	-	19/06/2022	26/05/2022	Ações concretas

Discussão

De acordo com Koçoukis (2012), a comunicação pública é uma estratégia ou ação comunicativa direcionada ao interesse público, tendo em vista a responsabilidade que as instituições (públicas ou privadas) têm em assumir o direito dos cidadãos à informação e à participação em assuntos importantes à condição humana ou a vida em sociedade. Essa ação visa, principalmente, mobilizar o debate de questões relacionadas à coletividade, como, por exemplo, as estratégias de educação ambiental (KOÇOUKIS, 2012). Dentro dessa perspectiva, entendemos que a comunicação com o poder público é uma forma de comunicação pública, visto que muitas vezes é o primeiro passo para estabelecer parcerias de longo prazo que possam promover o desenvolvimento de estratégias de sensibilização ambiental. E, de acordo com a Política Nacional de Educação Ambiental, instituída pela Lei Nº 9.795, de 27 de abril de 1999, cabe ao Poder Público definir políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental, promovendo a educação ambiental em todos os níveis de ensino e o engajamento da sociedade na conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente (BRASIL, 1999).

A comunicação com o Poder Público na maioria dos municípios deste estudo apresentou dificuldades devido a desatualização dos endereços eletrônicos oficiais das Secretarias de Meio Ambiente. Em muitos casos, estabelecer o primeiro contato exigiu uma busca e confirmação do endereço de e-mail, para que todas as prefeituras fossem abordadas por endereços atuais e plausíveis de retorno. Além disso, nem todas as Secretarias retornaram o primeiro e-mail e, aquelas que retornaram, poucas deram continuidade no sentido de desenvolver ações concretas.

A alfabetização oceânica e sua importância para a sociedade estão relacionadas com o processo de globalização, visto que o ambiente marinho é um espaço de circulação de materiais e produtos, indivíduos e de informação (UYARRA & BORJA, 2016). Um estudo conduzido na Europa analisou 150 iniciativas locais que abordam as interações entre o oceano e a saúde humana, e constataram um impacto positivo na saúde dos oceanos e dos seres humanos, através do aumento do fornecimento de alimentos, da qualidade da água e das oportunidades turísticas (PELLENS *et al.*, 2023). Essas ações consideradas inovadoras por abordar questões ambientais, como o esgotamento dos recursos, a poluição e as alterações climáticas contribuíram para alcançar várias metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), ressaltando assim a importância da participação popular (PELLENS *et al.*, 2023).

Desta forma, o apoio às iniciativas populares no Brasil por meio de políticas públicas se faz necessário para que ocorra a efetivação da Política Nacional de Meio Ambiente e da Política Nacional para os Recursos do Mar (BRASIL, 2005). Dessa forma, a participação popular visando o manejo adequado dos recursos marinhos pode conduzir a um desenvolvimento local mais sustentável e, para tanto, torna-se imprescindível o desenvolvimento contínuo da Educação Ambiental, nos âmbitos da educação formal e não formal (MATIAS, 2022; SORRENTINO, 2005).

As ações de educação oceânica que vêm sendo desenvolvidas pelo Projeto Iurukuá estão em consonância com as diretrizes e cumprem alguns dos objetivos estabelecidos pelo Programa Nacional de Educação Ambiental (ProNEA; MMA, 2005). De acordo com o planejamento estratégico do ProNEA, o objetivo é que haja uma descentralização das ações, ou seja, uma articulação entre o governo (estadual e municipal) e diversos segmentos da sociedade.

A dificuldade de estabelecer um plano de comunicação ambiental efetivo entre o poder público e diversos setores da sociedade pode ser percebido neste estudo, sendo que a morosidade de resposta por parte da maioria das Secretarias dos municípios impossibilitou que ações concretas fossem realizadas e efetivadas. Esses problemas de organização acabam facilitando o fortalecimento do setor privado que organiza suas ações de acordo com seus interesses, visando maximizar o lucro dos seus investimentos (CAPELLI, 2002).

Para uma efetiva implementação de políticas públicas é fundamental que os papéis estejam bem estabelecidos, seja do Estado, empresas privadas, ONGs e da sociedade civil participativa (LAYRARGUES, 2000). Pode-se observar com este trabalho que as políticas públicas ambientais e de educação ambiental existem, mas há uma grande desarticulação entre o poder público e as demandas da sociedade como um todo, o que se dá principalmente devido aos múltiplos interesses oriundos de esferas diversas em que essas políticas foram construídas (CASTELLO *et al.*, 2021). Assim, as políticas públicas devem estabelecer um sistema em que o mercado não seja privilegiado em detrimento da sociedade, valorizando o meio ambiente e a cultura local (CASTELO *et al.*, 2021).

Conclusão

Os municípios demonstraram diferentes níveis de efetividade de comunicação, sendo raros os locais onde se estabeleceram diálogos e as ações ambientais propostas tenham sido concretizadas.

Ações de educação oceânica, como as do Projeto Iurukuá, tornam-se essenciais para que as políticas públicas sejam implementadas. No entanto, é necessário que haja o efetivo apoio governamental para que tais iniciativas vigorem, o que foi raro, de acordo com os resultados deste trabalho. Consideramos que ao expandir as ações conjuntas entre a sociedade e o poder público, sejam mais viáveis alcançar estratégias de longo prazo, fornecendo assim subsídios para a criação de políticas públicas ambientais que sejam eficientes e que destinem recursos para a educação oceânica e a conservação dos ecossistemas marinhos.

Referências bibliográficas

ABRELPE — ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil** – 2021. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama-2021/>. Acesso em: 16 dez. 2022.

BRASIL. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 5 jan. 2023.

BRASIL. **Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm. Acesso em: 5 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 5.377, de 23 de fevereiro de 2005**. Aprova a Política Nacional para os Recursos do Mar — PNRM. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5377.htm. Acesso em: 5 jan. 2023.

CAPELLI, S. Gestão ambiental no Brasil: sistema nacional de meio ambiente — do formal à realidade. *In*: CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE APLICACION Y CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA AMBIENTAL EM AMÉRICA LATINA, 2002, p. 49-57.

CASTELO, A. F. M.; MARQUESAN, F. F. S.; SILVA, J. B. A problemática das políticas públicas ambientais no Brasil. **REMEA — Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental**, v. 38, n. 2, p. 180-199, 2021.

CAVALCANTI, C. Uma tentativa de caracterização da economia ecológica. **Ambiente & Sociedade**, v. 7, p. 149-156, 2004.

FIEDLER, F. N. *et al.* Driftnet fishery threats sea turtles in the Atlantic Ocean. **Biodiversity and Conservation**, v. 21, n. 4, p. 915-931, 2012.

KOÇOUSKI, M. Comunicação pública: construindo um conceito. *In*: MATOS, H. (org.). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2012, p. 71-96.

LAYRARGUES, P. P. Educação para a gestão ambiental: A cidadania no enfrentamento político dos conflitos socioambientais. *In*: LOUREIRO, C. F.; LAYRARGUES, P. P.; CASTRO, R. S. (orgs.). **Sociedade e meio ambiente: a educação ambiental em debate**. São Paulo: Cortez, 2000, p. 87-155.

MATIAS, T. P. **Políticas ambientais marinhas e costeiras, educação ambiental e avaliação de impactos ambientais como processos integrados para a gestão ambiental e sustentabilidade**. 2022. 121 f. Tese (Doutorado em Ciências Ambientais) — Universidade Federal de Alfenas, Alfenas, MG, 2022.

BRASIL. **Programa Nacional de Educação Ambiental** – ProNEA. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005, p. 102.

PAZOTO, C. E.; DUARTE, M. R.; SILVA, E. P. da. A Cultura Oceânica nas Escolas. **Revista de Ciência Elementar**, v. 9, n. 2, 2021.

PELLENS, N.; BOELEEE, E.; VEIGA, J. M.; FLEMING, L. E.; BLAUW, A. Innovative actions in oceans and human health for Europe. **Health Promotion International**, v. 38, p. 1-11, 2023.

POTTS, T.; HASTINGS, E. **Marine Litter Issues, Impacts and Actions**. Edinburgh: The Scottish Government, 2011, p. 139.

REANI, R. T. **Organização do espaço e políticas públicas ambientais no município de São José dos Campos**, SP. 2012. 287 f. Tese (Doutorado em Geografia) — Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2012.

ROOS, A.; BECKER, E. Educação ambiental e sustentabilidade. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**, v. 5, n. 5, p. 857-866, 2012.

SALE, P. F. et al. Transforming management of tropical coastal seas to cope with challenges of the 21st century. **Marine Pollution Bulletin**, v. 85, n. 1, p. 8-23, 2014.

SANTORO, F.; SANTIN, S.; SCOWCROFT, G.; FAUVILLE, G.; TUDDENHAM, P. Cultura oceânica para todos: **kit pedagógico**. UNESCO, 2020, p. 136.

SCHOEDINGER, S.; CAVA, F.; STRANG, C.; TUDDENHAM, P. Ocean literacy through science standards. **Proceedings of Oceans 2005 MTS/IEEE**, v. 1, p. 736-740, 2005.

SORRENTINO, M.; TRAJBER, R.; MENDONÇA, P.; FERRARO JÚNIOR, L. A. Educação ambiental como política pública. **Educação e Pesquisa**, v. 31, n. 2, p. 285-299, 2005.

SUASSUNA, D. **Um olhar sobre políticas ambientais**: O projeto Tamar. Brasília: Thesaurus, 2007, p. 238.

UYARRA M. C.; BORJA Á. Ocean literacy: a “new” socioecological concept for a sustainable use of the seas. **Marine Pollution Bulletin**, v. 104, p. 1-2, 2016.

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

VIOÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO: RECONHECER E ENFRENTAR PARA CONSOLIDAR A DEMOCRACIA

Adriana Valle Mota

Pedagoga. Mestre em Política Social pela UFF. Coordenadora pedagógica da Escola do Legislativo - ELERJ

Resumo: A violência contra as mulheres é uma das manifestações da desigualdade de gênero e tem sido tema de políticas públicas. No ambiente doméstico e familiar, a denúncia da violência contra as mulheres encontra abrigo em marcos legais como a Lei 11.340/2006, a Lei Maria da Penha. Já a violência política de gênero, tipificada como crime pela Lei 14.192/2021, ainda carece de reconhecimento social e instrumentos para sua prevenção, acolhimento de vítimas e responsabilização de autores.

Palavras-chave:

gênero
violência contra as mulheres
violência política de gênero

Dia 16 de dezembro de 2020, reta final do ano legislativo na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), onde 94 deputados – 18 deles mulheres – estavam votando o orçamento do estado de São Paulo, numa sessão plenária ordinária. Sob a observação de câmeras de segurança, a Deputada Estadual Isa Penna, do PSOL, se aproxima da mesa diretora para falar com o Presidente, seguida de perto pelo Deputado Fernando Cury (Cidadania/SP). Este se aproxima dela por trás e passa a mão em seu corpo, tocando o seio da deputada. O gesto é repellido por ela imediatamente, com protestos, deixando nítido que o toque ocorrera sem o seu consentimento. As imagens, incontestáveis, correm o país no mesmo dia, ganhando grande repercussão.

O caso de assédio vivido pela Deputada Isa Pena não é o único a ocorrer com mulheres que assumem ou disputam cargos na política. Em setembro de 2020, a organização não governamental Terra de Direitos & Justiça Global divulgou a 1ª edição do relatório *Violência Política e Eleitoral no Brasil – Panorama das violações de direitos humanos de 2016 a 2020*¹, denunciando que a cada 13 dias é registrado pelo menos um caso de violência política, contra homens e mulheres, no Brasil. A pesquisa mapeou 327 casos de violência política que aconteceram no período de 1º janeiro de 2016 a 1º de setembro de 2020: 125 assassinatos e atentados, 85 ameaças, 33 agressões, 59 ofensas, 21 invasões e 4 casos de criminalização. O Rio de Janeiro foi o estado que concentrou o maior número de casos graves, como assassinatos e atentados, que somaram 18 ocorrências.

Com relação à violência política que atinge as mulheres o estudo aponta que se trata de uma agressão distinta daquela sofrida pelos homens, envolvendo questões que se relacionam com o sexo das vítimas – mulheres – e com o não reconhecimento da legitimidade destas enquanto agentes políticas. De acordo com o levantamento citado anteriormente, as mulheres são as vítimas preferenciais das ofensas, chegando a 76% dos casos. Também são as mulheres as que mais sofrem violências por parte de seus pares (outros políticos) e de terceiros, assim como ameaças virtuais massivas. Nos casos em que a

1. Violência Política e Eleitoral no Brasil: Panorama das violações de direitos humanos de 2016 a 2020. TERRA DE DIREITOS & JUSTIÇA GLOBAL. Disponível em: http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Relat%C3%B3rio_Violencia-Politica_FN.pdf. Acesso em: 10 mar. 2021.

violência é mais grave, cai o percentual de mulheres atingidas: 7% nos casos de assassinatos e 18% nos casos de atentados. Já em relação aos crimes de ameaça, 31% das vítimas são mulheres. No entanto, se estão

menos expostas a assassinatos e atentados, as mulheres na política são submetidas a um cenário cotidiano de ameaças, (micro e macro) agressões, humilhações e ofensas. Enquanto o corpo físico do homem é um alvo central de ataque, na lógica do oponente político que precisa ser eliminado, a baixa representação de mulheres na política e a estigmatização do seu papel levam a uma dinâmica de não reconhecimento das mulheres como iguais, o que faz com que sua dignidade seja o principal alvo de ataques (TERRA DE DIREITOS & JUSTIÇA GLOBAL, 2020, n.p.).

No ano de 2023, Terra de Direitos & Justiça Global divulgou a 2ª edição do relatório, tendo como foco o período de 2 de setembro de 2020 a 31 de outubro de 2022². Os dados coletados são contundentes: 542 episódios de violência, que tiveram como vítimas 497 pessoas – em algumas situações, uma mesma pessoa foi vítima em mais de um episódio. Ainda de acordo com a 2ª edição do relatório, as mulheres cisgênero foram o alvo de 37% dos casos de violência política mapeados, número que cresce para 42% quando consideramos também mulheres transexuais e travestis. Para termos um bom entendimento do impacto desse fenômeno na vida das mulheres é preciso mencionar que a presença delas nos espaços de representação política é muito menor do que a dos homens, alcançando cerca de 16% das vagas em disputa nos pleitos de 2018 a 2020. Em outras palavras, somos poucas, mas estamos no centro da dinâmica da violência política.

Para compreender a dinâmica da presença das mulheres nos espaços de decisão política e a violência a que estas estão submetidas, mesmo no exercício de seus mandatos parlamentares, faz-se necessário explicitar o conceito de gênero, adotado como referencial teórico, e como ele se entrelaça na concepção de uma história das mulheres na política.

Guacira Lopes Louro (2008) destaca, em seu artigo “Gênero e Sexualidade: pedagogias contemporâneas”, que mulheres e homens vivem e estão no mundo sob diferentes normas e valores produzidos culturalmente, caracterizando distintos processos de construção de sujeitos feminino ou masculino, de acordo com a nomeação que o corpo físico recebe, seja ele de fêmea ou macho. O processo de construção de uma identidade feminina (ou masculina) é cultural, social, e ocorre de forma continuada. A autora afirma:

Ainda que teóricas e intelectuais disputem quanto aos modos de compreender e atribuir sentido a esses processos, elas e eles costumam concordar que não é o momento do nascimento e da nomeação de um corpo como macho ou como fêmea que faz deste um sujeito masculino ou feminino. A construção do gênero e da sexualidade dá-se ao longo de toda a vida, continuamente, infundavelmente (LOURO, 2008, p. 8).

A construção dos gêneros e das sexualidades, portanto, dá-se através de inúmeras aprendizagens e práticas, refletindo nas mais distintas situações, é empreendida de modo explícito ou dissimulado, por um conjunto inesgotável de instâncias sociais e culturais, no qual mulheres e homens estão inseridos (LOURO, 2008, p. 8). A construção das identidades de gênero se dá, à vista disso, no espaço sociocultural. Esse, é clivado de contradições, desigualdades, relações de poder e disputas em torno da atribuição de significados positivos e negativos, que podem aportar maior ou menor poder a um determinado gênero em detrimento dos demais. A construção de uma identidade de gênero passa, ainda, pelas diferentes representações que essa identidade assume ao longo da história, retratando as mulheres em sua diversidade e complexidade.

Ainda de acordo com Louro (1997), o conceito de gênero é fundamental para a estruturação de uma nova forma de pensar a representação dos homens e das mulheres na sociedade, pois evoca uma perspectiva

2. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/violencia-politica-e-eleitoral-no-brasildownload?id=MTNrm2VwMGgydmFoNHRrYTc3ajF2dWY3djA=&f=4&success=1>.

não essencialista. Trata-se, a partir da compreensão do conceito de gênero, de focar nos processos e suas construções e não em um fenômeno natural ou pré-existente e desprovido de historicidade. Instaure-se, assim, a necessidade de um pensamento plural, não hierarquizado, que possibilite tensionar e questionar os efeitos e impactos dos estereótipos atribuídos a uma determinada identidade de gênero, que interferem na existência e na vida de homens e mulheres, demarcando diferentes espaços, possibilidade e vivências.

Gênero, portanto, torna-se uma ferramenta com a qual podemos enriquecer nossa percepção de mundo como também a perspectiva com que vem sendo escrita a história das mulheres, quase sempre invisíveis quando a narrativa apenas reproduz os discursos históricos mais tradicionais, oficiais e escritos por homens. As mulheres não são expectadoras da história, e não é possível contar a história de um mundo sem mulheres, pois esse mundo não existe (MELO; THOMÉ, 2018; KERGOAT, 2019, 2022). As desigualdades de gênero, por outro lado, existem, e têm sido um dos fatores estudados em relação à baixa representação das mulheres no parlamento brasileiro (THOMÉ, 2019).

Importa ainda ressaltar que as categorias feminino e masculino não são homogêneas, pasteurizadas ou universais. No escopo do que podemos designar como feminino, há espaço para diferenças, diversidades e também desigualdades, particularmente quando se incorporam às análises as dimensões de raça, classe, orientação sexual e geração. Sueli Carneiro, em *Mulheres em Movimento* (2003), ressalta que o feminismo conferiu às mulheres um novo *status* como sujeito político ao questionar as desigualdades de gênero. No entanto, a autora nos chama à reflexão para o fato de que:

[...] grupos de mulheres indígenas e grupos de mulheres negras, por exemplo, possuem demandas específicas que, essencialmente, não podem ser tratadas, exclusivamente, sob a rubrica da questão de gênero se esta não levar em conta as especificidades que definem o ser mulher neste e naquele caso. Essas óticas particulares vêm exigindo, paulatinamente, práticas igualmente diversas que ampliem a concepção e o protagonismo feminista na sociedade brasileira, salvaguardando as especificidades (CARNEIRO, 2003, p. 119).

Quando aponta para a necessidade de enegrecer o feminismo, a autora alerta para o fato de que o feminismo esteve, por muito tempo, “prisoneiro da visão eurocêntrica e universalizante das mulheres” (CARNEIRO, 2003, p. 118). Para além das desigualdades de gênero é necessário, por conseguinte, mencionar que existem as desigualdades intragênero e que estas precisam ser enfrentadas, para que “vozes silenciadas e corpos estigmatizados de mulheres vítimas de outras formas de opressão além do sexismo”, possam ser visibilizadas. A categoria gênero, quando não é utilizada em articulação com raça, classe e outras categorias de análise, corre o risco de se tornar insuficiente para a leitura da realidade, ocultando importantes desigualdades.

Segundo José Eustáquio Diniz Alves e Suzana Marta Cavenaghi (2012), uma das áreas que permanece impermeável a avanços significativos para reduzir as desigualdades de gênero é a da representação política das mulheres no Brasil. A despeito da melhora de indicadores da presença feminina na educação ou no mercado de trabalho, por exemplo, percebe-se que os espaços de poder perduram há décadas, hegemonicamente masculinos. E uma das expressões da desigualdade de gênero é a violência contra as mulheres, um mal que acomete nossa sociedade e que tem sido alvo de políticas públicas para a proteção das mulheres e a sanção aos seus agressores.

No Brasil, a violência doméstica e familiar contra mulheres tem atingido patamares tão preocupantes que leis específicas para lidar com este fenômeno foram criadas. É o caso da Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006), que define violência doméstica contra a mulher como “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial” (BRASIL, 2006). A definição contida na Lei engendra uma compreensão ampliada da violência contra as mulheres, extrapolando o limite das agressões físicas, tendo como base as relações íntimas de afeto existentes ou passadas (PASINATO; CRUZ; VIEIRA, 2019, p. 189-228).

O debate público provocado pela Lei 11.340/2006 suscitou uma série de reflexões sobre as violências contra as mulheres que ocorrem no âmbito privado, mas também no público, como o assédio nos transportes, a violência institucional e a violência política que acomete mulheres que estão ou intencionam estar em espaços de poder. A violência política de gênero, que foi recentemente reconhecida como tal na legislação brasileira, é uma forma de violência contra as mulheres. Ela atinge mulheres que participam ou tentam participar da vida política, em suas várias dimensões, não somente no espaço do parlamento, que é o mais comumente associado a esse tipo de violação de direitos.

Roberta Laena (2020, p. 251) define a violência política de gênero como aquela que “ataca direitos políticos fundamentais, seja de mulheres que não querem exercer tais direitos por meio da representação, seja das que intencionam participar ou participam da esfera pública, especialmente nas vias institucionais de poder do Estado”. Em outras palavras, a violência política de gênero poderá se manifestar em qualquer lugar onde haja poder e disputas por ele, seja um espaço de representação parlamentar ou não. A autora destaca ainda que este tipo de violência enfrenta uma invisibilidade que permeia diferentes ambientes de produção de conhecimento e informação, como academia e meios de comunicação, mas também espaços onde o fazer político é cotidiano, como os movimentos sociais e feministas e os partidos políticos.

Flávia Biroli (2016) comunga da mesma avaliação sobre a invisibilidade da violência contra as mulheres na política e apresenta duas hipóteses para esta situação, indicando que a violência política sofrida por mulheres ainda é um assunto a ser identificado, debatido e conhecido:

Nos debates correntes, assim como nas publicações acadêmicas e feministas, a noção de violência política contra as mulheres raramente tem sido mobilizada no país. Penso em duas hipóteses para explicar essa ausência. A primeira é que esse tipo de violência seja pouco relevante ou mesmo inexistente por aqui. Eu apostaria em uma segunda hipótese: a violência contra as mulheres na política brasileira está naturalizada e, por isso, não é reconhecida, explicitada e discutida. Caso ela faça sentido, esse é um tema com o qual precisamos lidar (BIROLI, 2016, p. 1).

Biroli (2016) ressalta ainda que é importante reconhecer as dinâmicas da violência política a que são submetidas as mulheres, que podem ser também comparadas à violência doméstica e familiar. Tanto uma quanto a outra não se restringem a agressões físicas e assassinatos, embora estes sejam as suas expressões mais graves. Limitar nossa compreensão da violência de gênero apenas às suas formas físicas seria um equívoco.

Em 4 de agosto de 2021 foi sancionada no Brasil a Lei 14.192, que estabelece normas para “prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher” e esta foi a primeira legislação específica no país a tratar do tema (BRASIL, 2021, *caput*). Em seu artigo 3º a lei define como violência política contra a mulher: “[...] toda ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos da mulher” (BRASIL, 2021, art. 3º). E segue no parágrafo único do mesmo artigo, preconizando que “[...] constituem igualmente atos de violência política contra a mulher qualquer distinção, exclusão ou restrição no reconhecimento, gozo ou exercício de seus direitos e de suas liberdades políticas fundamentais, em virtude do sexo” (BRASIL, 2021, art. 3º).

É louvável a iniciativa de legislar sobre a violência política de gênero, ainda mais quando há dados e casos concretos que apontam que esse é um desafio que requer sanções aos autores de violência, proteção às vítimas de tais atos e um melhor conhecimento sobre o fenômeno, para que ações preventivas sejam implementadas. De acordo com dados disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em dezembro de 2022, o Ministério Público Federal (MPF) já tinha recebido 112 procedimentos a respeito do tema, desde a sanção da lei, em agosto de 2021 até o final de novembro de 2022. Nos 15 meses em questão, foram notificados, em média, sete casos de violência política de gênero por mês³. Dos 112 procedimentos, cinco já viraram denúncias e estão aguardando julgamento, enquanto outros estão

3. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/violencia-politica-de-genero-brasil-registra-sete-casos-a-cada-30dias/#:~:text=Ao%20criminalizar%20a%20viol%C3%Aancia%20pol%C3%ADtica,na%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Maria%20Claudia>. Acesso em: 15 maio 2024.

ainda na etapa de coleta de informações. Além disso, existem diversas denúncias que tramitam nas promotorias eleitorais dos estados.

Na América Latina há outros países que contam com legislação sobre o tema, sancionadas há mais tempo e já implementadas, como Bolívia, Argentina, Equador e México. De acordo com Krook e Sanín (2016), que analisam o debate sobre a violência política de gênero na literatura e na legislação, a definição apresentada na Lei 243/2012, da Bolívia, é a que mais tem sido utilizada nos demais países que avançam nesse debate. A lei traz as definições sobre assédio político e sobre violência política de forma muito mais detalhada e específica do que a legislação brasileira.

De acordo com a definição da legislação boliviana, é possível identificar três tipos de ocorrência da violência política de gênero: física, sexual e psicológica. Essa identificação já caracteriza a violência política de gênero como um fenômeno amplo e não restrito ao campo das violências físicas. Complementando essa categorização, Krook e Sanín (2016) sugerem que as violências físicas e sexuais sejam condensadas em uma única categoria, apontando ainda a inclusão de dois novos tipos: as violências simbólica e econômica. Assim, passaríamos a ter um repertório mais variado e complexo das manifestações de violência política de gênero, acrescentando que, por se tratar de uma realidade muito dinâmica e complexa, diferentes formas de violência podem estar interrelacionadas em um único episódio.

As autoras também fazem uma importante distinção conceitual, diferenciando a violência política de gênero da violência eleitoral. Elas destacam que homens e mulheres, indistintamente, podem passar por situações de violência que têm como intenção alterar o processo eleitoral ou o resultado de uma eleição. Desse modo, nem toda violência eleitoral tem no marcador de gênero o seu direcionamento, ou seja, nem toda violência eleitoral é uma violência de gênero. Já nos casos de violência política de gênero, todas as agressões, ameaças, constrangimentos e condutas que impedem ou dificultam a presença feminina nos espaços de poder e decisão acontecem pelo fato de serem mulheres.

Os resultados da violência política de gênero, segundo Krook, Freidenberg e Del Valle Pérez (2017) têm efeitos que ultrapassam os danos particulares causados às mulheres diretamente vitimadas. Ainda que dirigida a uma mulher, a violência política de gênero cumpre papel mais complexo, pois visa ameaçar o espaço político e de poder da presença feminina, deixando-o para uso exclusivo dos homens.

À vista disso, a violência política de gênero se caracteriza como um fenômeno distinto da violência eleitoral e da violência doméstica e familiar contra as mulheres, apesar de ter afinidades e pontos de interseção com estas formas. Conhecer melhor os desafios enfrentados pelas mulheres que conseguem avançar na participação política, assumindo o cargo de vereadoras, particularmente no que diz respeito às violências de gênero, que podem ter sofrido no exercício de seus mandatos, é uma necessidade ainda a ser satisfeita.

Com base nas reflexões já mencionadas até aqui, a respeito da violência política de gênero, resta ainda pontuar os impactos desse fenômeno para a consolidação e fortalecimento da democracia. Se tomarmos o conceito de democracia em Coutinho (1999), entenderemos que a participação efetiva na vida social e na formação do governo está relacionada a condições sociais e institucionais que permitem que os cidadãos e cidadãs possam viver essa experiência na tentativa de superar a alienação na vida política. A democracia, enquanto construção coletiva do espaço público, fundada na participação plena e consciente da população, é um exercício de realização humana, historicamente construído, que passa pela conquista de direitos, entre eles o direito a votar e ser votado.

O direito universal ao voto, uns dos pilares da democracia tal como a conhecemos, é fruto de lutas travadas em várias partes do mundo pela classe trabalhadora, para que o sufrágio não ficasse restrito àqueles que tinham posses, mas que se tornasse de fato um direito amplo e não exclusivo de determinadas classes sociais. Nas palavras do autor, ao referir-se aos parlamentares eleitos e aos partidos políticos, “[...] uma democracia ampliada – e, portanto, mais congruente com o ideal da soberania popular – deve articular

esses organismos representativos com outros organismos de base, de natureza claramente participativa” (COUTINHO, 1999, p. 49).

Temos então, a partir do supracitado, que o *voto, o direito de votar e ser votado*, são componentes importantes da democracia representativa e devem ser preservados. Depreende-se que restrições, ameaças ou qualquer outro processo de fragilização da participação política, seja de eleitores, candidatos ou parlamentares, podem significar um esvaziamento da plena democracia. Esta se concretiza, dentre outras, na possibilidade de exercer plenamente os direitos políticos. Mulheres que se sentem desencorajadas a se candidatarem ou a exercerem um mandato parlamentar, em decorrência de violências políticas, estão vivenciando um processo que é, por um lado, pessoal e particular; mas por outro, coletivo e social, por tratar-se de um risco para si, como também à democracia (MELO; MORANDI; DWECK, 2020).

A respeito dos direitos políticos, Pereira (2008) menciona que têm origem no século XIX, constituindo aquilo que se denomina primeira geração dos direitos que se posiciona contrariamente ao Estado absolutista. Na democracia representativa, esses direitos se expressam nas reivindicações por participação política, que ganharam força no sentido de permitir o direito de “participar ativamente da vida pública, nos negócios do Estado e do destino da nação” (PEREIRA, 2008, p. 104). É no arcabouço institucional da defesa e sustentação dos direitos políticos que está o Parlamento, espaço de poder onde a democracia representativa se concretiza, por meio das eleições e do voto. Nesse sentido, vale afirmar que a participação política livre de violências, sejam elas simbólicas ou concretas, é uma premissa do jogo democrático, que não pode abrir mão da presença de homens e mulheres, a fim de se ter uma melhor representação da diversidade da sociedade.

Ao se compreender que a violência contra as mulheres na política é recorrente e tem se mostrado nociva à participação e permanência delas em espaços de poder e decisão, faz-se necessário conhecer melhor esse fenômeno e as respostas institucionais que são dadas aos casos relatados. Inteirar-se acerca da percepção dessas mulheres sobre as violências e entender o que foi feito a partir desses episódios vividos são passos para melhor compreensão do cenário. Identificar se essas violências aconteceram tendo como justificativa as questões de gênero é também um elemento importante para a caracterização dos fatos (THOMÉ, 2017).

O debate sobre a violência política de gênero ganhou destaque na sociedade, sendo tema de estudos e pesquisas, além de pauta constante em jornais e outros meios de comunicação, impulsionado pela quantidade de denúncias que aumentaram significativamente nos últimos anos. Um levantamento feito pelo *Observatório da Violência Política e Eleitoral*, do Grupo de Investigação Eleitoral da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (GIEL/UNIRIO), sobre a dinâmica e o impacto da violência na democracia brasileira desde janeiro de 2019, indica que os casos de violência política cresceram 335% no Brasil, nos últimos três anos. Foram identificados 214 registros no primeiro semestre de 2022, enquanto o país teve 47 casos no mesmo período de 2019, ano em que o estudo começou⁴.

Entretanto, em que pese uma melhoria na identificação dos casos, as denúncias das mulheres que sofrem violências políticas de gênero ainda têm encontrado obstáculos nos órgãos de poder, tanto partidários como institucionais, para o reconhecimento dessas práticas como violência e na identificação dos autores e sua punição.

Sem as mulheres, não existe democracia. E sem a representação das mulheres nos espaços de poder e decisão, a voz feminina fica mais uma vez silenciada, o que não corresponde à nossa contribuição efetiva para a construção do Brasil. Em mais de 90 anos do voto feminino, alguns desafios por mais participação e igualdade ainda estão por serem superados.

4. Disponível em: <http://www.unirio.br/news/observatorio-da-violencia-politica-e-eleitoral-lanca-primeira-edicao-de-boletim>. Acesso em: 15 maio 2024.

Referências bibliográficas

- ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S. M. Indicadores de Desigualdade de Gênero no Brasil. **Mediações — Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 18, n. 1, 2013. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/16472>. Acesso em: 7 mar. 2021.
- BIROLI, F. Violência política contra as mulheres. **Boitempo**, 2016 [on-line]. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/08/12/violencia-politica-contra-as-mulheres/>. Acesso em: 8 mar. 2021.
- BOLÍVIA. **Lei nº 243, de 28 de mayo de 2012**. Ley contra el acoso y violencia política hacia las mujeres. La Paz: Presidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2012. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/90299/104007/F226460565/BOL90299.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher [...]. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 7 mar. 2021.
- CARNEIRO, S. Mulheres em movimento. **Estudos Avançados**, 2003. Disponível em: <file:///C:/Users/PC/Desktop/Mestrado/2021.1/Sujeitos%20Sociais%20e%20Prote%C3%A7%C3%A3o%20Social/Sueli%20Carneiro.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2023.
- COUTINHO, C. N. Cidadania e modernidade. **Perspectivas**, São Paulo, n. 22, p. 41-59, 1999. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/coutinho/1994/05/20.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.
- FREIDENBERG, F.; PÉREZ, G. del. V. **Cuando hacer política te cuesta la vida**. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina. México: UNAM, Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2017.
- KERGOAT, D. O trabalho, um conceito central para os estudos de gênero. In: MARUANI, M. (org.). **Trabalho, logo existo**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019, p. 287-306.
- KERGOAT, D. Relações sociais de sexo e divisão sexual do trabalho: atualizações para o presente. In: MORAES, L. L. de; CAVALCANTI, L. de P. (orgs.). **Deslocamentos e permanências: trabalho, educação e interseccionalidades**. Campinas: Pontes, 2022, p. 17-30.
- KROOK, M. L.; FREIDENBERG, F.; PÉREZ, G. del V. (ed). **Cuando hacer política te cuesta la vida: estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina**. México: IJ, UNAM, Tribunal Electoral de la Ciudad de México, 2017.
- KROOK, M. L.; SANÍN, J. R. Gender and political violence in Latin America. **Política y Gobierno**, v. 23, n. 1, p. 125-157, 2016.
- LAENA, R. **Fictícias: candidaturas de mulheres e violência política de gênero**. Fortaleza: Radiadora, 2020.
- LOURO, G. L. **Gênero, sexualidade e educação: uma perspectiva pós-estruturalista**. Petrópolis: Vozes, 1997.
- LOURO, G. L. Gênero e Sexualidade: pedagogias contemporâneas. **Revista Pro-posições**, v. 19, n. 2, maio/ago, 2008, p. 17-23.
- MELO, H. P. de; MORANDI, L.; DWECK, R. H. **Mulheres e política: reflexões sobre uma ação afirmativa**. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2017.

PASINATO, W.; CRUZ, R. A. da; VIEIRA, S. G. *In: Tecendo fios das críticas feministas ao Direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Consórcio Lei Maria da Penha, 2019, p. 188-228.

PEREIRA, P. A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. *In: BEHRING, E. R. et al. (orgs.). Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008, p. 87-108.

PERFIL das prefeitas no Brasil: 2017-2020. **Instituto Alziras**, 2018. Disponível em: <http://prefeitas.institutoalziras.org.br/>. Acesso em: 10 mar. 2021.

VIOLÊNCIA Política e Eleitoral no Brasil: panorama das violações de direitos humanos de 2016 a 2020. 2020. Disponível em: http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Relat%C3%B3rio_Violencia-Politica_FN.pdf. Acesso em: 10 mar. 2021.

VIOLÊNCIA Política e Eleitoral no Brasil: panorama das violações de direitos humanos de 2020 a 2022. **Justiça Global**, 2023. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/violencia-politica-e-eleitoral-no-brasil/download?id=MTNrM2VwMGgydmFoNHRrYTc3ajF2dWY3djA=&f=4&success=1>. Acesso em: 14 abr. 2023.

THOMÉ, D. **A mulher e a política**: marcas do viés de gênero na política e na política pública no Brasil. 2019. Tese de Doutorado pela Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.

THOMÉ, D. Unidas por uma agenda comum. *In: FRATINI, J. (org.). Princesas de Maquiavel*. 1. ed. São Paulo: Matrix, 2021, p. 7-15.

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](#)

Artigo

APLICAÇÃO DA PEDAGOGIA DA ALTERNÂNCIA EM UMA INSTITUIÇÃO DO TERCEIRO SETOR: UM ESTUDO DE CASO NA CASA RONALD MCDONALD

Antônio Rodrigues de Andrade

Administrador, professor da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO com Pós-Doutorado em Administração pela Universidade do Porto (FEP) e em Ciência da Informação pela UFRJ (IBICT)

Maria Leonor da Silva Teixeira

Advogada, professora - Escola Superior de Guerra. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Corunha Centro de Excelência Jean Monet

Resumo: A pedagogia da alternância é um modelo de educação que tem se destacado pela capacidade de oferecer formação mais abrangente e contextualizada para jovens e adultos que vivem em áreas rurais e periféricas. Esse modelo educacional divide-se em dois momentos: um período na escola e outro na comunidade, promovendo uma integração entre teoria e prática, entre conhecimento formal e experiências do cotidiano. Neste estudo, o objetivo principal foi adaptar o modelo da pedagogia da alternância, que originalmente é utilizado em áreas rurais, para ser aplicado em outros ambientes educacionais. Para alcançar essa meta, foi adotada uma abordagem de estudo de caso, baseada nos princípios e características da pesquisa qualitativa. Os procedimentos técnicos incluíram pesquisa bibliográfica, análise de documentos e pesquisa de campo, por meio de entrevistas semiestruturadas. Através dessa pesquisa, procurou-se identificar como uma instituição do Terceiro Setor conseguiu implementar o Gerenciamento de Processos utilizando a pedagogia da alternância. Nesse sentido, a contribuição teórica principal reside no avanço das discussões sobre a redução da lacuna entre a teoria e a prática na gestão por processos. Foi possível criar uma abordagem prática para a aplicação dos conceitos de BPM (Business Process Management) que enfrenta os desafios das organizações ao buscarem uma gestão orientada para práticas de gerenciamento de processos. A implementação foi adaptada em relação ao modelo originalmente utilizado em áreas rurais e seu desenvolvimento enquanto utilização da pedagogia da alternância pode ser considerado um sucesso.

Palavras-chave:

pedagogia da alternância
gerenciamento de processos
educação contextualizada

Introdução

A Pedagogia da Alternância é um modelo de educação que tem se destacado por sua capacidade de oferecer formação integral e contextualizada para jovens e adultos que vivem em áreas rurais e periféricas. Apesar da eficácia observada no ambiente de origem, ainda é pouco conhecida em outros contextos. O presente texto tem como objetivo mostrar a adaptação do modelo utilizado no campo para outros ambientes e, com essa experiência positiva, abrir novas possibilidades de uso da Pedagogia da Alternância na capacitação profissional. Traz, ainda, referencial teórico que situa outros aspectos importantes do trabalho, como a adoção de metodologias participativas e ativas que, inseridas na prática da Pedagogia da Alternância, apresentaram excelentes resultados. A descrição da abordagem metodológica, o estudo de caso único, a caracterização da organização do terceiro setor utilizada no estudo e a descrição da aplicação da Pedagogia da Alternância na organização também integram o registro ora publicado. Considerações gerais são apresentadas ao final do trabalho.

No contexto das organizações do terceiro setor, a pedagogia da alternância pode ser uma ferramenta valiosa para a implementação de formação e capacitação contextualizada e integrada de voluntários e colaboradores, direcionada para a realidade dos participantes e a sua relação com a comunidade. O foco da iniciativa foi usar a pedagogia da alternância para a implementação da gestão de processos em um segmento considerado estratégico para a organização. O referencial teórico onde se situa a pedagogia da alternância, bem como a gestão de processos com seus conceitos e definições básicas são apresentados. Cinco aspectos são importantes e foram considerados: pedagogia da alternância, metodologias participativas, metodologias ativas, terceiro setor e gestão de processos.

Abordagem teórica

Pedagogia da Alternância

Tudo tem início com a ideia de criação de uma escola para o meio rural, que rompesse com o modelo urbano e que fizesse frente ao problema do homem no campo. A primeira Maison Familiale Rurale ou Casa Familiar Rural nasceu na França em 21 de novembro de 1935 criada pelo Padre Abbé Pierre-Joseph Granerau (NOSELA, 2012; CRUZ, 2022; RIBEIRO, 2022). Em síntese, o Padre queria formar jovens e não ficar andando em várias localidades apenas para celebrar missas e dar aulas de religião. Em sua visão era necessário reunir a juventude que tinha o trabalho na lavoura como prioridade. Como alternativa o sacerdote propôs uma abordagem intermediária em que os jovens permaneceriam na escola alguns dias por mês, em tempo integral, e em seguida voltariam para a sua propriedade rural. Foi um modelo que respondeu aos interesses do sacerdote e satisfaz aos agricultores. Rapidamente o Padre reuniu um bom número de jovens, organizou-os em pequenos grupos e em forma de rodízio para o desenvolvimento das atividades (NOSELA, 2012).

Estava assim criada a escola da alternância: uma semana por mês na escola da casa do Padre e os outros dias na casa dos pais no campo (NOSELA, 2012; CRUZ, 2022).

Os cursos não possuíam qualquer conteúdo pré-definido muito menos uma programação estruturada previamente, contemplando matéria totalmente técnico-agrícola. O material era elaborado por um instituto católico e encaminhado por via postal para a casa do Padre. A tarefa do Padre era auxiliar os participantes a seguir esse material e desenvolver, como parte da formação geral, diálogos informais que envolviam conteúdo religioso de formação humana e cultural, bem como reflexões sobre vida no campo e seus valores (NOSELA, 2012).

Nesse modelo francês, quatro momentos caracterizavam a Pedagogia da Alternância, são eles: o currículo, o internato, a ação e a reflexão. O currículo, visa atender a realidade dos jovens; o internato, visa impedir a evasão e manter os jovens na escola sem prejudicar as atividades no campo; a ação, visa inserir os jovens em movimentos e organizações populares; e por fim, a reflexão, visa resgatar e revalorizar o saber camponês (CALIARI, 2012).

Aos poucos a Maison Familiares Rurales foi crescendo e se desenvolvendo, sendo criadas três escolas até 1940. Em 1942/43 começaram a elaborar um currículo próprio e mais adequado à realidade das Escolas. Foi então que o Padre buscou o apoio do governo e por não haver uma legislação educacional específica, não criou dificuldades, pelo contrário, juntos, sacerdote e governo, elaboraram uma lei de aprendizagem objetivando os jovens do meio agrícola. Ainda em 1942, foi criada a União Nacional das Maisons Familiares Rurales com cerca de cinco escolas perdurando até 1944/45 quando já existiam vinte Maisons Familiares Rurales (NOSELA, 2012; CRUZ, 2022).

O Padre Granerau afastou-se do movimento após o término da segunda guerra, gerando uma reestruturação do movimento do ponto de vista administrativo, financeiro, bem como de sua atividade finalística tendo sido chamados técnicos em pedagogia que começaram a sistematizar os processos. Era o fim do improviso. O crescimento gerou muito aprendizado, embora muito ainda houvesse para se fazer, conforme cita Nosela (2012):

O sacerdote e os primeiros agricultores tinham inventado a alternância, mas para eles isso nada mais era que uma prática, sem refletirem sobre o que isso poderia representar para a educação. Inventaram o internato, mas não construíram uma teoria sobre o ambiente educativo. Neste momento registra-se a importante presença do educador André Duffaure, quando foi elaborado o famoso instrumento pedagógico chamado de Plano de Estudo (1946/1947) (NOSELA, 2012, p. 51).

Prossegue Nosela (2012) destacando que o período de 1945 a 1960 foi o período de expansão e de sistematização da experiência, passando as Maisons Familiares de trinta para quinhentas e os conteúdos e material pedagógico aumentado cada vez mais. Contudo, para o autor, constituiu-se um problema essa expansão, pois corria o risco de perder a originalidade bem como tornar-se vulnerável ao aumento da burocracia. Tal preocupação ocasionou uma reorganização, dando-se maior autonomia às organizações do sistema.

Concluindo a história francesa das Maisons Familiares, deve-se destacar que o seu crescimento e expansão sempre manteve presente a nova experiência ao princípio fundamental da alternância: estudo – realidade territorial – profissão (NOSELA, 2012). Na América do Sul, além do Brasil, são países que se destacam com a presença de Escola – Família: Argentina, Venezuela, México, Nicarágua, Equador, Uruguai e Chile. O movimento da Pedagogia da Alternância no Brasil vem em segundo lugar em seguida à França (NOSELA, 2012). Aqui, limitaremos o levantamento à experiência Brasileira, por ser o objeto do nosso estudo.

No Brasil, o início se deu no Espírito Santo, em 1968, com o MEPES – Movimento de Educação Promocional do Espírito Santo, quando foi criada a primeira Escola da Família Agrícola, um tipo de escola para o meio rural capixaba. Com rápido crescimento, já eram nove até 1976, com iniciativas, também, no estado do Paraná e na Bahia (NOSELA, 2012).

A Escola-Família do MEPES foi reconhecida pelo Conselho Estadual de Educação do Espírito Santo. Com isso, podia conferir diploma equivalente ao primeiro grau aos alunos que concluíam os três anos de escolarização por alternância. A formação dos alunos nas Escolas-Famílias tem duração de três anos completos. O ano é dividido em treze sessões, de seis dias cada, vividas nas escolas, e doze de alternâncias, de quinze dias cada, em casa. Na escola, as aulas são de seis a sete por dia, reservando-se algum tempo para trabalhos práticos e atividades complementares. Por fim, o processo de avaliação das escolas foi elaborado visando unificar métodos de avaliação (NOSELA, 2012).

Atualmente, os centros educacionais que utilizam a pedagogia da alternância estão espalhados por todas as regiões do Brasil e são conhecidos como Casa Familiares Rurais e Escolas Famílias Agrícolas (PORTELA; ANDRADE, 2019).

Gerenciamento de Processos de Negócios

A normalização de métodos, técnicas e ferramentas relacionadas com a abordagem por processos foi editado no Brasil pela Association of Business Process Management Professionals International, traduzido para o português, com o título: BPM CBOK® Guia para BPM – Corpo de Conhecimentos. Na sua quarta edição, aborda as questões relacionadas com o BPM – Business Process Management ou Gerenciamento de Processos de Negócio, bem como outros temas complementares. Contudo, outros autores apresentam perspectivas que vão ao encontro ao preconizado pelo Guia e outros nem tanto, parecendo não haver limites para opiniões sobre o que é BPM e como praticá-la (ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS MANAGEMENT PROFESSIONALS INTERNATIONAL, 2020).

De acordo com o Guia:

Gerenciamento de Processos de Negócio (BPM) é uma abordagem de gerenciamento disciplinada para identificar, projetar, executar, documentar, medir, monitorar e controlar processos de negócios tanto automatizados como não automatizados, para alcançar resultados consistentes e direcionados alinhados com os objetivos estratégicos de uma organização. O BPM envolve a definição deliberada, colaborativa e, cada vez mais assistida por tecnologia, melhoria, a inovação e o gerenciamento de processos de negócio ponta a ponta que direcionam resultados de negócio, criam valor para os clientes e permitem que uma organização atinja seus objetivos de negócio com mais agilidade (ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS MANAGEMENT PROFESSIONALS INTERNATIONAL, 2020, p. 42).

Estudos apresentam que o Gerenciamento de Processos de Negócio está se tornando o paradigma de gerenciamento das organizações no século XXI. Estima-se que 80% das organizações líderes mundiais estão se desenvolvendo focadas em processos e desenvolvem programas de BPM (ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS MANAGEMENT PROFESSIONALS INTERNATIONAL, 2020; BROCKE; ROSEMAN, 2013).

O ambiente em que a Organização se encontra está em constante transformação, estimulando a se manter atenta e de prontidão para os ajustes necessários em sua manutenção e desenvolvimento. Nesse aspecto, adotar uma postura orientada para processos traz um conjunto de melhorias que beneficiarão o cliente tanto externo quanto o interno (PORTELA; ANDRADE, 2019).

Processo pode ser definido como “um conjunto de atividades sequenciais que entregam valor ao cliente. Processos são iniciados por eventos externos, claramente definidos” (ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS MANAGEMENT PROFESSIONALS INTERNATIONAL, 2020, p. 435), ou seja, processos são formados pelo conjunto combinado das atividades necessárias para produzir e entregar um resultado em forma de objetivo/meta alcançada, serviço concluído ou produto entregue independentemente de onde a atividade foi realizada. As atividades, executadas em sequência de fluxo, podem ser interfuncionais ou até mesmo intraorganizacionais e trabalham juntas para a realização do resultado desejado (ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS MANAGEMENT PROFESSIONALS INTERNATIONAL, 2020).

O ciclo de vida do BPM é composto por cinco fases: 1. Alinhamento à estratégia e metas; 2. Arquitetar mudanças; 3. Desenvolvimento de iniciativas; 4. Implementação de mudanças; e 5. Medição do sucesso. A melhoria contínua faz parte da quinta fase (ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS MANAGEMENT PROFESSIONALS INTERNATIONAL, 2020).

Há três tipos de processos de negócio ponta a ponta. O primeiro tipo diz respeito aos Processos Primários que entregam valor para o cliente e são desenvolvidos para cumprir a Missão organizacional e representam em torno de 20% dos processos na Organização. O segundo tipo são os Processos de suporte projetados para apoiar os Processos Primários, não entregam valor para os clientes e representam cerca de 70% dos processos organizacionais. Finalmente, o terceiro tipo são os Processos de Gerenciamento que garantem que os processos anteriores atendam às metas da Organização, também não agregando valor para os clientes e representam cerca de 10% dos processos da Organização (ASSOCIATION OF

BUSINESS PROCESS MANAGEMENT PROFESSIONALS INTERNATIONAL, 2020; COUTO; MARASH, 2012; PRADELLA, FURTADO, KIPPER, 2012; ARAUJO, GARCIA, MARTINES, 2011).

A Cadeia de Valor de uma Organização é uma maneira de observar a sequência de processos de agregação de valor para os clientes. Cada processo componente, bem como os componentes interligados da Cadeia de Valor fornecem uma visão completa, ponta a ponta, da criação de valor (ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS MANAGEMENT PROFESSIONALS INTERNATIONAL, 2020; PORTELA; ANDRADE, 2019).

Todo processo, seja ele primário, suporte ou gerenciamento para ser analisado precisa anteriormente ser modelado. A modelagem de processo é a representação de um processo existente ou proposto, com precisão suficiente. A modelagem de processo permite que, de forma gráfica, se tenha uma visão do todo ponta a ponta ou de parte do processo de negócio que permitirá às pessoas entender, comunicar, medir e gerenciar os componentes dos processos de negócio (ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS MANAGEMENT PROFESSIONALS INTERNATIONAL, 2020; COUTO; MARASH, 2012; ARAUJO, GARCIA, MARTINES, 2011; GONÇALVES, 2011).

Para Portela e Andrade (2019), os conceitos de Gerenciamento de Processos de Negócio devem acontecer nos níveis operacionais com constantes treinamentos orientados para a análise e melhoria de processos permitindo, desta forma, que as equipes de trabalho possam gerenciar seus próprios processos estimulando o aumento da capacidade de gerir os fluxos de informação e a comunicação que apoiam o ciclo de vida dos processos (PORTELA; ANDRADE, 2019).

Abordagem prática

Metodologia

A metodologia utilizada é um estudo de caso enquadrado nas características da abordagem qualitativa de forma descritiva. Os procedimentos técnicos envolveram pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo utilizando-se de entrevistas semiestruturadas. Procura, para tanto, identificar como a Instituição do Terceiro Setor implantou a gestão de Processos utilizando a pedagogia da alternância.

O estudo de caso apresentou como a Instituição do Terceiro Setor desenvolveu o projeto de implantação da gestão de processos utilizando a pedagogia da alternância. Os estudos de caso se aplicam com maior frequência em situações do tipo: exploratório; descritivo ou explanatório. Sendo mais utilizados os estudos de caso com propósitos exploratório e descritivo (YIN, 2001).

Estudo de Caso

A seguir será apresentado o estudo de caso.

Organização Estudada¹

A Casa Ronald McDonald-RJ do Rio de Janeiro foi inaugurada no dia 24 de outubro de 1994. A Instituição sem fins lucrativos é a 1ª na América Latina e a 162ª no mundo. Sua missão é: “Dar atenção integral às crianças e adolescentes portadores de câncer e às suas famílias”. O Programa Casas Ronald McDonald tem como objetivo ser “uma casa longe de casa”. O projeto é coordenado pelo Instituto Ronald McDonald, que estabelece os padrões internacionais de instalação e operação, garantindo um bom atendimento às crianças, adolescentes e seus responsáveis.

A Casa Ronald McDonald-RJ oferece, gratuitamente, hospedagem, alimentação, transporte para os hospitais, e de forma complementar para atender sua missão, proporciona suporte psicossocial, atividades

1. <http://casaronald.org.br/instituicao/>

recreativas aos pequenos pacientes e suas famílias, cursos profissionalizantes, acompanhamento escolar e os Programas: Bolsa de Alimentos, Amor de Casa, entre outros projetos sociais que garantem a Atenção Integral às famílias que passam pelo tratamento de câncer infanto-juvenil.

A operação da Casa é garantida através de doações de pessoas físicas e jurídicas, realização e participação voluntária em eventos beneficentes e recursos doados por membros contribuintes. Além de contar com um Bazar permanente, Feiras e Vendas Online para comercializar produtos doados, por grandes marcas/colaboradores. Outra grande fonte de captação de recursos é o evento anual McDias Feliz, o qual destina os valores arrecadados com a venda do sanduíche Big Mac para o custeio da Instituição. Este evento contribui com 25% da despesa anual da Casa Ronald McDonald-RJ.

Um fator importante de viabilidade da abrangência e qualidade ofertada aos beneficiários, está no fato de que a maior parte dos serviços oferecidos, incluindo os operacionais, são realizados por voluntários, pessoas que doam seu tempo e carinho às crianças e suas famílias, para que sejam atendidos naquilo que possuem de mais precioso: a plenitude da vida.

Desde sua inauguração, a Casa já atendeu e melhorou a qualidade de vida de mais de 3 mil crianças, adolescentes e suas famílias, e contribui para o aumento do índice de cura do câncer infantojuvenil. Seu trabalho é considerado de utilidade pública porque permite a liberação de leitos em hospitais públicos para pacientes que realmente necessitem de internação. Desta forma, os hospitais podem ampliar sua capacidade de atendimento sem investimento adicional, reduzindo custos com internações.

O Caso: Implementação da Gestão de Processos por meio da Pedagogia da Alternância

O projeto na Casa Ronald McDonald (CRM) teve início em 2019 e previa a implantação da gestão de processos como parte maior de um programa de reestruturação da CRM. Foi nesse momento que se vislumbrou a possibilidade de desenvolvimento de uma pesquisa que avaliasse o desenvolvimento do projeto utilizando com a pedagogia da alternância em conjunto com abordagens participativas.

Esperava-se um resultado em que os colaboradores fossem capazes de utilizar as técnicas do Gerenciamento de Processos de forma a identificar os processos existentes na Casa Ronald McDonald. Para tanto foram montadas turmas que permitissem que todos os colaboradores da Casa pudessem participar de uma palestra sobre Gerenciamento de Processos e a partir daí foram selecionados aqueles que atuariam no projeto.

De acordo com o processo de alternância proposto por Gimonet (2007), uma das etapas no espaço de aprendizagem consiste na apresentação do saber teórico, no qual ocorre o processo de conceptualização e formalização dos tópicos elencados no plano de formação. Nesse sentido, foram apresentados aos participantes os conceitos de gestão por processos e suas utilidades práticas, tais como: entendimento das barreiras entre as funções e as áreas, reconhecimento dos papéis e responsabilidades, identificações de gaps, entendimento sobre as entradas, saídas, atividades, clientes e fornecedores das informações e insumos dos processos, identificação dos pontos de decisão e reconhecimento de oportunidade de otimização de recursos (ANDRADE, 2019).

A dinâmica do projeto desenvolveu-se de acordo com a metodologia proposta por Andrade (2019), no qual se buscou uma integração entre pedagogia da alternância, abordagens participativas e gestão por processos. A finalidade principal era tornar os voluntários e funcionários da Casa Ronald McDonald protagonistas das mudanças dentro da organização, tornando os consultores externos apenas orientadores de tais mudanças.

Nesse sentido, durante o período em que o projeto foi realizado, procurou-se adotar a alternância entre realidade e sala de aula. A visão crítica dos colaboradores foi colocada à prova para que pudessem realizar, com base em suas experiências dentro da organização no seu dia-a-dia de trabalho, observações, reflexões e análises acerca das rotinas da Casa Ronald McDonald. Os dados coletados na realidade então foram

apresentados durante as atividades no espaço de aprendizagem para que a prática fosse correlacionada com a teoria e o conhecimento fosse integrado com o BPM (Business Process Management) estabelecido no plano de formação (PORTELA; ANDRADE, 2019).

Durante 2019, continuam Portela e Andrade (2019), teve-se a oportunidade de:

- a) incentivar os colaboradores selecionados a levantar dados e reconhecer a realidade da organização buscando os materiais necessários para as discussões com relação aos processos no espaço de aprendizado. Assim, os colaboradores aprenderam a obter uma visão atenta e crítica da realidade da Casa Ronald McDonald.
- b) realizar, no espaço de aprendizagem, encontros objetivando a sistematização e formalização dos dados coletados na realidade, bem como o alinhamento com os conceitos expostos sobre gestão por processos.
- c) apresentar os dados identificados durante o levantamento desenvolvido pelos colaboradores da realidade para serem postos a questionamentos e problematizações, sendo logo após, eleitas possibilidades de ação com chance de êxito.
- d) realizar exercício utilizando as possibilidades de ação identificadas pelo grupo participante.
- e) as ações postas em prática pelos participantes foram traduzidas para o desenho da cadeia de valor da instituição, para a identificação de quarenta macroprocessos, a utilização de matrizes para priorização dos macroprocessos-chave, isto é, aqueles que contribuem com maior grau de intensidade para que a organização conseguisse atingir sua missão, e, além disso, foram elaboradas as fichas de processos.

O projeto foi interrompido em dezembro de 2019 a pedido da CRM, devido a vários funcionários que participavam diretamente do projeto terem férias programadas, com previsão de retorno em março de 2020. Devido à pandemia, não houve retorno durante o ano de 2020. Ficaram pendentes a elaboração dos fluxogramas priorizados, a análise e a proposta de solução. O objetivo desta etapa do trabalho consistiu em avaliar, devido à pandemia, a contribuição da utilização da pedagogia da alternância associada a uma abordagem participativa para a criação de um modelo de gestão voltado para processos. Podem ser destacados os seguintes resultados:

- a) identificação e resolução de problemas, com o envolvimento efetivo dos participantes;
- b) capacidade de mobilização entre todos os colaboradores da CRM;
- c) adequação, volume e relevância das propostas de solução;
- d) viabilidade das propostas formuladas no decorrer do processo;
- e) efetividade de participação de representantes de diferentes grupos e níveis hierárquicos da organização durante as diferentes fases do processo;
- f) qualidade das relações interpessoais nos trabalhos de grupos e do relacionamento com os membros da CRM;
- g) efeito de autoconhecimento no seio da CRM por intermédio da pesquisa-ação;
- h) capacidade de aprendizagem ampliada por meio do binômio teoria-prática;
- i) relevância das informações sobre os problemas da Organização;
- j) informação sobre o acompanhamento dos resultados;
- k) contribuição da pesquisa-ação para criar mecanismos de comunicação interna, abrindo espaços para discutir problemas e soluções;
- l) consistência e validade dos resultados alcançados.

Considerações finais

Após analisar as turmas participantes do projeto de Análise e Melhoria de Processos realizado na Casa Ronald McDonald à luz dos tópicos descritos para a utilização da pedagogia da alternância, observou-se que a aplicação dessa abordagem em conjunto com uma abordagem participativa na gestão por processos trouxe benefícios significativos. Dentre os principais benefícios destacam-se:

o aprendizado dos colaboradores sobre os conceitos de gestão por processos e sua aplicabilidade prática; o desenvolvimento de uma postura ativa e crítica em relação aos processos realizados em suas rotinas de trabalho, visando identificar problemas e propor melhorias; a criação de um espaço de aprendizagem que permitiu o compartilhamento de boas práticas, lições aprendidas e o empoderamento dos colaboradores; o desenvolvimento da autonomia dos colaboradores para gerenciar seus próprios processos; a conscientização de que não é possível obter desempenho ótimo em processos que requerem recursos escassos; e o estímulo à comunicação interdepartamental, evitando problemas causados pela realização isolada das operações.

Dessa forma, conclui-se que a metodologia proposta pelo pesquisador contribuiu para a criação de um modelo de gestão baseado na gestão por processos, ao estimular o protagonismo e a visão crítica da realidade por parte dos colaboradores, assim como sua autonomia na busca por mudanças organizacionais em prol da melhoria contínua.

A principal contribuição teórica deste estudo reside no avanço das discussões sobre a redução da lacuna entre a teoria e a prática da gestão por processos. Isso foi possível por meio do desenvolvimento de um método para operacionalizar os conceitos de BPM, capaz de superar os desafios enfrentados pelas organizações ao adotarem uma gestão voltada para práticas de gerenciamento de processos.

Embora a implementação não tenha ocorrido integralmente conforme planejado para a utilização no campo, considera-se que o desenvolvimento do projeto com a aplicação da pedagogia da alternância foi bem-sucedido. Novos estudos devem ser conduzidos visando à execução de projetos utilizando uma pedagogia de alternância adaptada para diferentes contextos.

Referências bibliográficas

ARAUJO, L. C. G.; GARCIA, A. A.; MARTINES, S. **Gestão de processos**. São Paulo: Atlas, 2011.

ASSOCIATION of business Process Management Professionals International — **Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio**: corpo comum de conhecimento. Brasília, DF: Association of business Process Management Professionals International, 2020.

BROKE, J. V.; ROSEMAN, M. **Manual de BPM**: gestão de processos de negócio. Porto Alegre: Bookman, 2013.

CALIARI, R. A prática pedagógica da formação e desenvolvimento locais. In: MERLER, A.; FOERSTE, E.; CALIARI, R. **Educação do campo**: diálogos interculturais em terras capixabas. Vitória: Edufez, 2012. p. 73-80.

COUTO, B. A.; MARASH, I. R. **Gestão por processos em sistemas de gestão da qualidade**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2012.

CRUZ, F. V. Pedagogia da Alternância: articulando saberes na educação no campo. **Revista Humanidades e Inovação**, Palmas, v. 9, n. 14, 2022. Disponível em: <https://acesse.one/EhNhm> Acesso em: 19 mar. 2023.

GIMONET, J. C. **Praticar e compreender a pedagogia da alternância dos CEFFA's**. Petrópolis: Vozes, 2007.

GONÇALVES, J. A. P. **Alinhando processos, estrutura e compliance à gestão estratégica**. São Paulo: Atlas, 2012.

RIBEIRO, M. Pedagogia da alternância na educação rural/do campo: projetos em disputa. **Educação e Pesquisa**, v. 34, n. 1, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/KMVyDjXDzMxS4FmpdR7tS6M/?lang=pt>. Acesso em: 22 mar. 2023.

NOSELA, P. **Educação no campo**: origens da pedagogia da alternância no Brasil. Vitória: EDUFES, 2012 (E-book). Disponível em: <https://acesse.one/5v2qP>. Acesso em: 6 mar. 2023.

PORTELA, I. A.; ANDRADE, A. R. **Gestão por processos e pedagogia da alternância**: um estudo de caso de um projeto de análise e melhoria de processos. IPCB: Gestin, 2019, p. 129-143. Disponível em <https://gestin.ipcb.pt/wp-content/uploads/2022/02/2019Gestin18-19art09.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

PRADELLA, S.; FURTADO, J. C.; KIPPER, L. M. **Gestão de processos da teoria à prática**. São Paulo: Atlas, 2021.

YIN, R. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.



Conheça os
cursos autoinstrucionais da
Faculdade IBAM

Faculdade
ibam

- 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

Artigo

CRÉDITOS ADICIONAIS ESPECIAIS E/OU SUPLEMENTARES MEDIANTE EXCESSO DE ARRECADAÇÃO DE CONVÊNIOS, CONTRATOS DE REPASSE E DEMAIS INSTRUMENTOS CONGÊNERES

Silvio Leônidas Batista de Moura

Contador CRC/RN. Especialista em Administração Financeira (Unifacex). Assessor e Consultor contábil.

Resumo: Este artigo investiga a viabilidade e os procedimentos legais envolvidos na utilização de recursos provenientes de convênios, contratos de repasse e outros instrumentos congêneres na abertura de créditos adicionais especiais e/ou suplementares, com base na legislação brasileira. A análise é realizada a partir de dispositivos da Lei Federal nº 4.320/64, pareceres de tribunais de contas e outros documentos legais pertinentes. São abordados aspectos como a classificação e finalidades dos créditos adicionais, autorização legislativa, exposição justificativa, vinculação dos recursos e observância das finalidades estabelecidas nos instrumentos jurídicos correspondentes.

Palavras-chave:

Créditos adicionais
Convênios/Instrumentos congêneres
Excesso de arrecadação
Violência política de gênero

Introdução

A gestão financeira pública demanda uma análise minuciosa dos mecanismos disponíveis para garantir a execução adequada das despesas e o cumprimento das metas estabelecidas. Nesse contexto, a abertura de créditos adicionais especiais e/ou suplementares se mostra como uma ferramenta essencial para suprir necessidades não previstas inicialmente no orçamento.

Metodologia

A metodologia aplicada neste estudo baseou-se em uma análise documental e normativa, utilizando como principal fonte a Lei Federal nº 4.320/64, que estabelece as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Além disso, foram consultados pareceres de tribunais de contas e outros documentos legais pertinentes ao tema.

Referencial teórico

Exordialmente, os créditos especiais ocorrem quando um determinado Programa/Projeto/Atividade não foi contemplado na Lei Orçamentária em execução. Nesse caso, trata-se de incluir um Programa/Projeto/Atividade no orçamento, o qual, por não ser do conhecimento do Poder Legislativo, somente poderá ocorrer por meio de lei. Dessa forma, o interessado – no caso, o Poder Executivo – deve

encaminhar o pedido ao Poder Legislativo, devidamente justificado, inclusive com a informação da fonte que financiará esse aumento.

Os créditos suplementares são destinados ao reforço de dotações orçamentárias. Assim, esse tipo de crédito se aplica a situações em que a previsão inicial da dotação, no transcorrer da fase de execução orçamentária, demonstra não ser suficiente para fazer frente às despesas necessárias. Nesse caso, faz-se um reforço da dotação orçamentária, aumentando a dotação disponível.

O orçamento não deve ser uma “camisa de força” que obrigue aos administradores seguirem exatamente aquilo que está estabelecido nos programas de trabalho e naturezas de despesas aprovados na lei dos meios¹.

O orçamento como processo é contínuo, dinâmico e flexível, se assim não fosse, certamente despesas desnecessárias seriam realizadas e outras despesas importantes ficariam sem recursos para a sua execução.

A operação de abertura de crédito adicional especial e/ou suplementar está prevista na Lei Federal n. 4.320/64, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro.

A propósito, reza o artigo 41, da Lei Federal:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

- I – SUPLEMENTARES, os destinados a reforço de dotação orçamentária;
- II – ESPECIAIS, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

No tocante ao processamento de abertura de crédito adicional especial e/ou suplementar, reportamos ao art. 42 do diploma legal federal já citado, que reza:

Art. 42. os créditos SUPLEMENTARES e ESPECIAIS serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Para a consecução da operação em exame, a lei impõe a existência de prévia autorização legislativa e a expedição de decreto emanado do Poder Executivo.

Prosseguindo em análise, segue abaixo o art. 43, da Lei Federal n. 4.320/64, de 17 de março de 1964, também aplicável ao caso em tela, senão vejamos:

Art. 43. A abertura de créditos SUPLEMENTARES e ESPECIAIS depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º – Consideram-se recursos para o fim desse artigo, desde que não comprometidos:

[...]

II – os provenientes de excesso de arrecadação;

[...]

§ 3º – Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins desse artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

1. ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Marcio; FEIJÓ, Paulo H. Gestão de finanças públicas, 2ª ed. Brasília: Edição do Autor, 2008, p. 207.

Da leitura dos dispositivos citados e reproduzidos, verifica-se que os recursos oriundos de convênios, contratos de repasses, termos de fomento, auxílios, contribuições e/ou transferências fundo a fundo não constam textualmente como fontes para abertura de créditos adicionais. É que tais recursos, quando não previstos na LOA ou estimados em valor inferior ao realizado, resultarão em excesso de arrecadação, que é uma das fontes previstas no art. 43, apta a lastrear a abertura de créditos adicionais.

Sobre o tema citamos o Processo TC-02791/2004-1, que originou o Parecer/Consulta TC-028/2004-8², de relatoria do Conselheiro Mário Alves Moreira, aprovada, por unanimidade, pelos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo:

RECURSOS DE CONVÊNIO - UTILIZAÇÃO COMO FONTE PARA ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES OU ESPECIAIS – POSSIBILIDADE – OBSERVÂNCIA DAS CONDICIONANTES DO INCISO V DO ARTIGO 167 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA E INDICAÇÃO DOS RECURSOS CORRESPONDENTES.

[...]

Portanto, vê-se que os créditos provenientes de recursos de convênios por sua natureza também devem ser considerados como fonte distinta de recursos para abertura de créditos adicionais, o que está reconhecidamente expresso pelas tentativas de evolução legislativa. Mas conforme já afirmamos inicialmente, enquanto ainda omisso o ordenamento, é possível acorrer-se ao mandamento constitucional, que aponta a possibilidade de abertura de crédito suplementar ou especial quando houver autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes. Vejamos o teor do citado dispositivo, que deve ser interpretado a contrário sensu: Art. 167. São vedados: [...] V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes; Em nome do princípio da razoabilidade e da eficiência da Administração Pública, e ainda considerando a importância dos recursos advindos dos convênios para as administrações municipais e estaduais e para os mais diversos setores sociais e econômicos – dos quais se destacam os da saúde, da educação e da infraestrutura – não seria coerente concluir pela impossibilidade de sua utilização pelo simples fato de não existir disposição infraconstitucional quanto ao assunto. Reconhece-se a necessidade de a lei complementar prevista no § 9º do art. 165 da CR tratar de forma mais minudente a matéria. Entretanto, enquanto ausente no universo jurídico referida regulamentação e não havendo qualquer vedação expressa na Lei Federal n. 4.320/64 quanto à utilização desta espécie de recursos como fonte para abertura de crédito suplementar ou especial, resta reconhecer a possibilidade auferida da redação do art. 167, V, da CR. CONCLUSÃO Deste modo, considerando o ordenamento pátrio aplicável ao presente caso e a fundamentação exposta, e ainda tendo em vista a atual defasagem do texto da Lei Federal n. 4.320/64, opinamos para, no mérito, responder pela possibilidade de utilização dos recursos de convênio como fonte para abertura de créditos suplementares ou especiais, observadas as condicionantes do inc. V do art. 167 da CR [autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes].

A esse respeito, colacionamos ainda trecho da resposta dada à Consulta n. 873.706, da relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão, aprovada, por unanimidade, pelo Tribunal Pleno do TCE/MG³, *in verbis*:

CONSULTA – TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS – ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS – UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PROVENIENTES DE "EXCESSO DE ARRECADAÇÃO DE CONVÊNIOS" (ART. 43, II, § 1º, DA LEI N. 4.320/64) – POSSIBILIDADE – AUTORIZAÇÃO POR LEI E ABERTURA POR DECRETOEXECUTIVO – VINCULAÇÃO DO RECURSO FINANCEIRO AO OBJETO PACTUADO – DECISÃO UNÂNIME. Nas transferências voluntárias de outras entidades políticas, é correta a utilização do "excesso de arrecadação de convênios" (art. 43, inciso II, § 1º, da Lei n. 4.320/64) como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais, ainda que o excesso estimado no momento da abertura dos créditos não se concretize em excesso de arrecadação real. Ressalte-se que o gestor deverá sempre

2. <https://www.tcees.tc.br/consultas/processo/>

3. <https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2283.pdf>

observar o disposto no art. 42 da Lei n. 4.320/64 c/c o art. 25, § 1º, da LRF, bem como manter a vinculação dos recursos financeiros ao objeto pactuado (art. 25, § 2º, da LRF).

[...] embora possa haver alguma dificuldade de interpretação na utilização da nomenclatura “excesso de arrecadação de convênios”, tal acepção se afigura adequada para definir os recursos orçamentários, oriundos de convênio, que servirão como fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais, ainda que não haja efetivamente, no exercício, arrecadação de receita superior à prevista.

De toda sorte, não havendo previsão originária na LOA, ou sendo essa insuficiente quanto à estimativa de receitas de convênios e à projeção das despesas para o cumprimento de seus objetos, a fonte de recursos a ser utilizada para a abertura dos créditos adicionais, especiais ou suplementares, deve ser o excesso de arrecadação estimado, conforme definido na parte final do § 3º do art. 43, da Lei 4.320/64.

O TCM/BA possui o mesmo direcionamento, exarando Parecer/Consulta n. 00071-17⁴:

CREDITOS ADICIONAIS. FONTES DE RECURSO. EXCESSO DE ARRECADAÇÃO. CONVÊNIOS [...]

É possível a utilização dos recursos de convênio como fonte para abertura de créditos suplementares ou especiais, observadas as restrições do inciso V do art. 167 da CRFB (autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes).

Na verdade, o Município pode utilizar essa fonte, tendo em vista que, em princípio, não havia previsão orçamentária de arrecadação de convênios, contratos de repasse e outros instrumentos congêneres e, no decorrer do exercício financeiro, houve a celebração de ajuste dessa natureza e, consequentemente, a estimativa ou o ingresso de recursos a esse título. Quanto à realização da despesa, caso não haja dotação orçamentária necessária ao cumprimento do objeto do convênio, abre-se crédito especial e/ou suplementar.

E mais: é necessário enfatizar que as despesas decorrentes de créditos adicionais autorizados e abertos com lastro nos recursos decorrentes de convênios, contratos de repasses, termos de fomento, auxílios, contribuições e/ou transferências fundo a fundo devem relacionar-se, estritamente, às finalidades estipuladas no instrumento do ajuste celebrado, não podendo ser utilizados em outros objetivos sob pena de responsabilização do agente público em face da malversação dos recursos destinados pela entidade conveniente.

Com efeito, o parágrafo único do art. 8º da LC n. 101 de 2000 dispõe que “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”.

Por sua vez, o inciso I do art. 50 do referido diploma legal estabelece que “a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada”.

Dessa forma, ocorrendo a celebração de convênios, contratos de repasses, termos de fomento, auxílios, contribuições e/ou transferência fundo a fundo não previsto inicialmente na Lei Orçamentária Anual, os recursos correspondentes serão demonstrados no Balanço Orçamentário na coluna Previsão atualizada e a efetiva arrecadação dos recursos oriundos de tais ajustes na coluna Receitas realizadas. Por outro lado, os créditos adicionais abertos com os recursos vinculados decorrentes de convênios, contratos de repasses, termos de fomento, auxílios, contribuições e/ou transferência fundo a fundo não previstos constarão da coluna Dotação atualizada e as despesas executadas referentes a esses ajustes serão demonstradas na coluna Despesas empenhadas.

4. <https://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/2017/suatm/65011-17.odt.pdf>

Isto posto, não resta a menor dúvida de que inexistirá qualquer óbice, uma vez que foram atendidas todas as exigências da legislação federal e municipal pertinente à matéria.

Sobre a temática, vale ressaltar que normalmente o processo licitatório acaba sendo iniciado logo após a assinatura do referido instrumento jurídico, e consequentemente para emissão da ordem de serviço/compra deve haver prévio empenho para tal. Contudo, havendo um convênio/ajuste assinado e a garantia de recebimento de tal recurso no exercício (o que acarretaria um excesso de arrecadação na fonte XYZ), para emissão do empenho, visto que o ingresso de tal recurso seria garantido. Ao final do exercício, verificando-se que tal recurso não havia sido transferido na mesma proporção que o crédito especial e/ou suplementar por excesso de arrecadação na fonte XYZ, o que levaria à anulação do empenho em 31/12/2020 do valor residual na fonte XYZ.

Conclusão

Destarte, descortina-se uma nova forma de trabalho, a utilização de recursos provenientes de convênios, contratos de repasse e outros instrumentos congêneres na abertura de créditos adicionais especiais e/ou suplementares apresenta-se como uma prática viável e legal, desde que observadas as exigências estabelecidas pela legislação brasileira.

O Sistema Financeiro/Contábil deverá disponibilizar a inserção e controle do crédito especial e/ou suplementar proveniente de recursos oriundos de convênios, contratos de repasses, termos de fomento, auxílios, contribuições e/ou transferências fundo a fundo, sendo monitorizado/registrado de forma individualizada por instrumento jurídico, por fonte/destinação de recursos, e aprovação/publicação de Lei para crédito especial e Decreto para crédito suplementar.

Referências bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Casa Civil, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jan. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 25 jan. 2024.

BRASIL. **Lei Federal n. 4.320, de 17 de março de 1964 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 25 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**: aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: procedimentos contábeis orçamentários. 10. ed. Brasília, 2023. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:48458. Acesso em: 25 jan. 2024.

FURTADO JÚNIOR, Caldas. **Direito financeiro**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

Artigo

SUBCONTRATAÇÃO NA LEI Nº 14133/2021

Ivan Barbosa Rigolin

Advogado

Resumo: O artigo comenta o tratamento dado à subcontratação na nova lei de licitações, mostrando que os dispositivos pertinentes receberam redação correta, que facilita sua aplicação, com clara melhoria em comparação com o disposto na lei agora revogada.

Palavras-chave:

Subcontratação

Introdução

I - Existem pontos da Lei nº 14.133/2021 que merecem franco elogio. O seu autor parece ter sido um, e o autor de inúmeros outros momentos, outro, tal o contraste do nível qualitativo.

O instituto da *subcontratação* veio disciplinado na nova lei muito melhor do que o fora na enfim extinta Lei nº 8.666/93, o que é algo alvissareiro e elogiável.

Reza o art. 122 da nova lei:

Art. 122. Na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração.

§ 1º O contratado apresentará à Administração documentação que comprove a capacidade técnica do subcontratado, que será avaliada e juntada aos autos do processo correspondente.

§ 2º Regulamento ou edital de licitação poderão vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação.

§ 3º Será vedada a subcontratação de pessoa física ou jurídica, se aquela ou os dirigentes desta mantiverem vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou se deles forem cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral, ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

Mudou significativamente o direito.

II - Sendo o art. 122 o único disciplinamento da subcontratação na nova lei, desde logo merece alguns comentários:

No direito anterior, da Lei nº 8.666/93, a subcontratação da execução podia ser total ou parcial, e dependia sempre de autorização do ente público contratante. O edital podia autorizar pedidos de subcontratação e podia silenciar a respeito, hipótese em que o ente precisava, independentemente do edital, autorizar o procedimento – e bastava que o edital não proibisse a subcontratação, como por vezes ocorria.

O ente público não exigia nem examinava nenhuma documentação habilitatória do indicado para a subcontratação, bastando que autorizasse a subcontratação pedida. Não havia nenhuma restrição à pessoa do subcontratado.

No direito atual, do transcrito art. 122 da Lei nº 14.133/2021,

(I) o edital pode prever subcontratação ou pode não a prever, mas o que é sempre imprescindível é apenas a autorização administrativa para a celebração;

(II) o subcontratado na nova lei precisará habilitar-se à subcontratação. Assim, mesmo que não obrigatório, é curial que o edital preveja que documentos do candidato à subcontratação serão exigidos do contratado, porque essa matéria é mais própria de edital do que de mera deliberação da autoridade que receba pedido de subcontratação. Evita-se com isso a discricionariedade da autoridade nessa matéria em que é preciso tratar a todos os candidatos à subcontratação com igualdade, sobre tudo em caso de haver diversas subcontratações no mesmo contrato;

(III) pode a Administração contratante recusar o indicado, por entendê-lo insuficientemente capacitado ou habilitado.

(IV) a subcontratação continua sendo apenas da execução, e não da responsabilidade pela adequação do objeto entregue, que jamais se transfere do contratado para ninguém. Difere da sub-rogação civil, que transfere o contrato de uma pessoa para outra, o que não se concebe numa subcontratação, que é a contratação particular de alguém pelo contratado da Administração.

O subcontratado não forma nem mantém vínculo contratual nem obrigacional com a Administração, mas apenas com o contratado, que continua a ser o único cobrado dos resultados, e o único credor direto da Administração contratante;

(V) a lei passou a restringir algumas pessoas da possibilidade de serem subcontratadas: pessoa física ou jurídica que seja vinculada ao ente contratante – representado pelo agente que se enquadre n'alguma das situações pessoais enumeradas no § 3º do artigo, que incluem também parentes - em questão técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil.

Em o contratado pedindo para subcontratar alguma dessas pessoas, a autoridade contratante, constatando a situação de impedimento, indeferirá de plano a subcontratação, declinando o motivo.

Acontece, entretanto, que com muita frequência não é nada simples definir ou determinar objetivamente a extensão daquelas referidas vinculações, pois que a vida comercial, e o universo técnico em qualquer seara, têm tão múltiplas ramificações, e gera implicações por vezes tão inesperadas tanto na vida das pessoas quanto na realidade institucional do poder público contratante, que o divisor de águas fica muita vez obscuro entre o que é e o que não é vinculação.

Apenas em casos evidentes e indisfarçáveis a aplicação daquelas restrições é segura, mas como se disse esse tema está longe de gerar interpretação uniforme e aplicação pacífica. O bom-senso e a ponderação são demandados em grau máximo;

(VI) por fim, não se compreende a redundante e rebarbativa exigência, constante do § 3º do artigo, de que o edital repita as restrições constantes do mesmo § 3º.

Ora, será que não basta a lei para impor as restrições? A lei precisa de que o edital as repita para valer? Temos para nós que, com a previsão restritiva no edital ou sem ela, as restrições da lei sempre se impõem, em qualquer licitação regida pela Lei nº 14.133/2021.

III - Independentemente da legislação em vigor, aborda-se agora um pouco da teoria das subcontratações, que dificilmente será muito diferente seja qual for a lei regedora.

Subcontratação é como se disse o equivalente administrativo da tradicional sub-rogação civil.

Na sub-rogação, regida pela legislação civil – Código Civil, art. 349 – uma parte (sub-rogante) vende ou entrega seus direitos e obrigações a outrem, até então estranho ao contrato, que os aceita e se torna sub-rogado; esse então passa a integrar o contrato, e o sub-rogante sai do contrato. A responsabilidade pela execução se transfere, portanto, para o sub-rogado, de modo integral, a partir do momento da sub-rogação.

A subcontratação, atualmente regida pelo art. 122 da Lei nº 14.133/2021, caracteriza-se principalmente por não transferir a responsabilidade pela execução do contrato para ninguém, respondendo por ela, sempre, o contratado originário. É que o contrato tem *intuitu personae*, ou seja, caráter pessoal, quando não personalíssimo (quando nem sequer a execução pode ser terceirizada ou repassada para alguém estranho ao pacto).

A licitação, que é um dos pressupostos do contrato administrativo, a não ser nos casos de exceção elencados na lei, visa exatamente escolher e selecionar, dentre os interessados que se habilitem a concorrer, a pessoa mais indicada para executá-lo, quer pelas suas condições pessoais, quer pelo preço.

Então, é também pressuposto público o de que, uma vez selecionado o executante pela licitação, não se possa transferir a responsabilidade pela execução e correta entrega do objeto para pessoa estranha ao pacto e à seleção prévia. Transfere-se a execução, mas não a responsabilidade pela correção do objeto.

Caso o subcontratado execute mal a parte da execução que lhe foi repassada, não será ele que responderá por isso, mas o contratado originário da Administração. Cuide, portanto, o contratado da pessoa para quem subcontrate, e a partir da nova lei cuide também a Administração contratante de bem habilitar o indicado pelo contratado para a subcontratação.

IV - A subcontratação algumas vezes serve como *vereda da salvação* para certos contratos, e o ente público contratante pode até mesmo estimulá-la.

Se, por exemplo, uma empresa contratada, que concorreu sozinha numa licitação, em dado momento está em situação insustentável, à beira da falência ou da insolvabilidade absoluta até onde se saiba, jurídica e materialmente sempre pode subcontratar o que falta entregar do objeto, na tentativa de salvar o contrato de um melancólico fim.

Terá, sim, de habilitar o indicado, mas a real e factível possibilidade da subcontratação existe, e isso talvez salve o contrato em perigo. Não é apenas em situações favoráveis e risonhas, portanto, que a subcontratação pode auxiliar o ente contratante e o contratado, e com isso favorecer também o interesse público envolvido na contratação.

V - Admitia-se pela antiga Lei nº 8.666/93 a subcontratação total do objeto. Veja-se o seu art. 78, inc. VI, que indica como possível causa de rescisão contratual a subcontratação *total* ou parcial do objeto sem autorização do ente contratante.

Ora, então pela letra expressa da lei, se o ente público autorizasse a subcontratação total, ela era legal e regular – ou se não o fosse jamais a lei iria admitir sequer mencionar subcontratação total.

E assim de fato era na prática: doutrina e jurisprudência admitiam a subcontratação total. Não uniforme nem pacificadamente, mas admitia. A hipótese não era estranha ao direito nem à prática até em passado muito recente.

E agora, pergunta-se, a Lei nº 14.133/2021 admite a subcontratação total?

Reza o *caput*, *in fine*, do art. 122 da nova lei:

(...) o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração.

A dúvida é se pode ser considerada *parte* tudo o que falta executar do contrato, ou se parte é apenas uma fração do que falta executar.

Na matemática, ou na engenharia, esse problema não existe: parte é uma porção desde 0 até 100%. Nas ciências exatas 0 Km/h é uma velocidade, e uma curva estatística num gráfico ou num quadro pode ser uma linha absolutamente reta, sem perder o nome de curva.

No direito e nas ciências humanas em geral as coisas são diferentes, muito menos objetivas e definidas. As questões mais óbvias são com toda frequência postas em xeque e em áspera discussão, e as conclusões por vezes são simplesmente aterradoras, de um cinismo único.

Apenas em direito se fala em verdade *material*, que é o que de fato aconteceu no mundo, e verdade processual, que é o que consta do processo – e com a mesma frequência as duas são realidades por completo diferentes. Ficamos com a ciência exata.

Para nós, se a Administração autorizar a subcontratação de 100% do que falta executar num contrato, estará dentro da lei, tratando-se nessa hipótese de uma ‘parte’ coincidente com a integralidade do objeto.

Não é jogo de palavras, mas o prestigiamento de uma simples objetividade que muito amiúde falta ao direito e aos seus textos.

Pugna-se pela elevação *técnica do nível interpretativo* dos textos jurídicos, e de uma interpretação que refuja à leitura caseira ou doméstica do texto, mais própria de uma mesa de bar e entre festivos convivas do que de profissionais que, no seu trabalho, não se cansam de enfatizar a *ciência do direito*.

Ciência em que cada pessoa conclui de um modo, e com isso faz do direito alheio uma barafunda multifacetada e que a cada momento se apresenta de uma maneira, francamente não é científica. Lembra antes a inquisição europeia de séculos atrás, em que a verdade e a ciência eram as que davam na veneta do inquisidor naquele dia e naquela hora.

Melhor será, parece-nos, que, sem trair seu sentido humano e social, o direito apele sempre que possa às ciências exatas e ao seu objetivo arcabouço para encaminhar problemas artificiais que o direito cria – sabendo-se que o direito é uma matéria *absolutamente artificial*, inventada e aperfeiçoada pelo homem para impedir que um cidadão devore o seu vizinho.

Nesse sentido se insiste em que o direito é meio e não fim, porém se a interpretação jurídica – hermenêutica, exegese etc. – não tiver referenciais seguros e estáveis, como por exemplo os que as ciências exatas oferecem, então triste será o nosso destino.

Acesse nossos canais de comunicação



ibam_org



company/ibam-org



ibam.org



canalibam

www

ibam.org.br

Parecer

DIREITO À IGUALDADE: HOMENAGEM À MULHER TRANSSEXUAL EM COMEMORAÇÃO AO 8 DE MARÇO

Fabienne Oberlaender Gonini Novais

Advogada e Assessora jurídica do IBAM

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

Consulta:

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

Solicito parecer ao pré-projeto da Vereadora XXX, a qual quer homenagear a Sra. XXX, mulher transsexual, que ainda não obteve a mudança de nome em seus documentos, conforme certidões apresentadas pela vereadora. Trata-se de homenagem no dia 08 de março, dia das mulheres, previsto na resolução municipal 004/2009 anexa, salientando que não há na legislação municipal parâmetros de distinção de homens e mulheres. Dessa forma, solicito um parecer a luz da legislação Brasileira, se há vedação para que está homenagem seja entregue a mulher trans que não tenha feito a alteração de seus documentos pessoais.

Parecer

Conforme leciona o professor Luís Roberto Barroso a jurisprudência do Eg. STF avançou muito nos últimos trinta anos, consagrando uma série de medidas concretas de proteção das minorias, dentre as quais o direito à alteração do nome social dos transgêneros, com ou sem cirurgia de redesignação de sexo. Vejamos:

Direitos humanos são uma combinação de conquistas históricas, valores morais e razão pública, fundados na dignidade humana, que visam à proteção da vida, da liberdade, da igualdade e da justiça. E - por que não? - também representam a busca da felicidade. Embora tenham uma dimensão jusnaturalista, eles são normalmente incorporados aos ordenamentos jurídicos domésticos, sendo rebatizados como direitos fundamentais. Significam a positivação pelo Estado dos direitos morais de cada indivíduo.

Uma reserva mínima de justiça a ser assegurada a todas as pessoas. Veja-se, em enunciação esquemática, alguns marcos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal nessa área Proteção das minorias:

(i) Judeus: a liberdade de expressão não inclui manifestações de racismo, aí incluído o antissemitismo;

(ii) Negros: (i) validação de ações afirmativas em favor de negros, pardos e índios para ingresso na universidade (ii) no acesso a cargos públicos e (iii) proteção aos quilombolas;

(iii) Comunidade LGBT: (i) equiparação das relações homoafetivas às uniões estáveis convencionais e direito ao casamento civil e (ii) criminalização da prática da homofobia;

(iv) Comunidades indígenas: demarcação da reserva indígena Raposa Serra do Sol em área contínua;

(v) Transgêneros: direito à alteração do nome social, com ou sem cirurgia de redesignação de sexo (BARROSO, 2020, p. 429-430).

Nessa esteira, em 2019, na **ADI 4275**, o Supremo Tribunal Federal apreciou a possibilidade de pessoas transsexuais e travestis utilizarem seu nome social em documentos oficiais, sem a obrigatoriedade de transgenitalização, como forma de respeitar sua identidade de gênero:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E REGISTRAL. PESSOA TRANSGÊNERO. ALTERAÇÃO DO PRENOME E DO SEXO NO REGISTRO CIVIL.

POSSIBILIDADE. DIREITO AO NOME, AO RECONHECIMENTO DA PERSONALIDADE JURÍDICA, À LIBERDADE PESSOAL, À HONRA E À DIGNIDADE. INEXIGIBILIDADE DE CIRURGIA DE TRANSGENITALIZAÇÃO OU DA REALIZAÇÃO DE TRATAMENTOS HORMONAIS OU PATOLOGIZANTES. **1. O direito à igualdade sem discriminações abrange a identidade ou expressão de gênero. 2. A identidade de gênero é manifestação da própria personalidade da pessoa humana e, como tal, cabe ao Estado apenas o papel de reconhecê-la, nunca de constituí-la. 3. A pessoa transgênero que comprove sua identidade de gênero dissonante daquela que lhe foi designada ao nascer por autoidentificação firmada em declaração escrita desta sua vontade dispõe do direito fundamental subjetivo à alteração do prenome e da classificação de gênero no registro civil pela via administrativa ou judicial, independentemente de procedimento cirúrgico e laudos de terceiros, por se tratar de tema relativo ao direito fundamental ao livre desenvolvimento da personalidade.** 4. Ação direta julgada procedente (ADI 4275, Relator: Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão: Edson Fachin, Tribunal Pleno, Julgado em 01-03-2018, Processo Eletrônico DJE-045, 06-03-2019, 07-03-2019 — grifamos).

A partir desse importante julgamento, colhem-se esclarecimentos acerca dos conceitos de orientação sexual, identidade de gênero e expressão de gênero. Segundo as palavras de Maria Berenice Dias, em sua obra “Homoafetividade e os direitos LGBTI”, 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 43 e 269:

A transexualidade é uma divergência entre o estado psicológico de gênero e as características físicas e morfológicas perfeitas que associam o indivíduo ao gênero oposto. Caracteriza-se por um forte conflito entre o corpo e a identidade de gênero e compreende um arraigado desejo de adequar - hormonal e cirurgicamente - o corpo ao gênero almejado. Existe uma ruptura entre o corpo e a mente, o transexual sente-se como se tivesse nascido no corpo errado, como se esse corpo fosse um castigo ou mesmo uma patologia congênita. O transexual se considera pertencente ao sexo oposto, entalhado com o aparelho sexual errado, o qual quer ardentemente erradicar. Enquanto o homossexual aceita seu sexo biológico, o transexual rejeita seu próprio sexo anatômico. O transexual masculino tem ego corporal e psíquico femininos. Com o transexual feminino, ocorre o contrário.
[...]

Já travestis são pessoas que, independente da orientação sexual, aceitam o seu sexo biológico, mas se vestem, assumem e se identificam como do gênero oposto. Não sentem repulsa por sua genitália, como ocorre com os transexuais. Por isso não perseguem a redesignação cirúrgica dos órgãos sexuais, até porque encontram gratificação sexual com o seu sexo.

Como assinala Camila de Jesus Mello Gonçalves, em Tese de Doutorado defendida na Faculdade de Direito do Largo São Francisco (Universidade de São Paulo), sob a orientação do Professor Celso Lafer. Ano de defesa da tese 2012, disponível em https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-040032013-105438/publico/Tese_versao_simplificada_Camila_de_Jesus_Mello_Goncalves.pdf:

Os transexuais são pessoas que se identificam com o gênero oposto ao seu sexo biológico: homens que acreditam e se comportam como se fossem mulheres, e vice-versa. Tal identificação gera um desconforto ou sentimento de inadequação ao próprio corpo, com sofrimento significativo e um desejo de viver e de ser aceito como pessoa pertencente ao outro sexo. Com base nessa crença, promovem alterações em seus corpos, aproximando-os da aparência própria ao seu gênero de identificação (GONÇALVES, 2012, p. 4).

A conformação física externa é apenas uma — mas não a única — das características definidoras do gênero. E a doutrina moderna ressalta “a superioridade do elemento psíquico sobre o físico, considerando suficiente a irreversibilidade da identificação psicológica, que tende a prevalecer” (GONÇALVES, 2012, p. 209).

O dispositivo da Convenção Americana necessariamente abarca os transgêneros. É nesse sentido que a Corte Interamericana firmou em sua opinião consultiva:

(...) a Corte Interamericana deixa estabelecido que a orientação sexual e a identidade de gênero, assim como a expressão de gênero, são categorias protegidas pela Convenção. **Por isso está proibida pela Convenção qualquer norma, ato ou prática discriminatória baseada na orientação sexual, identidade de gênero ou expressão de gênero da**

peessoa. Em consequência, nenhuma norma, decisão ou prática do direito interno, seja por parte das autoridades estatais ou por particulares, podem diminuir ou restringir, de modo algum, os direitos de um pessoas à sua orientação sexual, sua identidade de gênero e/ ou sua expressão de gênero (CORTE INTERAMERICANA, par. 78 — grifamos).

No que tange à noção de identidade de gênero, extremamente elucidativa a Introdução aos Princípios de Yogyakarta, documento apresentado no Conselho de Direitos Humanos da ONU que versa justamente sobre a aplicação da legislação internacional sobre direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero. Nele se consigna logo de partida em seu preâmbulo que identidade de gênero:

(...) como estando referida à experiência interna, individual e profundamente sentida que cada pessoa tem em relação ao gênero, que pode, ou não, corresponder ao sexo atribuído no nascimento, incluindo-se aí o sentimento pessoal do corpo (que pode envolver, por livre escolha, modificação da aparência ou função corporal por meios médicos, cirúrgicos ou outros) e outras expressões de gênero, inclusive o modo de vestir-se, o modo de falar e maneirismo (CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS da ONU)

A Corte Interamericana, por sua vez, assentou que a identidade de gênero:

também se encontra ligada ao conceito de liberdade e da possibilidade de todo ser humano autodeterminar-se e escolher livremente suas opções e circunstâncias que dão sentido à sua existência, conforme às suas próprias convicções, assim como ao direito à proteção de sua vida privada (...).

Sobre esse ponto, deve-se recordar que a identidade de gênero foi definida nesta opinião como a vivência interna e individual do gênero tal como cada pessoa o sente, o qual pode ou não corresponder com o sexo assinalado no momento do nascimento. (...) o reconhecimento da identidade de gênero encontra-se ligada necessariamente à ideia segundo a qual o sexo e o gênero devem ser percebidos como parte de uma construção identitária que resulta da decisão livre e autônoma de cada pessoa, sem que se deve estar sujeita à sua genitália.

Dessa forma, o sexo, assim como as identidades, as funções e os atributos construídos socialmente que se atribuem a diferenças biológicas em todo o sexo assinalado ao nascer, longe de constituir-se em componentes objetivos e imutáveis do estado civil que individualiza uma pessoa, por ser um fato da natureza física ou biológica, terminam sendo traços que dependem da apreciação subjetiva de quem o detenha ou residam em construção da identidade de gênero auto-percebida relacionada com o livre desenvolvimento da personalidade, a autodeterminação sexual e o direito a vida privada (CORTE INTERAMERICANA, par. 93- 95).

Sendo constitutivos da dignidade humana, “o reconhecimento da identidade de gênero pelo Estado é de vital importância para garantir o gozo pleno dos direitos humanos das pessoas trans, incluindo a proteção contra a violência, a tortura e maus tratos, o direito à saúde, à educação, ao emprego, à vivência, ao acesso a seguridade social, assim como o direito à liberdade de expressão e de associação”, como também registrou a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Por isso, “o Estado deve assegurar que os indivíduos de todas as orientações sexuais e identidades de gênero possam viver com a mesma dignidade e o mesmo respeito que têm todas as pessoas”. As obrigações dirigidas aos Estados consistem, portanto, em assegurar tais direitos sem discriminação aos transgêneros.

Por fim, a título de complementação, cabe ressaltar que o corrente ano é de eleições municipais, nesse tocante, temos que não há impedimentos de a Casa Legislativa para realizar homenagens em ano eleitoral, com a apresentação de projetos e entrega das honrarias, desde que não afetem a **igualdade de oportunidades entre candidatos** nos pleitos eleitorais e não realize publicidade dos eventos realizados na Câmara para concessão de homenagens no mesmo período mencionado.

Ante o exposto, não se vislumbra qualquer óbice para que se proceda a homenagem da mulher trans, sendo de todo irrelevante que ela não tenha alterado seu nome nas certidões e documentos, uma vez que basta a sua identificação psíquica e física como mulher (identidade de gênero autopercebida), sob pena de violação do direito à igualdade sem discriminação.

Parecer

CONCESSÃO DE AUXÍLIO-ALUGUEL PARA VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: REQUISITOS E VEDAÇÕES EM ANO DE ELEIÇÕES

Jaber Lopes Mendonça Monteiro

Advogado e Consultor técnico do IBAM

Endereço eletrônico: lopesmendoncamonteiro@gmail.com

Consulta:

A Consulente, Prefeitura, expõe e indaga o seguinte in verbis:

“A quem compete o pagamento de hotel a mulheres vítimas de violência doméstica ao gabinete municipal, ou assistência social visto fluxo de atendimento deste público ser via CRAM ou CREAS, e ambos estarem inseridos enquanto política de assistência social?”

A Consulta segue documentada.

Parecer

Com o objetivo de garantir o pleno respeito à dignidade da pessoa humana, o Eg. Supremo Tribunal Federal entendeu constitucional a previsão de medidas eficazes para prevenir a violência contra a mulher, consistente em afastamento imediato do agressor do local de convivência com a ofendida, excepcionalmente, pelo delegado de polícia ou policial com imediato referendo judicial. Vejamos:

A autorização excepcional para que delegados de polícia e policiais procedam na forma do art. 12-C II e III, e § 1º, da Lei nº 11.340/06 (Lei Maria da Penha), com as alterações incluídas pela Lei nº 13.827/19, é resposta legislativa adequada e necessária ao rompimento do ciclo de violência doméstica em suas fases mais agudas, amplamente justificável em razão da eventual impossibilidade de obtenção da tutela jurisdicional em tempo hábil... A antecipação administrativa de medida protetiva de urgência para impedir que mulheres vítimas de violência doméstica e familiar permaneçam expostas às agressões e hostilidades ocorridas na privacidade do lar não subtrai a última palavra do Poder Judiciário, a quem se resguarda a prerrogativa de decidir sobre sua manutenção ou revogação, bem como sobre a supressão e reparação de eventuais excessos ou abusos (STF, PLENO, ADI 6138/DF, REL. MIN. ALEXANDRE DE MORAES, 23-3-2022).

Mais recentemente a Lei 14.674/2023 previu a concessão de auxílio-aluguel a mulheres vítimas de violência doméstica. A norma incluiu o auxílio-aluguel no rol das medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006). De acordo com a lei, o pagamento do auxílio-aluguel deve ser concedido por um juiz. O benefício vale para mulheres afastadas do lar em situação de vulnerabilidade social e econômica e deve ser pago pelos estados e municípios, com recursos originalmente destinados à assistência social para pessoas em situação de vulnerabilidade temporária.

Cumpramos esclarecer que a assistência social é instrumento de transformação social, e não meramente assistencialista. As prestações de assistência social devem promover a integração e a inclusão do assistido na vida comunitária, fazer com que, a partir do recebimento das prestações assistenciais, seja “menos desigual” e possa exercer atividades que lhe garanta a subsistência.

O art. 203 da Constituição Federal prescreve que a Assistência Social “será prestada a quem dela necessitar”. Os objetivos da Assistência Social estão enumerados no art. 203: a proteção à família, à maternidade, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e a reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. Essa lei é a Lei n. 8.742, de 07/12/1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), alterada pela Lei n. 12.435, de 06/07/2011, que definiu a assistência social como Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. Isso significa que deve garantir ao assistido o necessário para a sua existência com dignidade.

Os objetivos da Assistência Social estão previstos no art. 2º da LOAS, que, na redação original, tratava de forma genérica. Aperfeiçoado tecnicamente pela Lei n. 12.435/2011, o art. 2º divide os objetivos em: proteção social, com vistas à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos; vigilância socioassistencial; e defesa de direitos.

A proteção social visa a garantir a vida, a redução de danos e a prevenção da incidência de riscos. Deve ser dirigida, especialmente, à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; ao amparo às crianças e aos adolescentes carentes; à habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e à promoção de sua integração à vida comunitária; à garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Note-se que a proteção social deve alcançar justamente os sujeitos mais frágeis das relações sociais: família, infância, adolescência, velhice e pessoas com deficiência. A proteção social é efetivada por meio das ações do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), conforme prevê o § 1º do art. 6º da LOAS.

A vigilância sócio assistencial visa analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e, nelas, a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos. Neste aspecto, a lei indica que a atividade administrativa de desenvolvimento de projetos sociais deve ser fundada em levantamentos e estudos de bases territoriais, que propiciem o conhecimento das peculiaridades locais e das carências das respectivas comunidades.

A defesa de direitos deve garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões assistenciais. A atividade administrativa, para além da execução dos programas assistenciais, deve garantir que a comunidade carente tenha acesso a informações sobre os programas assistenciais disponíveis e, ainda, que seja assistida na defesa desses direitos. Parece-nos que o legislador quis enfatizar que há prestações assistenciais disponíveis, que não se limitam ao benefício de prestação continuada, no valor de um salário mínimo, e que podem ser instrumento de redução de desigualdades sociais.

Assim, a assistência social é o instituto que melhor atende ao preceito de redução das desigualdades sociais e regionais, porque se destina a combater a pobreza, a criar as condições para atender a contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Para enfrentar a pobreza, a assistência social se dá por meio de integração às políticas setoriais (art. 2º, parágrafo único). A LOAS está regulamentada pelo Decreto n. 6.214, de 26/09/2007 e alterações posteriores. O SUAS é composto dos entes federativos - União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dos respectivos conselhos de assistência social e das organizações de assistência social.

O SUAS tem um conjunto de instâncias deliberativas compostas dos diversos setores envolvidos na área. A descentralização obedece ao comando constitucional e foi definida pelo art. 11 da LOAS: as ações governamentais são articuladas, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal.

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nas suas respectivas áreas, coordenam e executam os programas assistenciais. Os arts. 12 a 15 discriminaram as competências de cada uma das esferas de governo.

As instâncias deliberativas do SUAS são: o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), os Conselhos Estaduais de Assistência Social (CEAS), o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CASDF) e os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), todos com caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil (art. 16). O CNAS é vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. É o órgão superior de deliberação colegiada cuja composição está prevista no § 1º do art. 17: 18 membros e respectivos suplentes, sendo 9 representantes governamentais e 9 representantes da sociedade civil. São da competência do CNAS, dentre outras: aprovar a Política Nacional de Assistência Social, normatizar e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social, acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações de assistência social no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social (art. 18).

Os incs. I a V do art. 203 da Constituição Federal asseguram assistência social por meio de benefícios e serviços. Somente o inc. V prevê o pagamento de benefício assistencial.

Quanto ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), a Constituição Federal garante um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispõe a lei. Equivocadamente, a lei denomina esse benefício como Benefício de Prestação Continuada (BPC), porque, na sua maioria, os benefícios são de prestação continuada, uma vez que pagos mês a mês desde o termo inicial até o termo final. Previsto no art. 203, V, da Constituição Federal, o BPC está disciplinado pelos arts. 20 e 21 da LOAS, e regulamentado pelo Decreto n. 6.214, de 26/09/2007, com alterações posteriores. Trata-se de benefício de caráter personalíssimo, que não tem natureza previdenciária.

O BPC não pode ser acumulado com qualquer outro benefício no âmbito da Seguridade Social ou de outro regime, salvo o da assistência médica e, no caso de recebimento de pensão especial de natureza indenizatória (art. 20, § 4º). Porém, se algum membro do grupo familiar receber pensão especial de natureza indenizatória, entrará no cômputo da renda per capita familiar (art. 5º do Decreto n. 6.214).

Já no que concerne aos chamados benefícios eventuais, o art. 22 da LOAS, com a redação dada pela Lei n. 12.435/2011, define os benefícios eventuais: as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. Não são benefícios de prestação continuada, mas, sim, são previstos para socorrer famílias de baixa renda quando do nascimento ou morte de seus membros, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. Os benefícios eventuais têm por escopo atender a necessidades advindas de situações emergenciais e temporárias.

Cabe aos Estados, Distrito Federal e Municípios regulamentar a concessão e o valor desses benefícios, e, ainda, deverão fazer a respectiva previsão em suas leis orçamentárias anuais. Os critérios e prazos serão definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social (art. 22, § 1º). Isso porque o CNAS pode propor a instituição de benefícios subsidiários no valor de até 25% do salário mínimo para cada criança de até 6 anos de idade. A proposta deve ser apreciada pelas respectivas representações dos Estados e Municípios dele participantes, e consideradas as disponibilidades orçamentárias das três esferas de governo (art. 22, § 3º).

Os benefícios subsidiários não podem ser cumulados com o do Programa Bolsa-Renda para atendimento a agricultores familiares atingidos pelos efeitos da estiagem nos Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência (Lei nº 10.458/2002) nem com o Auxílio Emergencial Financeiro para atendimento à população atingida por desastres, residentes nos Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência (Lei n. 10.954/2004).

Registre-se que com o julgamento da ADI 6357 MC-REF / DF, por perda superveniente de objeto, foi referendado pelo Eg. STF o entendimento que “o art. 3º da EC 106/2020 prevê uma espécie de autorização genérica destinada a todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para a flexibilização das limitações legais relativas às ações governamentais que, não implicando despesas permanentes, acarretem aumento de despesa”, afastando a necessidade das peças orçamentário-financeiras previstas nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar n.

101/2001). Contudo, como o Projeto está sendo submetido à votação no ano de 2021, após a perda de vigência da EC n. 106/2020, é necessário atender os arts. 16 e 17 da LRF.

À criação de benefícios assistenciais implica aumento das despesas somente podendo ser realizada: (i) se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa com pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; e (ii) se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (art. 169, § 1º, I e II, da CRFB/88).

Complementarmente à disciplina constitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar n. 101/2001), ao dispor sobre o controle da despesa pública, a condiciona à estimativa de impacto orçamentário-financeiro, com a devida demonstração da origem dos recursos para seu custeio (art. 16 e 17). Em especial, o art. 16, Lei de Responsabilidade Fiscal, determina o seguinte:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º. Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

Para resumir, leis que redundem em aumento de despesas de caráter continuado devem estar acompanhadas: (a) da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício corrente e nos dois subsequentes; (b) da declaração do ordenador da despesa de que o aumento da despesa consta do orçamento, está previsto na LDO e guarda conformidade com o plano plurianual, sob pena de responsabilidade.

Por fim, registre-se que não há que se falar em criação de programa assistencial em ano eleitoral, a despeito do programa ter sido criado pela Lei 14.674/2023, porque haveria violação ao art. 73, § 10, da Lei 9.504/1997. Sobre o tema:

A lei excepciona a possibilidade de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública nos casos de programas sociais autorizados em lei e em execução orçamentária no ano anterior ao da eleição. O § 10 do art. 73 é claro ao exigir a autorização prévia da efetivação do programa social em lei em sentido formal, não bastando para a incidência da exceção atos normativos de menor estatuta, como decretos, portarias, resoluções e outros de natureza inferior à lei. Não se exige, porém, lei específica para tratar do tema. **Além da previsão legal, exige-se cumulativamente a prévia execução orçamentária, ou seja, é necessário que a realização das despesas do programa social tenha se iniciado no ano anterior à eleição, não bastando a mera previsão orçamentária** (MEDEIROS, 2017, p. 1.127).

Respondendo objetivamente:

A quem compete o pagamento de hotel a mulheres vítimas de violência doméstica ao gabinete municipal, ou assistência social visto o fluxo de atendimento deste público ser via CRAM ou CREAS, e ambos estarem inseridos enquanto política de assistência social?

Não há que se falar em pagamento de hotel. A medida protetiva é o auxílio-aluguel concedido pelo juiz pelo período de até 6 meses que deve ser autorizado em lei municipal e consignado na lei orçamentária anual nas verbas da assistência social a ser pago via convênio com o Tribunal de Justiça do Estado ou diretamente pelo CREAS, sendo vedada a criação em ano eleitoral em razão do art. 73, § 10, da Lei 9.504/1997.

Parecer

CANDIDATURA AO CARGO DE VEREADOR: DESINCOMPATIBILIZAÇÃO DE DIRIGENTE DE ASSOCIAÇÃO CIVIL

Rafael Pereira de Sousa

Advogado e Consultor técnico do IBAM

Endereço eletrônico: rafaelsousars@gmail.com

Consulta:

Aduz a consulente, Câmara Municipal, que no caso de Dirigente de Associação Civil sem fins lucrativos quando não mantida pelo poder público não há necessidade de desincompatibilização, sendo tal regra imposta a Dirigente de Associação Civil mantida pelo Poder Público.

Para concluir que a associação seja mantida pelo Poder Público, conforme jurisprudência do TSE, é necessário que as verbas públicas correspondam, pelo menos, a mais da metade de suas receitas.

Considerando que entidade privada sediada no Município recebe subvenções do Poder Público Municipal em percentual inferior a 50% (cinquenta por cento) de sua receita bruta, dado que foi certificado pela contabilidade da instituição, questiona-se sobre a necessidade de o dirigente desta entidade sem fins lucrativos se desincompatibilizar para concorrer ao cargo de vereador.

Parecer

Inicialmente, vale assentar que a Constituição Federal impõe condições de elegibilidade (art. 14, § 3º), assim como estabelece as causas de inelegibilidade, as quais podem ser: constitucionais (art. 14, §§ 4º, 5º, 6º e 7º) e infraconstitucionais (art. 14, § 9º da CF c/c LC nº 64/90).

As inelegibilidades designam impedimento ao exercício da cidadania, de maneira que o cidadão fica impossibilitado de ser escolhido para ocupar cargo político-eletivo. Trata-se de uma restrição à capacidade política passiva. Dentro das inelegibilidades encontram-se as incompatibilidades que se caracterizam em impedimento à candidatura decorrente do exercício de cargo, emprego ou função públicos.

Neste contexto, cumpre deixar consignado que a desincompatibilização é o abandono definitivo do cargo ou o afastamento temporário do exercício do cargo ou da função, mediante renúncia ou licenciamento, em determinados prazos, antecedentes ao pleito que se tem em vista. Trata-se não de uma faculdade ou de um direito, mas de uma obrigação, de um dever daquele que pretende concorrer a algum cargo eletivo para afastar situação que, nos termos da lei, enseje situação de inelegibilidade.

A desincompatibilização possui por desiderato maior a salvaguarda da lisura do pleito e o equilíbrio entre os postulantes a cargos eletivos. Corroborando a presente ilação transcrevemos trecho do Acórdão TSE n. 20.060/2003:

A necessidade de desincompatibilização é uma forma de preservar a lisura do pleito e o equilíbrio entre os postulantes a cargos eletivos. Com efeito, a legislação complementar torna inelegível o candidato a deputado estadual que, nos seis meses anteriores ao pleito, não deixar suas funções mencionadas no art. 1º, II, "I", c/c VI, LC n. 64/90.

Dito isso, relata a Consulente que o dirigente de uma associação sem fins lucrativos, que recebe recursos da prefeitura, pretende se candidatar a uma cadeira na Casa Legislativa.

Nesse sentido, o artigo 1º, II, "a" "9" da Lei de Inelegibilidades prevê hipótese de inelegibilidade a **presidentes, diretores e superintendentes** de associações mantidas pelo poder público. Nesse caso, conforme Resolução nº. 22.191 do Tribunal Superior Eleitoral, se as verbas repassadas à entidade forem imprescindíveis para a sobrevivência da mesma ou para a realização de serviços por ela prestados ao público em geral, poderia incorrer, seu dirigente, em hipótese de inelegibilidade. Vejamos:

(...) os ocupantes das funções de dirigentes de entidades de assistência social, filantrópicas, sem fins lucrativos, não estão obrigados à desincompatibilização de suas atividades, como condição para participarem da disputa eleitoral dada a inexistência de previsão legal. **Caso haja recebimento de subvenção do Poder Público, pode-se caracterizar a necessidade de prévia desincompatibilização, ou seja, quando tais verbas forem imprescindíveis para a sobrevivência da Fundação ou para a realização de serviços por ela prestados ao público em geral, nesses casos, já que mantidas pelo Poder Público, deverá ser observado o prazo de desincompatibilização estipulado pela LC n. 64/1990, art. 1º, II, "a", "9" (TSE n. 22.191).**

Vejam-se, ainda, as seguintes decisões do Tribunal Superior Eleitoral:

[...] Eleição 2016. Registro de candidato. Indeferimento. Vereador. Desincompatibilização. 6 meses. Cargo de direção. Conselho consultivo. Associação mantida com recursos públicos [...] 2. Conforme consignado no acórdão embargado, com base em precedentes do Tribunal Superior Eleitoral, **o dirigente de pessoa jurídica mantida com receitas oriundas do Poder Público, as quais, no entanto, não são provenientes de contribuições compulsórias, submete-se à regra prevista no art. 1º, II, a, 9, c. c. o inciso VII, alínea b, da LC nº 64/90, que impõe o prazo de 6 meses para a desincompatibilização [...]** 4. Além disso, o Tribunal a quo ressaltou que o embargante se afastou de suas funções em 11.4.2016, no prazo de 4(quatro) meses do prélio eleitoral, o que indica que ele próprio vislumbrou a necessidade de se desincompatibilizar do cargo que ocupava na referida entidade, fazendo-o, contudo, em prazo insuficiente (Ac. de 27.6.2017 no ED-AgR-REspe n. 8660, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto).

Agravo regimental. Recurso especial. Impugnação de registro de candidatura. Dirigente. Pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos. Subvenção poder público. Valor expressivo. Desincompatibilização. Necessidade. [...]. **1. Dirigente de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que receba recursos oriundos de contratos ou convênios com o Poder Público deverá desincompatibilizar-se para concorrer ao pleito eleitoral [...]. In casu, o v. acórdão recorrido consignou que os valores repassados à entidade eram expressivos, o que tornava o Poder Público 'o principal ou um dos principais financiadores da entidade** (Ac. de 16.9.2008 no AgR-REspe n. 29188, rel. Min. Felix Fischer; no mesmo sentido a Res. nº 22191 na CTA n. 1214, de 20.4.2006, rel. Min. Marco Aurélio, a Res. nº 20580 na CTA n. 596, de 21.3.2000, rel. Min. Edson Vidigal).

Tendo em vista que a consulente informa que a associação sem fins lucrativos recebe subvenções do Poder Público Municipal em percentual inferior a 50% (cinquenta por cento) de sua receita bruta, dado este que foi certificado pela contabilidade da instituição, pode-se afirmar que os recursos recebidos são prescindíveis para a manutenção da referida associação no âmbito do Município. A respeito:

[...] Registro de candidato. Eleição municipal. 2012. Inelegibilidade. Desincompatibilização [...] 2. **Para concluir que a associação seja mantida pelo poder público, é necessário que as verbas públicas correspondam, pelo menos, a mais da metade de suas receitas. Ausentes tais circunstâncias no aresto regional, afasta-se a incompatibilidade prevista no 1º, II, a, 9, da Lei Complementar nº 64/90** (Ac. de 29.11.2012 no AgR-REspe n. 152292, rel. Min. Dias Toffoli; no mesmo sentido; o Ac de 25.11.2010 no RO n. 442592).

Face ao exposto, uma vez que a subvenção municipal repassada à associação civil sem fins lucrativos corresponde a menos da metade de suas receitas, não está configurada a necessidade de desincompatibilização de seu dirigente para concorrer ao pleito eleitoral no cargo de vereador, tendo em vista a regra prevista no art. 1º, II, a, 9, da LC nº 64/90.

