

gestão municipal

SI
G

licitação

reforma tributária

serviço público

inovação

teletrabalho

gestão de pessoas

tecnologia

ICMS

pregão eletrônico

participação social



Edição nº 301

Março/2020

ISSN 0034-7604

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

- Reforma Tributária e seu Impacto nos Municípios
- Uso da Lei de Inovação para qualificar a ação interfederativa em prol da saúde
- O Teletrabalho no Serviço Público Brasileiro: uma necessidade
- O pregão continua sendo abusado. O péssimo pregão eletrônico

Pareceres

- Flexibilização do horário de funcionamento do comércio em Shopping Centers do Município diante da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica
- Reconhecimento pelo TST da nulidade do pedido de demissão formulado por empregado que esteja sofrendo de transtornos mentais
- Possibilidade de promoção de programas de reinserção de pessoas no mercado de trabalho desde que não se caracterize como tomada de mão-de-obra ou prestação de serviços

Aos Leitores

A nova centena da Revista de Administração Municipal tem continuidade com o número 301, que já pode ser lido. Os textos remetem a mudanças que estão ou em vias de acontecer ou já em curso, trazendo, como consequência certa, a aquisição de informação.

O artigo sobre reforma tributária, de autoria de Marcos Alexandre Gonçalves dos Santos, discute o impacto sobre os municípios que a PEC 45 pode trazer. O texto expõe o teor da emenda que, em resumo, traz implicações para a arrecadação e a distribuição de tributos sobre o território nacional, notadamente em termos do local de destino da transação econômica. Para tornar mais simples o entendimento da proposta, há estudo esclarecedor com base no caso dos municípios do Estado do Rio de Janeiro. Trata-se de exercício importante para gestores que precisam visualizar cenários para seu entorno.

Dois dos artigos deste número da RAM tratam de caminhos para a inovação na gestão pública.

O primeiro, de um coletivo de autores, ao focar no setor saúde com o caso da Fundação Estatal Saúde da Família - FESF, indica que a construção de carreiras para o setor pode ter fortes consequências para a modernização da gestão em seu sentido mais amplo. Partindo de experiência de atuação sistêmica para permitir a mobilidade dos profissionais da área médica no âmbito da administração estadual e buscando assegurar a qualidade do atendimento à população nos diversos municípios, a Fundação se transformou em instituição de ciência e tecnologia – ICT. A história dessa trajetória é relatada ao longo do texto, trazendo insumos para o gestor que deseja enfrentar desafios com conduta inovadora.

O segundo artigo, no mesmo diapasão, é o de Jairo Campos dos Santos. Nele, o autor discorre sobre vantagens, desvantagens, pontos fracos e fortes do trabalho a distância em diferentes segmentos do mercado. Mostra, finalmente, a inevitabilidade da adoção de tal prática no setor público, sugerindo caminhos para que dela se tirem bons proveitos.

O artigo sobre pregão eletrônico, de Ivan Barbosa Rigolin, tem, na excelência e leveza do texto que caracteriza o autor, razões adicionais para sua leitura. Trata-se de exame crítico do processo de licitação que, ao pretender adotar modalidade facilitadora da gestão, pode se transformar em simplificação indevida para situações complexas.

Os pareceres, como sempre acontece, articulam soluções para situações práticas. Tratam de assuntos que vão desde o horário de funcionamento de lojas em shopping centers, passando por pedido de demissão de empregado com transtornos mentais e alcançando importante discussão sobre a duração de programas assistenciais que pretendem criar condições para reinserir pessoas no mercado de trabalho. A variedade de temas nutre o trabalho dos consultores do IBAM e contribui para a segurança jurídica dos gestores.

Boa leitura e até o próximo número.

Índice

04. Reforma Tributária e seu Impacto nos Municípios

Marcos Alexandre Gonçalves dos Santos

11. Uso da Lei de Inovação para qualificar a ação interfederativa em prol da saúde

Hêider Aurélio Pinto, José Santos Souza Santana, Ailton Cardozo da Silva Júnior, Arthur Chioro e Adriano Massuda

20. O Teletrabalho no Serviço Público Brasileiro: uma necessidade

Jairo Campos dos Santos

28. O pregão continua sendo abusado. O péssimo pregão eletrônico

Ivan Barbosa Rigolin

Pareceres

35. Flexibilização do horário de funcionamento do comércio em Shopping Centers do Município diante da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica

Fabienne Oberlaender Gonini Novais

37. Reconhecimento pelo TST da nulidade do pedido de demissão formulado por empregado que esteja sofrendo de transtornos mentais

Priscila Oquioni Souto

40. Possibilidade de promoção de programas de reinserção de pessoas no mercado de trabalho desde que não se caracterize como tomada de mão-de-obra ou prestação de serviços

Gustavo da Costa Ferreira M. dos Santos

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, Heraldo da Costa Reis, Paulo du Pin Calmon e Rubem César Fernandes.

Conselho Técnico

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

Diagramação e Redação

Ewerton da Silva Antunes, Helouise Melo Costa.

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.

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

Superintendente Geral

Paulo Timm

REPRESENTAÇÕES

São Paulo	:	Santa Catarina
Avenida Ceci, 2081	:	Rua Antonio Cândido de Figueiredo, 39
CEP 04065-004 • São Paulo • SP	:	CEP 89035-310 • Blumenau • SC
Tel./Fax: (11) 5583-3388	:	Tel./Fax: (47) 3041-6262
Email: ibamsp@ibam.org.br	:	Email: ibamsc@ibam.org.br

REFORMA TRIBUTÁRIA E SEU IMPACTO NOS MUNICÍPIOS

Marcos Alexandre Gonçalves dos Santos*

Resumo: A tramitação das propostas de reforma tributária ainda se encontra em andamento e o debate sobre o assunto merece manter-se ativo, o que se mostra a seguir. O presente artigo propõe uma reflexão a respeito da Reforma Tributária pretendida pela Proposta de Emenda à Constituição nº 45, sobretudo quanto à previsão de mudança no critério de repasse da quota-parte devida aos municípios, especialmente os do Estado do Rio de Janeiro, quando da arrecadação do ICMS por parte dos Estados da federação. Muito embora o critério proposto pela mencionada PEC seja bem aceito pela literatura especializada, sua implementação abrupta pode causar impactos severos nos municípios, já que haveria uma alteração substancial no atual cenário de repasse de valores, como demonstram os dados trazidos neste artigo. Por todo o exposto, é necessária a participação dos municípios no debate inaugurado pela alteração constitucional proposta, inclusive quanto à possibilidade de uma regra de transição para o critério de Valor Adicionado (VAF).

Palavras-chave: Reforma tributária; ICMS; Repasse.

Introdução

Embora a Reforma da Previdência, absoluta prioridade na pauta do Governo Federal e do Congresso Nacional, ainda não tenha sido promulgada, sua aprovação na Câmara dos Deputados deu início aos preparativos para próxima agenda prioritária do país: a reforma tributária.

São muitas as vozes que se erguem nesse debate, inclusive para disputar a paternidade desse projeto que, não sem razão, é visto quase que consensualmente pela população e pela academia como essencial para reformulação do Estado brasileiro. Também beira o consenso a avaliação de que nosso atual sistema é regressivo, isto é, pesa sobremaneira nos mais pobres; opaco, ou seja, nem um pouco claro ou transparente; complexo, pois que fundado numa estrutura confusa, gerando altíssimo custo apenas para descobrir qual imposto é devido em determinada operação, e como fazer para pagá-lo; e desigual, já que diversas corporações,

a depender de seu poder de *lobby*, conseguem privilégios fiscais criando diversas distorções no sistema. Diante desse diagnóstico, a proposta que possui maior robustez tramitando na Câmara dos Deputados, tenta atingir o objetivo de tornar o sistema tributário mais progressivo, transparente, simples e igualitário, ou, nas palavras dos formuladores da proposta:

O trabalho do CCiF tem como referência as seguintes características, desejáveis para um bom sistema tributário, de acordo com a literatura consolidada: **simplicidade, neutralidade, transparência, isonomia e capacidade de arrecadação.** (CENTRO DE CIDADANIA FISCAL, 2019, p.3). (grifos do autor)

***Marcos Alexandre Gonçalves dos Santos:** Graduando em Direito pela Universidade Federal Fluminense. Estagiário de Direito Tributário no escritório Motta Fernandes Advogados.

Endereço eletrônico: marcoalexandre@id.uff.br

A PEC 45, já aprovada pela CCJ e atualmente em análise pela Comissão Especial da Câmara, é a reprodução da proposta elaborada pela *Think Tank* “Centro de Cidadania Fiscal¹”, capitaneada pelo economista Bernard Appy. Trata-se do projeto da vida deste economista, e deve ser reconhecido que a proposta é profunda, muito bem elaborada, com estudos sofisticados embasando cada detalhe. Appy traz o que há de melhor na literatura acadêmica, seja na Economia, seja no Direito, para dentro da proposta e materializa esse conhecimento num texto técnico, rico e completo.

A proposta de Appy elimina cinco tributos (IPI, PIS, COFINS, ICMS e ISS) federais, estaduais e municipais, e os substitui por um único, o IBS (Imposto sobre Bens e Serviços). Trata-se de um Imposto Sobre Valor Agregado, ou seja, tributo que incide em todas as operações da cadeia produtiva, de forma não cumulativa, para que cada ator da cadeia produtiva aproveite o tributo pago pelo anterior, de forma semelhante ao que ocorre hoje com o ICMS, contudo de forma mais eficiente, completa e simples. Em linhas gerais, as principais características do IBS são: i) a uniformização da regra de incidência, deixando claro que todas as operações serão tributadas com base no destino, e não na origem, dos bens e serviços; ii) a proibição de concessão de benefícios fiscais de qualquer natureza, existindo apenas uma alíquota para todos os produtos e serviços; iii) uma gestão centralizada do tributo, com a criação de um comitê gestor com a União, os Estados e os municípios, uma conta única para arrecadação, com a repartição ocorrendo nos termos do que for decidido em lei

complementar; iv) a possibilidade de cada ente federado alterar sua alíquota da forma que bem entender, desde que seja a mesma para todos os produtos e serviços.

Appy já fez diversas exposições didáticas sobre sua reforma, inclusive na comissão especial que analisa a proposta no Congresso Nacional, não cabendo a este artigo fazer aprofundamento sobre o tema². Basicamente, caso aprovada, uma venda de produto que seja feita da cidade de São Paulo - SP para cidade de Campos - RJ, terá a incidência de um único tributo, cuja alíquota será a soma da alíquota fixada pela União, pelo Estado do Rio de Janeiro, e pela cidade de Campos, já que a regra será o destino da mercadoria. Ocorre que esse novo modelo criará ganhadores e perdedores em relação ao sistema atual, já que alguns estados e municípios se beneficiarão pela regra do destino, e outros serão prejudicados. Quanto a isto, Appy tenta minimizar o conflito criando generosa regra de 50 anos de transição, compensando a perda dos estados e municípios nos primeiros 30, e diminuindo essa compensação lentamente nos últimos 20 anos.

“Ocorre que esse novo modelo criará ganhadores e perdedores em relação ao sistema atual, já que alguns estados e municípios se beneficiarão pela regra do destino, e outros serão prejudicados”.

Também existe resistência dos Estados quanto ao comitê gestor do novo tributo, já que a experiência de gerir conjuntamente com a União tem se provado negativa, como observado no caso do Simples Nacional, onde a União acaba - na visão dos Estados-Membros - impondo sua vontade. Por esse motivo, o Comitê de Secretários de Fazenda dos Estados (COMSEFAZ), aprovou Carta Aberta, sugerindo a exclusão da União desse comitê gestor, dentre outras propostas, embora concorde com boa parte do texto que tramita na Câmara.

¹ Fonte: Centro de Cidadania Fiscal. Disponível em: <<http://ccif.com.br/>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

² Disponível em <https://youtu.be/m9rEhHTHKBw>. Acesso em: 27 nov. 2019.

Estes são os principais pontos da Reforma, e mesmo por isto uma mudança muitíssimo significativa na vida dos municípios vem passando despercebida no debate público. Na PEC 45 existe a previsão, no Art. 159-G, de alteração abrupta na fórmula de repasse da quota-parte dos municípios na arrecadação do ICMS. Hoje, 25% de tudo que os Estados arrecadam com ICMS são repassados para os municípios, e destes 25%, 75% são repassados com base no critério de valor adicionado fiscal (VAF).

Breves Considerações Sobre o Valor Adicionado Fiscal (VAF)

O repasse de parte do tributo estadual sobre bens e serviços (atualmente ICMS) para os municípios foi a solução encontrada pelo legislador, mesmo antes da Constituição de 1988, para evitar a criação de um Imposto de Valor Agregado (IVA) Municipal.

Por força do seu caráter de substituição a um tributo que seria concedido aos municípios, o critério de repasse dos valores do tributo estadual se orienta – historicamente – pelo objetivo de representar o potencial arrecadatório de cada município caso o referido tributo municipal fosse criado. É com esse contexto que se desenvolve o complexo VAF, que se mantém mais ou menos igual desde que foi criado. A fórmula adotada consiste em apurar o valor adicionado por município, subtraindo a saída de produtos e prestação de serviços por parte dos estabelecimentos, da entrada de produtos no mesmo, encontrando no produto dessa operação aritmética o valor adicionado por estabelecimento no território municipal. Vale destacar que são consideradas para fins de cômputo do valor adicionado as operações imunes, isentas, de pagamento antecipado, diferido ou reduzido, na forma da Lei:

Art. 3º 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação serão creditados, pelos Estados, aos respectivos Municípios, conforme os seguintes critérios:

I - 3/4 (três quartos), no mínimo, **na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios** (grifos do autor)

[...]

§ 1º O valor adicionado corresponderá, para cada Município:

I – ao valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil.

[...]

§ 2º Para efeito de cálculo do valor adicionado serão computadas:

I - as operações e prestações que constituam fato gerador do imposto, mesmo quando o pagamento for antecipado ou diferido, ou quando o crédito tributário for diferido, reduzido ou excluído em virtude de isenção ou outros benefícios, incentivos ou favores fiscais;

II - as operações imunes do imposto, conforme as alíneas a e b do inciso X do § 2º do art. 155, e a alínea d do inciso VI do art. 150, da Constituição Federal. (BRASIL. Lei Complementar nº 63, de 11 de Janeiro de 1990)³

³ BRASIL. **Lei complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990**. Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp63.htm>. Acesso em: 27 nov. 2019.

Essa inclusão das operações isentas e imunes decorre do espírito da norma que, como dito, pretende um critério que emule o potencial arrecadatário dos municípios no caso da criação de um IVA municipal, devendo, portanto, ser expurgado do cálculo do repasse as políticas tributárias realizadas pelo Estado-Membro.

Ocorre que, com os anos, a literatura especializada⁴ já identifica diversas distorções decorrentes dessa opção de critério de repasse pelo legislador. Seja pelo fato do critério adotado ser incapaz de alcançar o objetivo de representar o potencial arrecadatário de cada município caso o IVA Municipal fosse criado, seja por perpetuar desigualdades regionais e ineficiências, seja por criar grande insegurança orçamentária oriunda da abrupta variação da receita municipal por força do repasse realizado de acordo com o mencionado critério, a avaliação geral do paradigma atual é bastante negativa.

Não por outro motivo, em conclusão de sua Tese na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, o Dr. Fabio Roberto Corrêa Castilho sustenta que:

Para tanto, deve-se, a partir das desigualdades de distribuição e oscilações que demonstramos neste trabalho – existentes para os municípios paulistas entre os anos de 1997 e 2009 e que possivelmente ocorrem em todo Brasil – estudar outras opções de distribuição, **sobretudo as que privilegiassem a repartição per capita equânime e melhor orientada às necessidades de gastos dos municípios** [...] (CASTILHO, 2014, p. 175) (grifos do autor)

Alinhado a essas observações, reflexões e prognósticos, o Centro de Cidadania Fiscal, notadamente por meio do economista Bernard Appy, formulou a proposta ora tramitando na Câmara dos Deputados sob a alcunha de PEC 45, com a previsão de abolição completa do VAF

como critério de repasse de 75% da quota-parte municipal do ICMS, substituindo-o pelo critério populacional, isto é, um repasse proporcional *per capita* equânime entre os municípios.

Breve Panorama dos Impactos nos Municípios do Rio de Janeiro

Apesar da mencionada Proposta de Emenda à Constituição prever generosas regras de transição, quanto a outras mudanças por ela trazidas, no caso da alteração do critério de repasse da quota-parte municipal do ICMS, não há qualquer previsão de regra de transição, o que pode gerar grandes prejuízos à organização financeira municipal.

Para ilustrar a situação, o cenário do Rio de Janeiro é didático. Os cinco municípios mais populosos do Estado são, respectivamente, Rio de Janeiro, São Gonçalo, Duque de Caxias, Nova Iguaçu e Niterói. Como se imagina, são municípios cuja prestação jurisdicional demanda maiores gastos, exatamente por terem o maior número de pessoas sob sua tutela.

Muito embora esta seja a disposição populacional do Estado, os cinco municípios que possuem o maior Índice de participação dos 75% de quota-parte do ICMS a ser repassado sob o critério do VAF são, respectivamente, Rio de Janeiro, Duque de Caxias, Angra dos Reis, Niterói e Macaé. Percebe-se que, pelo atual critério, existe uma distorção altamente benéfica a Angra dos Reis e Macaé, que apesar de figurarem respectivamente como 17º e 13º municípios mais populosos do Rio de Janeiro, encontram-se na 3º e 5º colocação entre os que possuem o maior índice para o aludido repasse. Por outro lado, embora São Gonçalo e Nova Iguaçu possuam população estimada para 2018 em torno de um milhão de pessoas, esses dois figuram na 11º e 13º colocação no *ranking* do índice de participação dessa quota-parte do ICMS.

⁴ CASTILHO, Fábio Roberto Corrêa. **Federalismo fiscal e repartição do ICMS**: o critério do valor adicionado. 2014. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. doi:10.11606/T2.2014.tde-12122014-100106. Acesso em: 27 nov. 2019.

Curiosamente, ainda que o Decreto Estadual nº 46.456, de 2018, fixe os índices chamados de “IVA 75%” - cuja identificação apenas pode se referir aos 75% de ICMS a serem repassados por comando constitucional, sobre o critério do VAF -, o *ranking* de municípios que mais receberam os valores efetivamente repassados pela Secretaria de Fazenda a título de “ICMS”^a não corresponde ao dos municípios que possuem os maiores índices no mencionado decreto. De todo modo, ainda considerando esse *ranking*, as mesmas distorções persistem,

em nada alterando a reflexão que ora se propõe. Ainda que a alteração proposta possa ter os benefícios supramencionados, a mudança abrupta nos orçamentos pode comprometer seriamente as finanças dos municípios, notadamente de Angra dos Reis e Macaé, pois que, no cenário atual, seriam os grandes perdedores com a mudança pretendida.

Para melhor visualização, apresentam-se as seguintes tabelas:

Tabela 1

Municípios	Ranking Populacional ⁵	Ranking Valor Efetivamente Repassado 2018 ⁶	Valor Efetivamente Repassado em 2018 ⁷	Ranking Índice de Participação VAF ⁸	Índice de Participação VAF ⁹
Rio de Janeiro	1º	1º	R\$2.129.827.352,85	1º	26,374652
Duque de Caxias	3º	2º	R\$ 746.191.759,35	2º	8,505499
Niterói	5º	3º	R\$ 365.693.856,83	3º	4,062705
Macaé	13º	4º	R\$ 337.073.395,49	5º	3,803474
Angra dos Reis	17º	5º	R\$ 287.127.217,22	3º	4,813477
Campos	7º	6º	R\$ 273.112.014,50	6º	2,536532
Petrópolis	9º	7º	R\$ 214.189.258,56	7º	2,221599
São Gonçalo	2º	8º	R\$ 171.188.385,18	11º	1,321104
Volta Redonda	10º	9º	R\$ 166.191.899,06	8º	1,838489
Nova Iguaçu	4º	10º	R\$ 159.092.804,60	13º	1,239304
Maricá	22º	11º	R\$ 140.324.304,87	10º	1,474440
Resende	23º	12º	R\$ 126.338.047,35	12º	1,256423
Belford Roxo	6º	13º	R\$ 126.058.773,63	9º	1,169244

Fonte: criação do autor

^a Na tabela disponibilizada pela secretaria de Fazenda, os repasses a título de ICMS são discriminados como i) FUNDEB - ICMS; ii) ICMS - LEI EST. 5.647/10; iii) ICMS FUNDEB - LEI EST. 5.647/10; iv) ICMS - DECR. 44.814/2014; v) ICMS FUNDEB - DECR. 44.814/2014; e vi) ICMS. Para fins deste artigo, foram considerados apenas os repasses identificados como “ICMS”, por entender que este seria aquele relativo aos 75% previstos pela Constituição Federal, excluindo-se, portanto, todos os outros. Por todo o exposto, os repasses discriminados com outras nomenclaturas que não apenas “ICMS”, inclusive alguns destes fazendo expressa referência à legislações estaduais, foram entendidos como repasses relativos aos 25% cujo critério depende de normatização dos Estados-Membros.

⁵ Fonte: Dados populacionais IBGE Cidades. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

⁶ Fonte: Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro (SEFAZ). Disponível em: <<https://bit.ly/38BsyqR>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

⁷ Ibidem

⁸ RIO DE JANEIRO (ESTADO). **Decreto nº 46.456, de 11 de outubro de 2018**. Altera o decreto nº 46.084, de 06 de setembro de 2017, que fixou os índices definitivos relativos à participação dos municípios no produto da arrecadação do ICMS para o exercício de 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2TQ3PK6>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

⁹ Ibidem

Tabela 2

	Rio de Janeiro	São Gonçalo	Duque de Caxias	Nova Iguaçu	Niterói
População Censo de 2010	6.320.446	999.728	855.048	796.257	487.562
População Estimada para 2018	6.688.927	1.077.687	914.383	818.875	511.786
Índice ICMS	26,374652	1,321104	8,505499	1,239304	4,062705
Ranking Populacional	1º	2º	3º	4º	5º
Ranking Índice ICMS	1º	11º	2º	13º	4º
Valor Repassado ICMS	R\$ 2.129.827.352,85	R\$ 171.188.385,18	R\$ 746.191.759,35	R\$ 159.092.804,60	R\$ 365.693.856,83

Fonte: criação do autor

Tabela 3

	Rio de Janeiro	Duque de Caxias	Angra dos Reis	Niterói	Macaé
População Censo de 2010	6.320.446	855.048	169.511	487.562	206.728
População Estimada para 2018	6.688.927	914.383	200.407	511.786	251.631
Índice ICMS	26,374652	8,505499	4,813477	4,062705	3,803474
Ranking Índice ICMS	1º	2º	3º	4º	5º
Ranking Populacional	1º	3º	17º	5º	13º
Valor Repassado ICMS	R\$ 2.129.827.352,85	R\$ 746.191.759,35	R\$ 287.127.217,22	R\$ 365.693.856,83	R\$ 337.073.395,49

Fonte: criação do autor

Em consulta ao portal da transparência de Angra dos Reis, em seu Balanço Orçamentário de 2018¹⁰, percebe-se o valor de R\$ 1.164.282.297,96 como total de Receitas Realizadas no exercício de 2018. Considerando que o mesmo município recebeu R\$ 287.127.217,22 como repasse de sua quota-parte de ICMS cujo critério é o mencionado VAF, observa-se que eventual alteração abruta neste critério afetaria de maneira substancial

uma receita que correspondeu em 2018 a aproximadamente 24,5% da receita total do município.

Em Macaé essa porcentagem é menor, sobretudo por força do grande volume de recursos que o município recebe a título de *royalties* da exploração de petróleo. Macaé arrecadou em 2018, de acordo com o relatório de prestação de contas anual¹¹ (p. 45/46), um

¹⁰ **BALANÇOS Contábeis Consolidados do Município.** Disponível em: <<http://angra.rj.gov.br/cgm-balancos.asp?indexsigla=transp>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

¹¹ **PRESTAÇÃO de contas anual.** Disponível em: <<http://sistemas.macaerj.gov.br:84/transparencia/contas/relatorio-prestacao-contas-anual>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

total de R\$ 2.475.480.648,57. Considerando o repasse da quota-parte de ICMS objeto deste artigo no valor de R\$ 337.073.395,49, temos que esta receita representou em 2018 por volta de 13,5% da arrecadação do município.

Conclusão

Embora louvável a proposta da PEC 45, melhor que sua concorrente no Senado, a PEC 110, e com certeza melhor que a proposta que vem sendo ventilada pelo governo, que consiste na recriação de uma CPMF turbinada, ela precisará vencer (ou aceitar) a resistência dos Governadores em dividir a gestão do comitê do tributo com a União, que historicamente tem comportamento tirano em nossa federação. Se aprovada, contudo, ainda que com pequenas alterações, a reforma representará enorme avanço no país, diminuindo substancialmente o custo das disputas judiciais tributárias, principalmente por impor alíquota única para todos os produtos e serviços.

A concessão de benefícios fiscais, além de injusta, ineficiente e disfuncional, gera milhares (quicá milhões) de conflitos entre o contribuinte - cuja interpretação será sempre no sentido de incluir seu produto e seu serviço como enquadrado pela concessão de benefícios fiscais -, e o fisco, que sempre interpretará de forma restritiva pela não inclusão do que puder ser visto como não incluso nesses benefícios. Será também um tributo mais transparente para população, que saberá exatamente quanto paga de imposto ao consumir.

Hoje, pela complexidade e pelo emaranhado de alíquotas e impostos, é impossível identificar quanto se paga de imposto. Será possível, com a reforma, que produtos do *e-commerce* sejam anunciados pelo preço sem a tributação, que será adicionada no momento da compra, exatamente como ocorre nos Estados Unidos da América, facilitando a ciência, por parte da população, do quanto esta paga em impostos, e do quanto deve exigir do Estado. A reforma é absolutamente essencial para o país, diminuirá o custo-B, melhorará o ambiente de negócios, a eficiência da arrecadação, a transparência

e a justiça do sistema. Appy estima, inclusive, que ela produzirá aumento no PIB potencial do Brasil em 10 pontos percentuais num horizonte de 15 anos.

Por fim, é importante que os municípios ingressem nessa discussão, principalmente quanto a possível transição na regra de repasse da quota-parte do ICMS (ou futuro IBS), para que alguns municípios não sejam pegos de surpresa. A justificativa para uma regra de transição quanto a possível queda de arrecadação pela alteração advinda da chamada “Regra de destino” também se aplica para a alteração no repasse da quota-parte constitucional de 75% do ICMS para os municípios. Também neste caso haverá ganhadores – notadamente municípios como Belford Roxo, Nova Iguaçu e São Gonçalo no Estado do Rio de Janeiro -, e grandes perdedores, como é o caso de Angra dos Reis e Macaé, também no Estado do Rio. É importante que a reforma resista ao *lobby* de corporações que gozam há décadas de subsídios, para que seja mantida proibição de concessão de benefícios fiscais. Dessa forma, como bem ressalta o celebrado economista Marcos de Barros Lisboa, poderemos ter enfim uma agenda republicana, tratando os iguais como iguais.

USO DA LEI DE INOVAÇÃO PARA QUALIFICAR A AÇÃO INTERFEDERATIVA EM PROL DA SAÚDE¹

Hêider Aurélio Pinto*, José Santos Souza Santana**, Ailton Cardozo da Silva Júnior***, Arthur Chioro****, Adriano Massuda*****

Resumo: Este artigo analisa uma das experiências pioneiras em uso da Lei de Inovação para a celebração de uma encomenda tecnológica (ET) feita após reformulação da Lei de Inovação e da publicação de seu decreto de regulamentação. Criada por 69 municípios do estado da Bahia como uma instituição inovadora, a Fundação Estatal de Saúde da Família (FESF) vem ao longo de seus dez anos de vida ampliando o escopo de atuação para atender às necessidades dos municípios e estado da Bahia e, nos últimos três anos promoveu mudanças, inclusive estruturais, para se qualificar como uma instituição de ciência e tecnologia e enveredar pelo campo da inovação. O estudo qualitativo, com propósito de contextualizar, descrever e analisar essa mudança da FESF e a realização da ET, contou com uma pesquisa bibliográfica para compreender a Lei de Inovação, sua regulamentação no Brasil e políticas similares em diversos países; com análise documental de normas, políticas e relatórios relacionados ao tema; e com observação participante, diário de campo e entrevistas não-estruturadas de informantes-chave para a compreensão do processo de formulação e implementação em análise. Parte de um projeto de pesquisa registrado em Comissão de Ética em Pesquisa, o estudo conseguiu identificar boas práticas de ET que podem extrapolar a experiência da FESF e ser de interesse de diversas outras instituições públicas municipais ou não.

Palavras-chave: Encomenda tecnológica; Lei de inovação; Inovação na gestão municipal.

Introdução

A inovação tecnológica em todo o mundo tem sido sugerida como o motor da 'Nova Economia' (MATIAS-PEREIRA; KRUGLIANSKAS, 2005; MOREIRA et al., 2007). Estudos têm analisado as relações entre a evolução do Produto Interno Bruto, os percentuais de aplicação em pesquisa e desenvolvimento e o aumento da produtividade, da remuneração do trabalho e do valor agregado em produtos e serviços. Promover inovação passa a ser cada vez mais parte da ação dos entes públicos. A linha apontada por muitos autores quanto à atuação do Estado na inovação recomenda o desenvolvimento de políticas – articulações entre a industrial,

* **Hêider Aurélio Pinto:** Médico sanitário, mestre em saúde coletiva e doutorando em políticas públicas. Professor da UFRB e coordenador de projeto de pesquisa de inovação em saúde na FESF.

Endereço eletrônico: heiderpinto.saude@gmail.com

** **José Santos Souza Santana:** Médico sanitário, mestre em saúde coletiva. Secretário Executivo da FESF.

Endereço eletrônico: josesantana81@gmail.com

*** **Ailton Cardozo da Silva Júnior:** Advogado, especialista em direito público e mestre em regulação. Procurador do Estado da Bahia.

Endereço eletrônico: ailtoncardozojunior@gmail.com

**** **Arthur Chioro:** Médico sanitário, doutor em saúde coletiva. Professor da Unifesp.

Endereço eletrônico: arthur.chioro@unifesp.br

***** **Adriano Massuda:** Médico sanitário, doutor em saúde coletiva. Professor da UFPR e FGV.

Endereço eletrônico: a.massuda@gmail.com

¹ Este artigo é uma versão adaptada especialmente para a Revista de Administração Municipal de um artigo científico submetido a periódico indexado pelos mesmos autores.

tecnológica, de ciência, comércio exterior e educação - que orientem, apoiem e estimulem o processo de inovação tecnológica (MATIAS-PEREIRA; KRUGLIANSKAS, 2005; MOREIRA et al., 2007).

Para a Organização e Cooperação para o Desenvolvimento Econômico - OCDE (2005) inovação é a implementação de um produto ou processo tecnológico novo ou significativamente melhorado em um produto (bens ou serviços) ou processo existentes ou ainda a introdução de um novo método, modo de organização do local de produção e trabalho ou das relações externas.

A Lei de Inovação brasileira (lei federal no 13.243/2016), trata inovação como a *“introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho.”*

A Lei de Inovação é considerada um dos principais pontos de referência da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Brasil (PITCE). Seu objetivo é a capacitação e autonomia tecnológica e o desenvolvimento dos sistemas produtivos e regionais e nacional. Dentre seus princípios, destacam-se: promoção das atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) como estratégias para o desenvolvimento econômico e social; redução das desigualdades regionais; descentralização das atividades de CT&I em cada esfera de governo, com desconcentração em cada ente federado; promoção da cooperação e interação entre entes públicos, setores público e privado e entre empresas; apoio, incentivo e integração dos inventores independentes às atividades das ICTs e ao sistema produtivo; incentivo à constituição de ambientes favoráveis à inovação e às atividades de transferência de tecnologia; utilização do poder de compra do Estado para fomento à inovação; e, simplificação de procedimentos para gestão

de projetos de CT&I e adoção de controle por resultados em sua avaliação. Considera-se que a Lei objetiva criar um ambiente propício para aumentar o envolvimento das empresas em projetos inovadores; eleva as parcerias entre empresas, universidades e institutos de CT&I para que ganhem força e estimulem o processo de inovação; e pressupõe o desenvolvimento e sofisticação da gestão pública e de seus instrumentos gerenciais (MATIAS-PEREIRA; KRUGLIANSKAS, 2005; MOREIRA et al., 2007).

Foi nessa linha que passou a atuar a Fundação Estatal Saúde da Família (FESF), uma organização pública intermunicipal instituída em 2009 por 69 municípios do Estado da Bahia, com permissão da Lei Complementar Estadual nº 29, de 21/12/2007, sem fins lucrativos, dotada de personalidade jurídica de direito privado e, segundo a nova legislação, uma instituição de ciência e tecnologia (ICT). Criada para desenvolver prioritariamente serviços de atenção básica à saúde nos municípios contratantes, estabelecendo uma carreira de base estadual para a atuação das diversas profissões na Estratégia de Saúde da Família, a FESF, hoje, atua em diversas áreas: na formação, tendo a maior residência, médica e multiprofissional, em atenção primária na Bahia; na atenção básica e atenção domiciliar; na regulação e telessaúde; em projetos de humanização de hospitais, incluindo a atuação de enfermeiras obstetrizes; gerindo o programa primeiro emprego na área da saúde; entre outros.

Além de ser, em si, uma inovação (SANTOS; PINTO, 2009; ANDRADE; 2009; CAVALCANTE FILHO; FRANCO, 2016), no exercício de suas funções, a FESF foi sendo provocada a desenvolver outras inovações, algumas delas no campo de tecnologias de gestão e processo de trabalho, como nas atividades relacionadas ao telessaúde, ou ainda no campo das tecnologias de comunicação e informação (TICs). Em 2017, a Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia (SECTI) provocou a FESF a atuar no campo da inovação, buscando fomentar o desenvolvimento de TICs para a saúde com um “modelo de negócio” que não dependesse

de recursos do tesouro e que resultasse em pesquisa, em inovação e na geração de emprego e renda para o Estado da Bahia. Também a Secretaria de Desenvolvimento Econômico apontou que o desafio da FESF seria pensar os próximos dez anos de desenvolvimento dos serviços e processos de trabalho em saúde, a fim de antecipar tendências e promover inovações com impacto na melhoria dos serviços para a população, aumento da eficiência dos mesmos e fomento um novo mercado com mais valor agregado, com agentes, expertise e soluções que reposicionassem a Bahia nesse campo em um futuro próximo.

Este artigo é resultado de um projeto de pesquisa cujo nome é “Prospecção e desenvolvimento de soluções estratégicas e tecnologias para implantação da FESF-TECH, do Consórcio Nordeste e criação da Plataforma de Desenvolvimento Tecnológico”, subprojeto da pesquisa “Análises de políticas e práticas de saúde: estudos, progressivos e integrados” que foi apresentado à Plataforma Brasil e, por meio dela, ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB. Analisa uma das experiências pioneiras em uso da Lei de Inovação para a celebração de uma Encomenda Tecnológica (ET) feita após reformulação da Lei de Inovação e da publicação de seu decreto de regulamentação.

Aspectos metodológicos

Foi realizado estudo qualitativo que teve como propósito a contextualização, descrição e análise da realização da ET. Feita revisão da literatura para compreender a Lei de Inovação, sua regulamentação no Brasil e políticas similares em diversos países. Foi realizada análise documental de normas, políticas e relatórios relacionados ao tema. Por fim, foi utilizada a observação participante de

atividades, com diário de campo, e entrevistas não-estruturadas de informantes-chave para a compreensão do processo de formulação e implementação em análise.

A Encomenda Tecnológica - ET

Há uma mudança em curso no marco regulatório brasileiro de compras públicas rumo à gradativa assimilação de formas não tradicionais de aquisição. Constatase, também, uma mentalidade hegemônica ainda avessa a mudanças que incorporem elementos mais subjetivos ao processo de contratação e que permitam encomendas de produtos que ainda não existam no mercado (RAUEN, 2014).

Nos EUA, que inspiraram o modelo de ET do Brasil (RAUEN, 2014; IPEA 2019), a aquisição de Pesquisa e Desenvolvimento - P&D - é uma categoria especial de compra. Diferentemente de contratos tradicionais, os de P&D são direcionados para objetivos nos quais o trabalho ou método não possam ser antecipadamente descritos, sendo difícil julgar probabilidades de sucesso ou esforço necessário. O processo de contratação é usado para encorajar o envolvimento de sujeitos qualificados da comunidade científica e industrial e busca proporcionar um ambiente em que o trabalho possa ser realizado com flexibilidade e mínimos encargos administrativos (RAUEN, 2014).

Com a ET, o Estado brasileiro busca transitar de um sistema de inovação baseado em instrumentos de oferta para instrumentos de demanda: define qual resultado deve ser buscado e que instituições - universidades, centros de pesquisa e/ou empresas - tentam inovar para produzi-lo. Neste caso, a tecnologia é claramente um meio e não o fim (IPEA, 2019). A ET é uma modalidade de compra pública que objetiva encontrar uma solução para um problema que exige o desenvolvimento de uma

“Há uma mudança em curso no marco regulatório brasileiro de compras públicas rumo à gradativa assimilação de formas não tradicionais de aquisição”.

tecnologia para ser solucionado. Formalmente, são tipos especiais de compras públicas diretas, adequadas a situações específicas, com presença de risco tecnológico. São reguladas pelos artigos 24, inciso XXXI, da Lei nº 8.666/1993, e 20 da Lei nº 10.973/2004 e pela seção V do Decreto nº 9.283/2018.

O risco tecnológico dificulta a definição dos custos, do tempo de desenvolvimento e entrega do produto/processo e até mesmo o alcance total ou parcial dos objetivos, o que inviabiliza o uso dos mecanismos de compra e contratação tradicionais previstos na Lei de licitações. Quando não há qualquer outra solução disponível amadurecida para solucionar o problema demandado e a solução potencial precisa de desenvolvimento tecnológico, é o típico caso para utilizar uma ET. Note-se, contudo, que se essa solução está em um nível muito incipiente, como uma pesquisa ainda sem aplicação, dado o altíssimo risco tecnológico, seria mais adequado o fomento à pesquisa para amadurecer uma solução passível de ser encomendada (IPEA, 2019).

A experiência da FESF

A análise da experiência da FESF mostra que, além das inovações demandadas pelo processo de desenvolvimento de seus serviços e busca por melhorias diversas, outros dois fatores parecem ter sido decisivos para sua atuação em inovação. Em primeiro lugar, a decisão de diversificar receitas para, em tempos de crise fiscal, garantir recursos suficientes para evitar a interrupção dos serviços prestados à população, dar segurança ao seu quadro de funcionários e assegurar sustentabilidade à instituição. Segundo, a provocação do Governo da Bahia, tratada anteriormente. Em 2017, em seu ciclo de planejamento 2018-2021, A FESF adotou como missão e visão institucional, respectivamente, produzir soluções inovadoras para o SUS e consolidar-se como instituição produtora de inovação, cuidado humanizado e formação para o SUS. O quadro 1 articula uma linha do tempo sintetizando eventos e ações que prepararam a instituição para tanto.

QUADRO 1 – Institucionalização da Inovação na FESF		
Período	Evento	Caracterização
Início de 2018	Revisão do Estatuto	<p>Criação e adequação das estruturas administrativas e normativas da instituição para trabalhar de forma mais sistemática com inovação.</p> <p>Reconhecimento da FESF como uma Instituição de Ciência e Tecnologia (ICT).</p> <p>Obrigação estatutária de investir em inovação, pesquisa e formação dos trabalhadores, o que é feito por meio de um Fundo de Desenvolvimento, constituído com recursos oriundos dos contratos que celebra com o poder público.</p>
Início de 2018	Revisão do Regimento	Criação de uma nova estrutura, a Diretoria de Ciência, Tecnologia e Inovação (DCTI), que passou a liderar as ações relacionadas à inovação e recebeu o nome fantasia FESF-Tech.
Meados de 2018	Convênio de cooperação técnica com a SECTI	Cessão de uma sala no Parque Tecnológico da Bahia, onde está funcionando a FESF-Tech.

Período	Evento	Caracterização
Fim de 2018	Construção de uma Política de Inovação própria	Baseada em políticas de inovação de instituições na área da saúde, em especial, a da Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ, a mais importante fundação pública do país voltada para o desenvolvimento de pesquisa e inovação para a saúde.
Início de 2019	Instituição da Política de Inovação da FESF	Foi colocada em consulta pública e depois instituída com alguns elementos importantes: <ul style="list-style-type: none"> - Define que as receitas auferidas pela FESF com inovação deverão ser alocadas no Fundo de Desenvolvimento para possibilitar mais investimento em inovação; - Dá diretrizes para a relação da FESF com instituições públicas e privadas no âmbito da inovação, tratando dos direitos de propriedade intelectual e de exploração das inovações; - Reproduz a legislação nacional e a política da Fiocruz reconhecendo direitos a funcionários e colaboradores para estimular que desenvolvam projetos de inovação; e - Prevê a possibilidade da FESF participar da criação de novas instituições de direito privado para explorar inovações.
Início de 2019	Criação de um “núcleo de inovação tecnológica”, denominado Comissão de Inovação	Composto por dirigentes e técnicos de diversas áreas, tem a finalidade de analisar e propor ideias, projetos e processos e auxiliar os órgãos de direção da FESF a tomar as decisões relacionadas à inovação: de prioridades de investimentos efetivos e prospecções oportunas, passando pela instituição das melhores práticas para a gestão de processos e projetos inovadores, até acompanhamento de projetos em andamento.
Início de 2019	Criação de Comitê de Especialistas tal como previsto no Decreto que regulamenta a Lei de Inovação	Órgão externo constituído por profissionais voluntários e com reconhecido saber em diferentes áreas do conhecimento, com a prática voltada para o estudo e/ou o desenvolvimento de inovação.
Início de 2019	Criação de um grupo de Pesquisa	Instituído para desenvolver estudos, tecnologias e processos e realizar análises e orientações técnicas com o objetivo de viabilizar o projeto da Plataforma de Inovação Tecnológica (relatado à frente) em Saúde e o desenvolvimento institucional da FESFTECH.

De 2017 a 2018, a FESF estabeleceu seu primeiro objetivo prioritário no campo na inovação que pode ser descrito como: a integração de dados unívocos de indivíduos oriundos de sistemas de informação do SUS para que os mesmos possam compor um Registro Eletrônico de Saúde (RES) e, a partir daí, serem armazenados e processados em formato de plataforma (GAWER; CUSUMANO, 2014; PARKER; VAN ALSTYNE; CHOUDARY, 2019) para responder às necessidades dos atores sociais do território por meio do desenvolvimento ou aplicação de soluções produzidas por terceiros, articulados em um ecossistema de inovação (CARAYANNIS; CAMPBELL, 2009; JACKSON, 2011; OH et al, 2016) promovido pela própria FESF para este fim.

Com efeito, em janeiro de 2019, a FESF realizou uma consulta pública na qual, segundo seu edital, deveriam ser apresentadas soluções para implantação de um modelo de gestão da informação que qualificasse a tomada de decisão pelos gestores do SUS (Eixo 1) e promovessem a criação e estruturação de um ecossistema de inovação, possibilitando parcerias para o desenvolvimento tecnológico na área da saúde e o fomento de pesquisas e negócios com geração de emprego e renda (Eixo 2). No edital e termo de referência da Consulta, foram apresentados dois objetivos/desafios gerais e doze específicos.

Para subsidiar as decisões da direção da FESF, as propostas técnicas apresentadas foram analisadas pelo Comitê de Especialistas, Comissão de Inovação e equipe de pesquisa. Das nove propostas apresentadas, quatro foram consideradas parcialmente aderentes aos objetivos. A FESF, por meio da Comissão de Inovação, comparou propostas, fez rodadas de novos questionamentos aos proponentes que responderam às mesmas. Esse diálogo conseguiu qualificar as propostas e, com base em análises e relatórios internos, no mês de junho de 2019, após quatro meses da publicação do edital da Consulta, foi identificada apenas uma proposta efetivamente aderente aos dois objetivos simultaneamente. A análise do comitê baseou-se em suficiência das propostas

para o alcance dos objetivos; tempo para implantação; disponibilidade dos requisitos para implantação; custo estimado; e aderência aos doze objetivos específicos. Às propostas parcialmente aderentes foi recomendada participação posterior no ecossistema, apresentando soluções parciais conectáveis à futura plataforma de inovação.

Observamos que a consulta, de fato, mostrou-se um instrumento potente, apoiando na definição de desafios, objetivos gerais e específicos, e sugerindo um “rumo”. Ajudou, ainda, a validar e aprofundar a visão da instituição sobre a importância dos desafios, a natureza e características dos problemas relacionados aos mesmos e a viabilidade de enfrentá-los. Além disso, as propostas trouxeram diferentes caminhos, estratégias e soluções e, portanto, pôde-se comparar as respostas, os modos de enfrentar cada problema, qual a características das soluções utilizadas. As respostas de um proponente foram utilizadas para questionar outro: “por que usar tal tecnologia e não a tecnologia x?”. Pôde-se perceber, também, o grau de desenvolvimento de cada proposta e a experiência vivenciada por cada proponente. Ou seja, ela mostrou-se um instrumento importante e adequado a um processo de prospecção que queria identificar no ecossistema quais soluções poderiam ser desenvolvidas para enfrentar os desafios.

Para estabelecer a parceria estratégica, as equipes administrativa e jurídica da FESF identificaram que o instrumento da ET seria o mais adequado porque, justamente, tratava-se de um caso típico: proposta que demanda um desenvolvimento articulado e sistêmico de um conjunto de soluções tecnológicas (administrativas, jurídicas, de TICs, de modelo de negócio etc.). Ou seja, não se tratava de um produto ou serviço.

Entre junho e agosto de 2019, após o momento da identificação da proposta mais promissora e do parceiro tecnológico para desenvolver o projeto, e antes da celebração do contrato de ET, ocorreu o processo de negociação previsto na legislação. Segundo os dirigentes e

documentos internos, os procedimentos dessa etapa foram guiados pela legislação, pelas boas práticas publicadas pelo IPEA (2019), pela política de inovação da FESF e pela adaptação de procedimentos de outros processos mais comuns analisados na perspectiva de

regras de *compliance* e da compreensão das especificidades da encomenda tecnológica com relação à licitação, por exemplo. No quadro 2 sintetizamos algumas características da ET realizada.

QUADRO 2: Características da Encomenda Tecnológica da FESF	
Elementos	Descrição Analítica
Dispositivos do marco regulatório vigente utilizados no processo	Consulta Pública, Núcleo de Inovação Tecnológica, Comitê de Especialistas, Fase de Negociação, Celebração do Contato de Encomenda e Plano de Trabalho para desenvolvimento da inovação.
Análise da importância estratégica e valor máximo do investimento necessário	Utilizou recursos de seu Fundo de Desenvolvimento. Valores máximos foram aprovados para isso, o que estabeleceu um teto e tencionou a negociação na medida em que a FESF não poderia contribuir mais financeiramente. Segundo dirigentes, o acordo possível foi aquele que coube em um valor máximo inelástico.
Premissas e critérios para a seleção dos parceiros tecnológicos para a encomenda	Análises relacionadas: à experiência na realização de atividades semelhantes e à expertise e formação técnica compatível do quadro pessoal, além de produção relacionada ao tema; à saúde financeira do parceiro; às condições de desenvolver a inovação, levando-se em conta experiências anteriores ou em curso que demonstrassem capacidade de gestão e capacidade técnica para a execução exitosa do projeto da inovação; à capacidade do parceiro tecnológico de fazer os investimentos previstos e de participar da instituição resultante dessa parceria público-privada para gestão e exploração da inovação.
Estratégia de negócio	Deveria ser um negócio que beneficiasse primordialmente o setor público; que facilitasse o aporte de dados para os municípios; que reduzisse ao máximo o custo para a integração das informações; que as mesmas pudessem ser usadas para a tomada de decisões clínicas; que o pagamento fosse proporcional ao uso; que disponibilize acesso, nos termos da lei, aos parceiros que quisessem desenvolver soluções; que exigisse o mínimo de infraestrutura instalada da FESF; que permitisse a criação de uma instituição privada, com participação da FESF, que fosse sustentada com a monetização das relações estabelecidas na plataforma; e que essa participação da FESF garantisse a ela recursos para alimentar o ciclo da inovação.
Transferência de tecnologia para ampliar e qualificar a atuação da FESF	Previsão de transferência de tecnologia, na perspectiva do desenvolvimento institucional, para que a FESF agregue expertise em termos de promoção de ambientes e ecossistemas de inovação e desenvolva uma atuação na área de implantação e suporte a sistemas e soluções de TI relevantes ao processo de trabalho em saúde - nichos de atuação definidos estrategicamente pela FESF no futuro ecossistema.
Controles de exposição ao risco para investimento	O acompanhamento da execução do contrato e do esforço realizado foi modelado em três etapas, cada uma exigindo provas de conceito entendidas como entregas que habilitam a próxima etapa. Isso permite interrupção do projeto caso a inovação não seja produzida, evitando gasto desnecessário com algo que possa não ser viabilizado.

Assim, a FESF conduziu as negociações; chegou a um acordo com os dois parceiros tecnológicos; propôs e negociou um contrato que traduziu o acordo em termos administrativos e jurídicos; demandou, recebeu, negociou e aprovou o Plano de Trabalho para Implementação da ET. A etapa atual é a de acompanhamento da execução do contrato e desenvolvimento em conjunto das inovações.

Conclusão

Diversos elementos destacados na experiência internacional e assimilados na legislação brasileira estão presentes em dispositivos efetivados na experiência da FESF. Seu objeto tem relevância no setor saúde e de C&T, é uma iniciativa de uma instituição intermunicipal e corresponde a uma iniciativa de inovação com objetivos que miram o desenvolvimento econômico e social.

Vale destacar que a FESF foi criada como um instrumento de gestão inovador: uma instituição pública intermunicipal (fundada por 69 municípios); com governança envolvendo os municípios, governo do estado, universidades e os próprios trabalhadores; com modelo jurídico institucional novo (uma Fundação Estatal); e com o desafio de prover e formar profissionais de saúde para a atenção à saúde dos municípios por meio de uma carreira de base regional. Ao longo dos anos, em resposta às necessidades dos municípios e do governo do estado da Bahia, passou por novas mudanças significativas, ampliando sua atuação para diversas áreas: da atenção e regulação saúde - atenção domiciliar e centrais de regulação -; passando por projetos como o programa primeiro emprego na saúde até a qualificação da gestão e formação - residência em atenção primária, telessaúde, e projetos de humanização de hospitais, incluindo a atuação de enfermeiras obstetrias. E, conforme discutido no presente artigo, promoveu mudanças, estruturais inclusive, para tornar-se uma instituição de ciência e tecnologia e lançar-se no campo da inovação.

A análise da situação e interesses dos atores mostra que o ente público promoveu a iniciativa

com o objetivo de responder a uma necessidade social e percebeu a oportunidade de promover o desenvolvimento de uma inovação com ampla potencialidade de uso e ser coproprietário dela - desenvolvendo um modelo de negócio que lhe traria ativos econômicos e lhe posicionaria em situação de liderança num ecossistema de inovação com participação de vários atores relevantes no território. De outro lado, os parceiros tecnológicos, que por anos acumularam expertise, identificaram uma oportunidade de desenvolver suas tecnologias e aplicá-las em um sistema complexo composto por diferentes inovações implementadas em um piloto com base populacional relevante.

O contrato pactuado entre a FESF e os parceiros tecnológicos, com coparticipação no financiamento e desenvolvimento, é compatível com a ideia de vantagens mútuas entre as partes e com a perspectiva de explorar economicamente o produto que advenha desta inovação. Os termos da negociação parecem, portanto, favoráveis à FESF sem deixar de ser interessantes também para os parceiros tecnológicos e seguiram premissas contidas na política da instituição, dentre elas: análises de risco, necessidade de investimentos, expertise do parceiro e potencial de criação de valor.

A experiência é uma das pioneiras de ET e, em que pese a pertinência do uso, deverá ser acompanhada para avaliar em que medida terá de fato sucesso na promoção das inovações. Por hora, pode-se dizer que, enquanto aplicação da ET, demonstra boas práticas em sua implementação que podem ser analisadas e consideradas por qualquer instituição pública que queira utilizar este instrumento.

Referências bibliográficas

ANDRADE, Laíse Rezende de. **A FE no SUS**: Fundação Estatal como proposta de gestão do trabalho para a Estratégia Saúde da Família na Bahia. 2009. Tese de Doutorado.

CARAYANNIS, Elias G.; CAMPBELL, David FJ. 'Mode 3' and 'Quadruple Helix': toward a 21st century fractal innovation ecosystem. **International journal of technology management**, v. 46, n. 3-4, p. 201- 234, 2009.

CAVALCANTE FILHO, João Batista; FRANCO, Túlio Batista. O processo de construção da Fundação Estatal Saúde da Família da Bahia. Physis: **Revista de Saúde Coletiva**, v. 26, p. 63-86, 2016.

DE NEGRI, João Alberto; SALERNO, Mario Sergio (orgs.). **Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras**. Brasília: IPEA, 2005.

GAWER, Annabelle; CUSUMANO, Michael A. Industry platforms and ecosystem innovation. **Journal of Product Innovation Management**, v. 31, n. 3, p. 417-433, 2014.

JACKSON, D. J. **What is an Innovation Ecosystem?** Arlington, VA: National Science Foundation, 2011.

MATIAS-PEREIRA, J; KRUGLIANSKAS, I. Gestão de Inovação: a Lei de Inovação Tecnológica Como Ferramenta de Apoio Às Políticas Industrial e Tecnológica do Brasil. **RAE - eletrônica**, v. 4, n. 2, julho-dezembro, 2005.

MOREIRA, Natali Vanali Alves et al. A inovação tecnológica no brasil: os avanços no marco regulatório e a gestão dos fundos setoriais. **Rev. de Gestão USP**, São Paulo, v. 14, n. especial, p. 31-44, 2007. Disponível em: <<http://www.regeusp.com.br/arquivos/274.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD). **Manual de Oslo**: Proposta de Diretrizes para Coleta e Interpretação de Dados sobre Inovação Tecnológica. S.l: FINEP, 2004. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/images/a-finep/biblioteca/manual_de_oslo.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2020.

OECD. **Government at a glance – 2019**. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2019_8ccf5c38-en>. Acesso em: 26 out. 2019.

OH, Deog-Seong et al. Innovation ecosystems: A critical examination. **Technovation**, v. 54, ago. 2016, p. 1-6, 2016.

PARKER, Geoffrey G.; VAN ALSTYNE, Marshall W.; CHOUDARY, Sangeet Paul. **Plataforma**: a revolução da estratégia. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.

RAUEN, André Tortato; BARBOSA, Caio Márcio Melo. **Encomendas tecnológicas no Brasil**: guia geral de boas práticas. Brasília: Ipea, 2019.

RAUEN, André Tortato. Encomendas tecnológicas nos Estados Unidos: possibilidades do regulamento federal de aquisições. **Radar**, n. 36, dez., 2014.

SANTOS, Lenir; PINTO, Hêider Aurélio Pinto. A saúde da família de cara nova. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de et al. **Fundações estatais**: estudos e parecer. Campinas, Editora Saberes, 2009.

SALERMO, Mario Sergio; KUBOTA, Luis Claudio. Estado e inovação. In: DE NEGRI, João Alberto e KUBOTA, Luis Claudio. **Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2008.p.13-64.

O TELETRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO: UMA NECESSIDADE

Jairo Campos dos Santos*

Resumo: A necessidade de melhores condições de trabalho e melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores no setor público, além da preservação do meio ambiente e economia com a utilização dos recursos estimularam a realização deste artigo que procura sintetizar o teletrabalho como uma modalidade de trabalho positiva para a realização dos serviços públicos administrativos. Sem ser estanque, verificou-se a definição de teletrabalho e, também, as variações existentes dessa modalidade, quais as vantagens e desvantagens do teletrabalho no serviço público, a implantação efetiva no serviço público com seus impactos diretos e perspectivas e, por fim, as considerações finais sobre o assunto, que revelaram a necessidade de que os entes públicos se empenhem em implementar o teletrabalho nos seus órgãos, pois os ganhos sociais e econômicos serão muito valiosos.

“O trabalho de escritório no futuro será inteiramente realocado na residência do trabalhador ou na sua proximidade, com o apoio de modernas tecnologias de informação” (ALVIN TOFFLER, 1980)

Palavras-chave: Teletrabalho; Serviço público; Gestão de pessoas.

Introdução

Atualmente, a necessidade de melhores condições de trabalho, agregada à evolução da qualidade de vida dos trabalhadores, tangencia os planos de preservação do meio ambiente em todas as suas modalidades e, dessa maneira, estimula pesquisas, legislações e projetos que permitam unir tudo isso ao aumento do desempenho dos profissionais em suas diversas atividades.

Com a Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, que tratou da reforma da legislação trabalhista brasileira, o teletrabalho passou a ter capítulo específico dentro da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), legalizando de forma expressa a modalidade que já vinha sendo utilizada por diversas empresas brasileiras há vários anos.

Tal legislação foi extremamente importante, pois no setor privado, em 2018, de acordo com a Terceira Pesquisa Nacional “Home Office Brasil 2018”, divulgada pela SOBRATT (Sociedade Brasileira de Teletrabalho e Teleatividades), a

modalidade teletrabalho (*Home Office*) passa a ser realidade no Brasil, pois das 300 empresas participantes da pesquisa 45% já praticam o teletrabalho e 15% estão avaliando a sua implantação, e das empresas que já possuem essa modalidade implantada, 25% fizeram essa implantação há menos de um ano, o que mostra nova visão de gestão para permitir maior flexibilização na jornada de trabalho, diminuir a mobilidade urbana e melhorar a qualidade de vida.

Já no setor público, objeto deste estudo, não há informações precisas e consolidadas sobre a utilização do teletrabalho e, dessa forma, o que se pretende aqui é tentar reunir, sem ser exaustivo, um conjunto de informações sobre essa modalidade nesse setor de atividades brasileiro, pois situações como distância

* **Jairo Campos dos Santos:** Doutor em Educação (UFRJ) e Mestre em Gestão Estratégica e Negócios (UFRRJ). Analista de Planejamento e Orçamento (Secretaria Municipal de Fazenda – Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro).

Endereço eletrônico: jairo06@uol.com.br

física e fuso horário já não interferem mais em trabalhos de colaboração com equipes e urge que o serviço público brasileiro esteja rapidamente alinhado a esta nova realidade.

Para tanto, inicialmente, será verificada a definição de teletrabalho e, também, as variações existentes dessa modalidade. Em seguida, quais as vantagens e desvantagens do teletrabalho no serviço público, a sua implantação efetiva com seus impactos diretos e perspectivas e, por fim, as considerações sobre o assunto.

É oportuno registrar que para este estudo houve predominância de pesquisa bibliográfica, porque este assunto ainda é muito incipiente e para uma pesquisa empírica mais profunda haveria a necessidade de se delimitar um serviço público específico, o que não é a intenção para o momento.

O teletrabalho e suas variações

Para tornar a leitura mais compreensível e procurar delimitar o significado do termo “teletrabalho” para este estudo, seguem abaixo duas definições que, no seu conjunto, permitem o entendimento do que realmente é essa modalidade de trabalho.

Em geral, como menciona Mross (2018, p.7):

A expressão “teletrabalho” envolve uma variedade de práticas, relações, mecanismos, ferramentas e condições de execução do trabalho. Tais fatores estarão presentes ou não nas diferentes experiências de realização do trabalho a distância, a depender da abrangência, do contexto e do desenho que se adote para sua implantação ou avaliação. Envolve diversas questões comuns e importantes à aplicação do trabalho remoto, das quais se destacam principalmente aspectos como distância, tempo, frequência, controle, utilização de recursos e de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC).

Já para a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a definição de teletrabalho é a forma de trabalho efetuada em lugar distante do escritório central e/ou do centro de produção, que permita a separação física e que implique o uso de uma nova tecnologia facilitadora da comunicação.

Entretanto, há diversas formas de denominação do teletrabalho e como menciona Abreu (2016, p. 21):

Existem muitos conceitos sobre o teletrabalho e, nas suas variações, percebe-se o trabalho remoto como uma constante e o uso de tecnologia como uma variante. Outro elemento identificado nos conceitos é o tempo de dedicação às atividades, com a citação da flexibilidade de horário. A diferença entre os conceitos demonstra a evolução do teletrabalho em seu meio ambiente: as relações de trabalho, as tecnologias e a comunicação.

Em continuidade, após as definições acima, observamos que, ainda para a OIT, em sua sistematização, o teletrabalho deve ser conceituado quanto a diferentes variáveis, a saber:

- a) local/espço de trabalho;
- b) horário/tempo de trabalho (integral ou parcial);
- c) tipo de contrato (assalariado ou independente); e
- d) competências requeridas (conteúdo do trabalho).

Dentro das variáveis acima, para Rosenfield e Alves (2011, p.216), o teletrabalho pode ter categorias, conforme a seguinte classificação:

- a) **trabalho em domicílio:** também identificado com o termo *small office/home office (SOHO)*, trata-se do trabalho realizado na casa do trabalhador;
- b) **trabalho em escritórios-satélite:** os trabalhadores executam o trabalho em pequenas unidades espalhadas de uma empresa central;

- c) **trabalho em telecentros:** o trabalho é realizado em estabelecimentos normalmente instalados próximo ao domicílio do trabalhador que oferecem postos de trabalho a empregados ou várias organizações ou serviços telemáticos a clientes remotos;
- d) **trabalho móvel:** fora do domicílio ou do centro principal de trabalho, compreendendo viagens de negócios ou trabalho de campo ou em instalações do cliente;
- e) **trabalho em empresas remotas ou off-shore:** *call-centers* ou telesserviços por meio das quais firmas instalam seus escritórios-satélite ou subcontratam empresas de telesserviços de outras zonas do globo com mão de obra mais barata;
- f) **trabalho informal ou teletrabalho misto:** arranjo com o empregador para que se trabalhe algumas horas fora da empresa.

É oportuno observar que as variáveis e categorias mencionadas acima não são estanques em si, contudo conseguem abranger, definir, direcionar e explicar a modalidade do teletrabalho possível de ser executado no serviço público brasileiro, pois abordam os elementos principais que seriam: a distância, o uso da tecnologia e a flexibilidade nos horários de trabalho, de acordo com Abreu (2016, p. 25).

Em avanço, observa-se a seguir o que tais mudanças podem gerar para o serviço público brasileiro, à medida em que tal modalidade comece a ser implementada.

Vantagens e desvantagens do teletrabalho no serviço público

Com a necessidade de se aprofundar discussões e estudos sobre o tamanho, eficiência e qualidade dos serviços públicos no Brasil, tudo isso associado à redução dos custos e transparência na gestão da coisa pública, trabalhos como os de Gomes (2002), Freitas (2008), Silva (2015), Leite e Muller (2017) entre outros, permitem observar como a utilização das tecnologias da informação e comunicação (TICs) estão contribuindo para a execução de

serviços públicos de forma mais rápida e mais eficiente ou como mencionam Leite e Muller (2017, p. 1):

É nesse sentido que as tecnologias da informação e comunicação (TICs) têm auxiliado na melhoria do desempenho das organizações, que estão em constante mudança para atender a demanda por serviços rápidos e de qualidade. O implemento dessas tecnologias trouxe a modernização do trabalho no serviço público brasileiro, permitindo a execução dos procedimentos à distância, em qualquer lugar e em qualquer horário. Desta forma, muitas entidades públicas já adotam ou estudam adotar o trabalho remoto.

Apesar de observar que o uso sempre em evolução das TICs tende a demonstrar vantagens ilimitadas para a realização de serviços, este texto, através de análise de diversos estudos, especificamente ligados ao teletrabalho no serviço público, elenca, a seguir, vantagens e desvantagens que tal modalidade proporciona.

Vantagens

- Foco nos resultados do trabalho
- Aumento da relação de confiança
- Estímulo ao trabalhador
- Redução do nível de estresse
- Redução dos custos no órgão público
- Redução dos níveis de poluição
- Redução do absenteísmo
- Aumento da produtividade
- Flexibilização de horários
- Possibilidade de trabalho para pessoas que sempre estiveram à margem da força de trabalho

Desvantagens

- Isolamento social
- Desorganização com o tempo e a vida pessoal
- Relaxamento profissional
- Perda da segurança de algumas informações
- Falta de aspectos ergonômicos

As vantagens e desvantagens acima não são as únicas e podem ou não existirem, dependendo do serviço que esteja em execução, contudo a implantação do teletrabalho em um órgão ou setor público precisa ser acompanhada de um projeto inicial (projeto-piloto) que identificará os fatores positivos e negativos que necessariamente precisarão estar registrados, discutidos e, se preciso, resolvidos, para o sucesso da modalidade.

Impactos e perspectivas do teletrabalho no setor público

Os impactos e perspectivas para a modalidade de teletrabalho no setor público podem ser caracterizados através de casos específicos que já possuem um tempo razoável de aplicação ou utilização.

Como já mencionado, estudos sobre o teletrabalho no setor público ainda são muito incipientes. De acordo com o estudo de Oliveira e Pantoja (2018), após consultar periódicos com classificação A1 e B2, na área de avaliação em Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo, no Sistema Qualis da Coordenação de Aperfeiçoamento e Pessoas (CAPES) e, também, os Anais dos Congressos de Administração (CONSAD e ENANPAD), considerados eventos técnico-científicos importantes na área de administração e gestão pública, no período de 2010 a 2018, apenas 5,5% da produção científica nacional relacionada à temática teletrabalho foi encontrada.

Apesar de já existirem pesquisas sobre o teletrabalho desde os anos de 1990, conforme menciona o Livro Verde – Sociedade da Informação no Brasil, de 2000, do Ministério de Ciência e Tecnologia, que traz diversos estudos e informações sobre o assunto através de súmula consolidada de possíveis aplicações de Tecnologias da Informação e Comunicação, para este estudo observou-se que no serviço público brasileiro o uso da modalidade de teletrabalho se iniciou de maneira formal com um projeto piloto para o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), em 2005.

Naquele projeto, em sua primeira análise, no ano de 2006, registrou-se o seguinte:

Quadro 1

Indicadores - 2006	Meta mínima	Meta máxima	Meta alcançada (SERPRO)
QUALIDADE DE VIDA	20%	83%	64,20%
CONFORMIDADE PROFISSIONAL	70%	90%	86,15%
PRODUTIVIDADE	50%	90%	89,06%
ECONOMIA DE RECURSOS	30%	100%	47,41%

Fonte: Balanço Social SERPRO 2006

A implantação do teletrabalho no serviço público brasileiro, daquela data para o ano atual, de acordo com Silva (2015, p.3), avançou para instituições como o Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria da Receita Federal (SRF), Advocacia Geral da União (AGU), Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF), Tribunal Superior do Trabalho (TST) e Tribunal Regional Federal (TRF) da 3ª e 4ª Regiões, que atendem, respectivamente, o estado de São Paulo e os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, entre outros entes públicos, dentro do âmbito do poder executivo federal e do poder judiciário federal.

Em todos esses órgãos, os impactos estão sendo positivos, inclusive, está ocorrendo ampliação da modalidade tanto nos Tribunais, como também para órgãos do executivo federal, principalmente, após a publicação da Instrução Normativa (IN) nº 1, de 31 de agosto de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), que estabelece orientação, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – Sipep, relativos à implementação de Programa de Gestão, de que trata o § 6º do art. 6º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995.

Na verdade, o Plano de Gestão mencionado anteriormente especifica as modalidades de trabalho para o servidor público federal, a saber:

- semipresencial: o servidor público executa suas atribuições funcionais parcialmente fora das dependências da unidade em alguns dias por semana ou em turnos por dia.
- teletrabalho: o servidor público executa suas atribuições funcionais integralmente fora das dependências da unidade.
- por tarefa: o servidor público executa tarefa determinada e por prazo definido fora ou nas dependências da unidade. Quando concluído o processo, o servidor fica desligado do programa de gestão.

Com isso, a tendência é que todos os órgãos federais, de alguma forma, façam adesão a uma ou mais modalidades mencionadas acima, com forte possibilidade para o teletrabalho preponderar.

No âmbito dos estados e dos municípios brasileiros, a implementação do teletrabalho está sendo tendência positiva e vem ganhando espaço principalmente nos municípios; no entanto, com exceção do município de São Paulo, as capitais dos estados ainda caminham lentamente para essa nova modalidade, fato que causa grande estranhamento.

Mesmo assim, ainda se pode registrar como impactos relevantes do teletrabalho no serviço público a possibilidade de utilização mais racional dos edifícios urbanos, à medida que ocorre redução das equipes presenciais de trabalho, gerando, assim, economia em gastos públicos que poderão ser canalizados para outras necessidades sociais. Também é possível observar sensíveis melhoras nas questões ambientais e de mobilidade urbana e, o que é melhor, o surgimento de novas práticas, viabilizando mudanças na cultura

das organizações públicas há muito enraizada, formatada e inflexível.

Como perspectivas para o teletrabalho no serviço público, abrangendo agora todos os entes federativos, existe a possibilidade de efetivamente ocorrer uma implementação em maior número nos próximos anos, em todas as esferas de governo, haja vista o que mencionam Filardi, Castro e Zanini (2018, p. 19):

A administração pública vem buscando formas de acelerar a eficiência em suas diversas atividades e, nesse contexto, o teletrabalho tem sido adotado com maior frequência em busca de redução de custos, melhor aproveitamento do tempo e aumento da produtividade, mas as evidências deste estudo mostram que, apesar dos notáveis avanços, ainda existem desafios a superar para que essa forma de trabalho possa alcançar plenamente seu potencial.

Em estudo encomendado pela Microsoft ao IBOPE Conecta, que durante os meses de maio e junho de 2018 entrevistou 1.500 profissionais de diferentes níveis hierárquicos, mercados e profissões, que trabalham nos setores público e privado, em todas as regiões do país, com o objetivo de analisar a percepção do brasileiro em relação à transformação do ambiente de trabalho a partir do uso de novas tecnologias, foi observado o seguinte:

- Entre os profissionais do serviço público ouvidos, 68% afirmam nunca fazer *home office*;
- Somente 13% dizem usar algum recurso de Inteligência Artificial no dia a dia de trabalho;
- No setor público, 41% dos entrevistados dizem ter um ambiente de trabalho moderno em suas empresas, enquanto na análise geral da pesquisa esse percentual é de 62%.

“Ainda se pode registrar como impactos relevantes do teletrabalho no serviço público a possibilidade de utilização mais racional dos edifícios urbanos...”

Trata-se, enfim, de questão de tempo e projeto político estruturado com base, não só na questão do trabalho em si, mas em várias áreas do planejamento estratégico de um governo, seja ele municipal, estadual ou federal, ou seja, há ainda grande espaço para a evolução do teletrabalho no setor público.

Com isso, uma ênfase maior na implementação do teletrabalho nas prefeituras traz uma perspectiva de extrema importância, pois permite reformas administrativa e econômica, ao mesmo tempo.

A reforma administrativa está na maneira como a gestão de pessoas passará a ser exercida, permitindo novos arranjos de carreiras e atividades, adaptando formas de controle de produtividade e frequência e, acima de tudo, incorporando as vantagens e benefícios diretos e indiretos que o teletrabalho pode permitir para o órgão, a sociedade e o funcionário.

Já como reforma econômica, fica evidente a diminuição de gastos e despesas, sejam elas ligadas ao trabalho diário de expediente, sejam aquelas relacionadas a pagamento de funcionários.

Além das perspectivas acima, mas ainda mencionando o critério de um potencial econômico dentro da implementação do teletrabalho, observam-se questões relacionadas ao tráfego urbano e, conseqüentemente, melhorias de condições ambientais ou como menciona Saccaro (2016, p. 9):

O teletrabalho, de maneira geral, reduz a necessidade de espaço para estacionamento de veículos próximos aos locais tradicionais de trabalho. Isso pode resultar em economia do espaço urbano e dentro das edificações. Estacionamentos – sejam na superfície, no subterrâneo ou em edifícios-garagem – tem tomado um espaço cada vez maior nas grandes aglomerações dos centros urbanos.

E segue (id., p. 17):

O incentivo ao teletrabalho mostra-se uma iniciativa praticamente sem custo e de fácil implementação política, por meio da qual o serviço público brasileiro poderia favorecer ao mesmo tempo o aumento de produtividade, a qualidade de vida do servidor, a fluidez do trânsito, a redução de emissões de gás carbônico e a economia com obras e manutenção de vias, prédios e estacionamentos públicos.

Dessa maneira, fica evidente que ações para a implantação do teletrabalho no serviço público e sua conseqüente utilização possuem potencial amplo de benefícios e perspectivas positivas em que todos os envolvidos direta e indiretamente serão beneficiados.

Considerações finais

Neste simples trabalho, pode-se observar que não há como fugir de uma realidade que está tão presente. As atividades administrativas de muitos servidores públicos podem e devem ser racionalizadas e conduzidas de maneira que os seus custos sejam reduzidos sem perda da qualidade.

A evolução diária das TICs permite que muitos serviços executados por servidores e órgãos públicos possam ser feitos através do teletrabalho, gerando, não só economia para os cofres públicos e outros ganhos sociais, mas benefícios diretos e indiretos para os servidores públicos, fato que já está bastante solidificado nas atividades privadas.

Este artigo tenta de alguma forma sinalizar para o setor público e para os pesquisadores da área que, ao contrário de muitos modismos trazidos da iniciativa privada para a atividade pública, o teletrabalho é uma necessidade que veio para ficar e possui adaptação perfeita em várias atividades administrativas públicas e o ente federativo que não implementar essa modalidade estará perdendo grande oportunidade de gerar ganhos sociais e econômicos.

Referências bibliográficas

ABREU, E. V. X. de. **A adoção do teletrabalho**: uma análise da aceitação do uso do trabalho a distância com jovens trabalhadores. 2016. 105 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Ciências Empresariais da Universidade (FUMEC), Belo Horizonte – MG, 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 10 nov. 2019.

_____. **Decreto n. 1.590, de 10 de agosto de 1995**. Dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas federais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1590.htm>. Acesso em: 18 nov 2019.

_____. **Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm>. Acesso em: 10 nov. 2019.

_____. Instrução Normativa nº 1, de 31 de agosto de 2018. Estabelece orientação, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec relativos à implementação de Programa de Gestão, de que trata o § 6º do art. 6º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 set. 2018. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/39382838/do1-2018-09-03-instrucao-normativa-n-1-de-31-de-agosto-de-2018-39382704>. Acesso em: 18 nov. 2019.

FILARDI, Fernando; CASTRO, Rachel Mercedes P. de; ZANINI, Marco Tulio Fundão. Vantagens e desvantagens do teletrabalho na administração pública: análise das experiências do Serpro e da Receita Federal. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, jul. 2019. ISSN 1679-3951. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/79843>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

FREITAS, S. R. de. **Teletrabalho na administração pública federal**: uma análise do potencial de implantação na diretoria de marcas do INPI. 2008. 172 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas (FGV – EBAPE), Rio de Janeiro – RJ, 2008.

GOMES, M. H. T da S. **Análise da adoção do teletrabalho**: Um estudo de caso na administração de uma Instituição Federal de Ensino Superior. 2002. 226 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Sistemas e Computação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE, Rio de Janeiro – RJ, 2002.

LEITE, A. L.; MULLER, I. R. F. Teletrabalho no serviço público: Estudo de Caso no Ministério Público de Santa Catarina – MPSC. In: SEMINÁRIO EM ADMINISTRAÇÃO, 20., São Paulo – SP, 2017. **Anais...** São Paulo – SP: SEMEAD, 2017. Disponível em: <<https://login.semead.com.br/20semead/anais/arquivos/1275.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

MROSS, H. **Implantação de Projeto-Piloto de Teletrabalho na Coordenação-Geral de Informática da Secretaria da Previdência**. 2016. 74f. Trabalho de conclusão de curso (Especialização) – Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília-DF, 2016.

OLIVEIRA, M. A; PANTOJA, M. J. Perspectivas e desafios do teletrabalho no setor público. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESEMPENHO DO SETOR PÚBLICO, 2, 2018, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Universidade do Sua de Santa Catarina – UNISUL, 2018.

ORGANIZAÇÃO Internacional do Trabalho: Escritório no Brasil. Disponível em: <<https://www.ilo.org/brasil/lang-es/index.htm>>. Acesso em: 05 nov. 2019.

PARA 85% dos profissionais, reuniões remotas já oferecem experiência tão positiva quanto presenciais, revela pesquisa. **Integre TI**, Barueri, SP, 3 ago. 2018. Disponível em: <<http://www.integreti.com.br/novidades/para-85-dos-profissionais-reunioes-remotas-ja-oferecem-experiencia-tao-positiva-quanto-presenciais-revela-pesquisa/>>. Acesso em: 02 dez. 2019.

ROSENFELD, C. L.; ALVES, D. A. de. Autonomia e Trabalho Informacional: O Teletrabalho. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.54, n. 1, p. 207-233, 2011.

SACCARO JUNIOR, N. L. **Teletrabalho no setor público brasileiro**: impacto potencial sobre o tráfego urbano e as emissões de carbono. Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2016. (Texto para discussão - 2207). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6696/1/td_2207.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2019.

SAP Consultoria. **Home Office Brasil 2018**. Disponível em: <<https://sapconsultoria.com.br/estudos/pesquisa-home-office-teletrabalho-2018/>>. Acesso em: 04 out. 2019.

SILVA, A. M. S da. A aplicação do teletrabalho no serviço público brasileiro. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E CONTEMPORANEIDADE, 3, 2015, Santa Maria – RS. **Anais...** Santa Maria – RS: REDE CIIDDI, 2015.

TAKAHASHI, T. (Org.). **Sociedade da informação no Brasil**: livro verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

TOFFLER, A. **A terceira onda**. Trad. João Távora. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 1980. (Orig. TOFFLER, A. The third wave. Bantam Books, 1980)



O PREGÃO CONTINUA SENDO ABUSADO. O PÉSSIMO PREGÃO ELETRÔNICO

Ivan Barbosa Rigolin*

Resumo: O texto que se segue versa sobre assunto que tem provocado debates sérios. O uso do pregão é estimulado, pois essa modalidade de licitação é considerada eficiente e prática. No entanto, a sua versão eletrônica possui especificidades que limitam sua utilização, o que nem sempre tem sido objeto de atenção pelos gestores. O leitor lerá comentários pertinentes sobre vantagens e desvantagens desse instrumento, mostrando detalhes que podem contribuir para que a opção de o usar em determinadas situações seja avaliada com cuidado, a fim de evitar resultados negativos.

Palavras-chave: Licitação; Pregão; Pregão eletrônico; Legislação pertinente; Bens e serviços compatíveis.

Volta-se a estes temas já assaz de vezes abordados, desta vez com preocupação mais acendrada.

O *pregão*, excelente invenção que trouxe à realidade antigos sonhos dos idealizadores e dos operadores de licitações - sem dizer das autoridades envolvidas e dos licitantes em maciça união -, representou um passo dos mais extraordinários na história das licitações brasileiras, que só merece elogio.

Com o *pregão*, rompeu-se o pachorrento imobilismo dos certames no Brasil, e a clássica vagareza que sempre emperrou o procedimento licitatório desde o início até o seu incerto final, e que mesmo após finalizado nada assegura que vá ser confirmado pelos entes de fiscalização, o que pode levar de roldão o contrato decorrente.

Era e ainda é, com efeito, profundamente desanimador a todos os envolvidos enfrentar a vagarosíssima, arrastadíssima, penosíssima lentidão procedimental das licitações brasileiras, burocrática e retrógrada a mais não poder em nome das garantias de direitos de licitantes - que com entusiasmo abririam mão da maioria deles em prol da celeridade operacional

- e de mil princípios de administração, de que boa parte é (I) de paternidade suspeita, e (II) de proveito muito duvidoso. Se vigorasse um princípio de *economia principiológica*, dois terços dos princípios correntes no mercado perderiam o emprego.

De fato, em licitação como em múltiplos outros temas administrativos, do nada se criam princípios a todo tempo, que alegremente espoucam com descompromisso e simplicidade extremos, como o sorriso de uma criança ou o voo do colibri.

A criatividade do doutrinador, e bem assim com frequência do analista das contas públicas que nela se estriba, não raro é prodigiosa, pois que qualquer prurido da autoridade, ou qualquer vagido que algum incomodado exteriorize, converte-se *ipso facto* em princípio de administração, e por mais estapafúrdio que, longe desse contexto, pareça. Evidencia-se assim que nesta matéria os princípios parecem não ter fim, brotando quase sempre já ungidos de um manto sublime de sacralidade. Como é fácil fazer discursos!

* **Ivan Barbosa Rigolin:** Advogado.

Mas o pregão, estupenda instituição que é, em nome de diversos daqueles ora legítimos, ora farsescos princípios, lamentavelmente vem sendo abusivamente banalizado, e experimentando uma aplicação muito mais generalizada do que a lei admite e do que o bom senso da administração pública deveria tolerar. Se é excelente para comprar parafusos ou batata inglesa, ou mesmo automóveis e geladeiras, já para licitar a *grande maioria* dos serviços de que o poder público necessita se revela completamente inadequado.

O pregão para objetos complexos entre autoridades desavisadas lembra os antibióticos nas mãos de ignorantes: um descaminho, uma falsa salvação ou uma ameaça, um desvio de conduta que bom resultado não pode acarretar.

II

Nem todo aceleração institucional é aceitável, nem jurídica nem operacionalmente, apenas por ser rápido e descomplicado. O direito, como a vida, tem regras que não podem ser ignoradas por momentânea conveniência ou por indisfarçável comodismo, ainda que o retrógrado culto à burocracia - que aliás também existe não em prol da segurança institucional, mas exclusivamente *por causa da preguiça dos seres humanos*¹ - constitua um terrível mal a combater.

A pressa continua implacável inimiga da perfeição, e certos *atalhos* em questão de licitações, se são bem-vindos quanto à sua ligeireza, também são tecnicamente intoleráveis, e não resistem à mínima análise de racionalidade.

A lei do pregão, Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2.002, inicia estabelecendo na primeira linha do seu art. 1º que para a aquisição de bens e

serviços comuns poderá ser adotada a licitação na modalidade do pregão.

O parágrafo único da mesma lei, talvez mesmo desnecessariamente, descreve o que são bens e serviços comuns, fazendo-o de um modo já sabido generalizadamente pelos cidadãos e que atende à pura e convencional lógica que rege nossa vida:

“são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

Não escreveríamos melhor, como dizia um falecido amigo ... A síntese do legislador foi simplesmente magistral, como poucas vezes se observa em seu trabalho - algo mais ou menos oposto ao que se lê na maior parte da lei nacional de licitações e contratos administrativos, tida e havida como, se não a pior, uma das piores leis já editadas no direito das gentes e das nações.

Bens e serviços comuns são aqueles conhecidos da, ou *familiares* à, sociedade, ou, de outro modo, ao meio profissional respectivo.

Um gigantesco avião da Boeing ou da Airbus pode não ser do domínio operacional do gentil leitor como também deste humílimo escriba, porém dentro do meio profissional e do mercado respectivo é rigorosamente comum, conhecido, sabido, dominado e exercitado diuturnamente. É, portanto, um bem comum, no sentido jurídico.

Uma pequena pastilha de material radioativo que levita e faz malabarismos aparentemente impossíveis² dentro de sua aparente insignificância, desenvolvido apenas ontem por um laboratório específico no noroeste da

¹ Adeptos da cultura segundo a qual por quê se deveria concluir a tarefa em uma semana, quando se o pode fazer em dois meses? Alguém explica por que um edital de concorrência precisa ficar por um mês publicado e tomando poeira no quadro de avisos, ou se for de técnica e preço por quarenta e cinco dias? Alguém justifica por que um edital do ligeiríssimo pregão para comprar meias de jogador precisa ficar oito dias úteis parado, quando um empresário não precisa mais do que de oito minutos para escrever seu orçamento?

² Como por exemplo, dizia meu pai, ir descontar este meu cheque, de trem, em Nuporanga.

Macedônia, pode não ser nem minimamente comum no meio científico, e malgrado o seu custo e a sua complexidade serem bilhões de vezes inferiores aos do avião, neste preciso momento *não é um bem comum*. Quiçá amanhã sê-lo-á como dirão certos políticos, porém hoje não o é.

Então, assim sendo, enquanto uma semelhante pastilha não for comum e suficientemente conhecida no meio respectivo *não poderá ser licitada por pregão*, se acaso dela necessitar o poder público.

O bem não é comum por ser barato nem por ser caro; não o é apenas por ter estrutura complicada e requintadíssima, que dependeu de um projeto, nem o é apenas por ter sido confeccionado de um só material com simplicidade. Nem é o bem nacional em oposição ao importado, nem o grande ante o pequeno. Comum é o bem que apenas seja conhecido, familiar, usual, tradicional, ou aquele produzido em linha ou em série. Um refinadíssimo automóvel é um bem comum, enquanto uma prótese que tenha de ser confeccionada para um caso específico e todo peculiar não o é.

III

Agora os serviços. O grande problema aqui se situa, muito mais que no caso dos bens.

É bem verdade que por mais que se tente objetivar a definição e a categorização de comuns para bens e para serviços essa separação com muita frequência nada tem de objetiva. Esta é uma das mais difíceis tarefas a cargo do aplicador do direito: a *subjetividade* dos conceitos quando precisa ser aplicada à *objetividade* dos fatos.

Em face desse dilema, observam-se os mais rematados absurdos conceituais sendo aplicados a casos concretos, licitando-se por pregões os serviços mais complexos e intrincados que se imaginam, muitos dos quais *nem o candidato a executante conhece*, pois que sob aquela feição descrita no edital nunca viu antes, nem imaginava que pudessem existir... e que são serviços tão comuns quanto exploração

de Marte, prospecção de urânio em fossas submarinas ou ensino de física quântica por telepatia para deficientes auditivos.

Para não se caricaturar o objeto da preocupação, e para não se alçar voo na imaginação, procuramos na internet casos reais de anunciados pregões, com os editais em vigor. O trabalho foi o mais fácil e rápido que já realizamos, uma verdadeira caçada em jardim zoológico, ou uma *blitz* da fiscalização na Galeria Pajé, em São Paulo - se acaso ainda existe, e se está aberta.

Uma só Prefeitura Municipal forneceu todos os casos, até cessar a pesquisa por fadiga do pesquisador. Na primeira peneirada detectaram-se os seguintes casos, repita-se, reais e ainda em curso na data deste artigo:

- fornecimento de licença para uso de *software*;
- serviços de manutenção com fornecimento de equipe técnica especializada em iluminação pública;
- serviços de limpeza, asseio e conservação e manutenção em geral, com fornecimento de equipamentos, máquinas e empresa especializada em uso de sistema de gestão integrada para rede municipal das secretarias de educação, saúde, promoção social, administração de cemitério e almoxarifado, em plataforma *web*;
- transporte escolar;
- serviço de recapeamento asfáltico, com usinagem, fornecimento de equipamentos e mão-de-obra;
- prestação de serviços especializados de assistência à saúde para o Município;
- fornecimento de projetos educacionais, com implantação de oficina pedagógica.

Pergunta-se: será o samba do crioulo doido? Chegou o apocalipse? Materializou-se a terceira profecia de Fátima?

As pessoas terão perdido tão completamente qualquer mínimo senso de medida, de proporção, de racionalidade, de lógica jurídica e operacional?

Quem teve semelhantes ideias? E quem depois as copiou, crendo-as geniais?

Imagine-se licitar, e por pregão, e por vezes eletrônico, objetos como *fornecimento de projetos para a educação!*

Projeto não se licita porque é serviço personalíssimo, de fatura absolutamente individual e peculiar de cada prestador, e não existe denominador comum entre quaisquer projetos de modo que se os possa comparar objetivamente! Mas então, se não se os licita nem por concorrência de técnica e preço - porque tudo seria de uma subjetividade fatal - então como imaginar licitar projetos educacionais *por pregão?* Quantos milhares de incidentes técnicos podem surgir em um pregão desse objeto?

Um licitante - acaso um picareta vigarista e pilantra dos mais bem-acabados - vendo os lances baixarem, reduz seu preço até o basalto, no desespero de contratar alguma coisa, talvez para cobrir o cheque sem fundo do almoço, e nas mãos de semelhantes meliantes fica entregue o ente público licitador. Que depois gastará oito vezes mais para consertar o estrago que o indigitado patife lhe ensejou!

É mais do que óbvio que licitantes sérios e idôneos também participam daquelas tenebrosas licitações: afinal o objeto é o mesmo objeto social de suas empresas, e nele são especialistas. Mas quão cruel é rebaixá-los ao nenhum nível de dignidade dos referidos patifes durante aqueles certames que somente prestigiam aventureiros! Ter de competir em meio semelhante é degradante e o poder público jamais deveria perseguir o baixo preço de modo parecido, realizando o que se costuma qualificar serviço porco, porque o resultado do negócio fatalmente revelar-se-á também suíno. E o conserto, como se disse, três vezes mais caro.

Licitações como essas, pregões com objetos semelhantes aos acima elencados, são elaboradas para atrair aventureiros, paraquedistas, fanfarrões de todo gênero,

empresários cujo escritório é a pasta que levam a tiracolo, e que se ganham algum certame logo em seguida saem atropeladamente à caça de alguém que pelo menos saiba o que é o objeto que lhes foi adjudicado! Para então contratá-lo... e começar a rezar.

Será que o poder público não irá acordar do pesadelo que ele próprio provoca para a Administração?

Quando se dará conta de que o barato sairá caro, que o rapidíssimo será o mais vagaroso, que o impessoal tem limites, e que a realidade virtual não é adequada para licitações?

Poderia ter presente aquela máxima segundo a qual *malandro esperto é honesto por velhacaria*, o que quer dizer que o preguiçoso inteligente segue rigorosamente todas as regras e obedece a todas as instituições aplicáveis por mais trabalho que tenha agora, sabendo que fazer a coisa certa lhe poupará muito tempo, dinheiro, aborrecimento e desventuras no futuro.

O preguiçoso não-inteligente, ao invés disso, visa sempre *levar vantagem* neste momento, e para obtê-la realiza tudo arrevesado, torto, impróprio e impensado. Se ao menos tiver inteligência suficiente para arrepender-se, nem tudo estará perdido.

Adoradores de pregão e de sistemas: acordem! Vocês estão em lugar errado.

IV

Mas aquela rápida pesquisa indicou, também, como se deduz do que está escrito, que diversos daqueles editais foram cancelados, o que não pode ser casual ou acidental. Quando inúmeros pregões são tentados - comodismo, preguiça, ignorância, desleixo, desinteresse, despreocupação, descompromisso com o direito e com a funcionalidade, descaso com a coisa pública - e desses muitos são cancelados, ora, algo aí existe de errado...

Não se sabe, mas devem ocorrer impugnações sem conta de editais como aqueles, o que é

saudável e até recomendável, pois que os males se devem cortar pela raiz antes que o Tribunal de Contas declare nulos aqueles procedimentos ou que o Ministério Público proponha ação civil pública, ou ação criminal, com escopo muito mais gravoso.

E, nesse sentido, são também bem-vindas, contra tudo que possa parecer, muitas e frequentes liminares judiciais ou medidas administrativas que paralysam os editais ou os certames, pois que de um lado permitem que o ente licitador reflita sobre os seus atos, e de outro lado os *obriga* a fazê-lo - sempre na esperança de que aprenda a trabalhar.

E, outra vez, a recomendação ao ente público licitador é a de que, salvo se entenda tratar-se a paralisação de um rematado absurdo jurídico ou técnico, ou fundada em motivo falso, ao invés de responder ao (geralmente) impetrado mandado de segurança desde logo *anule* o procedimento pela irregularidade que admita presente no edital, comunique-o ao juízo e reabra o certame com um edital escoimado ao menos daquela falha. Resulta muito mais rápido e racional fazê-lo, ao invés de resistir no processo judicial, cuja demora, como se sabe, é proverbial, e cujo resultado é incerto.

V

Se o pregão presencial, além de formalmente ilegal para aqueles objetos nada comuns, materialmente já é inadequado, inapropriado, antitécnico, contraproducente e anacrônico, que então dizer do - execrável para este irrelevantíssimo autor - pregão *eletrônico*?

Já se ouviu de uma grande Prefeitura paulista a justificativa para a adoção exclusiva do pregão eletrônico, jamais o presencial, de que os servidores da licitação *não gostavam de gente*, pois que as pessoas criam muito caso, dão muito trabalho, só criam problemas... o que fez lembrar banqueiros refletindo sobre seus funcionários.

Pessoas criam realmente muitos casos que demandam trabalho que os resolva, e paciência;

será entretanto que apenas isso justifica excluir o pregão presencial, que, por vezes e por ruim que seja, é sempre mil vezes preferível à impessoalidade e ao anonimato próprios do pregão eletrônico, sob cuja virtual máscara se escondem os bandidos mais ecléticos e variados, os facínoras, golpistas e criminosos que nunca mostram a face e que detestam o sol - e a polícia?

Será conveniente à Administração acobertar, resguardar, proteger e abrigar os *picaretas* de todo gênero que se escondem por detrás da tela, como o comerciante de materiais cuja sede não existe, a oficina-fantasma, a indústria metalúrgica cujo telefone é atendido por uma criança de quatro anos de idade, o prestador fictício de serviços, ou, de outro modo, aquele proponente que vence o certame, mas jamais comparece para assinar o contrato, ou aqueloutro que o assina, mas a seguir desaparece para todo o sempre do horizonte, como fogo de santelmo?

Isso é bom, ou recomendável a quem precisa dar exemplo de conduta exemplar aos administrados? Seria acaso preferível ao pregão presencial, porque *gente só dá problema*?

Tecnicamente, pode ser levado a sério um sistema de negociação pública em que um licitante vê na tela decrescer racional e razoavelmente o valor dos lances efetuados, até que aparece um lance de *um décimo* do último constante da tela - e esse licitante não pode falar com o pregoeiro, e questioná-lo sobre o que é aquilo, porque o sistema não lhe permite? Isso é um sistema sério? É assim que o poder público negocia? É para algo assim que serve o avanço tecnológico?

Pode ser levado a sério um sistema de negociação pública que leva em consideração a eletrônica e não o direito que o fundamenta?

Pode ser tido a sério um sistema que faz o que o programador lhe inseriu por ordem da autoridade que o contratou, a qual não quer nem ouvir falar daquela *chatice tão incômoda* que é o direito?

Pode ser tido a sério o sistema que venera o deus-computador, ao invés do *demônio jurídico* que o deveria informar, mas que ... cria tantos problemas?

Sim, porque nosso atual pregão eletrônico, matéria de engenharia eletrônica e de tecnologia da informação, é tudo isso e mais um pouco. Expulsou o direito da mesa do operador de licitações em prol dos melhores e dos piores sistemas informáticos, para os últimos dos quais o direito constitui apenas um incômodo detalhe, amiúde indesejável como a peste.

O mundo em breve será todo exclusivamente eletrônico, ninguém o questiona, e a isso ninguém racionalmente pode pretender resistir.

O pregão também o será, como qualquer licitação, e os bons sistemas são sempre bem-vindos - mas não esta presente e péssima configuração eletrônica que aí se encontra implantada em nosso país.

A culpa não é, evidentemente, dos engenheiros eletrônicos, que apenas realizam o que lhes é determinado. A culpa de tudo isso é das autoridades nomeadas para importantes cargos do Executivo federal porque o partido político que apoia o governo os indicou, responsáveis pela orientação daqueles engenheiros neste caso específico, e as quais com frequência não conseguem escrever a letra O com um copo na areia, semianalfabetos atávicos e jejunos em qualquer matéria que se lhes apresente, apesar dos vencimentos ou dos subsídios que ganham, e muitas vezes das aposentadorias que terão.

Entra governo, sai governo, e esse mercado-de-peixe institucional continua - no presente governo assim é, e no próximo também será. E o será enquanto o cidadão brasileiro continuar sendo o que atualmente é. Mas a culpa é também das assessorias e das consultorias do Executivo, que deveria saber de tudo isso e não poderia deixar tanta infâmia e tanta ignorância institucional converter-se em decreto federal.

VI

Se é verdadeira a impropriedade do pregão para licitar aqueles objetos reais que foram elencados, e se a primeira ideia de pregão é a do presencial, que então dizer do pregão eletrônico naqueles casos - porque muitos dos exemplos são de editais de pregão eletrônico?

Como licitar eletronicamente um licenciamento de uso de sistema de gestão integrada de diversas secretarias municipais? Ou o fornecimento de projetos educacionais, com implantação de oficina pedagógica? Ou o licenciamento de algum *software*, seja lá para o que for?

Todos esses objetos - diferentemente da compra de óleo cru ou de beterraba para cuja licitação nada melhor pode existir que o pregão - implicam incontável série de detalhes, particularidades e minúcias de toda ordem, que precisam ser analisadas técnica e detidamente pelo ente licitador dentro de cada proposta escrita apresentada.

Desse modo, se nem o pregão presencial se presta a um tal ritual, o que então concluir quanto ao *bate-pronto* do certame eletrônico, jogo de esconde-esconde travado entre os bons fornecedores de permeio às fantasmagorias da pior origem, incorpóreos tal qual ectoplasmas ou abantesmas que habitam as sombras, sempre seguras, do anonimato e da anomia? Os pilantras de toda espécie lograram grande tento com o pregão eletrônico, que não os obriga a *mostrar a cara*...

VII

Para concluir, o pregão neste momento está sendo desnaturado, vulgarizado e vilipendiado na sua essência e nos seus principais fundamentos pela prática insciente, comodista e desleixada da Administração quando se furta ao trabalho de licitar pelas modalidades, ainda que lentas, adequadas a objetos de uma tal complexidade e peculiaridade que inadmita a simplificação procedimental grosseira e rudimentar do pregão.

Assim, mal utilizado o pregão por incúria e por preguiça, longe de auxiliar, antes *mutila* a licitação e o seu objeto, e redundante, para mal dos pecados e contra toda a aparência evolucionária, num salto monumental para trás: o que era ruim ficou péssimo.

E todo o evento nos escancara a verdade de que a preguiça é o *mais grave dos pecados mortais*, já que os demais prejudicam quem os comete, enquanto a preguiça de alguns compromete o mundo e a todos.



ENSUR
Estratégias Educacionais

- Cursos, seminários, oficinas e palestras
- Pós-graduação a distância
- Boas Práticas e Programa de Visitas Técnicas
- Projeto Político Pedagógico para Escolas de Governo

Clique aqui e saiba mais



ibom
instituto brasileiro de
administração municipal

Parecer

Flexibilização do horário de funcionamento do comércio em Shopping Centers do Município diante da Declaração de Direitos de Liberdade Econômica

Fabienne Oberlaender Gonini Novais

Consulta

A Consultante, Câmara, encaminha, para análise da constitucionalidade, projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que pretende flexibilizar o horário de funcionamento para determinadas atividades exercidas em Shopping Centers do Município.

Parecer

O Município é entidade da federação com autonomia política nos termos do art. 18 da Constituição da República. Assim é que, nos termos do art. 30, I e II da CRFB, cabe-lhe legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Releva ressaltar que a autonomia do Município não é poder originário, devendo ser exercida consoante os princípios estabelecidos na Constituição.

No exercício dessa competência legislativa, deve o Município restringir-se às matérias de sua alçada. Portanto, não pode invadir a competência legislativa dos Estados ou da União, e quando exercida em caráter suplementar, deve observância às normas regularmente editadas por essas esferas da federação, não podendo contradizê-las ou a elas se superpor.

Especificamente quanto ao tema da consulta, competência a ser exercida deve sempre estar apoiada nos fundamentos da república insculpidos no art. 1º da CRFB, notadamente os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, IV, da CRFB). Saliente-se, adicionalmente, que a ordem econômica

brasileira se funda na livre concorrência e na livre iniciativa consoante determina o art. 170, IV da CRFB. É inconstitucional, portanto, qualquer modalidade de intervenção estatal que restrinja abusivamente o livre exercício de atividades econômicas, ressalvados casos excepcionais previstos em lei (art. 170, parágrafo único, da CRFB).

Em atenção a esses princípios e com o objetivo de estimular a atividade empresarial e a geração de empregos, com a redução dos entraves impostos por intervenção do Poder Público nos negócios, foi editada pela União a **Lei nº 13.874/2019**, que instituiu a **Declaração de Direitos de Liberdade Econômica**.

Determina o § 1º do art. 1º da referida lei que as normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício da atividade econômica, bem como as disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador devem ser observadas na aplicação e na interpretação do direito civil, empresarial, econômico,

** Fabienne Oberlaender Gonini Novais: Advogada e assessora jurídica do IBAM.*

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

urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, inclusive sobre exercício das profissões, mencionando expressamente também o trânsito e o transporte.

Em seu art. 3º, a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica estabelece um rol de direitos básicos de liberdade econômica, dentre os quais o de desenvolver a atividade econômica em qualquer dia e horário (inciso II). No entanto, essa garantia básica é excepcionada em suas alíneas por algumas hipóteses: *“a) as normas de proteção ao meio ambiente, incluídas as de repressão à poluição sonora e à perturbação do sossego público; b) as restrições advindas de contrato, de regulamento condominial ou de outro negócio jurídico, bem como as decorrentes das normas de direito real, incluídas as de direito de vizinhança; e c) a legislação trabalhista”*. Portanto, a regra geral é a liberdade de uma atividade ser desenvolvida em qualquer horário.

De toda sorte, fato é que a Lei nº 13.874/2019 não pretendeu superar o entendimento doutrinário e jurisprudencial segundo o qual pode o Município dispor sobre o horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais, visto que qualquer restrição oriunda do poder de polícia há necessariamente que observar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Neste sentido, a propositura em tela visa adequar a lei municipal que atualmente restringe o horário de funcionamento de determinadas atividades comerciais localizadas dentro dos shopping centers para ampliá-lo, possibilitando, assim, que funcionem aos domingos e feriados de 10h às 22h, com exceção de *“farmácias, cinemas, lanchonetes, entretenimento, restaurantes e as empresas varejistas de gênero alimentício [...] que obedecerão aos horários estabelecidos em acordos coletivos firmados pelos órgãos de classe envolvidos do Município.”*

Em vista do exposto, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da **viabilidade**

jurídica do projeto de lei apresentado, uma vez que este pretende alterar a lei local, que atualmente limita em dias e horário de funcionamento determinadas atividades localizadas dentro dos *shopping centers*, para ampliá-lo e assim adequar-se ao disposto na Lei nº 13.874/2019, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

É o parecer, s.m.j.



O IBAM ESTÁ COM NOVOS
CANAIS DE COMUNICAÇÃO.
ACESSE!

- facebook.com/ibam.org
- instagram.com/ibam_org
- linkedin.com/company/ibamorg
- youtube.com/canalibam

www.ibam.org.br

ibam
Instituto Brasileiro de
Administração Municipal

Parecer

Reconhecimento pelo TST da nulidade do pedido de demissão formulado por empregado que esteja sofrendo de transtornos mentais

Priscila Oquioni Souto

Consulta

Relata o consulente que determinada empregada pública municipal pediu sua exoneração e posteriormente se arrependeu.

Tendo em vista que o processo de rescisão não foi concluído, não havendo baixa na CTPS nem pagamento de verbas rescisórias, uma vez que a referida empregada apresentou pedido de reconsideração, indaga o consulente acerca da viabilidade jurídica do deferimento deste pedido. A consulta vem acompanhada do pedido de reconsideração formulado pela empregada pública.

Parecer

Inicialmente, vale registrar que, em sua redação primitiva, o art. 39 da Constituição Federal previa que o regime jurídico dos servidores públicos fosse o institucional ou estatutário. Posteriormente, a EC nº 19/1998 alterou a regra, deixando de fazer referência a regime de trabalho, abrindo a possibilidade de coexistirem servidores estatutários e celetistas vinculados ao mesmo ente público.

Entretanto, a EC nº 19/98 foi questionada perante o Supremo Tribunal Federal, que no julgamento de MC na ADIN nº 2135-4, publicado em 14/08/07, restaurou o texto original do *caput* do art. 39 da Lei Maior, tornando obrigatória a adoção do regime estatutário para os servidores públicos. A respeito do tema, recomendamos ao Consulente a leitura do estudo do IBAM, intitulado Nota Explicativa nº 01/2009 - Regime Jurídico Único Administrativo dos Servidores Municipais - Inviabilidade de Contratação de Servidores pela CLT a partir de 14/08/2007. Entendimento do STF, disponível em http://lam.ibam.org.br/estudo_detalhe.asp?ide=213.

Vale destacar, por relevante, que, como explicitado alhures, a decisão do STF que reconheceu a inconstitucionalidade formal do *caput* do art. 39 da Constituição Federal com a redação conferida pela EC nº 19/98 se deu em sede de medida cautelar, sendo que o mérito da ADI que encontrava-se com julgamento marcado para a data de 28/06/2017, até a presente data não obteve um desfecho.

Desta forma, após 14/08/07 somente é admitido no âmbito da Administração Direta, autárquica e fundacional a adoção do regime estatutário de pessoal, o qual é regido por lei do ente correspectivo, no caso o Estatuto dos Servidores do Município e leis correlatas.

Não obstante tais considerações, fato é que a municipalidade (ainda que de forma equivocada) adotou o regime celetista e, por tal motivo, deve se valer da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT para o deslinde da questão.

* **Priscila Oquioni Souto:** Advogada e assessora jurídica do IBAM.

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

Pois bem, com relação à reconsideração do pedido de demissão, a CLT determina que a demissão se torna efetiva após expirado o lapso temporal do aviso prévio, porém se a parte notificante reconsiderar seu pedido antes do término deste prazo, à outra parte poderá aceitar ou não. Vejamos:

“Art. 489 - Dado o aviso prévio, a rescisão torna-se efetiva depois de expirado o respectivo prazo, mas, se a parte notificante reconsiderar o ato, antes de seu termo, à outra parte é facultado aceitar ou não a reconsideração.

Parágrafo único - Caso seja aceita a reconsideração ou continuando a prestação depois de expirado o prazo, o contrato continuará a vigorar, como se o aviso prévio não tivesse sido dado.”

Desta sorte, nos termos do dispositivo acima colacionado, a municipalidade pode aceitar ou não o pedido de reconsideração, considerando, de certo, o que melhor atenderá ao interesse público.

Dito isto, há de se considerar uma peculiaridade do caso presente, qual seja: conforme se depreende da leitura do pedido de reconsideração apresentado pela empregada pública municipal, à época do pedido de demissão a mesma se encontrava acometida de transtornos mentais e comportamentais (CID 10 F10.5 e F 33.3).

Neste diapasão, temos que o TST possui entendimento acerca da nulidade do pedido de demissão formulado durante crise de depressão ou outro transtorno psíquico, ante o comprometimento da capacidade de discernimento. Vejamos:

“O quadro fático delineado no acórdão recorrido deixa claro que ao tempo do pedido de demissão a autora estava com sua capacidade de discernimento comprometida em razão de enfermidade psiquiátrica. Está consignado que “o estado depressivo da reclamante era tão grave que passou dias sem comer,

chegando ao ponto de ter a porta de sua casa arrombada, pois sequer atendia aos chamados da irmã, que estava preocupada com sua saúde e estado mental. E isso tudo à época e no contexto em que a reclamante pediu demissão, quando a trabalhadora restava submetida a um quadro clínico de instabilidade emocional e psíquica, sem discernimento para praticar seus atos da vida civil.” Acrescentou, ainda, o Tribunal Regional que o reclamado “conhecia bem o estado psíquico da trabalhadora.”

Diante dos elementos fáticos e probatórios delineados na decisão recorrida, conclui-se que a decretação da nulidade do ato jurídico praticado pela reclamante evidencia o correto enquadramento jurídico.” (TST. 7ª Turma. AIRR-13-89.2012.5.15.0113. Min. Rel. Claudio Brandão. Julgado em 24/02/2016).

Em cotejo, há de se considerar que se assenta na jurisprudência pátria o entendimento segundo o qual a demissão do empregado em virtude do seu quadro depressivo é discriminatória. Neste sentido:

“Vale registrar que, quando da realização da perícia médica, em 10/08/2017, o Reclamante ainda apresentava quadro de transtorno depressivo recorrente, com episódio atual leve (CID F33. 0), havendo perda da capacidade laboral, de forma parcial e temporária, da ordem de 15% (ID 34bceb5, fls.688/689).

Diante do exposto, entendo que a empregadora, ao dispensar o empregado que ainda não se encontrava com sua saúde plenamente restabelecida (estando em tratamento por tempo prolongado, desde o ano de 2013), o fez por ato discriminatório e não em razão do seu direito potestativo.” (TRT da 18ª Região. 3ª Turma. Processo TRT-RO-0010534-49.2017.5.18.0141. Rel. Des. Elvécio Moura dos Santos. Julgamento em 08/12/2018).

Por conseguinte, comprovado que à época do pedido de demissão a empregada pública de fato encontrava-se acometida de transtornos mentais que prejudicassem sua capacidade de discernimento, o pedido de reconsideração deve ser aceito (e mesmo que houvesse demissão efetivada, a mesma seria nula). Em complemento, registramos que persistindo a enfermidade, deve a municipalidade encaminhar a empregada pública para as providências no âmbito do INSS.

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

É o parecer, s.m.j.




PARECERES JURÍDICOS

- * Contratos Administrativos;
- * Gestão Ambiental;
- * Licitações;
- * Política Urbana;
- * Previdência;
- * Processo Legislativo;
- * Serviços Públicos;
- * Servidores Públicos;
- * Tributação;
- * Entre outros.

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

[Acesse aqui](#)



Parecer

Possibilidade de promoção de programas de reinserção de pessoas no mercado de trabalho desde que não se caracterize como tomada de mão-de-obra ou prestação de serviços

Gustavo da Costa Ferreira M. dos Santos

Consulta

A Câmara Municipal indaga por quanto tempo podem ser realizados os programas denominados “Frentes de Trabalho”, que são instituídos por lei municipal e tem por objetivo auxiliar pessoas em situação de vulnerabilidade social. Indaga, especificamente, se é o caso de se aplicar, por analogia, o prazo das contratações emergenciais, que não podem superar 180 (cento e oitenta) dias.

A consulta não vem documentada.

Parecer

As “Frentes de Trabalho” são programas de governo assistenciais criados por lei em âmbito local, muito comuns no Estado de São Paulo, voltados para reinserção de pessoas no mercado de trabalho. O desemprego, com efeito, é grave problema social que leva muitas famílias a situação de miséria, dificultando o acesso a bens civilizatórios.

É importante observar que o trabalho é instrumento para efetividade dos direitos sociais. É interessante notar que a Constituição assegura a todos os cidadãos, em seu art. 6º, os direitos sociais a moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, previdência social, e logo em seguida, no art. 7º, IV, determina que o salário mínimo deve atender às necessidades vitais básicas repetindo justamente esses mesmos termos. Portanto, a remuneração do trabalho é o primordial modo de acesso aos direitos sociais. Isso demonstra, efetivamente, o primado do trabalho na ordem social brasileira, como aliás expressamente dita o art. 193 ao

abrir o título VIII da Constituição. A respeito do assunto, é pertinente a lição de Maurício Godinho Delgado:

“Esta matriz cultural sabiamente detectou que **o trabalho, em especial o regulado (o emprego, em suma), por ser assecuratório de certo patamar de garantias ao ser humano, constitui-se no mais importante veículo de afirmação socioeconômica da grande maioria dos indivíduos** componentes da sociedade capitalista, sendo, desse modo, um dos mais relevantes (senão o maior deles) instrumentos de afirmação da democracia na vida social.” (DELGADO, Maurício Godinho. “Globalização e Hegemonia: Cenários para a Desconstrução do

* **Gustavo da Costa Ferreira M. dos Santos:** Consultor Técnico

Endereço eletrônico: gusdacosta@gmail.com

Primado do Trabalho e do Emprego no Capitalismo Contemporâneo”. SÍNTESE TRABALHISTA. Porto Alegre: Síntese, v.17, n. 194, 2005. p. 21 - grifo nosso)

A assistência social consiste em política pública não contributiva, sendo dever do Estado e direto de todo cidadão que dela necessitar (art. 203, da CRFB). Dentre os principais pilares da assistência social no Brasil estão a própria CRFB, que dá as diretrizes para a gestão das políticas públicas, e a Lei nº 8.742/2003 (Lei Orgânica da Assistência Social), que estabelece os objetivos, princípios e diretrizes das ações. Especificamente quanto ao combate ao desemprego, estabelece o art. 203, III, da CRFB que a promoção da integração no mercado de trabalho é um dos objetivos da assistência social, assim como o art. 2º, I, “c”, da Lei nº 8.742/2003.

O Município dispõe de autonomia político-administrativa, nos termos dos arts. 1º e 18 da Constituição da República (CRFB). Daí decorre que o governo local pode eleger as prioridades, arquitetar os programas e políticas públicas, e definir as ações da administração a serem adotadas para exercer suas competências e atingir as finalidades de interesse público.

É inegável, ademais, que o Município deve exercer a competência material comum com os Estados e com a União para combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, X, da CRFB). Isso significa que pode implementar políticas públicas destinadas a proporcionar a inclusão produtiva e a reinserção de pessoas no mercado de trabalho.

No caso da consulta, não há qualquer detalhamento a respeito da organização da política pública intitulada “Frente de Trabalho”. Em geral, o programa consiste no pagamento de uma bolsa de valor modesto a pessoas desempregadas e de baixa qualificação, visando à sua reinserção no mercado de trabalho. A Justiça de São Paulo, em diversas ocasiões, já tomou por válidos os programas de governo

com esse desenho básico, não reconhecendo direito a verbas trabalhistas:

“FRENTE TEMPORÁRIA DE TRABALHO – Programa assistencial e social voltado a requalificar profissionalmente pessoas desempregadas para retorno ao mercado de trabalho. Inexistência de vínculo empregatício. Indevidas verbas trabalhistas e indenização por danos material e moral. Recurso não provido.” (Apelação Cível nº 990.10.257412-1 -6 Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo - Rei. Des. Evaristo dos Santos - j. 09.10.2010).

“TRABALHISTA Município de Itararé “Frente Temporária de Trabalho” Lei Municipal nº 2.911/05 Pretensão à percepção de direitos trabalhistas próprios da relação de emprego pela CLT Inadmissibilidade Finalidade de assistência social Sentença de improcedência confirmada Recurso de apelação do autor desprovido. “(TJ-SP - APL: 6928920108260279 SP 0000692-89.2010.8.26.0279, Relator: J. M. Ribeiro de Paula, Data de Julgamento: 22/08/2012, 12ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 31/08/2012)

Contudo, cabe observar que a “Frente de Trabalho” não deve ser utilizada pelo Município com desvio de finalidade, devendo estar inserido num programa de assistência social voltado efetivamente para a reinserção do desempregado no mercado de trabalho. A ressalva é válida porque há casos em que o Município se utilizou do programa para simplesmente obter mão-de-obra barata, pagando menos de um salário mínimo, deixando de recolher tributos devidos e fraudando a exigência de concurso público ou de licitação para contratação de serviços. Pertinentes as seguintes decisões judiciais a respeito:

“APELAÇÃO CÍVEL - MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO - PROGRAMA EMERGENCIAL DE FRENTES PRODUTIVAS E AUXÍLIO DESEMPREGO - SERVIDOR - CONTRATO

ADMINISTRATIVO - NULIDADE - REMUNERAÇÃO INFERIOR AO SALÁRIO MÍNIMO - PAGAMENTO DAS DIFERENÇAS - POSSIBILIDADE - RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. - Conforme decisão desse Egrégio Tribunal de Justiça na Ação Direta de Constitucionalidade, processo nº 1.0000.10.058940-7/000, que reconheceu a inconstitucionalidade das contratações feitas pelo Município de São Francisco e diante de todo o lapso temporal laborado pela apelante, restou demonstrada a ausência dos pressupostos constitucionais da contratação, ensejando a nulidade de toda a relação contratual existente entre as partes, nos termos do artigo 37, § 2º, da Constituição da República de 1988 - Realizado o enquadramento do apelante em programa assistencial de combate ao desemprego e comprovado que na realidade foi estabelecida uma relação jurídica de trabalho com a municipalidade, através de contratação administrativa, deve ser pago ao trabalhador a remuneração nunca inferior a um salário mínimo - A questão relativa à contratação temporária por excepcional interesse público foi submetida à Suprema Corte que reconheceu ao julgar o RE 765320, em regime de repercussão geral, o direito do servidor contratado temporariamente, de forma irregular, ao saldo de salário e depósito do FGTS - Em se tratando de prestação de serviço de natureza permanente, cuja contratação fora continuamente renovada, não se enquadrando nos requisitos da contratação temporária, o que torna nulos os sucessivos contratos administrativos firmados, a autora faz jus ao pagamento saldo de salário não tendo direito ao pagamento dos valores do Fundo de Garantia por Tempo de Serviços- FGTS diante da ausência de pedido de pagamento dos valores.” (TJ-MG - AC: 10611140037098001 MG, Relator: Ângela de Lourdes Rodrigues, Data de Julgamento: 03/12/2018, Data de Publicação: 19/12/2018)

“TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. INCIDÊNCIA. PROGRAMA FRENTE DE TRABALHO. BOLSA AUXÍLIO-DESEMPREGO. NATUREZA REMUNERATÓRIA. RECURSO NÃO PROVIDO. 1. A despeito de se autodesignar de natureza assistencial, foi possível identificar no programa “Frente de Trabalho” elementos fático-jurídicos que caracterizam relação de emprego, como a remuneração paga aos participantes do projeto de caráter puramente contraprestativo. 2. É irrelevante a denominação “assistencial” conferida à verba pelo Município. É cediço que, para fins de delimitação da natureza da importância, o nomen juris não remete necessariamente à índole real do instituto. 3. Dar à remuneração a nomenclatura “bolsa auxílio”, não faz dela de incontroverso caráter indenizatório, porquanto o seu recebimento esteve sempre condicionado, exclusivamente, à prestação de serviço de limpeza e organização nos prédios públicos, o que lhe conferiu natureza remuneratória. 4. No Recurso Extraordinário nº 565.160/SC, o Plenário do Supremo Tribunal Federal deliberou sobre o alcance da expressão “folha de salários” para fins de instituição de contribuição social sobre o total das remunerações (repercussão geral do Tema 20), fixando a seguinte tese: “A contribuição social a cargo do empregador incide sobre ganhos habituais do empregado, quer anteriores ou posteriores à Emenda Constitucional nº 20/1998”. 5. Conclui-se, portanto, pela incidência de contribuição previdenciária para o custeio do RGPS sobre as verbas pagas pelo Município a título de “bolsa auxílio-desempregado”, em razão de sua habitualidade e seu inequívoco caráter salarial. 6. A autonomia conferida pelo art. 18 da Constituição Federal não dá permissão ao Município de criar “isenção” ao recolhimento de contribuição previdenciária ao RGPS, tributo de competência legislativa reservada à

União Federal. 7. Apelação não provida.” (TRF-3 - Ap: 00043380520124036102 SP, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL HÉLIO NOGUEIRA, Data de Julgamento: 04/12/2018, PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: e-DJF3 Judicial 1 DATA:12/12/2018)

Nesse passo, recomenda-se que as “Frentes de Trabalho” sejam organizadas no âmbito de um programa efetivo de reinserção produtiva, mediante oferecimento de qualificação profissional aos trabalhadores, convênios e parcerias com empresas privadas, empreendedorismo, dentre outras medidas que demonstrem que não se trata tão-somente da tomada de serviços com infringência das normas legais.

Adicionalmente, cabe observar que não é o caso de contratação temporária por excepcional interesse público (art. 37, IV, da CRFB), uma vez que as “Frentes de Trabalho” não têm por finalidade a contratação de pessoal ou de serviços. Trata-se, em verdade, de um programa de assistência social.

Consideramos que o modo de pagamento pelos serviços mais adequado é a concessão de bolsa-auxílio mediante assinatura de termo, conforme parâmetros da legislação municipal que institua e organize o programa de governo, e não a realização de contrato de prestação de serviços ou de trabalho temporário. Optando pela concessão de bolsa-auxílio, a lei municipal deve estabelecer o prazo máximo de duração da bolsa.

É de se observar que o tempo pelo qual um desempregado permanecerá no programa de “Frente de Trabalho” não guarda analogia com o prazo de 180 dias da contratação emergencial da Lei nº 8.666/1993. A analogia, como ensina Miguel Reale, vale-se do princípio *“ubi eadem ratio, ibi eadem juris dispositio”* (onde há a mesma razão deve haver a mesma disposição de direito). A contratação emergencial da Lei nº 8.666/1993 ocorre para fins de obras, serviços e compras de necessidade da Administração Pública em casos de calamidade, quando

há risco à segurança de pessoas e coisas. A “Frente de Trabalho”, por outro lado, não é uma contratação de serviço, obra ou compra do Município, mas um programa de governo de fins assistenciais, que tem por objetivo a integração produtiva do beneficiário, e não as necessidades da Administração Pública.

De qualquer modo, o prazo da bolsa e da participação do cidadão na “Frente de Trabalho” pode ser um tanto maior ou menor que 180 dias, porém deve ser breve, uma vez que não se pode descaracterizar a natureza assistencial. Além disso, é obrigatório e imprescindível que o programa tenha uma arquitetura destinada a reinserção das pessoas no mercado de trabalho, sob pena de se caracterizar fraude à lei.

Em vista do exposto, concluímos que não há analogia entre a contratação emergencial da Lei nº 8.666/1993 e a participação de pessoas no programa assistencial “Frente de Trabalho”, que é política pública de assistência social com fundamento no art. 203, IV, da CRFB e do art. 2º, I “c” da Lei nº 8.742/1993. No entanto, a validade do programa está condicionada a que se constitua efetivamente em política voltada para a reinserção de desempregados no mercado de trabalho, não podendo se tratar de tomada de mão-de-obra ou prestação de serviços em favor da Administração disfarçada de programa assistencial.

É o parecer, s.m.j.