

Simetria

Ano X - Nº 16 - 2025
Revista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo



Escola Superior de Gestão
e Contas Públicas
TCMSP

ARTIGOS SELECIONADOS DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO DA ESG



TCMSP



ISO 9001

Presidente - Domingos Dissei
Vice-Presidente - Ricardo Torres
Conselheiro-Corregedor - Roberto Braguim
Conselheiro - Eduardo Tuma
Conselheiro - João Antonio da Silva Filho

Expediente

Conselheiro-Presidente

Domingos Dissei

Conselheiro-Supervisor

João Antonio da Silva Filho

Diretor-Presidente

Ricardo E. L. O. Panato

Diretor Pedagógico

Gilson Piqueras Garcia

Chefe de Gabinete

Danielle Christina B. De Carvalho

Conselho Editorial

Domingos Dissei, João
Antonio da Silva Filho,
Newton de Lucca, João
Henrique Storópoli, Angélica
Fernandes, Moacir Marques da
Silva

Equipe Editorial

Adriana Manolio, Denise
Mancera Salgado, Djair
Galvão Freire, Fulvio
Giannella Jr., Gilson Piqueras
Garcia, Nelson Nascimento,
Rosane Segantin Keppke

Editores

Gilson Piqueras Garcia
Rosane Segantin Keppke

Edição e Editoração

Rosane Segantin Keppke
Denise Mancera Salgado
Estagiária: Kymberli V. Oliveira

Projeto gráfico e capa

Elizandra Hengles de Paula
Estagiária: Natalia Trigo

Submissão de Artigos e Edições Anteriores

[https://revista.tcm.sp.gov.br/
simetria/index](https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/index)

ISSN 2526-9887 (online)
2526-4486 (impressa)

Escola Superior de Gestão e
Contas do Tribunal de Contas
do Município de São Paulo

Caderno Especial

Artigos selecionados dos Programas de Pós-Graduação da EGC-TCMSP

A moralidade interna do Direito Administrativo:
uma abordagem fulleriana
Felipe Pasini Paez Martinez p. 8

A Política Habitacional na Cidade de São Paulo: um
olhar sobre o Programa Póde Entrar
Mônica L. das Mercês, Rosane S. Keppke p. 28

**Análise sobre a aplicação do Fundo Municipal de
Assistência Social** nas políticas voltadas ao
acolhimento da população em situação de rua no
Município de São Paulo entre 2015 e 2020
Lucas Alves Prates, Cleber de Souza Silva, Leandro
Gonçalves Lima p. 49

Mudança climática e saúde: a Cidade de São Paulo e
as Políticas Públicas de enfrentamento às ondas de calor
João B. Campos, Maria Izabel Mariano, Silvio Gabriel S.
Nunes, Harmi Takiya p. 79

**O órgão público no mercado livre de energia
elétrica:** condições de viabilidade jurídica
Gustavo Zanollo Zardi p. 116

Controle e Estado Democrático de Direito

Auditoria Operacional com foco na efetividade do
apoio a microempresas de um município do Estado do
RS após a enchente de 2024
Luiz Gilberto Monclaro Mury p. 131

As garantias previstas na Lei 14.133/21 para a
contratação de obras e serviços de engenharia: maior
segurança para a Administração Pública ou
desestímulo à competitividade?
Alexandre Ferreira da Silva Paiva p. 145

O novo cenário de inelegibilidade por rejeição de
contas advindo da Lei Complementar nº 184/2021
Gilson Piqueras Garcia e Maria Fernanda Pessatti de
Toledo p. 183

Sustentabilidade

O Smart Growth em uma Operação Urbana
Consortiada
Leonardo Ramos Milano, Renata Maré p. 204

Green nudges: comportamentos sustentáveis para a
redução do consumo de energia e água
Quintiliano Campomori p. 226

Carta aos leitores e leitoras

É com grande satisfação que apresentamos a 16ª edição da Revista Simetria do TCMSP, caracterizada pela publicação de relevantes contribuições técnicas e científicas elaboradas por agentes do Setor Público, além de artigos selecionados dentre os melhores Trabalhos de Conclusão de Curso do Programa de Pós-graduação da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas.

No âmbito das Políticas Públicas de caráter redistributivo, **Mercês e Keppke** analisam o programa Pode Entrar, destacando suas inovações, os impactos na oferta e nos preços das unidades, bem como os desafios enfrentados para garantir o atendimento adequado às famílias elegíveis. **Prates et al.** examinam a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Assistência Social no acolhimento da população em situação de rua na cidade de São Paulo, no período de 2015 a 2020, contextualizando a evolução histórica da assistência social, sua consolidação como direito assegurado na Constituição Federal de 1988 e os instrumentos de planejamento orçamentário destinados ao financiamento dessas ações.

No campo da Gestão Pública e das Compras Governamentais, **Paiva** discute a Lei nº 14.133/2021 e seus impactos nas contratações públicas, destacando que a exigência de garantias adicionais em obras e serviços de engenharia pode, eventualmente, reduzir a competitividade e comprometer a obtenção da proposta mais vantajosa, contrariando, assim, os objetivos da norma. **Zardi** examina a viabilidade jurídica para que órgãos públicos migrem para o Mercado Livre de Energia, analisando a legislação do Setor Elétrico Brasileiro e as regras de licitação como alternativas ao modelo tradicional de consumidor cativo, com vistas a promover maior flexibilidade contratual e eficiência.

Na área da Sustentabilidade, o artigo de **Milano e Marè** propõe alternativas urbanísticas para mitigar emissões e melhorar a qualidade de vida, defendendo a compactação urbana, o desenvolvimento orientado ao transporte e o uso misto do solo, com base no estudo da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada em São Paulo. **Vale** revisa a literatura sobre *Green Nudges* - estratégia da Economia Comportamental destinada a incentivar práticas sustentáveis no consumo de energia e água; ele apresenta experiências internacionais com o intuito de inspirar políticas públicas em Minas Gerais. Avançando em interdisciplinaridade, o artigo de **Campos, Mariano et al.** discute políticas de adaptação às mudanças climáticas, em especial às ondas de calor, dados os impactos sobre a saúde.

Por fim, na esfera das instâncias de controle, **Garcia e Toledo** analisam o impacto da Lei Complementar nº 184/2021 sobre a relação de contas julgadas irregulares pelo TCU, evidenciando que 11% dos agentes inelegíveis em 2020 seriam excluídos caso a norma que prevê a isenção de condenações apenas com multa estivesse em vigor. **Mury** avalia a efetividade de uma política pública voltada à manutenção de empregos em microempresas após as enchentes ocorridas no Rio Grande do Sul, em 2024, utilizando o teste T de Student para comparar os resultados entre empresas beneficiadas e não beneficiadas. O artigo de **Martinez** emprega a teoria de Lon L. Fuller para demonstrar a relação necessária entre direito e moral, ressaltando que a moralidade administrativa prevista na Constituição Federal de 1988 fortalece a legitimidade do Estado Democrático de Direito e contribui para a promoção do bem comum.

Convidamos nossos leitores a explorar esta edição, certos de que os conteúdos apresentados servirão de fonte de reflexão e inspiração para gestores, pesquisadores e cidadãos interessados no aprimoramento das políticas públicas.

Saudações da equipe editorial,

Revisores *ad hoc*

16ª edição

Alesi Teixeira Mendes. CV: <http://lattes.cnpq.br/2473113080999082>
Aloisio Pereira Silva. CV: <http://lattes.cnpq.br/6833147434092996>
Amandio Martins. CV: <http://lattes.cnpq.br/2063386299431255>
Ana Estrella Libertad Rickli Vargas. CV: <http://lattes.cnpq.br/1416364662388215>
Claudia Lima Monteiro. CV: <http://lattes.cnpq.br/1262307068543575>
Christianne de Carvalho Stroppa. CV: <http://lattes.cnpq.br/3679219004491225>
Cristian Yarasca-Aybar ORCID <https://orcid.org/0000-0003-1950-1481>
Danilo Fuster. CV: <http://lattes.cnpq.br/0519491381603295>
Debora Sotto. CV: <http://lattes.cnpq.br/2738565660710695>
Denise Damas de Oliveira Morelli. CV: <http://lattes.cnpq.br/1052390428252519>
Denise Mancera Salgado. CV: <http://lattes.cnpq.br/9742225371449414>
Eduardo Emilio Lang Di Pietro. CV: <http://lattes.cnpq.br/7815591748823646>
Eliana Cassiano Verdade. CV: <http://lattes.cnpq.br/8016815785844537>
Estela Macedo Alves. CV: <http://lattes.cnpq.br/2535229918434041>
Fabio José Ferraz. CV: <http://lattes.cnpq.br/3430063252375539>
Filipe Antonio Marques Falcetta. CV: <http://lattes.cnpq.br/0752214295555534>
Francisco Carlos Ribeiro. CV: <http://lattes.cnpq.br/1252300253668315>
Gabriela Borges Abraços. CV: <http://lattes.cnpq.br/3424038550327626>
Gisela Coelho Nascimento. CV: <http://lattes.cnpq.br/8103702972642944>
Isabella Tavares Sozza Moraes. CV: <http://lattes.cnpq.br/7248470359703353>
Iara Negreiros. CV: <http://lattes.cnpq.br/2483467017206352>
Jessica Oliveira Frade Guanaes. CV: <http://lattes.cnpq.br/3996174667821731>
José Carlos Riechelmann. CV: <http://lattes.cnpq.br/0768909543248481>
José Frederico Meier. CV: <http://lattes.cnpq.br/3024913809812693>
Katia Saisi. CV: <http://lattes.cnpq.br/9703286974285404>
Kelly Komatsu Agopyan. CV: <http://lattes.cnpq.br/1134636929804011>
Laura Silvia Valente de Macedo. CV: <http://lattes.cnpq.br/0079062101280996>
Luciana Andrea Accorsi Berardi. CV: <http://lattes.cnpq.br/3465902703232945>
Luis Eduardo Morimatsu Lourenço. CV: <http://lattes.cnpq.br/6546548409394881>
Maira Coutinho Ferreira Giroto. CV: <http://lattes.cnpq.br/0928347847117919>
Manuela Prado Leitão. CV: <http://lattes.cnpq.br/6553822058499839>
Marcos Ferreira da Silva. CV: <http://lattes.cnpq.br/1975830025846114>
Maria Lucia Salgado Cordeiro dos Santos. CV: <http://lattes.cnpq.br/0504818833095817>
Mariana Cavalcanti Pessoa. CV: <http://lattes.cnpq.br/6026271940765575>
Mario Jorge Barreto Ribeiro. CV: <http://lattes.cnpq.br/3575670322348229>
Mauricio Jorge Piragino. CV: <http://lattes.cnpq.br/1618178068384117>
Moacir Marques da Silva Canzian. CV: <http://lattes.cnpq.br/5045980092534608>
Nilton Gomes de Moraes. CV: <http://lattes.cnpq.br/7294766231913736>
Rafael Peçanha Waissman. CV: <http://lattes.cnpq.br/1000765776224766>
Ricardo Epaminondas L. Oliveira Panato. CV: <http://lattes.cnpq.br/4508155548597941>
Rosane Segantin Keppke. CV: <http://lattes.cnpq.br/4444279736264811>
Sandra Regina Ramos Braz. CV: <http://lattes.cnpq.br/8995319923028714>
Samira Saleh. CV: <http://lattes.cnpq.br/1762546014669838>
Silvio Gabriel Serrano Nunes. CV: <http://lattes.cnpq.br/4377811572164758>
Suelema Lima Benício. CV: <http://lattes.cnpq.br/3775965437971775>
Suraia Felipe Farah. CV: <http://lattes.cnpq.br/8320497656930732>
Tatiana Tucunduva Philippi Cortese. CV: <http://lattes.cnpq.br/5664558410139621>

Caderno especial

**Artigos selecionados dos
Programas de Pós-Graduação
da EGC-TCMSP**

A moralidade interna do Direito Administrativo: uma abordagem fulleriana

The Internal Morality of Administrative Law: A Fullerian Approach

Felipe Pasini Paez Martinez

Mestre em economia pela Universidade Estadual Paulista, bacharel em economia pela Universidade Estadual de Campinas e em direito pela Universidade Paulista. Especialista em “Direito Administrativo” pela Escola Superior de Gestão e Contas do TCM/SP. E-mail: felipepasini@hotmail.com

RESUMO

Este artigo tem por objetivo utilizar o arcabouço teórico desenvolvido pelo jusfilósofo Lon Fuller para sustentar uma relação necessária entre as esferas do direito e da moral. A partir dos princípios estabelecidos em sua *Moralidade Interna do Direito*, Fuller estabelece um conceito funcional para o direito, de forma que a ordem social seria apenas atingida por meio de regras gerais que regulariam o comportamento dos cidadãos. Na ausência de tal regramento, determinado sistema jurídico seria incapaz de atingir seus fins e, portanto, não poderia ser qualificado como um sistema jurídico legítimo. A moralidade administrativa, alçada a princípio fundamental na Constituição de 1988, possibilita que o debate sobre moral se estabeleça no ordenamento jurídico pátrio, de forma a aproximá-lo do modelo de Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, o referencial fulleriano, ao oferecer salvaguardas, verificações e limites que promovem a fidelidade à lei e que exigem justificativas fundamentais, reforça a legitimidade do Estado Administrativo na promoção do bem-comum.

Palavras-chave: princípio da moralidade administrativa; moralidade interna do direito; Lon Fuller.

ABSTRACT

This article aims to use the theoretical framework developed by legal philosopher Lon Fuller to support a necessary relationship between the spheres of law and morality. Based on the eight principles of his 'Internal Morality of Law,' Fuller establishes a functional concept of law in which social order is achieved through general rules that regulate citizens' behaviour. In the absence of such rules, a given legal system would be unable to achieve its objectives. Therefore, the debate on morality needs to be established within the national legal system to bring it closer to the model of a democratic state of Law. A system that fails to meet these criteria cannot be qualified as a legitimate legal system. Administrative morality, considered a fundamental principle in the 1988 Constitution, allows for safeguards, checks, and limits that promote fidelity to the law and require fundamental justifications, thereby reinforcing the legitimacy of the Administrative State in promoting the common good.

Keywords: principle of administrative morality; internal morality of law; Lon Fuller.

* Artigo derivado do trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Administrativo realizado na Escola Superior de Gestão de Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, sob orientação do Prof. Dr. Luis Eduardo Lourenço Morimatsu. Recebido em 06/02/2025. Aceito para publicação em 14/03/2025.

1 INTRODUÇÃO

Uma das discussões doutrinárias mais complexas do Direito é a que faz referência à distinção entre direito e moral, já que há muitos pontos de convergência entre ambos. Segundo Streck (2010), a tradição apresenta classicamente dois modos para a caracterização do conceito de Direito: o jusnaturalismo e o positivismo jurídico. Ressalta-se que o Direito Positivo, enquanto conjunto de normas jurídicas que regem uma determinada realidade social, geográfica e historicamente determinada, encontra-se em ambas as doutrinas. Enquanto o jusnaturalismo o enquadra em uma ordem objetiva de coisas encontradas na natureza, o positivismo o utiliza como uma postura teórico-metodológica construída a partir da modernidade individualizante e sua representação sistemática do mundo.

De forma geral, continua o autor, o Direito natural professa um conceito segundo o qual se compreende por direito tudo o que acontece de acordo com uma ordem de coisas pressuposta que espelha a harmonia e a perfeição encontradas em uma determinada natureza. Entre os gregos, por exemplo, a ideia de natureza comanda o conceito da ordem cosmológica; entre os medievais, estaria ligada à ideia de Deus e levaria ao conceito da ordem teológica da perfeição. Em ambos os casos, há certa ordem natural transcendental que condiciona o conteúdo correto do Direito positivo.

Há uma transformação profunda no conceito de Direito com o Renascimento e a Modernidade. A partir desse período histórico, os pressupostos naturais passam a ser rejeitados por serem representativos de uma ordem tradicional que deveria ser rompida em prol de um sujeito moderno autônomo, de forma que a ideia de razão passa a gerir os assuntos humanos. Assim, doutrinas racionalistas passaram a trabalhar na construção de um sistema completo, sem a necessidade de recorrer a fatores externos para assegurar sua correção. Ocorre, portanto, um desligamento com relação à objetividade que determinava o sentido do Direito natural para a centralidade do indivíduo (sujeito solipsista).

O primeiro dado que se deve retirar da construção do positivismo jurídico é que o efeito agregador presente nas concepções clássicas do Direito natural é, definitivamente, perdido. Conforme afirma Streck (2010, p. 505), “a moral natural que, de alguma forma, oferecia as balizas para o pensamento do Direito foi abandonada pela asfixia teórica que domina todas as teorias do Direito positivista”. Isso resulta em sérios problemas teóricos, mas o mais delicado e que ocupa lugares centrais nas teorias jurídicas contemporâneas é a questão envolvendo a relação entre direito e moral.

Fazendo a advertência de que a fragmentação teórica ocorrida a partir do positivismo

através da tese da separação total entre o direito e a moral deve ser duramente criticada, e um retorno ao passado idílico alicerçado no Direito natural não possui espaço, Streck (2010) apresenta quatro modos de se abordar o problema envolvendo a relação entre direito e moral:

a) tese da vinculação: apresentada pelas doutrinas clássicas do Direito natural, em que haveria uma vinculação do direito para com uma moral natural; b) tese da separação: apresentada pelo positivismo jurídico, procura criar pressupostos metodológicos capazes de distinguir, de modo claro e científico, o campo da moral e da ética e o campo do direito e da ciência jurídica; c) tese da complementariedade: espécie de continuação lógica da tese anterior que afirma que há espaços distintos de atuação entre o direito e moral, sendo aquele um caso especial do discurso moral com certa autonomia para resolver os problemas próprios de seu campo de trabalho, mas que, ao se demonstrar insuficiente ou injusto, seria complementado pelo discurso moral geral; e d) tese da cooriginariedade: afirma que os problemas jurídicos possuem o mesmo campo de atuação da moral e que a resolução de uma demanda não depende de uma “parada epistemológica” para verificação de sua correção moral, mas que, se decidida de modo correto, já estará albergada, ao mesmo tempo, pelo direito e pela moral, uma vez que não existe separação entre razão teórica (direito) e razão prática (moral).

De acordo com o autor, defensor da tese da cooriginariedade, o problema central da discussão entre direito e moral reside no papel desempenhado pela razão prática no contexto de uma teoria do Direito. As teorias do Direito positivistas se recusaram a fundar suas epistemologias numa racionalidade que orientasse o agir propriamente e estabeleceram um princípio fundado em uma razão teórica pura, de forma que o Direito fosse um objeto a ser analisado segundo critérios emanados de uma lógica formal rígida.

Nesse sentido, continua, o positivismo, enquanto teoria do direito, não coloca em discussão questões relativas à legitimidade da decisão tomada nos diversos níveis do poder estatal (Legislativo, Executivo ou Judicial), operando uma cisão entre validade e legitimidade. Assim, enquanto questões de validade seriam resolvidas por meio de uma análise lógico-semântica dos enunciados jurídicos, os problemas de legitimidade, que incluem uma problemática moral, estariam sob responsabilidade da teoria política.

Para Junior (2007), essa perspectiva objetivista-essencialista de interpretar transformou a hermenêutica jurídica, de modo que os atores do Direito, crentes em suas potencialidades silogísticas de apreensão do saber, pensassem poder obter o sentido único das “palavras da lei” e poder transmiti-las com pureza apriorística. O Direito, portanto, permaneceu aprisionado a uma forma de interpretação que o limitava e reduzia.

Continua, entretanto, a partir do *linguistic turn* - giro linguístico - ocorrido no século XX,

a concepção tradicional positivista submete-se a uma guinada, com o inevitável rompimento das bases epistemológicas e filosóficas do modo tradicional de interpretar. A partir das contribuições de Heidegger e Gadamer, efetivou-se a ruptura com o paradigma metafísico-essencialista que, com seus dualismos e aporias, atormentava a relação do sujeito com o conhecimento e o mundo ao seu redor. Assim, a visão objetivista-essencialista dá lugar a uma perspectiva intersubjetiva entre sujeito e sujeito.

De forma semelhante, Streck (2010) afirma que o giro ontológico é uma reconciliação entre prática e teoria e, ao mesmo tempo, um deslocamento do solipsismo subjetivista para um contexto intersubjetivo de fundamentação. Desse modo, a hermenêutica irá responder ao problema da relação entre prática e teoria através de um contexto intersubjetivo de fundamentação.

A partir disso, é possível afirmar que o Direito forjado no segundo pós-guerra possui um elevado grau de autonomia, não implicando na ausência de qualquer conteúdo moral, mas, de forma contrária, na existência de uma origem mútua entre direito e moral. A questão principal é observar que, apesar de possuir um elevado grau de autonomia, o direito não é despido de qualquer conteúdo moral. Conforme expõe o autor:

[...] não é qualquer direito que vale e é legítimo, mas apenas aquele que passou pela prova de uma “razão hermenêutica”, ou seja, da *applicatio* jurídica. Esse conteúdo moral tem seu ponto de estofão no espaço de formação da decisão judicial.

Isso quer dizer que, no momento em que se afirma que decisões discricionárias não podem ser aceitas – que nada mais são do que decisões que exoneram o juiz do dever de decidir corretamente –, tem-se aí já a introdução do elemento moral e, ao mesmo tempo, o maior atestado da autonomia do direito, no momento em que essa decisão formada corretamente será reconhecida por toda a comunidade jurídica como direito. (Streck, 2010, p. 510).

Nesse sentido, o autor afirma que é preciso construir condições de possibilidade para a emergência de um direito fundamental a respostas corretas no direito, uma vez que o positivismo jurídico, lato sensu, aceita a existência de múltiplas respostas ao sustentar a delegação em favor dos juízes de um poder discricionário, o que, por si só, representa um retrocesso à democracia. Assim, ao acabar insistindo em um semanticismo jurídico, resta o “caso concreto” ser um álibi para o exercício de pragmatismos, demonstrando ser “o problema central do positivismo: a discricionariedade apresenta na “textura aberta” e na “moldura da norma” (Streck, 2010, 511).

É nesse ambiente em que predomina a “vontade” discricionária de um sujeito solipsista que reside o elemento mais prejudicial da cisão entre direito e moral, uma vez que o juiz fica exonerado do dever de decidir a questão de um determinado modo. Ao detectar isso, Dworkin (1999 apud Streck, 2010) constrói a teoria do direito como integridade para demonstrar como as decisões judiciais não podem ficar reduzidas ao arbítrio da vontade do intérprete, mas que todo

juiz, no momento da decisão, possui um dever de decidir de um modo determinado.

Dessa forma, conclui Streck, a própria ideia de resposta correta, adequada à Constituição, se apresenta como uma perspectiva para se pensar o problema da relação entre direito e moral, com o dever do juiz, que surge do correlato do direito fundamental, de instituir um começo moral para o direito.

Partindo dessa construção teórica, o objetivo do presente trabalho é analisar como os princípios da Moralidade Interna do Direito, arcabouço desenvolvido pelo jusfilósofo Lon Fuller, conseguem oferecer alternativas para o problema de interpretação enfrentado por qualquer sistema jurídico moderno, ainda que satisfeitas as condições mínimas de legalidade. Ressalta-se que, de nenhuma forma, se pretende esgotar o complexo debate, apenas apresentar, de forma resumida, a concepção fullariana que sustenta uma relação necessária entre direito e moral.

Como será explorado, seu conceito de moral assume um caráter mais procedimental do que substancial, sendo possível aplicá-lo a diversos ramos do direito, inclusive em sua esfera administrativa. Além disso, considerando que nenhum código legislativo, por legítimo e completo que seja, é capaz de antecipar todas as hipóteses de aplicação, e que a natureza própria da linguagem, com seus problemas de vagueza, indeterminação e ambiguidade, fazem parte do Direito, a teoria desenvolvida por Fuller oferece uma direção interpretativa que, de acordo com Morbach (2019), supera qualquer textualismo estrito e não se rende à discricionariedade.

Nesse sentido, a estrutura do trabalho se divide em três seções. Na primeira seção, busca-se contextualizar como o princípio da moralidade é incorporado ao direito brasileiro, sendo sua interpretação sob o enfoque garantista o caminho mais aceitável para a sua utilização. Na segunda seção são apresentados os princípios da Moralidade Interna do Direito, estrutura desenvolvida por Fuller que serve como referencial teórico para o presente esforço. A terceira seção ilustra um recorte específico de como a moralidade fullariana pode ser aplicada ao direito administrativo. Por fim, algumas considerações a respeito do tema são introduzidas de forma a colaborar com o esforço de síntese e sugerir potencialidades a serem exploradas futuramente.

2 PRINCÍPIO DA MORALIDADE

Embora não se deva confundir um com o outro, é necessário reconhecer a relação existente entre direito e moral. Conforme explicita Quadros (2001), a nova hermenêutica, em contraposição ao juspositivismo e de forma diferente ao velho jusnaturalismo, busca certa reconciliação entre ambos. Nesse sentido, um fato histórico que marcaria a convivência pacífica entre direito e moral seria a positivação da moralidade como necessária à validade de determinados atos e, de forma conclusiva, em se tratando de direito público, a elevação da

moralidade à categoria de princípio constitucional.

Ao partir do referencial teórico construído por Maria Sylvia Di Pietro, o autor defende que a moral e o direito seriam diferentes, porém compartilhariam o conteúdo comum da justiça. Assim, mesmo que por razões e técnicas distintas, há uma zona comum entre ambos, de maneira que a moral abarca uma parte não absorvida pelo direito e este contém parte indiferente à moral.

Nesse sentido, o direito, diferentemente da moral, não ordenaria todas as virtudes e nem proibiria todos os vícios, mas regularia apenas um conteúdo mínimo indispensável à vida em sociedade. O direito ainda cuidaria de temas indiferentes ao campo da moral (direito processual, formas etc.) que também são necessários à vida social. Por sua vez, ressalta o autor, a moral não é o único conjunto de normas de conduta, havendo na mesma sociedade diversas concepções de moralidade que variam com o tempo e em conformidade com a concepção de sociedade. Além da moral individual, religiosa e política, registra-se a existência de uma moral social.

A moral social reflete a existência de uma comunidade moral de valores existentes na sociedade, manifestando-se ora como expectativas, ora como exigências de comportamento, princípios ou modelos de valor. Sob essa perspectiva, Quadros afirma que é a moral social o interesse do direito administrativo, sendo o princípio da moralidade administrativa um meio de exigir do administrador condutas não somente conforme a lei, mas também em concordância com os interesses da sociedade que estão materializados no Estado Democrático de Direito.

Ao utilizar tal relação entre direito e moral, fica evidente que o autor se utiliza da tese de complementariedade, de modo que o direito é visto como um campo relativamente autônomo, embora esteja inserido em um discurso moral geral. Embora apresente diferenças essenciais com a tese de cooriginariedade, por exemplo, o que se destaca do trabalho de Quadros é o caminho por ele traçado para enaltecer a moral como algo fundante do Estado Democrático de Direito.

Observa-se, dessa forma, que os valores da moral social estão visivelmente positivados no texto constitucional, a exemplo do preâmbulo da Constituição de 1988 – “Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos [...]”, e nos Princípios Fundamentais da República.

No campo do direito administrativo, a maioria dos escritores nacionais reconhece o jurista francês Maurice Hauriou como o pioneiro em referir-se à possibilidade de controle dos atos administrativos por meio da moralidade. Para o autor francês, explana Quadros, o controle da moralidade dava-se pela técnica do desvio de poder, que se configura quando os administradores, embora utilizando meios legais, visam atingir fins que não correspondem aos do bem comum.

Dessa forma, continua, a teoria do desvio de poder leva em consideração os fins do ato

administrativo com relação aos fins legais, reconhecendo a falta de moralidade como ilegalidade intrínseca. No Brasil, a técnica do controle de moralidade foi influenciada pelo modelo francês, fazendo com que a doutrina administrativista recepcionasse a respectiva teoria do desvio de poder antes da Constituição de 1988¹. Observa-se, portanto, que a técnica do desvio de poder, ou de finalidade, não reconhece a moralidade de forma independente da legalidade, considerando a imoralidade como uma das formas de ilegalidade e suscitando a necessidade do juízo de valor moral para a definição de tal desvio.

No direito administrativo brasileiro moderno, entretanto, a moralidade administrativa foi referendada na Constituição de 1988, ao lado da legalidade, na forma de princípio constitucional. Nesse sentido, afirma Quadros, o controle jurisdicional dos atos da administração por afronta ao princípio da moralidade pode ser efetuado de forma independente da legalidade e a partir dos valores sociais da moralidade, especialmente os estampados na parte inicial do texto constitucional.

No que tange à conceituação do princípio da moralidade administrativa, Filho (1996) destaca que não custa mencionar a concepção dominante, entre os administrativistas, de que a moral administrativa não se confunde com a moral comum, embora ganhe influência desta, por representar o conjunto de regras de conduta para uma boa administração, retiradas da disciplina interior da administração pública, a qual não deixa de espelhar os valores morais prestigiados e amparados pelo ordenamento jurídico.

Dessa forma, continua, por força do princípio da moralidade, que os atos da administração pública e de seus agentes devem conter a maior eficiência possível, pela obrigação de prestarem uma boa administração, observando-se a honestidade, a boa-fé, a lealdade, a moderação, a discrição, a economicidade, a sinceridade e a impessoalidade.

Ressalta-se que o reconhecimento da normatização do princípio da moralidade não é unânime, uma vez que há a recusa de alguns em aceitar a moralidade como regra para a administração, seja por apego à teoria do desvio de poder, seja pela alegação da vagueza e imprecisão de seu conceito. É necessário reconhecer que a doutrina e a jurisprudência brasileiras ainda são dispersas em relação à interpretação desse princípio. Conforme explica Garcia (2003), a vagueza do termo moralidade pode dar margem à violação do próprio ordenamento jurídico, especialmente dos direitos fundamentais. Assim, a moralidade administrativa seria uma lâmina de dois gumes capaz de contribuir para o aperfeiçoamento das práticas de gestão da coisa pública,

¹ Em seu artigo 2º, alínea e, a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965) expõe como nulos atos lesivos ao patrimônio público quando praticados com “*desvio de finalidade*”. O parágrafo único do referido artigo define desvio de finalidade “*quando o agente pratica ato lesivo visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência*”.

mas, ao mesmo tempo, servir de pretexto para sacrificar indevidamente direitos.

Como exemplo do uso negativo da lâmina, o autor cita o risco do “judiciarismo” na aplicação da moralidade, ou seja, a imposição à sociedade das concepções morais defendidas por determinadas frações sociais, como o Ministério Público e o Poder Judiciário. Esse risco é presente nas concepções doutrinárias e jurisprudenciais excessivamente amplas do princípio da moralidade administrativa, que o identificam com o dever de boa administração ou mesmo de melhor administração. Tal concepção, ao incluir na atividade jurisdicional uma valoração da atividade administrativa em si, e não com base no ordenamento jurídico, amplia desmesuradamente a moralidade e fere de morte a discricionariedade administrativa.

Por outro lado, o enfoque garantista do princípio da moralidade oferece uma interpretação coerente e forte, ao indicar que o poder ideal é dotado de plenas garantias e fruto da participação social na construção das políticas públicas e no controle dos atos administrativos. Quadros (2001), por exemplo, defende uma interpretação garantista do conceito, principalmente por se tratar de princípio de ordem constitucional.

Assim, o autor defende que a elevação da moralidade a princípio foi uma das peças basilares para aproximar o ordenamento brasileiro do modelo ideal de Estado Democrático de Direito. O Estado Constitucional não é um fim em si mesmo, uma vez que as regras morais que limitam e obrigam os poderes públicos são aquelas que se obtém da própria Constituição, como o dever de melhor administrar e gerir o Estado para atender os direitos sociais e liberais, respeitando o direito do cidadão ao governo honesto e eficiente para efetivar as propostas de melhoria das condições de vida apontadas como fundamento do Estado.

Sob esse aspecto, a moralidade administrativa não apenas porque é um juízo de valor da sociedade e sim é um juízo que foi constitucionalizado e teve sua constitucionalização efetuada na forma de princípio expreso.

3 A MORALIDADE INTERNA DO DIREITO DE LON FULLER

De acordo com Fernandes (2016), Fuller demonstrava grande insatisfação com a literatura existente sobre a relação entre moralidade e direito, pois identificava duas deficiências básicas: falha ao atribuir o conceito de moralidade ao direito e a abundância de definições de direito, que dificultam entender a real relação entre ambos. Dessa forma, o que propõe Fuller não é nem a separação total nem a união, mas o engenho de relacioná-los e distingui-los, uma vez que as origens e os efeitos sociais das relações jurídicas se assentam em princípios básicos e fins morais.

Nesse mesmo sentido, Martins (2012) afirma que para Fuller não é possível separar exatamente o direito da moral, visto que a moralidade é essencial para manter qualquer sistema jurídico, especialmente por destinar-se a homens, e, portanto, livres por natureza. Assim, se não é possível separar ambos, ao menos pode-se dizer o que é jurídico e o que não o é a partir dela.

Defensor de uma teoria jusnaturalista procedimental, Lon Fuller compreendia que a relação entre meios e fins no direito envolve uma preocupação teleológica e valorativa, própria de uma teoria moral, ainda que possuísse efeitos práticos. Conforme destaca Martins (2016), partindo da racionalidade, a compreensão fullariana entende que a ordenação social é movida por fins, e estes por meios plausíveis. Nesse sentido, cabe ao direito ser o meio idôneo, por meio de sua moralidade interna, para que os fins desejados sejam atendidos.

Em virtude disso, continua a autora, Fuller destaca em sua teoria o que chamaria de moralidade do dever e moralidade de aspiração. A moralidade de aspiração se identifica com a filosofia grega, no que se refere à excelência e à vida virtuosa, em que a projeção ultrapassa o mero dever; já a moralidade do dever, de forma contrária, expressa a base e traça as regras necessárias sem as quais a ordenação da sociedade seria impossível. Para distingui-las graficamente, a autora reproduz o exemplo contido na obra “The Morality of Law”, no qual o autor compara a moralidade do dever à gramática e a de aspiração à boa expressão literária. Nessa representação, o direito seria a gramática, que se atém às suas regras, mas que pode potencializar a boa escrita.

Ao tratar da relação entre as duas moralidades, Fuller (1963) sugere a figura de uma escala ascendente, começando pelo fundo (*bottom*) com as condições essenciais para uma vida social e terminando no topo (*top*) com os esforços mais elevados em direção à excelência humana. Quanto mais baixo nessa escala, mais próximo estaríamos da moralidade do dever; e de maneira oposta, quanto mais elevados, mais perto da moralidade de aspiração.

Separando ambas, se encontraria uma linha divisória flutuante de difícil precisão, embora fundamentalmente importante.

Ao definir o direito como o empreendimento capaz de submeter a conduta humana ao governo de regras, Fuller destaca tanto o elemento humano como sua concepção do sistema jurídico enquanto atividade e resultado de um esforço intencional. De acordo com Martins (2016), a originalidade do conceito fullariano de direito é a proposta de um jusnaturalismo procedimental como meio de assegurar o bom direito,

uma vez que há uma base moral natural e relacional da qual se extraem os requisitos procedimentais essenciais para a sua administração. Nesse sentido, o autor combina o processo interno do direito com os fins externos, permeados por um sentido moral, ainda que restrito, já que compreende bem que o âmbito moral ultrapassa o jurídico.

Em sua tarefa de facilitar a ordenação da conduta humana, o autor partirá da racionalidade na produção do direito, pois entende que o elemento racional na organização social é um dos critérios para discernir o que é direito, aplicá-lo e torná-lo eficaz, por ser compreensível e plausível. É interessante observar, como esclarece Martins (2016), que Fuller, ao referenciar a natureza humana, não se destaca como um defensor dos direitos inalienáveis protegidos pelos vários sistemas que evocam o direito natural, mas parte de certa compreensão metafísica aliada a uma constatação empírica e sociológica, de forma que cabe ao direito secundá-la, principalmente em termos de liberdade, responsabilidade, racionalidade e relacionalidade.

Por essa concepção, Fuller não se apoia na coerção ou na autoridade, mas defende a capacidade natural do ser humano de proceder moralmente, respeitando as expectativas implícitas em suas relações. Como meio de viabilizar tal empreendimento, oferece um conjunto de requisitos simples e lógicos que integram o que denominou de moralidade interna do Direito e que torna possível um corpo de homens falar juridicamente como uma só voz.

Vieira (1999, p. 37-46, apud Fried 2019, p.49) assinala que um dos objetivos perseguidos por Fuller na obra “The Morality of Law” reside exatamente no estabelecimento de um conceito de Estado de Direito que possa ser utilizado como escala para medir a qualidade intrínseca dos sistemas jurídicos, ou seja, o referido pensador estadunidense objetivou criar uma versão paradigmática de Estado de Direito como instrumento cognitivo, distinto de parâmetros substantivos de justiça e de noções de direito natural, para servir como padrão de avaliação dos sistemas jurídicos.

A proposta de Fuller com relação ao direito, de acordo com Martins (2012), é definir uma moralidade que torne o direito possível, que permeie o processo e forje a estrutura competente para sustentar as diferentes formas de organização social, bem como para enfrentar suas patologias. A questão central é que os homens percebem a necessidade de submeter algumas condutas humanas à lei; entretanto, essa sistematização requer uma lógica interna que não pode ser mero resultado de uma aplicação técnica, mas construída em conformidade com uma moralidade procedimental que torne o sistema jurídico reconhecido e, portanto, legítimo.

Para contextualizar a necessidade de um ordenamento jurídico minimamente estável e possível, Fuller estabelece uma alegoria a partir do fictício rei reformista de nome Rex. Considerando que a grande falha de seus predecessores ocorreu no campo das leis, Rex assume o trono com a ideia de reformar o sistema jurídico de seu reino.

Conforme explicita Martins (2006), as suas inúmeras tentativas de acertar evidenciam, ainda que negativamente, os principais pontos em que o Direito poderia falhar. Assim, o referido personagem ora não estabelece regras, ora suspende os códigos, dando aos sujeitos capacidade de legislar e a ele próprio a de julgar, mesmo não tendo formação ou estabelecendo padrões. Em determinado momento, Rex prepara sozinho um novo código que não é reconhecido pelo povo, de forma a permitir o reinado da ignorância da lei. Mais adiante, não respeita o princípio da anterioridade ou oferece regras obscuras, incompreensíveis e inconsistentes.

Posteriormente, o rei pune crimes que extrapolam a sensatez com regras duras e, ao perceber que as regras estabelecidas não se acoplavam à realidade, passa a administrar o reino sem se submeter às regras promulgadas. Enquanto os cidadãos começam a se reunir para discutir medidas que poderiam resultar em uma revolução, Rex morre e assume o poder Rex II. O primeiro ato de seu sucessor foi anunciar que *“he was taking the powers of government away from the lawyers and placing them in the hands of psychologists and experts in public relations. This way, he explained, people could be made happy without rules”* (Fuller, 1962, p. 38).

A alegoria do rei Rex na tentativa de criar e manter um sistema legal ilustra ao menos oito maneiras em que pode fracassar. A partir dessas falhas, Fuller estabelece pressupostos que devem estar presentes em qualquer sistema jurídico que se considere completo e de qualidade.

I. Generalidade: regras aplicáveis a todos, contrapondo-se às decisões ad hoc, o que garante a unidade e a integridade do sistema, protegendo-o das dificuldades que pode acarretar o casuísmo.

Para Fuller (1963), a primeira característica para a concepção de um sistema legal capaz de conduzir a subjetividade humana seria a necessidade da generalidade da lei. Para além da existência de regras, elas devem criar um sistema legal coerente e capaz de estabelecer padrões gerais de decisão.

Essa generalidade não deve ser interpretada como a necessidade da lei se mostrar impessoal ou ser aplicável a casos gerais, uma vez que o texto constitucional já atua no sentido de proteger tais características com a defesa de princípios basilares,

como o da justiça e o da equidade. Em contraposição à ideia de certo ou errado oriunda dessas provisões constitucionais e, portanto, pertencente à moralidade externa da lei, o autor está mais preocupado que as regras estabeleçam diretrizes de comportamento para o alcance dos objetivos propostos.

Algo nesse sentido, explicita o autor, pode ser estabelecido entre um padrão e seu empregado no momento em que aquele cria um sistema de princípios gerais de conduta para orientar o trabalho deste. Se os objetivos traçados estão sendo alcançados, então foi estabelecido um sistema de controle e direcionamento da conduta humana coeso e aceito; caso haja distúrbios ou mal-entendidos, o sistema criado pode se desintegrar de forma a não obter o que fora inicialmente pretendido.

II. Publicidade: regras públicas de conhecimento de todos os cidadãos, já que não se pode ordenar a conduta de alguém se este desconhece o ordenamento.

O autor reconhece que o problema da publicidade das leis é recorrente e antigo. Muito mais do que tentar educar cada cidadão a respeito do significado completo de cada lei aplicada a ele, Fuller acredita na importância de reduzir a dificuldade de acesso não apenas às leis, mas também aos procedimentos internos de determinadas cortes e tribunais.

Dessa forma, independente dos custos que podem implicar, as leis precisam estar geralmente disponíveis para qualquer cidadão, pois mesmo se apenas uma pequena parcela da população se informa relativamente sobre determinado regramento, isso pode ser o suficiente para viabilizá-lo, uma vez que em muitas atividades os homens observam a lei não pelo fato de a conhecerem diretamente, mas em virtude de seguirem o padrão dado por outros que eles sabem estarem mais bem informados.

Para além do acesso, a adequada publicação possibilita a crítica pública e até a efetividade da lei. Se as leis não estão disponíveis e nem em uma linguagem acessível, não há garantias de que suas regras serão observadas por aqueles que sofrem suas determinações e execução.

III. Prospectividade: regras não devem ser retroativas, sendo que uma lei somente poderia valer retrospectivamente em casos excepcionais e de forma benéfica.

A retroatividade de uma determinada lei pode ser considerada um problema constitucional e do devido processo legal. É por isso que Fuller está mais interessado em lidar com os problemas relativos à relação entre a retroatividade e os demais elementos da legalidade.

Nesse sentido, ao afirmar que a lei tem a ver com a governança da conduta

humana por meio de regras, o autor considera que o sistema legal é primordialmente prospectivo, não fazendo sentido pensar em um sistema com leis exclusivamente retroativas. Apesar disso, em determinados contextos, os efeitos retroativos de determinada lei não seriam apenas toleráveis, mas atuariam de forma essencial para o avanço da legalidade.

A retroatividade legal seria justificada, ou “inocente”, em momentos em que corrigissem irregularidades de forma ou eventuais falhas de construção e/ou aplicação de determinado normativo. De forma semelhante, continua o autor, para a resolução de casos difíceis ou casos em que existem vácuos legais, o juiz também poderia engajar-se no resgate de decisões anteriores ou na interpretação retrospectiva da legislação.

Ao mesmo tempo em que as leis devem se manter no tempo, elas precisam ser dinâmicas e se adaptar aos contextos de cada época. Ao entrar no cálculo de decisões, leis de todos os tipos são consideradas para a tomada de decisões dos agentes. Se a todo momento o homem puder confiar nas leis existentes para organizar seus negócios, ele não se preocupará com mudanças nas regras legais; o corpo legal poderia ser ossificado no tempo.

Entretanto, isso não condiz com a realidade e, por possuírem a característica de serem indutoras ou inibidoras de determinadas formas de comportamento, principalmente ao se considerar leis penais, contratuais e tributárias, as leis precisam evoluir ao longo do tempo. O autor não se aprofunda no debate sobre a segurança jurídica das leis, mas ressalta que a discussão a respeito da retroatividade das leis é permeada por inúmeras dificuldades e nuances, embora seja fácil reconhecer indecências flagrantes.

IV. Clareza: regras devem ser compreensíveis e incompatíveis com objetivos iníquos.

De acordo com o autor, esse desiderato representa um dos ingredientes mais importantes da legalidade, reconhecendo que não há certeza de que as responsabilidades envolvidas na atenção a essa demanda sejam plenamente compreendidas pelos legisladores.

Para alcançar a inteligibilidade legislativa, continua, as regras não devem retirar consequências legais dependentes de padrões, como a “boa-fé” ou “devido cuidado”, sendo que, às vezes, o melhor caminho para alcançá-la é incorporar na lei padrões de senso comum ordinariamente cultivados no dia a dia, fora das paredes do Legislativo. Na prática, é o que ocorre quando se utiliza linguagem comum como veículo para

traduzir as intenções dos legisladores.

Por outro lado, também não é possível ser mais exato do que a natureza do objeto admitir, de forma que uma clareza específica pode ser mais prejudicial do que um honesto termo indefinido. De forma geral, a cognoscibilidade do conteúdo permite que as regras possam atuar sobre a vontade e, portanto, deve-se procurar tornar o direito inteligível e de fácil interpretação na medida do possível.

V. Consistência: as regras não devem solicitar ações contraditórias, conciliando consistência e coerência.

Se por um lado é óbvio que evitar inadvertidas contradições na lei demanda certa diligência por parte do legislador, por outro, não é tão simples definir uma contradição ou identificar quando ela acontece.

Para Fuller, é preciso ir além e identificar a contradição não apenas como uma violação ao princípio clássico da lógica aristotélica - "nada pode ser e não ser simultaneamente"-, mas como incompatibilidades ou inconveniências de determinadas leis que não se adequam corretamente a outras.

Nesse sentido, conclui o autor, os contextos precisam ser considerados para se determinar um problema de incompatibilidade, de forma que todo o ambiente institucional do problema seja considerado (legal, moral, político, econômico, sociológico e tecnológico).

VI. Perfectibilidade: não se deve exigir condutas além das efetivas possibilidades dos cidadãos, uma vez que a boa legislação oferece possibilidade de obediência e traça princípios orientativos para esforços humanos, e não sobre humanos.

O autor destaca a dificuldade em se desenhar uma linha clara entre o que pode ser considerado extremamente difícil e impossível. Nesse sentido, uma regra que exige muito, mas não contradiz o propósito básico da ordem jurídica, pode ser considerada severa e até injusta, mas não implica demandar requerimentos patentemente impossíveis. Entre esses dois parâmetros se encontra uma área indeterminada na qual as moralidades internas e externas do direito se encontram.

Outra consideração destacada pelo autor é o fato de que as noções do que é ou não impossível são determinadas pelos pressupostos da natureza humana e do universo, passíveis de mudanças históricas. Nesse sentido, uma condição interna da obediência é traçar princípios orientativos para esforços humanos possíveis.

VII. Durabilidade: regras devem permanecer relativamente constantes, gerando segurança jurídica ao longo do tempo.

Em um espectro contrário à retroatividade da mudança legislativa, o presente princípio da moralidade interna do direito implica que leis não devem ser mudadas frequentemente e nem de forma repentina, em um sentido que não resulte em uma inconstância legislativa. Ao lado da consistência das leis, tal desiderato garante a calculabilidade das consequências, fornecendo segurança jurídica para os indivíduos.

VIII. Congruência: deve haver harmonia entre as regras declaradas e administradas, ou seja, entre a lei promulgada e sua efetiva aplicação.

Esse seria o pressuposto mais complexo para o autor, pois nessa regra também se encontram vários elementos pertencentes ao devido processo jurídico.

Considerado como o mais complexo desiderato de seu modelo, o autor afirma que a congruência entre ações oficiais e a lei pode ser destruída ou prejudicada por uma série de fatores: equívocos interpretativos, inacessibilidade da lei, falta de entendimento sobre os requerimentos para manutenção da integridade do sistema legal, suborno, preconceito, indiferença, entre outros.

Assim como as ameaças à congruência são muitas, os dispositivos processuais também possuem diversas formas materializadas nos princípios constitucionais.

Pelo fato de o problema de interpretação ocupar um papel sensível nesse princípio, o autor destaca que se o legislador não definir de forma coerente e bem delimitada os objetivos propostos em um normativo, o agente interpretativo não conseguirá preservar o senso de utilidade dele, de modo que a manutenção da legalidade assume uma natureza cooperativa.

Se ao estabelecer determinado normativo o legislador conseguir delimitar de forma clara e coerente o que se espera e quais são os objetivos perseguidos, ele consegue antecipar modos de interpretação racionais e relativamente estáveis por parte do agente interpretativo. Essa lógica de dependência recíproca permeia todo o arcabouço da ordem legal, sendo fundamental para a condução de um governo de regras.

Após a construção de seus desideratos representativos da moralidade interna do direito, Fuller conclui que as violações da moralidade tendem a ser cumulativas, no sentido de que a desobediência a uma regra tende a levar ao não cumprimento de outras, e que não é possível estabelecer uma classificação de prioridade entre as oito regras, de forma que elas devem ser aplicadas por cada ramo do direito e pelos diferentes tipos legais que estão sendo analisados.

Como ressalta Martins (2016), esse conjunto de exigências não encerra um fim

em si mesmo, mas um meio, que, por sua vez, permite à racionalidade do direito relacionar meios e fins. Assim, não visa controlar a conduta humana por regras, mas dirigir os esforços humanos propositados, a partir da segurança dessa moralidade procedimental.

Esses pressupostos são internos ao direito e constituem a conexão entre direito e moralidade em Fuller. Ainda que simples, protegem o sistema e possibilitam o devido processo jurídico, no que se refere à sua concepção de Estado de Direito. O juiz deve realizar uma administração consciente da lei, em sua onerosa e complexa responsabilidade, e, se o faz em descompasso com a moralidade interna, violará um dever moral imposto pelo direito.

De forma similar, Morbach (2019) afirma que Fuller, diferentemente de autores vinculados à tradição da lei natural, entende que o fenômeno jurídico não está sujeito a limites morais substantivos ao seu conteúdo, mas a uma moralidade procedimental, uma moralidade que lhe é própria e, portanto, interna ao direito como tal.

O direito em Fuller, prossegue o autor, é um conceito funcional: o direito tem como função a busca da ordem social, atingível por meio de regras gerais que regulam o comportamento dos jurisdicionados. Assim, como decorrência lógica, o sistema jurídico que não é capaz de atingir o fim próprio que lhe constitui enquanto atividade é também incapaz de ser qualificado como um sistema jurídico legítimo, ou seja, a inobservância das condições mínimas estabelecidas pelos pressupostos básicos para um exercício adequado de sua própria função não resulta apenas em um sistema jurídico ruim, mas sequer poderia ser chamado legitimamente de sistema jurídico.

Entretanto, Morbach acrescenta que o cenário dos princípios da moralidade interna do direito oferece um possível caminho de interpretação, uma direção interpretativa capaz de superar um textualismo estrito (e ingênuo), indo além de um apego a somente aquilo que está explícito, sem, contudo, capitular à discricionariedade. Dessa forma, um conjunto principiológico de legalidade que sustenta a prática jurídica por essa via intermediária pode conduzir o raciocínio judicial a uma decisão que, mesmo em *hard cases*, respeite o direito enquanto *corpus juris*.

O autor conclui que o respeito à moralidade interna de Fuller pode ser o ponto de partida para uma decisão jurídica que respeite igualmente as intenções implícitas no todo que compõe a estrutura de governo, apresentando-se entre a fé no textualismo e o ceticismo da discricionariedade.

4 A MORALIDADE INTERNA DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Após essa breve análise acerca da moralidade fullariana, cabe a introdução ao trabalho dos destacados juristas estadunidenses Cass R. Sunstein e Adrian Vermeule, “Lei e Leviatã: resgatando o Estado Administrativo”. A obra é um convite à reflexão sobre os desafios do Estado Administrativo contemporâneo, sendo uma construção teórica sobre o fundamento e os limites das agências administrativas encarregadas de satisfazer, segundo critérios técnicos, heterogêneas e cambiantes necessidades coletivas. Embora se concentrem no sistema jurídico estadunidense, o debate proposto procura abordar o debate entre os riscos da discricionariedade administrativa e a dicotomia entre política e burocracia.

Valim e Warde (2021), no prefácio da citada obra, afirmam que Sunstein e Vermeule se valem da teoria de Lon Fuller para introduzir a ideia de moralidade interna do Direito Administrativo, por meio da qual se fundamentaria, mas, ao mesmo tempo, se limitaria a atuação das agências administrativas, sendo uma forma de aplacar as preocupações dos críticos em relação ao exercício de competências administrativas discricionárias por burocratas.

Sunstein e Vermeule (2021) afirmam que se existe uma preocupação com a democracia, a liberdade ou o bem-estar geral, há muito a ser dito a favor, e não contra o Estado Administrativo moderno. Os autores defendem a construção teórica que embasa e reconhece os limites das agências administrativas, alegando que as agências federais e estaduais são indiscutivelmente produtos da vontade democrática (mesmo reconhecendo o papel dos grupos privados com interesses próprios) e, embora possam em determinados casos agirem contra a lei ou de forma arbitrária, sendo injustas ou capturadas por poderosos interesses privados, podem promover o bem comum e aumentar o bem-estar humano.

Para defenderem essa posição, os autores recorrem ao moralismo fullariano e, de certa forma, o aplicam ao Direito Administrativo. Retornando à questão inicial acerca da relação entre direito e moral, eles adotam o argumento de Fuller de que:

O Direito tem uma moralidade interna incluindo tanto uma moralidade mínima do dever quanto uma moralidade mais elevada de aspiração. Se um suposto sistema jurídico viola a moralidade interna do dever, afundando abaixo até mesmo de um limite mínimo, ele não é um sistema jurídico de forma alguma, exceto talvez no sentido pickwickiano, no qual um contrato nulo ainda pode ser considerado um tipo de contrato (Sunstein e Vermeule, 2021, p. 61).

Baseando-se nos pressupostos apresentados por Fuller, eles apresentam o catálogo de possíveis falhas pelas quais a tentativa de criar e manter um sistema de regras legais pode fracassar, elencando as oito maneiras pelas quais um sistema jurídico pode falhar.

Em cada um desses casos, há uma violação da moralidade mínima do dever. Embora

algumas dessas falhas aparentemente não façam sentido nos dias de hoje, outras são perfeitamente reconhecíveis quando aplicadas ao Estado Administrativo, visto que, muitas vezes, as agências públicas deixam de elaborar regras claras, estimulando a imprevisibilidade, ou não conseguem deixar suas regras e práticas suficientemente compreensíveis, produzindo “jogos de adivinhação e uma confusão intolerável”.

Após fazerem uma análise histórica e abordarem as principais jurisprudências a respeito do tema, permeando legislações e precedentes estabelecidos pela Suprema Corte dos EUA, a posição central dos autores é a de que o Direito Administrativo estadunidense tem sua própria moralidade interna, um reflexo da moralidade interna do Direito. Essa moralidade aplaca muitas das preocupações e objeções daqueles que são profundamente céticos em relação ao Estado Administrativo.

Ao oferecer salvaguardas, verificações e limites que promovem a fidelidade à lei e que exigem justificativas fundamentais, a moralidade interna confere poderes e, ao mesmo tempo, canaliza a autoridade administrativa, não pela abolição das agências, mas pela insistência em um conjunto de princípios que constituem o antigo ideal do Estado de Direito, como um arranjo racional que ajuda a promover o bem comum. Crucialmente, esses pressupostos da moralidade moldam e legitimam o Estado Administrativo, ajudando a tornar a ação da agência eficaz não como comando arbitrário, mas como Direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na atualidade, a reaproximação entre o direito e a moral tem suas raízes na evolução do Estado, com o valor moral, expresso pela norma jurídica, assumindo maior relevância com a evolução do Estado de Polícia para o Estado de Direito. Conforme expressa Quadros (2001), essa mudança vai ser caracterizada pelo reconhecimento da plena normatividade e superioridade da Constituição, ocasionando que, além das formas tradicionais de controle da administração pela via da legalidade, os princípios, dotados de maior peso axiológico, também sejam positivados.

No Brasil, com a Carta de 1988, diversos princípios são consagrados como cláusulas constitucionais, sendo a moralidade elevada à categoria de princípio da administração pública, libertando-se da legalidade e equiparando-se a ela. Conforme explicam Valim e Warde (2021), embora seja celebrada pela Constituição, não é estranha a problemática instaurada por esse princípio no direito brasileiro, uma vez que, não raras vezes, à luz de uma suposta “norma de moral social”, a moralidade administrativa é usada para proibir ou punir situações que não estavam previstas em lei, promovendo uma verdadeira ruptura da legalidade.

Para Fuller, conforme alude Fernandes (2016), os princípios morais não são vagos, relativos, manipuláveis ou infláveis, mas estáveis, concretos e eficazes, no sentido de oferecerem garantia a seus destinatários com relação ao procedimento radicado na moralidade e, conseqüentemente, à consecução dos fins. Assim, a qualidade do Direito dependerá de sua moralidade interna, e só dessa forma, será possível submeter efetivamente a conduta humana às regras propostas.

Indo mais além, Martins (2016) defende que a justiça em Fuller começa por respeitar cada pessoa, tratando-a como livre e responsável, através das formas procedimentais oferecidas pela moralidade interna, de forma que sua concepção de moral não se identifica com um valor meramente estrutural nem com um ideal política, mas com a possibilidade de oferecer uma pauta ampla para a conduta dos cidadãos, respeitados os limites naturais morais que o direito visa proteger.

Assim, continua, ao não se apoiar na autoridade ou no poder, o sistema jurídico promove a maturidade política, combatendo o paternalismo ou a tirania. Sua compreensão da justiça acentua principalmente a honestidade da normatividade e a racionalidade do compromisso e, a partir dele, a eficácia da previsibilidade e a confiança no pacto jurídico. Nesse sentido, a moralidade interna fundamenta o modo correto de veicular o direito.

A abordagem fullariana, complementa Morbach (2019), ao postular a existência de uma moralidade interna do Direito, permite que sejamos menos condescendentes com relação aos critérios mínimos de legitimidade de um sistema jurídico. Não basta articular-se em torno de prescrições e proibições centralizadas; para que possa ser jurídico e legítimo, um sistema deve observar e respeitar os princípios de moralidade procedimental sem os quais ele é incapaz de exercer a função própria que é nada mais que sua razão de ser. Para além disso, sua proposta oferece um possível caminho para que casos específicos, em toda sua complexidade, possam ser decididos a partir de critérios jurídicos.

A partir dessa lógica, Sunstein e Vermeule (2021) invocam a ideia fullariana do Estado de Direito como uma forma de entender a maneira pela qual um sistema de Direito Administrativo pode funcionar apropriadamente como Direito, ajudando a unificar uma gama díspar de doutrinas feitas por juízes e apontando um caminho para uma espécie de macro acordo que permitiria por ao fim contendas prolongadas e severamente disputadas no Estado Administrativo.

Assim, na medida em que a moralidade interna do Direito, aplicada ao Estado Administrativo, garante que o comportamento das agências seja infundido e estruturado por uma concepção de Estado de Direito, canalizando e moldando o arbítrio da estrutura burocrática de maneira a torná-la mais eficaz como lei, ela captura algumas das preocupações mais importantes

dos críticos do exercício da autoridade discricionária da administração pública. Nesse sentido, a moralidade interna do Direito de Lon Fuller aplicada ao Direito Administrativo não enfraquece, mas atua no sentido de reforçar o Estado Administrativo.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 mar. 2024.
- BRASIL. Lei Federal. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm. Acesso em: 28 mar. 2024.
- DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- FERNANDES, Rita de Cássia Caldeiras. **Entre a Responsabilidade Moral e a Responsabilidade Legal: Escolha ou Imposição?** Orientador: Danilo Marcondes de Souza Filho. 2016. Dissertação (Mestrado). Curso de Filosofia, Departamento de Filosofia, PUC-Rio. Rio de Janeiro, 2016.
- SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes. O princípio da moralidade administrativa. **Revista de informação legislativa**, v. 33, n. 132, p. 125-129, out./dez. 1996.
- GARCIA, Fernando Couto. O princípio jurídico da moralidade administrativa. **Revista Jurídica Virtual**, Brasília, vol. 5, n. 55, dez. 2003.
- JUNIOR, Júlio Cesar Marcellino. O giro linguístico contemporâneo e os contributos de Heidegger e Gadamer: o renascer da hermenêutica jurídica. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v.2, n.3, 3º quadrimestre de 2007. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica. Acesso em: 28 mar. 2024.
- MARTINS, Angela Vidal da Silva. **A Moralidade do Direito como condição de liberdade em Lon Fuller**. Orientador: Luis Fernando Barzotto. 2012. Dissertação (Mestrado). Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul, 2012.
- MARTINS, Angela Vidal da Silva. **Antropologia filosófica e direito: um confronto entre o personalismo de Lon Fuller e o economicismo de Richard Posner**. Orientador: Luis Fernando Barzotto. 2016. Tese (Doutorado). Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul, 2016.
- MORBACH, Gilberto. Lon Fuller e a moralidade que torna o Direito possível. **Revista Consultor Jurídico**, 23 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-fev-23/diario-classe-lon-fuller-moralidade-torna-direito-possivel>. Acesso em: 20 de fev. 2024.
- QUADROS, Nilton Martins. **O princípio da moralidade administrativa sob o enfoque garantista**. Orientador: Sérgio Cademartori. 2001. Dissertação (Mestrado). Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2001.
- STRECK, Lênio Luiz. O direito como um conceito interpretativo. **Revista Pensar**, Fortaleza, v. 15, n. 2, p. 500-513, jul./dez. 2010.
- SUNSTEIN, Cass R; VERMEULE, Adrian. **Lei e Leviatã: resgatando o Estado Administrativo**. São Paulo, Ed. Contracorrente, 2021.
- VALIM, Rafael; WARDE, Walfrido. **Lei e Leviatã: resgatando o Estado Administrativo**. Prefácio à Edição Brasileira. São Paulo, Ed. Contracorrente, 2021.

A Política Habitacional na Cidade de São Paulo: um olhar sobre o Programa Pode Entrar

Housing Policy in the City of São Paulo: A Look at the "Pode Entrar" Program

Mônica Lima das Mercês

Analista de Assistência e Desenvolvimento Social da Prefeitura do Município de São Paulo • Graduada em Serviço Social e Direito • Pós-graduada em Análises de Projetos Sociais e Psicologia Social • Especialista em Políticas Públicas pela Escola Superior de Gestão e Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (EGC-TCMMSP) • e-mail: monica.limam@gmail.com.

Rosane Segantin Keppke

Arquiteta e Urbanista da Prefeitura do Município de São Paulo, atualmente cedida para a EGC-TCMMSP • Pós-doutorado pelo Instituto de Estudos Avançados, doutorado e graduação pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo • Mestrado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas • Pós-graduação em Gestão e Controle Externo das Políticas Públicas pela EGC-TCMMSP • CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4444279736264811> • ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8515-5647> • e-mail: rosanekeppke@alumni.usp.br

RESUMO

O presente trabalho objetivou analisar a política de habitação da Prefeitura do Município de São Paulo, com foco em seu mais novo programa, intitulado Pode Entrar, criado pela Lei n.º 17.638, de 21 de setembro de 2021. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, buscou-se compreender a complexidade do direito constitucional à moradia. Expôs-se brevemente o histórico da implementação deste direito em âmbito nacional. Trata-se de um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo. Comparou-se o Programa Pode Entrar com ações anteriores. Discutiu-se se as inovações introduzidas têm potencial para aumentar a oferta, reduzir os preços ou atender melhor às necessidades das famílias elegíveis à política habitacional. Como resultado, foi possível identificar aspectos favoráveis e desfavoráveis da aquisição direta de unidades habitacionais no mercado privado, bem como os desafios que ainda precisam ser enfrentados para assegurar o atendimento mais adequado à população, considerando suas características, condições e necessidades.

Palavras-chave: direitos fundamentais; política habitacional; Programa Pode Entrar.

ABSTRACT

This study aimed to analyse the housing policy of the Municipality of São Paulo, focusing on its newest program, entitled "Pode Entrar" (You Can Enter), created by Law No. 17,638 of September 21, 2021. Through bibliographic and documentary research, the study sought to understand the complexity of the constitutional right to housing. A brief history of the implementation of this right at the national level was presented. This is a case study of São Paulo (city). The "Pode Entrar" program was compared with previous initiatives. It was discussed whether the innovations introduced have the potential to increase supply, reduce prices, or better meet the needs of families eligible for the housing policy. As a result, it was possible to identify favourable and unfavourable aspects of the direct acquisition of housing units in the private market, as well as the challenges that still need to be faced to ensure more adequate service to the population, considering their characteristics, conditions, and needs.

Keywords: Fundamental Rights; Housing Policy; Pode Entrar Program.

* Artigo derivado do trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Políticas Públicas realizado na Escola Superior de Gestão de Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, sob orientação da Profa. Dra. Rosane Segantin Keppke. Recebido em 24/11/2025. Aceito para publicação em 24/11/2025.

1 INTRODUÇÃO

Considerando a complexidade do direito constitucional à habitação, os marcos legais, as questões relacionadas à demanda por moradia e ao déficit habitacional, as alternativas historicamente apresentadas pelo município de São Paulo não têm dado conta das necessidades da população, em especial das famílias em situação de maior vulnerabilidade social.

A partir dos conceitos e dos marcos legais do direito à habitação, o objetivo desta pesquisa é analisar como a gestão municipal está promovendo o acesso à moradia por meio do Programa Pode Entrar. O carro-chefe desta iniciativa é a modalidade de aquisição, que consiste na compra direta de unidades habitacionais do mercado privado.

O programa foi estabelecido pela Lei n.º 17.638, de 21 de setembro de 2021, e regulamentado pelo Decreto n.º 60.927, de 20 de dezembro de 2021. Em janeiro de 2023, o portal de notícias da Prefeitura de São Paulo divulgou o êxito da chamada para o primeiro edital de compra de 40 mil unidades habitacionais, na modalidade de aquisição destinadas a famílias de baixa renda, ocasião em que o mercado apresentou proposta para 104 mil unidades¹ (São Paulo, 2023).

Este estudo analisa como essas aquisições realizadas pela Prefeitura, entre os anos de 2023 e 2024, buscam atender às famílias elegíveis à política de Habitação de Interesse Social (HIS), conforme a referida legislação, que estabelece como público-alvo: (i) famílias com renda bruta mensal de até três salários mínimos; (ii) famílias com renda entre três e seis salários mínimos; e (iii) famílias removidas involuntariamente por obras públicas ou áreas de risco, independentemente da renda.

A pergunta da pesquisa é se o programa tem potencial para contribuir para o aumento da oferta, reduzir o custo de cada unidade e atender às necessidades das famílias elegíveis, conforme as expectativas de eficiência, efetividade e celeridade manifestadas pela Prefeitura.

O Programa Pode Entrar (...) tem como objetivo ampliar e facilitar o acesso à moradia por meio de mecanismos inovadores, possibilitando a construção de empreendimentos habitacionais de interesse social, a requalificação de imóveis urbanos e também a aquisição de moradias. Uma forma de garantir que a cidade tenha menos custos, maior agilidade, mais famílias atendidas e redução no prazo de entrega das unidades (São Paulo, 2023).

Em contraponto ao otimismo da Administração Municipal, Marguti (2018), ao sintetizar a literatura sobre a produção privada, adverte que a lógica de mercado, *per se*, conspira contra a provisão de maior quantidade e qualidade de unidades habitacionais, haja vista a margem necessária de lucro para se tornar atrativa em comparação com o mercado financeiro e, principalmente, com o próprio mercado imobiliário em termos de valor de terreno

¹ Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/w/noticia/edital-do-pode-entrar-recebe-oferta-de-104-mil-unidades-habitacionais-supera-expectativa-e-comprova-credibilidade-no-programa-inedito-criado-pela-prefeitura>

e valor dos imóveis como um todo, regido não apenas pela lei da oferta e da demanda, mas também pelo potencial de retenção especulativa deste bem de raiz (Venosa, 2021).

Estas são as questões a serem examinadas a seguir.

2 DIREITOS FUNDAMENTAIS

A positivação do direito à moradia foi amplamente fomentada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Composta por trinta artigos, afirma, de forma solene, a dignidade da pessoa humana, fundamentada na liberdade, na justiça e na paz, com ideal democrático baseado no progresso econômico, social e cultural, assim como o direito de resistência à opressão e a concepção comum desses direitos.

Para Maciel, foi “a partir do advento da Segunda Guerra Mundial que a humanidade compreendeu, mais do que em qualquer outra época da História, o valor supremo da dignidade da pessoa humana” (2012, p. 325).

Após a Segunda Grande Guerra, sob o comando da Organização das Nações Unidas, passaram a ser editados tratados e normas que transformaram os direitos humanos em responsabilidade internacional.

A Organização das Nações Unidas, criada a partir de então, foi oficializada pela Carta das Nações Unidas, assinada em 26 de junho de 1945. Em 4 de setembro do mesmo ano, o Brasil internalizou o documento por meio do Decreto nº 7.935/45.

Esta carta reconheceu a necessidade de preservação dos direitos humanos, com o objetivo de evitar que crueldades, como as ocorridas nas duas Grandes Guerras, fossem repetidas, poupando as futuras gerações de situações semelhantes.

Contudo, para Silva (2011), a primeira constituição no mundo a positivar os direitos do homem foi a do Império do Brasil, de 1824, consignando-os quase integralmente, como se observa, por exemplo, no art. 179, que prescreve a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros. A partir de então, os direitos foram sendo ampliados até a vigência da atual Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que, adotando uma técnica mais moderna, dedica o Título II aos direitos e garantias fundamentais.

Neste sentido, Bulos (2015) elucida que os direitos e garantias fundamentais cumprem duas finalidades: a de proteção do indivíduo, possibilitando a busca da proteção jurisdicional no caso de ataques ou violações de seus direitos, e vetando a interferência do Estado na esfera privada do indivíduo, a menos que se observe o princípio do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. É a função instrumental, ao passo que consagra princípios de ordem jurídica como a legalidade, a isonomia e o devido processo legal, ofertando mecanismos de tutela como o mandado de segurança e o habeas corpus, por exemplo.

Para tanto, cabe referência às gerações ou dimensões dos direitos fundamentais, que,

segundo Bulos (2015), se dividiriam em seis.

Na primeira geração, os direitos fundamentais estão ligados aos direitos individuais dos cidadãos, embasados na limitação do poder estatal, delimitada por prestações negativas, o que, a partir disso, gera o dever de não fazer por parte do Estado, a fim de impedir o abuso e o arbítrio, bem como a intervenção indevida na esfera particular do indivíduo. Isto ocorre quanto à preservação do direito à vida, do direito à liberdade de locomoção, da liberdade de expressão, entre outros.

A segunda geração é proveniente da Primeira Grande Guerra e abrange os direitos sociais, culturais e econômicos, com o objetivo de propiciar bem-estar e igualdade às pessoas, cabendo ao Estado uma prestação positiva no que tange a fazer algo em favor do indivíduo, consubstanciado no direito à educação, ao trabalho, à moradia, à subsistência, ao seguro social, etc.

Os de terceira geração contemplam os direitos de solidariedade ou fraternidade dos povos, abrangendo, portanto, direitos difusos, como o meio ambiente equilibrado, a vida sustentável das pessoas, o progresso social, a autodeterminação dos povos, entre outros.

Na quarta geração, os direitos dos povos, aqueles relativos à informática, à biociência, à eutanásia e à sucessão dos filhos gerados por inseminação artificial.

Já a quinta geração agrega o direito à paz, previsto no artigo 4º, IV, da Constituição Federal de 1988. E, finalmente, na sexta geração estão os direitos relacionados à democracia, à informação e ao pluralismo político.

Para o autor, todas as gerações dos direitos fundamentais devem ser consideradas em conjunto, haja vista que uma não anula a outra, de modo que o surgimento de uma nova geração não se sobrepõe nem afasta as já existentes. À medida que novas concepções surgem em cada momento histórico, os direitos tradicionais são atualizados por novos direitos, criando, assim, uma verdadeira fortaleza ao redor dos cidadãos.

A Constituição da República Federativa do Brasil (1988) dedica seu Título II aos Direitos e Garantias Fundamentais e, em cinco capítulos, apresenta dispositivos que sistematizam a vida social, política e jurídica do cidadão.

Especificamente no que concerne ao direito à moradia, por força da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, este passou a integrar o rol dos direitos sociais consagrados na Constituição Federal, apesar de ser preconizado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos desde sua proclamação, em 1948.

Na Magna Carta de 1988, pela primeira vez o direito à moradia destaca-se expressamente em um texto constitucional, como por exemplo, nos artigos sexto e sétimo, dentre outros que, de acordo com Jansen (2012), “responde a uma necessidade primária do homem, condição indispensável para uma vida digna, eis que a casa é o asilo inviolável do cidadão, a base de sua individualidade (...)”.

O direito à moradia estabelece uma estreita relação com a dignidade da pessoa humana, por corresponder a uma necessidade fundamental para a subsistência de um indivíduo. Categorizado como direito de segunda geração, que abrange o bem-estar e a igualdade entre as pessoas, conforme se verifica a seguir.

Em termos concretos, na vida real, condições materiais são imprescindíveis à plena realização das pessoas. Estas somente são livres se houver condição para o exercício dessa liberdade, e tais condições, como não caem do céu, devem ser promovidas pela sociedade civil organizada (Mastrodi, Rosmaninho, 2013, p.121).

Neste viés, depreende-se que, ao contrário dos direitos da primeira geração, que pressupõem certa abstenção do Estado, os direitos da segunda geração requerem a intervenção do poder público visando assegurar o bem-estar social.

Todavia, o direito à moradia, disposto no art. 6º da Constituição, não traz detalhamento sobre suas condições; contudo, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que foi internalizado pelo Brasil em 1992, por meio do Decreto nº 591, estabelece, no art. 11, o direito à moradia adequada.

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si própria e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (Brasil, 1992, p. 4).

Segundo o Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o que define uma moradia adequada é:

Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.

Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.

Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.

Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.

Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levadas em conta.

Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.

Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural (United Nations, apud Brasil, 2013, p.13).

No mesmo sentido, com base no conceito editado pela Conferência das Nações Unidas, em 1996, em seu art. 60º (apud Mastrodi e Rosmaninho, 2013, p.125):

Moradia adequada significa mais do que ter um teto sobre suas cabeças. Isso também significa ter um lugar privado, espaço, acessibilidade física, segurança adequada, segurança da posse, estabilidade estrutural e durabilidade, aquecimento, iluminação e ventilação, serviços adequados de infraestrutura básica, incluindo abastecimento de água, saneamento e tratamento de lixo, fatores adequados de qualidade ambiental e de saúde, e uma localização conveniente e acesso ao emprego e serviços básicos, tudo a um custo razoável. A adequação de todos esses fatores deve ser determinada em conjunto com as partes interessadas, tendo em conta as perspectivas de desenvolvimento gradual. (...)

Tendo em conta a complexidade e a amplitude abrangidas pelo direito à moradia, cabem os ensinamentos de Schweizer e Pizza Junior (1997), no que concerne à distinção entre casa, moradia e habitação, propondo que a casa está relacionada à ideia de estrutura física, enquanto a moradia se relaciona ao ato de morar e a habitação se configura na ação de habitar, sendo, portanto, conceitos complementares.

Distinção necessária e importante, conforme destacamos:

No Brasil, essas palavras têm sido sistematicamente empregadas como sinônimas e representando tão somente as edificações capazes de delimitar um espaço para abrigo. No caso da chamada "habitação popular", casas destinadas às famílias mais pobres, tal abrigo humano chegou a dimensões tão reduzidas que não permitem a realização de forma satisfatória pelas pessoas que as utilizam, das funções mais elementares por elas requeridas (Op. cit., p.54).

Ainda, no tocante à complexidade e à amplitude do direito à moradia, têm-se:

O direito à moradia derivado do direito a um nível de vida adequado configura a sua indivisibilidade e interdependência e inter-relacionamento como direito humano, por exemplo, com o direito à liberdade de escolha de residência, o direito de liberdade de associação (como as de moradores de bairro, vila, comunidades de base), com o direito a segurança (casos de despejos e remoções forçadas ou arbitrárias, ilegais), o direito de privacidade da famílias, casa e correspondência, com direito a higiene ambiental e o direito a desfrutar o mais elevado nível de saúde física e mental (Saule Jr., 1997, p. 67).

Posto isso, segue a discussão sobre a efetivação do direito à moradia e a contextualização do vivenciado na nossa sociedade.

3 O DÉFICIT HABITACIONAL E O PAPEL DO ESTADO

Como parte dos direitos fundamentais do sistema jurídico brasileiro, o direito à moradia adquiriu esse status, dentre outras contribuições, graças aos tratados internacionais de direitos humanos, dos quais o Brasil é signatário, como já referido. Todavia, esse direito essencial para todo ser humano, ao contrário da saúde e da educação, não está universalizado entre os brasileiros, tampouco entre os paulistanos. Como a demanda por moradia é bem maior do que a oferta, configura-se um déficit. De acordo com a Fundação João Pinheiro - referência em estudos nesse âmbito:

O déficit habitacional é um conceito que dá sustentação aos indicadores que buscam estimar a necessidade de substituição ou mesmo de construção de habitações devido à grande precariedade de determinadas habitações (domicílios improvisados, rústicos), ao ônus excessivo com aluguel e à existência de

coabitação (famílias habitando cômodos e unidades domésticas conviventes). Em última análise, esses indicadores têm o papel de dimensionar a quantidade de habitações que são incapazes de atender o direito de acesso, por parte de segmentos da população brasileira, a uma habitação minimamente adequada (op. cit., 2024, p. 3).

A Fundação João Pinheiro calcula o déficit habitacional no país desde 1995, atuando em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação e o Ministério das Cidades. Em divulgação de maio de 2024, informou que, em 2022, o déficit habitacional no Brasil foi de 8,3%, um aumento de 4,2% em relação a 2019. O estado de São Paulo, que está no topo da lista, tem um déficit de 1,2 milhão de moradias.

Em 18 de março de 2024, no fórum “Cidades Melhores: Construindo uma São Paulo Mais Sustentável”, evento promovido pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc) e pelo Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação ou Administração de Imóveis Residenciais ou Comerciais (Secovi-SP), foi divulgado que a cidade de São Paulo apresentava um déficit de 625 mil moradias.

Considerando que a habitação não se restringe simplesmente à posse de um abrigo e sua estrutura física, e sim a um local que cumpra a função social de acesso e integração à cidade, o próprio estudo sobre o déficit agrega não apenas a ausência de moradia, mas também as condições de urbanismo e habitabilidade da população.

Segundo Marguti (2018), a privatização do atendimento à demanda habitacional não tem como contemplar as condições necessárias do público elegível à habitação social sem o aporte de subsídios, que são inerentemente majorados pelas próprias regras de mercado.

São estes os parâmetros que se pretendem explorar neste trabalho. Questões como localização, configuração das unidades habitacionais, ampliação da oferta, redução dos custos de cada unidade, tendo em conta o que explicitam Monteiro e Veras (2017, p. 4):

A questão habitacional é complexa e o aumento ou diminuição de sua oferta no mercado depende de vários fatores, entre eles, a especulação imobiliária, o preço da habitação, a renda da população, as tipologias das moradias, a localização, a taxa de crescimento da população, o acesso ou não a financiamentos e as políticas públicas habitacionais vigentes. Todos estes fatores vão influenciar na aquisição de moradias pelas famílias.

Na literatura moderna, a política habitacional, cuja premissa é a inclusão social, deve suprir não apenas a demanda por moradia para reduzir o déficit, mas também garantir o direito à cidade por meio da oferta de infraestrutura adequada, saúde, educação, segurança, lazer, mobilidade urbana, emprego e renda, que viabilizem a esses indivíduos uma vida mais digna.

Em relação à demanda por moradia em São Paulo, verificou-se um aumento significativo durante a pandemia de Covid-19. Segundo matéria da Agência Brasil de 7 de junho de 2021:

Pelo menos 354 famílias foram removidas de suas casas no estado de São Paulo no primeiro trimestre deste ano, em um momento de crescimento da chamada segunda onda da pandemia de covid-19. E há mais 8.463 famílias ameaçadas de

remoção, informa o Observatório de Remoções, do Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade), unidade de pesquisa e extensão da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (Boehm, 2021).

O atendimento a essas famílias não tem sido suficiente. Ademais, não há crescimento proporcional na oferta. Com base em dados da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), uma matéria publicada pelo G1 em 23 de março de 2022 noticiou que o número de moradias entregues a famílias removidas de áreas precárias no Estado de São Paulo havia se reduzido em 66% nos últimos três anos (Paluze, Arcoverde, 2022).

Em outra matéria publicada em dezembro de 2023, o mesmo jornal divulgou que a cidade de São Paulo tinha um déficit de 400 mil moradias, com base em estimativa da própria Prefeitura de São Paulo, que, a um ano do fim da gestão, tinha cumprido apenas 42% da meta de entrega de 49 mil unidades habitacionais (Bergamini, Gomes, 2023).

Em outro destaque (Freitas, 11 mar.2025), o jornal O Globo publicou que as Habitações de Interesse Social (HIS) se concentravam nas zonas leste e norte da cidade de São Paulo, apresentando alto índice de pedidos de licenciamento por parte do setor privado nos últimos 10 anos para construção nessas regiões, com base na pesquisa de Monitoramento da Produção de Habitação de Interesse Social por Atores Privados em São Paulo, conduzida pela Fundação Tide Setubal em parceria com o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap).

Já a matéria da CNN (Jeronymo, 26 mar.2025), com referência a estudos do Instituto Todos pela Saúde e do Hospital Israelita Albert Einstein, destacou que a desigualdade na saúde sobressai nas zonas leste e norte da cidade de São Paulo, posto que a distribuição desigual de equipamentos de saúde afeta principalmente as regiões mais periféricas da cidade.

Esses dados demonstram, portanto, o desafio do atendimento habitacional na cidade de São Paulo, para além da oferta de moradia em si, justificando a análise da política implementada pela gestão municipal, o que fundamenta e evidencia a relevância e a contribuição desta pesquisa sob um olhar mais atento para essa temática.

4 POLÍTICAS HABITACIONAIS: MODOS DE PRODUÇÃO

4.1 COOPERATIVAS HABITACIONAIS

De acordo com Lima e Zanirato (2014), a política habitacional remonta aos idos do primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), período em que ocorreram as primeiras ações públicas de construção de moradias, por meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs). Destinados às distintas categorias profissionais, atendiam apenas os trabalhadores formalmente vinculados, excluindo as classes populares sem emprego formal.

Eram organizações da sociedade civil sem ânimo de lucro; logo, as unidades produzidas tinham preço de custo — terreno, projeto, material, mão de obra, gestão da obra,

taxa de administração. Geralmente, os empreendimentos cooperativados eram construídos em bairros relativamente consolidados, sem custos urbanísticos (Santos, 1999).

Em 1946, foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP), com atuação concorrente aos IAPs, até a extinção de ambos em 1964, dando lugar ao Banco Nacional de Habitação (BNH), que perdurou até 1986 (Lima e Zanirato, 2014).

4.2 CONJUNTOS HABITACIONAIS DE PROMOÇÃO PÚBLICA

A partir da criação do BNH (Valladares, 2008), os grandes conjuntos habitacionais produzidos pelas companhias de habitação, implantados em terrenos próprios ou adquiridos pela Prefeitura, tornaram-se a modalidade predominante. As obras eram contratadas no mercado, envolvendo custos de material, mão de obra e bônus de despesas indiretas com as unidades de moradia e a infraestrutura urbanística.

Para Lima e Zanirato (2014), o BNH visava à produção de grande quantidade de unidades a preços reduzidos, sem atentar à qualidade urbanística dos empreendimentos. Neste sentido, destacam:

Os conjuntos foram localizados nas franjas urbanas, onde a terra era barata, mais distante do trabalho e desprovida de infraestrutura e equipamentos, uma opção que agravou os problemas urbanos e ambientais, estendeu desmesuradamente a urbanização e criou áreas descontínuas, vazias ou ociosas. Em consequência, os investimentos para permitir a mínima inserção urbana foram elevadíssimos (Bonduki e Leite apud Lima e Zanirato, 2014, p.4).

4.3 MUTIRÕES

Estimulados pelas gestões de centro-esquerda, o diferencial entre os mutirões e as COHABs era a participação da mão de obra dos próprios moradores na produção das unidades habitacionais, o que reduzia expressivamente os custos, de modo a permitir a produção de quantidade expressivamente maior de unidades, em relação às modalidades anteriores (Keppke et al., 2022).

4.4 REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA E FUNDIÁRIA

Esta modalidade é caracterizada por autoconstruções em terrenos sem segurança fundiária (favelas, loteamentos irregulares), em assentamentos precários. Nestes casos, a Prefeitura intervém com a legalização da propriedade (posse), com as benfeitorias urbanas necessárias, e com eventuais melhorias nas unidades em situação de risco geológico ou construtivo. É a modalidade mais barata de política de moradia, pois não envolve custos com terreno e construção de novas unidades (Nakano, 2011).

5 A POLÍTICA HABITACIONAL NA CIDADE DE SÃO PAULO

Por ter sido a capital industrial do país, São Paulo teve algumas iniciativas de vilas operárias no início do século passado - a Vila Zélia é um testemunho dessa época; todavia eram exceções em um mercado popular caracterizado pela carestia dos aluguéis, que impulsionou, inclusive, a criação dos sindicatos e da militância política de esquerda (Rolnik, 2022).

Loteamentos populares junto às estações suburbanas de trem, juntamente com a autoconstrução, foram as alternativas encontradas pelos trabalhadores de então (Villaça, 1998).

A conjuntura industrial foi propícia para a atuação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão da Era Vargas em São Paulo, porém sempre aquém à demanda formal, ademais inacessível aos trabalhadores informais. Os simpáticos empreendimentos dos IAPs são hoje visíveis e valorizados no mercado por estarem inseridos na Macroárea de Urbanização Consolidada do Plano Diretor Estratégico do Município (São Paulo, 2014).

Uma escala de atendimento expressivamente maior do que os IAPs foi possível por ocasião da Lei Municipal n.º 6.738, de 16 de novembro de 1965, que instituiu a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), como sociedade de economia mista, voltada a planejar e implementar soluções habitacionais para a população de baixa renda, a fim de reduzir o déficit habitacional e promover a urbanização.

Adiante, a Lei Municipal n.º 11.632, de 22 de julho de 1994, criou a Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo (SEHAB), bem como o Fundo Municipal de Habitação e o Conselho do Fundo Municipal de Habitação.

Mas o ganho de escala de atendimento da SEHAB foi possível apenas a partir da positivação do instrumento de Regularização Urbanística Fundiária (REURB), instituído pelo Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) e incorporado ao Plano Diretor Estratégico, Lei Municipal de 13 de setembro de 2002 (São Paulo, 2002).

Nos anos 2000, com o objetivo principal de implementar políticas e programas para a promoção do acesso à moradia, foi instituído o SNHIS (Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social), o FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social) e o Conselho Gestor do FNHIS, daí em diante foram criados diversos programas habitacionais como o Programa de Atuação em Cortiços, o Programa Minha Casa Minha Vida, a Política Social de Subsídios do CDHU, os programas habitacionais da COHAB em SP, entre outros (Cruz, 2022).

Segundo Cruz (2022), o então secretário de Habitação do município de São Paulo, esse instrumento vinha somar-se à política social. Graças à REURB, centenas de loteamentos irregulares, clandestinos e favelas obtiveram as garantias constitucionais do direito à habitação. A propósito, o modelo de autoconstrução em lotes adquiridos no mercado informal continua sendo a estratégia mais recorrente de moradia, ora amparada pelo direito à

regularização.

Indiretamente, a REURB tem sido a política com maior produção de moradias, apesar do lapso de tempo entre a regularização urbanística e fundiária que formalizam a titularidade, e a despeito da questionável qualidade urbanística e ambiental dos territórios em que se assentam (Keppke, Gallardo, 2024).

A Lei n.º 16.050, de 31 de julho de 2014, que trata da revisão da Política de Desenvolvimento Urbano e do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, disciplina o Serviço de Moradia Social em seu art. 295:

Serviço de Moradia Social é a ação de iniciativa pública realizada com a participação direta dos beneficiários finais e de entidades da sociedade civil, que associa a produção habitacional de interesse social, ou as demais formas de intervenção urbanísticas, com regras específicas de fornecimento de serviços públicos e investimentos em políticas sociais, adequando-os às características de grupos em situação de vulnerabilidade ou risco social.

§ 1º Terão prioridade no acesso ao serviço de moradia social: (Renumerado pela Lei nº 17.975/2023)

I – a população idosa de baixa renda;

II – a população em situação de rua ou beneficiária dos programas de assistência social;

III – a população de baixa renda atingida por remoções decorrentes de intervenções públicas ou privadas.

§ 2º Nas áreas de intervenções urbanas de interesse público, em razão de risco geológico, passível de regularização fundiária, deverá ser garantido o atendimento habitacional, podendo ser inicialmente provisório, mas necessariamente vinculado a atendimento definitivo em unidades habitacionais de interesse social (incluído pela Lei nº 17.975/2023), (São Paulo, 2014, p. 127).

6 O PROGRAMA PODE ENTRAR

Conforme exposto, o Programa PODE Entrar está disciplinado na Lei n.º 17.638, de 09 de setembro de 2021, regulamentado pelo Decreto n.º 60.927, de 20 de dezembro de 2021. De acordo com o Anexo I da Resolução da Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB/CH nº 132, de 12 de dezembro de 2019, o programa tem como objetivo:

Criar mecanismos de incentivo à produção de empreendimentos habitacionais de interesse social, requalificação de imóveis urbanos ou aquisições de unidades habitacionais, destinados às famílias de baixa renda, estabelecendo uma política habitacional de financiamento e locação subsidiados (São Paulo, 2022, p.1).

Conforme o art. 4º da Lei n.º 17.638/21, o atendimento habitacional seria viabilizado por meio de empreendimentos voltados às famílias cadastradas na Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), em cooperação com a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP).

O atendimento prioritário seria destinado às famílias removidas involuntariamente de áreas de risco ou de localidades em processo de execução de obras públicas. A oferta de unidades habitacionais poderia ocorrer em imóveis públicos ou privados, por meio de empreendimentos também públicos, ou privados, ou resultantes de parceria com associações e cooperativas habilitadas.

Destina-se a famílias beneficiárias com as seguintes faixas de rendimentos: renda bruta mensal de até três salários mínimos; entre três e seis salários mínimos; e sem limite de renda para as que foram removidas involuntariamente. Os empreendimentos teriam reserva de vagas para pessoas com deficiência, idosos e mulheres vítimas de violência doméstica.

O programa caracteriza-se por esta flexibilidade na provisão. O art. 14º da referida Lei especifica:

- I - provisão habitacional por intermédio de alienação ou locação de unidades habitacionais;
- II - aquisição de imóveis, aptos ao enquadramento como Habitação de Interesse Social – HIS;
- III - contratação de moradias para fins de locação subsidiada por intermédio de aquisição, construção ou reforma substancial de edifícios por parte de particulares;
- IV - expedição de cartas de crédito habitacionais;
- V - reaquisição de unidades financiadas aos mutuários nos programas em andamento por SEHAB e COHAB-SP, para fins de nova alienação;
- VI - contratação de projetos de Habitação de Interesse Social – HIS em imóveis privados (São Paulo-SP, 2021, p. 6).

Além disso, de acordo com o Decreto municipal nº 63.088, de 28 de dezembro de 2023, que trata das diretrizes para a comercialização dos imóveis dos programas habitacionais na cidade de São Paulo, as unidades devem ser comercializadas pela COHAB/SP, que financia 100% do valor num prazo de até 300 (trezentos) meses. O comprometimento da renda familiar com o pagamento do encargo mensal é limitado a 15%.

Diferentemente das modalidades descritas no item 4, no âmbito do Programa Pode Entrar, a Prefeitura tem priorizado a aquisição direta de unidades habitacionais no mercado. Nestas condições, além dos custos de produção com terreno, projeto, material, mão de obra e bônus de despesas indiretas (BDI), há a margem de lucro inerente ao preço de venda nas transações comerciais (Marguti, 2018).

De acordo com análises do setor, a margem bruta de lucro em lançamentos imobiliários na cidade de São Paulo costuma oscilar entre 25% e 35% sobre o preço de venda (Valor Econômico, 2024). Por sua vez, o preço de venda, aquele que os compradores efetivamente pagam, é o preço de custo da obra (terreno, projeto, construção, administração), já mencionado, acrescido da margem de lucro, a qual, segundo o princípio econômico da oferta e da demanda, o vendedor especula até o limite das condições do comprador bancar (Marguti, 2018).

Por contraste, nas modalidades em que o poder público contrata a execução da obra, esta margem de lucro é regulada pelo BDI, de 25% a 30%, aplicado somente aos custos diretos da obra – projeto e construção (TCU, 2013), e não ao preço de venda, sujeito às especulações de mercado.

6.1 RESULTADOS DO PROGRAMA PODE ENTRAR:

Pela ótica da demanda, apesar de não dispor de ferramenta pública de consulta, em agosto de 2022, a Prefeitura do Município de São Paulo divulgou o recadastramento dos beneficiários do auxílio-aluguel, informando que cerca de 21 mil famílias recebiam o benefício, conforme os critérios de elegibilidade apontados na introdução deste artigo.

Pela ótica da oferta, dados disponíveis no Habitasampa² – o sistema da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo, indicavam que 1.178 unidades habitacionais haviam sido entregues naquele ano, lembrando que esta seria a solução definitiva de moradia, a fim de cessar a dependência do auxílio-aluguel.

De acordo com o mesmo sistema, no período de 2020 a 2023, já com os primeiros resultados do Programa Pode Entrar, foram contratadas 10.038 unidades habitacionais distribuídas em toda a cidade.

O Edital nº 01/SEHAB/2022, publicado pela Prefeitura de São Paulo em dezembro de 2022, foi o primeiro Chamamento Público do Programa Pode Entrar, visando à seleção de propostas mais vantajosas para a aquisição de imóveis a serem destinados à implantação de unidades habitacionais, o qual o mercado imobiliário recebeu com entusiasmo.

Em março do ano seguinte, reverberando a publicação do primeiro edital, a Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (2023) anunciava que a Prefeitura de São Paulo iria comprar, para o Programa Pode Entrar, 38.870 unidades habitacionais na primeira fase do chamamento público, na modalidade de aquisição, com investimento de 6 bilhões de reais e perspectivas de outras 20 mil unidades habitacionais.

O primeiro edital esteve sob análise do Tribunal de Contas do Município (TCM), ficando suspenso ao longo daquele ano, em razão de suas inovações e da complexidade de suas características licitatórias e contratuais.

Por ocasião do efetivo lançamento do edital, em dezembro de 2023, a Prefeitura informou que o termo de cooperação seria assinado, prevendo a compra de apenas 10.965 unidades habitacionais na modalidade de aquisição do Programa Pode Entrar, o que equivalia a pouco mais de um quarto da meta inicialmente pretendida.

Mesmo assim, a página da InfoMoney (2023) noticiou que o edital da Prefeitura de São Paulo atraiu as maiores construtoras do ramo, tais como a MRV, Tenda, Direcional e Plano e Plano, destacando: “Juntas, as empresas encaminharam propostas de 72 empreendimentos que totalizam 104 mil apartamentos, montante 2,5 vezes maior do que a oferta da prefeitura, de 40 mil” (São Paulo, 2023).

Em 2023, finalmente, começaram a surgir as primeiras aquisições na submodalidade de contratações do Programa Pode Entrar.

² Sistema disponível em <https://www.habitasampa.inf.br/>

Os empreendimentos delegados à iniciativa privada estão inseridos em áreas urbanas, conforme preconiza o programa, mas estão mais próximos da periferia do que da região central da cidade, o que não difere da localização da maioria dos empreendimentos públicos praticados antes do Póde Entrar.

Em conformidade com o Anexo I do Edital de Chamamento Público nº 01/SEHAB/2022, as unidades habitacionais devem possuir área privativa entre 32 m² e 70 m² e conter, no mínimo, dois dormitórios (um de casal e um para duas pessoas), um banheiro (com limite de até dois sanitários por unidade), sala de estar, cozinha e área de serviço (podendo ser em cômodo individualizado ou conjugada com a cozinha) (São Paulo, 2022, p. 3–4). Segundo matéria da Revista Exame (2023), baseada em afirmações de João Farias, Secretário de Habitação da época:

O valor médio das unidades selecionadas ficou em torno de R\$ 200 mil (...) Se esses empreendimentos não fossem comprados por nós [Prefeitura do Município de São Paulo], as incorporadoras iriam vender diretamente para a população por pelo menos R\$ 240 mil.

Para que este valor fosse vantajoso para a municipalidade, a área privativa tenderia ao limite mínimo estabelecido na legislação, presumia a matéria (op. cit.). A Folha de São Paulo (2023), com base em dados da Prefeitura, as unidades entregues entre 2020 e 2023, construídas pela própria gestão municipal por meio dos procedimentos licitatórios e contratuais tradicionais, apresentam áreas significativamente maiores quando comparadas às adquiridas junto ao setor privado. A título de exemplo, no Residencial Augusto Amaral, na Brasilândia, entregue em 2020, o apartamento mede 47 m²; no Residencial Tupã, na Freguesia do Ó, entregue em 2021, a unidade tem 54 m²; e, no Residencial Bamburral, localizado em Perus, a unidade habitacional tem 50 m², todos também com dois quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço/lavanderia.

O Programa de Metas da Prefeitura de São Paulo 2021-2024, em sua meta 12, previa a provisão de 49.000 (quarenta e nove mil) habitações de interesse social, confiando principalmente na agilidade de produção do mercado por meio do Programa Póde Entrar. O balanço dos resultados confirmou o seu alcance:

Com o objetivo de prover moradia digna a famílias de baixa renda, a gestão introduziu instrumentos inovadores para a viabilização de novas moradias através do Programa Póde Entrar. Graças a essas medidas, 51 mil unidades foram entregues ou contratadas entre 2021 e 2024 (São Paulo, 2025, p. 22).

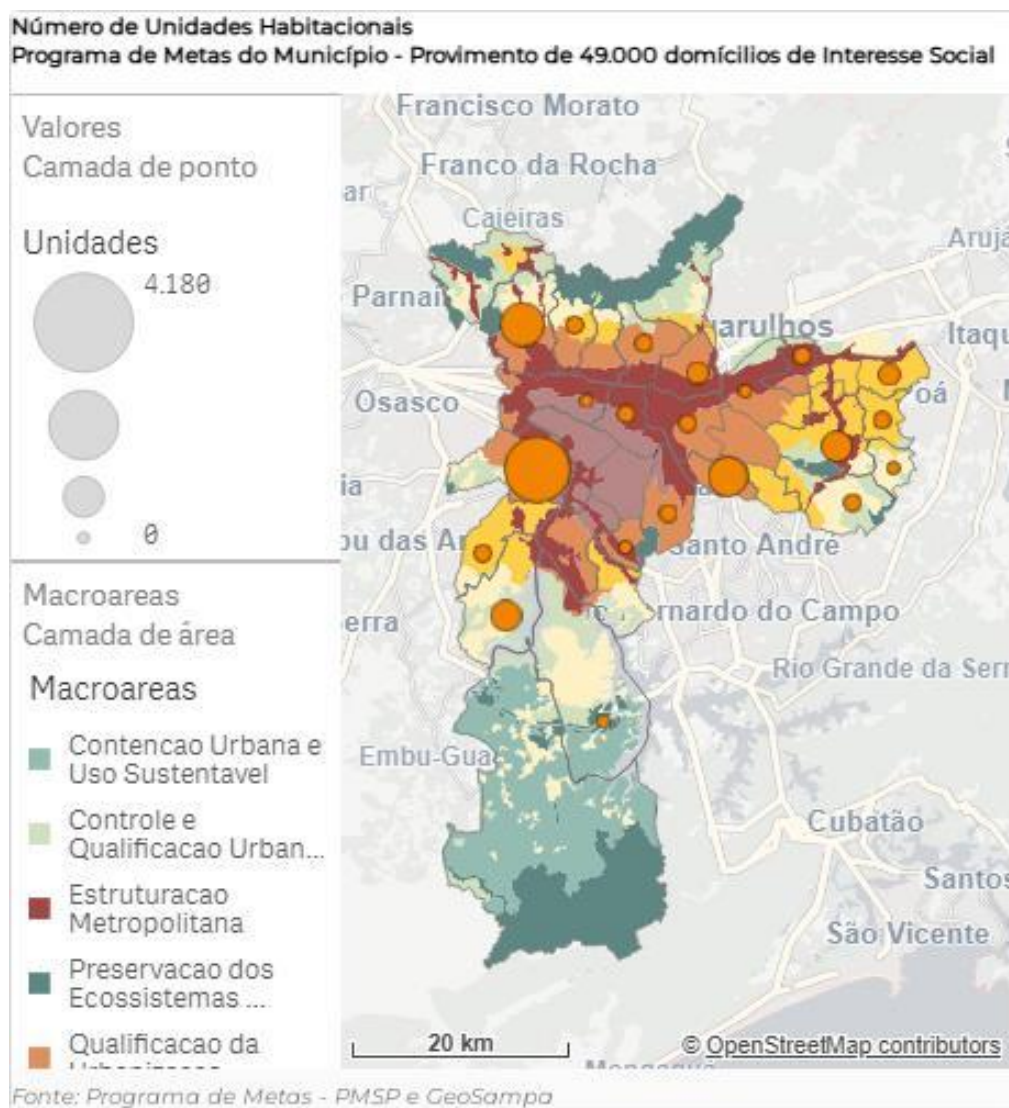
A Folha de São Paulo (2025), atribuiu ao Póde Entrar o título de “o maior programa habitacional da história de São Paulo”. Porém, cabe elucidar que o Programa de Metas de 2021 a 2024 referia-se a encaminhar a provisão de 49 mil moradias, e não, necessariamente, entregá-las concluídas.

Segundo os indicadores do DataSP do Observatório de Políticas Públicas do TCMSP

(2025), que se baseiam em dados orçamentários e informações dos portais oficiais da Prefeitura, o indicador “Unidades habitacionais entregues ou contratadas” obteve os seguintes resultados:

- 60.443 unidades no período de 2021 a 2024, considerando todos os programas e modalidades, para além do Póde Entrar (submodalidades entregues e contratadas), regionalizadas por subprefeitura na Figura 1;
- 1.145 unidades efetivamente entregues no ano de 2024, somados todos os programas e modalidades, no último ano do Programa de Metas 2021-24, regionalizadas por subprefeitura na Figura 2;
- 1.420 Termos de Permissão de Uso (TPU) emitidos em nome da mulher da família de 2021 a 2024.

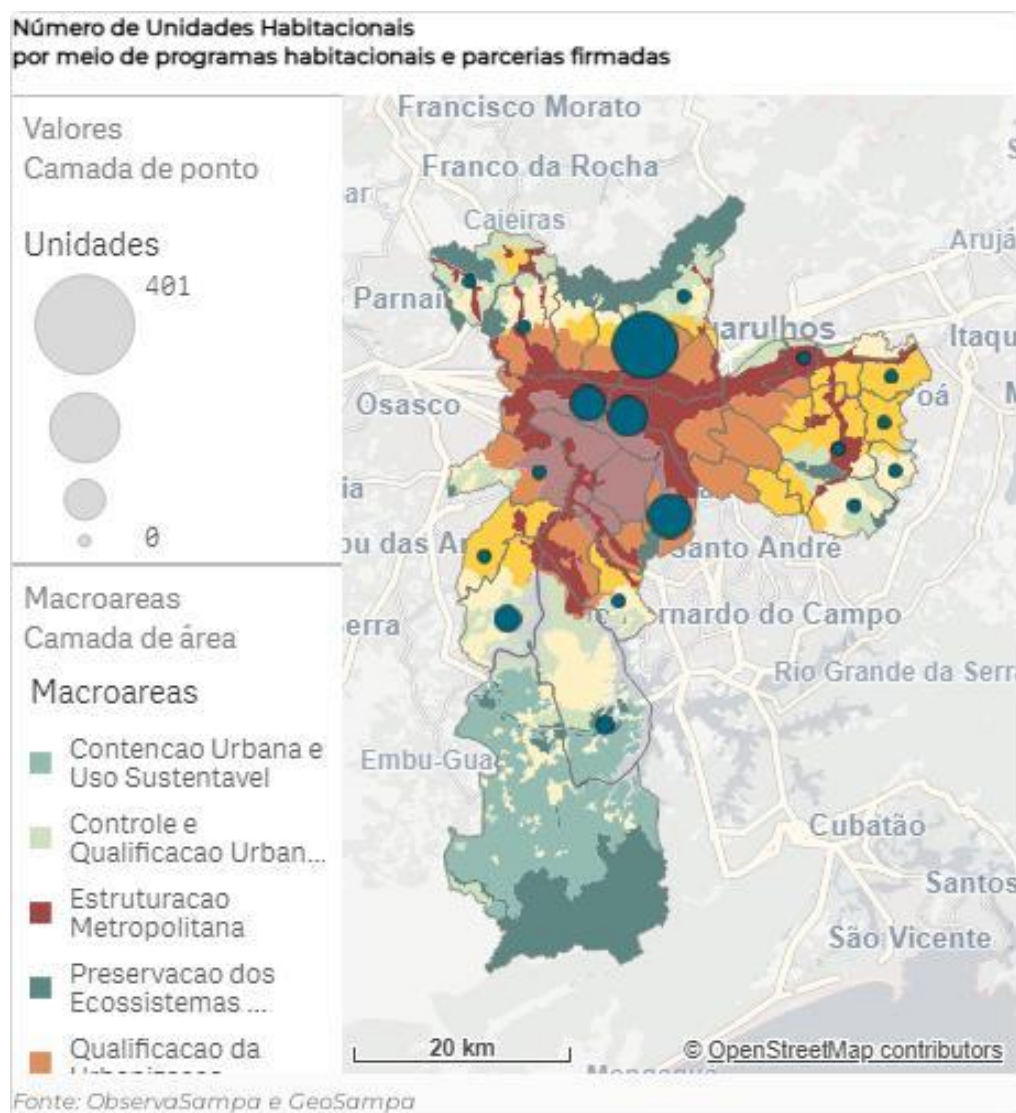
Figura 1 – Programa de Metas 2021-24, Meta 12, unidades entregues ou contratadas.



Fonte: Portal DataSP³ do Observatório de Políticas Públicas do TCMSP, 2025.

³ <https://datasp.observatorio.tcm.sp.gov.br/>

Figura 2 – Unidades entregues em 2024.



Fonte: Portal DataSP do Observatório de Políticas Públicas do TCMSP, 2025.

O resultado “a” indica que a Meta 12 do Programa de Metas superou as 49 mil unidades entregues ou contratadas inicialmente pretendidas, alcançando 60.443 unidades no período de 2021 a 2024 (DataSP, 2025), das quais 51 mil providas por meio do Programa Pode Entrar (São Paulo, 2025, p. 22). Entretanto, é difícil identificar facilmente, nas informações oficiais, quantas unidades foram contratadas e quantas foram efetivamente entregues (“chave na mão”) no período de 2021 a 2024, uma vez que ambas as submodalidades de aquisição estavam originalmente agregadas na Meta 12.

Em termos de distribuição territorial, a grande maioria das unidades contratadas ou entregues localiza-se na Macroárea de Qualificação da Urbanização e na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana, junto à periferia das zonas sul, leste e norte, nesta ordem de quantidades.

O resultado “b” oferece uma noção da efetiva capacidade anual de entrega dos

programas habitacionais. Ainda que multiplicado por quatro anos, a quantidade está muito aquém às ambições do Programa de Metas, mesmo com a agilidade e escala esperadas do Pode Entrar. Em termos de distribuição territorial, destacam-se as zonas leste, sul e centro-norte, esta última rompendo a tendência à periferização dos empreendimentos da política habitacional.

Por fim, o resultado “c” indica um desempenho pouco relevante na redução das desigualdades de gênero, que exacerbam as desigualdades sociais, raciais e ambientais nos setores censitários vulneráveis (Keppke e Gallardo, 2024).

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do ponto de vista da escala pretendida, dos recursos investidos e das inovações estratégicas, o Programa Pode Entrar vem realizando um esforço expressivo para atender ao número de famílias que aguardam o benefício, considerando o volume de unidades contratadas. Mas é importante ressaltar que, em sua maioria, tais unidades ainda não foram concluídas nem efetivamente entregues. A propósito, há uma lacuna de transparência ativa quanto à desagregação dos dados das quantidades contratadas e das efetivamente entregues nos balanços, nos *sites* oficiais e no sistema de execução orçamentária do programa.

Pode-se concordar também que o Programa Pode Entrar tem potencial para ser mais célere no atendimento às famílias, haja vista a viabilidade jurídica de agir simultaneamente por meio de empreendimentos públicos ou privados, em construção ou já construídos. O modelo não é novo, mas sua flexibilidade na provisão corrobora as inovações estratégicas.

No tocante aos preços, não há expectativas de que os valores praticados pelos incorporadores e construtores difiram dos valores de mercado; pelo contrário, pois, para além do preço de custo (BDI incluso), implicam a aquisição de terrenos pela racionalidade mercadológica, bem como custos transacionais de oferta e demanda, compra e venda de imóveis, e a tendência histórica deste setor econômico à especulação. Assim, para reduzir os preços, os editais de chamamento do Programa Pode Entrar precisam oferecer escala atrativa para o mercado, e estimular a competitividade dos licitantes.

Pelos mesmos motivos, o tamanho das unidades tende a diminuir, apesar do edital estabelecer área privativa entre 32 m² e 70 m², enquanto as contratadas pelas modalidades tradicionais da Prefeitura tendiam a ser maiores.

Permanece a tendência à periferização dos beneficiários, considerando que, em sua maioria, os empreendimentos adquiridos estão localizados nos extremos da cidade, onde as comodidades urbanas são escassas, e os deslocamentos para os destinos de interesse são longos e demorados. Porém, houve aquisições de unidades na região centro-norte, o que é um sinal positivo.

Deve-se considerar também o perfil das famílias que recebem unidades habitacionais de interesse social, geralmente com renda de até três salários mínimos ou nenhuma, pois tem dificuldade ou impossibilidade de arcar com os custos da titularidade e da formalidade do bem, tais como a contraprestação mensal, a eventual despesa de condomínio e as alíquotas mais altas de saneamento e energia, encargos outrora inexistentes caso morassem em favelas e loteamentos irregulares, onde tais custos costumam ser minimizados pelas ligações clandestinas.

Pondere-se ainda que, por ser um programa recente, em sua primeira fase de implantação, é cabível, dentro de um processo contínuo de monitoramento e avaliação de política pública, rever alguns pontos para que possa atender de maneira mais adequada a seu público-alvo, para que não se torne mais um instrumento de reprodução da lógica excludente e desigual, e sirva para otimizar a aplicação dos recursos públicos, de modo a refletir na melhoria da qualidade de vida das pessoas e da cidade como um todo. Neste sentido, o controle social e o controle externo são importantes referências para a Administração, para a sociedade e para o setor privado envolvido na produção de habitação social.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. *Prefeitura de SP seleciona 38.870 unidades habitacionais para o programa Póde Entrar*. São Paulo, 22 mar. 2023. Disponível em: [BERGAMINI, G; GOMES, P. *Cidades de SP tem déficit de 400 mil moradias; até junho deste, prefeitura bateu 42% da meta de entregar 49 mil casas*. G1, São Paulo, 11 Dez. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao- paulo/noticia/2023/12/11/cidade-de-sp-tem-deficit-de-400-mil-moradias-ate-junho- deste-ano-prefeitura-bateu-42percent-da-meta-de-entregar-49-mil-casas.ghtml>. Acesso em: 1 de jun. 2025.](https://www.abrainc.org.br/programa-pode-entrar/2023/03/22/prefeitura-de-sp- seleciona-38870-unidades-habitacionais-para-o-programa-pode- entrar#:~:text=mar%C3%A7o%20de%202023-,Prefeitura%20de%20SP%20seleciona%2038.870%20unidades%20habitacionais%20para%20o%20programa,Zo na%20Sul%20%2D%206.182. Acesso em: 18 jul. 2025.</p></div><div data-bbox=)

BOEHM, C. *São Paulo tem mais de 350 famílias removidas só no primeiro trimestre*. Agência Brasil, São Paulo, 07 jun. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2021-06/sao-paulo-tem-mais-de-350-familias-removidas-so-no-primeiro-trimestre>. Acesso em: 01 jun. 2025.

BRASIL. *LEI No 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10257.htm Acesso em 23 dez.2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 out. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF. Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em 01 ago. 2025.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Direito à moradia adequada*. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: <https://www.inesul.edu.br/site/documentos/dir3.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2025.

BULOS, U. L. *Direito constitucional ao alcance de todos*. 6. ed.rev. e atual. de acordo com a EC n. 83, de 5-8-2014, e os últimos julgados do STF. São Paulo: Saraiva. 2015.

CRUZ, S. *Os desafios da política de habitação na cidade de São Paulo*. Solidariedade. São Paulo, 22 fev. 2022. Disponível em: <https://solidariedade.org.br/artigo/os-desafios-da-politica-de-habitacao-na-cidade-de-sao-paulo/#:~:text=Tive%20o%20privil%C3%A9gio%20de%20ser,para%20fam%C3%ADlias%20de%20baixa%20renda>. Acesso em: 04 ago. 2025.

EXAME. *Prefeitura de SP seleciona 38,87 mil unidades para programa habitacional*. Disponível em: <https://exame.com/brasil/prefeitura-de-sp-seleciona-38-870-unidades-para-programa-habitacional/>. Acesso em 26 dez. 2025.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Conjunto residencial em Perus, na zona norte, é finalizado e beneficia 234 famílias*. Estudo Folha. São Paulo, 21 set. 2023. Disponível em: <https://estudio.folha.uol.com.br/prefeitura-de-saopaulo/2023/09/conjunto-residencial-em-perus-na-zona-NORTE-e-finalizado-e-beneficia-234-familias.shtml#:~:text=A%20entrega%20total%20do%20Residencial,fam%C3%ADlias%20que%20recebem%20o%20benef%C3%ADcio>. Acesso em: 28 ago. 2025.

FOLHA DE SÃO PAULO. *MAIOR PROGRAMA HABITACIONAL DA HISTÓRIA DE SÃO PAULO VAI ENTREGAR 82 MIL MORADIAS*, Estudo Folha. São Paulo, 24 mar. 2025. Disponível em: <https://estudio.folha.uol.com.br/prefeitura-de-saopaulo/2025/03/maior-programa-habitacional-da-historia-de-sao-paulo-vai-entregar-82-mil-moradias.shtml>. Acesso em: 01 ago. 2025.

FREITAS, H. *Habitações de interesse social em SP se concentram na zonas leste e norte e focam renda entre 3 e 6 salários mínimos*. O Globo, São Paulo, 11 mar. 2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/sao-paulo/noticia/2025/03/11/habitacoes-de-interesse-social-em-sp-se-concentram-nas-zonas-leste-e-NORTE-e-focam-renda-entre-3-e-6-salarios-minimos.ghtml>. Acesso em: 01 jun. 2025.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional: PnadC 2022*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2024. Disponível em: <https://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/0fbb9296-9e71-4d80-9fc8-c3a2f5133553/full>. Acesso em: 26 dez. 2025.

INFOMONEY. *Programa de Casas Populares de SP pode virar referência para reformulação do Minha Casa Minha Vida*. InfoMoney. São Paulo, 06 mar. 2023. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/minhas-financas/programa-de-casas-populares-de-sp-pode- virar-referencia-para-reformulacao-do-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 04 abr. 2025.

JANSEN, R. D. Política Urbana e o Direito Fundamental à Moradia. *Revista da Faculdade de Direito da UFG, Goiânia*, v. 36, n. 01, p. 161–178, 2012. DOI: 10.5216/rfd.v36i01.17382. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/article/view/17382>. Acesso em: 22 jul. 2025.

JERONYMO, G. *Em São Paulo, desigualdade na saúde se concentra nas zonas norte e leste*. CNN Brasil. São Paulo, 26 mar. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sudeste/sp/em-sp-desigualdade-na-saude-se-concentra-nas-zonas-NORTE-e-leste/>. Acesso: em 02 jul. 2025.

KEPPKE, R. S.; OLIVEIRA, R. P. C. de.; DOERNER, C. D. . O Campus e a Cidade: Memórias e Reflexões do Centro Universitário Adventista de São Paulo no Capão Redondo. *Cordis: Revista Eletrônica de História Social da Cidade*, [S. l.], n. 27, p. 02–36, 2022. DOI: 10.23925/2176-4174.v1n27.2022.59237. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/cordis/article/view/59237>. Acesso em: 29 ago. 2025.

KEPPKE, R. S.; GALLARDO, A. L. C. F. MUDANÇAS CLIMÁTICAS: A ADAPTAÇÃO COMEÇA PELA HABITAÇÃO. *Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo*, [S. l.], v. 1, n. 14, p. 15–21, 2024. DOI: 10.61681/revistasimetria.v1i14.213. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/213>. Acesso em: 25 dez. 2025.

LIMA, B. A. A.; ZANIRATO, S. H. Z. *Uma revisão histórica da política habitacional brasileira e seus efeitos socioambientais na metrópole paulista*. Disponível em: <https://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/-planejamento/analise-de-politicas-publicas/isippedes/bruno-avellar-alves-de-lima-e-silvia-helena-zanirato.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2025.

MACIEL, J. F. R., coord. *Formação Humanística em Direito*. São Paulo: Saraiva, 2012.

MARGUTI, B. O. *Políticas de habitação*. São Paulo. 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8628>. Acesso em: 30 Set. 2024.

MASTRODI, J.; ROSMANINHO, M. D. O direito fundamental à moradia e a existência efetiva da reserva do possível. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 113-134, julho/dezembro de 2013. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/download/317/33/1087>. Acesso em: 31 jul. 2025.

MONTEIRO, A. R.; VERAS, A. T. R. *A questão habitacional no Brasil*. Fortaleza, 2017. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/mercator/a/ZkVrVHZqBHWQwK6HRpGrcXN/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 19 jul. 2025.

NAKANO, K.. Regularização fundiária e urbanística: uma alternativa viável para a política habitacional brasileira. *Boletim da Rede de Pesquisa em Habitação e Urbanismo*, São Paulo, n. 5, p. 1-10, jun. 2011.

PAULUZE, T.; ARCOVERDE, L. *Número de moradias entregues a famílias removidas de áreas precárias no estado de SP cai 66% em 3 anos*. G1, São Paulo, 23 mar. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/03/23/numero-de-moradias-entregues-a-familias-removidas-de-areas-precarias-no-estado-de-sp-cai-66percent-em-3-anos.ghtml>. Acesso em: 18 abr. 2025.

ROLNIK, R. *A outra Semana de 22*. Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil, 12 abr. 2022. Disponível em: <https://www.ctb.org.br/2022/04/12/a-outra-semana-de-22-por-raquel-rolnik/>. Acesso em: 23 dez. 2025.

SANTOS, M. C. S. *Origens da habitação social no Brasil (1930-1945): o caso de São Paulo*. 1999. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

SÃO PAULO (Município). *Lei nº 13.430 de 13 de Setembro de 2002*. Institui o Plano Diretor Estratégico e o Sistema de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em 23 dez.2025.

SÃO PAULO (Município). *Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014*. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em 23 dez.2025.

SÃO PAULO (Município). *Lei nº 17.638 de 9 de setembro de 2021*. Disciplina o Programa Póde Entrar, estabelecendo regras, mecanismos e instrumentos para sua operacionalização. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em 23 dez.2025.

SÃO PAULO (Município). *Decreto nº 60.927 de 20 de dezembro de 2021*. Regulamenta a Lei nº 17.638, de 9 de setembro de 2021 – Programa Póde Entrar. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em 23 dez.2025.

SÃO PAULO (Município). *Decreto nº 63.088 de 28 de dezembro de 2023*. Define as diretrizes para comercialização dos imóveis no âmbito dos Programas de Provisão Habitacional do Município de São Paulo. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em 23 dez.2025.

SÃO PAULO (Município). *Atendimento da Secretaria Municipal de Habitação*. Disponível em: <http://www.habitasampa.inf.br/atendimento/>. Acesso em: 31 jul.2025.

SÃO PAULO (Município). *Prefeitura realiza nova atualização cadastral do Auxílio Aluguel*. São Paulo, 22 ago. 2022. Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/w/noticia/prefeitura-realiza-nova-atualizacao-cadastral-do-auxilio-aluguel#:~:text=Atualmente%20cerca%20de%2021%20mil,Farias%2C%20secret%C3%A1rio%20municipal%20de%20habita%C3%A7%C3%A3o.&text=Os%20atendimentos%20ocorrem%20at%C3%A9%2014,Jo%C3%A3o%2C%20n%C2%BA%20299%20%E2%80%93%20Centro>. Acesso em: 14 jul. 2025.

SÃO PAULO (Município). Secretaria de Habitação. *Edital de Chamamento Público de Aquisição de Imóveis 1º Lote*. Processo SEI nº 6014.2022/0001393-0. Aquisição de imóveis para a implantação de unidades habitacionais. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, ano 2022, n.148, 09 dez. 2022. Disponível em: https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2022%2fdiario+oficial+cidade+de+sao+paulo%2fdezembro%2f09%2fpag_0148_50b50b7cde1e6ab412cac424f2473811.pdf&pagina=148&data=09/12/2022&caderno=Di%C3%A1rio%20Oficial%20Cidade%20de%20S%C3%A3o%20Paulo&paginaordenacao=100148. Acesso em: 15 jul.2025.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Habitação. *Chamamento Público nº 01/SEHAB/2022: Anexo I – Requisitos mínimos das unidades habitacionais*. São Paulo, 2022. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/desestatizacao/aquisicao_imoveis/Edital_Republicado/3_Anexo_I_do_Edital_I_Requisitos_Minimos_das_Unidades_Habitacionais.pdf. Acesso em: 26 dez. 2025.

SÃO PAULO (Município). *Com investimento de R\$ 6 bilhões, Prefeitura comprará mais de 38 mil unidades habitacionais para famílias de baixa renda*. São Paulo, 22 mar.2023. Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/w/noticia/com-investimento-de-r-6-bilhoes-prefeitura-comprara-mais-de-38-mil->

unidades-habitacionais-para- familias-de-baixa-renda#:~:text=Com%20investimento%20de%20R\$%206,Prefeitura%20de%20S%C3%A3o%20Paulo%20%2D%20Prefeitura. Acesso em: 30 jul.2025.

SÃO PAULO (Município). *Prefeitura consegue retomar compra de 21.500 novas moradias populares*. São Paulo, 22 nov. 2023. Disponível em:<https://prefeitura.sp.gov.br/web/habitacao/w/noticias/358064>. Acesso em: 25 jul. 2025.

SÃO PAULO (Município). *Prefeitura assina contrato para compra de quase 11 mil moradias no maior programa habitacional da história de São Paulo, que terá mais de 100 mil unidades até 2024*. São Paulo, 26 dez. 2023. Disponível em:<https://prefeitura.sp.gov.br/w/noticia/prefeitura-assina-contrato-para-compra-de-quase-11-mil-habitacoes-no-maior-programa-habitacional-da-historia-de-sao-paulo-que-tera-mais-de-100-mil-unidades-ate-2024>. Acesso em: 01 ago. 2025.

SÃO PAULO (Município). *Relatório de Execução Anual*. Versão Final. Programa de Metas 2021-2024. São Paulo, mar. 2025. Disponível em: <https://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 29 jul.2025.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro. *Cadernos de pesquisa*, n. 7, p. 65-80, 1997. Disponível em: https://polis.org.br/wp-content/uploads/2020/03/o_direito_a_moradia.pdf Acesso em: 10 jun. 2025.

SCHWEIZER, P. J.; PIZZA JR., W. Casa, moradia, habitação. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 5, p. 54 a 69, 1997. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7839>. Acesso em: 7 out.2024.

SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 34. ed.rev.e atual.até a Emenda Constitucional nº67, de 22-12-2010.São Paulo: Malheiros, 2011.

VALLADARES, L. P. A urbanização brasileira: o BNH e a política habitacional. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 11-28, maio 2008.

VALOR ECONÔMICO. *Incorporadoras buscam margem de 30% em lançamentos para garantir rentabilidade*. Valor Econômico. São Paulo, 25 mar. 2024. Disponível em: <https://valor.globo.com/imoveis/noticia/2024/03/25/incorporadoras-buscam-margem-de-30percent-em-lancamentos-para-garantir-rentabilidade.ghtml>. Acesso em: 29 ago.2025.

VENOSA, S. S. *Direito Civil: Parte Geral*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. Studio nobel, 1998.

Análise sobre a aplicação do Fundo Municipal de Assistência Social nas políticas voltadas ao acolhimento da população em situação de rua no Município de São Paulo entre anos de 2015 e 2020

Analysis of the Application of Resources from the Municipal Social Assistance Fund in Policies Aimed at Sheltering the Homeless Population in The Municipality of São Paulo between 2015 and 2020

Lucas Alves Prates

Bacharel em Administração Pública (UFLA), Especialista em Política e Planejamento Urbano (IPPUR/UFRJ) e Especialista em Gestão e Controle Externo das Contas Públicas pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas "Conselheiro Eurípedes Sales" (Escola de Contas/TCMSP). Atualmente é Analista de Projetos de Infraestrutura na Secretaria de Estado da Casa Civil do Governo do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: lucasalves2@yahoo.com.br

Cleber de Souza Silva

Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Gestão e Controladoria Pública pela Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado (FECAP) e Especialista em Gestão e Controle Externo das Contas Públicas pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas "Conselheiro Eurípedes Sales" (Escola de Contas/TCMSP). Atualmente é contador na Universidade de São Paulo. E-mail: clbrsouza@gmail.com

Leandro Gonçalves Lima

Bacharel em Administração de Empresas e Marketing pela Universidade Nove de Julho. Especialista em Gestão e Controle Externo das Contas Públicas pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas "Conselheiro Eurípedes Sales" (Escola de Contas/TCMSP). Atualmente é Assistente Administrativo de Gestão na Agência Reguladora de Serviços Públicos de São Paulo. E-mail: lglima2005@gmail.com

RESUMO

Este estudo propõe analisar a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Assistência Social nas políticas de acolhimento da população em situação de rua no período compreendido entre os anos de 2015 e 2020 no município de São Paulo. Para tanto, o estudo inicia com uma pesquisa histórica a respeito da assistência social no mundo e no Brasil desde seus primórdios na Inglaterra do século XIV até os dias atuais, passando pela sua inclusão como direito social nas Constituições Mexicana de 1917 e de Weimar de 1919, nas práticas institucionais iniciadas durante o governo de Getúlio Vargas e sua consolidação na Constituição Federal de 1988, buscando compreender os elementos principais que contribuíram para que as políticas de assistência social atingisse o patamar de política social. Na sequência, é apresentada a legislação que rege a assistência social no país, incluindo questões relacionadas ao financiamento das suas atividades. Por fim, discorremos sobre os instrumentos de planejamento orçamentário do município, com foco no que se refere ao financiamento das atividades e projetos relacionados ao atendimento à população de rua.

Palavras-chave: população de rua; assistência social, orçamento público.

* Artigo de trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Gestão e Controle Externo das Contas Públicas, da Escola Superior de Gestão de Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, sob orientação do Prof. Dr. André Galindo da Costa. Recebido em 29/07/2022. Aceito para publicação em 24/11/2025.

ABSTRACT

This study proposes to analyse the application of the Municipal Social Assistance Fund's resources to policies for welcoming the homeless population between 2015 and 2020 in the municipality of São Paulo. For this, the study starts with a historical research on social assistance in the world and in Brazil since its beginnings in England in the 14th century to the present day, including its inclusion as a social right in the Mexican Constitutions of 1917 and Weimar of 1919, in the institutional practices initiated during the government of Getúlio Vargas and its consolidation in the Federal Constitution of 1988, trying to understand the elements that contributed for the social assistance policies to reach the level of social policy. In the sequence, the legislation governing social assistance in the country is presented, including issues related to its financing. Finally, we discuss the municipality's budget planning instruments, focusing on financing activities and projects serving the homeless population.

Keywords: homeless population; social assistance; public budget.

1 INTRODUÇÃO

Antes de nos adiantarmos ao problema que esta pesquisa pretende investigar – a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Assistência Social nas políticas públicas voltadas ao acolhimento da população em situação de rua entre os anos de 2015 e 2020 – convém refletirmos sobre essa população que se aglomera nas ruas e nas calçadas dos grandes centros urbanos.

A urgência dessa reflexão não somente se justifica pela fuga de um “olhar tecnicista” que a análise do orçamento provoca, como também para educar nosso olhar e, portanto, assumir nosso ponto de vista sobre os sujeitos a quem vamos nos referir no decorrer dessa pesquisa. Comumente conhecidos pelo senso comum como “mendigos”, “loucos”, “flanelinhas”, “excluídos”, “hippies”, “coitados”, “vagabundos”, “sujos”, “bêbados” ou “marginalizados”, ou dentro dos conceitos teóricos e metodológicos como “lumpemproletariados”, “moradores de rua” ou “população de rua”, as definições e os conceitos usados para referir a esses sujeitos pouco evocam a complexidade e as dinâmicas que existem na constituição íntima, social e econômica desses cidadãos.

De acordo com Mattos e Ferreira (2004), o termo “população em situação de rua” tem em sua semântica uma concepção nova sobre as ações do Estado e da sociedade civil ao referirem-se a essa população, que até então nos termos supracitados eram concebidas de maneira acrítica, como sujeitos passivos e condenados a rua, incapazes de serem sujeitos ativos na construção da própria história e, portanto, portadora de direitos fundamentais (Freire, 1996).

Em 2004, com o brutal assassinato de moradores de rua na Praça da Sé em São Paulo, nasceu do luto, das lágrimas e da mobilização coletiva o Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR), que, na busca por justiça, direitos e igualdade, passa a reivindicar uma agenda coletiva para essa população em nível nacional. Desse

momento em diante, a população em situação de rua assume, paulatinamente, uma relevância nas políticas de assistência social, as quais também tiveram avanços significativos nas décadas subsequentes.

Neste mesmo ano, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) reconheceu a população em situação de rua no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no qual afirmou que para esta população, “serão priorizados os serviços que possibilitem a organização de um novo projeto de vida, visando criar condições para adquirirem referências na sociedade brasileira, enquanto sujeitos de direitos” (Brasil, 2005, p.37).

Em 2005, a Lei nº 11.258/2005 incorporou ao artigo 23 da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) a população em situação de rua nos serviços socioassistenciais da assistência social. Em 2009, por meio do Decreto nº 7.053/2009, o governo federal instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR), a qual propõe ações intersetoriais para garantir o direito ao cidadão em situação de rua e, avançando na concepção da complexidade dessa população, define os grupos pertencentes a essa categoria:

Considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados, a inexistência de moradia convencional regular e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (Brasil, 2009).

Ao conceber a população em situação de rua como uma população heterogênea e, portanto, merecedora de um serviço socioassistencial complexo que garanta a sua cidadania, a PNPR consolida um novo olhar para essa população, que, até os dias atuais, é recorrentemente influenciado por narrativas “psiquiátricas”, de “culpabilização”, “ideológicas” e/ou “marginalizadoras” (Mattos, Ferreira, 2004).

Compreender as terminologias e a semântica existentes ao referirmos a essa população, bem como os movimentos históricos que envolvem a instrumentalização das políticas públicas, possibilita conceber as ações orçamentárias destinadas à essa população sob um contexto sócio-histórico, evitando uma racionalidade meramente instrumental (Ramos, 1996), recorrentemente restritas às concepções “economicistas” limitadas à um bom “desempenho fiscal” que, ainda que necessárias para uma boa saúde fiscal das contas públicas, não absorvem toda a complexidade existente no desempenho orçamentário (Pires, 2018).

As políticas públicas voltadas à população em situação de rua são cofinanciadas pelo governo federal, estadual e municipal por meio dos seus respectivos fundos, o qual, junto com o orçamento da assistência social, são considerados instrumentos de gestão financeira e orçamentária do SUAS, conforme estabelecido na NOB/SUAS 2012 (Brasil, 2012).

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), na Resolução nº 109/2009, ao aprovar a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, classificou a proteção social em três níveis: os serviços de proteção social básica, os serviços de proteção social especial de média complexidade e os serviços de proteção social de alta complexidade. Dentre esses níveis, a população em situação de rua faz uso recorrente dos serviços de proteção social especial de média e alta complexidade.

O Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua na Proteção Social de Média Complexidade é operacionalizado pelo Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) e pelo Centro de Referência Especializado em População de Rua (Centro POP), criado através do Decreto nº 7.053/2009, o qual estabeleceu a PNPR. Esses equipamentos têm como objetivo o fortalecimento de vínculos interpessoais e familiares para que a população em situação de rua oportunize a construção de novos projetos de vida.

Como maneira de atender integralmente o cidadão em situação de rua, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua na proteção de alta complexidade é operacionalizado através de abrigos, casas de passagens, repúblicas e/ou centros de acolhida, os quais buscam acolher esses cidadãos em situação de abandono, migração, ausência de residência ou sem condições de autos sustento.

De acordo com a última pesquisa censitária da população em situação de rua realizada em 2019, na cidade de São Paulo existem cerca de 23.947 cidadãos nesta situação. Esse estudo busca compreender as ações orçamentárias destinadas para essa população no Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) do Município de São Paulo entre os anos de 2015 e 2020.

Além desta introdução, esse estudo aborda os principais delineamentos da pesquisa e métodos usados para analisar as ações orçamentárias do FMAS, o objeto desse estudo, o referencial teórico, o histórico da assistência social e a construção de um orçamento para a assistência social no Brasil, os resultados, o qual analisa os principais dados sobre o objeto dessa pesquisa e, por fim, a conclusão.

2 METODOLOGIA

Este é um estudo de caráter descritivo no qual, através de uma análise quantitativa, procurou-se sistematizar relatórios e documentos que abordam a aplicação dos recursos do FMAS para a população em situação de rua no município de São Paulo entre os anos de 2015 e 2020. Caracterizando-se, também, como uma pesquisa documental, ele se vale de uma pesquisa histórico-qualitativa, de modo a situar as questões relacionadas à assistência social no contexto histórico mundial e nacional, desde os primeiros registros até a atualidade.

Segundo Gil (2002, p. 42), entende-se por pesquisa descritiva aquela que “tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou então, o estabelecimento de relações entre variáveis”. No presente estudo, buscou-se estabelecer correlações entre os recursos aplicados pelo FMAS e a trajetória recente da população em situação de rua no município de São Paulo entre os anos de 2015 e 2020.

A opção metodológica de analisar os recursos do FMAS ocorreu pela relevância que o órgão tem em operacionalizar a PNAS, principal política de assistência social no Brasil, e também por abranger o maior orçamento para a assistência social no município de São Paulo. Em razão da delimitação do estudo, não foram considerados ações, programas e dotações orçamentárias para a população em situação de rua operacionalizados por outras secretarias do município de São Paulo.

O recorte temporal tem por objetivo compreender as mudanças políticas ocorridas nesse período na Prefeitura Municipal de São Paulo e as implicações orçamentárias para as ações voltadas à população em situação de rua, além de entender as dinâmicas recentes do orçamento para essa população no município.

3 REFERENCIAL TEÓRICO: ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA EUROPA

A Inglaterra tem em sua história remota um estreito vínculo de convivência com a miséria populacional, sendo esta a razão de ter se tornado o primeiro país da Europa a criar, já em 1869, um sofisticado organismo de racionalização e normatização das práticas afetas à assistência social, quando membros da burguesia, da classe dominante e da Igreja Anglicana, sendo esse um país protestante, criaram a “Charity Organization Society” – Sociedade de Organização da Caridade (Martinelli, 2000).

Mas a formação da Assistência Social europeia surgiu em razão de uma série de crises anteriores que estimularam os governantes a buscarem uma forma de atender os mais necessitados.

Na primeira metade do século XIV surgiu na Ásia Central a chamada Peste Negra, doença que provocava manchas negras na pele dos infectados que morriam sumariamente. A peste espalhou-se rapidamente por todas as direções, entrando na Europa pelo norte da Itália, onde causou a morte de pelo menos um terço dos habitantes do velho continente (Lopes, 1969).

Isso causou uma súbita redução na oferta de mão de obra, fazendo com que o rei Eduardo III promulgasse a “Ordinance of Labourers 1349”, a Lei dos Trabalhadores, marcando o início da história das leis trabalhistas, que em síntese obrigava todos os cidadãos com menos de 60 a trabalhar com salário reduzido ao nível de três anos antes, e ainda que os alimentos de primeira necessidade fossem negociados a preços razoáveis (Natush, 2020).

Prevvia-se nesta lei prisão para quem, com menos de 60 anos, se negasse a trabalhar, e aos que comercializavam alimentos básicos por um valor “não razoável”, que indenizasse os compradores, vetando, ainda, doações de esmolas aos moradores de rua, por considerar um incentivo para que aquelas pessoas consideradas aptas ao trabalho permanecessem “na preguiça e no vício” (Natush, 2020).

A crise de escassez de mão de obra levou o Parlamento Inglês reforçar a intenção da Lei dos Trabalhadores sancionando em 1351 o “Statute of Labourers”, o Estatuto dos Trabalhadores, que ratificava os termos da Lei dos Trabalhadores promulgada dois anos antes. Contudo, não teve o efeito que se esperava, e a oferta de mão de obra se equacionou quase um século depois, quando a quantidade de trabalhadores disponíveis na Inglaterra novamente se igualou ao período anterior à peste negra (Natush, 2020).

Com o fim da servidão na Inglaterra do século XIV, agora a população era formada por camponeses livres e autônomos, não mais submissos a uma égide feudal. Surgiu então uma classe de camponeses que dedicavam seu tempo livre em função de grandes proprietários de terras, e outra casta de trabalhadores, esta bem menor, que efetivamente eram assalariados.

Nesse contexto, a rainha Elizabeth I, no 43º ano de seu reinado, reconheceu a condição de extrema pobreza da população e criou a Lei dos Pobres, concebida com uma finalidade que foi se adaptando ao longo do tempo, com o intuito de acomodar

todas as questões oriundas da relação patrão–empregado.

Em suma, tratava-se da consolidação de uma série de leis pretéritas que penalizavam os pobres por vadiagem e mendicância, forçando-os ao trabalho em casas de trabalho denominadas “workhouses”, com padrões requisitados pelo sistema que se organizava, e com isso legitimar a formação de uma nova sociedade (Dorigon, 2006, p. 10).

3.1 CRIAÇÃO DE UM SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL

O surgimento do sistema de proteção social tem sua base na Alemanha, com a promulgação da Lei do Seguro Social, proposta por Otto Von Bismarck, que garantia a princípio o seguro-doença (1883), em um segundo momento o seguro contra acidentes de trabalho (1884) e, por fim, o seguro de invalidez e velhice (1889), com financiamento tripartite entre o empregado, o trabalhador e o Estado (Jardim, 2013).

Também no âmbito do seguro social, a Constituição Mexicana de 1917 foi a primeira no mundo a abordar este assunto, seguida pela Soviética em 1918, que também compreendeu direitos previdenciários, e a Constituição de Weimar, que em 1919 criou um sistema de seguros sociais que visavam a conservação da saúde e capacidade de trabalho (Jardim, 2013).

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) aprovou em 1921 uma série de convenções e tratados relacionados à seguridade social. Nos Estados Unidos, Franklin Roosevelt instituiu em 1933 o “New Deal” (Novo Tratado), com a doutrina do “Welfare State” (Estado do bem-estar social), e em 1935 o “Social Security Act” (ato previdenciário).

3.2 OS DIREITOS SOCIAIS EM NÍVEL CONSTITUCIONAL

O movimento revolucionário francês, sob o lema da liberdade, igualdade e fraternidade, fez surgir o Estado jurídico guardião das liberdades individuais, atendendo os interesses da burguesia, mas relegando o proletariado às condições desumanas, fazendo surgir os movimentos socialistas do século XIX e início do século XX, questionando a velha ideologia liberal (Monteiro, Assunção, 2012). É neste ambiente que surge a segunda dimensão dos direitos fundamentais, juntando-se aos de primeira já conquistados, uma atuação firme e forte do Estado para eliminar as desigualdades

sociais, visando, ao fim, à conquista da justiça social (Mourão, 2013).

A Constituição dos Estados Unidos Mexicanos, promulgada em 1917, é considerada a primeira Constituição Social do mundo, já que previu clara e destacadamente alguns direitos sociais à sua população, dando expressão às aspirações reivindicadas pela Revolução Mexicana, em destaque a sua integração à proteção do homem, não isoladamente, mas sim a coletividade como um todo, baseando-se nos princípios da fraternidade e da solidariedade, chamados de direitos de terceira dimensão (Pinheiro, 2006).

Tal qual a Constituição Mexicana, a Constituição de Weimar nasceu em um período de muitas perturbações sociais, tanto externas quanto internas, e assim é possível reconhecer nela um extenso rol de direitos fundamentais de primeira geração, tais como o direito à igualdade, a inviolabilidade de domicílio, o sigilo de correspondência e de dados telegráficos ou telefônicos, a liberdade de manifestação do pensamento (Pinheiro, 2006).

Os direitos de segunda dimensão se materializaram na proteção e assistência à maternidade, no direito à pensão para família em caso de falecimento e direito à aposentadoria, em tema de servidor público, no ensino obrigatório, público e gratuito, no direito a uma habitação sadia, na proteção à maternidade, à velhice, às debilidades e aos acasos da vida, mediante sistema de seguros, com a direta colaboração dos segurados, entre outros direitos (Monteiro, Assunção, 2012).

Pode-se considerar, assim, ambas as constituições como o marco inaugural do constitucionalismo social (Monteiro, Assunção, 2012).

3.3 ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

3.3.1 Governo Getúlio Vargas

As práticas de assistência social sempre estiveram presentes na humanidade sob várias formas, mas geralmente ligadas às missões religiosas (Boscari, Silvia, 2015). No Brasil, não foi diferente, já que foi marcada, basicamente, pelo seu caráter de caridade, filantropia e solidariedade religiosa, sendo destinada aos pobres, doentes ou incapazes de se manterem sozinhos na sociedade (Paganini, Vieira, 2017).

Durante o governo provisório de Getúlio Vargas, entre os anos 1930 e 1937, mais precisamente com a publicação do Decreto nº 20.351/1931, que criou a Caixa de Subvenções, o Estado começou a atuar na área da assistência social de modo mais

pragmático, no sentido de criar medidas preventivas contra a miséria ao invés de somente ações paliativas (Brasil, 1931; Gonçalves, 2011).

Criado em 1938, o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) foi a primeira grande regulação da assistência social no Brasil. Como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde, foi formado por ilustres figuras da sociedade cultural e filantrópica do país, substituindo o governo central na decisão sobre quais organizações deveriam ser auxiliadas. Observa-se, nessa criação, uma nova racionalidade no modo de governar, descentralizando os atos e atribuindo ao CNSS certa autonomia (Lonardoní, Gimenes, Santos, Nozabielli, 2006).

No entanto, o CNSS não se tornou um organismo atuante e, com isso, em 1942, foi instituída a Legião Brasileira de Assistência (LBA), uma associação registrada no Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

De acordo com o artigo 1º do Decreto-Lei nº 4.830/1942, a LBA foi fundada com o objetivo de prestar serviços de assistência social, diretamente ou em colaboração com instituições especializadas, ficando reconhecida como o órgão de cooperação com o Estado no que se refere a tais serviços, e de consulta no que concerne ao funcionamento de associações congêneres (Brasil, 1942).

A criação da LBA tem em sua gênese a marca da presença das mulheres e do patriotismo, cuja finalidade inicial era prestar auxílio às famílias dos pracinhas brasileiros da Segunda Guerra Mundial. Coordenada pela primeira-dama Darcy Vargas, após a guerra, a LBA se volta para a assistência à maternidade e à infância, tendo por característica principal a prestação de auxílios emergenciais e paliativos à miséria (Boscari, Silvia, 2015).

3.3.2 Governo Militar

Durante o governo militar, algumas mudanças ocorreram na LBA. A primeira, em 1969, foi a transformação da entidade em uma fundação e a vinculação dela ao Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS). Já em 1974, a LBA foi transferida para o recém-criado Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), o qual continha em sua estrutura a Secretaria de Assistência Social, órgão responsável pelas políticas de combate à pobreza (Lonardoní, Gimenes, Santos, Nozabielli, 2006).

No entanto, uma grande mudança ocorre em 1977, quando da criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), que tinha em sua estrutura a

LBA, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) (Paganini e Vieira, 2017).

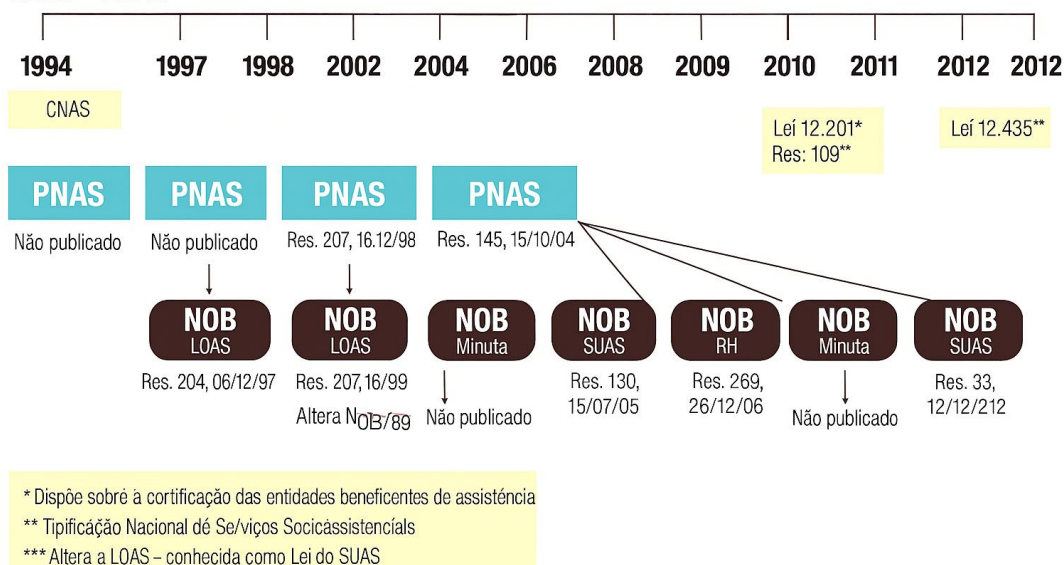
De acordo com Paganini e Vieira (2017), esse modelo de assistência social somente começa a ser questionado a partir dos processos de mobilização social que resultaram no fim da ditadura militar e na promulgação de uma nova Carta Magna, em que foi reconhecida a assistência social como um direito fundamental social, inserindo-a no âmbito da seguridade social.

3.3.3 Constituição de 1988

A Carta Magna de 1988 é o marco fundamental do reconhecimento da assistência social como política social. Em conjunto com as políticas de saúde e de previdência social, que compõe o sistema de seguridade social brasileiro, a assistência social adquire uma posição que o faz estar em um processo de institucionalização, de profissionalização, de racionalidade técnica e de política jamais alcançada anteriormente (Sposati, 2004; Lonardoní, Gimenes, Santos, Nozabielli, 2006).

Figura 1 – LOAS e suas normativas

1993 – LOAS



Fonte: Sposati, 2013, p.20.

Segundo Boscari e Silva (2015), a assistência social no Brasil pós-1988 é marcada por um longo processo de reivindicações, negociações e organização política da sociedade civil organizada. Assim, marcos regulatórios subsequentes a Constituição Federal de 1988 passam a regulamentar e institucionalizar a assistência social no Brasil, previstos nos artigos 195, 203 e 204 (Brasil, 1988).

De acordo com Sposati (2013, p.20), o longo processo de reivindicação, negociação e organização política para normatizar a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS e suas normativas é ilustrado na Figura 1.

3.3.4 Orçamento da Assistência Social nas normativas da LOAS

O primeiro marco legal pós Constituição Federal de 1988 ocorreu em 07 de dezembro de 1993, com a Lei nº 8742/1993. A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) é o marco inicial para a instrumentalização da Política Pública a Assistência Social no Brasil. No Capítulo V da LOAS fica estabelecido as novas regras para o financiamento da assistência social no Brasil.

De acordo com Tavares (2005), o cofinanciamento da Política Pública de Assistência Social conferiu aos Estados, Distrito Federal e Municípios a condição de protagonista, junto com a União, na consolidação de assistência social no Brasil. Em 2003, de acordo com Tavares (2005), ocorreu a consolidação das repartições estabelecidas com a promulgação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Em 2003, em Brasília, durante os dias 07, 08, 09 e 10 de dezembro, ocorreu a IV Conferência Nacional de Assistência Social, que reuniu representantes da sociedade civil organizada, Conselho Nacional de Assistência Social, representantes governamentais de Estados e Municípios, universidades e, sobretudo, representantes do Ministério da Assistência Social que, adiante, viria a tornar-se o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Tavares (2005) argumenta que o SUAS inaugura uma inter-relação entre gestão e financiamento que, em 2012, se consolida com a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS). Em comparação com as outras normativas, a NOB/SUAS/12, em seu capítulo VI, apresenta com clareza os princípios e critérios para a gestão financeira e orçamentária e, como resultado de uma construção histórica, é uma síntese da evolução do SUAS no Brasil.

Com relação a gestão orçamentária, a normativa estabelece o Orçamento da Assistência Social e os Fundos de Assistência Social como instrumentos de gestão financeira e orçamentária.

4 ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) é a responsável por cuidar das políticas voltadas para a assistência social do município de São Paulo, formulando, executando, monitorando e avaliando a Política Municipal de Assistência Social (PMAS) como parte integrante do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Para a realização de suas atividades, a secretaria possui três principais recursos de gestão: o Plano Municipal de Assistência Social (PLAS), o Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS) e o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Estes recursos possuem políticas-fim, cujo intuito é o de auxiliar no atendimento integral de famílias, crianças e adolescentes, mulheres, idosos, pessoas em situação de rua e pessoas com deficiência que, por algum motivo, se encontram em situação de maior vulnerabilidade social.

A pasta oferece aproximadamente 1.230 serviços conveniados a 363 Organizações da Sociedade Civil (OSC) com capacidade para atender cerca de 220 mil pessoas. No que se refere à gestão direta, pode-se destacar os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) destinados ao atendimento a famílias residentes em territórios que apresentem maior grau de vulnerabilidade social, os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centro POP) (São Paulo, 2021).

4.1 O FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os fundos municipais são instrumentos especiais que concentram determinados recursos para a consecução de atividades ou projetos específicos. Os programas, que são essenciais para o atendimento das demandas da população, necessitam de garantia de fluxo permanente e contínuo de recursos financeiros. É deste modo que, com autorização legal, o poder público pode associar receitas aos programas e, assim, garantir a realização deles (São Paulo, 2020).

O SUAS prevê a existência de um fundo para cada ente federativo participante: um fundo nacional para a União, os fundos estaduais para cada Estado, e os fundos municipais e o do Distrito Federal (Brasil, 1993).

O financiamento das atividades e projetos voltados à assistência social no município de São Paulo ocorre através do FMAS. Criado pela Lei nº 12.524/1997, o FMAS é vinculado à SMADS e tem por finalidade proporcionar os meios financeiros para o desenvolvimento da PMAS, bem como para o exercício das competências do COMAS (São Paulo, 2001).

A gestão do FMAS cabe à SMADS, sob orientação e controle do COMAS. Também é de responsabilidade da Secretaria a expedição de atos normativos para a gestão do fundo, bem

como a prévia autorização de todas as despesas que onerem o Fundo, sempre de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo COMAS.

Os recursos públicos ou subvenções do FMAS poderão ser transferidos para as entidades prestadoras de serviços e demais organizações de assistência social conforme os critérios estabelecidos pelo COMAS, desde que aquelas entidades atuem no município de São Paulo e estejam devidamente cadastradas naquele Conselho. Estes repasses ocorrerão mediante convênios, subvenções, auxílios ou 44 atos similares, respeitada a disponibilidade de recursos financeiros existentes, oriundos da União, do Estado e do Município (São Paulo, 2001a).

Além de recursos consignados no orçamento municipal, o FMAS recebe recursos estaduais e federais, sendo que os estaduais são oriundos do Fundo Estadual de Assistência Social, enquanto os federais vêm do Fundo Nacional de Assistência Social.

Assim, mediante autorização legal, a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) pode associar receitas a esses programas, garantindo sua realização. O acompanhamento e controle do uso dos recursos que compõem os fundos municipais pela sociedade civil são fundamentais e, de modo geral, são realizados por meio da participação dos cidadãos em conselhos específicos (São Paulo, 2020).

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

5.1 PROGRAMAS DE METAS

Considerando o período de abrangência do presente estudo, foram analisados dois programas de metas: Programa de Metas 2013-2016 (PGM 2013-2016), elaborado pela gestão do prefeito Fernando Haddad, e o Programa de Metas 2017-2020 (PGM 2017-2020), elaborado pela gestão do prefeito João Dória-Bruno Covas, sendo promovida uma revisão desse programa para o biênio 2019-2020.

O PGM 2013-2016 teve como fio condutor para sua elaboração o reordenamento territorial e a redução das desigualdades no município, procurando a integração com outros instrumentos de planejamento e orçamento, a articulação entre os diversos órgãos e secretarias da Prefeitura e a participação social na sua elaboração (São Paulo, 2015a).

Para alcançar estes objetivos, 123 metas foram propostas e divididas em 20 objetivos estratégicos, os quais, por sua vez, foram organizados em três eixos temáticos:

1. Compromisso com os direitos sociais e civis;
2. Desenvolvimento econômico sustentável para a redução das desigualdades;
3. Gestão descentralizada, participativa e transparente.

As metas propostas relacionadas com o objeto deste estudo estão listadas na Tabela 1.

Tabela 1 – Metas selecionadas que constam no Programa de Metas 2013-2016

Eixo: Compromisso com os Direitos Sociais e Cívicos		
Objetivo: superar a extrema pobreza na cidade de São Paulo, elevando a renda, promovendo a inclusão produtiva e o acesso a serviços públicos para todos		
Metas	Cronograma de Entrega	
	2013-2014	2015-2016
meta 8: implantar 5 centros de referência especializados para a população em situação de rua (Centros POP).	5 Centros POP	---
meta 10: implantar 22 serviços de acolhimento institucional à população em situação de rua.	13 serviços de acolhimento	9 serviços de acolhimento

Fonte: São Paulo, 2015a (elaborado pelos autores).

O PGM 2017-2020, com suas 53 metas divididas em 5 eixos temáticos, teve, em relação aos programas anteriores, uma diminuição no número de metas, já que se buscou um esforço de focar nas prioridades e conferir uma maior racionalidade ao gasto público sem comprometer a eficácia das políticas públicas nos quatro anos do programa. Isso se deveu, especialmente, em razão do programa estar inserido em um contexto de recessão econômica, em que a eficiência na gestão pública se torna mais importante. O programa contou com 53 metas, 71 projetos estratégicos e 487 linhas de ação, que incluíam 344 intervenções urbanas¹ (São Paulo, 2019a).

Tabela 2 – Metas selecionadas que constam no Programa de Metas 2017-2020

Eixo: Desenvolvimento Social		
Meta 9: assegurar acolhimento para, no mínimo, 90% da população em situação		
Projeção da Meta: 2017-2018 - 83,3%; 2019-2020 - 90,0%		
Projeto Associado	Linhas de Ação	Cronograma de Entrega
		2017-2020
Espaços Vida	linha 15.1: Implantar quatro Espaços Vida, que contarão com acessibilidade e eficiência energética.	4
	linha 15.2: melhorar a infraestrutura dos demais Centros de Acolhida para adequação ao padrão de qualidade considerando, dentre outras, melhorias de acessibilidade, ambiência e eficiência energética.	81
	linha 15.4: avaliar todas as unidades de acolhimento para a população de rua conforme indicadores desenvolvidos.	81

Fonte: São Paulo, 2019a (elaborado pelos autores).

As metas propostas que se relacionam com o objeto deste trabalho estão listadas na Tabela 2.

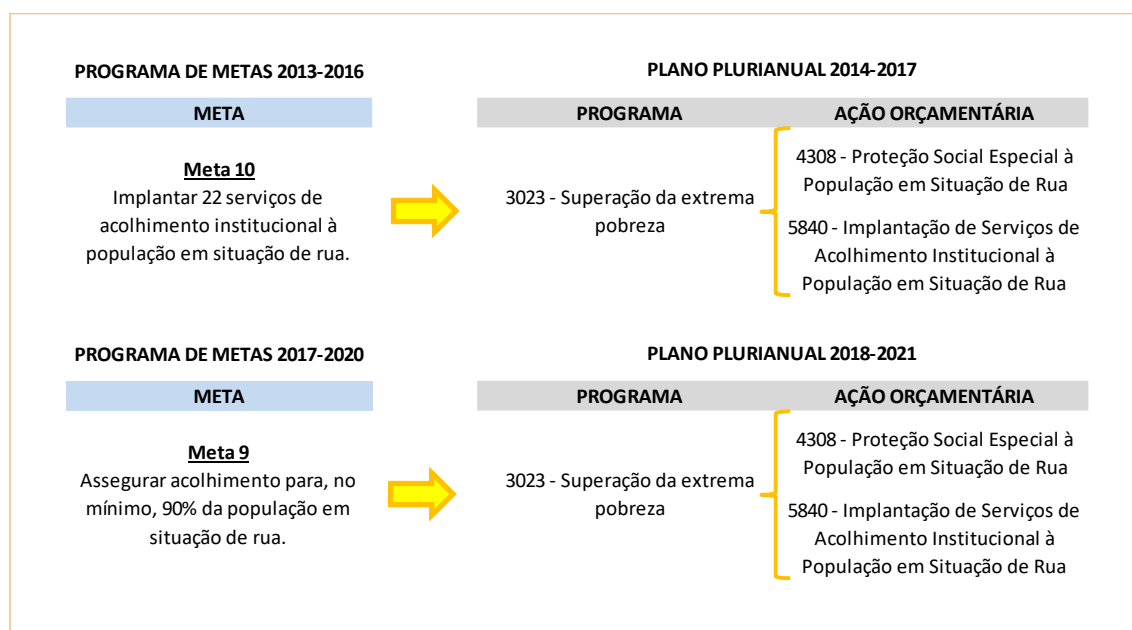
¹ As intervenções urbanas se referem às reformas e construções de equipamentos públicos.

5.2 PLANOS PLURIANUAIS

O PPA é um documento de planejamento previsto na Carta Magna de 1988, cujo objetivo é levar o Poder Executivo a planejar seus projetos e atividades por um período além da anualidade imposta pela LOA, sendo o mais importante instrumento de planejamento à disposição dos governantes para a implementação das políticas públicas (São Paulo, 2013).

Para que este instrumento não seja apenas para o cumprimento de uma mera formalidade legal, no município de São Paulo existem mecanismos para que as propostas constantes no PPA sejam implementadas pelo executivo municipal. O principal consiste na obrigatoriedade da apresentação do programa de metas que, apesar da não coincidência da vigência dos períodos totais das duas peças, os dois documentos devem guardar coerência entre si (São Paulo, 2013).

Figura 1- Relacionamento entre Programas de Metas e PPA



Fonte: São Paulo, 2013 e São Paulo, 2019a (elaborado pelos autores).

O PPA 2018-2021 realizou, primeiramente, uma revisão geral dos programas e das ações orçamentárias (projetos e atividades) que foram utilizados anteriormente e, na sequência, os projetos/atividades foram pormenorizados em detalhamento de ações. Por fim, procurou-se vincular, sempre que cabível, cada ação orçamentária do PPA 2018-2021 às metas, projetos estratégicos e linhas de ação estabelecidos no programa de metas 2017-2020, a fim de que os objetivos traçados neste último estivessem refletidos nos projetos/atividades ou detalhamentos das ações do primeiro (São Paulo, 2019a).

As metas² constantes nos programas de metas e seus respectivos relacionamentos no PPA estão demonstrados na Figura 2.

5.3 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

De acordo com o artigo 165 da Constituição Federal, a LDO

Compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Brasil, 1988).

Desse modo, a LDO foi instituída pela Carta Magna de 1988 com faculdades que vão além da orientação para elaboração da lei orçamentária anual. As metas constantes nos instrumentos de planejamento anteriores e que constam nas LDO dos anos de 2015 a 2019 estão listadas na Tabela 3.

Observamos que na LDO 2020 não foram estabelecidas metas físicas a serem entregues, mas tão somente a continuação dos projetos em andamento, sem especificação de valores (São Paulo, 2019b).

Tabela 3 – Metas selecionadas que constam nas LDOs 2015 a 2019

LDO	Meta	Nº Meta	Entregas Físicas Associadas	Valor Estimado
2015	Implantar 5 Centros de Referências Especializadas para a População em Situação de Rua (Centros Pop)	8	Implantação de 2 Centros Pop	400.000
	Implantar 22 serviços de acolhimento institucional à população em situação de rua	10	Implantação de 5 novos serviços de acolhimento institucional	1.940.265
2016	Implantar 5 Centros de Referências Especializadas para a População em Situação de Rua (Centros Pop)	8	Implantação de 2 Centros Pop	400.000
	Implantar 22 serviços de acolhimento institucional à população em situação de rua	10	Implantação de 5 novos serviços de acolhimento institucional	1.940.265
2017	Implantação de serviço de acolhimento institucional à população em situação de rua	-	Realização de serviços de acolhimento	700.000
2018	Assegurar acolhimento para, no mínimo, 90% da população em situação de rua;	9	Melhorar a infraestrutura de 20 Centros de Acolhida;	-
			Reformar 2 centros de acolhida para adequação a novo formato dos serviços (Espaços Vida);	
2019	Assegurar acolhimento para, no mínimo, 90% da população em situação	9	1 Espaço Vida implantado	4.180.494
			40 Centros de Acolhida Aprimorados	8.875.000

Fontes: São Paulo, 2014a; São Paulo, 2015b; São Paulo, 2016a; São Paulo, 2017a; São Paulo, 2018a; São Paulo, 2019b (elaborado pelos autores).

² Os Centros Pop referenciados na meta 8 do programa de metas 2013-2016 foram entregues no exercício de 2013 e, portanto, não constaram no PPA 2014-2017.

5.4 LEIS ORÇAMENTÁRIAS ANUAIS

Quadro 1 – Projetos/Atividades objetos que constam nas LOAS 2015 a 2020

Descrição Programa	Tipo	Projeto/Atividade	Descrição Projeto/Atividade
Proteção à População em Situação de Vulnerabilidade	Atividades	4308	Proteção Social Especial à População em Situação de Rua
	Projetos	5840	Implantação de Serviços de Acolhimento Institucional à População em Situação de Rua.
	Projetos	5869	Construção e Implantação de Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centro POP)
	Projetos	5873	Ampliação, Reforma e Requalificação de Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centro POP)
	Projetos	5874	Ampliação, Reforma e Requalificação de Equipamentos de Proteção Social Especial à População em Situação de Rua

Fontes: São Paulo, 2014b; São Paulo, 2015c; São Paulo, 2016b; São Paulo, 2017c; São Paulo, 2018b; São Paulo, 2019c (elaborado pelos autores).

Os programas, projetos e atividades selecionados para análise, que constam das Leis Orçamentárias Anuais de 2015 a 2020 e que consideramos objetos de análise desse estudo, estão relacionados no quadro 1.

Observamos que, dependendo da LOA, outras denominações foram empregadas no programa e nos projetos/atividades, mas cuja essência permaneceu. Exemplos é que o programa 3023 - Proteção à População em Situação de Vulnerabilidade também foi denominado de Superação da Extrema Pobreza e a atividade 4308 - Proteção Social Especial à População em Situação de Rua foi denominado de Manutenção e Operação de Serviços de Acolhimento Institucional à População em Situação de Rua.

5.5 DINÂMICAS GERAIS DO ORÇAMENTO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO E DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Entre os anos de 2015 e 2020, o orçamento atualizado do município de São Paulo apresentou um crescimento nominal de 39,84%, passando de R\$ 51 bilhões para R\$ 71 bilhões neste período. Neste mesmo período, o orçamento nominal da SMADS cresceu 63,87%, passando de R\$ 1,1 bilhão para R\$ 1,8 bilhão, sendo que 49,81% foram oriundos do crescimento do orçamento do FMAS. Neste mesmo período, o orçamento para a população em situação de rua teve um crescimento de R\$ 111 milhões, representando 30% do crescimento do FMAS.

Tabela 4 – Orçamento atualizado da PMSP, SMADS e FMAS

	PMSP	SMADS	FMAS
2015	51.434.312.642,13	1.156.369.603,88	990.469.419,42
2016	54.407.115.347,00	1.356.327.822,07	1.157.125.914,73
2017	54.857.744.931,90	1.307.436.408,46	1.164.517.853,82
2018	56.499.455.435,05	1.296.845.751,25	1.173.415.246,59
2019	63.494.835.037,07	1.298.133.484,35	1.183.931.366,91
2020	71.924.155.158,16	1.894.955.721,49	1.358.384.716,78

Fonte: Secretaria da Fazenda, PMSP.

Quando observamos a porcentagem que o orçamento direcionado à assistência social representa no orçamento da PMSP, observa-se uma variação entre 2,04% e 2,63% no mesmo período. Por outro lado, quando analisada a representação do orçamento do FMAS no orçamento da Prefeitura Municipal de São Paulo, observa-se uma variação de 1,86% e 2,13% no mesmo período, conforme listado na Tabela 5.

A proximidade percentual do orçamento do FMAS e da assistência social no orçamento da PMSP pode ser explicada pela representação do primeiro sobre o segundo. No período analisado, entre 71,68% e 91,20% do orçamento destinado à assistência social era composto pelo orçamento do FMAS, conforme demonstrado na tabela abaixo.

Tabela 5 – Comparação Percentual entre os orçamentos da PMAS, Assistência Social e Fundo Municipal de Assistência Social

	Percentual Orçamento da Assistência Social no Orçamento Total PMSP	Percentual do Orçamento do FMAS no Orçamento Total PMSP	Percentual do FMAS no Orçamento Total da Assistência Social
2015	2,25%	1,93%	85,65%
2016	2,49%	2,13%	85,31%
2017	2,38%	2,12%	89,07%
2018	2,30%	2,08%	90,48%
2019	2,04%	1,86%	91,20%
2020	2,63%	1,89%	71,68%

Fonte: Secretaria da Fazenda, PMSP.

Quando se destaca a parcela destinada à população em situação de rua no orçamento do FMAS, os montantes representam cerca de 21% do orçamento total atualizado do Fundo entre os anos 2015 e 2020, variando de 19% a 23%, conforme observado na Tabela 6.

Tabela 6 – Percentual do Orçamento PopRua no Fundo Municipal de Assistência Social

	Orçamento Pop. Rua - FMAS	Orçamento FMAS	%
2015	R\$ 190.179.396,83	R\$ 990.469.419,42	19%
2016	R\$ 226.046.516,63	R\$ 1.157.125.914,7	20%
2017	R\$ 250.934.855,45	R\$ 1.164.517.853,82	22%
2018	R\$ 274.889.533,34	R\$ 1.173.415.246,59	23%
2019	R\$ 277.228.941,55	R\$ 1.183.931.366,91	23%
2020	R\$ 301.756.818,46	R\$ 1.358.384.716,78	22%

Fonte: Secretaria da Fazenda, PMSP.

5.6 DINÂMICAS DOS RECURSOS APLICADOS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO NO ORÇAMENTO DO FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

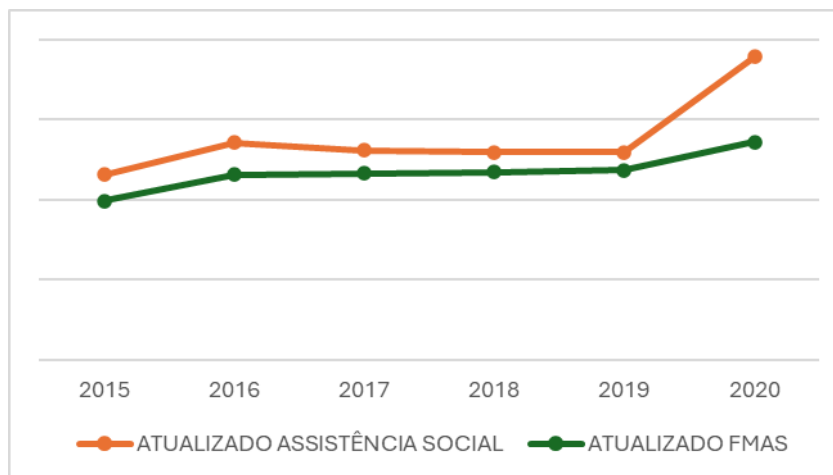
Entre 2015 e 2020, o orçamento atualizado do FMAS apresentou uma tendência de aumento. Concomitantemente, o orçamento atualizado para a assistência social apresentou uma tendência de queda entre os anos 2016, 2017 e 2018, conforme listado na Tabela 7 e demonstrado no Gráfico 1.

Tabela 7 – Orçamento da Assistência Social e FMAS (2015 -2020)

ANO	ASSISTÊNCIA SOCIAL	FMAS	% FMAS
2015	R\$ 1.156.369.603,88	R\$ 990.469.419,42	85,7%
2016	R\$ 1.356.327.822,07	R\$ 1.157.125.914,73	85,3%
2017	R\$ 1.307.436.408,46	R\$ 1.164.517.853,82	89,1%
2018	R\$ 1.296.845.751,25	R\$ 1.173.415.246,59	90,5%
2019	R\$ 1.298.133.484,35	R\$ 1.183.931.366,91	91,2%
2020	R\$ 1.894.955.721,49	R\$ 1.358.384.716,78	71,7%

Fonte: Secretaria da Fazenda, PMSP

Gráfico 1 – Dinâmica orçamentária do Orçamento Atualizado da Assistência Social e do FMAS entre 2015 e 2020



Fonte: Secretaria da Fazenda, PMSP

Como se pode observar, em 2020 houve uma redução acentuada da participação do FMAS no orçamento da assistência social, apresentando uma tendência diferente daquela trazida nos anos anteriores. No entanto essa diminuição percentual foi em razão da suplementação no orçamento da assistência social ocorrida para o combate a pandemia do CODIV-19 através da renda básica emergencial instituída pela Lei Municipal nº 17.504/2020, que consistiu em um repasse financeiro no valor R\$ 100,00 por membro da família, ou R\$ 200,00 no caso de pessoa com deficiência física, às famílias em situação de vulnerabilidade, cujo objetivo foi reduzir os efeitos da pandemia causada pelo novo coronavírus. Isso fez com que, percentualmente, o FMAS perdesse participação no total dos recursos destinados à assistência social.

Se observado o coeficiente de execução orçamentária, comparando o orçamento liquidado com o atualizado, observa-se que o FMAS possui um coeficiente entre 0,86 e 0,94. Por outro lado, quando analisamos o coeficiente de execução orçamentária para a população em situação de rua neste mesmo Fundo, observa-se uma variação no coeficiente entre 0,87 e 0,91.

Por sua vez, quando se analisa o coeficiente de equilíbrio orçamentário, o qual mede a atualização do orçamento diante da previsão inicial, observa-se que o FMAS apresenta um coeficiente igual ou superior a 1, indicando que o orçamento do FMAS apresenta uma tendência a ser suplementado durante o exercício. Esta mesma tendência é observada na análise do orçamento destinado especificamente à população em situação de rua, conforme demonstrado na Tabela 9.

Tabela 8 – Coeficiente de Execução Orçamentária PopRua e FMAS

	FMAS – Atualizado (R\$)	FMAS – Liquidado (R\$)	Coeficiente de Execução Orçamentária - FMAS	Pop. Rua – Atualizado (R\$)	Pop. Rua Liquidado (R\$)	Coeficiente de Execução Orçamentária – Pop. Rua
2015	990.469.419,42	905.687.454,11	0,91	190.179.396,83	168.905.670,93	0,89
2016	1.157.125.914,73	1.000.670.359,99	0,86	226.046.516,63	197.313.807,44	0,87
2017	1.164.517.853,82	1.069.651.834,23	0,92	250.934.855,45	218.177.327,71	0,87
2018	1.173.415.246,59	1.072.330.696,08	0,91	274.889.533,34	246.769.411,29	0,90
2019	1.183.931.366,91	1.108.113.282,88	0,94	277.228.941,55	246.992.250,96	0,89
2020	1.358.384.716,78	1.204.354.392,24	0,89	301.756.818,46	273.532.010,05	0,91

Fonte: Secretaria da Fazenda, PMSP

A tendência expressada pelo FMAS se expressa também no orçamento para a população em situação de rua. Quando se analisam os valores orçados destinados à população em situação de rua, observa-se uma proximidade no coeficiente de execução orçamentária e um coeficiente de equilíbrio orçamentário também muito próximo à dinâmica apresentada pelo FMAS.

Tabela 9 – Coeficiente de equilíbrio orçamentário PopRua e FMAS

	FMAS - Orçado	FMAS - Atualizado	Coeficiente de Equilíbrio Orçamentário- FMAS	Pop. Rua - Orçado	Pop. Rua Atualizado	Coeficiente de Equilíbrio Orçamentário - Pop. Rua
2015	932.381.063,00	990.469.419,42	1,06	169.076.343,00	190.179.396,83	1,12
2016	1.154.025.525,00	1.157.125.914,73	1,00	222.261.682,00	226.046.516,63	1,02
2017	1.155.854.616,00	1.164.517.853,82	1,01	235.389.398,00	250.934.855,45	1,07
2018	1.171.023.256,00	1.173.415.246,59	1,00	258.279.790,00	274.889.533,34	1,06
2019	1.184.583.231,00	1.183.931.366,91	1,00	241.403.838,00	277.228.941,55	1,15
2020	1.169.574.397,00	1.358.384.716,78	1,16	259.641.359,00	301.756.818,46	1,16

Fonte: Secretaria da Fazenda, PMSP

O município é o principal ente federativo que aporta recursos ao FMAS para a população em situação de rua, sendo que, no período estudado, os valores atualizados do FMAS para esta população apresentaram valores superiores a 75% (Tabela 10).

Tabela 10 – Distribuição do Orçamento Atualizado por ente federativo

	Município	%	Estado	%	União	%
2015	157.328.411,07	82,7%	16.023.658,00	8,4%	16.827.327,76	8,8%
2016	186.422.875,96	82,5%	15.932.000,00	7,0%	23.691.640,67	10,5%
2017	204.938.092,93	81,7%	31.552.052,52	12,6%	14.444.710,00	5,8%
2018	230.841.930,16	84,0%	17.211.562,00	6,3%	26.836.041,18	9,8%
2019	223.241.296,81	80,5%	19.833.448,59	7,2%	34.154.196,15	12,3%
2020	227.156.834,32	75,3%	40.048.555,88	13,3%	34.551.428,26	11,5%

Fonte: Secretaria da Fazenda, PMSP

Quando se verifica a composição da despesa do FMAS no período de 2015 a 2020 detalhada por elemento de despesa, considerando, também, no caso de despesas com serviços de pessoa jurídica, as modalidades aplicação direta e transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, depreende-se que R\$ 144.248.166,88, equivalente a 10,51% do total se distribui em elementos de despesa como material de consumo (0,47%), material de distribuição gratuita (0,02%), serviços de pessoa física (2,74%), contratação de mão de obra (4,89%), aquisição de materiais permanentes (0,06%), despesas de exercícios anteriores (0,41%) e indenizações (0,30%), cujas finalidades detalhamos a seguir:

- O gasto com material de consumo engloba gasto com aquisição de refeições em marmitex, galões de água mineral, colchões, cobertores, açúcar refinado, café torrado e moído, sopa desidratada e composto lácteo, para distribuição nos equipamentos de acolhimento;
- As despesas com distribuição gratuita se referem à aquisição de cobertores e colchões distribuídos às pessoas em situação de rua que não estão em acolhimento;
- Os valores gastos com serviços prestados por pessoa física se referem à contratos de locação de imóveis onde há instalação de equipamentos de acolhimento;
- As contratações de mão de obra são gastos aplicados com serviços de vigilância e segurança patrimonial;
- As aquisições de materiais permanentes são despesas com aquisição de mobiliário que compõe uma unidade de atendimento, especialmente

aquisição de camas e beliches;

- As despesas com obrigações tributárias e contributivas se referem ao pagamento dos IPTUs dos imóveis locados que, até o ano de 2019, eram recolhidos onerando o elemento de serviços de pessoa jurídica, mas a partir de 2020 houve o entendimento de que a despesa deveria ser classificada neste elemento, gerando então mais um nível de detalhamento da despesa;
- As despesas de exercícios anteriores, comumente chamadas de DEA, e indenizações são despesas que não foram tempestivamente pagas no exercício devido e, no caso específico de indenizações, são despesas que, por motivos diversos, foram executadas sem prévio empenho.

As despesas com consultoria e aquisição de imóveis, muito embora tenham sido previstas em valores módicos no início do exercício, não obtiveram qualquer execução no período estudado.

A maior parte do valor liquidado para atendimento à população de rua no período, isto é R\$ 1.228.305.831,77, o que equivale a 88,49% do total, refere-se ao pagamento de serviços de pessoa jurídica e, considerando os parâmetros aferidos, podem ser subdivididos em três tipos:

1. Despesas com implantações, no valor de R\$ 328.421,11, relativas a gastos com a adaptação de um imóvel que, ao ser locado para a instalação de um serviço para a população de rua, precisa ser adaptado;
2. Despesas administrativas, no valor de R\$ 110.975,10, que se referem àquelas com aluguéis, água e esgoto, energia elétrica e telefonia fixa, contratos administrativos como limpeza predial, locação de veículos;
3. Despesas com Termos de Convênios, no valor de R\$ 1.117.002.079,56, que foram celebrados pela Prefeitura Municipal de São Paulo com 136 Organizações da Sociedade Civil (OSC), que têm seu regime jurídico de parceria com a administração pública regulado pela Lei nº 13.019/2014, que atuam como as operadoras dos serviços voltados à população em situação de rua na capital de São Paulo.

Por meio desses convênios estas organizações recebem no início de cada mês um valor estipulado e executa todo o plano de trabalho, como por exemplo salário dos colaboradores, locação, quando for o caso, do imóvel, despesas com alimentação, lavanderia, acolhimento, acompanhamento etc.

No final do período estudado, a rede de atendimento à população em situação de rua contava com:

- 21 Serviços de Abordagem com 10.130 vagas para adultos e crianças;
- 1 Serviço de Abordagem Social para apoio à Coordenadoria de Atendimento Permanente e de Emergência (CAPE);
- 61 Centros de Acolhida para população em situação de rua, com acolhimento de 16 e 24 horas, além do Complexo Boracea³, com o total de 20.122 vagas;
- 2 Centros de Acolhida Especial para convalescentes com 93 vagas;
- 4 Repúblicas para Adultos com 195 vagas;
- 1 Centro de Acolhida para catadores com 55 vagas;
- 1 Centro de Acolhida com inserção produtiva 24h com 200 vagas;
- 1 Bagageiro;
- 11 Núcleos de Convivência para Adultos em situação de rua, com 3.672 vagas;
- 2 Projetos Especiais Autonomia em Foco com 300 vagas;
- 2 Serviços de Inclusão Social e Produtiva com 200 vagas.

Segundo o resultado do Censo da População em Situação de Rua 2019, feita pela empresa Qualitest Ciência e Tecnologia LTDA. Por encomenda da SMADS, há um total de 24.344 pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo. O último censo, realizado em 2015, havia identificado um total de 15.905 pessoas em situação de rua (São Paulo, 2020).

Considerando os valores empenhados e liquidados para atendimento à população de rua e a quantidade de cidadãos nesta situação em 2015 e 2019, e levando-se em conta que em 2020 permaneceu a mesma quantidade que em 2019, podemos aferir que o custo per capita de cada morador em situação de rua, considerando os valores empenhados foi de R\$ 11.806,05 no ano de 2020, valor próximo aos R\$ 11.419,93 gastos em 2015. Já, se considerarmos os valores liquidados, o custo per capita em 2020 foi de R\$ 11.236,12, contra R\$ 10.619,66 em 2015. No entanto, presumindo que no período findo de 2015 a 2020 foi apurada uma inflação oficial⁴ de aproximadamente 23,76%, os valores em 2020 atualizados seriam de R\$ 14.132,86 e R\$ 13.142,47 per capita, respectivamente.

³ Complexo de sete serviços voltados à população em situação de rua, localizado no bairro da Barra Funda.

⁴ IPCA/IBGE, obtido através da Calculadora do Cidadão, disponível no site do Banco Central do Brasil (<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do presente estudo, verificou-se o quão desafiador é tratar de um assunto tão marginalizado, mas ao mesmo tempo tão entranhado em nossa sociedade, que é a população em situação de rua. Mas hoje, se de alguma forma estes cidadãos possuem direitos, isto é fruto de todo um aprimoramento das premissas de assistência aos mais necessitados que se originaram no século XIV.

Com o passar do tempo, a criação de um sistema de proteção social para atender as necessidades surgidas com o crescimento do meio de produção capitalista fez com que pequenas ações desse início a incorporação dos direitos sociais em nível constitucional, como pudemos verificar nas Constituições Mexicana de 1917 e de Weimar de 1919, as primeiras a abordar estes direitos.

No Brasil, as ações estatais de assistência social têm seu início durante o governo Getúlio Vargas, passando por diversas instituições até ser, em 1988, com a nova Carta Magna, reconhecida a assistência social como uma política social.

No entanto, o grande desafio atual é o financiamento das políticas assistenciais, e neste contexto encontram-se aquelas voltadas à população de rua.

No caso do município de São Paulo, verificamos que nas gestões do período analisado houve uma preocupação em atender às necessidades desta população, e que, apesar de considerarmos não se tratar de uma política de Estado, entende-se que há condições de ela ser implantada e tratada como tal. Isto se dá em razão da existência de programas para atendimento a esta população nos instrumentos de planejamento orçamentário do município, especialmente aqueles considerados de longo prazo.

Como exemplo, de acordo com o monitoramento apresentado no final da gestão municipal 2013-2016, as metas 8 e 10 do programa de metas daquela gestão foram atendidas em 85% e superadas em 105%, respectivamente. Para isto, foram entregues 4 Centros Pop e implantadas 23 unidades de acolhimento em diferentes modalidades. Estas metas foram previstas tanto no programa de metas como no plano plurianual.

No geral, a gestão municipal tem envidado esforços no sentido de manter uma política de atendimento a esta população, alocando recursos orçamentários sem grandes variações percentuais entre os exercícios, quando comparados com os recursos constantes no fundo municipal. No entanto, há de se considerar que motivos diversos têm feito com que a população em situação de rua tenha um crescimento maior do que os recursos alocados, especialmente nos últimos anos, fazendo com que o gasto per

capita seja menor com o passar dos anos e, assim, podendo prejudicar o atendimento a esses cidadãos.

Para isso, considera-se importante que as instituições municipais adotem uma política de Estado para o atendimento da população em situação de rua, com regramentos que permitam que os programas e seus financiamentos sejam consistentes e não se sujeitem às escolhas pessoais (ou ideológicas) do governo em exercício.

REFERÊNCIAS

BOSCARI, Marilene; SILVA, Fátima Noely da. A trajetória da assistência social até se efetivar como política social pública. **Revista Interdisciplinar de Estudos em Saúde**, Caçador, v. 4, n. 1, p. 108-127, 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS n. 33, de 12 dez. 2012**. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília, DF: Conselho Nacional de Assistência Social, 2012. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso em: 11 out. 2020.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 11 out. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 20.351, de 31 ago. 1931**. Cria a Caixa de Subvenções, destinada a auxiliar estabelecimentos de caridade, de ensino técnico e os serviços de nacionalização do ensino. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1931. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20351-31-agosto-1931-508403-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 11 out. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.830, de 15 out. 1942**. Estabelece contribuição especial para a Legião Brasileira de Assistência e dá outras providências. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del4830.htm. Acesso em: 11 out. 2020.

BRASIL. **Lei n. 8.742, de 7 dez. 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm. Acesso em: 11 out. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social: PNAS/2004**; Norma Operacional Básica: NOB/SUAS. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 11 out. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução n. 109, de 11 nov. 2009**. Aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF: Conselho Nacional de Assistência Social, 2009. Disponível em: https://www.prattein.com.br/home/images/stories/PDFs/Tipificacao_AS.pdf. Acesso em: 3 abr. 2020.

DORIGON, Nelci Gonçalves. **Educação e trabalho: a convocação das workhouses**.

2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2006. Disponível em: http://www.ppe.uem.br/dissertacoes/2006-Nelci_Dorigon.pdf. Acesso em: 30 out. 2020.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 25. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.
- GONÇALVES, Marcos. Caridade, abre as asas sobre nós: política de subvenções do governo Vargas entre 1931 e 1937. **Varia Historia**, Belo Horizonte, v. 27, n. 45, p. 317-336, jun. 2011. DOI: 10.1590/S0104-87752011000100014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/vh/a/GB8k7Kszs8NxvxpX3vwp6rF/>. Acesso em: 14 dez. 2025.
- JARDIM, Rodrigo Guimarães. **Antecedentes históricos da seguridade social no mundo e no Brasil**. Conteúdo Jurídico, Brasília, DF, 2 ago. 2013. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/36139/antecedentes-historicos-da-seguridade-social-no-mundo-e-no-brasil>. Acesso em: 30 out. 2020.
- LONARDONI, Eliana; GIMENES, Junia Garcia; SANTOS, Maria Lúcia dos; NOZABIELLI, Sônia Regina. O processo de afirmação da assistência social como política social. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 8, n. 2, p. 35-43, jan./jun. 2006. Disponível em: http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_sonia.htm. Acesso em: 14 dez. 2025.
- LOPES, Octacílio de Carvalho. **A medicina no tempo**. São Paulo: Edusp; Melhoramentos, 1969.
- MARTINELLI, Maria Lucia. **Serviço Social: identidade e alienação**. São Paulo: Cortez, 2000.
- MATTOS, Ricardo Mendes; FERREIRA, Ricardo Franklin. Quem vocês pensam que (elas) são? Representações sobre as pessoas em situação de rua. **Psicologia & Sociedade**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 47-58, maio/ago. 2004. DOI: 10.1590/S0102-71822004000200007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/psoc/a/r6rMZrKqN9VR8jxhKGVSDDq/>. Acesso em: 14 dez. 2025.
- MONTEIRO, Fernanda Xavier; ASSUNÇÃO, Haroldo Celso de. A constitucionalização dos direitos sociais: uma análise comparativa das Constituições Mexicana de 1917 e de Weimar de 1919 como precursoras do constitucionalismo social e sua sindicabilidade. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (CONPEDI), 21., 2012, Uberlândia. **Sistema jurídico e direitos fundamentais individuais e coletivos: anais do XXI Encontro Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. p. 13678-13701. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9ad6aaed513b7314>. Acesso em: 1 set. 2020.
- MOURÃO, Pablo Augusto Lima. **Contexto histórico da evolução dos direitos sociais**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3496, jan. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/23540>. Acesso em: 9 out. 2020.
- NATUSH, Igor. **18 de junho de 1349: é editado na Inglaterra o Ordinance of Labourers 1349, uma das primeiras leis de caráter trabalhista do mundo**. O

trabalho na história, 16 jun. 2024. Disponível em: <https://www.dmtemdebate.com.br/18-de-junho-de-1349-e-editado-na-inglaterra-o-ordinance-of-labourers-1349-uma-das-primeiras-leis-de-carater-trabalhista-do-mundo/>. Acesso em: 26 nov. 2020.

PAGANINI, Juliana; VIEIRA, Reginaldo de Souza. O processo de inserção da assistência social no campo da política pública no Brasil. **Revista Espacios**, Caracas, v. 38, n. 3, p. 8, 2017. Disponível em: <https://www.ifac.revistaespacios.com/a17v38n03/a17v38n03p08.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2025.

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. **A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: a preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social, à luz da Constituição mexicana de 1917**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1192, out. 2006. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/9014>. Acesso em: 9 out. 2020.

PIRES, Valdemir. Orçamento público no Brasil: um olhar para além das metodologias orçamentárias hegemônicas, em busca de uma estratégia de inovação em contexto complexo. In: PIRES, Valdemir; SATHLER, André Rehbein (org.). **Gestão orçamentária inovadora**. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A redução sociológica**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

SÃO PAULO (Município). **A Secretaria: uma das maiores redes de serviços socioassistenciais da América Latina**. São Paulo: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, 2021. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/secretaria/a_secretaria/index.php?p=1856. Acesso em: 21 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Decreto n. 40.531, de 7 maio 2001**. Dispõe sobre a regulamentação do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, criado pela Lei n. 12.524, de 1º dez. 1997. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2001. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-40531-de-7-de-maio-de-2001>. Acesso em: 6 fev. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Fundos**. São Paulo: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, 2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/participacao_social/fundos/index.php?p=164260. Acesso em: 6 fev. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 0, de 4 abr. 1990**. Lei Orgânica do Município de São Paulo. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 1990. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-0-de-04-de-abril-de-1990>. Acesso em: 7 fev. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 12.524, de 1º dez. 1997**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal e o Fundo Municipal de Assistência Social. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 1997. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-12524-de-01-de-dezembro-de-1997>. Acesso em: 6 fev. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 15.949, de 30 dez. 2013**. Dispõe sobre o Plano

Plurianual para o quadriênio 2014/2017. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2013. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15949-de-30-de-dezembro-de-2013>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 16.047, de 18 jul. 2014.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2015. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2014. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16047-de-18-de-julho-de-2014>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 16.099, de 30 dez. 2014.** Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2015. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2014. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16099-de-30-de-dezembro-de-2014>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 16.241, de 31 jul. 2015.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2016. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2015. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16241-de-31-de-julho-de-2015>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 16.334, de 30 dez. 2015.** Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2016. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2015. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16334-de-30-de-dezembro-de-2015>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 16.529, de 26 jul. 2016.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2017. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2016. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16529-de-26-de-julho-de-2016>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 16.608, de 29 dez. 2016.** Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2017. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2016. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16608-de-29-de-dezembro-de-2016>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 16.693, de 31 jul. 2017.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2018. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2017. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16693-de-31-de-julho-de-2017>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 16.772, de 27 dez. 2017.** Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2018. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2017. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16772-de-27-de-dezembro-de-2017>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 16.773, de 27 dez. 2017.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2018/2021. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2017. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16773-de-27-de-dezembro-de-2017>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 16.961, de 20 jul. 2018.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2019. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2018. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16961-de-20-de-julho-de-2018>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 17.021, de 27 dez. 2018.** Estima a receita e fixa a

despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2019. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2018. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17021-de-27-de-dezembro-de-2018>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 17.152, de 31 jul. 2019.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2020. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2019. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17152-de-31-de-julho-de-2019>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Lei n. 17.253, de 26 dez. 2019.** Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2020. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2019. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17253-de-26-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 21 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). **Prefeitura de São Paulo divulga Censo da População em Situação de Rua 2019.** São Paulo: Secretaria Especial de Comunicação, 2020. Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-de-sao-paulo-divulgacenso-da-populacao-em-situacao-de-rua2019>. Acesso em: 6 maio 2021.

SÃO PAULO (Município). Prefeitura. **Programa de metas 2017-2020.** São Paulo: Secretaria Municipal de Governo, [2019]. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/programa_de_metas/programa_de_metas_20172020/index.php. Acesso em: 11 mar. 2021.

SÃO PAULO (Município). Prefeitura. **Programa de metas da cidade de São Paulo 2013-2016.** São Paulo: Secretaria Municipal de Governo, 2015. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/gestao/programa_de_metas/index.php?p=149999. Acesso em: 11 mar. 2021.

SPOSATI, Aldaiza. 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In: CRUS, José Ferreira da; et al. (org.). **Coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social.** Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013. p. 20-41.

SPOSATI, Aldaiza. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 77, p. 30-53, mar. 2004.

TAVARES, Gisele de Cássia. O financiamento e os fundos de Assistência Social no SUAS. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, n. 2, supl.: Textos para V Conferência Nacional de Assistência Social, p. 22-26, dez. 2005. Disponível em: https://siac.fpabramo.org.br/uploads/acaoinstitucional/MDS_2005_0004.pdf. Acesso em: 14 dez. 2025.

*M*udança climática e saúde: a Cidade de São Paulo e as Políticas Públicas de enfrentamento às ondas de calor

Climate Change and Health: The City of São Paulo and Public Policies to Cope with Heat Waves

João Batista Campos

Graduado em Gestão Pública pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP), Especialista em Políticas Públicas pela Escola Superior de Gestão e Contas do Município de São Paulo. Jbcampos2002@gmail.com

Maria Izabel Mariano

Graduada em Gestão Pública pela Faculdade de Tecnologia do Estado de São Paulo (FATEC-SP), Especialista em Políticas Públicas pela Escola Superior de Gestão e Contas do Município de São Paulo. Mariaizabel.lucio@gestaopublica.etc.br

Silvio Gabriel Serrano Nunes

Doutor, mestre, licenciado e bacharel em Filosofia pela USP, estágio de Doutorado na Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, advogado, bacharel em Direito pela PUC-SP, especialista em Direito Administrativo pela FADISP, docente da Escola Superior do TCM-SP; professor do programa de Mestrado Acadêmico em Direito Médico da UNISA. Membro da Comissão de Direito Constitucional e da Comissão de Direitos Humanos da OAB-SP. CV Lattes <http://lattes.cnpq.br/4377811572164758>.
ORCID <https://orcid.org/0000-0001-5565-0965>. serrano.nunes@gmail.com.

Harmi Takiya

Possui graduação em Geologia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (1985), mestrado pelo Instituto de Geociências da Universidade de São Paulo (1991), doutorado pelo Instituto de Geociências da Universidade de São Paulo (1997) e pós-doutorado pelo Departamento de Produção da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. É servidora pública concursada da Prefeitura de São Paulo desde 1991. Atualmente, trabalha como Assessora Técnica e coordena o GT Urbanismo do Observatório de Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2031741523824936>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5565-0965>. E-mail: harmi.harmi@gmail.com.

RESUMO

Nos últimos 50 anos, a temperatura global apresentou um crescimento alarmante, mais do que em qualquer outro período anterior. Houve um aumento na frequência, magnitude, duração e intensidade das ondas de calor em todo o mundo devido à mudança climática. Normalmente determinadas por longos períodos de calor extremo, as ondas de calor transformaram-se em um grande desafio para a saúde pública, uma vez que impactam a saúde humana. Os impactos dessas mudanças sobre a saúde são extremamente diferenciados, dependendo da vulnerabilidade dos grupos populacionais, de sua capacidade de adaptação e resiliência. Buscou essa pesquisa responder à seguinte pergunta: quais são as políticas públicas de saúde que a cidade de São Paulo vem realizando para enfrentar os efeitos da mudança climática sobre a saúde? Traçou-se a hipótese de que, na cidade de São Paulo, o tema mudança climática e saúde é frequentemente abordado de forma subjetiva ou superficial; foi adotado um enfoque específico nas ondas de calor. Concluiu essa pesquisa que as ações implementadas pela cidade de São Paulo estão parcialmente de acordo com as recomendações da OMS e OPAS, e que ainda estamos na fase de sensibilização dos gestores de políticas públicas para o efeito das ondas de calor na saúde humana.

Palavras-chave: Mudança Climática; Saúde; Políticas Públicas; São Paulo.

ABSTRACT

In the last 50 years, global temperature has shown an alarming increase, more than any previous period. There has been an increase in the frequency, magnitude, duration, and intensity of heat waves worldwide due to climate change. Usually determined by prolonged periods of extreme heat, heat waves have become a major challenge for public health, since they impact human health. The impacts of these changes on

* Artigo derivado do trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Políticas Públicas realizado na Escola Superior de Gestão de Contas do TCMSP, sob orientação da Prof. Dra. Harmi Takiya e coorientação do Prof. Dr. Silvio Gabriel Serrano Nunes. Recebido em 05/08/2025. Aceito para publicação em 14/12/2025.

health are extremely differentiated, depending on the vulnerability of population groups, their adaptability and resilience. This research sought to answer the following question: What public health policies has the city of São Paulo been implementing to address the effects of climate change on health? It was hypothesised that in the city of São Paulo, the theme of climate change and health is often approached subjectively or superficially; a specific focus on heat waves was adopted. This research concluded that the actions implemented by the city of São Paulo are partially in accordance with the recommendations of WHO and PAHO, and that we are still in the phase of sensitising public policy managers to the effects of heat waves on human health.

Keywords: *Climate Change, Health, Public Policies, City of São Paulo.*

1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos 80, cresceu a preocupação de pesquisadores ligados a questões ambientais, com o impacto das mudanças climáticas sobre os ecossistemas. Na década de 90, foram desenvolvidos modelos que permitiram, de um lado, explicar a variabilidade de clima ocorrida ao longo do século e, de outro lado, avaliar a contribuição de componentes naturais (vulcanismo, alterações da órbita da Terra, explosões solares etc.) e antropogênicos (emissão de gases de efeito estufa, desmatamento e queimadas, destruição de ecossistemas etc.) sobre essas variações. Nos últimos 50 anos, a temperatura global apresentou um crescimento alarmante, superior ao de qualquer período anterior. Estima-se que, nesse ritmo, a temperatura média do mundo aumentará em mais 1,5 °C antes da metade do século (IPCC, 2021).

Segundo a Organização Pan-Americana de Saúde (PAHO, 2021), houve um aumento na frequência, magnitude, duração e intensidade das ondas de calor em todo o mundo devido à mudança climática. Embora os efeitos das ondas de calor não sejam tão evidentes quanto os de outros desastres naturais, como incêndios florestais ou seca, raramente os eventos de calor recebem a atenção adequada. Apesar disso, as ondas de calor estão entre os perigos naturais mais graves, podendo causar danos no abastecimento de água e alimentos, nos meios de subsistência atuais e futuros, além de perturbar o funcionamento da sociedade.

Normalmente determinada por longos períodos de calor extremo, as ondas de calor, transformaram-se em um grande desafio para a saúde pública, uma vez que impactam a saúde humana, causando aumento na mortalidade e morbidade por diversas causas, sendo mais evidentes em grupos considerados vulneráveis, como as crianças menores de 5 anos, mulheres grávidas e lactantes, idosos, população em situação de rua e população com alguma necessidade especial.

Ainda segundo a PAHO (2021), a gravidade dos efeitos das ondas de calor pode ser evidenciada pela ocorrência de ondas de calor históricas que afetaram o mundo. Em julho e agosto de 2003, uma onda de calor sobreveio na Europa e causou 14.802 mortes em excesso na França, 2.045 no Reino Unido e 2.099 em Portugal. Em 2010, outra onda de calor catastrófica foi registrada na Rússia. Essa onda resultou em aproximadamente 14.500 mortes em excesso em julho e 41.300 em agosto. O número de mortes foi de longe o pior evento dos últimos 33 anos.

De acordo com um relatório do Climate Matters (Climate Central, 2024), divulgado no

último dia 18 de setembro, 2 bilhões de pessoas no mundo foram expostas por mais de 30 dias a um "calor extremo" nos últimos três meses –o equivalente a um quarto de toda a população mundial. A OMS (Organização Mundial da Saúde) estima que já há 3,6 bilhões de pessoas no mundo expostas aos efeitos da mudança climática, mas aqueles mais vulneráveis têm um risco 15 vezes maior de morrer por eventos extremos do que os de países ricos. Este relatório conclui que a mudança climática causada pelo homem aumentou os riscos à saúde relacionados ao calor para bilhões de pessoas e tornou os eventos extremos de calor mais longos e mais frequentes em todo o mundo.

Segundo o Observatório do Clima (2024), à medida que a mudança climática avança, as ondas de calor estão se tornando mais intensas, prolongadas e frequentes em muitas regiões do mundo, incluindo o Brasil. As ondas de calor podem aumentar o risco de morte por condições crônicas, como doenças cardíacas ou pneumonia. Os resultados apontam que entre 75% e 94% das mortes relacionadas ao calor ocorreram entre pessoas com mais de 65 anos. O percentual é significativamente maior do que o observado na mortalidade total por causas naturais.

No panorama da saúde pública, essas mudanças apontam para o aumento de uma série de repercussões, porque apesar da mudança climática afetar a saúde de toda a população, será o sistema de saúde afetado de forma distinta, visto que a população mais vulnerável depende desse sistema, enquanto a população de classe média e alta possui recursos para lidar com os impactos da mudança climática através de serviços de saúde privados, no entanto esses serviços também podem ficar sobrecarregados e levar essa parte da população a buscar atendimento no serviço público de saúde. É importante destacar que os impactos dessas mudanças sobre a saúde são extremamente variados, dependendo da vulnerabilidade dos grupos populacionais e de sua capacidade de adaptação e resiliência.

Apesar do contexto alarmante, a cidade de São Paulo sofreu com a ausência de políticas públicas voltadas para a adaptação às mudanças climáticas até 2021, ano em que foi publicado o Plano de Ação Climática do Município de São Paulo 2020-2050, o PlanClima SP, no qual diretrizes foram traçadas para lidar com os impactos inevitáveis da mudança do clima por meio de 43 ações, das quais 10 delas correspondem diretamente à adaptação climática (São Paulo, 2021).

Diante do exposto, busca essa pesquisa responder a seguinte pergunta: quais são as políticas públicas de saúde que a cidade de São Paulo vem realizando para enfrentar os efeitos da mudança climática sobre a saúde?

A premissa desta pesquisa é de que a cidade de São Paulo possui um Plano de Ação Climática, o PlanClima SP como a principal ferramenta de política pública para a questão da mudança climática. Contudo, considerando os impactos da mudança climática na cidade, a relação entre saúde e clima, entendendo o papel fundamental das políticas públicas na capacidade de aumentar a resiliência e adaptação à mudança climática, traçou-se a hipótese de que na cidade de

São Paulo, o tema mudança climática e saúde é frequentemente abordado de forma subjetiva ou superficial.

Para compreender os impactos da mudança climática na saúde pública e apresentar um panorama das políticas públicas adotadas na cidade de São Paulo para enfrentar seus efeitos, adotou-se um enfoque específico nas ondas de calor. Inicialmente foram apresentados os conceitos de mudança climática, ondas de calor, vulnerabilidade, resiliência e adaptação climática. Em seguida, foram abordados os impactos das ondas de calor na saúde humana, buscando compreender quais desafios a cidade tem a enfrentar. Posteriormente, abordou-se o tema central desta pesquisa, que são as políticas públicas da cidade de São Paulo para o enfrentamento das ondas de calor provocadas pela mudança climática, bem como uma apreciação crítica dos achados da pesquisa. Ao final, as considerações traçam uma visão geral.

Importa o registro de que a Constituição Federal de 1988 inovou, afirmando, inequivocamente, o município como um ente da federação com diversas competências (Nunes e Comparini, 2024), assim como o direito à saúde atingiu sua máxima plenitude em nossa história constitucional (Leite et al., 2025).

1.2 OBJETIVO

1.2.1 Objetivo geral

Identificar as políticas públicas de saúde na cidade de São Paulo com o recorte especial para o enfrentamento das ondas de calor.

1.2.2 Objetivos específicos

- I - Identificar os impactos das ondas de calor na saúde;
- II - Identificar a vulnerabilidade climática da cidade de São Paulo;
- III - Comparar as diretrizes da OMS e da OPAS com as ações realizadas pela cidade de São Paulo.

1.3 MÉTODO

Metodologicamente, esta pesquisa adota uma abordagem exploratória, bibliográfica, documental e de coleta de dados.

Realizaram-se pesquisas em artigos, livros, teses e dissertações que tratam da referida temática. A busca também se deu por meio de materiais exclusivos da internet, bem como matérias jornalísticas. Buscou-se analisar o Plano Municipal de Saúde (PMS), o Plano de Ação Climática de São Paulo (PlanClima SP) e o Sistema de Monitoramento utilizado pela cidade de São Paulo para ocorrências de casos de ondas de calor extremo, além das diretrizes da Organização Mundial da Saúde - OMS e da Organização Pan-Americana da Saúde – OPAS.

A coleta de informações foi realizada através do Sistema Eletrônico de Informação ao

Cidadão – SIC, foram solicitados dados sobre os resultados dos protocolos ou planos de ações para enfrentamento as ondas de calor, número de profissionais treinados para identificar os sintomas provocados pelas ondas de calor e sobre as verbas orçamentárias destinadas as ações de atendimento as demandas provocadas pelas ondas de calor extremo. As informações foram solicitadas à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS; Secretaria Municipal de Educação – SME; Secretaria Executiva de Mudanças Climáticas – SECLIMA e Secretaria Municipal de Saúde – SMS.

A partir da revisão bibliográfica dos principais temas relacionados ao escopo do estudo proposto, da pesquisa documental e da coleta de informações, buscou-se investigar como estes se incorporam ao planejamento e execução de ações de enfrentamento as ondas de calor e se existe a preocupação dos órgãos competentes de ajustar-se a tais ocorrências, incorporando estratégias de médio e longo prazo. Vale mencionar que os dados numéricos encontrados foram obtidos de *sites* governamentais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para compreender os impactos climáticos na saúde humana, é necessário conhecer os principais conceitos relacionados à mudança climática, que estão mais presentes nas políticas públicas de enfrentamento.

2.1 MUDANÇA CLIMÁTICA

Refere-se a uma mudança de longo prazo nos padrões climáticos do planeta, incluindo temperatura e outros indicadores. Essa mudança pode ser natural ou antrópica, e se manifesta através de alterações nos valores médios e na variabilidade do clima, como o aumento da temperatura média global, elevação do nível do mar, mudanças nos padrões de precipitação, intensificação de eventos climáticos extremos, entre outros (IPCC, 2013).

2.2 ONDAS DE CALOR

Apesar de não existir uma única definição para as ondas de calor, em termos de saúde pública, segundo o Instituto Nacional de Meteorologia – INMET (2022), no Brasil, foi estabelecido que uma onda de calor deve ser composta por um período de desconforto e de calor extremo, que pode se estender por vários dias ou até mesmo semanas. A temperatura deve exceder os 32 °C em pelo menos 10 estados e permanecer pelo menos cinco graus acima da média naquela região por um período mínimo de dois dias ou mais, cujas consequências se refletem nos impactos negativos à saúde, à economia e à agricultura. Ao longo da duração das ondas de calor, não só as temperaturas diurnas atingem valores elevados, mas também as noturnas e a umidade mudam para além da média de longo prazo.

2.3 ILHAS DE CALOR

A Ilha de Calor Urbano (ICU) é um fenômeno em que as temperaturas são geralmente mais altas nas áreas urbanas do que nas áreas rurais ou suburbanas e se explica, principalmente, pela diferença entre os tipos de materiais e superfícies que compõem as áreas urbanas (ambiente construído) e rurais que influenciam o balanço de energia. A intensidade da ICU é, portanto, medida a partir da diferença de temperatura entre as áreas urbanas e rurais (Oke, 1973).

Segundo Oke (1982, 1973), as principais causas do efeito da ICU são a falta de umidade superficial no ambiente urbano, o calor antropogênico, as características morfológicas urbanas e as propriedades de materiais como concreto e asfalto, que podem absorver e reter o calor.

Os efeitos da ICU, portanto, podem ser intensificados pela ocorrência de ondas de calor em diversas áreas da cidade e, conseqüentemente, pode representar um problema à população mais vulnerável, uma vez que infraestruturas urbanas com poucas áreas verdes e materiais que absorvem menor quantidade de calor contribuem para um maior desconforto térmico e podem aumentar os impactos negativos do calor extremo na saúde. Dessa maneira, o excesso de calor associado ao efeito da ICU é um aspecto crucial para a saúde humana, pois pode contribuir para o aumento da mortalidade nas cidades (Taylor et al., 2015).

Na região metropolitana de São Paulo (MASP), a intensidade da ICU já foi estimada em torno de 2,5 °C a 3,5 °C em média em determinadas horas do dia durante o mês de janeiro, em um estudo de 10 anos de análises (Umezaki et al., 2020). No entanto, os autores relatam que a intensidade ICU também pode atingir valores mais altos em dias de brisa marítima (>4°C) na MASP (Umezaki et al., 2020).

2.4 VULNERABILIDADE CLIMÁTICA

A vulnerabilidade à mudança climática é o grau em que um sistema é suscetível ou incapaz de enfrentar os efeitos adversos da variabilidade do clima e mudança climática. O IPCC aprofundou o conceito de avaliação da vulnerabilidade à mudança do clima ao utilizar uma função ponderada de exposição climática, sensibilidade e capacidade de adaptação. A exposição representa o grau, a duração e/ou a extensão dos eventos climáticos extremos (como secas, inundações e furacões) a que um sistema está sujeito. Já a sensibilidade indica o grau em que um sistema é afetado por um determinado evento climático e depende de suas características biofísicas e socioeconômicas. E a capacidade adaptativa representa a habilidade de um sistema se preparar e se ajustar à mudança climática ou a danos climáticos potenciais, visando minimizar seus impactos negativos ou responder às consequências (IPCC, 2007).

A partir de uma perspectiva de saúde, a vulnerabilidade pode ser definida como a soma de todos os fatores de risco e de proteção que, em último termo, determinam se uma subpopulação ou região apresenta resultados de saúde adversos devido à mudança climática (Balbus e Malina,

2009). As características de uma região, tais como, o clima de referência, a abundância de recursos naturais (por exemplo, acesso a água doce), a altitude, infraestrutura e outros fatores, podem modificar a vulnerabilidade. Para superar a vulnerabilidade, um dos caminhos é construir resiliência.

2.5 AVALIAÇÃO CLIMÁTICA

A avaliação do risco climático procura compreender os potenciais impactos presentes e futuros das ameaças sobre as cidades, seus habitantes e ecossistemas naturais, bem como as capacidades existentes das cidades para enfrentar problemas climáticos no presente e no futuro. A análise desses aspectos é fundamental para a priorização de ações e diretrizes de resiliência e adaptação climática (Simpson et al., 2021).

A avaliação da vulnerabilidade socioambiental de populações e territórios é um pré-requisito para o delineamento de estratégias de adaptação à mudança do clima; adaptar-se a essa mudança significa, em última instância, reduzir a vulnerabilidade (Confalonieri et al., 2015).

Avaliações de vulnerabilidade às mudanças climáticas têm sido elaboradas, principalmente, na escala municipal, com o propósito de comparar municípios de um determinado estado da federação (ou região) quanto aos principais determinantes da vulnerabilidade. Estas avaliações têm sido realizadas por meio do desenvolvimento de “índices” (ou indicadores compostos) que contêm subindicadores epidemiológicos, ambientais, demográficos, socioeconômicos e climáticos (Confalonieri et al., 2009, 2013; Barata et al., 2011, 2015).

2.6 DIFERENÇA ENTRE RESILIÊNCIA E ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA

A resiliência à mudança climática refere-se à capacidade de um sistema natural ou humano de resistir, absorver e se recuperar dos impactos negativos da mudança climática (IPCC, 2021). Um sistema resiliente é capaz de manter a mesma estrutura básica, as formas de funcionamento e a capacidade de se adaptar ao estresse e às mudanças. Resiliência, portanto, é um conceito que inclui a ideia de que a adaptação é necessária para que uma cidade reduza sua vulnerabilidade a uma ameaça.

A adaptação à mudança climática refere-se ao conjunto de medidas e ações adotadas para mitigar os impactos negativos dessa mudança (IPCC, 2021). Ou seja, a adaptação visa minimizar os danos causados pela mudança climática, enquanto a resiliência busca fortalecer a capacidade de um sistema de lidar com esses impactos.

Resiliência e adaptação são ferramentas importantes e complementares para lidar com a mudança climática. Ao fortalecer a resiliência e implementar medidas de adaptação, podemos reduzir os impactos das mudanças climáticas e construir um futuro mais sustentável (Adger et al., 2005).

Para uma maior resiliência aos riscos climáticos, é necessário ter capacidade de tomada de decisão que implique na redução das vulnerabilidades e da exposição e no consequente aumento da capacidade de adaptação (IPCC, 2014).

3 O IMPACTO DAS ONDAS DE CALOR NA SAÚDE HUMANA

A Organização Mundial da Saúde – OMS (2021), aponta que a mudança do clima impõe implicações nefastas para a saúde humana, tanto em termos de impactos diretos quanto indiretos. Estima-se que a mudança climática já cause mais de 150 mil mortes por ano, e esse número tende a aumentar significativamente nas próximas décadas. Para melhor compreender como as mudanças climáticas afetam a saúde humana, de acordo com o IPCC (2014), existem três vias básicas de exposição: as primárias/diretas, relacionadas a eventos climáticos extremos, como calor, seca e chuva forte; as secundárias/indiretas, por meio de mudanças nos sistemas naturais, que afetam os vetores e as vias de transmissão de doenças; e as vias terciárias, com efeitos fortemente mediados por sistemas humanos, como é o caso de impactos ocupacionais, desnutrição e estresse mental.

Ao contrário de outros eventos climáticos extremos, como tornados e enchentes, o calor passa a ser menos agressivo ou mais tolerável para as pessoas. É essa falsa percepção que faz com que ondas de calor sejam extremamente perigosas para a saúde humana.

As ondas de calor têm um conjunto de impactos negativos na saúde, que podem variar de desconforto leve a condições potencialmente fatais. O tempo prolongado de exposição ao sol e ao calor traz riscos de exaustão térmica, insolação, desidratação e queimaduras. Adicionalmente, há uma forte associação entre calor extremo e internações por lesões associadas ao aumento da irritabilidade, levando a acidentes de carro e incremento da violência. (Monteiro et al., 2023).

Os efeitos indiretos das ondas de calor, na saúde humana, exacerbam doenças pré-existentes e aumentam o risco de outras; identificam-se: doenças cardiovasculares; doenças respiratórias; doenças renais e doenças mentais: aumento do risco de problemas de saúde mental, como ansiedade, depressão e agressão (Chen et al., 2019).

De acordo com a ASBAI (2023), há um aumento no risco de mortalidade cardiovascular e respiratória em dias de ondas de calor em comparação com dias em que a temperatura está mais amena. As ondas de calor provocam um aumento de mediadores inflamatórios no organismo humano, afetando, principalmente, os idosos, gestantes, obesos e pessoas com doenças crônicas, agravando as doenças alérgicas, prioritariamente as alergias respiratórias, como asma e rinite, e de pele, como dermatite atópica. Cinco mecanismos fisiológicos podem ser deflagrados pela temperatura elevada: isquemia, citotoxicidade, inflamação, coagulação intravascular disseminada e rabdomiólise. O calor pode impactar gravemente sete órgãos: cérebro, coração, intestinos, fígado, rins, pulmões e pâncreas.

No cenário de aumento da temperatura, ocorrem não apenas a disseminação de novas doenças, mas também o ressurgimento de doenças adormecidas. É possível que novas pandemias e epidemias se tornem cada vez mais frequentes. Compreender os efeitos dos eventos extremos na saúde é uma questão central para o desenvolvimento de políticas climáticas voltadas à saúde da população.

3.1 GRUPOS VULNERÁVEIS

As ondas de calor podem afetar diversas populações, porém algumas se destacam como mais vulneráveis devido a diferentes fatores. Essas populações mais suscetíveis incluem: crianças, idosos, pessoas de baixa renda e trabalhadores ao ar livre. (SVSA/MS, 2023).

No contexto de uma mudança climática, o etarismo assume relevância ainda maior, pois os impactos desse fenômeno não se distribuem de forma equitativa entre as diferentes faixas etárias, sendo as crianças e os idosos as mais vulneráveis devido às suas características fisiológicas e sociais específicas (Watts et al., 2015; Crimmins et al., 2010).

No caso das crianças, seu sistema imunológico em desenvolvimento as torna mais suscetíveis a doenças. Além disso, a menor capacidade de adaptação a mudanças bruscas no ambiente as torna mais propensas a sofrer os efeitos de eventos climáticos (Crimmins et al., 2010). Já os idosos, frequentemente apresentam condições de saúde preexistentes, como doenças cardíacas, pulmonares e crônicas, que os tornam mais frágeis aos eventos climáticos extremos (Watts et al., 2015).

Apesar das características biológicas e genéticas serem fatores determinantes para o aumento do risco da mortalidade nos períodos de ondas de calor e de frio, existem condições que vão além desses fatores e que influenciam na resiliência humana às mudanças do clima (Saldiva, 2018).

Fatores sociais também contribuem para a vulnerabilidade de crianças e idosos à mudança climática. A falta de acesso a serviços básicos, como saúde, educação e saneamento, pode limitar a capacidade desses grupos de se adaptar e se proteger dos impactos da mudança climática (Crimmins et al., 2010). Além disso, a marginalização social e a exclusão podem dificultar o acesso à informação e aos recursos necessários para enfrentar os desafios da mudança climática (Watts et al., 2015).

As ondas de calor foram responsáveis por mais de 48.000 mortes em áreas urbanas no Brasil. Mulheres, pessoas pretas e pardas, idosos e aqueles com um nível mais baixo de educação são os mais afetados, reforçando como as mudanças climáticas induzidas pelo ser humano têm exacerbado as desigualdades socioeconômicas no país (Banco Mundial, 2023).

Os cientistas reforçaram a necessidade de políticas públicas para o fortalecimento dos serviços de saúde, incluindo a preparação específica para ondas de calor voltada especialmente aos grupos vulneráveis. (id.).

Pessoas das classes C e D se sentem mais inseguras diante de eventos climáticos (70%) do que pessoas das classes A e B (56%). A preocupação também é maior entre negros (64%) do que entre brancos (58%) (Unesp, 2023).

O *status* de minoria e o baixo nível socioeconômico são importantes preditores de alto risco de mortalidade por calor, pois configuram condições deficientes de aclimação e acesso limitado aos serviços de emergência. Essas evidências corroboram possíveis influências destes fatores nos resultados encontrados em estudos de ondas de calor (Basu, Samet, 2002).

O estudo de Son et al. (2016), realizado no município de São Paulo, mostra uma associação entre o risco de mortalidade por doenças cardiovasculares e respiratórias e as ondas de calor e os períodos em que a temperatura média é mais baixa.

Portanto, é importante considerar as necessidades específicas de crianças e idosos ao formular políticas públicas e ações de mitigação e adaptação ao clima. Deve-se priorizar a proteção desses grupos mais vulneráveis, garantindo acesso a serviços de saúde, educação e proteção social adequados.

4 COMO VÁRIAS CIDADES AO REDOR DO MUNDO, ESTÃO REAGINDO ÀS ONDA DE CALOR EXTREMO

Ahmedabad, na Índia, uma cidade declarada Patrimônio Mundial da UNESCO, é líder regional em clima há vários anos. A cidade é a primeira no sul da Ásia a ter um primeiro plano de ação contra o calor, desenvolvido em 2013 para lidar com as ondas de calor mortais que se tornaram mais comuns no oeste e no norte da Índia. O Plano de Ação contra o Calor (HAP), que inclui um sistema de alerta precoce que emite alertas 7 dias antes de uma onda de calor, permitindo que as autoridades planejem a sua resposta. O plano foca em promover a conscientização da população, melhorar a capacidade de atendimento do sistema de saúde, reduzir a exposição, ajustar os horários de trabalho e implementar medidas de adaptação, como iniciativas lideradas por mulheres e baseadas na comunidade (C40, 2022).

A França possui um Plano Nacional de Ondas de Calor (Plano Nacional de Vagues de Chaleur), implementado em 2004 após a ocorrência extrema de 2003, que causou milhares de mortes. É um plano de ação nacional abrangente que define quem deve fazer o quê quando as temperaturas atingem determinados níveis. O Plano inclui as seguintes ações: um sistema de alerta precoce - vigilância meteorológica e sanitária integrada; espaços públicos climatizados; cadastro de pessoas vulneráveis (idosos e doentes crônicos recebem visitas) e campanhas midiáticas (orientações sobre hidratação e resfriamento). Além disso, nos últimos anos, as principais cidades francesas vêm investindo na construção de mais espaços verdes, novos parques e muitas árvores, inclusive nos próprios prédios, e na instalação de mais fontes de água nas cidades, além de investir em espaços cobertos que criem sombra nas ruas e onde os pedestres possam se proteger da exposição solar direta. Vários distritos de Paris também investem na redução dos espaços de

circulação de carros e em áreas exclusivas para pedestres arborizadas. Os parisienses podem usar um aplicativo chamado “Extrema” para guiá-los a mais de 800 lugares, por exemplo, as “îlots de fraîcheur” (“ilhas de frescor”), parques, fontes de água e museus com ar-condicionado, por exemplo, e chegar lá por uma passarela refrigerada naturalmente. A ideia é que uma “ilha legal” esteja sempre a, no máximo, sete minutos a pé para todos. O plano de calor de Paris envolve um registro que identifica os mais vulneráveis, para que as autoridades possam checá-los por telefone e oferecer conselhos sobre como manter a calma. Paris está tentando tirar o calor de suas estradas e calçadas “desmineralizando-as”, usando materiais mais porosos. O rio Sena é o responsável pelo maior sistema de resfriamento público da França. (Ghhin, 2023).

Melbourne, na Austrália, desenvolveu a primeira ferramenta de adaptação climática interativa para gerenciar simultaneamente os múltiplos riscos climáticos da cidade e orientar o planejamento de adaptação ideal. O Modelo Integrado de Adaptação Climática (ICAM) é capaz de executar vários cenários climáticos, identificar espacialmente a vulnerabilidade e avaliar várias opções de intervenção. O ICAM permite que a cidade desenvolva intervenções de adaptação que gerem múltiplos benefícios. (C40, 2015).

Medellín, Colômbia: a campanha “cultive árvores nas ruas, não apenas nos parques” criou toda uma metrópole de sombra por meio do projeto premiado “Green Corridors”. Semelhante a uma rede, transformou 18 estradas e 12 hidrovias em ciclovias e calçadas verdes exuberantes que conectam os parques da cidade e outros locais frequentemente visitados. As temperaturas caíram nessas áreas e seus arredores em até 3 °C, e as autoridades esperam que, antes de 2030, possa reduzir até 5 °C. A cidade também utiliza uma área sob uma linha de metrô elevada para coletar a água da chuva que desce da ponte, capturando-a em um sistema de tubos para ajudar a regar os cinturões verdes. (C40, 2019).

Rosário, na Argentina, desenvolve um programa de agricultura urbana que disponibiliza terras públicas para que residentes de baixa renda cultivem alimentos. Mais de 75 hectares de terra foram convertidos em hortas de frutas e vegetais, vendidos em sete mercados de produtores locais. A iniciativa está gerando uma nova renda para os residentes mais pobres. Também ajuda a cidade a aumentar a resiliência às inundações e a combater os efeitos da ilha de calor urbana. O solo dos jardins absorve água durante as chuvas fortes, aliviando a pressão nos frágeis sistemas de drenagem e resfriando naturalmente o ar (Galvin e Maassen, 2020).

Abu Dhabi, nos Emirados Árabes Unidos, modernizou uma técnica antiga de resfriamento, resgatando as telas treliçadas, frequentemente vistas na arquitetura islâmica, às vezes ao redor de uma pequena varanda, que filtram a luz do sol e mantêm os edifícios frescos sem bloqueá-la completamente.

Elas são projetadas para incentivar a brisa e oferecer um local de descanso do calor dentro de um edifício. A ideia é, essencialmente, impedir que a luz solar direta atinja o exterior de um edifício. Foi isso que inspirou o projeto do Al Bahar Towers, um edifício de 25 andares envolto

em mais de 1.000 tons hexagonais com sensores embutidos que permitem responder aos movimentos do sol. Quando o sol bate nas cortinas, elas se desdobram como um guarda-chuva para afastar o calor. Em Abu Dabi, sem essas medidas, a parte externa de um edifício pode chegar a 90 °C. A técnica ajudou a reduzir em 50% a necessidade de ar-condicionado do prédio. (Cilento,2012)

Miami reconheceu que os pontos de ônibus se tornaram zonas de perigo real durante as ondas de calor, por isso plantou árvores em torno de 10 paradas. Foi distribuído um guia sobre quais árvores funcionam melhor e onde plantá-las, para que outras áreas possam replicar o projeto. Há agora 71 pontos de ônibus verdes no país, a maioria deles por comunidades que solicitaram ao governo recursos para tornar seus próprios pontos de ônibus verdes (Habitability,2023).

5 A CIDADE DE SÃO PAULO

A Grande São Paulo registrou 14.850 mortes em decorrência do calor entre os anos 2000 e 2018, segundo um levantamento realizado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em parceria com a Fiocruz e a Universidade de Lisboa, em Portugal. Os dados apontam para uma média de 825 óbitos relacionados às altas temperaturas por ano dentro do período mencionado. As ondas de calor estão se tornando cada vez mais recorrentes em São Paulo, afetando a saúde das pessoas e resultando no aumento da temperatura média da capital.

Segundo Ambrizzi (2020), os efeitos climáticos globais são exacerbados por fatores urbanos locais, como o efeito “ilha de calor”, gerado pelo excesso de concreto e pelo déficit de áreas verdes nas cidades. O concreto absorve calor durante o dia e libera essa energia térmica durante a noite, aumentando tanto a temperatura diurna quanto a noturna. Isso favorece a formação de nuvens mais profundas, que produzem chuvas mais fortes e concentradas sobre a cidade.

É por isso também que São Paulo não é mais “a terra da garoa”: a brisa que trazia a garoa no fim da tarde continua entrando, mas a umidade que vem junto com ela agora evapora antes de cair na cidade, aumentando sua vulnerabilidade climática, explica Ambrizzi (2020).

A média das temperaturas máximas na capital paulista aumentou mais de 2 °C nas últimas nove décadas, apontam dados coletados por pesquisadores da Universidade de São Paulo (USP) na estação meteorológica da instituição. Entre 1935 e 1944, a cidade registrou apenas quatro dias com temperaturas maiores que 35 °C. Esse número saltou para 18 entre 2005 e 2014. E, desde 2015, a estação meteorológica já registrou 51 dias de calorão. (IAG, 2024)

"Estamos num processo de mudanças climáticas em escala global, então temos ondas de calor muito mais intensas, chuvas e eventos climáticos mais extremos, e estamos sofrendo uma somatória de efeitos", afirma Paulo Pellegrino, professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Segundo o pesquisador, a capital precisa se adaptar para que seus habitantes

tenham condições mínimas de conforto no atual cenário climático da região.

A professora e engenheira Denise Duarte, também docente da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, disse em uma aula¹:

(...) o calor é uma emergência silenciosa, a gente enxerga chuvas pesadas, deslizamentos, movimentos de massa, enxurradas, mas a gente não enxerga o calor, e ele mata. Isso tem que ser olhado no ir e vir das pessoas, na rotina diária delas, principalmente daquelas que estão mais expostas e são mais vulneráveis.

Paulo Artaxo, outro professor da mesma universidade, enfatiza em suas falas: “é necessária a adoção de políticas públicas que visem proteger a saúde das pessoas²”.

Quadro 1 - Recorde registrado na Estação Meteorológica ao longo de todo o período de funcionamento (1933-atual) e em 2024, com a respectiva data de observação.

Recordes	Período 1933-2024		2024	
	Valores	Datas	Valores	Datas
Maior temperatura	38,3 °C	13/11/2023	36,6°C	26/09/2024

Fonte: Instituto de Astronomia, Geofísica e Ciências Atmosféricas da Universidade de São Paulo (IAG/USP).

Quadro 2 - Recordes diários de temperatura máxima durante todo o período de funcionamento do Instituto (1933-atual) e do ano de 2023, isolados, com as respectivas datas de observação. Em destaque, valores que atingiram o recorde histórico.

Recordes de
1933 a 20233

Rank	Máximas (°C)	Datas
1	38,3	13/11/2023
2	38,2	14/11/2023
3	37,7	02/10/2020
4	37,6	12/11/2023
5	37,3	07/10/2020
6	37,3	24/09/2023
7	37,2	17/10/2014
8	37,2	01/10/2020
9	37,1	30/09/2020
10	36,7	15/11/2023

Recordes apenas
de 2023

Rank	Máximas (°C)	Datas
1	38,3	13/11/2023
2	38,2	14/11/2023
3	37,6	12/11/2023
4	37,3	24/09/2023
5	36,7	15/11/2023
6	36,6	17/11/2023
7	35,6	07/12/2023
8	35,5	29/12/2023
9	35,2	11/11/2023
10	35,0	18/11/2023

Fonte: IAG/USP.

¹ Informação verbal, s.d. [sic].

² Informação verbal, s.d. [sic].

5.1 VULNERABILIDADE CLIMÁTICA DA CIDADE DE SÃO PAULO

A cidade de São Paulo é altamente vulnerável aos efeitos das mudanças climáticas. As ondas de calor vêm se intensificando na cidade, e as áreas mais periféricas e carentes são as mais afetadas. Um estudo do Centro de Estudos em Mudanças Climáticas da Universidade de São Paulo (USP) aponta que as temperaturas extremas têm sido cada vez mais frequentes e a urbanização acelerada dificulta o arrefecimento natural, aumentando o fenômeno de "ilhas de calor" urbanas. (Nobre et al., 2019). Zonas amplamente povoadas por idosos e com alta vulnerabilidade, como se observa em alguns bairros das zonas Leste e Norte, apresentam maior risco. Para o risco de ondas de calor, considerando as características de exposição e vulnerabilidade da população, os resultados da Análise de Risco Climático indicam que uma intervenção nas subprefeituras de Itaim Paulista, São Miguel, Sapopemba e Guaianases e em distritos como Jardim Helena, Vila Jacuí, Lajeado e Cidade Ademar são prioritários para alocação de recursos e ações de intervenção que possam aumentar o conforto térmico nas áreas urbanizadas. (São Paulo, 2020). Diversos estudos coordenados por especialistas brasileiros apontam que fatores sociais, econômicos e ambientais impactam a capacidade de resposta da população a eventos extremos e agravam a situação, também destacam a vulnerabilidade da cidade de São Paulo a eventos extremos, como chuvas prolongadas, secas prolongadas e ilhas de calor.

A cidade de São Paulo já vem apresentando mudanças climáticas gigantescas nos últimos 50 anos. Para Nobre (2010), além dos impactos da mudança climática global, a cidade também passa por uma modificação suplementar. A cidade é caracterizada por uma densa urbanização, com grande quantidade de asfalto, concreto e baixa vegetação em certas áreas, o resultado é a criação de ilhas de calor. Ainda segundo Nobre (2010), “o fenômeno das ilhas de calor é marcante na capital paulista.” As ilhas de calor alteram regime climático da cidade e intensifica eventos extremos como tempestades e ventos fortes, registrados em recordes de velocidade em São Paulo em outubro de 2023 e 2024. (Nobre, 2024). De acordo com Ambrizzi (2020), à medida que a temperatura aumenta, o gradiente dos extremos também aumenta. Mudaram a frequência e a intensidade com que os eventos estão ocorrendo, com um poder cada vez maior de destruição. A temperatura média já pode estar até 4 °C acima da média histórica em São Paulo, devido ao efeito urbano, o que acelera os ricos sociais e eleva os impactos em áreas densamente ocupadas.

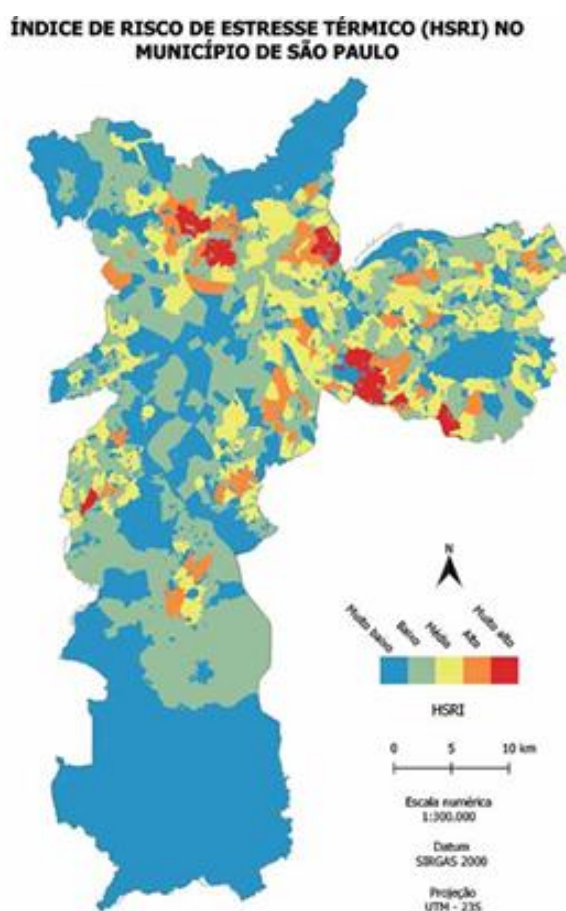
Em São Paulo, o número de dias em que chove mais de 100 milímetros se multiplicou por quatro nos últimos 50 anos; então, você tem que redimensionar toda a rede de drenagem hídrica da cidade se quiser evitar inundações, com impactos sociais gigantescos para a população mais pobre. (Artaxo, 2024). Segundo o cientista, no cerne das questões das mudanças climáticas estão as concentrações de emissões de gases de efeito estufa, que continuam aumentando, e Nobre (2024) chama a atenção para a redução das emissões de gases de efeito estufa o mais rápido possível. No entanto, a cidade de São Paulo está na quinta posição entre os 10 municípios que

mais emitem gases de efeito estufa, dentre os 5.570 municípios brasileiros. O setor de energia, em especial por causa dos transportes, se destaca como maior fonte de emissão, São Paulo lidera as emissões, com 11,9 MtCO₂ (IEMA,2022).

A desigualdade socioeconômica aumenta a vulnerabilidade de determinadas populações. As regiões mais periféricas não dispõem de infraestrutura adequada, de áreas verdes e de políticas públicas de saúde eficientes. O acesso a recursos hídricos de qualidade e a uma infraestrutura de saneamento adequada também é limitado em áreas de maior vulnerabilidade. Ondas de calor intensificam a necessidade de água potável para manter a hidratação, tornando a população que depende de sistemas de abastecimento irregulares mais suscetível a doenças relacionadas ao calor, como desidratação e infecções. (Nobre e Young, 2019).

De acordo com relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) e de instituições brasileiras, a cidade de São Paulo tende a experimentar aumento na frequência e intensidade das ondas de calor nas próximas décadas. As previsões indicam que, até o final do século, as temperaturas médias da cidade podem subir entre 2 e 4 °C.

Figura 1 – Locais de risco de estresse térmico para São Paulo



Fonte: Sumário Executivo - PlanClima SP, p. 18.

A saúde pública em São Paulo é impactada pelas ondas de calor. Esses eventos extremos agravam doenças respiratórias e cardiovasculares, aumentando as hospitalizações, e requerem ações específicas de adaptação e resiliência para proteger as populações mais vulneráveis, como idosos, crianças e pessoas com doenças crônicas.

Ondas de calor aumentam significativamente os riscos à saúde, como o agravamento de doenças respiratórias e cardiovasculares, problemas de pressão arterial, insolação, entre outros, e estão diretamente associadas ao aumento da mortalidade e morbidade, especialmente entre grupos vulneráveis. Segundo Moraes et al. (2022), houve um aumento significativo de internações hospitalares durante períodos de calor intenso em São Paulo, especialmente entre idosos e crianças pequenas.

A questão da saúde e da poluição é bem preocupante em São Paulo. O mapa das ilhas de calor coincide com o mapa da mortalidade por eventos cardiovasculares na cidade. (Saldiva, 2009).

A desigualdade social em São Paulo contribui para uma vulnerabilidade desigual à saúde pública durante as ondas de calor. Comunidades mais pobres têm menos acesso a serviços de saúde de qualidade e vivem em áreas com menos infraestrutura verde, o que agrava os efeitos do calor extremo (UNESP, 2023).

O Plano de Ação Climática de São Paulo menciona a necessidade de adaptar os serviços de saúde e de aumentar a conscientização pública sobre os riscos à saúde associados ao calor extremo (São Paulo, 2021).

Quadro 3 – Comparativo entre as diretrizes da OMS e da OPAS para enfrentar as ondas de calor e as ações que a cidade de São Paulo vem implementando:

CRITÉRIO	DIRETRIZES – OMS/OPAS	AÇÕES DA CIDADE DE SP
Monitoramento e alerta	Desenvolvimento de sistemas de alerta precoce para ondas de calor e eventos climáticos extremos.	São Paulo possui sistemas de a
Infraestrutura de Saúde	Reforço nas infraestruturas de saúde para lidar com o aumento de atendimentos de emergência relacionados ao calor, como desidratação e doenças cardíacas, além de treinamento de profissionais.	Algumas Unidades Básicas de Saúde (UBS) foram adaptadas para atender os casos de desidratação e estresse térmico e guias para os profissionais de saúde foram lançados.

Proteção das Populações Vulneráveis	Implementação de políticas específicas para proteger grupos vulneráveis (crianças, idosos, doentes crônicos e populações de baixa renda. A OMS recomenda a criação de abrigo e centros de refrigeração.	São Paulo implementou tendas para as pessoas se abrigarem do calor, criou campanhas de conscientização, mas sem política permanente.
Educação e Conscientização	Programas educativos para profissionais de saúde e população em geral sobre os riscos e como se proteger.	São Paulo, através do SUS, lançou campanhas educativas e materiais informativos para profissionais e comunidades.
Mitigação de Impactos Ambientais	Encorajamento de medidas Urbanas como arborização, construção de espaços verdes para reduzir ilhas de calor.	A cidade de São Paulo tem projetos de arborização e criação de parques, mas enfrenta dificuldades de implementação rápida, especialmente em áreas mais urbanizadas e periféricas.
Abordagem Integrada de Saúde	Aplicação da estratégia “Uma Só Saúde”, integrando saúde humana, animal e ambiental para mitigar os impactos das mudanças climáticas na saúde.	A cidade de São Paulo tem começado a adotar uma abordagem intersetorial com esforços para integrar ações ambientais e de saúde, mas essa coordenação ainda está, está em fase inicial.
Monitoramento e Dados	Coleta sistemática de dados sobre morbimortalidade por calor e recomenda integração entre saúde e meteorologia.	O CGE monitora temperaturas, mas sem vinculação direta com saúde pública. Dados sobre mortes por calor não são amplamente divulgados

Fonte: elaborado pelos autores com base na OMS/OPAS e no PlanClima SP (São Paulo, 2021).

O PlanClimaSP, aprovado em 2021, inclui uma série de estratégias de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, com foco em áreas como saúde pública, infraestrutura, mobilidade e meio ambiente. Em relação à saúde da população, os principais pontos de destaque no contexto de mitigação e adaptação são apresentados no Quadro 4.

A pobreza, é a principal vulnerabilidade que permeia o PlanClima SP e três grupos populacionais vulneráveis que, por razões diversas, tem destaque especial: os indígenas, porque

ocupam territórios dentro do Município e demandam gestão diferenciada, os refugiados, por causa da relevância que poderão ter no futuro da cidade e as mulheres, por frequentemente constituírem as partes mais frágeis em situações de risco ou vulnerabilidade social e econômica.

Quadro 4 – PlanClima SP – Plano de mitigação e adaptação às mudanças climáticas da Cidade de São Paulo

ÁREA DE SAÚDE PÚBLICA	AÇÕES PROPOSTAS NO PLANCLIMA	IMPACTO ESPERADO
Redução das Ilhas de Calor Ação 37	Aumento de áreas verdes, arborização urbana e telhados verdes.	Redução das temperaturas urbanas, diminuindo os impactos das ondas de calor, especialmente em áreas urbanas.
Acesso à Água Potável e Saneamento Ação 30	Fortalecimento da infraestrutura hídrica e saneamento em áreas vulneráveis.	Garantia de fornecimento de água potável e prevenção de surtos de doenças relacionadas ao saneamento precário.
Fortalecimento da Infraestrutura de Saúde Ação 31	Reforço da capacidade de atendimento em emergências climáticas, como ondas de calor.	Maior resiliência do sistema de saúde para lidar com crises climáticas e emergenciais relacionadas ao clima.
Enfrentamento de Doenças Relacionadas ao Clima Ação 32	Ampliação da vigilância epidemiológica para doenças transmitidas por vetores (dengue, Zika, Chikungunya).	Prevenção e controle de surtos de doenças que tendem a aumentar com mudanças climáticas.
Melhoria da Qualidade do Ar Ação 33	Redução das emissões de poluentes através da promoção de transportes sustentáveis (veículos elétricos, ciclovias, transporte público).	Redução de doenças respiratórias e cardiovasculares causadas pela poluição do ar.
Expandir o Programa Ambientes Verdes e Saudáveis - PAVS para todas as Unidades Básicas de Saúde UBS Ação 34	Ampliar as unidades básicas de saúde com o Programa Ambientes Verdes e Saudáveis, de modo a promover nos seus territórios de abrangência a diretriz da temática de mudança do clima.	Reduzir a vulnerabilidade socioambiental; Preparar a população para a percepção das questões da mudança do clima.

Fonte: elaborado pelos autores com base no PlanClima SP (São Paulo, 2021).

5.2 PLANO MUNICIPAL DE SAÚDE - PMS 2022-2025

O Plano Municipal de Saúde (PMS) é um documento que define as políticas de saúde do município para um período de quatro anos. Com base em uma análise situacional do município, são definidos objetivos, diretrizes e metas para o período de quatro anos. Operacionalizado por programas e/ou projetos, que orientam ações, atividades específicas, cronograma e recursos necessários. Foram definidas três diretrizes para orientar o PMS 2022-2025 (São Paulo, 2021, p. 13):

- I - Promover a atenção integral à saúde dos usuários, com ênfase nos principais problemas de saúde identificados no município;
- II - Aprimorar o acesso à saúde com o fortalecimento das redes de atenção à saúde;
- III - Fortalecer a gestão do SUS, com aprimoramento da gestão da informação e do modelo de gestão em Saúde.

As prioridades locais são garantir a atenção integral e a equidade no acesso à saúde, observadas as especificidades dos territórios municipais.

Vale lembrar que o PMS é formulado em consonância com os demais instrumentos de planejamento governamental, em especial o Plano Plurianual (PPA) e o Programa de Metas e atualizado anualmente conforme a Programação Anual de Saúde (PAS).

O PMS possui um instrumento de gestão, o Relatório Anual de Gestão (RAG), que permite comprovar a aplicação de recursos, apresentar relatório das auditorias realizadas ao longo do ano, dos resultados alcançados com a execução da PAS do ano correspondente e orientar eventuais redirecionamentos que se fizerem necessários do PMS e da PAS.

5.3 SISTEMA DE MONITORAMENTO

A cidade de São Paulo, para mitigar os efeitos das ondas de calor na saúde, implementou um sistema de monitoramento e alerta.

O Centro de Gerenciamento de Emergências - CGE opera uma rede de estações que monitoram diariamente a temperatura, os níveis de umidade e a qualidade do ar. Alertas de Ondas de Calor baseados em critérios como temperaturas acima de 30 °C por mais de 3 dias consecutivos e umidade abaixo de 30% são divulgados via pop-up e redes sociais. A cidade também conta com o Plano de Contingência para Ondas de Calor, a ser executado quando a temperatura atingir o patamar de 30 °C ou superior, ou quando a sensação térmica for equivalente.

O Programa VigiAr atua na vigilância de doenças respiratórias (em especial infecções respiratórias agudas, asma e bronquite) por meio de unidades sentinela, em crianças menores de cinco anos, faixa etária mais suscetível aos efeitos da poluição do ar na saúde.

O PlanClima também possui o Sistema de Monitoramento, Avaliação e Reporte (Sistema MAR PlanClima SP), que permite que a cidade acompanhe o avanço de seu Plano de Ação Climática, revisando-o e atualizando-o conforme o contexto de implementação de cada ação.

5.4 RESULTADOS

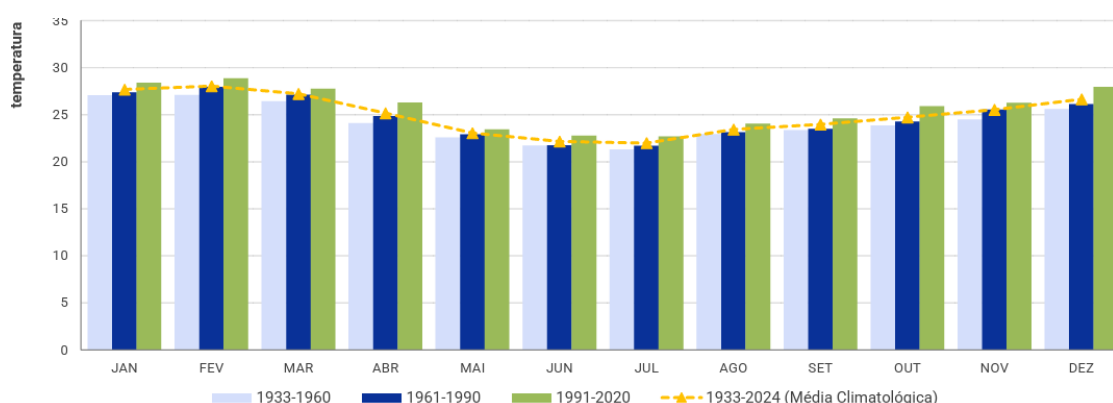
Os resultados colhidos estão apresentados nas ações das políticas públicas de saúde desenvolvidas para o enfrentamento ao calor extremo e à vulnerabilidade da população.

De acordo com dados do IBGE (2022), o município de São Paulo possui uma área territorial de 1.521,202 km², a população no último censo de 2022 é de 11.451.999 pessoas e a densidade demográfica é de 7.516,8 pessoas por km². Administrativamente, o município de São Paulo é dividido em 32 subprefeituras, que administram os 96 distritos. Atualmente, são 35 Secretarias Municipais, responsáveis pelo gerenciamento de ações, programas e políticas públicas relacionados a um determinado tema gerencial, como saúde, assistência social, meio ambiente ou mudanças climáticas.

A rede de serviços de saúde é composta por 1.055 estabelecimentos em 2025, de acordo com a Coordenadoria Regional de Saúde, sendo 418 Unidades Básicas de Saúde e 61 UBS/AMA, 54 unidades de Atenção às Urgências/Emergências, 26 hospitais, 51 SAD - Serviço de Atenção Domiciliar e 13 URSI - Unidade de Referência Saúde do Idoso, além de outros estabelecimentos. O total do quadro de pessoal dos serviços da SMS foi, em dezembro de 2023, de 105.782 funcionários. De acordo com o vínculo funcional em 2023, 72,39% do quadro corresponde a funcionários vinculados por meio de parcerias, enquanto os servidores municipais correspondem a 23,89%. A Atenção Básica é a área de atividade com a maior alocação de mão de obra na saúde municipal, seguida pela Atenção Hospitalar. As áreas de Urgência e Emergência e de Atenção Especializada apresentam quantitativos similares de mão de obra. O orçamento da Secretaria Municipal de Saúde em 2023 foi de R\$ R\$18,7 bilhões, 64,9% do orçamento foi liquidado com despesa de contrato de gestão (código da despesa 33.508.500) (Verdade e Vieira, 2024).

Em 2023, o município de São Paulo registrou várias quebras de recorde de temperatura máxima, com destaque para a máxima de 38,3 °C em novembro. Além disso, foi o segundo ano mais quente da história da cidade desde 1961. O município teve 108 dias com temperaturas iguais ou superiores a 30 °C. Cinco dos 11 primeiros meses do ano apresentaram desvios relevantes nas médias de temperatura, com destaque para setembro (Climatempo, 2023).

Gráfico 1 – Município de São Paulo: Evolução da Média Máxima Mensal: Normal da Temperatura em períodos de 30 anos e Média Máxima Climatológica (1933-2024).



Fonte: Infocidade - Dados 2023: temperatura³.

O Gráfico 1 evidencia a tendência de aumento da temperatura média anual ao longo dos anos e compara a evolução da temperatura média mensal ao longo de 30 anos.

Em razão das temperaturas crescentes, São Paulo lançou a "Operação Altas Temperaturas" (OAT), ativada quando as temperaturas atingem ou superam 32 °C. São dez tendas

³ Disponível em https://encrypted-tbn0.gstatic.com/images?q=tbn:ANd9GcTrU_VoxClq0gD6LDBh8r6w6Sn_gDX21C7ZNQ&s Acesso em 17/12/2025 [sic].

localizadas em pontos estratégicos da cidade, com funcionamento entre 10h e 16h, nas quais a equipe municipal fornece água gratuita, chá gelado e suprimentos de frutas, bonés e até mesmo fontes de água para animais de estimação. A equipe também orienta os moradores por meio de medidas de autocuidado e encaminha pessoas sem-teto aos centros de recepção da cidade. As tendas estão equipadas com ventiladores e cadeiras, oferecem abrigo do sol, onde qualquer um pode descansar e se hidratar. Uma ambulância designada também está disponível em cada tenda, para uma resposta rápida em emergências devido à exposição ao calor. Durante os primeiros sete dias de ações da Operação Altas Temperaturas - OAT, as equipes prestaram mais de 98 mil atendimentos nas dez tendas e distribuíram mais de 230 mil itens. Desde o dia 20 de setembro de 2023 (primeiro dia da OAT) até o dia 21 de março de 2024, a Operação Altas Temperaturas - OAT realizou 1.366.629 atendimentos e distribuiu um total de 3.131.435 itens, como garrafas e copos d'água, chás gelados, frutas e sucos. A Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS também disponibilizou, por meio de Portaria, em setembro de 2023, um repasse adicional de 30 mil reais para 159 serviços da rede socioassistencial, direcionado à compra de ventiladores, bebedouros, reformas estruturais e outras despesas relacionadas à execução do Plano de Contingência para Altas Temperaturas. O valor poderia ser utilizado até 30 de outubro de 2023. (São Paulo, 2023).

As ações da Operação Altas Temperaturas (OAT), são executadas por meio de uma ação intersecretarial envolvendo as pastas de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), Saúde (SMS) e São Paulo Turismo (SPTURIS).

O município implementou o Programa de Vigilância em Saúde Ambiental Relacionada à População Exposta a Poluentes Atmosféricos (VIGIAR), que monitora doenças respiratórias em grupos de risco, especialmente crianças menores de cinco anos. São unidades físicas e grupos de trabalho criados para realizar avaliação e monitoramento em Saúde Pública, que permitem exercer uma vigilância epidemiológica de doenças respiratórias associadas à poluição do ar. Os dados coletados pelas Unidades Sentinela são analisados pela equipe técnica do VIGIAR e divulgados mensalmente em boletins informativos com notícias e estudos científicos relevantes sobre o tema poluição do ar e mudanças climáticas. São 28 unidades Sentinela do VIGIAR atualmente, sendo 07 localizadas na zona Norte, 05 na zona Sul, 07 na zona leste, 02 na zona Oeste, 05 na região Sudeste e 02 no Centro. Foram notificados 12.265 casos de doenças/agravs respiratórios em crianças menores de 5 anos com início de sintomas no ano de 2023 pelas Unidades Sentinela do Programa VIGIAR no município de São Paulo. (São Paulo, 2024).

O Centro de Gerenciamento de Emergências (CGE) monitora, coleta e transmite informações relacionadas a chuvas, temperatura e umidade relativa do ar para diversas secretarias municipais e órgãos como Defesa Civil, CET, Corpo de Bombeiros, subprefeituras, entre outros, municípios e os mais variados veículos da imprensa. A equipe de funcionários do CGE opera 24 horas por dia, incluindo finais de semana e feriados, informando a previsão do tempo, tendências

e dados coletados por meio de atendimentos presenciais, telefônicos, e-mails e atualizações constantes no website do CGE. A Prefeitura do município utiliza alertas meteorológicos e, via SMS, avisa a população sobre temperaturas extremas.

A Coordenadoria de Vigilância em Saúde - COVISA elaborou notas técnicas com o objetivo de fornecer as principais orientações às equipes de saúde, com foco na pessoa idosa. O documento contém recomendações sobre sinais e sintomas que devem ser observados pelos idosos, familiares e cuidadores, e precauções a serem adotadas para evitar complicações durante períodos de altas temperaturas e baixa umidade do ar. Também foram elaboradas orientações de saúde para o ambiente escolar, com o objetivo de fornecer as principais orientações, tendo como foco o ambiente escolar durante períodos de altas temperaturas e baixa umidade do ar. O documento contém recomendações para ambientes escolares, ambientes fechados, atividades físicas, alimentação e identificação de sinais e sintomas de alarmes a crianças e adolescentes. Além de um comunicado aos servidores do sistema municipal de vigilância em saúde, em decorrência das ações relacionadas ao Plano de Contingência para Situações de Altas Temperaturas, essas mudanças bruscas de temperatura provocam a necessidade de adaptações na organização do trabalho visando a proteção e prevenção da saúde dos trabalhadores (São Paulo, 2024).

Em setembro de 2024, foi criado, em caráter temporário, o Comitê Gestor de Crise das Altas Temperaturas, com o objetivo de mitigar os danos que as altas temperaturas possam causar à saúde pública e ao bem-estar da população. A Secretaria Municipal da Saúde (SMS), é a responsável pela coordenação das ações do Comitê, que envolve ainda pastas como Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), Secretaria Municipal de Educação (SME), Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente - (SVMA), Secretaria Municipal de Esportes e Lazer (SEME) Secretaria Municipal de Segurança Urbana - (SMSU/GCM), a Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB), além do Centro de Emergências Climáticas (CGE). O Comitê define:

- Ações de Prevenção e Proteção;
- Ações Voltadas à Conscientização da População;
- Ações de Saúde e Segurança e
- Ações de Infraestrutura e Serviços Públicos

Algumas ações já estão em andamento ou em implementação nas várias áreas, como, por exemplo, a orientação aos munícipes nos equipamentos de saúde sobre os cuidados a serem tomados pelos vários públicos em situações de alta temperatura, baixa umidade e poluição, relacionados, por exemplo, à hidratação, à prática de atividade física e à exposição solar. Na Estratégia Saúde da Família, dar ênfase às orientações nas visitas feitas casa a casa pelos agentes comunitários de Saúde (ACSs). Nas Instituições de Longa Permanência (ILPI) e Centros de Atendimento ao Idoso (CAIs), a distribuição de soro. Elaboração de folders informativos com

cuidados frente ao calor intenso e envio de avisos e informações à população em geral via aplicativo E-Saúde SP. Orientação de funcionários e alunos das escolas municipais quanto aos cuidados a serem tomados com as altas temperaturas e a prática de atividades físicas. A nova medida foi a reabertura das piscinas de equipamentos públicos municipais de esporte e lazer (São Paulo, 2024).

O Plano Municipal de Saúde - PMS 2022-2025, em suas 437 folhas, não inclui temáticas de adaptação à mudança do clima e não traz nenhuma proposta para o enfrentamento dos efeitos das ondas de calor extremo na saúde humana, nem constam nos fatores de risco para a saúde, item 2.9 do PMS. Em uma busca no texto do PMS por palavras-chave como mudanças climáticas e ondas de calor, não foram encontradas (São Paulo, 2022).

Plano de Ação Climática do Município de São Paulo – PlanClima SP, seu processo de elaboração teve duração de três anos e nove meses, de setembro de 2018 a junho de 2021. Um dos objetivos gerais é implementar as ações necessárias para aumentar a resiliência do município, de modo a reduzir as vulnerabilidades sociais, econômicas e ambientais da população local e aprimorar a capacidade de adaptação municipal. Para atingir tais objetivos, cinco estratégias foram identificadas, entre elas, a proteção de pessoas e bens. Este Plano não é um plano ambiental, embora tenha também conteúdos ambientais, ele busca enxergar como a mudança climática afetará a vida em São Paulo e como a população poderá reagir a isso. Consiste na abertura de mudanças nas atividades da administração pública municipal, inserindo a resposta à mudança do clima em todas as suas atividades e políticas e setoriais (São Paulo, 2021).

Quadro 5 – PlanClima: Ação 30 e Ação 31

INDICADORES		
Indicador geral 1: Profissionais de saúde capacitados em preparação e resposta a eventos climáticos extremos no Município de São Paulo (indivíduos).		
2021	2022	2023
62	70	112
Indicador específico 1: Inclusão de temáticas de adaptação à mudança do clima na atualização do Plano Municipal de Saúde do Município de São Paulo.		
2021	2022	2023
Não	Não	Não

Fonte: 3º Relatório de Acompanhamento das Ações das Secretarias (2021-2023), São Paulo, 2023.

Conforme o 3º Relatório de Acompanhamento das Ações das Secretarias (2021-2023), relatório de acompanhamento das atividades do PlanClima SP, referente ao exercício de janeiro a dezembro de 2023 e à série histórica dos indicadores desde a institucionalização do Plano (2021-

2023). Seguem os resultados das principais ações relacionadas à saúde da população:

AÇÃO 30. Criar o Plano de Contingência de Seca e adotar as medidas para sua operação. Não há dados disponíveis para os indicadores definidos.

AÇÃO 31. Ampliar as medidas de adaptação e fortalecer a capacidade de preparação e de resposta dos serviços de saúde em situações de eventos extremos, com ênfase na população vulnerável residente nas áreas periféricas.

Quadro 6 – PlanClima: Ação 33 – Fortalecer o Programa VigiAr

INDICADORES		
Indicador geral 1: Somatória da ampliação do número de unidades Sentinela do Programa VigiAr, por região (un).		
2021	2022	2023
0	6	7
Indicador específico 1: Atendimento nas unidades Sentinela do Programa VigiAr a crianças de 0 a 5 anos com problemas respiratórios (un).		
2021	2022	2023
2.953	4.338	12.276
Indicador específico 2: Incidência de doenças respiratórias e cardiovasculares nas unidades Sentinela do Programa VigiAr, por região (un).		
• Indicador indisponível.		
Indicador complementar 1: Número de capacitações e reuniões para a ampliação das Unidades Sentinela do Programa VigiAr.		
2021	2022	2023
21 reuniões e 1 capacitação	20 reuniões e 6 capacitações	28 reuniões e 2 capacitações

Fonte: 3º Relatório de Acompanhamento das Ações das Secretarias (2021-2023), São Paulo, 2023.

Quadro 7 – PlanClima: Ação 34 – Expandir o Programa Ambientes Verdes e Saudáveis (PAVS) para todas as unidades básicas de saúde (UBS), ampliando a incorporação das questões climáticas

Indicador geral 1: Somatória de unidades básicas de saúde com o Programa Ambientes Verdes e Saudáveis (PAVS) implementadas (un).		
2021	2022	2023
332	330	330
Indicador específico 1: Projetos do PAVS que abordam o tema da mudança do clima desenvolvidos nas unidades de básicas de saúde e seus territórios de abrangência (un).		
2021	2022	2023
100	70	355
Indicador específico 2: Ações socioambientais do PAVS que abordam o tema da mudança do clima desenvolvidas nas unidades básicas de saúde e seus territórios de abrangência (un).		
2021	2022	2023
170	891	849
Indicador específico 3: Visitas ambientais domiciliares do PAVS que abordam o tema da mudança do clima desenvolvidas nas unidades básicas de saúde e seus territórios de abrangência (un).		

Fonte: 3º Relatório de Acompanhamento das Ações das Secretarias (2021-2023), São Paulo, 2023.

Quadro 8 – PlanClima: Ação 37 – Promover o plantio de árvores nativas resilientes às mudanças climáticas, de modo a proteger a biodiversidade e melhorar o conforto térmico na cidade

INDICADORES		
Indicador geral 1: Cronograma definido e implementado.		
2021	2022	2023
0	0	0
Indicador geral 2: Estudo de espécies arbóreas resilientes às mudanças climáticas realizado.		
2021	2022	2023
0	0	0
Indicador específico 1: Elaboração e disponibilização do Cadastro de Áreas de Patrimônio Ambiental do Município de São Paulo.		
2021	2022	2023
0	0	0
Indicador específico 2: Plantio de mudas de espécies arbóreas nativas resilientes às mudanças climáticas no Município de São Paulo (%).		
2021	2022	2023
0	0	0
Indicador específico 3: Somatória da cobertura de copas do município¹⁰ (%).		
2021	2022	2023
48,18%	48,18%	48,18%
Indicador específico 4: Cobertura de copas por habitante (m²/hab).		
2021	2022	2023
0	64,26 m ² /hab	0

Fonte: 3º Relatório de Acompanhamento das Ações das Secretarias (2021-2023), São Paulo, 2023.

A Secretaria Municipal da Saúde (SMS) incorporou o Programa Ambientes Verdes e Saudáveis (PAVS) à Estratégia Saúde da Família (ESF), na Coordenação da Atenção Básica, com o intuito de estimular novas práticas na Promoção da Saúde no nível local. O Programa tem como objetivo fortalecer a gestão intersetorial em questões ambientais com impacto na saúde da população, envolvendo a promoção de atitudes voltadas à preservação, conservação e recuperação ambientais, bem como à promoção e proteção da saúde da população. O PAVS é um contínuo processo de capacitação. Os Agentes Comunitários de Saúde – ACS – são capacitados para identificação e priorização de problemas ambientais com impacto na saúde, em áreas de maior vulnerabilidade, em decorrência do seu trabalho junto à população e por atuarem e viverem nos territórios, favorecendo, dessa forma, os processos de intervenção no nível local. O Programa promove projetos socioambientais integrados às Unidades Básicas de Saúde, incluindo o desenvolvimento de hortas comunitárias e de espaços verdes para mitigar os efeitos do calor urbano (São Paulo, 2010).

Quadro 9 - Balanço do PAVS 2023

PAVS em números							
ANO: 2023							
Indicadores	CRS CENTRO	CRS LESTE	CRS NORTE	CRS OESTE	CRS SUDESTE	CRS SUL	Total
Nº DE UNIDADES ESF	8	72	56	15	64	109	330
Nº DE UNIDADES COM PAVS	8	79	58	15	60	109	329
Nº de projetos	10	80	68	7	67	184	355
Nº de práticas incorporadas	2	143	11	1	59	131	356
Atividades Coletivas Ambientais PAVS	922	6326	2177	2480	4731	5617	22253
Participantes nas Atividades PAVS	22098	136562	51356	47164	95221	153242	505643
Visitas Domiciliares Ambientais PAVS	2230	64899	10694	11407	31091	36958	157279
Articulações Intersetoriais	55	505	230	78	335	855	2058
Atividades Educativas PAVS sobre Combate ao Aedes	132	1292	502	825	363	716	3830
Participantes nas Atividades sobre o Combate ao Aedes	5640	27631	17743	18038	9117	38215	116384
Visitas Domiciliares PAVS sobre o Combate ao Aedes	764	30441	7769	5561	25106	15993	85634
Ações PAVS: mais SAÚDE, menos plástico	20	460	31	276	149	866	1802
Catadores Participantes nas ações do PAVS	0	284	0	10	25	257	576
Ações relacionadas à revitalizações de espaços públicos	7	46	26	8	51	129	267
Mudas plantadas nas ações	173	1034	132	198	3682	1917	7136
Mudas distribuídas nas ações	502	486	123	105	2544	1359	5119
Número de UBS hortas							130
Número de UBS com plantas medicinais/jardins terapêuticos							43

Fonte: Secretaria Municipal da Saúde - Balanço Anual PAVS/2023 (São Paulo, 2024).

Vulnerabilidade da população às ondas de calor - No Município de São Paulo, ocorrem diferenças de até 10 °C dependendo da localização, com as mais altas temperaturas nas regiões centrais, mais urbanizadas, e as mais baixas nas periferias serranas ou próximas aos grandes reservatórios de água. Em áreas densamente povoadas, as ilhas de calor funcionam como potencializadores dos impactos associados aos extremos de temperatura. Em São Paulo, a temperatura em que menos mortes ocorrem é de 22 °C. A zona de conforto térmico situa-se entre 13 °C e 27 °C, limites a partir dos quais o risco de morte aumenta significativamente.

O ano com o maior número de registros foi 2019, com cinco eventos. Em relação à duração, o evento mais longo ocorreu em 2014, com 17 dias consecutivos de onda de calor entre 27/01 e 13/02. Em 2019 e 2024, também foram registrados eventos prolongados, com duração de 16 dias cada: de 07/01 a 23/01 em 2019 e de 27/04 a 13/05 em 2024. O ano de 2023 se destacou por registrar a temperatura média mais alta durante uma onda de calor no período analisado, de 37,8 °C (SampaClima, 2024).

Alguns bairros das zonas Leste e Norte, amplamente povoados por idosos e vulneráveis, apresentam maior risco climático. A zona sul ainda conta com as áreas de reserva de Mata Atlântica que ajudam a mitigar o risco. A porção central da cidade, embora tenha ameaças projetadas de médias a altas, não apresenta aumento de risco proporcional, dada a baixa vulnerabilidade nessa região. Existem locais onde a falta de vegetação associada à população mais carente eleva a gravidade do risco.

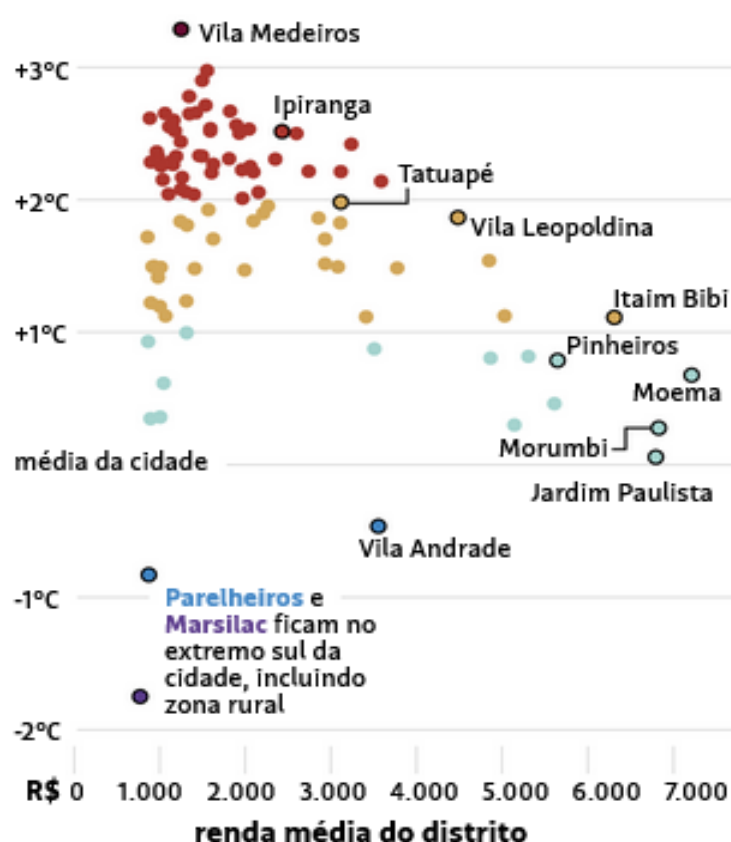
Na maioria dos casos, a renda é um fator determinante na escala de calor. Nos distritos mais aquecidos, com temperaturas de solo entre 2 °C e 3 °C acima da média de São Paulo, estão os bairros com renda média entre R\$ 1 mil e R\$ 2 mil. Na Vila Medeiros, bairro de renda inferior na zona norte, o calor do solo costuma ser 3,3 °C mais quente do que a média da superfície da cidade, em comparação com a Vila Andrade, bairro de renda mais alta da zona sul, onde fica, por exemplo, parte do Morumbi. Regiões densamente arborizadas, como Pinheiros e Jardins, se destacam por suas temperaturas amenas (Rede Nossa SP, 2023).

Considerando as características de exposição e vulnerabilidade da população, indicam que as subprefeituras de Itaim Paulista, São Miguel, Sapopemba e Guaianases, e os distritos de Jardim Helena, Vila Jacuí, Lajeado e Cidade Ademar são prioritários para a alocação de recursos e ações de intervenção que aumentem o conforto térmico nas áreas urbanizadas (São Paulo, 2021).

Gráfico 2

Temperatura média das áreas urbanizadas dos distritos da capital, de acordo com a renda

Diferença para a temperatura média da cidade, em °C



Fonte: Análise do DeltaFolha, com base em 32 imagens do satélite Landsat entre 26.abr.2013 e 25.jun.2023 (Mantovani, 2023).

A proporção de pessoas idosas na população do município de São Paulo em 2022 era de 17,7%; o índice de envelhecimento aumentou de 57,3 em 2010 para 103,6 em 2022, na razão entre a população com 60 anos ou mais de idade e cada 100 pessoas menores de 15 anos de idade. A proporção da população com 75 anos e mais de idade em relação à população com 60 anos e mais de idade diminuiu, passando de 28,1% em 2010 para 27,4% em 2022. A diminuição pode estar relacionada aos impactos provocados pela pandemia de COVID-19. A proporção de crianças de 1 a 9 anos de idade em 2022 era de 11,02%.

Em 2022, Alto de Pinheiros apresentou-se como o bairro mais idoso, sendo o único no qual o maior grupo tem 70 anos ou mais, o que corresponde a 16,9% dos moradores da região (6.314 idosos). Os demais bairros de São Paulo se dividem em dois grupos. No primeiro, com 66 bairros, a faixa etária predominante permanece entre 30 e 39 anos. No segundo grupo, com 29 bairros, a maioria dos moradores tem entre 40 e 49 anos.

O Brás é o local com o índice mais alto de pessoas de 30 a 39 anos: 22,6% dos moradores (8.693 pessoas). Barra Funda, Bom Retiro, Brasilândia, Consolação Grajaú, Itaquera, Jabaquara, Pinheiros, Pirituba, Santa Cecília, Vila Mariana, São Mateus e Vila Sônia, também se encaixam nesse perfil.

Dentre os bairros que se destacam por terem predominância de moradores de 40 a 49, o que tem maior índice é a Vila Leopoldina, na zona oeste, com 18,7% da população nessa faixa (8.572). Campo Belo, Capão Redondo, Freguesia do Ó, Lapa, Mooca, Morumbi, Santana, Santo Amaro, Tatuapé e Vila Matilde, também apresentam padrão parecido. (UOL, 2023)

De acordo com o Mapa da Desigualdade de São Paulo 2023, 10 distritos não têm nenhum domicílio em favela: Alto de Pinheiros, Perdizes, Jardim Paulista, Moema, Bela Vista, Sé, República, Consolação, Cambuci e Santana. A média de idade das pessoas que morreram, de acordo com o local de residência, no Jardim Paulista e Itaim Bibi, é de 82 anos, a maior média, e a menor, 59 anos, no Anhanguera (Rede Nossa SP, 2023).

Fatores como o acesso a melhores serviços de saúde, maior estabilidade financeira e melhor infraestrutura urbana indicam o porquê de bairros como o Alto de Pinheiros terem uma maior proporção de idosos. Por outro lado, esses idosos também correm riscos, pois muitos vivem sozinhos em apartamentos e outros possuem dependência de cuidadores particulares, que podem faltar.

Já os bairros periféricos possuem um número menor de idosos, mas maior vulnerabilidade, devido à dependência do SUS para o acesso à saúde, moradias precárias, maior exposição a ilhas de calor e renda insuficiente. Embora a rede de apoio informal (igreja, vizinhos) possa ajudar, essas não substituem políticas públicas.

Estudos mostram que idosos em bairros mais carentes têm até três vezes mais risco de morte por hipertermia, por doenças crônicas não controladas, que são afetadas pelas ondas de calor (Bell, 2008; Gouveia, 2003).

No ano de 2019, a relação de óbitos de pessoas acima de 65 anos por doenças associadas ao calor em relação à quantidade total de óbitos nesta faixa etária, nos distritos Jardim Helena, Cidade Tiradentes, São Lucas, Vila Curuçá e Vila Formosa (região leste), Barra Funda (região centro), Jaraguá e São Domingos (região norte), Vila Leopoldina (região oeste), Marsilac e Vila Andrade (região sul) encontraram-se nas faixas de maior proporção de mortalidade por doença associada ao calor (acima de 19%). Os distritos Cidade Ademar, Jabaquara, Sacomã (região sul) e Sapopemba (região leste) se encontraram na faixa de maior número total de óbitos da população acima de 65 anos, em 2019 (acima de 922 pessoas).

Os parques e as praças na cidade de São Paulo são equipamentos com características ambientais para que as pessoas se refresquem nos períodos de altas temperaturas, sendo razoável considerar uma área de abrangência de até 500 metros para que as pessoas possam acessá-los a pé. Os distritos com o maior número de parques são: Grajaú (11), Parelheiros (08), Cidade Dutra (06) e Itaim Paulista e Jaraguá (05), cada. Embora a cidade de São Paulo disponha de uma quantidade significativa de parques, 18 distritos ainda não têm nenhum. Os distritos com maior número de praças são: Casa Verde (114), Vila Andrade (86), Lapa (81), Barra Funda (79); os com menor número: Tatuapé (zero), Vila Curuçá (08), Perdizes (10) e Vila Mariana (11) (SampaClima, 2024).

5.5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Encontrou-se um número elevado de funcionários vinculados a parcerias, o que pode levar à alta rotatividade, ocasionando a falta de capacitação contínua e treinamento adequado para identificar e agir em casos de doenças relacionadas ao calor (hipertermia, desidratação), a falta de profissionais treinados em vigilância ambiental e saúde, afetando a eficácia das ações. Também se constatou que, em 2023, R\$ 12,8 bilhões do orçamento da Secretaria de Saúde foram executados por meio de instituições privadas sem fins lucrativos, o que representa 65,4% do orçamento da pasta, enquanto R\$ 6,8 bilhões foram aplicados diretamente pela pasta.

Identificou-se que a tendência de aumento da temperatura poderá resultar em um aumento acentuado no risco de mortalidade à medida que o calor extremo se torna mais frequente. Cada grau acrescentado a um dia de calor extremo eleva ainda mais o risco de morrer.

Constatou-se que, alinhando-se parcialmente às diretrizes da OMS e da OPAS, o município de São Paulo implementou a "Operação Altas Temperaturas" (OAT) como resposta às ondas de calor. A Operação prioriza o atendimento a grupos vulneráveis, como pessoas em situação de rua e idosos, reconhecendo sua maior suscetibilidade aos efeitos do calor extremo, é uma ação conjunta entre diversas secretarias municipais, promovendo uma abordagem integrada conforme recomendado pela OMS e OPAS.

No entanto, não se constatarem mecanismos claros de monitoramento e avaliação contínuos das ações implementadas, o que é fundamental para ajustar estratégias e garantir a eficácia, conforme recomendam as diretrizes internacionais.

Considerou-se que, embora tenha aumentado, o número de unidades Sentinelas do Programa VIGIAR ainda é insuficiente para cobrir toda a cidade, especialmente em regiões mais vulneráveis, e observou-se que o número de capacitações caiu de 06 em 2022 para 02 em 2023. Notou-se que há limitações em dados e evidências, não existe um indicador disponível para incidência de doenças respiratórias e cardiovasculares nas unidades sentinelas, por região, e da mortalidade vinculada ao calor extremo.

Observou-se que o Centro de Gerenciamento de Emergências (CGE) atua 24h por dia, acompanha e transmite informações sobre as condições climáticas para diversos veículos de comunicação e para a população em geral, além de colaborar com diversas secretarias municipais e órgãos, como Defesa Civil, CET e Corpo de Bombeiros, para garantir a resposta adequada a situações de emergência.

Identificou-se que a Coordenadoria de Vigilância em Saúde – COVISA elabora orientações para os grupos mais suscetíveis: idosos, crianças e trabalhadores que atuam em áreas externas, mas faltam campanhas permanentes sobre hidratação, sintomas e cuidados durante o calor extremo.

Percebeu-se que o Comitê Gestor de Crise das Altas Temperaturas criado em 2024, manteve ações que já estavam em andamento e a única nova ação foi a reabertura das piscinas dos equipamentos municipais ao público.

Examinou-se o acompanhamento das atividades do PlanClima SP, os resultados encontrados das ações para promover o plantio de árvores nativas resilientes às mudanças climáticas de maneira a proteger a biodiversidade e promover a melhoria do conforto térmico na cidade, foram zero em 2023, não houve o plantio de uma muda. Na verdade, todos os indicadores das ações “Mata Atlântica” e “Precisamos de Você” em 2023 apresentam resultados nulos. O aumento das áreas verdes contribui para diminuir os efeitos das altas temperaturas, das ondas de calor, aumentando o conforto térmico e a qualidade de vida das pessoas.

Verificou-se que o Programa Ambientes Verdes e Saudáveis (PAVS) não foi implementado em todas as UBS do município, e que o número total de participantes nas atividades em 2023 foi de 505.643, abaixo dos 759.965 de 2022. A região Sul apresenta o maior número de participantes, tanto em 2022 (287.237) como em 2023 (153.242), mas é também a que mais perdeu participantes, em segundo vem a região Leste com 136.562 participantes, que apresentou um aumento no número de participantes com relação ao ano de 2022 (124.144) a região central fica com o menor número de participantes 22.098 tanto em 2022, como em 2023 e a Oeste manteve seu número de participantes. Também se constatou que os Projetos desenvolvidos nas UBS que abordam o tema mudanças climáticas tiveram um aumento de 70 no ano de 2022 para

355 em 2023, no entanto, as ações foram reduzidas de 891 em 2022, para 849 em 2023, bem como as visitas ambientais domiciliares que tratam do tema mudanças climáticas, de 454 em 2022 para 377 em 2023.

Por fim, identificou-se que a vulnerabilidade da população às ondas de calor está ligada à renda, pois bairros com renda inferior sofrem mais com o aumento da temperatura, como, por exemplo, a Vila Andrade, que tem 35% dos domicílios em favelas. A proporção de pessoas idosas também aumentou no município e que bairros com rendas mais altas e favorecidos ambientalmente como o Alto de Pinheiros, apresentam um índice maior de idosos. As desigualdades socioeconômicas influenciam diretamente a vulnerabilidade desses grupos aos efeitos das ondas de calor extremo.

É certo afirmar que os parques existentes precisam de aperfeiçoamento da infraestrutura para acolher as pessoas em períodos de altas temperaturas. Embora haja uma quantidade significativa de praças, muitas delas necessitam de melhorias e adaptações específicas para abrigar as pessoas nos períodos de altas temperaturas, além de que muitas têm outros usos.

No que se refere aos pedidos de informações via Sistema e-SIC, houve negativas de fornecimento de todas as Secretarias consultadas, que alegaram que quando se trata de realização de pesquisa ou trabalhos acadêmicos com objetivo de obtenção de dados e informações que não estão disponibilizadas em transparência ativa, as solicitações devem ser direcionadas “ao site de pesquisa responsável pela análise de solicitações de coleta de dados primários com finalidade acadêmica.”, o que foi feito e se quer houve retorno, diferentemente do IAG, que também direciona as perguntas para um site específico para pesquisa acadêmica, só que responde em 05 (cinco) dias.

Diante das negativas, consultou-se a Base de Dados da Execução Orçamentária da cidade de São Paulo, referente ao exercício de 2025. Fez-se a pesquisa por função e por órgão, utilizando as palavras-chave: clima, mudança climática. Em Programas, não foi localizado nenhum relacionado à mudança climática; em Ações, foram encontradas duas ações: a) Ações de Monitoramento de Mudança Climática; b) Implementação da Política Municipal de Mudanças Climáticas – FEMA – crédito de carbono, sem recursos orçamentários. Já Ações de Monitoramento de Mudança Climática tem orçamento de R\$ 1.000.000, com valor disponível de R\$924.227,58 e até abr./2025 nada empenhado. Essa ação está no Programa de Suporte Administrativo da Secretaria Municipal de Governo, o que foge ao esperado e revela falta de clareza e transparência. Considera-se esse valor irrisório diante do tamanho do orçamento da cidade. A busca não localizou nenhuma ação de maior impacto orçamentário e, com base no orçamento, também não se localizou nenhuma ação específica para o enfrentamento das mudanças climáticas.

6 CONCLUSÃO

Esta pesquisa foi desenvolvida com o objetivo de identificar os efeitos do calor extremo na saúde e as políticas públicas de saúde na cidade de São Paulo para o enfrentamento das ondas de calor.

Cada grau acrescentado a um dia de calor extremo eleva ainda mais o risco de morrer do que a diminuição de 1 °C em uma jornada já muito fria. Na América Latina, o aumento no primeiro caso foi de 5,7%, enquanto no segundo ficou em 3,4%, constataram Gouveia e colaboradores em artigo publicado em 2022 na revista *Nature Medicine*. Segundo Paulo Saldiva, na cidade de São Paulo, nas jornadas mais quentes, aquelas na casa dos 2% dos dias mais tórridos de um ano, há um aumento de 50% no número de óbitos. Em vez de 200 ocorrências diárias, há 300. “As pessoas podem ter um mal-estar súbito devido às altas temperaturas, às vezes acompanhadas de baixa umidade e, quase sempre, de altas doses de poluição atmosférica” (Fapesp, 2025, p. 43).

A cidade de São Paulo já sofre impactos das ondas de calor, que são potencializados pela desigualdade socioeconômica e ambiental. Por essa razão, é necessária a adoção e implementação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento das ondas de calor, visando reduzir esses impactos e vulnerabilidades. As ações implementadas pela cidade de São Paulo estão parcialmente alinhadas às recomendações da OMS e da OPAS, que ressaltam a importância de planos de contingência para ondas de calor, proteção de grupos vulneráveis, comunicação eficaz com o público e coordenação intersetorial para enfrentar os desafios impostos pelas mudanças climáticas. Faltam políticas públicas concretas para mitigar os efeitos da mudança climática e das ondas de calor, especialmente na saúde pública.

A conscientização e a educação da população sobre os riscos associados ao calor extremo e as medidas preventivas ainda precisam ser ampliadas. A infraestrutura urbana também apresenta limitações, como a insuficiência de áreas verdes e de espaços públicos climatizados, que poderiam servir como refúgios durante períodos de calor intenso. Bairros periféricos sofrem mais devido à falta de áreas verdes e habitações precárias. A vulnerabilidade de populações específicas, como idosos, crianças e pessoas em situação de rua, exige recursos adicionais para um atendimento adequado. A capacidade dos serviços de saúde de lidar com o aumento da demanda durante ondas de calor também é um desafio, especialmente em termos de recursos humanos e materiais. Essas são questões que precisam ser abordadas continuamente para fortalecer a resiliência da cidade diante dos impactos das ondas de calor extremas. No entanto, a cidade de São Paulo tem ações fragmentadas, sem um plano integrado para as ondas de calor, ao contrário de Paris, por exemplo.

Ao analisar as ações implementadas pela cidade de São Paulo, foi possível constatar a ausência de uma avaliação objetiva dos indicadores qualitativos da execução dessas ações pelas

parcerias, o que pode comprometer a eficácia, eficiência e efetividade das ações e contribuir para a ausência de transparência na prestação de contas.

A pesquisa também permite fazer outros apontamentos importantes como a falta de monitoramento sistemático de dados de morbimortalidade por calor, pouco investimento em resiliência urbana em comunidades vulneráveis e ausência de ações específicas de proteção para trabalhadores como funcionários dos Correios, da construção civil, entregadores de aplicativos e Guardas Civis Municipais, por exemplo, que são expostos a maior risco térmico. Apesar da Portaria conjunta da SMADS e da SMS nº 629, de 2024, que dispõe sobre as medidas a serem adotadas em situações de altas temperaturas e de ambas integrarem o Comitê Gestor de Crise das Altas Temperaturas, cuja responsabilidade é a implementação de ações de prevenção e proteção, são necessárias medidas específicas por profissão, mudanças organizacionais e adaptações práticas.

Uma das grandes limitações dessa pesquisa é a ausência de dados orçamentários sobre as ações e programas relacionados a mudança climática e ondas de calor, pois o orçamento revela as prioridades do gestor, o que se tem feito de efetivo. A ausência de dados e de transparência orçamentária é também um dado relevante; revela que elas não são prioridades do governo municipal, que somente ações rotineiras e sem valores expressivos fazem parte do orçamento, e outras ocorrem somente em caráter temporário e excepcional; ações de longo e médio prazo não fazem parte da agenda.

No início dessa pesquisa, traçou-se a hipótese de que, na cidade de São Paulo, o tema mudança climática e saúde é frequentemente abordado de forma subjetiva ou superficial. Conclui-se, ao final dessa, que, ainda estamos na fase de sensibilização dos gestores de políticas públicas para o efeito das ondas de calor na saúde humana; a Operação Altas Temperaturas representa um avanço importante, mas falta um plano municipal estruturado na área da saúde, inclusive com enfoque preventivo.

Propõe-se, para estudos futuros, 1) os desafios para a implementação de políticas públicas de adaptação das cidades à transição etária e à mudança climática, 2) a correlação entre a mudança climática e a transição etária.

REFERÊNCIAS

- ADGER, W. N., Arnell, N. W., & Tompkins, E. L. (2005). Successful adaptation to climate change across scales. *Global Environmental Change*, 15(2), 77-86. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0959378004000901>. Acesso em: 15.ago.2024.
- AMBRIZZI T. Dados comprovam aumento de eventos climáticos extremos em São Paulo. *Jornal da USP*, 20.02.2020. São Paulo. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/ciencias-ambientais/dados-comprovam-aumento-de-eventos-climaticos-extremos-em-sao-paulo/>. Acesso em: 14.out.2024.
- BALBUS, J. M., Malina C. 2009. Identifying Vulnerable Subpopulations for Climate Change Health Effects in the United States. *Journal of Occupational and Environmental Medicine* 51 (1)33-37. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/19136871/>. Acesso em: 20.ago.2024.

BANCO MUNDIAL. **Panorama da Saúde: América Latina e Caribe 2023**. OCDE/Banco Mundial 2023. Disponível em: <https://www.conass.org.br/wp-content/uploads/2023/05/047f9a8a-pt.pdf> Acesso em: 27 ago. 2024.

BASU, R., Samet M.J. 2002. Relation between elevated ambient temperature and mortality: a review of the epidemiologic evidence. **Epidemiol Rev.** 2002;24(2):190-202. doi: 10.1093/epirev/mxf007. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/12762092/> . Acesso em: 27 ago.2024

BELL ML, O'Neill MS, Ranjit N, Borja-Aburto VH, Cifuentes LA, Gouveia NC. Vulnerabilidade à mortalidade relacionada ao calor na América Latina: um estudo de caso-cruzamento em São Paulo, Brasil, Santiago, Chile e Cidade do México, México. **Revista Internacional de Epidemiologia**. 2008. V.37, p.796–804. Disponível em: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC2734062/> Acesso em: 18.out. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.850, de 02 de maio de 2024. **Institui a Política Nacional de Qualidade do Ar**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima**, volume 2: estratégias setoriais e temáticas: portaria MMA nº 150 de 10 de maio de 2016 / Ministério do Meio Ambiente. Brasília: MMA, 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Nota Técnica nº 18/2023 da Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-tecnicas/2023/nota-tecnica-no-18-2023-svsa-ms/> . Acesso em: 20.ago.2024.

CHEN, J. et al. Cold spell and mortality in 31 Chinese capital cities: Definitions, vulnerability and implications. **Environment International**, v. 128, n. January, p. 271– 278, 2019.

CILENTO, K. **Al Bahar Towers Responsive Facade / Aedas**. ArchDaily Articles. Set./2012. Disponível em: https://www-archdaily-com.translate.goog/270592/al-bahar-towers-responsive-facade-aedas?x_tr_sl=en&x_tr_tl=pt&x_tr_hl=pt&x_tr_pto=tc Acesso em 11.abr.2025.

CLIMATE CENTRAL. People Exposed to Climate Change: June-August 2024. Princeton: **Climate Central**, 18 set. 2024. Disponível em: <https://www.climatecentral.org/report/people-exposed-to-climate-change-june-august-2024>. Acesso em: 22 dez. 2025.

CONFALONIERI, Ulisses; QUINTÃO, Ana Flávia. Vulnerabilidade A Mudança Climática Na America Latina. **Intrumentos Regionais Para A Adaptação No Sector Saúde**. Confalonieri U., Quintão F.(Org.). Pp, v. 136, 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/paulo/Downloads/Livro-BID-26-01-16.pdf> Acesso em: 15 ago. 2024.

CONFALONIERI, U. E. C.; BARATA, M. M. L.; MARINHO, D. Vulnerabilidade Climática no Brasil. In: CHANG, M. et al. (Orgs.) **Metodologia de Estudos: Vulnerabilidade à Mudança do Clima no Brasil**. Coletânea Mudanças Globais. v 5. Ed. Interciência. Rio de Janeiro: IVIG/COPPE-UFRJ. 1 ed., 2015, cap. 2, p. 25-38

CONFALONIERI, U., B. Menne, R. Akhtar, K.L. Ebi, M. Hauengue, R.S. Kovats, B. Revich and A. Woodward, 2007: Human health. **Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability**. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, 391-431. Disponível em: <https://www.kirksmith.org/publications/2007/08/23/climate-change-2007-impacts-adaptation-and-vulnerability> . Acesso em: 15.ago.2024.

CRIMMINS, E.; Kim J.K.; Vasunilashorn S. (2010). Biodemography: New approaches to understanding trends and differences in population health and mortality. **Demography**. 2010.V.47, Supl. 1, p. 41-64. Disponível em: <https://doi.org/10.1353/dem.2010.0005> Acesso em: 20.ago.2024

C40. **Quadro de Planejamento de Ação Climática**. C40 Cities, 2020b. Disponível em: <https://www.c40.org/pt/what-we-do/raising-climate-ambition/1-5c-climate-action-plans/> .Acesso em 20 ago. 2024

C40. **Ahmedabad, na Índia, junta-se à C40 Cidades para acelerar ações climáticas urbanas**. 15 jul.2022. Disponível em: <https://www.c40.org/pt/news/ahmedabad-india-joins-c40-cities/> Acesso em: 10.abr.2025.

C40. Cities100: **Medellín's interconnected green corridors**. Out.2019. Disponível em: https://www.c40knowledgehub.org/s/article/Cities100-Medellin-s-interconnected-green-corridors?language=en_US Acesso em : 10.abr.2025.

C40. Cities100: **Melbourne - Primeira ferramenta holística de adaptação climática da cidade**. Out.2015. Disponível em: <https://www.c40.org/pt/case-studies/cities100-melbourne-first-holistic-city-climate-adaptation-tool/> Acesso em: 10. abr.2025.

FAPESP, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. Frio e Calor Mataram 1427 mil Pessoas em Cidades Brasileiras. **Revista Pesquisa FAPESP** Nº 348, ano 26. Fev/2025. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/frio-e-calor-mataram-1427-mil-pessoas-em-cidades-brasileiras-de-1997-a-2018/>. Acesso em: 30.mar.2025

GALVIM, M., Maassen, G. **5 grandes ideias para ajudar as cidades a enfrentar a crise climática e a desigualdade**. WRI Brasil, 16 Dez 2020. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/noticias/5-grandes-ideias-para-ajudar-cidades-enfrentar- crise-climatica-e-desigualdade>. Acesso em: 10.abr.2025.

GHIN, Global Heat Health Information Network. **Plan de Gestion des Vagues de Chaleur** / França Plano de Gestão de Ondas de Calor. Org. Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires. 2023. Disponível em: <https://ghhin- org.translate.goog/resources/plan-de-gestion-des-vagues-de-chaleur-france- heatwave-management-plan/? x tr sl=en& x tr tl=pt& x tr hl=pt& x tr pto=tc> . Acesso em: 10.abr.2025

GOUVEIA N, Hajat S, Armstrong B. Diferenciais socioeconômicos na relação temperatura-mortalidade em São Paulo, Brasil. **Revista Internacional de Epidemiologia**. 2003. V.32, p.390–397. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/12777425/> . Acesso em: 20 out. 2024.

HABITABILITY. **Calor extremo impulsiona mudanças na governança urbana**. Set./2023. Disponível em: <https://habitability.com.br/calor-extremo/> . Acesso em: 11.abr.2025.

INMET, I. N. de M. **BDMEP - Banco de Dados Meteorológicos para Ensino e Pesquisa**. Disponível em: <https://bdmep.inmet.gov.br/> . Acesso em: 12.out.2024.

IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change. **Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability**. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, 2007. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar4/wg2/> . Acesso em: 28.ago.2024.

IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change. **Climate Change 2013: The Physical Science Basis**. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, 2013. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/> . Acesso em 28.ago.2024.

IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change. **Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability**. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, 2014. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/> . Acesso em: 03.set.2024

IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change. **Climate Change 2021: The Physical Science Basis**. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, 2021. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/> . Acesso em: 28.ago.2024.

IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change. **Climate change 2022: Impacts, adaptation and vulnerability**. Geneva: Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/> . Acesso em: 28.ago.2024.

LEONARDI, G. et al. (2018). Health Impacts of Heat Waves in São Paulo, Brazil: The Influence of Socioeconomic Factors. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, 15(4), 579.

MANTOVANI, Flávia. Bairros pobres de SP concentram ilhas de calor e têm temperaturas mais altas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 25 nov. 2023. Cotidiano. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/11/bairros-pobres-de-sp-concentram-ilhas-de-calor-e-tem-temperaturas-mais-altas.shtml>. Acesso em: 18 dez. 2025.

MARENGO, J. A., & Alves, L. M. (2021). Extreme weather and climate events in São Paulo State: trends and impacts. **Climate Change Research in Brazil [sic]**

MONTEIRO, D. S. et al. Desigualdades demográficas e sociais do século XXI de mortes por calor em áreas urbanas brasileiras. **PLoS UM** 19 (1), 2024. Disponível em: <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0295766>. Acesso em: 24 ago.2024

NOBRE, C. A., & Young, C. E. F. Mudanças Climáticas e a Cidade de São Paulo. **Relatório do Observatório do Clima**, 2019.

OBSERVATÓRIO NACIONAL DE CLIMA E SAÚDE. **48 mil morreram por ondas de calor no Brasil entre 2000 e 2018**. 25 jan. 2024. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/mais-de-48-mil-pessoas- morreram-por-ondas-de-calor-no-brasil-entre-2000-e-2018/> . Acesso em: 05.ago. 2024.

OBSERVATÓRIO NACIONAL DE CLIMA E SAÚDE. **Curso análise de situação de saúde ambiental** [recurso eletrônico]: ASISA- Queimadas / Organização: Renata Gracie, Jessica Muzy Rodrigues. – Rio de Janeiro: Edições Livres, 2024.

OKE, T. R. City size and the urban heat island. *Atmospheric Environment*, v. 7, n. 8, p. 769–779, 1973.

OLIVEIRA M. et al. (2020). Impactos das Mudanças Climáticas na Saúde Pública: Desafios para o Sistema de Saúde de São Paulo. *Revista Brasileira de Medicina de Família e Comunidade*, 15(42), 2482

Organização Pan-Americana da Saúde. **Mudança Climática e Saúde: um perfil do Brasil** / Organização Pan-Americana da Saúde; Ministério da Saúde. Brasília, Organização Pan-Americana da Saúde, 2009.

Organização Pan-Americana da Saúde. **Proteger a saúde frente à mudança climática: avaliação da vulnerabilidade e adaptação**. Brasília, DF: OPAS, 2014.

PEREIRA, G. M. et al. Urban heat islands and the health risks of extreme heat in São Paulo: a city of contrast. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 2019.

RIBEIRO, F. M., & Andrade, A. L. (2017). **Vulnerabilidade Social e Mudança Climática na Cidade de São Paulo: Desafios para a Saúde Pública**. Revista IEA, 74(2), 45-58.

SALDIVA, P. H. N. **Vida urbana e saúde**. Os desafios dos habitantes das metrópoles. São Paulo: Contexto, 2018

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente / CETESB. **Mudanças climáticas globais no Estado de São Paulo**. Oliveira, Rafaela di Fonzo; Alves, João Wagner Silva. São Paulo: SMA, 2011.

SÃO PAULO (estado). SIMA Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. **Guia de Adaptação e Resiliência Climática para Municípios e Regiões**. 1ª edição, São Paulo, 2021. Disponível em: https://smastr16.blob.core.windows.net/municipiosresilientes/sites/257/2021/09/guia-adaptacao-e-resiliencia-climatica-para-municipios-e-regioes_final.pdf Acesso em 20 ago.2024. Acesso em: 30 set.2024

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 60.289, de 3 de junho de 2021**. Institui o Plano de Ação Climática do Município de São Paulo – PlanClima SP. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2021. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-60289-de-3-de-junho-de-2021>. Acesso em: 30 set.2024.

SÃO PAULO (Município). **Plano de Ação Climática do Município de São Paulo 2020-2050** – Sumário Executivo. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/meio_ambiente/arquivos/Sum_ExecutivoSP_Baixa.pdf. Acesso em: 30 set. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 63.747, de 12 de setembro de 2024**. Cria o Comitê Gestor de Crise das Altas Temperaturas no Município de São Paulo e estabelece medidas temporárias e emergenciais voltadas ao enfrentamento da situação. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2024. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-63747-de-12-de-setembro-de-2024> Acesso: 30 set. 2024.

SÃO PAULO (Município). **LEI Nº 14.933, de 5 de junho de 2009**. Institui a Política de Mudança do Clima no Município de São Paulo. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2009. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-14933-de-05-de-junho-de-2009>. Acesso em: 30 set.2024.

SÃO PAULO (Município). **Plano Municipal de Saúde 2022-2025**. São Paulo: Secretaria Municipal da Saúde, 2024. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/plano_municipal_de_saude_2021_240822_versao_s_ite.pdf. Acesso em 30 set. 2024.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal da Saúde. **VIGIAR - Programa de Vigilância em Saúde Ambiental Relacionado a Populações Expostas à Poluição do Ar do Município de São Paulo**. Disponível em: https://capital.sp.gov.br/web/saude/w/vigilancia_em_saude/saude_ambiental/ar/6968#acoes Acesso em: 15.out.2024

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal da Saúde. **Programa Ambientes Verdes e Saudáveis – PAVS**. Disponível em: https://capital.sp.gov.br/web/saude/w/atencao_basica/pavs/17810. Acesso em: 15 out.2024.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente. **SampaClima Monitorando o Clima na Cidade de São Paulo**. Disponível em: <https://sampaclima.prefeitura.sp.gov.br/indicadoresinternet/indicadores> Acesso em: 09.mai.2025

SÃO PAULO (Município). Coordenação de Epidemiologia e Informação - CEInfo. Boletim Informativo. **CEInfo Censo 2022**. Volume nº 02, março/2025. Disponível em : https://capital.sp.gov.br/documents/d/saude/boletim_censo_demografico2022_n02 Acesso em: 05 abr.2025.

SÃO PAULO (Município). **3º Relatório de Acompanhamento das ações das Secretarias (2021-2023)**. Secretaria Executiva de Mudanças Climáticas. São Paulo. 2023. https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/secretaria_executiva_de_mudancas_climaticas/arquivos/planclimasp/REL3%20%20PlanClima_compressed.pdf.

Acesso em 30 set.2024.

SÃO PAULO (Município). Coordenadoria de Vigilância em Saúde. COVISA. **Operação Altas Temperaturas**. Comunicado aos servidores do sistema municipal de vigilância em saúde. Disponível em: https://capital.sp.gov.br/web/saude/w/vigilancia_em_saude/altas_temperaturas#Comunicado Acesso em: 20.mar.2025.

SÃO PAULO (Município). Coordenadoria de Vigilância em Saúde. COVISA. **Nota Técnica SEABEVS/CAB/COVISA Nº 01 DE 12/09/2024**. Disponível em: https://capital.sp.gov.br/documents/d/saude/orientacoes_saude_idosos_12_09-pdf Acesso em: 20.mar.2025

SÃO PAULO (Município). Coordenadoria de Vigilância em Saúde. COVISA. **Nota Técnica SEABEVS/CAB/COVISA Nº 02 DE 12/09/2024**. Disponível em: https://capital.sp.gov.br/documents/d/saude/orientacoes_saude_ambiente_escolar_12_09-1-pdf Acesso em: 20.mar.2025

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal da Saúde. Coordenação de Epidemiologia e Informação (CEInfo). **Balanco PAVS 2023 In: BOLETIM CEInfo "Saúde em Dados"**. São Paulo, ano 19, n. 7, fev. 2024. Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/saude/w/atencao_basica/346643. Acesso em: 18 dez. 2025.

SIMPSON, N. P. et al. A framework for complex climate change risk assessment. **One Earth**, [s. l.], v. 4, n. 4, p. 489-501, Apr. 2021. Disponível em: [https://www.cell.com/one-earth/pdf/S2590-3322\(21\)00179-2.pdf](https://www.cell.com/one-earth/pdf/S2590-3322(21)00179-2.pdf). Acesso em: 12. ago.2024.

SON, J.Y., GOUVEIA, N., BRAVO, A.M., FREITAS, U. C., BELL, L.M. The impact of temperature on mortality in a subtropical city: effects of cold, heat, and heat waves in São Paulo, Brazil. **Int J Biometeorol**. 2016 Jan;60(1): 113-21.doi: 10.1007/s00484-015-1009-7. Epub2015May14. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/25972308/> . Acesso em: 20 ago.2024.

TAYLOR, J. et al. Mapping the effects of urban heat island, housing, and age on excess heat-related mortality in London. **Urban Climate**, v. 14, p. 517–528, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.uclim.2015.08.001>. Acesso em: 24 set.2024

UMEZAKI, A. S. et al. Urban Climate Numerical characterization of spatial and temporal evolution of summer urban heat island intensity in São Paulo, Brazil. **Urban Climate**, v. 32, n. 100615, 2020. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2212095519301749?via%3Dihub> Acesso em: 24 set.2024.

UNESP. Universidade Estadual Paulista. Sem infraestrutura e acesso à saúde, população periférica é mais prejudicada por variações no clima. Jacqueline Maria da Silva. 16.11.2023. Agência Mural de Jornalismo das Periferias. **Jornal da Unesp**. Disponível em: <https://agenciamural.org.br/sem-infraestrutura-e-acesso-a-saude-populacao-periferica-e-mais-prejudicada-por-variacoes-no-clima/> Acesso em: 20 ago.2024

VERDADE, E. Vieira L.G.O. **Avaliação da Saúde no Município de São Paulo- 2023**. Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Curso realizado em nov.2024.

WATTS, N., ADGER, W. N., AGNOLUCCI, P., BLACKSTOCK, J., BYASS, P., CAI, W., & COSTELLO, A. Health and climate change: Policy responses to protect public health. **The Lancet**,386(10006),1861-1914, 2015. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/issue/vol386no10006/PIIS0140-6736\(15\)X0013-4](https://www.thelancet.com/journals/lancet/issue/vol386no10006/PIIS0140-6736(15)X0013-4) . Acesso em: 15.ago.2024.

O órgão público no mercado livre de energia elétrica: condições de viabilidade jurídica

The Public Sector in the Free Electricity Market: Conditions for Legal Viability

Gustavo Zanollo Zardi

Especialista em Direito Público Municipal pela Escola Superior de Gestão e Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, advogado. E-mail: gustavo.zanollo@hotmail.com

RESUMO

O Setor Elétrico Brasileiro (SEB) passou por transformações significativas a partir dos anos 90, com a privatização do setor e a aprovação de novos regramentos. As leis editadas nesse período trouxeram um novo desenho institucional para a geração, transmissão e distribuição de energia e possibilitaram que a contratação de energia elétrica ocorresse não somente em um ambiente regulado - na figura do consumidor cativo —, mas também criaram a modalidade do consumidor livre, sem a rigidez contratual que caracteriza o ambiente regulado, e com a possibilidade de negociação quanto às condições de fornecimento e remuneração. Por meio da metodologia jurídico-dogmática e pela identificação de princípios e características que regem o tema, este trabalho pretende, à luz da legislação que rege o Sistema Elétrico Nacional e as licitações públicas, apresentar ao gestor a viabilidade jurídica dos órgãos públicos migrarem para o Mercado Livre de Energia e negociarem nesse ambiente seus próprios contratos de fornecimento para repartições, arenas esportivas e centros culturais, por exemplo - ao invés de serem enquadrados usualmente como consumidores cativos.

Palavras-chave: setor elétrico brasileiro; ambiente de contratação livre; bens públicos.

ABSTRACT

The Brazilian Electric Sector (SEB) has experienced significant changes since the 1990s, including the privatisation of the sector and the approval of new regulations. The laws enacted during this period introduced a new institutional framework for the energy generation, transmission, and distribution segments. These laws facilitated not only the regulation of energy contracts—particularly for the captive consumer—but also supported the emergence of the free consumer, who is not bound by the contractual rigidity typical of a traditionally regulated environment. This work aims to analyse the legal feasibility of public bodies transitioning to the Free Energy Market, negotiating their own supply contracts in this environment for offices, sports arenas, and cultural centres, among others, instead of remaining as captive consumers.

Keywords: Brazilian electricity sector; free-market contracts; public goods.

* Artigo derivado do trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Público Municipal, realizado na Escola Superior de Gestão de Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Recebido em 06/02/2025. Aceito para publicação em 14/03/2025.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país de proporções continentais. Em área, é o 5º maior do mundo, um pouco menor do que toda a Europa e quase do mesmo tamanho que a Oceania. A magnitude de sua extensão é um dos fatores que justificam a dificuldade de se desenvolver projetos de infraestrutura uniformes e seguros nas diferentes regiões - cada uma com realidades díspares. Fornecer energia elétrica do Chuí ao Caburaí requer uma estratégia de longo prazo e esforço conjunto de todos os agentes envolvidos. As estratégias, porém, não são únicas.

O uso comercial de energia elétrica no âmbito nacional teve início ainda no século XIX, mas as primeiras tentativas de regulação surgiram apenas em 1934, com o Código de Águas (Decreto Federal 24.643/1934). Apesar do nome, a regulação também abarcava a exploração das águas para a geração de energia elétrica - desde cedo, reconhecendo o potencial energético eminentemente hidrelétrico, que ainda hoje representa 64,9% da matriz energética brasileira, segundo o Balanço Energético Nacional de 2021. O primeiro marco legal da energia adotou o que Loureiro (2021) identifica como modelo francês, que consiste na outorga do direito de explorar o potencial hidráulico por meio de concessão de serviço público.

O arranjo previsto no Código de Águas de 1934 foi sendo aperfeiçoado por sucessivas normas, a fim de consolidar a centralização da regulação em torno da União, uma das estratégias possíveis entre as opções viáveis, que culminou na edição do Decreto 41.019/1957, que regulou os serviços de energia elétrica. O autor aponta que, a partir dos anos 50, o setor elétrico passou por uma intensificação das transformações. Com o II Plano Nacional de Desenvolvimento, em 1974, foi assentado o plano de interligação do sistema, que vigoraria nas décadas seguintes, com a construção das usinas de Furnas, Eletronorte, Eletrosul, Itaipu, Angra I e Angra II (Lorenzo, 2002).

O caráter essencialmente estatal, a interdependência entre a União e os Estados e a repartição de competências na então recém-promulgada Constituição de 1988 começaram a atingir seus limites. No início da década de 1990, o setor energético exigiu novas respostas diante da impossibilidade de investimentos estatais e dificuldades de expansão. A solução adotada foi a redução da presença do Estado e a instituição de um programa de desestatização, em benefício da iniciativa privada. As privatizações realizadas nesse período transferiram ao setor privado uma boa parcela das usinas geradoras de grande porte e parte das distribuidoras (Lorenzo, 2002).

O modelo atual do Setor Elétrico Brasileiro (SEB) consolidou-se a partir das reformas implementadas na década de 1990, por meio da promulgação de diversas normas que introduziram novos paradigmas no sistema jurídico setorial. Entre essas inovações, destacam-se a

criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), o estabelecimento das figuras do consumidor livre e cativo, a constituição do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), responsável pela coordenação e controle das unidades de geração e transmissão de energia, e o marco regulatório para a comercialização de energia elétrica, instituído pela Lei Federal nº 10.848, de 15 de março de 2004.

O Marco Regulatório do Setor Elétrico decorre da Constituição de 1988, que previu as premissas do setor de energia no Brasil, atribuindo à União a titularidade dos potenciais de energia hidráulica e a competência para explorar, diretamente ou por meio de autorizações, concessões ou permissões, os serviços e instalações de energia elétrica, conforme disposto no artigo 21, inciso XI, alínea "b". Essa centralização de competências não apenas reflete a importância estratégica do setor energético para o desenvolvimento do país, mas também estabelece um controle estatal sobre um recurso vital, visando garantir a universalização do acesso à energia e a promoção do interesse público. A atribuição da competência privativa de legislar sobre o tema à União reforça a centralização deste ente federativo, possível efeito do chamado “federalismo por desagregação” ou centrípeto.

Por outro lado, a ampliação dos direitos sociais, promovida pela mesma Constituição, demanda um maior investimento em áreas que podem viabilizar diretamente as atividades do *welfare state*. Esse movimento revela uma aparente antinomia na estrutura da Constituição, característica das constituições ecléticas - cartas que abarcam diferentes visões de mundo, por vezes antagônicas. Ao mesmo tempo em que a carta magna adota a economia de livre mercado e as regras do mercado capitalista, também promove o desenvolvimento de um Estado Social. Essa dualidade permite discutir a viabilidade de regras econômicas e sociais que favoreçam o crescimento do Estado social, ao mesmo tempo em que utiliza os princípios do livre mercado como vetor para a realização dessas políticas. Assim, a Constituição eclética não se limita a uma mera transposição de modelos ideológicos, mas busca uma síntese que atenda às complexidades da sociedade brasileira contemporânea.

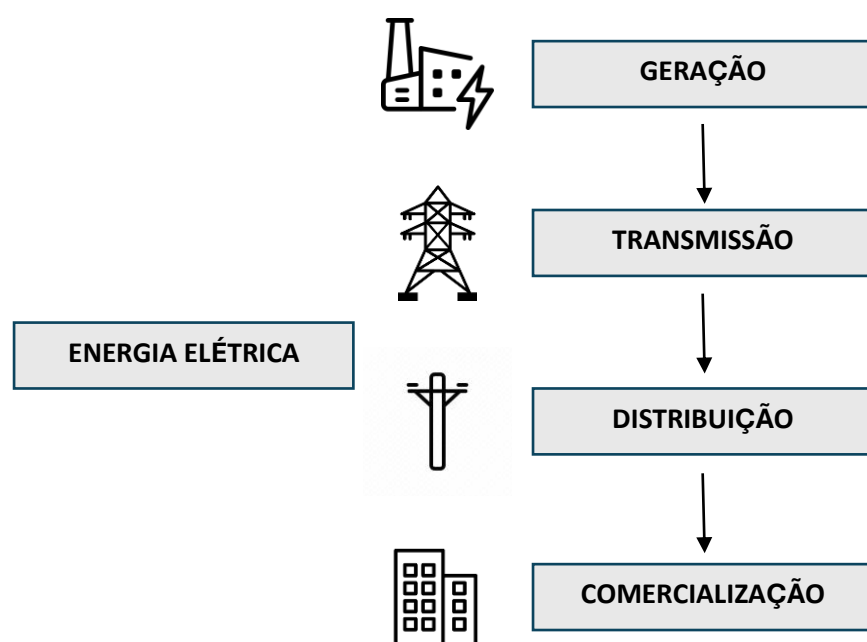
O modelo constitucional adotado pelos constituintes de 1988 reflete uma combinação de características provenientes de diversas correntes ideológicas e tradições políticas. Essa constituição eclética integra princípios liberais de livre mercado à regulação estatal da economia, ao mesmo tempo em que se compromete com o desenvolvimento de direitos sociais. Essa abordagem híbrida permite que o Estado atue como regulador e promotor de um ambiente favorável ao crescimento econômico, ao

mesmo tempo em que assegura a proteção dos direitos dos cidadãos, promovendo a justiça social e a equidade. A coexistência dessas diretrizes, longe de ser contraditória, pode ser vista como uma oportunidade para a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável e inclusivo, no qual a energia elétrica, como um bem essencial, desempenha papel crucial na promoção do bem-estar social e econômico.

2 DESVERTICALIZAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO - SEGREGAÇÃO DE ATIVIDADES

A estruturação do SEB reflete a segmentação em quatro atividades essenciais para a transformação e disponibilização da energia elétrica como produto final: geração, transmissão e distribuição, todas exercidas sob o regime de serviço público; e, do lado dos consumidores, a comercialização de energia viabiliza a sua aquisição e consumo. As três atividades são integradas ao Sistema Interligado Nacional (SIN), operado pelo ONS. Existem, entretanto, áreas isoladas que permanecem desconectadas do SIN, somando atualmente 212 zonas isoladas, concentradas majoritariamente na região Norte (ONS, 2021).

Figura 1 – Esquematização da desverticalização do setor elétrico



Fonte: elaborado pelo autor.

A desverticalização, ou seja, a segregação das atividades essenciais do setor elétrico, foi implementada para promover eficiência, transparência e competitividade no setor, permitindo que empresas especializadas atuem de forma independente em cada segmento, abrindo o mercado para novos agentes com maior eficiência e foco operacional.

A cadeia produtiva de energia elétrica no Brasil é constituída pelos segmentos esquematizados na Figura 1. Cada uma dessas atividades apresenta características técnicas e regulatórias específicas, sendo regulamentadas e fiscalizadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). A atividade de geração de energia elétrica envolve a conversão física de uma forma de energia primária (como energia térmica, eólica, hidráulica, solar, entre outras) em energia elétrica. Essa operação é realizada exclusivamente por agentes que possuem concessão, permissão ou autorização emitidas pelo Poder Concedente, segundo as regras próprias da Lei Federal n. 8.987/1995 (Brasil, 1995).

Em seguida, ocorre a transmissão de energia elétrica, que consiste no transporte da energia gerada até as subestações de distribuição ou na interligação entre sistemas geradores. Além disso, esse segmento possibilita o fornecimento direto a consumidores de alta tensão, que se conectam diretamente às linhas de transmissão (ANEEL, 2022).

A distribuição de energia elétrica é realizada por concessionárias e permissionárias, responsáveis pela entrega da energia ao consumidor final. Esse processo inclui a redução da tensão da energia proveniente do sistema de transmissão, de modo a torná-la adequada para uso residencial, comercial e industrial (ANEEL, 2022).

Por fim, a comercialização de energia elétrica abrange a compra e venda de energia, podendo ocorrer tanto no ambiente de contratação livre quanto no mercado regulado. Nesse contexto, o ambiente de contratação livre possibilita maior flexibilidade aos consumidores elegíveis, enquanto o mercado regulado oferece estabilidade contratual para consumidores não elegíveis (ANEEL, 2022).

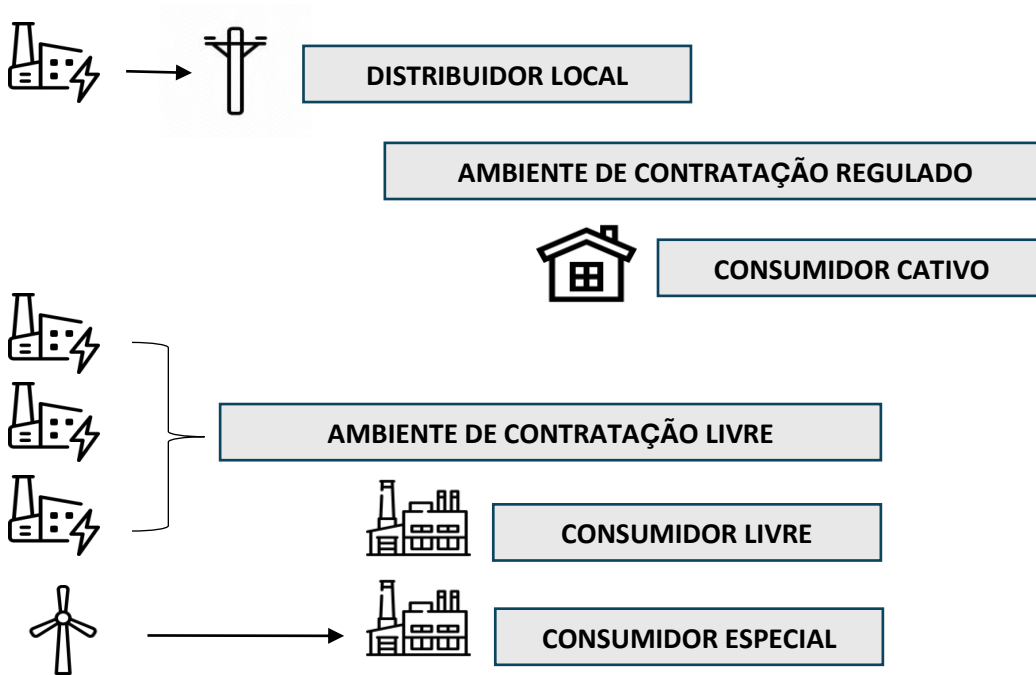
3 AMBIENTES DE CONTRATAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA

A Lei Federal nº 10.848, de 15 de março de 2004, instituiu diferentes regimes de contratação de energia elétrica, destacando-se a comercialização no Ambiente de Contratação Regulada (ACR) e a contratação no Ambiente de Contratação Livre (ACL).

Tais conceitos e os procedimentos para a comercialização de energia elétrica foram regulamentados pelo Decreto Federal nº 5.163/2004.

O esquema a seguir ilustra os agentes envolvidos na comercialização de energia elétrica em cada um dos ambientes.

Figura 2 – Esquemática da comercialização de energia elétrica



Fonte: elaborado pelo autor.

No ACR, as distribuidoras de energia realizam suas aquisições por meio de leilões regulados, que atendem aos consumidores cativos – aqueles que possuem contratos diretamente com sua distribuidora local. Esse enquadramento se aplica a consumidores que não alcançam os requisitos mínimos de carga ou tensão para aderir ao ACL ou que, mesmo atendendo a esses requisitos, optam por permanecer no ambiente regulado. Como veremos, a partir de janeiro de 2024, os requisitos de demanda foram extintos, a fim de incentivar a adesão dos usuários ao ambiente de contratação livre.

No ACR, as condições contratuais são definidas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e não permitem negociação direta com o consumidor (Brasil, 2004)¹.

¹ Art. 1, ss2, inc. I - I - Ambiente de Contratação Regulada - ACR o segmento do mercado no qual se realizam as operações de compra e venda de energia elétrica entre agentes vendedores e agentes de

No Ambiente de Contratação Livre (ACL), as operações de compra e venda de energia elétrica ocorrem por contratos bilaterais, livremente negociados, desde que observadas as regras de comercialização. No ACL, são realizadas as operações de compra de energia entre os consumidores enquadrados como “livres” ou como “consumidores especiais”.

A partir de janeiro de 2024, não há mais exigência de demanda mínima para contratação no Mercado Livre de Energia, desde que a migração seja realizada por um comercializador varejista. Os esforços do Ministério de Minas e Energia para ampliar o acesso ao Mercado Livre de Energia têm se refletido na redução dos requisitos mínimos de ingresso. Consumidores livres são aqueles que optam por participar do mercado livre, com liberdade para adquirir energia de qualquer fonte geradora. O requisito de demanda mínima foi reduzido gradualmente a partir de 2019, conforme a Portaria MME 465/2019, quando o limite mínimo era de 1.500 kW, passando para 1.000 kW em janeiro de 2022 e fixado em 500 kW em janeiro de 2023. Com a Portaria MME 50/2022, finalmente eliminou-se essa exigência de demanda mínima, bastando que os consumidores sejam classificados como Grupo A – recebimento de energia em alta tensão.

A publicação da Portaria MME 50/2022, que amplia o acesso ao Mercado Livre de Energia (MLE) ao eliminar a exigência de demanda mínima para migração por meio de comercializadores varejistas, levanta questionamentos sobre a relevância da distinção entre consumidores livres e especiais. Historicamente, essa classificação permitia que consumidores com menor demanda participassem do mercado, desde que contratassem energia de fontes incentivadas, como biomassa, eólica, solar e pequenas centrais hidrelétricas (PCHs). Com o novo cenário regulatório, a diferenciação pode tornar-se menos justificável, já que a eliminação de barreiras de demanda reduz as restrições para contratação, permitindo que todos os interessados tenham acesso a fontes renováveis e incentivadas, sem a limitação de categoria.

A principal distinção entre o mercado cativo e o mercado livre de energia reside no fato de que, no mercado cativo, o consumidor está vinculado a condições contratuais previamente estabelecidas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), sem margem para negociação individual. As tarifas de fornecimento são fixadas pela ANEEL, o que assegura uniformidade nas condições impostas aos consumidores. É importante destacar que as normas do setor elétrico não fazem diferenciação com base na natureza jurídica do consumidor – seja ele uma pessoa jurídica de direito privado ou de direito público. Os critérios de ingresso no mercado cativo limitam-se à tensão, sem discriminação de tipo institucional.

distribuição, precedidas de licitação, ressalvados os casos previstos em lei, conforme regras e procedimentos de comercialização específicos;

No ACR, o pagamento pela energia elétrica fornecida é regulado pela regulação tarifária, prevista na Resolução Normativa ANEEL nº 1.000, de 7 de dezembro de 2021.

4 O SETOR PÚBLICO COMO CONTRATANTE DE ENERGIA

Considerando as vantagens potenciais do Mercado Livre de Energia (ACL), surge a hipótese de que o Poder Público possa migrar para esse mercado visando estabelecer contratos de fornecimento para suas repartições, órgãos e equipamentos públicos. Tal medida está alinhada à busca por eficiência administrativa e pode resultar em redução significativa das despesas públicas com energia. No ACL, a liberdade contratual permite que os entes federativos e órgãos da administração direta e indireta escolham entre diferentes agentes geradores, o que possibilita, conforme as diretrizes de sua política ambiental, priorizar contratos com fontes de energia renováveis ou de origem local, promovendo a sustentabilidade e o desenvolvimento regional, ou ainda, fomentando a competitividade do setor.

A contratação de energia elétrica no setor público, em modalidades reguladas e específicas, exige do gestor não apenas uma análise processual simplificada relacionada a compras públicas, mas também um entendimento aprofundado dos aspectos regulatórios que regem o mercado de energia. Diferentemente da simples aquisição de bens comuns, a contratação por meio do ACL implica um processo estratégico que visa otimizar os recursos públicos e selecionar propostas que atendam a critérios técnicos e de sustentabilidade. Ao optar pela contratação de energia proveniente de usinas geradoras não poluentes, a administração pública contribui diretamente para o fomento de uma matriz energética limpa e renovável, alinhando suas ações aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU e, indiretamente, fomentando o setor elétrico para a inovação e competitividade. Essa abordagem representa um compromisso com políticas sustentáveis e a redução de impactos ambientais, concretizando uma agenda verde no setor de energia e gestão pública eficiente.

5 MODALIDADES CONTRATUAIS E LICITAÇÕES

A Lei Federal nº 10.848, de 15 de março de 2004, introduziu no Setor Elétrico Brasileiro (SEB) dois regimes distintos de contratação de energia elétrica: o Ambiente de Contratação Regulada (ACR) e o Ambiente de Contratação Livre (ACL). No ACR, a aquisição de energia é realizada pelas distribuidoras, responsáveis pelo fornecimento aos consumidores cativos, e os contratos são firmados segundo condições reguladas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). No ACL, por outro lado, ocorrem transações diretas entre consumidores classificados

como "livres" e "especiais", os quais têm liberdade para negociar os contratos diretamente com agentes do mercado, desde que atendam aos requisitos de carga e fonte de geração (Brasil, 2004).

A antiga Lei de Licitações e Contratos (Lei federal nº 8.666/1993) previa, como hipótese de dispensa de licitação, a contratação, o fornecimento ou o suprimento de energia elétrica junto ao concessionário, permissionário ou autorizado, conforme estabelecido no art. 24, inc. XXII. Essa dispensa aplicava-se exclusivamente aos consumidores classificados como livres ou especiais, cuja negociação ocorria no âmbito do ACL. Já no ACR, trata-se de uma hipótese de inexigibilidade de licitação, em função da inviabilidade de competição, dado o monopólio da distribuição para os consumidores cativos. Dessa forma, o fornecimento de energia para repartições públicas no ACR é realizado pela distribuidora local, que possui exclusividade na área geográfica de sua concessão, o que impede qualquer forma de concorrência (Gonçalves; Walvis, 2018). Assim, a distinção entre dispensa e inexigibilidade dependia do enquadramento do consumidor no regime ACL ou ACR.

Havia discussão doutrinária acerca da natureza jurídica da contratação direta de empresas fornecedoras de energia elétrica, se corretamente enquadradas em hipótese de dispensa ou de inexigibilidade de licitação. A Nota Técnica da SABESP nos autos do TC-039741/026/12, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, e destacada no Parecer CJ/HCFMRP n. 432/2017, da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, aponta que.

[...] a dispensa de licitação nos casos aqui mencionados, se deu pelo fundamento de que a estruturação do setor elétrico era, por si só, suficiente para assegurar os mesmos resultados pretendidos pela licitação.

Havia, portanto, no ACR, a hipótese de inviabilidade de competição no varejo. A energia, nestes casos, é adquirida somente dos distribuidores locais, sendo hipótese de inexigibilidade. O inciso XXII do art. 24 só fazia sentido no ACL, inclusive, autorizando a contratação direta por dispensa. No mesmo sentido, o Parecer Referencial CCA/PGFN nº 04/2020 avaliou a hipótese de inexigibilidade e contratação direta de fornecimento de energia elétrica no âmbito da União.

Considerando-se a atual regulação do setor de fornecimento de energia, é preciso ressaltar que não haverá a configuração de situação de inexigibilidade caso o órgão ou entidade contratante se enquadre como consumidor livre ou potencialmente livre, conforme artigos 15 e 16 da Lei nº 9.074/1995 e Decreto nº 5.163/2004. Em tal hipótese, o processo de contratação deverá ser analisado pela unidade local da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, não devendo, pois, ser adotado o presente parecer referencial, cuja aplicação é restrita a situações em que resta configurada a impossibilidade de competição.

Instituída em 2021, a Lei Federal n. 14.133/2021 estabeleceu um novo regime de contratações públicas, com novos procedimentos e princípios que orientam a tomada de decisão do gestor, além de novas regras de governança e planejamento. O novo marco regulatório

eliminou a previsão de dispensa para a contratação de energia elétrica. Assim, ao optar pela inserção no mercado livre de energia elétrica, o gestor deve obrigatoriamente promover uma licitação.

A decisão de ingressar no mercado livre de energia elétrica, motivada pela possibilidade de significativa economia de recursos públicos, previsibilidade de custos e incentivo a determinadas fontes de energia, conduz o gestor a realizar uma licitação pública conforme os critérios estabelecidos pela Lei Federal nº 14.133/2021. Esse processo demanda maior esforço na fase de planejamento da contratação, em consonância com os princípios da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, previstos no art. 5º da referida lei.

A fase preparatória do processo de licitação ganhou destaque com a Lei 14.133/2021, que enfatiza a importância do planejamento estratégico na gestão pública, refletindo uma abordagem mais rigorosa e planejada para as contratações. No contexto da contratação de energia elétrica no Ambiente de Contratação Livre (ACL), torna-se essencial que o gestor elabore um Estudo Técnico Preliminar (ETP) completo e bem fundamentado, que forneça as bases necessárias para uma contratação segura e vantajosa. Segundo Justen (2021), o ETP representa uma análise de impacto licitatório e deve cumprir todos os requisitos estabelecidos pelo art. 18, § 2º, da Lei 14.133/2021. Este dispositivo exige que o ETP inclua informações detalhadas sobre a necessidade de contratação, alternativas de solução, estimativas de custos, riscos envolvidos e a adequação aos objetivos estratégicos da administração pública, consolidando-o como uma ferramenta central para a tomada de decisão no processo licitatório.

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

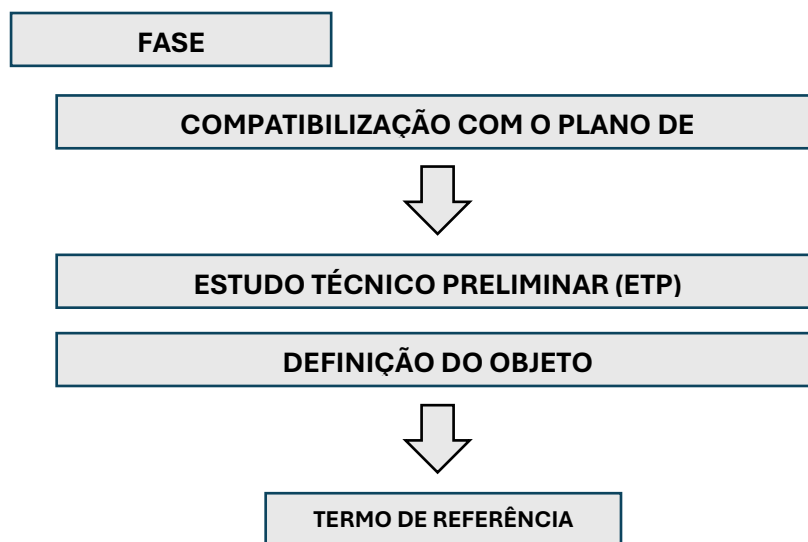
VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
 X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
 XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;
 XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;
 XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.
 § 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

A fase preparatória da licitação pode ser representada pela Figura 3.

Figura 3 – Esquematização da fase preparatória da licitação



Fonte: elaborado pelo autor.

Para a elaboração de um estudo técnico preliminar após a inserção da iniciativa no Plano de Contratações Anual, é necessário descrever detalhadamente o objeto da contratação (a aquisição de energia elétrica diretamente no ACL), com a descrição do perfil de consumo das unidades, demandas de sustentabilidade, economia de recursos e potenciais benefícios econômicos, previsibilidade de custos e demonstração de que no ACL há vantagens frente ao ACR, com base na análise prévia de custo-benefício e metas institucionais de sustentabilidade e eficiência energética.

6 EXPERIÊNCIAS

No setor público, a migração das contas de energia para o ACL tem sido adotada com sucesso por empresas estatais, mas a contratação com base na Lei 14.133/2021 ainda é incipiente. Os julgados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo quanto à contratação de energia elétrica por empresas estatais no ACL são favoráveis, mas o ingresso por autarquias e órgãos sem personalidade jurídica própria ainda é escasso e faltam precedentes que possibilitem uma melhor avaliação dos resultados, em que pese a ampliação do diálogo e das consultas técnicas pela migração (Brasil, 2020).

O Parecer CJ/HCFMRP n. 432/2017, da Procuradoria Geral do Estado, foi emitido em consideração à viabilidade de ingresso na Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto, da Universidade de São Paulo, no ACL. Apontou-se a possibilidade do órgão ingressar no ACL, com especial atenção a outros requisitos técnicos que o órgão deve observar: a contratação de garantias e a abertura de conta junto a um banco privado.

Também, apontou-se a possibilidade de contratação de uma empresa de consultoria e assessoria técnica na área de comercialização de energia elétrica, mediante licitação, para operar o contrato no ACL, com inspiração nas práticas adotadas pela SABESP. Há, também, o registro de que o Estado do Mato Grosso foi o primeiro órgão público brasileiro a adquirir energia elétrica no mercado livre (SEFAZ-MT, 2008), e práticas semelhantes na Assembleia Legislativa do Paraná (AEN-PR, 2020).

7 DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Assumindo como verdadeira a possibilidade de o ente público, na qualidade de consumidor, ingressar no ACL para negociar melhores condições contratuais para o fornecimento de energia aos seus órgãos, equipamentos e repartições, surge a possibilidade de o modelo ser replicado para os 5.570 municípios brasileiros (IBGE, 2020).

Um dos atuais pleitos do Setor Elétrico Brasileiro é a “expansão gradual do Mercado Livre de Energia, com a redução e eliminação de barreiras para a entrada”. A Consulta Pública 21/2016 e 33/2017 do Ministério de Minas e Energia apontou incongruências e interdependência na formação de preços do ACR e do ACL, conforme o estudo “Energia Elétrica: Custos e Competitividade” (CNI, 2018).

114. Nesse mesmo sentido, o estudo contextualiza o problema nos seguintes termos:
O principal motor para a expansão do parque gerador são os leilões de energia nova, que alocam de forma majoritária os custos e os riscos da expansão no mercado regulado. Como consequência, as tarifas do mercado regulado possuem contratos de longo prazo, o que pode resultar em aumento nos custos finais, conforme discutido anteriormente.

Adicionalmente, a expansão termelétrica do sistema, necessária para a segurança energética e elétrica, mas que em termos de preço de energia é atualmente uma das mais caras, é contratada apenas no mercado regulado.

A alocação majoritária dos custos e riscos de expansão no mercado regulado gera subsídios indiretos que incentivam a migração para o mercado livre. Essa distorção regulatória reduz a competitividade do mercado regulado e cria o risco de uma espiral da morte: a migração para o mercado livre resulta em aumento da tarifa no mercado regulado para recuperar os custos dos contratos legados, o que aumenta a atratividade da migração, o que, por sua vez, retroalimenta o processo.

Ou seja, a hipótese é que a alocação atual de custos no mercado regulado encarece a tarifa, o que sugere a solução de migrar para o ACL. Por sua vez, a migração para o ACL encareceria ainda mais a tarifa do ACR.

Em uma hipotética migração massiva dos municípios ao ACL, é possível que a tarifa cobrada no ACR seja ainda mais elevada, prejudicando pequenos consumidores que não reúnem as condições técnicas necessárias para ingressar no ACL.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo pretende apresentar ao gestor público a viabilidade de contratação de energia elétrica por meios que melhor se adequem ao princípio da economicidade e ao tomador de decisão o chamado Mercado Livre de Energia Elétrica. Questões técnicas e operacionais, como a elaboração de um estudo técnico preliminar robusto que possa subsidiar a contratação, merecem maior aprofundamento e não constituem o objetivo do presente estudo.

Em conclusão, há condições para que o ente público municipal ingresse no ACL e firme contratos de fornecimento de energia como consumidor livre. A falta de experiência dos entes públicos em contratações dessa natureza, bem como na instituição de um novo regime de contratações públicas, pode confundir o gestor quanto à sua viabilidade. Entretanto, isso inspira a busca por inovação em prol da eficiência. A possibilidade pode representar vantagem econômica em relação à contratação como consumidor cativo, além de incentivar pequenos produtores, fomentar a geração de energia limpa e reforçar o setor, oferecendo maior segurança e previsibilidade aos contratos na gestão pública. A iniciativa vai ao encontro da finalidade das reformas promovidas desde os anos 90 e estimula a concorrência em prol das melhores condições para os consumidores, atende ao princípio da economicidade e fornece a ferramenta para a busca do desenvolvimento nacional sustentável, com a possibilidade de fomento a energias limpas e renováveis.

REFERÊNCIAS

- ABRACEEL. **Cartilha do Consumidor Livre de Energia**. 1. ed. Brasília: ABRACEEL, 2020. Disponível em: https://www.abraceel.com.br/archives/files/Abraceel_Cartilha_MercadoLivre_V9.pdf. Acesso em: 18 out. 2021.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Resolução Normativa nº 674, de 3 de dezembro de 2015**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 233, p. 67, 7 dez. 2015.
- AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO PARANÁ. **Copel e Assembleia assinam contrato no mercado livre de energia**. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 01 dez. 2020. Disponível em: <https://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=109924>. Acesso em: 17 jun. 2021.
- BRASIL. Ministério da Economia. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Parecer Referencial CCA/PGFN nº 04/2020**. Brasília: Ministério da Economia, 9 set. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/consultoria-administrativa/arquivos-pareceres-referenciais/4-1-sei_me-10415167-parecer-referencial-04-2020-energia-eletrica.pdf. Acesso em: 30 jul. 2021.
- BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Relatório do Grupo Temático de Modernização do Setor Elétrico - Portaria MME nº 187/2019**. Brasília: Ministério de Minas e Energia, jun. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/secretaria-executiva/modernizacao-do-setor-eletrico/arquivos/pasta-geral-publicada/abertura-de-mercado.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2021.
- EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). **Relatório Síntese do Balanço Energético Nacional 2021**. Disponível em: https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-601/topico-588/BEN_S%C3%ADntese_2021_PT.pdf. Acesso em: 28 jul. 2021.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Contratos de Energia no Ambiente Livre de Comercialização**. Pressupostos de Compreensão. Disponível em: <https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2021-07/contratosdeenergianoacl.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2021.
- JUSTEN NETO, Marçal. **A fase preparatória do processo de licitação da Lei 14.133/2021**. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, n. 173, jul. 2021. Disponível em: <https://www.justen.com.br>. Acesso em: 31 out. 2024.
- LORENZO, Helena Carvalho. O setor elétrico brasileiro: passado e futuro. **Perspectivas**: Revista de Ciências Sociais, 2001.
- LOUREIRO, Gustavo Kaercher. **A disciplina da indústria elétrica**. FGV CERI - Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura, Working Paper n. 36, jul. 2021. Disponível em: https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2021-07/kluwer-working-paper_0.pdf. Acesso em: 27 jul. 2021.
- OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO (ONS). **Definição de Sistemas Isolados**. Disponível em: <http://www.ons.org.br/paginas/sobre-o-sin/sistemas-isolados>. Acesso em: 30 jul. 2021.
- SECOM-MT. **MT será o primeiro estado brasileiro a entrar no mercado livre de energia elétrica**. Secretaria de Estado da Fazenda: Mato Grosso, 16 jan. 2009. Disponível em: <http://www5.sefaz.mt.gov.br/-/mt-sera-o-primeiro-estado-brasileiro-a-entrar-no-mercado-livre-de-energia-eletrica>. Acesso em: 28 jul. 2021.
- WALVIS, Alida et al. **Avaliação das reformas recentes no setor elétrico brasileiro e sua relação com o desenvolvimento do mercado livre de energia**. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2018-10/17_avaliacao_das_reformas_recentes_no_setor_eletrico_brasileiro.pdf. Acesso em: 28 jul. 2021.

Controle e Estado Democrático de Direito

Auditoria operacional com foco na efetividade do apoio a microempresas de um município do Estado do RS após a enchente de 2024

Performance Audit Focusing on the Effectiveness of Support for Micro-enterprises in a Municipality of RS State after the 2024 Flood

Luiz Gilberto Monclaro Mury

Economista – Auditor de Controle Externo – TCE/RS. Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais.

E-mail: mury.luiz@gmail.com

RESUMO

Este artigo origina-se de uma auditoria operacional focada no princípio da efetividade, e teve como objetivo analisar o impacto de uma política pública voltada à manutenção dos empregos de microempresas em um município do estado do RS após a enchente de 2024. Para tanto, uma ferramenta de inferência estatística, denominada teste T de Student, foi aplicada a uma relação de empresas locais, revelando o resultado tanto para as empresas beneficiadas quanto para as não beneficiadas com o recurso público.

Palavras-chave: auditoria operacional, teste T de Student, enchente no RS.

ABSTRACT

This article is based on a performance audit focused on the principle of effectiveness and aims to analyse the impact of a public policy designed to sustain jobs in microenterprises within a municipality of RS state following the 2024 flood. To achieve this, a statistical inference tool called Student's t-test was employed on a list of local companies, revealing the results for both groups: those that benefited and those that did not benefit from the public resource.

Keywords: Performance audit; student's T-test, flood in RS.

1 INTRODUÇÃO

Considerada a pior tragédia climática da história do Rio Grande do Sul, as fortes chuvas que atingiram o Estado em maio de 2024 impactaram 478 das 497 cidades gaúchas. O número de vítimas fatais chegou a 184, além de 806 feridos e 25 pessoas que permanecem desaparecidas. As cenas de cidades submersas em água chamaram a atenção do mundo inteiro.

Artigo recebido em 23/08/2025. Aceito para publicação em 30/10/2025.

Quase 200 mil pessoas ficaram desalojadas ou desabrigadas, e uma verdadeira operação de guerra foi deflagrada pelos governos locais e nacional, mobilizando forças de resgate de diferentes estados, que contaram com o apoio de milhares de voluntários vindos de todas as regiões do país, além de uma rede gigantesca de doações.

Programas estaduais e municipais de aluguel solidário, além de uma força-tarefa de profissionais da saúde, também acudiram à população no pós-evento climático.

Além do suporte aos atingidos, alguns municípios gaúchos lançaram programas de apoio à iniciativa privada com ênfase nas microempresas ou microempreendedores individuais locais. Dentre estes, está o município-foco deste artigo, que logo após o período da enchente instituiu um programa de ajuda financeira cujos objetivos eram, entre outros, possibilitar às microempresas atingidas pelo evento climático extremo o acesso a valores que auxiliassem na retomada de suas atividades, visando assim a manutenção do emprego e da renda da população.

Em que pese a importância da intervenção do poder público após uma catástrofe natural, deve-se avaliar se o auxílio concedido realmente alcançou os objetivos esperados, pois, a título de informação, o município foco da pesquisa desembolsou cerca de R\$ 24 milhões apenas com três programas sociais. Assim, visando avaliar se o projeto de apoio aos microempresários foi bem-sucedido, ou seja, se auxiliou as microempresas a manterem seus empregados, uma auditoria operacional com foco na efetividade do gasto público foi conduzida, sendo que parte dela originou o presente artigo.

1.1 HIPÓTESE

Diante do contexto apresentado acima, este artigo objetiva responder à seguinte questão: o programa emergencial teve resultado positivo na manutenção dos empregos pelas microempresas locais?

Para examinar essa hipótese, o restante do artigo está dividido em quatro partes: a seção dois inicia com uma breve revisão da literatura sobre auditorias operacionais e avaliação de impacto; na sequência – seção três - é apresentada a metodologia empregada para analisar a efetividade da política pública. A seção quatro, por sua vez, é destinada a discutir os resultados e achados do artigo e, finalmente, apresentar as considerações finais.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Até o início da década de 1970, as Entidades de Fiscalização Superior tinham como objetivo básico o controle de natureza formal, voltado para a verificação da regularidade na execução dos gastos públicos, da conformidade legal dos atos administrativos e da fidedignidade dos demonstrativos financeiros. Essa sistemática de trabalho começou a se alterar em razão de problemas financeiros nos estados, causados por quatro fatores socioeconômicos.

- (i) Crise fiscal oriunda da sobrecarga de atividades acumuladas pelos governos no período pós-Segunda Guerra Mundial e pelos contribuintes, que se negavam a pagar mais impostos por não enxergarem relação direta entre o acréscimo de recursos governamentais e a melhoria dos serviços públicos.
- (ii) Os efeitos nocivos à economia mundial da crise do petróleo iniciada em 1973.
- (iii) Crise no *welfare state*: de um lado, os novos governos neoliberais, que consideravam privilégios o que grupos de pressão entendiam por conquistas.
- (iv) E o fenômeno da globalização, que enfraqueceu o poder dos governos para controlar os fluxos financeiros e comerciais e para ditar políticas macroeconômicas.

Paralelamente à cobrança por mais eficiência, economicidade e transparência dos gastos públicos em decorrência da crise financeira que enfrentavam, diversos países iniciaram reformas em seus serviços públicos, seguindo teorias econômicas e princípios desenvolvidos para modelagem de negócios privados. Essa onda de reformas, referida na literatura como NGP - Nova Gestão Pública, visava tornar o serviço público mais orientado ao cidadão e melhorar sua eficiência usando modelos de gerenciamento do setor privado.

O termo NGP foi empregado pela primeira vez no artigo "A gestão pública para todas as estações?", no qual apresentou os pilares desta abordagem, dentre os quais:

- (i) enfoque no estilo do setor privado para as práticas de gestão pública;
- (ii) medições de desempenho para o setor público;
- (iii) ênfase em maior disciplina e parcimônia no uso de recursos públicos.

O modelo da Nova Gestão Pública espalhou-se pelo mundo com a promessa de atacar dois males burocráticos: o excesso de procedimentos e a baixa responsabilização

dos burocratas frente ao sistema político e à sociedade. Basicamente, a proposta era flexibilizar a administração pública com uma nova forma de provisão dos serviços, com foco no consumidor-cliente. Também se previa aumentar a *accountability*, conceito que pode ser entendido como a responsabilização democrática dos agentes públicos por meio de dois mecanismos: *accountability* vertical, na qual a sociedade controla de forma ascendente os governantes (mediante o uso do voto em representantes, plebiscitos, conselhos de usuários de serviços públicos, entre outros) e *accountability* horizontal, definida como aquela que se efetiva mediante a mútua fiscalização entre os poderes (*checks and balances*) e por meio de órgãos governamentais que controlam a atividade pública, a exemplo dos Tribunais de Contas brasileiros.

Neste sentido, a NGP visava não somente alterar a ênfase do setor público por meio de maior controle financeiro, aumento da eficiência, definição de metas e delegação de poderes, mas também o acompanhamento dos resultados alcançados¹:

A discussão acerca do enfrentamento dessa crise transbordou da área econômica, chegando ao campo da administração pública com questões relacionadas à dimensão e papel do Estado, relações entre governo e sociedade, organização dos serviços públicos e modelos e processos de gestão, pregando-se uma maior aproximação às formas de atuação do setor privado.

Deste modo, para que as auditorias governamentais pudessem avaliar esse novo modelo de gestão pública, tornou-se necessário ir além das análises financeiras e de conformidade, passando também a avaliar o desempenho operacional do gasto público segundo diferentes dimensões, conceituadas sucintamente como segue.

- (i) **Economicidade:** minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade ou elaboração de um produto, sem comprometimento dos padrões de qualidade.
- (ii) **Eficiência:** relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período, mantidos os padrões de qualidade.
- (iii) **Eficácia:** grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período, independentemente dos custos implicados.
- (iv) **Efetividade:** diz respeito à ocorrência de mudanças na população-alvo que se pode razoavelmente atribuir às ações do programa avaliado.
- (v) **Equidade:** baseia-se no princípio que reconhece a diferença entre os indivíduos e a necessidade de tratamento diferenciado para reduzir o impacto

¹ Albuquerque (2007, pág. 4, 5).

dessas diferenças. Trata-se de adaptar as regras existentes a um caso específico, observando-se critérios legais para torná-lo mais justo.

Auditorias operacionais visam responder a uma questão específica sobre o desempenho ou o resultado de um programa². A seguir, alguns exemplos de questões que podem ser abordadas em AOPs:

- (i) considerando as devidas opções de mercado, os insumos foram adquiridos ao menor custo? (economicidade);
- (ii) os insumos adquiridos foram bem utilizados e no momento certo, sem que ocorressem desperdícios, desvios e outras práticas indevidas? (eficiência);
- (iii) as metas estabelecidas pela administração de forma facultativa ou impositiva foram alcançadas? (eficácia);
- (iv) os impactos decorrentes das ações desenvolvidas pela administração estão corretamente avaliados? (efetividade).

Uma parte substancial da atratividade da auditoria operacional está na promessa de responder se os programas e as políticas públicas efetivamente funcionam, e se estes funcionam da maneira mais eficiente possível³. Neste sentido, uma auditoria operacional objetiva identificar desperdícios ou oportunidades de melhoria e, assim, contribuir para que os recursos governamentais sejam aplicados de modo mais eficiente ou com maior retorno social.

Para a realização de uma Auditoria Operacional, os procedimentos dividem-se em: **avaliação de processo e avaliação de impacto**. A avaliação de processo é empregada nas auditorias com foco nos princípios da economicidade e eficiência, e é definida como⁴:

Avaliação que enfoca como um programa é implementado e opera; se ele está de acordo com seu desenho originalmente concebido e documentando seu desenvolvimento e operação.

Já para auditar o princípio da efetividade é necessário realizar uma avaliação de impacto, definida como⁵ :

Avaliação que faz uma ligação causal entre um programa ou intervenção e um conjunto de resultados. A avaliação de impacto responde à seguinte pergunta: qual é o impacto (ou efeito causal) de um programa sobre um resultado de interesse?

As avaliações de processo e de impacto também se diferenciam em relação às metodologias. Enquanto a utilização de questionários, entrevistas, observação direta e

² Araújo (2008, p.31 e 32).

³ Pollit et al. (2008).

⁴ Gertler et al. (2016).

⁵ Gertler et al. (2016).

dados existentes se aplica à avaliação de processos, todos os métodos de avaliação de impacto tratam, de alguma forma, da questão de causa e efeito. Para estimar o efeito causal ou o impacto de um programa nos resultados, qualquer método de avaliação de impacto escolhido deve estimar o chamado contrafactual, ou seja, qual teria sido o resultado dos participantes de um programa se não tivessem participado dele. Na prática, a avaliação de impacto exige que a equipe de avaliação encontre um **grupo de comparação** para estimar o que teria acontecido com os participantes do programa, sem o programa, e, em seguida, compare-o com o **grupo de tratamento** que recebeu o programa (grifo nosso).

Na prática, a avaliação de impacto requer que a equipe de auditoria encontre um grupo de comparação (também conhecido como grupo de controle) para estimar o que acontece com indivíduos semelhantes que não participaram do programa e, em seguida, faça comparações com o grupo que participou do programa (também conhecido como grupo de tratamento). Deste modo, caso ocorra diferença nos indicadores/resultados entre os dois grupos (de tratamento e de controle), essa diferença tem grande probabilidade de ser atribuída ao programa em questão. É importante frisar que o grupo de controle deve ser formado por indivíduos com características semelhantes às dos indivíduos do grupo de tratamento.

Pesquisas realizadas em 2018 no Brasil e em vários países revelaram que as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) raramente realizam Auditorias Operacionais com foco no princípio da efetividade, optando, preferencialmente, por avaliações de processos - economicidade, eficiência, entre outros. Nesse sentido, auditorias que abordem o princípio da efetividade por meio de avaliações de impacto são relevantes, pois avaliam o resultado do gasto público, atendendo, assim, aos anseios da população por maior controle da atividade governamental.

3 METODOLOGIA

Esta sessão é reservada à aplicação, em um caso prático, de conceitos de auditoria operacional com foco na efetividade dos gastos públicos. Inicia-se com a categorização da pesquisa realizada sob diversos aspectos; na sequência, é apresentada a ferramenta para análise quantitativa de dados, seguida do roteiro de coleta e mensuração dos resultados.

3.1 CATEGORIZAÇÃO DA PESQUISA REALIZADA

Pesquisa é um conjunto de ações propostas para encontrar a solução de um problema e que tem por base procedimentos racionais e sistemáticos⁶.

Para a auditoria operacional com ênfase na efetividade do programa de apoio financeiro a microempresas, descrevemos a pesquisa realizada como aplicada, pois objetivava gerar conhecimentos para aplicação prática e dirigida a um problema específico: efeito nos empregos decorrente de apoio financeiro. Foi uma pesquisa quantitativa, pois requereu o uso de técnica estatística e trabalhou, na parte abordada pelo presente artigo, somente com dados numéricos.

Em relação aos objetivos da pesquisa, esta pode ser descrita como explicativa, pois visava identificar se o benefício financeiro recebido por algumas microempresas havia contribuído para a manutenção de seus empregados. A pesquisa foi longitudinal quanto à delimitação temporal, pois o pesquisador acompanhou o fenômeno – o número de empregados por microempresa – entre 2023 e 2024.

Por fim, do ponto de vista dos procedimentos técnicos a pesquisa que serviu de base para o presente artigo classifica-se como experimental. Esse tipo de pesquisa se caracteriza pela busca por evidências empíricas que confirmem ou refutem uma hipótese, sendo que no caso em tela visou estabelecer relação causal entre duas variáveis: apoio financeiro e emprego.

3.2 FERRAMENTAS DE ANÁLISE

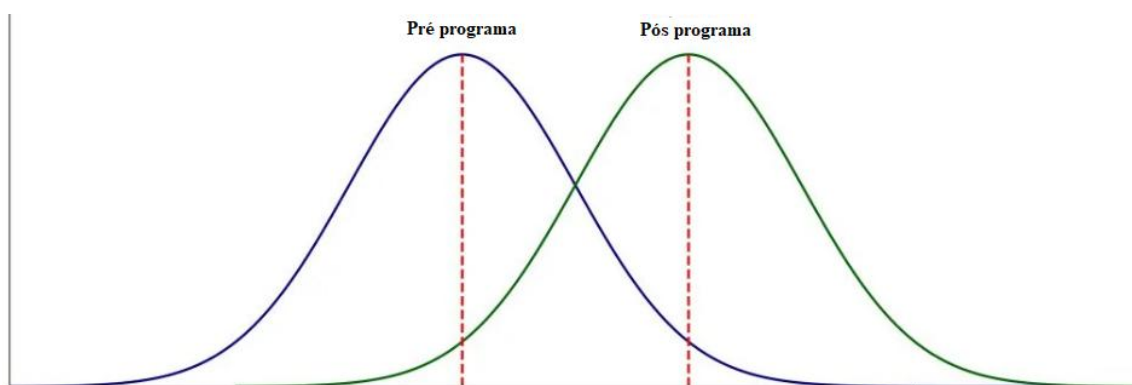
A avaliação do efeito do apoio financeiro recebido por microempresas afetadas pela enchente foi realizada por meio de inferência estatística com o uso do teste T de Student. O teste T é uma ferramenta adequada para determinar se há uma diferença significativa entre as médias de dois grupos, e permite diversas aplicações: desde a comparação da eficácia entre diferentes tratamentos até a avaliação do impacto de intervenções ou políticas públicas. Parte-se de um teste de hipótese, que é um procedimento estatístico para inferir, com base em uma amostra, se a afirmação (hipótese) sobre uma população ou conjunto de dados é válida. Para definir se a hipótese deve ser aceita ou não, normalmente se determina um “ponto de corte” para o nível de confiança definido (valor-p⁷); se o valor-p for menor que esse “ponto de corte”,

⁶ Silva, 2001.

⁷ Valor-p é o menor nível de significância com que se rejeitaria uma hipótese. Em muitos estudos, o nível de significância é definido como 0,05 para comparação com o valor da probabilidade de significância, o valor de p. Se o

a hipótese é aceita. Por exemplo: se for usado o valor-p de 5% como "ponto de corte", caso o resultado do teste T seja menor do que 0,05, pode-se afirmar que a hipótese é aceita com nível de confiança de 95%. Assim, o teste T ajuda a determinar se os resultados observados são estatisticamente significativos ou se podem ter ocorrido por acaso.

Figura 1 – Dispersão hipotética do número de empregos em dois períodos



Fonte: elaboração própria.

A estatística T foi introduzida em 1908 por um químico da cervejaria Guinness para monitorar a qualidade da cerveja produzida. Uma das variantes desse teste é aplicada para verificar se as médias de duas amostras relacionadas, extraídas da mesma população (antes e depois) e com distribuição normal, são ou não significativamente diferentes. Em experimentos científicos, o teste T é frequentemente usado para comparar resultados entre um grupo de tratamento e um grupo de controle. Um exemplo de aplicação seria testar se houve redução no tempo de produção de uma peça antes e depois do treinamento dos operadores de máquinas.

No presente artigo será testada a seguinte hipótese: o número de empregos em microempresas de um município gaúcho no período anterior à enchente de 2024 é significativamente diferente daquele após o apoio financeiro recebido? Para tanto, a análise será realizada com o auxílio do pacote estatístico do software MS Excel⁸ : análise de dados> teste-T> duas amostras em par para médias.

A figura 1 ilustra como pode se comportar a variável número de empregos de um grupo de microempresários antes e após o programa de apoio financeiro.

valor de p for menor que 0,05, ele é considerado "significativo" e, se o valor de p for maior que 0,05, ele é considerado "não significativo".

⁸ Análise de dados: Teste-T: Duas amostras em par para médias.

3.3 METODOLOGIA PARA A COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Quadro 1 – Número de empregos

Tratamento	Empresa	2023	2024
		20	17
		15	16
		19	20
		14	11
		1	5
		8	7
		2	2
		11	8
		7	7
		7	9
		5	7
		5	6
		0	2
		3	4
Controle	Empresa	2023	2024
		18	10
		0	18
		16	12
		17	11
		15	9
		15	6
		1	16
		14	0
		15	15
		12	11
		10	10
		5	3
		11	11
		12	12
		11	14

Grupo de tratamento antes

Grupo de controle antes

Grupo de tratamento depois

Grupo de controle depois

Fonte: elaboração própria a partir dos dados fornecidos pelo Município

Para a realização da análise baseada no teste T de *Student*, o número de empregados por microempresa cadastrada no Município objeto da auditoria operacional foi fornecido pelo Poder Executivo local⁹, bem como quais ME receberam o apoio financeiro. No caso específico das microempresas, o programa previa um desembolso de R\$ 15.000,00 para as 500 MEs com maior pontuação, cujos critérios de seleção eram:

- I - faturamento: a cada R\$ 1.000,00 de faturamento anual declarado, 1 ponto;
- II - empregados: a cada empregado, 10 pontos;
- III - tempo de funcionamento: a cada ano da data de abertura: 1 ponto;

O pagamento foi realizado em 05 parcelas entre julho e novembro de 2024; ou

⁹ A partir de dados do DEFIS (Declaração de Informações Socioeconômicas e Fiscais) que as microempresas declaram no primeiro trimestre do ano seguinte. O programa também ofereceu apoio financeiro às MEIs; entretanto, empresas desse porte raramente empregam; assim, não seria possível medir o impacto nas contratações. Outra variável possível de ser analisada seria o faturamento anual, porém seu acesso é restrito pela legislação, não podendo ser fornecido como um microdado (por empresa).

seja, em dezembro de 2024, mês da segunda coleta de informações referente aos empregos, o benefício já havia sido integralmente recebido. Assim, os empregos de 12/2023 referem-se ao período anterior, enquanto os de 12/2024 são dados pós-programa.

4 RESULTADO E DISCUSSÃO DOS ACHADOS

A aplicação da ferramenta iniciou-se com a seleção das amostras que seriam analisadas. Para a formação do grupo de controle (inscritas no programa, mas que não receberam o recurso emergencial), foram selecionadas 170 microempresas, enquanto, para o grupo de tratamento (empresas beneficiadas), também foram selecionadas 170 empresas¹⁰.

Para responder à questão deste artigo: o programa emergencial teve resultado positivo na manutenção dos empregos nas microempresas locais? Calculou-se inicialmente a média de empregos em 2023 e 2024, tanto para o grupo de tratamento, que recebeu apoio financeiro, quanto para o grupo de controle, que não o recebeu. Os dados constam no Quadro 2.

Quadro 2 – Média de empregos nas microempresas locais em 2023 e 2024.

	Grupo de Tratamento	Grupo de Controle
2023	1,68	3,98
2024	1,99	3,74

Fonte: elaboração própria a partir dos dados de emprego fornecidos pelo Município

Interessante observar que, se a análise fosse apenas sobre as médias, como apresentado no Quadro 2 e representado na Figura 2, a conclusão seria pela efetividade do programa de apoio financeiro, pois o número médio de empregos no grupo de tratamento cresceu quase 20 pontos percentuais, enquanto no grupo de controle, que não recebeu o benefício, houve um declínio de 6%.

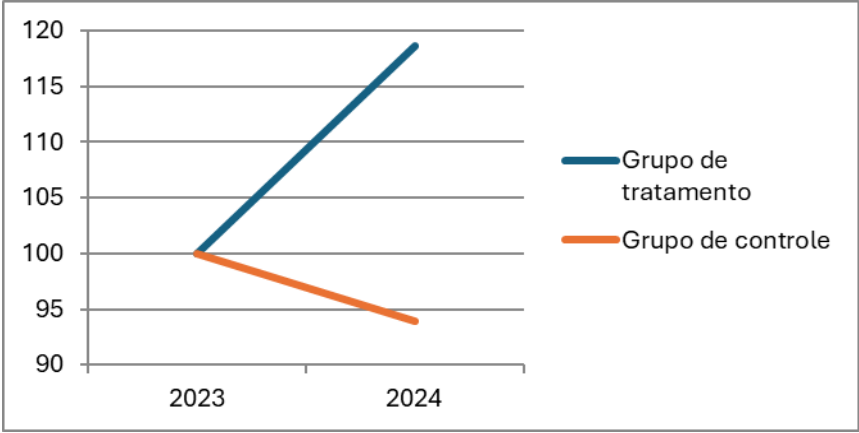
Aprofundando a análise, verifica-se, no entanto, que a variância¹¹ foi elevada em ambos os grupos; ou seja, individualmente não houve um padrão no comportamento dos empregos entre 2023 e 2024: enquanto algumas empresas mantiveram seus

¹⁰ O tamanho da amostra restringiu-se, nos dois grupos, àquelas microempresas que possuíam empregados.

¹¹ Dado um conjunto de dados, a variância é uma medida de dispersão que mostra o quão distante cada valor desse conjunto está do valor central (médio).

empregos em ambos os anos, outras foram na contramão do esperado, reduzindo o número de empregados quando deveriam tê-los aumentado ou mantido.

Figura 2 – Evolução do número de empregos entre 2023 e 2024 em %



Fonte: elaboração própria a partir dos dados de emprego fornecidos pelo Município

Tabela 1 – Evolução dos empregos nas microempresas locais entre 2023 e 2024.

Maiores reduções				Maiores ampliações			
Empresa	2023	2024	Variação	Empresa	2023	2024	Variação
	14	0	-14		0	22	22
	15	6	-9		0	18	18
	18	10	-8		0	17	17
	8	0	-8		2	17	15
	7	0	-7		1	16	15
	17	11	-6		0	9	9
	15	9	-6		0	8	8
	10	4	-6		9	16	7
	6	0	-6		0	7	7
	6	0	-6		0	6	6
	6	0	-6		0	6	6
	5	0	-5		0	6	6
	16	12	-4		0	5	5
	8	4	-4		1	5	4
	6	2	-4		4	8	4

Fonte: elaboração própria a partir dos dados de emprego fornecidos pelo Município

Na sequência foi empregado o pacote estatístico do MS Excel tanto para o grupo de tratamento quanto para o grupo de controle com o objetivo de inferir se os resultados do teste T de *Student* permitiriam afirmar que o apoio recebido havia sido positivo para a manutenção dos empregos.

Tabela 2 – Teste-t: duas amostras em par para médias.

	Grupo de Tratamento		
	2023	2024	%
Média	1,68	1,99	
Variância do número de empregos	8,52	11,51	
Observações	170	170	
valor-p	0,08		92,26%

	Grupo de Controle		
	2023	2024	%
Média	3,98	3,74	
Variância do número de empregos	15,03	16,46	
Observações	170	170	
valor-p	0,41		59,49%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados de emprego fornecidos pelo Município

Para o grupo de tratamento confirmou-se a variância elevada, influenciando a probabilidade de se obter um valor-p baixo. Assim, com um valor-p igual a 0,08, chega-se ao seguinte resultado: $1 - 0,08 = 0,92$. Como esse valor é inferior a 0,95, rejeita-se, com 95% de significância, a hipótese de que as médias de ambos os períodos sejam diferentes. Assim, não podemos afirmar que o benefício financeiro impactou a manutenção dos empregos; ou seja, não é possível afirmar que o programa foi efetivo.

Para o grupo de controle o resultado é o mesmo, pois o valor-p é igual a 0,40, ou seja, o valor $1 - P$ resulta em 0,60 (inferior a 0,95).

É importante ressaltar que a administração pública do município, foco da pesquisa, optou por não requerer contrapartidas das empresas beneficiadas com o apoio financeiro; ou seja, o recurso foi recebido independente das empresas comprovarem que estavam mantendo os empregos.

Programas ofertados por outras instituições públicas com os mesmos objetivos – manutenção do emprego e da renda, entretanto, exigiam dos beneficiários a comprovação da manutenção de empregos e/ou de que não transferissem a sede da empresa para outros municípios.

No caso de pessoas jurídicas que tomaram recursos do BNDES Emergencial para o Rio Grande do Sul, por exemplo, o contrato de financiamento firmado deveria prever cláusula de compromisso de manutenção ou ampliação do número de empregos existentes anteriormente à calamidade pública¹².

Já outro município gaúcho – Igrejinha – ao instituir o PROVEEM (Programa de Valorização Emergencial do Emprego de Igrejinha) para auxílio às microempresas e aos

¹² Fonte: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/emergenciais/medidas-emergenciais-rio-grande-do-sul/perguntas-e-respostas-rs>

microempreendedores individuais impactados em razão da situação de calamidade pública declarada, determinou que o auxílio alcançasse apenas empreendimentos que se comprometessem a não promover demissões em seu quadro de colaboradores entre maio e julho de 2024, excetuando as demissões por justa causa. As empresas tampouco poderiam encerrar suas atividades em um prazo de seis meses ou se transferir para outro município no intervalo de um ano. Visando avaliar se essa política foi efetiva, aplicou-se o teste T de Student para o universo de 80 microempresas que foram beneficiadas com o recurso do PROVEEM, e os resultados foram:

Quadro 4 – Média e variância dos empregos nas Microempresas de Igrejinha em 2023 e 2024.

	NRO FUNC. Antes	NRO FUNC. Após	%
Média	2,71	2,86	
Variância	3,07	3,41	
Observações	80	80	
valor-p	0,013		98,66%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados de emprego fornecidos pelo Município

Ou seja: com 98,86% de confiança, é possível afirmar que o programa teve impacto positivo na manutenção dos empregos das microempresas localizadas em Igrejinha.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou a efetividade de um programa de apoio financeiro a microempresas locais que tinha, entre outros objetivos, a manutenção dos empregos. A partir dessa premissa, foi aplicada a ferramenta de análise de dados T de Student, tendo como resultado que não é possível afirmar, com 95% de segurança, que os empregos foram mantidos devido ao benefício recebido. Uma possível explicação para a não efetividade do programa seria o fato de que não foram demandadas contrapartidas de manutenção das vagas pelas empresas selecionadas para recebimento do recurso público.

É importante frisar que a auditoria operacional, que foi a base para o presente artigo, não visava questionar a pertinência da ação pública em si, haja vista que a decisão de lançar um programa social cabe aos governos eleitos, ainda mais durante o estado de calamidade pública vigente no período pós-enchente. No entanto, entende-se que o poder público deva prestar contas à sociedade sobre suas escolhas por meio de um processo de *accountability* horizontal, que auxilia a avaliar se a modelagem escolhida

atingiu ou não seus objetivos, permitindo, assim, que futuros programas de apoio financeiro à iniciativa privada sejam melhor elaborados e, deste modo, tragam maior retorno social.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. . Brasília: **Escola Nacional de Administração Pública**, Cadernos ENAP, n. 10, 1997. 52 p.

AGENCIA BRASIL. **Um ano após as cheias no RS: do caos à lenta reconstrução**, 2025, Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2025-05/um-ano-das-enchentes-no-rs-do-caos-lenta-reconstrucao#>, acesso em 25 Mai, 2025.

ALBUQUERQUE, Frederico. **A Auditoria Operacional e seus Desafios: Um estudo a partir da experiência do Tribunal de Contas da União**. Editora Renovar: Rio de Janeiro, 2007, 154p.

ARAÚJO, Inaldo. **Introdução à auditoria operacional**. 4ª. Ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008, 188p.

FÁVERO, L., BELFIORE, P. **Análise de Dados. Estatística e Modelagem Multivariada com Excel, SPSS e Stata**. Elsevier. São Paulo, SP, 2017.

GERTLER, P. *et al.* Avaliação de impacto na prática, 2ª. Ed., **Banco Mundial** :Washington, DC, 2016, 408p.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? **Public Administration**, Wiley, London:, 69: 3–19, 1991, Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x/full>, acesso em 25 Mai. 2025.

MURY, L. G. M. Auditorias Operacionais com Foco no Princípio da Efetividade: Breve Panorama nos Tribunais de Contas do Brasil. **Revista do TCU**, Brasília, v. 1, n. 142, p. 73–83, 2019. Disponível em <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1549>, acesso em 25 Mai. 2025.

MURY, L. G. M. Performance Audits Focused on the Principle of Effectiveness: An Overview of Public Audit Agencies. **Applied Finance and Accounting**, [S.l.], v. 4, n. 2, p. 45-54, July 2018. Disponível em <https://redfame.com/journal/index.php/afa/article/view/3488>. Acesso em 25 mai. 2025.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. São Paulo: Revista Lua Nova, CEDEC, Nº 44, 1998.

POLLITT, Christopher *et al.* **Desempenho ou Legalidade? Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

SANO, Hironobu. **Nova Gestão Pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas**. São Paulo: FGV/EAESP, 2003, 149 p.

SANTOS, Antônio R. **Metodologia Científica: a construção do conhecimento**. Rio de Janeiro: Ed. DP&A, 2006.

SILVA, Edna L. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001. 121p

TCU – Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 4ª. Ed., Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), 2020. 166 p.

VABO, Mia. **New public management: The neoliberal way of governance**. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands: <http://ts.hi.is/Working%20Paper>, p. 204-2009, 2009, acesso em 15 Mai de 2018.

As garantias previstas na Lei 14.133/21 para a contratação de obras e serviços de engenharia: maior segurança para a Administração Pública ou desestímulo à competitividade?

The Guarantees Provided by Law No. 14,133/21 Contracting Works and Engineering Services: Greater Security for Public Administration or a Disincentive to Competitiveness?

Alexandre Ferreira da Silva Paiva

Graduado em Direito pela Universidade de Uberaba (Uniube); graduado em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista (Unesp); pós-graduado em Licitações, Contratos Administrativos e Orçamento Público pela Universidade de São Paulo (USP); assessor jurídico da Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Paranaíba (Amvap) e do Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Triângulo Mineiro (Amvap Saúde). E-mail: alexandrepaiva.adv@gmail.com

145

RESUMO

As compras públicas, além dos regramentos legais a elas empregados, já trazem em sua própria essência a observância de um maior zelo, responsabilidade e cautela durante todo o processo de contratação, haja vista a necessidade contínua imposta aos gestores em se dar uma melhor aplicação e destinação aos recursos públicos, de modo que esses consigam de fato atingir as finalidades pretendidas pelo órgão governamental diante das demandas apresentadas pela sociedade. Para o atingimento dos objetivos almejados com a contratação, notadamente a nova lei de licitações e contratos administrativos, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, traz como destaque a necessidade da Administração de assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso, observando-se inclusive aspectos relativos ao ciclo de vida do objeto. Sabe-se que a confirmação da obtenção de uma proposta mais vantajosa não necessariamente implica na contratação daquela que apresente um menor valor monetário, mas sim que seja comprovadamente executável e capaz de atender de modo efetivo aos interesses e anseios da coletividade. O objeto desse estudo possui o intuito de demonstrar, quando a licitação envolver a contratação de obras e/ou serviços de engenharia e considerando o método de julgamento das propostas trazidos pelo novo regramento das contratações públicas, que, a depender do caso, a necessidade de apresentação de garantia adicional pelo licitante vencedor, além da apresentação de outras garantias passíveis de serem requeridas, ao invés de se tornar um mecanismo capaz de resguardar os interesses da Administração, na verdade poderá acarretar um efeito adverso e até mesmo nocivo ao poder público, de forma a desestimular e prejudicar a competitividade do certame, dificultando a obtenção de uma proposta certificadamente mais vantajosa para o órgão e, mais do que isso, contrariando um dos principais objetivos das licitações públicas traçados na norma pelo próprio legislador. A metodologia empregada para a presente pesquisa foi explicativa, de natureza qualitativa e teve como fonte de dados a realização de pesquisas documental e bibliográfica a respeito do tema.

Palavras-chave: licitação pública; obras e serviços de engenharia; garantia adicional; exequibilidade; vantajosidade da proposta.

* Artigo recebido em 07/03/2023. Aceito para publicação em 24/11/2025.

ABSTRACT

Public procurement, in addition to the legal regulations employed to them, already brings in its very essence the observance of greater zeal, responsibility and caution throughout the contracting process, given the continuing need imposed on managers to give a better application and destination of public resources, so that they can actually achieve the purposes intended by the government agency before the demands presented by society. To achieve the objectives sought in the contract, the new law on public tenders and administrative contracts, Law nº 14.133 of April 1, 2021, highlights the Administration's need to ensure the selection of the proposal that will generate the most advantageous contracting result, including aspects related to the object's life cycle. It is known that obtaining confirmation of a more advantageous proposal does not necessarily imply hiring the one that presents the lowest monetary value, but rather the one that is demonstrably executable and effectively meets the interests and desires of the community. The purpose of this study is to demonstrate, when the bidding involves the contracting of engineering works and/or services and considering the method of judging proposals brought by the new public contracting regulations, that, depending on the case, the winning bidder may be required to submit an additional guarantee, in addition to other guarantees that may be required, instead of becoming a mechanism capable of safeguarding the Administration's interests, in fact, it may cause an adverse and even harmful effect to the government, discouraging and damaging the competition, making it difficult to obtain a proposal that is certifiably more advantageous to the government and, more than that, going against one of the main objectives of public bids outlined in the law by the legislator itself. The methodology employed in the present research was explanatory and qualitative, and its data source was documentary and bibliographical research on the subject.

Keywords: *Public Bidding; Engineering Works and Services; Additional Guarantee; Feasibility; Proposal Advantage.*

1 INTRODUÇÃO

Diante da imposição constitucional de que o Estado tem o dever de direcionar, da forma mais eficiente, eficaz e transparente possível, os recursos que compõem o erário público para a materialização dos objetivos traçados em suas diversas políticas públicas, foi estabelecido que a escolha dos fornecedores de bens, serviços e obras à Administração Pública deve se dar por meio das licitações públicas, assegurada a igualdade de condições a todos os concorrentes.

Nesse ínterim, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que entrará efetivamente em vigor para todos os entes da federação a partir de 1º de abril de 2023, é o diploma legal que dispõe de todo o regramento para a seleção dos fornecedores, além da gestão e fiscalização dos contratos administrativos firmados até que o objeto da contratação seja integralmente concluído e os objetivos pretendidos sejam alcançados e, caso não sejam, quais os procedimentos que deverão ser adotados para o ressarcimento e a aplicação das penalidades cabíveis diante de eventuais danos causados ao poder público.

Especificamente para a contratação de obras e/ou serviços de engenharia, com o advento do novo diploma legal das contratações públicas, o legislador buscou manter alguns mecanismos já adotados na legislação anterior e criar outros escudos para a Administração Pública que visam impedir a proliferação de obras públicas inacabadas, em virtude de um cenário já preocupante nesse sentido, conforme levantamentos realizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Uma das formas adotadas pelo legislador, além da fixação de medidas mais rigorosas para o acompanhamento e gestão dos contratos administrativos, dá-se em relação à exigência das garantias contratuais que, a princípio, não se estabelece de forma obrigatória. Porém, em determinadas situações, vê-se que haverá a obrigatoriedade de sua apresentação por meio de uma garantia adicional e, com isso, a realidade poderá nos mostrar que tal providência implicará em situações desarrazoadas e desproporcionais que podem colocar em xeque um dos objetivos basilares das licitações públicas, que é a busca por uma proposta capaz de gerar um resultado mais vantajoso para a Administração.

Posto isso, o intento do presente estudo não é depreciar os meios legais impostos pelo ordenamento para garantir a conclusão das obras públicas, mas sim, mesmo com o denso aparato normativo que coloca a Administração em uma posição privilegiada diante do particular, avaliar potenciais impactos causados pelo uso de algumas medidas que poderão dificultar o surgimento de novos *players* interessados em transacionar com o poder público, afastar potenciais licitantes já estabelecidos no mercado, concentrar as contratações apenas em um seletivo grupo de grandes empreiteiras e, mais do que isso, gerar incertezas no que tange à alocação efetiva, racional e eficiente dos recursos públicos.

2 IMPORTÂNCIA E ALCANCE DAS GARANTIAS NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS PARA A CONTRATAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

a) Importância das garantias nos contratos administrativos

Embora possa soar pretensioso, o objetivo deste estudo não é, sobretudo, tentar introduzir a ideia de que as exigências de garantias nos contratos administrativos sejam consideradas desnecessárias ou entendidas como mais um entrave burocrático imposto pela Administração para dificultar ou onerar a execução de uma obra ou serviço de engenharia; mais do que isso, criar obstáculos que impeçam o alcance dos benefícios pretendidos pelo poder público para a satisfação dos interesses coletivos.

Em tempo, ressalta-se que a garantia contratual é um mecanismo essencial para resguardar a parte contratante de alguns infortúnios e, no caso específico do contrato administrativo, tais cláusulas se revestem de uma relevância ainda maior, em virtude de os recursos envolvidos na contratação se originarem dos cofres públicos, o que requer cautelas ainda maiores a serem adotadas pelos gestores públicos para assegurar a materialização de políticas públicas nele intrincadas e o efetivo atendimento às necessidades e anseios da Administração Pública.

É por meio das garantias contratuais que o poder público busca assegurar o pagamento de justa indenização em caso de danos ou prejuízos acarretados em virtude do não cumprimento ou do cumprimento insatisfatório pelo particular das cláusulas pactuadas, podendo ainda ser requerido, conforme o caso, o pagamento de multas, sem prejuízo da aplicação de demais sanções previstas na própria legislação que rege as contratações públicas, além de outras fixadas em legislação especial.

Quando se está do “lado do balcão” reservado ao poder público, o que o mercado tende a sinalizar como exigências excessivas e antieconômicas, tem-se que, para a Administração, a adoção dessas deliberações constitui a personificação do dever de cuidado e de probidade no trato com o dinheiro público e no resguardo dos interesses da coletividade.

Porém, por trás de todas essas ponderações adotadas pela Administração para assegurar a plena e integral execução dos contratos e atingir os objetivos pretendidos com a contratação, existem outras importantes condicionantes que também devem ser sopesadas pelo poder público diante de um eventual insucesso no curso da execução ou na entrega do objeto contratado, tais como: ausência ou falhas de planejamento, erros e inconsistências na elaboração de editais de licitação e projetos, pouca efetividade na gestão, acompanhamento e fiscalização dos contratos, recursos financeiros insuficientes para o cumprimento das obrigações contratuais etc.

Portanto, diante dessa junção de fatores, seja quanto ao uso racional dos recursos públicos, seja quanto à adoção eficaz das ferramentas indispensáveis à efetivação da planificação, gestão e acompanhamento das contratações, confere-se ao poder público uma responsabilidade ainda maior para que seus objetivos sejam plenamente satisfeitos, sem que isso afete de modo determinante a competição entre aqueles que pretendem firmar negócios com a Administração Pública.

b) Aspectos gerais sobre a paralisação de obras públicas no Brasil

Quando o tema em discussão remete às obras públicas no Brasil, sempre vêm à tona questões relativas às obras paralisadas. Não há como negar que, dificilmente, se encontrará no país um cidadão que não tenha se deparado com uma obra paralisada ou inacabada, seja no município em que reside, seja no país afora. De fato, constata-se que estamos diante de um panorama até mesmo alarmante.

A título de ilustração, o TCU, por intermédio do Acórdão nº 1.079/2019 -

Plenário¹, realizou um importante diagnóstico apontando os principais aspectos que determinaram a paralisação de obras públicas, com base em amostras derivadas de obras custeadas com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - esse programa foi criado em 2007 - com vistas a implantar ações de planejamento a longo prazo, com o estabelecimento de parcerias entre governo, empresas estatais e iniciativa privada, viabilizando investimentos para a realização de obras de modernização e ampliação da infraestrutura no país, dentre outros.

Nesse estudo, identificou-se que, à época do diagnóstico, havia mais de 38.000 (trinta e oito mil) contratos de obras consolidados, dos quais 14.000 (quatorze mil) se encontravam paralisados, o que representava quase 37% (trinta e sete por cento) das obras, totalizando expressivos R\$ 144 bilhões.

Dessas obras paralisadas, 10% (dez por cento) decorreram de impedimentos de ordem financeira e orçamentária, seja por questões relativas à necessidade de aporte de contrapartida pelos entes subnacionais ou, até mesmo, por contingenciamentos nos recursos orçamentários fixados pelo governo. No entanto, das razões mais impactantes que culminaram nessas paralisações, 47% (quarenta e sete por cento), ou seja, quase a metade dos motivos, decorreram de problemas técnicos (falhas de projeto ou dificuldades de caráter executivo) e 23% (vinte e três por cento) são resultado de abandono da execução contratual pela empresa contratada.

Importantes e recentes esforços institucionais têm sido empreendidos com vistas a reduzir esses números, com destaque para o Programa Integrado para Retomada de Obras (‘Programa Destrava’), criado em 2020, com a finalidade de, por meio de atuação em rede, mobilizar agentes públicos e identificar as causas de paralisação das obras. A partir daí, a ideia central é propor alternativas e soluções para a retomada das obras. Para isso, foi instituído um Comitê Executivo Nacional para Apoio à Solução das Obras Paralisadas formado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Tribunal de Contas da União (TCU), Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), Ministério da Infraestrutura, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Advocacia-Geral da União (AGU) e Controladoria Geral da União (CGU).

Portanto, de acordo com o levantamento realizado pela Corte de Contas da União, a Administração Pública foi a grande “protagonista” das causas que levaram à paralisação

¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.079/2019**. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 15/5/2019. Disponível em: < <http://www.portaltcu.gov.br> >. Acesso em: 4 jul. 2022.

das obras públicas do PAC. Tal constatação leva a crer em um cenário ainda mais assustador ao se pensar na realidade indicada para as obras financiadas com recursos dos estados e municípios brasileiros.

c) Previsão legal das garantias na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos

Numa visão, digamos, mais pessimista, por mais que a Administração Pública busque se resguardar de todas as formas contra a paralisação ou o inadimplemento contratual, ainda não se terá a convicção do cumprimento integral do contrato firmado. Com isso, a determinação de apresentação de garantias pelos particulares se torna uma forma de buscar amenizar esses eventuais danos, uma vez que a apresentação de proposta de preços em um procedimento licitatório nada mais é que uma mera expectativa que poderá vir ou não a se concretizar, uma vez que existem inúmeros fatores e variáveis que poderão gerar impactos no curso da execução do contrato.

Mesmo com toda essa importância, o legislador, com o advento da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, assim como acontecia na legislação anterior, não revestiu as garantias como uma cláusula indispensável aos contratos administrativos, cabendo aos gestores públicos, na fase preparatória do certame, diante das características, peculiaridades, complexidades e do valor estimado da contratação, avaliar a necessidade de sua exigência diante da exposição de motivos e justificativas pertinentes.

Por mais que pareça um contrassenso, o tratamento facultativo dado à exigência de apresentação de garantias nas licitações públicas se justifica, em primeira análise, pelo fato de elas não serem consideradas pelo legislador um fator determinante para assegurar o pleno cumprimento dos contratos, o que só reforça a tese de que a decisão do gestor em exigir garantias ao particular somente deve se dar em determinadas situações.

A justificativa encontrada para tal afirmação deve-se ao ordenamento jurídico já dispor de inúmeros outros mecanismos capazes de resguardar a Administração e o interesse público no atendimento aos objetivos pretendidos com a contratação. Como exemplo, no caso das obras e serviços de engenharia, pode-se destacar: exigência de comprovação de qualificação e capacidade técnica dos licitantes ainda na fase de julgamento do certame (art. 67²); adoção do instrumento auxiliar da pré-qualificação

² Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a: I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação; II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso,

(inciso I do art. 80³); identificação dos riscos contratuais e previsão de matriz de alocação de riscos, que poderão ser alocados entre contratante e contratado (art. 103⁴); utilização das prerrogativas conferidas à Administração nos contratos administrativos (art. 104⁵); realização do recebimento provisório e definitivo do objeto do contrato (inciso I do art. 140⁶); dentre outros.

Mais do que isso, como bem retratado por Fortini e Amorim⁷ (2020, p. 87), o poder discricionário conferido ao administrador para exigir garantias nas contratações públicas requer maior ponderação, uma vez que poderá resultar no desinteresse de potenciais *players* diante da possibilidade real de oneração das propostas a serem apresentadas e, como consequência, trazer prejuízos à competitividade e dificultar a obtenção de uma proposta mais vantajosa para a Administração.

Com efeito, a justificativa há explicar os motivos que conduziram a opção pela imposição de prestação de garantia pelo particular, sobretudo porque não se trata de escolha indolor. A atratividade do certame e o valor do contrato poderão ser impactados. Garantias privadas podem de tal sorte onerar a proposta, pelo que o melhor caminho é não vulgarizar seu uso (Amorim, Fortini, 2020, p. 87).

Uma vez exigidas, a apresentação das garantias deve ocorrer por meio de uma das seguintes modalidades: caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, seguro-garantia ou fiança bancária (incisos I a III do § 1º do art. 96⁸ da Lei nº 14.133, de 2021).

que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei; III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos; IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso; V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso; VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

³ Art. 80. A pré-qualificação é o procedimento técnico-administrativo para selecionar previamente: I - licitantes que reúnam condições de habilitação para participar de futura licitação ou de licitação vinculada a programas de obras ou de serviços objetivamente definidos;

⁴ Art. 103. O contrato poderá identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis e prever matriz de alocação de riscos, alocando-os entre contratante e contratado, mediante indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou daqueles a serem compartilhados.

⁵ Art. 104. O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de: I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado; II - extingui-los, unilateralmente, nos casos especificados nesta Lei; III - fiscalizar sua execução; IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste; V - ocupar provisoriamente bens móveis e imóveis e utilizar pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato nas hipóteses de: a) risco à prestação de serviços essenciais; b) necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, inclusive após extinção do contrato.

⁶ Art. 140. O objeto do contrato será recebido: I - em se tratando de obras e serviços: a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo detalhado, quando verificado o cumprimento das exigências de caráter técnico; b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais;

⁷ FORTINI, Cristiana; AMORIM, Rafael Amorim de. Obras públicas inacabadas e seguro-garantia: qual a sua importância e o que esperar da nova Lei de Licitações. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 82, p. 87-127, out./dez. 2020.

⁸ Art. 96. A critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos. § 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia: I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados por seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Economia; II - seguro garantia; III - fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no país pelo Banco Central do Brasil.

A comprovação de atendimento pelo particular poderá ocorrer, conforme fixado no ato convocatório, de modo combinado ou não, em dois momentos distintos do procedimento licitatório.

O primeiro momento seria na fase de apresentação de propostas de preços, como condição de pré-habilitação dos licitantes, nos termos das disposições fixadas no art. 58⁹ da Lei nº 14.133, de 2021. A garantia está limitada a 1% (um por cento) do valor estimado da contratação, devendo ser devolvida no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados da assinatura do contrato ou da data em que for declarada fracassada a licitação. Destaca-se ainda que a recusa do licitante vencedor em assinar o contrato ou a não apresentação de documentos exigidos para a contratação implicará a execução do valor integral da garantia de proposta.

Já o segundo momento seria após a homologação do certame licitatório, ou seja, na fase contratual. Para as contratações de obras, serviços e fornecimentos, a garantia poderá ser de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, podendo ser aumentada para até 10% (dez por cento), desde que justificada e mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos. Além disso, conforme previsão do art. 101¹⁰ da Lei nº 14.133, de 2021, caso haja a entrega de bens pela Administração, dos quais a empresa contratada atue como depositária, o valor desses bens será acrescido ao valor da garantia.

Nas contratações de obras e serviços de engenharia de grande vulto (aquelas com valor estimado superior a R\$ 216.081.640,00 (duzentos e dezesseis milhões oitenta e um mil seiscientos e quarenta reais)), conforme inteligência do art. 99¹¹ da Lei nº 14.133, de 2021, ainda poderá ser exigida a prestação de garantia, na modalidade seguro-garantia, com cláusula de retomada, no percentual de até 30% (trinta por cento) do valor inicial do contrato, com o intento de assegurar o cumprimento do objeto e resguardar ainda mais os interesses da Administração.

De forma bastante genérica, já que, além de não ser o foco central deste estudo, esse é um tema que tem gerado acalorados debates entre os estudiosos da matéria, o

⁹ Art. 58. Poderá ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação. § 1º A garantia de proposta não poderá ser superior a 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação. § 2º A garantia de proposta será devolvida aos licitantes no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados da assinatura do contrato ou da data em que for declarada fracassada a licitação. § 3º Implicará execução do valor integral da garantia de proposta a recusa em assinar o contrato ou a não apresentação dos documentos para a contratação. § 4º A garantia de proposta poderá ser prestada nas modalidades de que trata o § 1º do art. 96 desta Lei.

¹⁰ Art. 101. Nos casos de contratos que impliquem a entrega de bens pela Administração, dos quais o contratado ficará depositário, o valor desses bens deverá ser acrescido ao valor da garantia.

¹¹ Art. 99. Nas contratações de obras e serviços de engenharia de grande vulto, poderá ser exigida a prestação de garantia, na modalidade seguro-garantia, com cláusula de retomada prevista no art. 102 desta Lei, em percentual equivalente a até 30% (trinta por cento) do valor inicial do contrato.

mecanismo de *step-in rights*, como também é conhecida a cláusula de retomada citada anteriormente, preceitua que, em caso de eventual inadimplemento contratual pelo particular no curso da execução, caberá à seguradora assumir a execução das obras e serviços, devendo finalizá-los seja de forma direta ou por meio de subcontratação.

Quanto à devolução, nos termos do art. 100¹² da Lei nº 14.133, de 2021, ainda que não tenha sido definido um prazo específico, a garantia será liberada ou restituída ao particular, com as devidas correções e atualizações conforme o caso, após a fiel execução do contrato ou após a sua extinção, quando essa ocorrer por culpa exclusiva da Administração.

Por força do art. 89¹³ da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, ainda que os contratos previstos nessa norma estejam, prioritariamente, amparados pelas regras de direito público, foi mantida pelo legislador a previsão de aplicação supletiva dos princípios da teoria geral dos contratos e das disposições de direito privado nos contratos firmados pela Administração Pública.

Nesse sentido, no caso da contratação de obras públicas, ainda se abre campo para a aplicação de dispositivos legais estabelecidos no Código Civil (Lei nº 10.406, de 2002 (Brasil, 2002)) e no Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Brasil, 1990)).

Quanto à aplicação do Código Civil nos contratos de obras públicas, destaca-se o conhecido dispositivo da “garantia quinquenal”, o qual foi recepcionado pela Lei nº 14.133, de 2021, em seu § 6º do art. 140¹⁴, que consiste no período de 5 (cinco) anos, definido pelo art. 618¹⁵ da norma, no qual as empresas contratadas possuem responsabilidade objetiva pelos defeitos identificados nas obras.

Por se tratar de responsabilidade objetiva, as empresas contratadas respondem diretamente pelos danos causados a terceiros quando da ocorrência de defeitos

¹² Art. 100. A garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída após a fiel execução do contrato ou após a sua extinção por culpa exclusiva da Administração e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente.

¹³ Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

¹⁴ Art. 140. [...] § 6º Em se tratando de obra, o recebimento definitivo pela Administração não eximirá o contratado, pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos, admitida a previsão de prazo de garantia superior no edital e no contrato, da responsabilidade objetiva pela solidez e pela segurança dos materiais e dos serviços executados e pela funcionalidade da construção, da reforma, da recuperação ou da ampliação do bem imóvel, e, em caso de vício, defeito ou incorreção identificados, o contratado ficará responsável pela reparação, pela correção, pela reconstrução ou pela substituição necessárias.

¹⁵ Art. 618. Nos contratos de empreitada de edifícios ou outras construções consideráveis, o empreiteiro de materiais e execução responderá, durante o prazo irredutível de cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo.

Parágrafo único. Decairá do direito assegurado neste artigo o dono da obra que não propuser a ação contra o empreiteiro, nos cento e oitenta dias seguintes ao aparecimento do vício ou defeito.

construtivos, independentemente de dolo ou culpa, desde que essas sejam notificadas no prazo de 180 (cento e oitenta) dias seguintes ao aparecimento do defeito.

No caso das obras públicas, ressalta-se que, independentemente de o recebimento se dar de forma provisória ou definitiva, isso não rechaça a responsabilidade civil do particular pela solidez e segurança da obra ou do serviço, nem aqueles de natureza ético-profissional pela perfeita execução do contrato, dentro dos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato, este em conformidade com o § 2º do art. 140¹⁶ da Lei nº 14.133, de 2021.

No que tange à aplicação do Código de Defesa do Consumidor nos contratos de obras públicas, o Superior Tribunal de Justiça (STJ)¹⁷ manifesta que sua aplicação deve se dar de forma excepcional, devendo ser avaliado o caso concreto de modo a se constatar que a Administração se encontra em posição de vulnerabilidade técnica, científica ou econômica na relação contratual, já que o contrato administrativo, como dito anteriormente, confere uma posição privilegiada ao poder público diante da obrigatoriedade de introdução de cláusulas exorbitantes nesse instrumento.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONTRATO COM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. TRANSFERÊNCIA BANCÁRIA. EQUÍVOCO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. APLICAÇÃO DO CDC À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOMENTE EM SITUAÇÕES ESPECÍFICAS SE EXISTENTE VULNERABILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

[...] 3. Cinge-se a controvérsia a saber se a Administração Pública pode ser considerada consumidora de serviços por ela contratados. 4. O conceito de consumidor consta do art. 2º do CDC, verbis: "Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final." 5. Não se desconhece a existência de precedentes do Superior Tribunal de Justiça afastando a incidência do CDC em contratos em que é parte a Administração Pública (REsp 527.137/PR, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 31/5/2004, p. 191; e REsp 1.745.415/SP, Rel. Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, DJe 21/5/2019). Embora exista doutrina que defenda que o conceito de consumidor não abrange o Estado, por entender que não existe desequilíbrio entre o fornecedor e a Administração Pública, em virtude do regime jurídico administrativo, em que há supremacia do interesse público sobre o privado, e pela prestação, objeto e condições contratuais serem definidos pelo Estado, esse não é o entendimento que deve preponderar. 6. A Administração Pública pode ser considerada consumidor de serviços, porque o art. 2º do CDC não restringiu seu conceito a pessoa jurídica de direito privado, bem como por se aplicarem aos contratos administrativos, supletivamente, as normas de direito privado, conforme o art. 54 da Lei 8.666/1993, e, principalmente, porque, mesmo em relações contratuais regidas por normas de direito público preponderantemente, é possível que haja vulnerabilidade da Administração. 7. Apesar de a Administração Pública poder definir o objeto da licitação (bens, serviços e obras), o fato é que serão contratados os disponíveis no mercado, segundo as regras nele praticadas, de modo que o Estado não necessariamente estará em posição privilegiada ou

¹⁶ Art. 140. [...] § 2º O recebimento provisório ou definitivo não excluirá a responsabilidade civil pela solidez e pela segurança da obra ou serviço nem a responsabilidade ético-profissional pela perfeita execução do contrato, nos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato.

¹⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp.: 1772730 DF 2018/0264871-6, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 26/05/2020, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 16/09/2020.

diferente dos demais consumidores, podendo, eventualmente, existir vulnerabilidade técnica, científica ou econômica, por exemplo. 8. A existência das cláusulas exorbitantes que permitem a modificação das cláusulas contratuais e a revisão diante de fatos supervenientes, além das prerrogativas decorrentes do regime jurídico de direito público como a possibilidade de aplicar sanções, fiscalizar e rescindir unilateralmente o contrato e recusar o bem ou serviço executado em desacordo com a avença ou fora das especificações técnicas, conferem condição especial à Administração, dispensando-se o uso do CDC, na maior parte dos casos. 9. Contudo, a legislação especial relativa à contratação de bens, obras e serviços públicos não confere proteção direta à Administração Pública na posição de consumidora final ou usuária de serviços, sendo que a própria Lei de Licitações e Contratos prevê a aplicação supletiva das normas de direito privado. 10. Além disso, a Administração Pública celebra contratos regulados predominantemente por regras de direito privado, nos termos do art. 62, § 3º, da Lei 8.666/1993, como os de locação, seguro e mesmo os bancários, como é o caso dos autos. 11. Apesar de não ser o caso em exame, não se podem olvidar, ainda, os pactos feitos pelas pessoas jurídicas de direito privado que exploram atividade econômica: empresas públicas e as sociedades de economia mista. Nessa última situação, tais empresas não celebram contratos administrativos, não incidindo as cláusulas exorbitantes. Por não serem contratos administrativos não se justifica afastar a aplicação do CDC. 12. Portanto, diante de determinadas circunstâncias do caso concreto, quando os instrumentos previstos na legislação própria foram insuficientes ou insatisfatórios, deve ser assegurada a aplicação do Código de Defesa do Consumidor à Administração Pública. Nessa linha já decidiu o Superior Tribunal de Justiça: RMS 31.073/TO, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 8/9/2010. 13. Na hipótese dos autos, a aferição das circunstâncias do caso concreto para apuração da existência de excepcionalidade e vulnerabilidade da Administração demanda reexame do conjunto fático-probatório dos autos, de modo que incide no caso a Súmula 7/STJ. 14. Recurso Especial não conhecido (STJ - REsp: 1772730 DF 2018/0264871-6, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 26/05/2020, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 16/09/2020).

O que se percebe, além da notável importância, é que os contratos administrativos que têm por objeto a realização de obras e/ou serviços de engenharia estão amparados por garantias que vão além daquelas previstas no ordenamento que rege as contratações públicas, ainda que o poder público opte por não as exigir de forma expressa nos instrumentos contratuais, de modo a conferir maior segurança à Administração Pública para a concretização e atendimento às suas necessidades.

Portanto, é necessário que o gestor aja sempre de forma ponderada ao entender a importância da sua exigência, de modo a evitar, por meio de uma análise criteriosa e segura, que a garantia não se torne um entrave que sirva apenas para onerar a contratação (“barreira à entrada”), afastar potenciais licitantes do certame, trazer prejuízos à competitividade e impedir a obtenção de uma proposta mais vantajosa, o que contraria, sistematicamente, os objetivos da licitação estampados na nova legislação de contratações públicas.

3 A RELEVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA VANTAJOSIDADE NA LEI 14.133/21

Partindo do pressuposto de que não há uma hierarquia entre os princípios jurídicos que regem as contratações públicas, considerando o fato de que o texto da nova lei de licitações e contratos administrativos traz expressamente em seu art. 5º¹⁸ a descrição de nada mais, nada menos que vinte e dois princípios que nortearão as contratações governamentais, objetivamente, nota-se que, a partir de uma análise mais criteriosa desse novo marco legal, o princípio da vantajosidade ganha maior destaque e projeção no curso da norma.

Ainda que não esteja elencada no rol dos princípios, a seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a contratação está inserida como um dos pilares no processo de contratação pela Administração Pública. Comprova-se essa máxima quando se observa o destaque que lhe é dado ao longo do texto da lei em algumas oportunidades, como se vê com mais ênfase, por exemplo, no inciso I do art. 11¹⁹ e no inciso VIII do art. 18²⁰.

Chega a ser óbvio o apontamento de que, quanto menor o dispêndio de recursos financeiros nas compras governamentais, maiores serão os benefícios para o erário público, de tal sorte que oportunizará à Administração Pública realocar os valores economizados na consecução de outras ações relevantes e de interesse da coletividade. Todavia, a ideia de uma contratação mais vantajosa não pode e não deve se resumir única e exclusivamente à seleção daquela proposta que apresente apenas um menor valor financeiro.

Quando da concepção do objeto, ainda na fase preparatória, seja aquisição de um produto, contratação de um serviço ou processo, o enfoque da contratação também deve se concentrar em aspectos relativos ao ciclo de vida útil do objeto, que, como bem sintetiza Pedro Niebuhr²¹ (2021, p. 100), deve ser considerada sua trajetória “do berço ao

¹⁸ Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

¹⁹ Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

²⁰ Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: [...] VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto.

²¹ NIEBUHR, Joel de M. et al. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021.

túculo”, sem se esquecer de que a contratação ainda deverá privilegiar o incentivo à inovação e ao desenvolvimento nacional sustentável, o que perfaz a busca por soluções inovadoras atreladas à sustentabilidade (“licitações verdes”), aliada ao progresso econômico e à proteção e conservação do meio ambiente, como destaca o inciso IV do art. 11²² da nova lei de contratações públicas.

Nota-se aí um reflexo claro, trazido pela necessidade de avaliar qual proposta apresentará a melhor relação custo-benefício, ou seja, a Administração deverá proceder ao menor desembolso possível de recursos e, em contrapartida, extrair o melhor dos resultados, para que, só assim, tenha-se, de fato, a configuração de uma proposta mais vantajosa.

Da mesma maneira, Marçal Justen Filho²³ (2008, p. 63) há muito já recomenda:

A vantagem caracteriza-se como a adequação e satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato. A maior vantagem possível configura-se pela conjugação de dois aspectos interrelacionados. Um dos ângulos relaciona-se com a prestação a ser executada por parte da Administração; o outro se vincula à prestação a cargo do particular. A maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação. Configura-se, portanto, uma relação custo-benefício. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração (Justen F., 2008, p. 63).

A análise da relação custo-benefício, a priori e de forma bastante sintética, é comumente realizada pelo mercado no que se conhece como análise marginal. É uma ferramenta utilizada para auxiliar as empresas na tomada de decisões e para a potencialização e maximização de seus lucros, consistindo na realização de estudos e comparativos relacionados à incidência dos custos e os benefícios pretendidos para determinada operação ou atividade, de modo a oferecer uma melhor orientação quanto às estratégias a serem adotadas para a obtenção dos resultados planejados.

Trazendo essa realidade para as compras governamentais, vê-se que tal prática foi recepcionada pela Lei nº 14.133, de 2021, uma vez que a análise do custo-benefício possui estreita relação com o princípio da economicidade e a necessidade legal de se buscar contratações mais vantajosas.

Com isso, o texto da nova lei reverbera a preocupação do legislador em estabelecer que não se mostra mais aceitável a escolha pura e simples da proposta que

²² Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: [...] IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

²³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12a ed. São Paulo: Dialética, 2008.

apresente o menor valor, ainda que, segundo Marcos Nóbrega²⁴ e Rafael Sérgio de Oliveira, o sistema brasileiro de licitação possua um “verdadeiro fetiche pelo menor preço”. Além desse importante fator, a proposta a ser selecionada deverá ser aquela que representa menor onerosidade para a Administração e que também seja capaz de trazer em seu bojo elementos suficientes para formar a convicção do gestor público de que a solução escolhida seja a melhor, a mais completa e capaz de atender às necessidades públicas.

4 RISCOS INERENTES À CONTRATAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Ao se pensar na contratação de uma obra ou serviço de engenharia, não resta a menor dúvida de que o gestor público, ao decidir colocar em prática a execução das ações delimitadas no arranjo de políticas públicas pré-definidas, já vislumbra os objetivos pretendidos e os benefícios que serão gerados.

Todavia, para o atingimento desses resultados, tem-se um cenário repleto de incertezas a partir do início da execução dos serviços, o que faz com que a Administração, ainda na fase preparatória da licitação, tenha que se cercar de todos os métodos e medidas possíveis para tentar mitigar essas desconfiças, por meio de uma análise de riscos efetiva e da sua respectiva alocação entre as partes. Isso se torna possível por meio da introdução de uma matriz de riscos no instrumento a ser pactuado, nos moldes preconizados na nova lei de contratações públicas.

Nesse panorama de insegurança criado pelos “riscos” advindos da contratação, o primeiro passo para atenuar a ocorrência desses eventos incertos é a sua identificação, de modo a elencar quais fatores poderão comprometer a satisfação da necessidade ou a obtenção dos resultados pretendidos no momento da assinatura do contrato.

Com o auxílio da matriz de riscos, é possível que o gestor identifique, mensure e avalie com mais exatidão quais são esses eventos, de forma a examinar o nível de cada um deles, as probabilidades de sua ocorrência, a adoção de ações de prevenção e contingenciamento e, diante de um eventual acontecimento, quais seriam os impactos dele decorrentes e as medidas a serem adotadas para o seu saneamento.

²⁴ NÓBREGA, Marcos; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. **O Projeto da Nova Lei de Licitação**, o “Fetiche da Mediocridade” e o Empecilho ao *Best Value for Money*. Disponível em: www.licitacaocontrato.com.br. Acesso em: 20 jul. 2022.

Por mais que tenhamos inúmeras incertezas quanto à execução de uma obra ou um serviço de engenharia, seja de maior ou menor monta, há de se reconhecer que, ao se estabelecer de forma expressa os seus potenciais riscos, certamente isso oportunizará à Administração a possibilidade de seleção de melhores executores dos contratos e, como consequência, haverá reais chances de se concretizar a relação custo-benefício e a vantajosidade da contratação tão almejadas.

A possibilidade de inclusão de cláusula contratual sobre a matriz de riscos encontra previsão no art. 22 da Lei nº 14.133, de 2021²⁵, que guarda relação com a definição dos riscos e responsabilidades de cada uma das partes e o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, semeando entre as partes os encargos derivados de eventuais ônus financeiros decorrentes de eventos supervenientes que provoquem desequilíbrio nessa relação, a partir da introdução da proposta de preços pelo particular contratado.

Faz-se importante destacar que a inclusão de cláusula de matriz de riscos em um contrato administrativo não se dá de forma obrigatória, exceto quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, nos termos do § 3º do art. 22 da Lei nº 14.133, de 2021.

Já que nem sempre o preço será o ponto crucial para definir o resultado de um certame licitatório, desde a fase preparatória, o gestor público deverá deixar claro quais serão os critérios de seleção adotados, que vão além do valor monetário do contrato e terão interferência direta na escolha da empresa contratada. A exposição de motivos e as justificativas da Administração, que retratarão as reais intenções e necessidades do poder público para a contratação, passam a assumir um protagonismo marcante no julgamento da licitação.

Todas as variáveis que poderão impactar a execução das obras públicas devem ser sopesadas ainda na fase preparatória da licitação, de forma a orientar e direcionar os agentes públicos na análise das propostas apresentadas pelos licitantes, para que somente assim seja possível alcançar um resultado efetivamente mais vantajoso da contratação, conforme preceitua o novo diploma legal das contratações públicas.

²⁵ Art. 22. O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo.

Art. 22. [...] § 3º Quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado.

Com isso, quando o critério de julgamento for o de “menor preço” ou de “maior desconto”, a proposta de menor valor financeiro não necessariamente se sagrará a vencedora do certame, haja vista que os fatores preponderantes para a contratação serão aqueles que implicarem menor ônus para a Administração, considerando todo o ciclo de vida do objeto, desde que atendidos os requisitos mínimos de qualidade especificados no ato convocatório, como bem explicitado no § 1º do art. 34²⁶ da Lei nº 14.133, de 2021.

Como se percebe facilmente, isso não é uma tarefa simples, muito pelo contrário. Não se trata de uma forma de desestimular ou desencorajar o agente público a colocar em prática essas medidas, que são extremamente louváveis e necessárias. Todavia, jamais esqueçamos que estamos tratando de um país com dimensões continentais, com mais de 5.500 (cinco mil e quinhentos) municípios distribuídos por 26 (vinte e seis) estados e o Distrito Federal, representados por milhares de órgãos e entidades que os integram, somados às estruturas administrativas dos poderes Legislativo, Judiciário e da administração pública federal. Encontrar, nesses quadros, agentes públicos competentes, capazes e capacitados para realizar esses estudos é tarefa um tanto quanto inglória e que certamente refletirá na eficiência e eficácia das contratações por eles realizadas.

5 AFERIÇÃO DA INEXEQUIBILIDADE DAS PROPOSTAS DE PREÇOS: A DIVERGÊNCIA ENTRE A LITERALIDADE DISPOSTA NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E O ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)

Quando da realização de um procedimento licitatório para a contratação de uma obra pública, o grande temor de qualquer gestor público consiste na hipótese de não ter o contrato satisfeito, acompanhado de todos os prejuízos e consequências negativas que isso implica, tais como: atendimento parcial às regras contratuais, serviços executados com qualidade inferior à prevista, paralisação dos serviços e, até mesmo, o abandono da obra.

Em alguns casos, isso ocorre quando a proposta vencedora do certame apresenta valor expressivamente menor do que aqueles praticados no mercado e, de pronto, nota-se que tal valor é insuficiente para suportar os custos inerentes à execução dos serviços, aos

²⁶ Art. 34. O julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação. § 1º Os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme disposto em regulamento.

encargos, tributos e todas as demais despesas acessórias. Em resumo, nota-se que a Administração está diante de uma proposta manifestamente inexequível.

É sabido que, com os critérios de julgamento estabelecidos pelo novo diploma legal das contratações públicas, as licitações que tenham por objeto a realização de obras e/ou serviços de engenharia agora passam a ter suas propostas de preços julgadas por meio de lances, sendo uma herança mais enfática da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011 (Brasil, 2011), que instituiu o Regime Diferenciado de Contratação (RDC), ainda que a jurisprudência já sinalizasse pela possibilidade do uso do Pregão para serviços comuns de engenharia por meio da Súmula nº 257²⁷ do TCU, e diferente da prática legal adotada com a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Em especial, a Administração, na realização de um certame para contratação de uma obra e/ou serviço de engenharia, ao optar pela modalidade de Pregão ou Concorrência, quando estabelece como critério de julgamento, aquele tido como o mais usual, o de “menor preço”, por força dos §§ 1º e 2º do art. 56²⁸ da Lei nº 14.133, de 2021, o modo de disputa adotado poderá ser, isoladamente, “aberto” ou, de forma combinada, “aberto e fechado”. Com esses dois modos de disputa, é certo que haverá a apresentação de lances pelos licitantes.

Como já se observa nas licitações realizadas por meio do RDC, o julgamento das propostas de preço para a contratação de obras e/ou serviços de engenharia sofre um importante deságio em relação ao valor estimado no edital pela Administração, o que se deve à oferta de lances pelos concorrentes. Assim, é inegável que tal fenômeno também se observará em relação aos ditames da nova lei.

A nova lei de licitações e contratos administrativos estabelece de forma clara uma “nota de corte” para a definição da exequibilidade das propostas de preços no caso de obras e serviços de engenharia, por meio de um cálculo simples, fixando que aquelas que se encontrarem abaixo do percentual de 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração serão tidas como inexequíveis, conforme estabelece o § 4º do art. 59 da Lei nº 14.133, de 2021. Veja:

²⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 257**. O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, [2010, p. 34]. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157679AA5617071&in_line=1. Acesso em: 9 jul. 2022.

²⁸ Art. 56. O modo de disputa poderá ser, isolada ou conjuntamente: I - aberto, hipótese em que os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes; II - fechado, hipótese em que as propostas permanecerão em sigilo até a data e hora designadas para sua divulgação. § 1º A utilização isolada do modo de disputa fechado será vedada quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto. § 2º A utilização do modo de disputa aberto será vedada quando adotado o critério de julgamento de técnica e preço.

Art. 59. [...]

[...]

§ 4º No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.

Não obstante, para as obras e serviços de engenharia, a legislação estabelece no § 2º do art. 23²⁹ a necessidade de regulamentação para a definição do valor estimado da contratação, embora imponha a utilização de alguns parâmetros por escala de prioridade, ainda que haja discordância por parte da doutrina, como prescreve Carolina Zancaner Zockun³⁰ (2020, p. 422):

[...] pela redação do dispositivo parece não haver hierarquia entre os parâmetros fornecidos pela lei, sendo todos passíveis de utilização, sem preferência de um em detrimento do outro. Entretanto, a jurisprudência da Corte de Contas e a própria regulamentação inferior estabelecem certa primazia (Zockun, 2020, p. 422).

No topo dessa escala, em uma análise textual, está a adoção dos sistemas de referência de padronização de preços criados pelo Governo Federal, de forma que a composição de custos unitários deverá possuir valores menores ou iguais à mediana daqueles estabelecidos no Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), sendo este o sistema indicado para a orçamentação de serviços e obras de infraestrutura de transportes, e o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), aquele que deve ser a referência para a definição de custos para as demais obras e serviços de engenharia.

Na sequência, pela ordem, está: utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo Federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo (contendo data e hora de acesso); contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas, no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, com a possibilidade de atualização de preços pelo índice oficial correspondente; e, por último, a

²⁹ Art. 23. [...] § 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia; II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso; III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente; IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

³⁰ ZOCKUN, Carolina Zancaner. **Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/21**. Comentada por Advogados Públicos / Organizador Leandro Sarai – São Paulo: Editora JusPodivm, 2020.

realização de pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas a ser disponibilizada no Portal Nacional de Contratações Públicas (observando o regulamento estabelecido).

O dispositivo determina, ainda, que a definição do valor da contratação deve vir acrescida do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI), que abranja custos indiretos, tais como despesas administrativas, tributos, seguros, custos financeiros, garantias, margem de incerteza e os lucros da obra e/ou do serviço de engenharia. Outro acréscimo previsto pela norma refere-se aos Encargos Sociais (ES), que são os custos incidentes sobre a folha de pagamento de salários, tais como: contribuições previdenciárias, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), salários, férias, décimo terceiro salário, salário-educação, licenças etc.

Um importante adendo que a Lei traz, nesse sentido, se dá em relação às contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não tenham recursos da União envolvidos, as quais poderão ser valoradas por meio da utilização de outros sistemas de custos (art. 23, § 3º³¹).

Como primeiro obstáculo, tem-se que a inexequibilidade da proposta é mensurada com base no valor orçado pela Administração, a qual, dados os pressupostos da lei, deveria expressar os valores praticados pelo mercado.

Bem se sabe que o propósito da pesquisa de preços é conhecer o valor real praticado pelo mercado. Acontece que o orçamento atingido pela Administração, com base, por exemplo, nos sistemas aqui destacados, nem sempre revela os valores praticados na atualidade, seja pelo período em que o orçamento foi realizado (em total defasagem temporal em relação à data de abertura do certame e, principalmente, à data de início da execução dos serviços), seja pelas constantes variações de preços derivadas de inúmeros fatores imprevisíveis, seja em escala nacional ou global, dentre outros. Por isso, a atestação de suposta inexequibilidade da proposta, nos termos da legislação, pode se tornar uma medida ineficaz e até mesmo injusta diante de determinados cenários que uma realidade cada vez mais volátil do mercado nos impõe.

Em termos práticos, outro ponto importante para análise é que o legislador, ao estabelecer uma fórmula matemática para aferir a inexequibilidade de uma proposta, cria um ambiente de competição limitado que pode resultar em uma série de propostas de preços empatadas, com valores fixados no limite dessa “nota de corte”. Tal prática poderá

³¹ Art. 23 [...] § 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

se revelar, haja vista o receio dos concorrentes de terem suas propostas sumariamente desclassificadas, mesmo diante da possibilidade de redução dos valores propostos de forma consistente e factível.

Por mais que a legislação preceitue em seu art. 60³² uma série de critérios de desempate das propostas, os quais, pela lógica, deveriam ser utilizados apenas em casos excepcionais, vê-se que, conforme a situação apresentada, a utilização desses critérios poderá se tornar mais corriqueira do que se imagina.

Daí se questiona: ao impor tal medida, ao ignorar fatores atinentes aos movimentos de mercado que podem impactar diretamente as propostas quando da realização do certame, não estaria o próprio legislador atuando em contrariedade a um dos pilares das contratações públicas que é o de assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública?

Por outro lado, ao estipular essas medidas, a Administração poderá primar pela qualidade e segurança nas contratações, utilizando-se de meios legais para impedir a contratação de empresas denominadas “aventureiras”. Nessa esteira, o legislador também deixa claros sinais aos interessados em contratar com o poder público de que: a apresentação de um bom histórico de cumprimento das obrigações contratuais, a adoção por parte das empresas de programas que promovam a equidade entre homens e mulheres no ambiente laboral e a implantação de programas de integridade, que instituem medidas de prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção e fraude, de irregularidades e de outros desvios éticos e de conduta; poderão ser determinantes para que se consagre um vencedor nos certames licitatórios.

Em uma primeira leitura, diante da atestação de uma eventual inexecuibilidade da proposta nos moldes fixados no § 4º do art. 59, teríamos como consequência imediata a sua desclassificação, nos termos do inciso III do art. 59 da Lei nº 14.133, de 2021³³. Porém, no inciso seguinte do artigo ora destacado, resta marcada uma dicotomia, uma vez

³² Art. 60. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem: I - disputa final, hipótese em que os licitantes empatados poderão apresentar nova proposta em ato contínuo à classificação; II - avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes, para a qual deverão preferencialmente ser utilizados registros cadastrais para efeito de atesto de cumprimento de obrigações previstos nesta Lei; III - desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, conforme regulamento; IV - desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle. § 1º Em igualdade de condições, se não houver desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos ou prestados por: I - empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou distrital licitante ou, no caso de licitação realizada por órgão ou entidade de Município, no território do Estado em que este se localize; II - empresas brasileiras; III - empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País; IV - empresas que comprovem a prática de mitigação, nos termos da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. § 2º As regras previstas no caput deste artigo não prejudicarão a aplicação do disposto no art. 44 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

³³ Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que: [...] III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação.

que o texto legal também abre espaço para que a Administração, discricionariamente, possa aferir a exequibilidade da proposta apresentada, dispondo que uma eventual desclassificação de proposta somente se daria em razão daquelas que “não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração”³⁴.

Contudo, o legislador não soube precisar se essa análise poderia se dar somente em relação àquelas propostas numericamente consideradas exequíveis, mas que, de certa maneira, possuíam elementos que indicavam uma ausência de confiança e de segurança necessárias à atestação de sua exequibilidade, ou se tal procedimento também poderia se estender àquelas propostas numericamente marcadas como inexequíveis.

No caso das obras e serviços de engenharia, a nova lei ainda estabeleceu no § 3º do art. 59³⁵ critérios importantes que devem ser levados em conta quando da avaliação da exequibilidade das propostas apresentadas, quais sejam: preço global, quantitativos e preços unitários considerados como relevantes, tendo em vista critérios de aceitabilidade de preços unitário e global estabelecidos no edital, avaliadas as especificidades do mercado.

Como se nota, a Lei nº 14.133, de 2021, não foi incisiva quanto à definição do que seria considerado “relevante” na análise desses quesitos, o que poderá acarretar algumas dificuldades à Administração. Diante dessa ausência de conceituação mais precisa, o mais razoável é que tal missão então caiba ao edital, que estabelecerá expressa e objetivamente o que pode ser considerado como essencial ou indispensável em relação ao objeto licitado, a partir da realização de análises e levantamentos técnicos. Esses estudos deverão abranger a verificação de aspectos relativos à funcionalidade ou que possam comprometer a funcionalidade do objeto, bem como de itens que apresentem maior impacto, considerando o valor total estimado da licitação.

É importante lembrar que, em reiteradas decisões, o TCU tem sido categórico ao dispor que sempre deverá ser oportunizada ao licitante a possibilidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta, o que se percebe claramente desde a edição, no ano de 2010, da Súmula nº 262³⁶ da referida Corte de Contas, que assim se apresenta:

³⁴ Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que: [...] IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração.

³⁵ Art. 59. [...] § 3º No caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente.

³⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 262**. O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei 8.666/1993 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, [2010, p. 29]. Disponível em:

SÚMULA TCU 262: O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas "a" e "b", da Lei 8.666/1993 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.

Identifica-se que o tratamento dado pela Súmula impõe à Administração, uma vez apurada a inexequibilidade da proposta nos termos da lei, o dever de oportunizar ao licitante a demonstração e a comprovação de que os valores apresentados são suficientes para a plena execução do objeto da contratação, pelo fato de que a inexequibilidade da proposta apresentada se dá apenas em caráter relativo.

Ainda que o referido entendimento faça menção à Lei nº 8.666, de 1993, tem-se que a mesma lógica deve ser transportada para o novo diploma legal que regerá as contratações públicas, seja pelas recentes decisões do TCU, ou pelo fato de que a mudança trazida na forma de sua apuração ainda não confere à Administração uma capacidade efetiva de aferir se os valores propostos são ou não exequíveis, uma vez que a precificação de uma obra ou serviço envolve uma série de fatores e variantes na sua composição.

Marçal Justen Filho³⁷ (2010, p. 660) foi ainda mais taxativo ao expor que, se o particular é capaz de comprovar a exequibilidade de sua proposta, por que não deixar que o faça? Não é cabível impedir o Estado de realizar uma contratação mais vantajosa diante do impedimento imposto ao particular de demonstrar que a proposta apresentada é plenamente executável.

Se o particular puder comprovar que sua proposta é exequível, não se lhe poderá interditar o exercício do direito de apresentá-la. É inviável proibir o Estado de realizar contratação vantajosa. A questão é de fato, não de direito. Incumbe o ônus da prova da exequibilidade ao particular. Essa comprovação poderá fazer-se em face da própria Administração, pleiteando-se a realização de diligência para tanto (Justen F., 2010, p. 660).

Como contribuição prática, Eduardo dos Santos Guimarães³⁸ evidencia quais procedimentos poderão ser adotados pelos agentes públicos que atuarão diretamente na análise das propostas, haja vista a legislação não determinar um procedimento padrão para essa avaliação. Assim, o caso concreto é que irá definir quais documentos serão suficientes para que o licitante comprove a exequibilidade de sua proposta, nos termos abaixo explicitados:

Os documentos e justificativas apresentados pelo licitante serão analisados pela equipe da licitação, que poderá ser auxiliada pelo setor que elaborou o

https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157679AA5617071&in_line=1. Acesso em: 11 jul. 2022.

³⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, 14º Ed, São Paulo: Dialética, 2010.

³⁸ GUIMARÃES, Eduardo dos Santos. **Formação de preços nas contratações públicas** [livro eletrônico]. Ed. Negócios Públicos, 2021.

orçamento e/ou pela unidade requisitante da contratação. Não existem critérios padronizados para tal avaliação, pois cada caso terá sua própria especificidade. Na prática, a empresa deverá abrir detalhadamente sua planilha de custos, de forma a mostrar todos os componentes do preço e, se for o caso, apresentar cópias de contratos já executados, notas fiscais, memórias de cálculos e outros documentos que entender pertinente para demonstrar a exequibilidade do preço de sua proposta (Guimarães, 2021, p.39).

Com reforço a isso, Freitas, Prado, Alexandre e Carmona³⁹ (2021, p. 83) afirmam que a Lei nº 14.133, de 2021, recepcionou o entendimento consolidado do TCU quanto à presunção relativa da inexecuibilidade, de forma a determinar que a Administração diligencie e/ou solicite ao licitante a comprovação da exequibilidade da proposta apresentada quando essa estiver abaixo da “nota de corte” fixada no § 5º do art. 59 da Lei. Veja:

As novidades em relação à legislação anterior se dão nos elementos e critérios de análise de exequibilidade/inexecuibilidade das propostas. O § 4º do art. 59 estabelece que: *“no caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexecuíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração”*⁵³. [...]

Alerta-se, entretanto, que o novo diploma positivou entendimento há muito consolidado no Tribunal de Contas da União de que os percentuais acima mencionados implicam presunção apenas relativa de inexecuibilidade. Assim, estabelece § 2º do art. 59 um poder/dever da Administração de diligenciar e/ou solicitar à licitante a demonstração de exequibilidade da proposta em desacordo com os valores orçados. O Acórdão TCU nº 1488/2009 – Plenário esclarece as razões da antiga orientação (Alexandre, Carmona, Freitas, Prado, 2021, p. 83).

Em que pese o inciso IV do art. 59 da Lei nº 14.133/2021 tratar a chance de o licitante demonstrar a exequibilidade da proposta somente quando requisitada pela Administração, como dito em linhas anteriores, cabe ao ente contratante não se precipitar quanto à desclassificação de determinada proposta que rompa a barreira fixada pela “nota de corte” da exequibilidade. Cabe ao gestor público atuar de forma diligente, responsável e prudente no que tange à promoção de diligências para aferição da exequibilidade, exigindo a apresentação, pelo particular, de documentos, estudos, laudos, pareceres e assemelhados, com o intento de jamais se afastar da busca de uma contratação mais vantajosa para o poder público.

Diante de toda sorte de posicionamentos, seja por parte da doutrina ou da jurisprudência, o que se mostra é um entendimento sólido quanto à necessidade de a

³⁹ FREITAS, Alexandre Mattos; PRADO, Felipe Orsetti; ALEXANDRE, Pedro Leonardo Tonaco; CARMONA, Miguel Frederico Félix. **Nova lei de licitações e contratos administrativos**: comentários à Lei nº 14.133/2021. 1 ed. Brasília: Ed. Dos Autores, 2021. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/588204/Nova_lei_licitacoes_contratos_administrativos.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 19 jul. 2022.

Administração exigir do licitante a comprovação da exequibilidade da proposta quando esta, pela fórmula estabelecida na lei, for considerada inexequível.

Com a entrada em vigor da Lei nº 14.133, de 2021, em análise bastante honesta, percebe-se que o legislador perdeu uma grande oportunidade de colocar um ponto final nessa celeuma. O texto legal poderia ter determinado, em um único dispositivo, que a proposta somente seria considerada manifestamente inexequível diante da não comprovação pelo licitante, em sede de diligência, da exequibilidade do preço apresentado.

Desconsiderar, ainda que se consiga demonstrar de forma fidedigna que um potencial contratado detenha comprovadamente as condições mais oportunas e favoráveis para a execução do objeto, seja por considerar aspectos logísticos, tecnológicos, estruturais, comerciais etc., ou por quaisquer outras circunstâncias que impactam diretamente na redução de seus custos de execução e na formação final de sua proposta, configuraria um total descompasso com um dos principais objetivos pretendidos pelas contratações públicas.

6 IMPACTOS REAIS DA GARANTIA ADICIONAL NO JULGAMENTO DAS PROPOSTAS QUE TENHAM POR OBJETO A CONTRATAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

a) Previsão da garantia adicional na Lei nº 14.133, de 2021

Feitos esses registros, a análise agora se concentra em um cenário que exigirá a apresentação de garantia adicional, com destaque para a ocorrência de possíveis efeitos que poderão impactar negativamente o alcance dos objetivos pretendidos com a contratação e a busca pela proposta mais vantajosa pela Administração.

O contrato administrativo, por si só, carrega, em sua essência, a colocação da Administração em uma posição de “superioridade” em relação ao particular no estabelecimento de direitos e obrigações no curso da contratação, por meio das já conhecidas “cláusulas exorbitantes”.

A Lei nº 14.133, de 2021, tentou, de certa maneira, diminuir um pouco essa distância com a fixação de dispositivos que oferecem maior segurança jurídica àqueles que pretendem transacionar com o poder público, como: inclusão de regramentos mais claros para pleitos que objetivam a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos (fixação de prazos para solicitação pelo contratado até a resposta do pedido pela Administração, possibilidade de concessão mesmo após a extinção do contrato);

estabelecimento de matriz de alocação de riscos (delimitação e quantificação, conforme o caso, dos riscos que serão suportados pelas partes durante a vigência do contrato); possibilidade de realização de pagamentos de forma antecipada (desde que motivada e justificada pela Administração); extinção de contrato de serviços ou fornecimentos de caráter continuado, quando da ausência de créditos orçamentários ou da comprovação de sua não vantajosidade para a continuidade, apenas na próxima data de seu aniversário e em prazo não inferior a dois meses dessa data; estabelecimento de contratos com prazo de vigência mais elástico; proibição de a Administração retardar, sem motivo, a execução de obra ou serviço, ou de suas parcelas, na hipótese de posse do respectivo chefe do poder executivo ou de novo titular no órgão ou entidade contratante; indenização ao contratado em caso de supressão contratual além dos limites permitidos, quando este já houver adquirido os materiais e os colocado no local da execução dos serviços; direito do contratado de requerer a extinção do contrato, por exemplo, em caso de atraso superior a dois meses, contado da emissão da nota fiscal, dos pagamentos ou parcelas devidas pela Administração; entre outros.

Mesmo com todas essas medidas mais benéficas ao particular ou, por não dizer, imbuídas de maior isonomia em uma relação contratual historicamente tratada como “desigual”, o legislador, com o advento do novo diploma que rege as contratações públicas, manteve algumas determinações no tocante às garantias que podem gerar consequências reais de caráter desproporcional e desarrazoado, causando impactos significativos e determinantes para a contratação de obras e serviços de engenharia.

O ponto mais marcante diz respeito à exigência de garantia adicional e aos seus reais impactos no que concerne à contratação de obras e serviços de engenharia. A nova Lei, no § 5º do art. 59, passa a exigir garantia adicional do licitante quando a sua proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do estimado para a contratação, em valor equivalente à diferença entre o orçado pela Administração e a proposta formulada.

Art. 59.

[...]

§ 5º Nas contratações de obras e serviços de engenharia, será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis de acordo com esta Lei.

A primeira observação é que a apresentação da garantia adicional deixa de ser uma faculdade e passa a ser uma obrigação, contrariando a sistemática das garantias estabelecidas no texto da norma, desde que a proposta de preços supere o patamar

estabelecido.

Quando a Administração efetua uma série de procedimentos na fase preparatória para assegurar que o poder público venha contratar propostas inseridas dentro de uma realidade aceitável de preços praticados pelo mercado, o que se espera daqueles que conduzirão o procedimento de contratação é a adoção de medidas que impeçam a efetivação de uma contratação nitidamente insustentável e inexecutável, que irão comprometer sistematicamente o atingimento dos objetivos pretendidos.

É patente que aquelas propostas que visivelmente contrastam com a realidade devem ser terminantemente expurgadas da disputa licitatória diante dos riscos a que expõe a Administração. Por outro lado, como aqui relatado, existem inúmeros fatores que poderão fazer com que o valor estimado pelo poder público esteja eivado de inconsistências que comprometem a fidedignidade dos dados apresentados, trazendo uma evidente distorção sobre os preços que provadamente estão sendo praticados no momento da realização do certame.

Nem está se tratando nesse momento de aspectos relativos a falhas de projetos, que vão desde um dimensionamento insuficiente do objeto, quantificação de itens abaixo ou acima do necessário, ausência de elementos indispensáveis à execução do objeto, dentre outros, que, de fato, serão saneados no curso da execução da contratação.

Portanto, o legislador adotou a premissa de que propostas com valores menores aumentam o risco de o objeto contratado não vir a ser concluído. Para evitar a ocorrência de eventos indesejados que venham impedir a continuidade da execução do objeto em virtude da apresentação de preços impraticáveis, o legislador manteve a necessidade de apresentação de garantia adicional pelo particular, nos termos do § 5º do art. 59 da Lei nº 14.133, de 2021.

Observa-se também que, embora o valor monetário da proposta, como aqui já evidenciado, não devesse ser encarado como fator determinante para a seleção da proposta mais vantajosa, a exigência da garantia adicional evidencia que o preço ainda é considerado um fator decisivo para a escolha da empresa a ser contratada, o que coloca em xeque o propósito da lei em valorizar a proposta como um todo.

Também se percebe que o legislador, ao estabelecer o percentual de 85% (oitenta e cinco por cento) abaixo do valor orçado pela Administração para apresentação de garantia adicional, não estabeleceu qualquer correlação com o limite de 75% (setenta e cinco por cento) fixado na mesma norma para a definição da inexequibilidade da proposta. Daí, questiona-se: a necessidade de apresentação de garantia adicional somente não seria

necessária para as propostas que estivessem dentro do intervalo de 85% a 75% abaixo do valor estimado pela Administração para a contratação? Ou será que a intenção do legislador foi resguardar a Administração, uma vez demonstrada a exequibilidade da proposta abaixo de 75%, com o reforço da apresentação de uma garantia adicional?

Outro ponto de reflexão também merece destaque, especialmente quanto a um fato muito destacado neste trabalho: considerando que haja a efetiva comprovação da exequibilidade de uma proposta tida inicialmente como inexequível, qual seria o sentido de se exigir a garantia adicional?

Este questionamento se faz necessário principalmente em virtude do último posicionamento do TCU, por meio do Acórdão nº 169/2021⁴⁰ – Plenário, que traçou uma mudança de entendimento na forma de cálculo da garantia adicional disciplinada no § 2º do art. 48 da Lei nº 8.666, de 1993. O grande destaque desse julgado se dá quando o Ministro Revisor, Benjamin Zymler, estabelece critérios para apresentação da garantia adicional, como se mostra a seguir:

29. Como bem frisou o relator, a lógica interna do citado art. 48 é a seguinte:
- a) se a proposta apresenta valores inferiores a 70% do menor dos valores previstos nas alíneas “a” e “b”, então a proposta é, em regra, inexequível, cabendo à Administração solicitar que a licitante demonstre a exequibilidade do valor ofertado;
 - b) se a proposta apresenta valores iguais ou superiores a 70% do menor dos valores previstos nas alíneas “a” e “b”, mas inferiores a 80% sobre a mesma base de cálculo, a proposta é exequível, mas requer a apresentação de garantia adicional; e
 - c) se a proposta apresenta valores iguais ou superiores a 80% do menor dos valores previstos nas alíneas “a” e “b”, a proposta é exequível e não se exigirá a garantia adicional, cabendo tão somente a prestação de garantia contratual, prevista no art. 56, com valores variando entre 5% a 10% do contrato.

Observa-se claramente que na alínea “a” do parágrafo 29 do julgado em questão o Ministro Revisor não estabelece, em momento algum, a necessidade de apresentação de garantia adicional às propostas apresentadas com valor inferior ao teto estabelecido para aferição da inexequibilidade, mas que tiveram a sua exequibilidade demonstrada, diferente do exposto na alínea “b” do referido parágrafo.

Ainda voltando ao tema da inexequibilidade das propostas quando do procedimento de contratação de obras e serviços de engenharia, será mesmo que a intenção do legislador foi a de limitar as propostas de preços a um deságio de 25%? Tal medida não seria uma forma de engessar o mercado e, por consequência, impedir que a

⁴⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 169/2021** – TCU – Plenário. Processo nº TC 039.025/20195. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Revisor: Ministro Benjamin Zymler. Data da Sessão: 3/2/2021.

Administração obtenha preços mais atrativos para as suas contratações? De toda forma, entendo que não tenha sido esse o propósito do legislador.

Todos esses questionamentos aqui colocados ainda não possuem respostas certas, de modo que só o tempo e a consequente evolução na forma de aplicação da nova lei de contratações públicas serão capazes de nos dar posicionamentos mais claros que não conflitem com os objetivos das licitações escancarados na norma. Não se coloca em xeque a boa intenção do legislador em proteger os interesses da Administração, ao criar regras de seleção que tragam uma maior segurança às contratações, mas sim a forma que essas medidas se colocam, as quais poderão causar até mesmo um efeito reverso ao originariamente buscado.

b) Forma de cálculo da garantia adicional e seus impactos efetivos na contratação de obras e serviços de engenharia

Para se ter uma melhor noção dos impactos que poderão causar a garantia adicional nos termos da nova lei, Maria Sylvia Zanella di Pietro⁴¹ deixa uma valiosa lição que será de grande serventia para um melhor entendimento do ponto cabal desse estudo, ao pronunciar que *“Conhecido é o princípio de hermenêutica segundo o qual devem ser afastadas as interpretações que conduzam ao absurdo”* (Di Pietro, 2016).

Em termos práticos, considerando as regras estabelecidas para a aplicação da garantia adicional para a contratação de obras e/ou serviços de engenharia na Lei nº 14.133, de 2021, podemos citar um caso hipotético no quadro abaixo que vai ilustrar bem os seus efeitos e que serão capazes de gerar situações que “conduzam ao absurdo” no julgamento das propostas de um certame, especialmente quando for oportunizado ao licitante a possibilidade de comprovar a exequibilidade da proposta quando esta, nos moldes da legislação, for considerada como inexequível.

No caso simulado do Quadro 1, observam-se algumas situações claras de como a exigência da garantia adicional poderá ser nitidamente desfavorável à Administração, mesmo quando as licitantes comprovem que as propostas apresentadas são comprovadamente exequíveis.

Diante um universo de 10 (dez) licitantes participantes do certame, apenas 5 (cinco) prosseguiriam na disputa, de forma que a menor proposta apresentada (‘Proposta 2’), caso viesse a ser declarada vencedora do certame, deveria apresentar garantia adicional que representaria quase 30% (trinta por cento) do valor de sua proposta.

⁴¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Qual a forma de calcular a garantia adicional prevista no art. 48, § 2º, da Lei nº 8.666/93? **Revista Zênite** – Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 263, p. 10-16, jan. 2016.

Quadro 1 - Metodologia de cálculo da garantia adicional nos termos da Lei nº 14.133/2021

OBJETO: OBRAS DE INFRAESTRUTURA VIÁRIA URBANA E MOBILIDADE PARA ADEQUAÇÃO NA CIRCULAÇÃO, INTERVENÇÕES NO SISTEMA VIÁRIO E IMPLANTAÇÃO DE OBRAS DE ARTE ESPECIAIS – CONSTRUÇÃO DE 2 (DOIS) VIADUTOS	
Valor Orçado pela Administração (A)	\$ 100.000.000,00
Proposta 1*	\$ 98.000.000,00
Proposta 2	\$ 77.000.000,00
Proposta 3*	\$ 85.000.000,00
Proposta 4	\$ 50.000.000,00
Proposta 5	\$ 48.000.000,00
Proposta 6*	\$ 99.000.000,00
Proposta 7	\$ 49.000.000,00
Proposta 8	\$ 55.000.000,00
Proposta 9	\$ 80.000.000,00
Proposta 10	\$ 53.000.000,00
Garantia Adicional (B): < 85% (A)	< \$ 85.000.000,00
Propostas Inexequíveis (C): < 75% (A)	< \$ 75.000.000,00

*Propostas dispensáveis de apresentação de garantia adicional: Proposta 1, Proposta 3 e Proposta 6

GARANTIA ADICIONAL (APLICAÇÃO DA LITERALIDADE DO ART. 59, § 5º)			
Valor Garantia Adicional = Valor Orçado Administração (-) Proposta Exequível < 85% e > 75%			
Propostas	Valor	Valor Orçado Administração	Valor Garantia Adicional
Proposta 2	\$ 77.000.000,00	\$ 100.000.000,00	\$ 23.000.000,00
Proposta 9	\$ 80.000.000,00		\$ 20.000.000,00

GARANTIA ADICIONAL (COMPROVAÇÃO DA EXEQUIBILIDADE – SÚMULA Nº 252 DO TCU)				
Valor Garantia Adicional = Valor Orçado Administração (-) Proposta Comprovadamente Exequível				
Propostas	Valor	Valor Orçado Administração	Valor Garantia Adicional	% Garantia Adicional x Proposta
Proposta 2	\$ 77.000.000,00	\$ 100.000.000,00	\$ 23.000.000,00	29,87%
Proposta 4	\$ 50.000.000,00		\$ 50.000.000,00	100,00%
Proposta 5	\$ 48.000.000,00		\$ 52.000.000,00	108,33%
Proposta 7	\$ 49.000.000,00		\$ 51.000.000,00	104,08%
Proposta 8	\$ 55.000.000,00		\$ 45.000.000,00	81,81%
Proposta 9	\$ 80.000.000,00		\$ 20.000.000,00	25,00%
Proposta 10	\$ 53.000.000,00		\$ 47.000.000,00	88,67%

Fonte: elaborado pelo autor com dados hipotéticos.

As garantias previstas na Lei 14.133/21 para a contratação de obras e serviços de engenharia: maior segurança para a Administração Pública ou desestímulo à competitividade?

Mais do que isso, considerando que, para a execução do contrato aqui exemplificado, poder-se-ia ainda exigir, desde que expressamente previsto em edital, uma garantia de execução contratual de até 10% (dez por cento). Como resultado, está se falando de uma exigência ao particular que corresponde a quase 40% (quarenta por cento) do valor da sua proposta somente para o pagamento de garantia, sem contar ainda a possibilidade de exigência de até 1% (um por cento) do valor estimado da contratação a título de garantia de proposta.

Não obstante, a fato mais espantoso se dá quando da aplicação da tese da necessidade de comprovação da exequibilidade das propostas pelos licitantes, conforme posicionamento adotado pelo TCU e pela doutrina. Para o caso posto, percebe-se que, em algumas situações, o valor da garantia adicional a ser apresentada chega a ser maior que o valor da própria proposta, o que, convenhamos, não aparenta ser medida plausível e ponderada, uma vez que o licitante, conforme critérios e análises fixadas pela própria Administração, demonstra que sua proposta é absolutamente possível, viável e executável.

Suponhamos que, na análise do exemplo em destaque, a empresa declarada vencedora do certame ('Proposta 5'), amparada pelo critério da comprovação da exequibilidade da proposta, fosse aquela que apresentou o menor valor monetário. Nesse caso, somente a título de garantia adicional, a licitante deveria comprovar a apresentação à Administração um montante que representa 108,33% (cento e oito inteiros e trinta e três centésimos por cento), ou seja, algo que beira o inimaginável.

A considerar que ainda poderia constar do edital a exigência de uma garantia de execução de até 10% (dez por cento) para a contratação de obras e serviços de engenharia, nos moldes do art. 98 do novo diploma das compras públicas, percentual esse que não sofreria qualquer espécie de abatimento em relação ao valor da garantia adicional, além da previsão de até 1% (um por cento) a título de garantia de proposta conforme fixado no § 1º do art. 58 da mesma norma, está se falando para o caso na possibilidade de, pasmem, quase 120% (cento e vinte por cento) do valor da proposta vencedora ser empregado apenas em garantias.

Reforça-se outra vez que o presente artigo não tem o propósito de demonizar a exigência de garantias nas licitações públicas, mas sim demonstrar que em determinados casos essas podem se revelar nocivas, desarrazoadas e desproporcionais, de forma que poderão reduzir a competitividade e frustrar o intento do poder público em obter uma proposta mais vantajosa.

Como complemento, por mais que o entendimento tenha se referido à exigência de garantia adicional nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, é notório que a mesma lógica se aplica à nova lei de licitações e contratos administrativos, embora o legislador tenha apenas estabelecido uma mudança na forma de cálculo. Para solidificar esse entendimento, cabe-nos novamente recorrer a Zanella di Pietro⁴², que foi cirúrgica ao anunciar que essas distorções podem resultar no afastamento e no desinteresse de alguns licitantes e prejudicar a Administração no que tange à salvaguarda à ampliação da competitividade do certame. Veja:

É evidente que essa forma de cálculo eleva bastante o valor da garantia adicional, que ficará tanto maior quanto menor for o valor da proposta. Aparentemente, essa exigência poderá implicar o afastamento de alguns licitantes que considerem excessivo o valor da garantia, contrariando o interesse da Administração de atrair o maior número possível de propostas (Di Pietro, 2016).

Outro questionamento substancial deve ser feito em virtude dessas constatações: será que o legislador agiu de forma intencional ao dispor no texto legal, para o caso em comento, a faculdade da Administração exigir uma garantia principal limitada, em casos excepcionais, a 10% (dez por cento) e, por outro lado, impor a apresentação de uma garantia acessória que poderá até mesmo superar essa e, mais do que isso, o valor da própria proposta apresentada pelo licitante para a execução de todo o objeto do contrato?

Sabendo que os contratos para a execução de obras públicas demandam um prazo importante para sua efetiva conclusão, de forma que a empresa contratada receberá os respectivos pagamentos apenas de forma fracionada, proporcional à comprovação da execução de parcelas do objeto conforme o cronograma de desembolso pactuado, qual licitante, em sã consciência, arcará com os custos para contratar uma garantia que supera o valor do próprio contrato?

Em uma obra desse quilate, vê-se que, apenas a título comparativo, conforme levantamento realizado para as obras a serem contratadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) para o ano de 2022⁴³, com base no Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), o valor de referência para o percentual de lucro previsto no BDI para obras de arte especiais de grande porte (no caso em tela, a construção de viadutos) estará fixado em torno de 7% (sete por cento).

Ainda que seja apenas uma estimativa de lucratividade, percebe-se que os valores

⁴² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Qual a forma de calcular a garantia adicional prevista no art. 48, § 2º, da Lei nº 8.666/93? **Revista Zênite** – Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 263, p. 10-16, jan. 2016.

⁴³ Ofício-Circular nº 3622/2022 (SEI/DNIT nº 11722433). Acesso: < <https://www.gov.br/dnit/ptbr/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/custos-e-pagamentos-dnit/sistemas-de-custos/bdi/bdi-2> >

que deverão ser reservados para a prestação de garantias se mostram sensivelmente superiores ao que as empresas esperam obter de ganho em uma contratação firmada com a Administração, com o agravante de que esses valores, conforme o prazo estimado para a execução da obra, serão diluídos em meses ou até anos, à medida que os pagamentos forem sendo concretizados a cada etapa concluída do empreendimento.

Por mais que haja a previsão legal expressa de devolução da garantia, com as devidas correções e atualizações, sabe-se que, em obediência ao art. 100 da Lei nº 14.133, de 2021, essa somente será liberada ou restituída após a conclusão do objeto do contrato ou após a sua extinção por culpa exclusiva da Administração.

Como dito anteriormente, diferentemente daqueles objetos que podem ser concluídos quase que de forma imediata, como nos casos dos contratos de fornecimento, para as obras públicas essa lógica não se aplica, as quais demandam, via de regra, um tempo razoável para a sua efetiva conclusão.

Para as empresas como um todo, o tempo é fator precioso e determinante para que essas possam prosperar em seus negócios. Assim, considerando o prazo geralmente alongado para a execução de uma obra pública e as condições de pagamento empregadas pelo poder público, a necessidade de contratação imediata de garantia pelo particular, independentemente da modalidade escolhida, implicará mais custos, além daqueles inerentes à execução dos serviços, quando da sua efetivação.

Por exemplo, para a modalidade seguro-garantia, o valor da sua contratação por intermédio de uma corretora de seguros é calculado, conforme o caso, com base no valor orçado pela Administração ou no valor da contratação após o julgamento das propostas, em que as taxas podem variar conforme o vulto da licitação.

Os valores consumidos pela contratação da garantia, além de comprometerem tais cifras no caixa das empresas, poderão, por exemplo, impedir sua utilização para a composição do capital de giro, reduzir investimentos para a concepção de melhorias e ampliação das suas atividades, dificultar a contratação de mão de obra. Por outro lado, inevitavelmente, esses mesmos valores já estarão, ainda que de modo sorrateiro, “embutidos” no valor da proposta encaminhada ao poder público, de modo a onerar ainda mais a execução do contrato.

Dentre os objetivos estabelecidos pelo legislador para as contratações públicas, além dos aqui já evidenciados, está inserido aquele que assegura um tratamento isonômico

e que promova uma justa competição entre os licitantes, segundo o inciso II do art. 11⁴⁴ da nova lei de contratações públicas.

Faz-se importante destacar que as compras públicas movimentam cerca de 13% (treze por cento) do nosso Produto Interno Bruto (PIB)⁴⁵, ou seja, estamos falando de um expressivo e atrativo mercado que tem despertado grande interesse de fornecedores e prestadores de serviços de todos os portes diante das vultosas cifras que são negociadas anualmente.

No entanto, para aquelas empresas que estão iniciando suas atividades e que tenham a intenção de participar de licitações públicas, mas que ainda não dispõem do capital e da estrutura das médias e grandes empresas, a participação nesses certames com as condições aqui postas se torna uma tarefa praticamente impossível, o que acarretaria uma maléfica concentração ainda maior das contratações do setor público em pequenos grupos privilegiados, dificultando ou desestimulando sobremaneira o surgimento de novos competidores capazes de executar os contratos propostos pelo poder público.

Nota-se que essa temática é abordada de forma tímida em nosso ordenamento, sendo que, quando tratada, os estudos revelam apenas a necessidade de apresentação de garantia adicional e a sua forma de cálculo, não dispondo sobre os seus efetivos impactos nas contratações de obras públicas.

Entende-se que o gestor público deverá efetivamente concentrar seus esforços na fixação de métodos mais efetivos para aferição da exequibilidade das propostas, para fazer valer a máxima de garantir a contratação que se mostra a mais vantajosa e apta a gerar os resultados pretendidos, ao invés de, simplesmente, desestimular a participação e/ou eliminar potenciais contratados sob alegação de cumprimento da norma diante de uma análise literal dos dispositivos legais, o que também se mostra um tanto quanto questionável, conforme evidências aqui expostas.

Ignorar as movimentações do mercado, o surgimento de novas tecnologias e metodologias construtivas, as práticas adotadas pelas empresas para otimizar seus serviços, que, certamente, implicarão em menores custos para o desempenho de suas atividades e, por consequência, permitirão a oferta de preços mais atrativos ao poder público, é penalizar não só a Administração, mas sim toda uma sociedade que

⁴⁴ Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: [...] II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição.

⁴⁵ RIBEIRO, Cássio Garcia e INÁCIO JÚNIOR, Edmundo, "**Mensurando o mercado de compras governamentais brasileiro**," Curadoria Enap. Disponível em: <https://exposicao.enap.gov.br/items/show/969>. Acesso em: 19 ago. 2022.

insistentemente anseia pelo uso mais racional dos recursos do erário e por serviços públicos de melhor e maior qualidade.

Não se pode olvidar que a exigência de garantias, como em qualquer contrato, é instrumento fundamental que visa à reparação de danos oriundos da má execução ou inexecução do pacto firmado e, por óbvio, o mesmo raciocínio também é aplicado aos contratos administrativos.

Ademais, sabe-se que as contratações firmadas pela Administração Pública são revestidas por uma série de cláusulas que colocam o poder público em uma posição de superioridade em relação ao particular, o que desnivela o ajuste, sob a alegação de assegurar a supremacia do interesse público sobre o privado, visando proteger os interesses da coletividade.

Porém, o uso desmedido e desarrazoado de tais prerrogativas poderá ocasionar justamente um efeito reverso no que tange ao atendimento do interesse público, haja vista que algumas medidas poderão, na verdade, implicar em um desestímulo à competitividade e frustrar a possibilidade de o poder público efetivar contratações com os melhores preços e condições, sob o limitado argumento de estrito cumprimento à legalidade. Com isso, na realidade, o que teremos é o desatendimento a uma outra série de princípios, tais como a obtenção de uma proposta mais vantajosa, o interesse público, a economicidade, a razoabilidade, a competitividade e a proporcionalidade.

Quanto à exigência de garantias nos certames licitatórios, por se tratar de uma faculdade da Administração, esta deverá analisar o caso concreto e avaliar a necessidade de sua imposição no certame. Acontece que, no caso das obras e serviços de engenharia, o legislador manteve a obrigatoriedade de apresentação de garantia adicional, desde que a proposta vencedora do certame esteja 85% (oitenta e cinco por cento) abaixo do valor orçado pelo poder público.

Considerando que os procedimentos licitatórios para a contratação de obras públicas nos moldes da Lei nº 14.133, de 2021, implicarão, em sua maioria, na apresentação de lances pelos concorrentes, conseqüentemente, ocorrerão significativos deságios que poderão resultar em valores finais de proposta bem abaixo daqueles orçados pela Administração. Caberá, então, ao ente licitante exigir, de forma imediata e em caráter obrigatório, a comprovação da exequibilidade das cifras apresentadas pelos particulares, o que conferirá ao poder público maior tranquilidade e segurança quanto à contratação.

Os efeitos dessa redução ainda poderão ser objeto de comemoração aos olhos vigilantes do controle social, pois se vê claramente uma economia de recursos públicos

que poderão ser redirecionados ao atendimento de outras demandas da sociedade, numa efetiva demonstração de atingimento da eficiência na realização do gasto público.

Porém, na prática, dadas as exigências legais, em especial quanto à imposição de apresentação de garantia adicional, a celebração da sociedade quanto ao uso racional e eficiente dos recursos públicos poderá cair por terra, uma vez que esses valores destinados ao atendimento da garantia acessória, como vimos aqui, poderão até mesmo superar o valor total da contratação, culminando numa interpretação incoerente e equivocada da norma, em decisões desarrazoadas, desproporcionais, antieconômicas e em total descompasso com as práticas de mercado, resultando na condução ao absurdo, que Di Pietro tanto temia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os contratos administrativos, assim como os demais contratos firmados no âmbito da iniciativa privada, têm nas garantias uma forma de buscar assegurar o integral cumprimento do objeto da contratação. O trato do dinheiro público requer um zelo ainda maior por parte do gestor, que buscará se precaver de qualquer revés quando se está em jogo o atendimento ao interesse público, mesmo que isso possa prejudicar a obtenção de uma contratação mais vantajosa para a Administração.

Ainda que haja um movimento institucional para tentar frear esses números, tem-se hoje um cenário que deflagra a paralisação de milhares de obras públicas no Brasil afora e, na maioria dos casos, o próprio poder público comprovadamente foi o maior responsável por essa desastrosa consequência.

Tudo isso fez com que a Administração tivesse que atuar de forma implacável nesse sentido, de modo que o legislador se viu na necessidade de estabelecer uma blindagem ainda maior no novo texto legal que trata das contratações públicas.

Diante de um suposto conflito na nova lei de contratações públicas quanto à aferição da exequibilidade das propostas apresentadas, há tempos se tem um posicionamento jurisprudencial e doutrinário que versa sobre a obrigatoriedade de a Administração exigir dos licitantes a comprovação de que os valores apresentados, quando esses superarem o limite percentual estabelecido pela fórmula da Lei, são plenamente executáveis, uma vez que há apenas uma presunção relativa quanto à inexecuibilidade de uma proposta inicialmente apresentada.

Comprovada a exequibilidade da proposta pelos licitantes, independentemente do edital prever a apresentação de garantias (seja para a proposta de preços, seja para a execução do contrato),

no caso das obras públicas, a exigência de garantia adicional se tornará fato comum dada a forma de julgamento prevista no novo regramento das licitações públicas.

Com a introdução dos lances na fase de julgamento das propostas nas licitações que visam à contratação de obras e serviços de engenharia, certamente teremos significativas reduções dos valores inicialmente propostos.

A possibilidade de a Administração realizar contratações mais vantajosas poderá ser duramente prejudicada caso haja uma análise desarrazoada e desproporcional do comando legal que exige a apresentação de garantia adicional pelo vencedor da licitação, uma vez, que no caso das obras e serviços de engenharia, o legislador manteve a obrigatoriedade de apresentação de garantia adicional caso a proposta vencedora do certame esteja 85% (oitenta e cinco por cento) abaixo do valor orçado pelo poder público.

Diante da imposição de apresentação de garantia adicional, mesmo quando o licitante comprovar a exequibilidade de sua proposta, haverá a possibilidade real e, ao mesmo tempo, inacreditável, de termos um valor exigido para a garantia maior que o valor do próprio contrato a ser firmado. Vê-se que, nesse sentido, a garantia se torna um fim quando, na verdade, deveria ser encarada como um meio para assegurar que a contratação da obra ou serviço de engenharia cumpra seus objetivos e finalidades pretendidos.

Porém, o que a Administração pode enxergar como um meio para trazer maior segurança ao ambiente de suas contratações, para que estas atinjam efetivamente suas finalidades, por outro lado tais medidas poderão onerar a contratação, afastar potenciais licitantes do certame, trazer prejuízos à competitividade e impedir a obtenção de uma proposta mais vantajosa, contrariando sistematicamente um dos pilares das contratações públicas.

Não se discute que a busca por uma proposta mais vantajosa pela Administração deve ir muito além de uma simples avaliação monetária, cabendo essa escolha àquela que efetiva e concomitantemente represente uma menor onerosidade e uma melhor solução para o poder público.

Com isso, o que se pretendeu evidenciar neste estudo é o fato de que, ainda que o licitante apresente uma proposta significativamente inferior ao valor orçado pela Administração, mas que, por meio de provas consistentes e irrefutáveis, consegue assegurar e convencer o poder público de que o preço ofertado é absolutamente executável e que a solução posta é capaz de atender de forma plena e efetiva aos interesses da coletividade, não se mostra razoável a imposição legal de um ônus excessivo, injustificável e desproporcional, por meio da exigência de uma garantia adicional, que, em verdade, culminará no desestímulo à competição, no afastamento de potenciais licitantes dos processos de contratação, acarretando ainda prejuízos imensuráveis não só à Administração Pública, mas para toda a sociedade.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 262**. O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas "a" e "b", da Lei 8.666/1993 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, [2010, p. 29]. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157679AA5617071&inline=1>. Acesso em: 11 jul. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 10 jul. 2022.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 257**. O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, [2010, p. 34]. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157679AA5617071&inline=1>. Acesso em: 9 jul. 2022.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília, DF, out 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 jul. 2022.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.079/2019**. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 15/5/2019. Disponível em: <http://www.portaltcu.gov.br>. Acesso em: 4 jul. 2022.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1772730 DF 2018/0264871-6**, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 26/05/2020, T2 - Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 16/09/2020.
- BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 169/2021 – TCU – Plenário**. Processo nº TC 039.025/2019-5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Revisor: Ministro Benjamin Zymler. Data da Sessão: 3/2/2021.
- BRASIL. Ofício-Circular nº 3622/2022 (SEI DNIT nº 11722433). Acesso: <https://www.gov.br/dnit/ptbr/assuntos/planejamento-e-pesquisa/custos-e-pagamentos/custos-e-pagamentosdnit/sistemas-de-custos/bdi/bdi-2>
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Qual a forma de calcular a garantia adicional prevista no art. 48, § 2º, da Lei nº 8.666/93? **Revista Zênite** – Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 263, p. 10-16, jan. 2016.
- FORTINI, Cristiana; AMORIM, Rafael Amorim de. Obras públicas inacabadas e seguro-garantia: qual a sua importância e o que esperar da nova Lei de Licitações. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 20, n. 82**, p. 87-127, out./dez. 2020.
- FREITAS, Alexandre Mattos; PRADO, Felipe Orsetti; ALEXANDRE, Pedro Leonardo Tonaco; CARMONA, Miguel Frederico Félix. **Nova lei de licitações e contratos administrativos**: comentários à Lei nº 14.133/2021. 1 ed. Brasília: Ed. dos Autores, 2021.
- GUIMARÃES, Eduardo dos Santos. **Formação de preços nas contratações públicas** [livro eletrônico]. Ed. Negócios Públicos, 2021. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/588204/Nova_lei_licitacoes_contratos_administrativos.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 19 jul. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12a ed. São Paulo: Dialética, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, 14º Ed, São Paulo: Dialética, 2010.

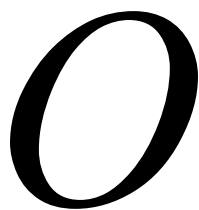
NIEBUHR, Joel de M. et al. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021.

NÓBREGA, Marcos; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. **O Projeto da Nova Lei de Licitação, o “Fetichismo da Mediocridade” e o Empecilho ao *Best Value for Money***. Disponível em: www.licitacaocontrato.com.br. Acesso em: 20 jul. 2022.

RIBEIRO, Cássio Garcia e INÁCIO JÚNIOR, Edmundo. **Mensurando o mercado de compras governamentais brasileiro**, Curadoria Enap. Disponível em: <https://exposicao.enap.gov.br/items/show/969>. Acesso em: 19 ago. 2022.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. **Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/21**. Comentada por Advogados Públicos / Organizador Leandro Sarai – São Paulo: Editora JusPodivm, 2020.

As garantias previstas na Lei 14.133/21 para a contratação de obras e serviços de engenharia: maior segurança para a Administração Pública ou desestímulo à competitividade?



novo cenário de inelegibilidade por rejeição de contas advindo da Lei Complementar n^o 184/2021

The New Scenarios of Ineligibility due to Account Rejection Resulting from the Complementary Law n^o 184/202

Gilson Piqueras Garcia

Diretor da Escola de Gestão e Contas e Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, doutor em Ciência e Tecnologia pela UNESP, Engenheiro Civil e Mestre em Engenharia pela USP e professor de Pós-Graduação da EGC-TCMSP e da FATEC-SP.

E-mail: gilson.garcia@tcm-sp.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0594-9816>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2775987294801357>

Maria Fernanda Pessatti de Toledo

Advogada. Assessora jurídica e encarregada de dados do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Mestre em Direito Constitucional pela PUC-SP e doutoranda em Desenvolvimento, Sociedades e Territórios pelo UTAD-PT. Professora de pós-graduação da EGC-TCMSP. Coautora das obras Eleições Municipais 2016 e 2020.

E-mail: maria.fernanda@tcm-sp.br

Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-3202-719X>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0528420466304732>

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é analisar o impacto do critério da Lei Complementar n^o 184, de 29 de setembro de 2021, na Lista de Contas Julgadas Irregulares com Implicação Eleitoral que o Tribunal de Contas da União (TCU) enviou ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 2020. A Lei Complementar n^o 184/2021 isenta de constar da lista aqueles agentes públicos que forem condenados, exclusivamente, à pena de multa. Este estudo, exploratório e descritivo, utiliza técnica de pesquisa documental, em abordagem quantitativa, por meio da Jurimetria, que é a Estatística aplicada ao Direito. A pesquisa mostra que, dos 7.314 agentes públicos inelegíveis, 795 (11%) não constariam da referida lista caso o critério da Lei Complementar n^o 184/2021 estivesse em vigor.

Palavras-chave: inelegibilidade; Tribunal de Contas; Jurimetria; contas irregulares; eleições.

ABSTRACT

The objective of the present work is to analyze the impact of the criterion of the Complementary Law n^o 184/2021 in the List of Irregular Accounts with Electoral Implication that the Federal Court of Accounts (TCU) sent to the Superior Electoral Court (TSE) in 2020. Complementary Law n^o 184/2021 exempts from the list those public agents who are exclusively sentenced to a fine. This is an exploratory and descriptive study that uses a documentary research technique. It has a quantitative approach and uses Jurimetrics, which is Statistics applied to Law. The survey shows that, of the 7,314 ineligible public agents, 795 (11%) would be saved if the Complementary Law n^o 184/2021 criteria were in force.

Keywords: ineligibility; Court of Accounts; Jurimetrics; irregular accounts; elections.

* Artigo recebido em 11/07/2025. Aceito para publicação em 29/07/2025.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo expõe as novas dimensões da inelegibilidade por contas rejeitadas, diante da flexibilização dos reflexos eleitorais decorrentes da atuação dos Tribunais de Contas. Para tanto, fez-se necessário trazer considerações teóricas inerentes à inelegibilidade e à normatização da restrição do acesso a candidaturas, notadamente quanto aos impactos causados pela rejeição de contas.

Já não é mais novidade a crescente fiscalização dos atos dos agentes públicos, seja como essencial instrumento para o combate à corrupção no país, seja como proteção ao erário público. O fato é que as condições de acesso a cargos eletivos, assim como as normas de direito eleitoral em geral, são, frequentemente, alvo de discussões que permeiam entre o avanço e o retrocesso.

Nesse contexto, em 2010, o rol de inelegibilidades foi alterado com o advento da Lei Complementar nº 135/2010 - Lei da Ficha Limpa (Brasil, 2010), que representou um avanço em termos de restrição às candidaturas e um protagonismo na atuação dos Tribunais de Contas quando da análise das contas públicas e as consequências eleitorais. Por outro lado, no ano de 2021, foi proposto o Projeto de Lei Complementar nº 09/2021 (Brasil, 2021) com o fim de alterar a Lei Complementar nº 64/1990 (Brasil, 1990) na parte que disciplina a inelegibilidade decorrente da rejeição de contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas. Referido projeto foi aprovado no Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República, fazendo-se publicar a Lei Complementar nº 184, de 29 de setembro de 2021 (Brasil, 2021).

A Jurimetria, que é a Estatística aplicada ao Direito, permite a demonstração quantitativa dos reflexos dessa alteração, tendo como parâmetro a Lista de Contas Julgadas Irregulares com Implicação Eleitoral, encaminhada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 2020, a fim de demonstrar o grau de flexibilização das condições de acesso a cargos eletivos.

Por ser de importância indiscutível, no decorrer destes escritos pretende-se trazer uma perspectiva numérica da quantidade de agentes públicos que não constarão da referida lista com os impactos da eventual flexibilização da inelegibilidade por contas rejeitadas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A matéria exposta neste artigo encontra, num primeiro momento, previsão constitucional, nos termos do art. 71, VIII, da Constituição Federal (Brasil, 1988), que disciplina a competência do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, para o exame das contas anuais do Presidente da República.

Simetricamente, compete à Câmara de vereadores, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados, o exame das contas dos prefeitos municipais (art. 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal). Enfatiza, João Antonio da Silva Filho (2019, p. 83) que:

[...] a Constituição, no que se refere à emissão de pareceres sobre as contas do Executivo, prescreve às Cortes de Contas uma função de auxílio às respectivas casas legislativas. No entanto, ao atribuir-lhes um amplo feixe de competências, a Constituição ampliou as prerrogativas dos Tribunais de Contas. Foi-lhes conferido um alto grau de autonomia no exercício dessas competências. Nas atuações preventivas e concomitantes, as decisões das Cortes de Contas independem, por exemplo, de convalidação pelo respectivo Poder Legislativo.

Ressalta-se que, no caso das contas do chefe do Poder Executivo, a Constituição Federal fala em emissão de parecer, ou seja, a natureza jurídica da atividade da Corte de Contas é opinativa, diferente das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (art. 71, II, da Constituição Federal (Brasil, 1988), em que a natureza jurídica é de decisão propriamente dita, já que independe da avaliação do Poder Legislativo.

Os reflexos eleitorais da atuação das Cortes de Contas são extraídos da referida competência constitucional – seja de julgamento ou de apreciação das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos –, o que ganhou protagonismo com o advento da Lei da Ficha Limpa, que ampliou o rol de inelegíveis.

A inelegibilidade, por sua vez, é o impedimento ou restrição legal que obsta o eleitor, temporária ou definitivamente, de concorrer a qualquer ou a determinados cargos eletivos. Em suma, a sanção de inelegibilidade restringe apenas a capacidade eleitoral passiva do eleitor inelegível, ou seja, o direito de se candidatar e eventualmente se eleger, permanecendo o inelegível em pleno gozo de seus direitos ativos de votar e de participação política, até mesmo de exercer atividades partidárias (Toledo; Pazzagliani, 2020, p. 37).

O projeto de lei, de iniciativa popular, que deu origem à Lei da Ficha Limpa, advém de um grande movimento social de combate à corrupção (Movimento de Combate

à Corrupção Eleitoral). Referido projeto foi entregue à Câmara dos Deputados em 29 de setembro de 2009, subscrito por 1 milhão e 300 mil assinaturas, o que correspondia, à época, à participação de 1% do eleitorado nacional, e até a tramitação no Senado Federal contava com mais 600 mil assinaturas (Toledo, 2016, p. 47).

O objetivo de sopesar a vida pregressa do candidato como condição para a candidatura passou a lotar as páginas dos jornais, numa época em que a sociedade se voltou para um movimento que deu origem à normatização de regras mais rígidas para o acesso a cargos eletivos.

Além de reforçar as inelegibilidades constitucionais, a Lei Complementar nº 135/2010 (Brasil, 2010) adicionou outras hipóteses de inelegibilidade, originárias de sanções de natureza penal, civil, eleitoral, disciplinar ou administrativa, aplicáveis a qualquer cargo ou função pública ou privada. Ademais, o prazo das inelegibilidades teve seu mínimo alterado de três para oito anos.

Assim, é possível dizer que a atuação das Cortes de Contas pode, diretamente, causar reflexos na Justiça Eleitoral, a ponto de dar causa à restrição do direito de ser votado.

Anote-se que a rejeição das contas por si só não é suficiente, pois deve vir acompanhada por vício insanável que configure ato de improbidade administrativa, de irrecorribilidade da decisão proferida pelo órgão competente e da inexistência de provimento que anule ou suspenda a inelegibilidade (Pazzaglini, 2023, p. 160). A íntegra da norma inserta na Lei Complementar nº 64/1990 (Brasil, 1990) é a seguinte:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

[...]

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição.

Neste contexto, a inelegibilidade apresenta-se como restrição ou suspensão temporária do direito de ser votado, que impõe ao candidato uma vida pregressa compatível com a relevância do encargo a que se propõe.

Luiz Djalma Pinto (2008, p. 114) assevera que vida pregressa é:

[...] a vida analisada com base nas ações praticadas pelo indivíduo ao longo do seu existir. O exame da vida pregressa consistiria na aferição dos atos

praticados, no presente e no passado, por determinada pessoa, tomando como parâmetro as condutas antissociais e os tipos penais previstos na ordem jurídica a que subordinada.

Pois bem, a Lei Complementar nº 64/1990 (Brasil, 1990), modificada pela Lei Complementar nº 135/2010 (Brasil, 2010), fez constar no inciso I do art. 1º inúmeras causas de inelegibilidade que advêm da condenação em caso de ilícito penal comum, improbidade administrativa, crime de responsabilidade, ilícito eleitoral e irregularidade de contas.

Em síntese, a referida normatização teve como finalidade especial salvaguardar a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, a avaliação pregressa do candidato e a legitimidade das eleições.

A legislação eleitoral também estipula que é dever das Cortes de Contas a disponibilização das informações relativas a contas julgadas irregulares em anos eleitorais, obrigação essa que foi exaustivamente debatida em grupo de estudo no âmbito do Tribunal de Contas do Município de São Paulo - Portaria nº 552/2019, publicada no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, de 19 de outubro de 2019- (São Paulo, 2019), em momento que antecedeu a elaboração deste artigo.

Dispõe o art. 11, § 5º, da Lei nº 9.504/1997 (Brasil, 1997):

Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.

[...]

§ 5º Até a data a que se refere este artigo, os Tribunais e Conselhos de Contas deverão tornar disponíveis à Justiça Eleitoral relação dos que tiveram suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, ressalvados os casos em que a questão estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, ou que haja sentença judicial favorável ao interessado.

Vê-se que, no que diz respeito às competências constitucionais dos Tribunais de Contas, os julgamentos que culminem na rejeição de contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas, por força de decisão irrecorrível, podem levar à inexigibilidade dos respectivos responsáveis, desde que assim decida o Poder Judiciário.

Assim, pode-se falar na comunicação da fiscalização pelos Tribunais de Contas com os Tribunais Eleitorais, na medida em que, de posse da relação dos agentes públicos com contas irregulares, cabe à Justiça Eleitoral, com base em critérios definidos em lei, declarar a inelegibilidade.

Ocorre que sempre se está a cogitar no Congresso Nacional alterações das normas inerentes às eleições e às condições de acesso a cargos eletivos. A cada eleição, é preciso

atenção às minirreformas.

Até as eleições de 2020, a referida cláusula de inelegibilidade demanda, para sua incidência, a presença cumulativa dos seguintes requisitos:

- (a) desaprovação de contas por irregularidade que constitua vício insanável;
- (b) vício insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa;
- (c) irrecorribilidade da decisão proferida pelo órgão competente; e
- (d) inexistência de provimento que anule ou suspenda a inelegibilidade.

Em 2021, foi proposto o Projeto de Lei Complementar nº 09/2021 (Brasil, 2021), com o fim de alterar a Lei Complementar nº 64/1990 (Brasil, 1990) exatamente quanto à disciplina da inelegibilidade decorrente da rejeição de contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas.

O referido projeto deu origem à Lei Complementar nº 184/2021 (Brasil, 2021), para fazer constar o § 4º-A no art. 1º da Lei Complementar nº 64/2000 (Brasil, 2020): “a inelegibilidade prevista na alínea “g” do inciso I do *caput* deste artigo não se aplica aos responsáveis que tenham tido suas contas julgadas irregulares sem imputação de débito e sancionados exclusivamente com o pagamento de multa”.

Segundo a justificativa acostada ao Projeto de Lei, a intenção é corrigir a norma vigente, para o fim de atribuir a inelegibilidade considerando a gravidade do caso concreto, tendo em vista que o Tribunal de Contas da União, ao apreciar as contas, pode atribuir parecer ou decisão pela sua irregularidade, regularidade ou irregularidade com ressalva (art. 16, incisos I, II e III, e 17, 18 e 19 da Lei Complementar Federal nº 8.443, de 16 de julho de 1992 -Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Brasil, 1992).

Em resumo, as contas cuja consequência acarrete apenas penalidade de multa, sem imputação de débito, não dá ensejo à inelegibilidade.

Ocorre que a ponderação da gravidade imposta ao caso concreto é feita no âmbito da atuação do controle externo e, exatamente nesse contexto, se insere a possibilidade intermediária de proferir decisão regular com ressalvas, por exemplo.

A interpretação não exige exercício hermenêutico complexo, pois, ainda que tão somente a penalidade de multa seja imposta, o conteúdo irregular das contas é passível de conter circunstância grave, apta a configurar, pela Justiça Eleitoral, ato de improbidade administrativa, até com possível indicação de prejuízo ao erário.

Evidentemente, em situações de meras irregularidades, não há que se falar na incidência dessa hipótese de inelegibilidade. Contudo, da redação proposta pode-se

extrair verdadeira e notória tentativa de excluir agentes públicos do rol de inelegíveis, suprimindo, por consequência, a possibilidade de ponderação dos requisitos insertos na legislação. Isto porque, dentre as hipóteses de inelegibilidade, compete ao Juiz Eleitoral, para deferimento do registro de candidatura, verificar se o pretense candidato se enquadra em alguma das hipóteses de inelegibilidade infraconstitucional, estabelecida pela Lei da Ficha Limpa para a tutela da moralidade, considerada a vida pregressa do candidato (Panutto, 2013, p. 115).

A assertiva consistente no fato de que a proposta indicada acaba por excluir do rol de inelegíveis um relevante número de agentes públicos responsáveis por contas irregulares não se reveste de subjetividade e é exatamente nesse contexto que a Jurimetria vem para dar clareza à hipótese, pois permite a demonstração numérica dos reflexos dessa alteração, mostrando o grau de flexibilização das condições de acesso a cargos eletivos.

É o que se pretender evidenciar por meio deste estudo.

3 MÉTODO

Este é um estudo exploratório e descritivo em que se utilizou a técnica de pesquisa documental. Em abordagem quantitativa, empregou-se a Jurimetria, que é a Estatística aplicada ao Direito, tendo-se utilizado também a Ciência de Dados, para coleta, tratamento, seleção, filtragem e análise de dados, por meio do *software* estatístico livre R versão 4.0.0. Vários trabalhos recentes têm descrito os Tribunais de Contas por meio da Jurimetria (Garcia, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d, 2021e, 2022a, 2022b, 2022c, 2022d, Garcia *et al* 2022, Luvizotto e Garcia, 2020 e 2021).

O primeiro conjunto de dados coletado foi a planilha disponibilizada na seção Lista Eleitoral do Sistema de Contas Irregulares do TCU, que traz a lista de responsáveis com contas julgadas irregulares com implicação eleitoral. O sistema permitia a atualização diária da lista até 31 de dezembro de 2020. Os dados foram coletados no dia 25 de outubro de 2020, resultando numa lista de 11.491 contas irregulares. Nessa lista de contas julgadas irregulares com implicação eleitoral, foi aplicado um filtro, por meio da função *duplicate*, na coluna CPF, para eliminar as linhas com CPF repetido, uma vez que uma mesma pessoa pode ter mais de uma conta, tendo-se chegado a uma quantidade de 7.314 pessoas com contas julgadas irregulares com implicação eleitoral.

A planilha coletada continha apenas dez variáveis ou colunas (Ficha, Nome, CPF, UF, Município, Processo, Deliberações, Trânsito em julgado, Data final e Função). Por

esse motivo, foi feita outra coleta na sessão de jurisprudência do sítio eletrônico do TCU, a fim de obter um maior número de variáveis para a análise. Também no dia 24 de outubro de 2020, foram pesquisados os acórdãos de todos os tipos de processo, com datas entre primeiro de janeiro de 2010 e 24 de outubro de 2020, e os julgados de processos dos tipos Tomada de Contas e Prestação de Contas entre primeiro de janeiro de 2000 e 24 de outubro de 2020, com um resultado de 64.971 acórdãos. Essa nova planilha tinha 14 variáveis (Tipo, Título, Data, Relator, Sumário, Processo, Tipo de processo, Interessado/Responsável/Recorrente, Entidade, Representante do Ministério Público, Unidade Técnica, Representante Legal, Assunto, Endereço do Arquivo).

Nessa planilha, foi aplicado um filtro, por meio do pacote *data.table* do *software* estatístico R, objetivando deixar para cada processo apenas a linha referente ao acórdão mais recente, uma vez que um mesmo processo dava origem a vários julgados e que, para o presente estudo, interessava apenas o último, resultando em 45.410 acórdãos. Os dois conjuntos de dados foram unidos por intermédio da função *inner join* do pacote *tidyverse* do *software* R, resultando numa nova planilha de 11.484 linhas e 23 colunas ou variáveis, com a diferença de sete linhas em relação à lista original. Essas linhas se referiam a acórdãos de relação, que não traziam sumários na busca, e por isto, eram de pouco interesse para o estudo. A diferença (sete linhas em 11.491) representa 0,06% da população e, portanto, não é significativa.

Para conduzir as análises com indicadores e proporções populacionais foram coletadas as planilhas eletrônicas com estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação e estimativas da população residente nos municípios Brasileiros, com data de referência em 1º de julho de 2020 no sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Essas planilhas foram unidas à planilha anterior de 23 colunas por meio da função *inner join*. Essa base de dados deu origem ao artigo Tribunais de Contas e Jurimetria: contas rejeitadas e seus possíveis reflexos eleitorais, publicado na Revista do TCU (Garcia, 2021).

Os valores das multas e débitos das contas foram coletados de uma nova base de dados: a relação de condenações com contas julgadas irregulares, fornecida em 1º de junho de 2021, como resposta à demanda nº 38432, enviada à Ouvidoria do Tribunal de Contas da União (TCU) em 22 de abril de 2021. Essa planilha tinha 60.493 linhas referentes a contas julgadas irregulares, e 10 colunas: Unidade da Federação do responsável, Município do responsável, Número do processo, Tipo de deliberação (multa

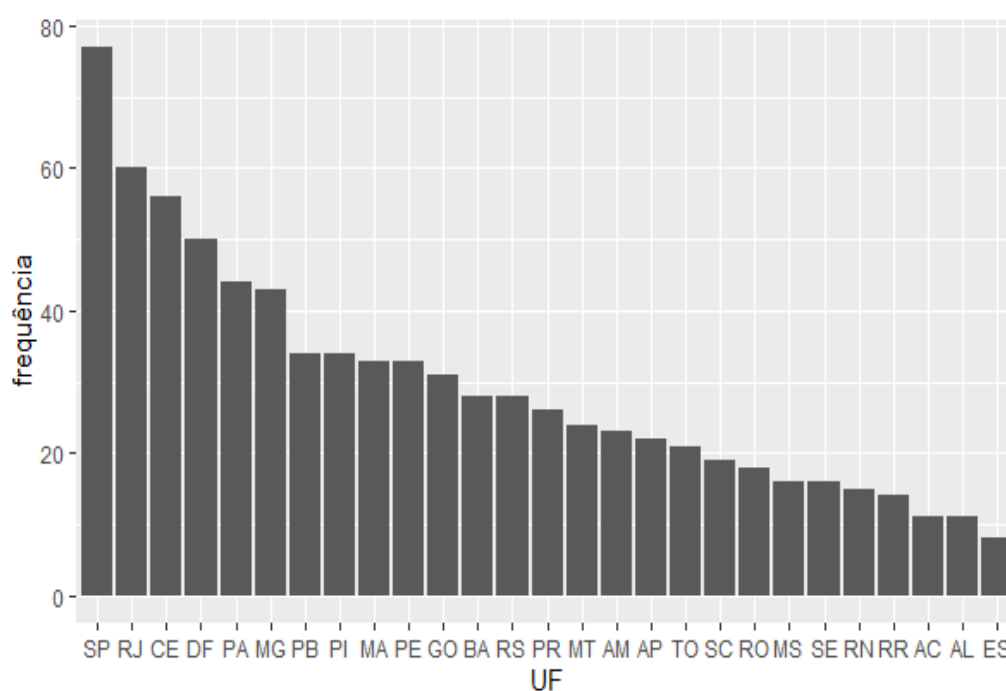
ou débito), Número do acórdão, Data da apreciação, Data do trânsito em julgado, Tipo de responsabilidade (individual ou solidária), Valor na data da apreciação e Valor atualizado. Os registros de condenações se referem a contas julgadas irregulares transitadas em julgado a partir de 1º de janeiro de 2000. Os dados foram extraídos em 30 de abril de 2021, correspondentes a 95% do total de registros existentes.

Com essa última planilha, e usando a função *anti join*, foram filtradas da relação de 11.484 contas julgadas irregulares com implicação eleitoral do TCU de 2020 as 870 contas às quais foram aplicadas exclusivamente multa (e não débito) e as correspondentes 795 pessoas que não estariam na relação do TCU de 2020, caso o critério previsto na Lei Complementar nº 184/2021 estivesse em vigor à época. O número de pessoas era menor que o número de contas porque existiam pessoas com mais de uma conta julgada irregular.

4 RESULTADOS

O Gráfico 1 apresenta a quantidade de responsáveis por Unidade da Federação da lista de contas irregulares com implicação eleitoral de 2020, se a Lei Complementar nº 184/2021 estivesse em vigor à época, isto é, caso os agentes públicos que haviam sofrido apenas multa não constassem da lista.

Gráfico 1 – Responsáveis Unidade da Federação



Fonte: os autores

A Tabela 1 apresenta as quantidades de responsáveis e o total, bem como o percentual de responsáveis e o total por Unidade da Federação.

Tabela 1 – Responsáveis e Total por Unidade da Federação

UF	RESPONSÁVEIS	TOTAL	PERCENTUAL
AC	11	90	12
AL	11	135	8
AM	23	262	9
AP	22	114	19
BA	28	454	6
CE	56	435	13
DF	50	315	16
ES	8	87	9
exterior*	0	19	0
GO	31	228	14
MA	33	652	5
MG	43	476	9
MS	16	83	19
MT	24	196	12
PA	44	417	11
PB	34	325	10
PE	33	322	10
PI	34	241	14
PR	26	273	10
RJ	60	528	11
RN	15	168	9
RO	18	142	13
RR	14	105	13
RS	28	178	16
SC	19	133	14
SE	16	166	10
SP	77	591	13
TO	21	179	12
Total	795	7.314	11

*Responsáveis por contas julgadas irregulares residentes no exterior.

Fonte: os autores.

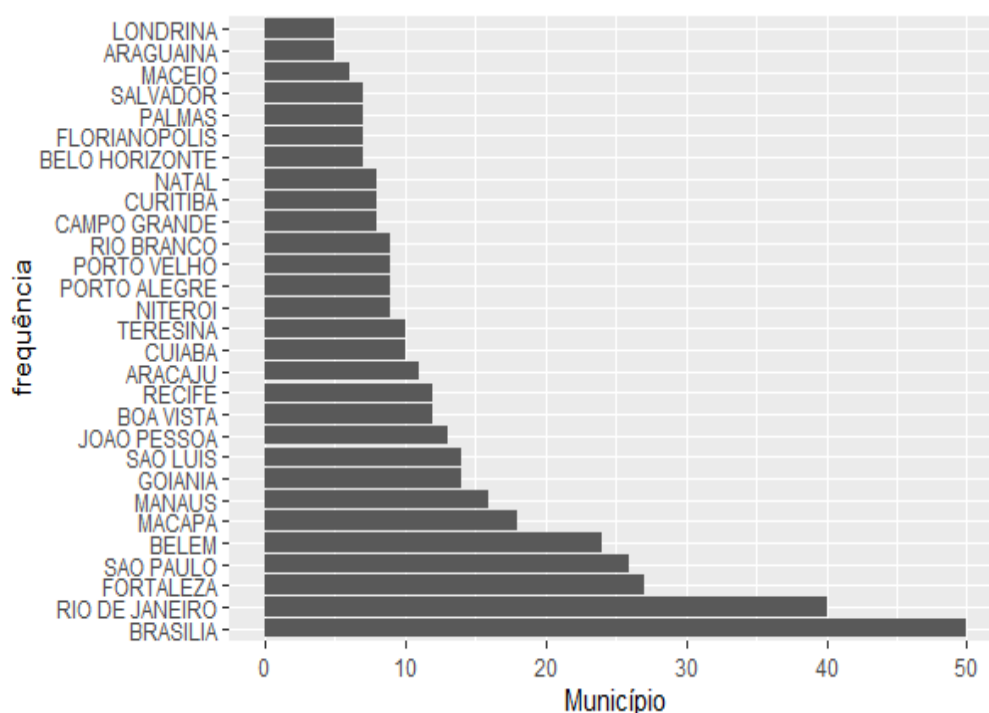
Pode-se observar na Tabela 1 que o percentual de responsáveis varia bastante em torno da média nacional de 11%. Enquanto os estados do Amapá e Mato Grosso do Sul teriam 19 de responsáveis, nenhum residente no exterior seria responsável e os estados do Maranhão e da Bahia teriam 5% e 6% de responsáveis, respectivamente. A Tabela 2 exhibe a quantidade de responsáveis e o total para os municípios com mais de 4 responsáveis.

Tabela 2 – Municípios

MUNICÍPIO	RESPONSÁVEIS	TOTAL	PERCENTUAL
Brasília	50	315	16
Rio de Janeiro	40	332	12
Fortaleza	27	190	14
São Paulo	26	232	11
Belém	24	165	15
Macapá	18	83	22
Manaus	16	127	13
Goiânia	14	80	18
São Luís	14	214	7
João Pessoa	13	94	14
Boa Vista	12	72	17
Recife	12	89	13
Aracaju	11	103	11
Cuiabá	10	74	14
Teresina	10	69	14
Niterói	9	29	31
Porto Alegre	9	65	14
Porto Velho	9	70	13
Rio Branco	9	48	19
Campo Grande	8	41	20
Curitiba	8	104	8
Natal	8	69	12
Belo Horizonte	7	75	9
Florianópolis	7	30	23
Palmas	7	46	15
Salvador	7	78	9
Maceió	6	71	8
Araguaína	5	17	29
Londrina	5	14	36
Total	795	7.314	11

Fonte: os autores.

Nota-se, na Tabela 2, que o percentual de responsáveis por município também varia bastante em relação à média nacional de 11%. Enquanto Londrina e Niterói teriam mais de 30% de pessoas responsáveis, São Luís teria apenas 7%. O Gráfico 2 apresenta a quantidade de pessoas responsáveis por município com mais de 4 pessoas responsáveis.

Gráfico 2 – Municípios

Fonte: os autores.

A Tabela 3 mostra a quantidade de agentes públicos responsáveis e o total por porte do município. Considerou-se pequeno o município com até 50.000 habitantes; médio, com população entre 50.000 e 500.000; e grande aquele com mais de 500.000 habitantes. Dos 5.586 municípios Brasileiros, 2.155 tinham pessoas com contas julgadas irregulares na lista de 2020. Desses, 365 (17%) teriam pessoas responsáveis.

Tabela 3 – Porte do Município

MUNICÍPIO	RESPONSÁVEIS	TOTAL	PERCENTUAL
Pequeno	224	2.660	8
Médio	189	1.705	11
Grande	373	2.949	13
Total	786	7.314	11

Fonte: os autores.

Observa-se, na Tabela 3, que não há grande variação no percentual de responsáveis em função do porte do Município.

A Tabela 4 exhibe as quantidades de responsáveis e o total por função da pessoa responsável, com mais de 10 responsáveis.

Tabela 4 – Função

FUNÇÃO	RESPONSÁVEIS	TOTAL	PERCENTUAL
Prefeito	282	2.702	10
Diretor	119	442	27
Secretário municipal ou estadual	68	652	10
Presidente de entidade beneficiária	66	904	7
Coordenador	34	186	18
Chefe	28	115	24
Superintendente	27	82	33
Membro de comissão de licitação	12	226	5
Reitor	12	20	60
Servidor	12	262	5
Gerente	11	104	11
Total	795	7.314	11

Fonte: os autores.

Pode-se observar, na Tabela 4, que existe uma grande variabilidade do percentual dos responsáveis de acordo com a função exercida. Enquanto 60% dos reitores seriam responsáveis, isso ocorreria com apenas 5% dos membros de comissão de licitação ou servidores.

A Tabela 5 apresenta a quantidade de contas por tipo de processo. Observa-se que os processos sigilosos não teriam nenhuma conta responsável, e as tomadas de contas especiais, apenas 5%. Por outro lado, todas as representações teriam as contas responsáveis e todos os outros tipos de processo teriam um percentual de contas responsáveis bem acima da média de 8%.

Tabela 5 – Tipo de processo

TIPO DE PROCESSO	RESPONSÁVEIS (contas)	TOTAL (contas)	PERCENTUAL
Tomada de Contas Especial (TCE)	566	10.663	5
Prestação de Contas (PC)	205	453	45
Tomada de Contas (TC)	53	134	40
Prestação de Contas Simplificada (PCSP)	24	97	25
Tomada de Contas Simplificada (TCSP)	20	93	22
Sigiloso	0	42	0
Representação (REPR)	2	2	100
Total	870	11.484	8

Fonte: os autores.

No que se refere aos recursos, são tratados no artigo 32 da Lei nº 8.443/1992 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – (Brasil, 1992):

Recursos
[...]
Art. 32. De decisão proferida em processo de tomada ou prestação de contas cabem recursos de:
I - reconsideração;
II - embargos de declaração;
III - revisão. (Brasil, 1992).

A Tabela 6 expõe as quantidades de recursos para as contas de pessoas responsáveis. Observa-se que tanto os percentuais por tipo de recurso quanto o percentual do total de recursos são superiores à média de 8%.

Tabela 6 – Recursos

RECURSO	RESPONSÁVEIS (contas)	TOTAL (contas)	PERCENTUAL
Reconsideração	274	2.299	12
Embargos de declaração	103	975	11
Revisão	43	295	15
Total de recursos	420	3.569	12
Total de contas	870	11.484	8

Fonte: os autores.

O inciso III do artigo 16 da LOTCU enumera as ocorrências que podem ser a causa de um julgamento pela irregularidade das contas:

Art. 16. As contas serão julgadas:
[...]
III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:
[...]
c) **dano ao Erário** decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
(Brasil, 1992, grifo nosso).

O Deputado Federal Lucio Mosquini, autor do Projeto de Lei nº 09/2021, argumenta na justificção do projeto:

Em resumo, a proposta traz uma única e necessária alteração. Propõe-se acrescentar ao texto a expressão “salvo aqueles que forem condenados, exclusivamente, à pena de multa”.
[...]
O que se deseja estabelecer com a inserção da frase ao texto, é que os sancionados apenas com multa, não sejam declarados inelegíveis, posto que esta sanção, como previsto em lei e soe acontecer, somente é aplicada a pequenas infrações, **sem dano ao erário**, de simples caráter formal e, sobretudo, sem a ocorrência de atuação dolosa por parte do administrado.
(Brasil, 2001, grifo nosso).

Os dados coletados neste estudo refutam a afirmação do autor do Projeto de Lei nº 09/2021 na sua justificção, uma vez que foram encontrados vários julgados nos quais, apesar de ter sido aplicada exclusivamente multa (sem imputação de débito) ao agente público, houve dano ao erário, conforme é possível observar, exemplificativamente, no Quadro 1.

Quadro 1 – Agentes públicos com contas julgadas irregulares, com indicação de dano ao erário e aplicação exclusivamente de multa (sem imputação de débito)

TÍTULO	SUMÁRIO
ACÓRDÃO 2875/2014 ATA 42/2014 - PLENÁRIO	TOMADA DE CONTAS. TRE/GO. EXERCÍCIO DE 2003. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. IRREGULARIDADES NA CONSTRUÇÃO DO CARTÓRIO ELEITORAL DE FORMOSA/GO. DANO AO ERÁRIO . RECURSO DE REVISÃO/MP-TCU. REABERTURA DAS CONTAS. CONHECIMENTO. DÉBITO SOLIDÁRIO. MULTAS INDIVIDUAIS. DETERMINAÇÕES. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. ACOLHIMENTO COM EFEITOS INFRINGENTES. CONDENAÇÃO APENAS DA EMPRESA PELO DÉBITO . MANUTENÇÃO DA MULTA AOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.
ACÓRDÃO 3358/2011 ATA 17/2011 - SEGUNDA CÂMARA	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. A IMPOSSIBILIDADE DE SE AFERIR O PERCENTUAL DE SERVIÇOS EXECUTADOS NÃO PERMITE A MENSURAÇÃO DO DANO AO ERÁRIO . OUTRAS ILEGALIDADES NA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS IMPLICAM IRREGULARIDADE DAS CONTAS E MULTA.
ACÓRDÃO 1002/2015 ATA 6/2015 - SEGUNDA CÂMARA	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. BASE AÉREA DE BELÉM. DANO AO ERÁRIO POR COLISÃO DE UM TRATOR COM UM HELICÓPTERO. CONDUTOR DO TRATOR QUALIFICADO PARA EXERCER AS ATIVIDADES. CULPA, DECORRENTE DE NEGLIGÊNCIA. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. MULTA.
ACÓRDÃO 1286/2019 ATA 5/2019 - SEGUNDA CÂMARA	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO COM A FUNASA. SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA. APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DA 1ª PARCELA. INÉRCIA DO PREFEITO SUCESSOR. NÃO PRESERVAÇÃO E CONTINUIDADE DAS OBRAS. RESTITUIÇÃO INTEGRAL DA 2ª PARCELA DOS RECURSOS. OBJETIVO DO CONVÊNIO NÃO ALCANÇADO. ATO ILEGÍTIMO DE QUE RESULTA DANO AO ERÁRIO , SEM DÉBITO . CONTAS IRREGULARES. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. INEXISTÊNCIAS DAS OMISSÕES E CONTRADIÇÃO APONTADOS. CONHECIMENTO E REJEIÇÃO DOS EMBARGOS. COMUNICAÇÃO.
ACÓRDÃO 1135/2017 ATA 2/2017 - SEGUNDA CÂMARA	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO DE REPASSE. PROJETO DE INCLUSÃO DIGITAL. IMPUGNAÇÃO TOTAL DAS DESPESAS. AUSÊNCIA DE FUNCIONALIDADE DA PARTE EXECUTADA. CITAÇÃO. REJEIÇÃO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. DANO AO ERÁRIO POR ATO DE GESTÃO ILEGÍTIMO E ANTIECONÔMICO. IMPOSSIBILIDADE DE QUANTIFICAÇÃO DO DÉBITO . AUSÊNCIA DE MEDIDAS TEMPESTIVAS PARA A ADEQUADA OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DO CENTRO DIGITAL. CONTAS IRREGULARES. MULTA.

ACÓRDÃO 9774/2016 ATA 30/2016 - SEGUNDA CÂMARA	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. EXECUÇÃO APENAS PARCIAL DO OBJETO. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. REVELIA DE UM RESPONSÁVEL. AUSÊNCIA DE RAZOÁVEL CERTEZA SOBRE O VALOR EXATO OU ESTIMADO DO DÉBITO . EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE DA PESSOA JURÍDICA E DO EX-PREFEITO NESTES AUTOS. ATO ANTIECONÔMICO DO SECRETÁRIO DE OBRAS, COM DANO AO ERÁRIO . CONTAS IRREGULARES. MULTA.
ACÓRDÃO 9466/2017 ATA 39/2017 - SEGUNDA CÂMARA	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNASA. TERMO DE COMPROMISSO. SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. IMPUGNAÇÃO TOTAL DAS DESPESAS. CITAÇÃO DO ENTÃO PREFEITO E DO EX-SECRETÁRIO DE INFRAESTRUTURA. IMPOSSIBILIDADE DE QUANTIFICAÇÃO DO DANO AO ERÁRIO . SUBSISTÊNCIA NOS AUTOS, TODAVIA, DA EVIDÊNCIA DO ALUDIDO DANO AO ERÁRIO . FALHA COMETIDA, TAMBÉM, PELO GESTOR DO ENTE CONCEDENTE COM REFLEXOS SOBRE A OCORRÊNCIA DO REFERIDO DANO AO ERÁRIO . REJEIÇÃO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. MULTA. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA. RELATÓRIO
ACÓRDÃO 349/2015 ATA 3/2015 - SEGUNDA CÂMARA	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS ORIUNDOS DE CONVÊNIO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS ORIUNDOS DE CONVÊNIO. DÉBITO NÃO QUANTIFICADO PELO ÓRGÃO CONCEDENTE. OCORRÊNCIA DE GRAVES FALHAS NA EXECUÇÃO DO OBJETO PACTUADO. COMPROMETIMENTO DA BOA QUALIDADE DA OBRA. DIFÍCIL QUANTIFICAÇÃO DO DÉBITO . CONTAS IRREGULARES. MULTA. A OCORRÊNCIA DE GRAVES FALHAS NA EXECUÇÃO DO OBJETO PACTUADO, COM DIFÍCIL QUANTIFICAÇÃO DO DANO AO ERÁRIO , IMPÕE A IRREGULARIDADE DAS CONTAS DO RESPONSÁVEL E A APLICAÇÃO DA MULTA PERTINENTE.

Fonte: os autores (grifo nosso).

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Utilizando-se da metodologia proposta, foi possível extrair que, apesar da variação contida nas tabelas, o impacto da atuação do controle externo na esfera eleitoral, quando da decisão pela irregularidade das contas, passa a ser significativamente mitigado se considerada a exclusão dos agentes públicos apenados somente com multa.

É importante ponderar, nesta análise, que os julgamentos emitidos pelos Tribunais de Contas podem não ter imputação de débito, o que não significa ausência de situação crítica no manejo do orçamento público.

É o que se vê dos dados coletados neste estudo no Quadro 1, que refutam a afirmação do autor do Projeto de Lei nº 09/2021, na sua justificação, uma vez que foram encontrados diversos julgados em que, apesar da aplicação exclusiva de multa ao agente público, houve expressa indicação de dano ao erário.

Ressalta-se, ainda, de forma exemplificativa, que a Tabela 1 enumera 20 estados que teriam excluídos de sua listagem ao menos 10% de gestores com contas rejeitadas, se considerado o novo critério.

O reflexo na gestão municipal também é notório. Verifica-se que, no município

do Rio de Janeiro, 40 agentes públicos seriam responsáveis e, em Brasília, 50 nomes poderiam ter sido excluídos da lista encaminhada pelo TCU em 2020 (*vide* Tabela 2).

Anota-se, ainda, da Tabela 4, que 282 Prefeitos, apesar de responsáveis por contas rejeitadas pelo TCU, não teriam qualquer reflexo eleitoral nas eleições de 2020 se a nova regra de inelegibilidade tivesse sido aplicada.

Ademais, é importante observar que o sistema eleitoral, que abarca o combate à corrupção ou que visa eliminar os agentes inaptos a concorrerem a cargo político, exige celeridade, e a duração do processo, exibida no Gráfico 3, ainda demanda aperfeiçoamento.

Dessa forma, o diagnóstico apresentado também serve de ponto de partida para uma ação de identificação de lacunas nos Tribunais de Contas, no que se refere à duração razoável do processo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No nosso sistema constitucional, por meio do exercício do sufrágio, o povo, juridicamente intitulado eleitorado, escolhe os governantes, dentro do universo dos eleitores, atribuindo-lhes mandato político representativo.

Elegibilidade é o direito de participar das eleições e de ser votado. Em contrapartida, conforme trazido na referência teórica deste artigo, a inelegibilidade é o impedimento ou restrição legal de se candidatar a mandato eletivo.

Em marcante movimento social, o projeto de lei que deu origem à Lei da Ficha Limpa - Lei Complementar nº 135/2010 (Brasil, 2010), apesar das eventuais críticas existentes, teve como objetivo sopesar a vida pregressa do candidato como condição para a candidatura e, nesse contexto, também exaltou – como não poderia deixar de fazê-lo – a atuação das Cortes de Contas ao modificar a Lei Complementar nº 64/1990 (Brasil, 1990), para fazer constar na alínea “g” do inciso I do art. 1º que também passam a ser inelegíveis “os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente [...]”.

Além de reforçar as inelegibilidades constitucionais, a Lei Complementar nº 135/2010 (Brasil, 2010) adicionou outras hipóteses de inelegibilidade, originárias de sanções de natureza penal, civil, eleitoral, disciplinar ou administrativa aplicáveis a qualquer cargo ou função pública ou privada.

Apesar dos insistentes esforços na fiscalização dos atos dos agentes públicos, seja como essencial instrumento para o combate à corrupção no país, seja como proteção ao erário, a legislação eleitoral comumente sofre alterações, podendo refletir em retrocessos.

O presente artigo trata do advento da Lei Complementar nº 184/2021 (Brasil, 2021), que alterou a Lei Complementar nº 64/1990 (Brasil, 1990), para disciplinar que não constitui inelegibilidade decorrente da irregularidade de contas se a condenação for exclusiva à pena de multa (sem imputação de débito).

Foi ressaltado neste artigo que o conteúdo irregular das contas é passível de conter circunstância grave, apta a configurar, pela Justiça Eleitoral, ato de improbidade administrativa, ainda que apenas a penalidade de multa esteja contida no acórdão do Tribunal de Contas.

Além disso, o resultado da análise efetuada demonstra que, mesmo que não haja expressa previsão de imputação de débito, não é incomum que a decisão de irregularidade de contas contenha a indicação de prejuízo ao erário.

Os escritos aqui apresentados evidenciam, por uma abordagem quantitativa, por meio de Jurimetria, os reflexos da possível alteração da regra eleitoral em questão, demonstrando o grau de flexibilização das condições de acesso a cargos eletivos.

A análise dos resultados confirma a hipótese trazida, no sentido da mitigação do impacto da atuação dos Tribunais de Contas na esfera eleitoral, pois, apesar da variação contida na análise efetuada, o número de agentes públicos responsáveis com a regra seria de evidente significância.

Há que se ressaltar que a legislação eleitoral prevê o alcance da inelegibilidade por oito anos, contados a partir da data da decisão, de modo que a análise feita, tomando por base a listagem do TCU para eleições de 2020, terá similar reflexo nos próximos anos.

A alteração da Lei Complementar nº 64/1990 (Brasil, 1990), justificada como possível auxílio interpretativo da regra eleitoral tem, na verdade, potencial para dar ensejo a evidente retrocesso no que diz respeito ao objetivo da norma instituidora da regra de inelegibilidade por contas rejeitadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 out. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências.

Brasília, DF, Presidência da República, 1990. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64.htm. Acesso em 16 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 17 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF, Presidência da República, 1997. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em 16 out. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Brasília, DF, Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em 16 out. 2021.

BRASIL. **PLP nº 9/2021 Projeto de Lei Complementar, de 04 de fevereiro de 2021**. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para disciplinar a inelegibilidade decorrente da rejeição de contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas. Brasília: Câmara dos Deputados, 05 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2268936>. Acesso em: 29 ago. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 184, de 29 de setembro de 2021**. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para excluir da incidência de inelegibilidade responsáveis que tenham tido contas julgadas irregulares sem imputação de débito e com condenação exclusiva ao pagamento de multa. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp184.htm. Acesso em 16 out. 2021.

ESTIMATIVAS da população. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, Brasília, [s. d.]. População. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>. Acesso em: 25 out. 2020.

GARCIA, Gilson Piqueras. Tribunais de Contas e Jurimetria: um modelo de análise para as denúncias apresentadas ao Tribunal de Contas da União. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, v. 1, p. 64-79, 2020a.

GARCIA, Gilson Piqueras. Controle Social, Tribunais de Contas e Jurimetria: um estudo sobre as denúncias apresentadas ao Tribunal de Contas da União. *Revista Controle Externo*, v. 2, p. 49-61, 2020b.

GARCIA, Gilson Piqueras. Saúde, Tribunais de Contas e Jurimetria: um estudo sobre os acórdãos do Tribunal de Contas da União. *Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP*, v. 1, p. 12-29, 2020c.

GARCIA, Gilson Piqueras. Situações de emergência, controle social, tribunais de contas e jurimetria: Um estudo das decisões sobre denúncias e representações apresentadas ao Tribunal de Contas da União. *Revista da CGU*, v. 12, p. 275-288, 2020d.

GARCIA, Gilson Piqueras. Vigência e Desafios da Lei de Responsabilidade Fiscal, Jurimetria e Tribunais de Contas: um estudo quantitativo sobre o Tribunal de Contas do Município de São Paulo. *Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP*, v. 1, p. 49-64, 2020e.

GARCIA, Gilson Piqueras. Tribunais de Contas e Jurimetria: contas rejeitadas e seus possíveis reflexos eleitorais. **Revista do TCU**, Brasília, n. 147, v. 1, p. 56-77, jan./jun. 2021a.

GARCIA, Gilson Piqueras. Corrupção e jurimetria: um estudo sobre o Estado do Ceará baseado em julgados do Tribunal de Contas da União. *REVISTA CONTROLE*, v. 20, p. 190-217, 2021b.

GARCIA, Gilson Piqueras. Indicadores de corrupção e Tribunais de Contas: uma revisão da literatura. *REVISTA CONTROLE*, v. 19, p. 97-125, 2021c.

GARCIA, Gilson Piqueras. Tribunais de contas, controle preventivo, controle social e jurimetria: um

estudo sobre as representações para suspensão de licitações. *REVISTA CONTROLE*, v. 19, p. 160-193, 2021d.

GARCIA, Gilson Piqueras. A Jurimetria e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo. *Revista Simetria*, v. 1, p. 63, 2021e.

GARCIA, Gilson Piqueras. Jurimetria e indicadores de corrupção: o caso do estado do Rio de Janeiro. *Revista do TCU*, v. 1, p. 126-144, 2022a.

GARCIA, Gilson Piqueras. Proposta de um indicador de corrupção no Brasil baseado em dados do Tribunal de Contas da União. *Revista da CGU*, v. 14, p. 129-143, 2022b.

GARCIA, Gilson Piqueras.. Corrupção e Jurimetria um Estudo sobre o Estado de São Paulo Baseado em Julgados do Tribunal de Contas da U. *Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP*, v. 1, p. 7-34, 2022c.

GARCIA, Gilson Piqueras. *Jurimetria Aplicada aos Tribunais de Contas*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022d. v. 1. 182p .

GARCIA, G. P.; Murilo Arakaki ; Simone Andréa Rodrigues ; Thalita Tiengo Hamanaka ; MALINOSKY, U. M. . Nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, consequencialismo e jurimetria. *Revista Simetria*, v. 1, p. 23-45, 2022.

LUVIZOTTO, JULIANA CRISTINA ; GARCIA, GILSON PIQUERAS . A jurimetria e sua aplicação nos tribunais de contas: análise de estudo sobre o Tribunal de Contas da União (TCU). *REVISTA CONTROLE*, v. 18, p. 46-73, 2020.

LUVIZOTTO, J. C. ; GARCIA, G. P. . O plano de concessões do Município de São Paulo e o controle do Tribunal de Contas e do Poder Judiciário.. *Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP*, v. 1, p. 30-52, 2021.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

PANUTTO, Peter. **Inelegibilidades**: um estudo dos direitos políticos diante da Lei da Ficha Limpa. São Paulo: Verbatim, 2013.

PESQUISA integrada. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, [s. d.]. Acórdãos. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#!/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 24 out. 2020.

PINTO, Luiz Djalma. **Elegibilidade no direito Brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2008.

SÃO PAULO (Município). Portaria do Tribunal de Contas nº 552/2013, de 19 de outubro de 2019. Constitui Grupo de Estudos para formulação de entendimento e proposta de normatização para atendimento da legislação eleitoral quanto à relação de pessoas que tiveram suas contas referentes ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável, assim como para definição de critérios e modelos de certidões a serem emitidas por este Tribunal de Contas. São Paulo: Tribunal de Contas do Município, 2019. Disponível em: file:///H:/Certid%C3%B5es/Portaria%20552%202019%20-%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20do%20Grupo_pg_0143.pdf. Acesso em: 17 out. 2020.

SILVA FILHO, João Antonio. **Tribunais de Contas no Estado Democrático e os desafios do Controle Externo**. São Paulo: Contra Corrente, 2019.

SISTEMA de Contas Irregulares. **Tribunal de Contas da União**, Brasília, [s. d.]. Lista eleitoral. Disponível em: <https://contasirregulares.tcu.gov.br/ordsext/f?p=105:2:::NO:1>. Acesso em: 25 out. 2020.

TOLEDO, Maria Fernanda Pessatti de; PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Eleições Municipais 2020**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

TOLEDO, Maria Fernanda Pessatti de. **A inelegibilidade e a moralidade administrativa**: uma interpretação constitucional. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

Sustentabilidade

O *Smart Growth* em uma Operação Urbana Consorciada

Smart Growth in a Consortium Urban Operation

Leonardo Ramos Milano

Jornalista pela Escola de Comunicações e Artes da USP, Especialista em Planejamento e Gestão de Cidades pelo Programa de Educação Continuada da Escola Politécnica da USP. Especialista em Public Affairs em Ágora Public Affairs. Email para contato: leormilano@gmail.com

Renata Marè

Engenheira Civil pela Escola de Engenharia Mauá, Doutora em Engenharia de Computação pela Escola Politécnica da USP. Professora Convidada no Programa de Educação Continuada da Escola Politécnica da USP. Email para contato: renata.mare@usp.br

RESUMO

Visando mitigar as emissões de gases de efeito estufa e melhorar a qualidade de vida nas cidades, este artigo apresenta alternativas urbanísticas ao crescimento horizontal de baixa densidade e a priorização da infraestrutura rodoviária. À medida que o processo de mudanças climáticas se intensifica, torna-se cada vez mais urgente a adoção de uma nova agenda urbanística baseada na compactação urbana, no Desenvolvimento Orientado ao Transporte e no incentivo ao uso misto, como propõem diversos movimentos em defesa do New Urbanism e do *Smart Growth* ao redor do globo. Do estudo de caso da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada em São Paulo, propõe-se que a legislação urbanística adote essa agenda, possibilitando aos cidadãos paulistanos um estilo de vida mais sustentável.

Palavras-chave: planejamento urbano, mudanças climáticas, transportes, sustentabilidade, uso misto do solo.

ABSTRACT

Aiming to mitigate greenhouse gas emissions and improve the quality of life in cities, this article presents urban alternatives to low-density horizontal growth and to prioritising road infrastructure. As the process of climate change intensifies, the adoption of a new urban agenda based on urban compaction, Transport-Oriented Development, and incentives for mixed-use becomes increasingly urgent, as proposed by several movements in defence of New Urbanism and Smart Growth around the globe. Based on the case study of the Água Espraiada Consortium Urban Operation in São Paulo, it is proposed that urban legislation adopt this agenda, enabling São Paulo citizens to lead more sustainable lifestyles.

Keywords: urban planning, climate change, transport, sustainability, mixed land use.

* Artigo recebido em 08/11/2025. Aceito para publicação em 24/11/2025.

1 PLANEJAMENTO URBANO INTELIGENTE

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC - órgão vinculado ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - ONU Meio Ambiente - e à Organização Meteorológica Mundial - OMM) publicou, em 2018, um relatório especial denominado **Global Warming of 1.5°C** (Aquecimento Global de 1,5°C). Ele prevê que o aumento da temperatura média global – em relação ao período pré-industrial – atingirá 1,5 °C entre os anos de 2032 e 2050,¹ provocando um prejuízo financeiro global da ordem de US\$ 54 trilhões (cerca de R\$ 270 trilhões, base julho de 2024)². Na avaliação do órgão, para reverter esse cenário, seria preciso reduzir as emissões globais de gases de efeito estufa (GEE) em 45% até 2030, ante o nível de 2010, e em 100% até 2050.³ Nesse período, a parcela da população mundial vivendo nos centros urbanos deverá saltar de 55% para 70%⁴, reforçando o papel central do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11⁵ da Agenda 2030 da ONU⁶, que prevê “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, para que as metas estabelecidas no Acordo de Paris sejam cumpridas. Entre 1950 e 2005, a população mundial urbana cresceu entre 29% e 49%, e a emissão global de carbono saltou de 1.630 para 7.985 milhões de toneladas. Em face das mudanças climáticas, governos municipais devem buscar a racionalização do consumo de recursos naturais nas cidades e a diminuição das emissões de GEE na atmosfera⁷. Somente o planejamento urbano poderá garantir, no tempo necessário e com os recursos disponíveis, um estilo de vida urbano verdadeiramente sustentável (Owen, 2009, p. 40)⁸.

Algumas premissas básicas orientam os principais estudos sobre o chamado “crescimento urbano inteligente” ou *Smart Growth*⁹. Por meio de uma fórmula que

¹ MASSON-DELMOTTE, V., P. *et al.* “IPCC: Summary for Policymakers.” In: Global Warming of 1.5°C. World Meteorological Organization, Geneva, 2018, capítulo A. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/spm/>. Acesso em: 24/05/2020.

² DAVENPORT, Coral. “Major Climate Report Describes a Strong Risk of Crisis as Early as 2040”. The New York Times, 07/10/2018. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/10/07/climate/ipcc-climate-report-2040.html>. Acesso em: 24/05/2020.

³ MASSON-DELMOTTE, V., P. *et al.* *Op. cit.*, capítulo C.

⁴ “ONU prevê que cidades abriguem 70% da população mundial até 2050”. ONU News, 19/02/2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/02/1660701>. Acesso em: 16/05/2023.

⁵ Objetivo conceituado no site <https://sdgs.un.org/goals/goal11>. Acesso em: 23/05/2023.

⁶ Disponível em: <https://sdgs.un.org/2030agenda>. Acesso em: 20/05/2023.

⁷ HAWKEN Paul (ed.). Drawdown: 100 iniciativas poderosas para resolver a crise climática. Barueri: Editora Manole, 2018, p. 83-106.

⁸ OWEN, David. Green Metropolis: Why Living Smaller, Living Closer, and Driving Less are the Keys to Sustainability. Nova York: Riverhead Books, 2009, p. 40 (tradução própria).

⁹ DUANY, Andres; SPECK, Jeff; LYDON, Mike. The Smart Growth Manual. Nova York: McGraw Hill, 2010.

combina alta densidade construtiva e populacional, Desenvolvimento Orientado ao Transporte (DOT) e uso misto, gestores municipais ao redor do mundo estão aumentando a competitividade econômica de suas cidades, melhorando a qualidade de vida nos bairros e distritos urbanos e, ao mesmo tempo, reduzindo as curvas de emissões de GEE e poluentes atmosféricos (Leite, 2012, p. 193-245)¹⁰.

Dado este contexto, este artigo tem como objetivo analisar os principais conceitos associados à promoção do *Smart Growth* – compactação, Desenvolvimento Orientado ao Transporte e uso misto –, suas interrelações e de que maneira essas práticas¹¹ devem ser aplicadas na avaliação de resultados da Operação Urbana Consorciada Água Espreiada.

1.1 COMPACTAÇÃO URBANA

O crescimento urbano horizontal, também conhecido como “suburbanização” (Hall, 2016, p. 73-119)¹² ou “espraiamento” (Owen, p. 105-116)¹³, aumenta as distâncias médias percorridas pelos cidadãos que residem nos novos distritos e que precisam se deslocar, muitas vezes diariamente e, de automóvel, em direção ao centro histórico da cidade ou aos polos comerciais e financeiros (RNSP, 2022, p. 31-42)¹⁴.

A premissa determinante para que o planejamento urbano contribua para o combate contra o aquecimento global é o entendimento de que uma cidade deve ser compacta territorialmente, reduzindo a necessidade de longos deslocamentos e a dependência dos cidadãos de seus automóveis particulares, o que resulta na diminuição da emissão de GEE.

Em São Paulo, o Plano de Ação Climática 2020-2050 (PlanClima SP) indicou que, entre 2010 e 2017, o setor de Transporte – especialmente o subsetor rodoviário – foi o responsável por quase dois terços das emissões (61%) de GEE no município, seguido pelos setores energia estacionária (31%) e resíduos (8%).

¹⁰ LEITE, Carlos. Cidades Sustentáveis, Cidades Inteligentes: Desenvolvimento Sustentável num Planeta Urbano. Porto Alegre: Editora Bookman, 2012, p. 193-245.

¹¹ Movimento conceituado no site do Congress for the New Urbanism. Disponível em: <https://www.cnu.org/who-we-are>. Acesso em: 07/06/2023.

¹² HALL, Peter Geoffrey. Cidades do Amanhã: Uma história do planejamento e projetos urbanos no século XX. São Paulo: Editora Perspectiva, 2016, p. 73-119.

¹³ OWEN, *Op. cit.*, p. 105-116 (tradução própria).

¹⁴ “Mapa da Desigualdade”, Rede Nossa São Paulo, 2022, p. 31-42. Disponível em: https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2022/11/Mapa-da-Desigualdade-2022_Tabelas.pdf. Acesso em: 06/06/2023.

A busca pela redução das emissões de GEE e de poluentes nas cidades foi impulsionada por um estudo dirigido por dois planejadores urbanos australianos, Peter Newman e Jeffrey Kenworthy, em 1989, indicando que os habitantes das cidades norte-americanas consumiam muito mais energia em transporte do que os australianos e estes, por sua vez, gastavam mais que os europeus. A constatação essencial foi que a compactação urbana e a densidade de moradias e empregos, características marcantes das antigas cidades europeias, incentivam o uso do transporte público (Glaeser, 2016, p. 559)¹⁵.

Com o avanço da crise climática, muitas novas cidades, bairros e até mesmo subúrbios altamente tecnológicos foram ou estão sendo construídos e propagandeados como sustentáveis¹⁶. No entanto, mais do que propor um novo modelo de planejamento urbano, inclusivo, democrático e verdadeiramente sustentável, muitos desses projetos são baseados quase que exclusivamente na crença de que novas aplicações tecnológicas seriam capazes de reduzir a pegada de carbono nas cidades, sem que grandes mudanças estruturais no planejamento urbano fossem realizadas. Cidades tecnológicas construídas totalmente do zero são vendidas como sustentáveis, verdes ou inteligentes, mas o que este trabalho propõe é que *Smart Cities* (Cunha, 2016)¹⁷ – conceito desenvolvido nas décadas de 1980 e 1990 e que se popularizou em anos recentes – para além do uso intensivo de Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC), devem necessariamente seguir as premissas do *Smart Growth*.

1.2 DESENVOLVIMENTO ORIENTADO AO TRANSPORTE (DOT)

Outra premissa que deve orientar o planejamento urbano das cidades que se pretendem inteligentes ou sustentáveis é o Desenvolvimento Orientado ao Transporte (DOT) ou Transit-Oriented Development (TOD). Segundo este conceito, uma cidade deve ser compactada de maneira a permitir o adensamento de edificações e de população em áreas onde há infraestrutura de transportes disponível ou planejada. Essa infraestrutura precisa contemplar o transporte público coletivo, com estações de trem e

¹⁵ GLAESER, Edward. O Triunfo da Cidade. São Paulo: Editora Bei, 2016, p. 559.

¹⁶ O governo da Arábia Saudita prevê um investimento de 500 bilhões de dólares na construção de uma nova cidade linear altamente tecnológica e supostamente sustentável, ligando a costa do Mar Vermelho com as montanhas e vales superiores do noroeste do país. Fonte: <https://www.neom.com/en-us/regions/theline>. Acesso em: 05/06/2023.

¹⁷ CUNHA, Maria A. et al. Smart cities: transformação digital de cidades. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania - PGPC, 2016.

metrô e corredores exclusivos de ônibus, além de outros modais associados à mobilidade ativa, com calçadas largas e ciclovias (EMBARQ Brasil, 2015)¹⁸.

Em São Paulo, para que o adensamento populacional seja incentivado e o desenvolvimento imobiliário de fato orientado pela infraestrutura de transportes existente e planejada, o Plano Diretor Estratégico (PDE-SP) e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), mais conhecida como Lei de Zoneamento do município preveem o adensamento construtivo – por meio, principalmente, de coeficientes de aproveitamento e de limites de altura menos rígidos – ao longo dos eixos de transporte metropolitano¹⁹.

Bairros preservados como Zonas Estritamente Residenciais (ZER), onde predominam lares unifamiliares, em distritos com grande disponibilidade de infraestrutura de transportes e concentração de empregos – com destaque à área do Centro Expandido – aumentam o valor dos imóveis localizados próximos aos principais polos comerciais e financeiros da cidade. Isso impede que uma parcela significativa da população tenha condições de acessar o mercado de trabalho, aumentando a pressão para que as famílias mais pobres se estabeleçam em regiões periféricas, como às margens da Represa Billings, provocando degradação ambiental e mais emissões de GEE (Capobianco, 2002)²⁰.

O PDE-SP, a Lei de Zoneamento e as demais legislações urbanísticas do município devem permitir e incentivar mais construções nas áreas da cidade que dispõem de infraestrutura urbana e, principalmente, de modais alternativos ao automóvel. Isso pode aumentar a oferta de habitações no município e, consequentemente, diminuir o preço dos imóveis nessas regiões, tornando a vida nos bairros centrais acessível aos mais pobres e atraente aos mais ricos – que têm a opção de viver em casas maiores em regiões de subúrbio, como Alphaville (região nobre a cerca

¹⁸ EMBARQ Brasil. DOTS Cidades: Manual de desenvolvimento urbano orientado ao transporte sustentável. S.l.: s.n., 2015. Disponível em: <https://wricidades.org/sites/default/files/DOTS%20Cidades.pdf>. Acesso em: 20/05/2023.

¹⁹ SÃO PAULO (cidade). Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: lei municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014; texto da lei ilustrado. São Paulo: PMSP, 2015, p. 9-11. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE_lei_final_aprovada/TEXTO/2014-07-31%20-%20LEI%2016050%20-%20PLANO%20DIRETOR%20ESTRAT%20C3%89GICO.pdf. Acesso em: 10/05/2023.

²⁰ CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; WHATELY, Marussia. “BILLINGS 2000: Ameaças e perspectivas para o maior reservatório de água da região metropolitana de São Paulo”. Relatório do Diagnóstico Socioambiental Participativo da Bacia Hidrográfica da Billings no Período 1989-99. Instituto Socioambiental, 2002. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/publications/26L00012.pdf>. Acesso em:

de 30 km de São Paulo).

Figura 1: Relação entre a densidade populacional e o transporte coletivo.

Densidade bruta (unidades habitacionais por hectare)	Serviço de transporte coletivo (capacidade do veículo por viagem)
Muito baixa (6-25)	Capacidade média de 12 passageiros e frequência escassa
Baixa (15-45)	Capacidade de até 35 passageiros e com baixa frequência
Média (40-55)	Capacidade média de até 85 passageiros com frequência regular
Alta (>60)	Capacidade média de 100 a 220 passageiros com frequência mediana ou alta.

Fonte: EMBARQ Brasil. **DOTS Cidades: Manual de desenvolvimento urbano orientado ao transporte sustentável**. S.l.: s.n., 2015, p. 30. Disponível em: <https://wricidades.org/sites/default/files/DOTS%20Cidades.pdf>. Acesso em: 20/05/2023.

O DOT também está diretamente associado ao incentivo às médias e altas densidades populacionais (Figura 1). Os custos para construir uma linha de metrô ou trem devem ser revertidos em receitas, o que significa que para haver metrô deve haver demanda. A viabilidade de um sistema amplo de metrô depende diretamente da densidade populacional nas áreas atendidas pelas estações, pois a alta concentração de pessoas ao longo dos trajetos das linhas justificará a demanda pelo serviço e, portanto, garantirá a sustentabilidade financeira do negócio sem a necessidade – ou com a redução – de subsídios públicos (EMBARQ Brasil, 2015)²¹.

O fator climático também é determinante, pois o DOT está diretamente relacionado à compactação urbana e ao incentivo ao adensamento demográfico, sendo essencial no processo de redução das emissões de GEE das cidades em países desenvolvidos, como os Estados Unidos da América, e em desenvolvimento, como o Brasil.

O espraiamento urbano aumenta o tempo e as distâncias médias das viagens de automóvel dos cidadãos que vivem nas bordas da cidade ou nos subúrbios, e a

22/05/2023.

degradação ambiental resultante da ocupação de novas áreas naturais ou campestres. Há também a correlação entre a posse de veículos automotores privados e o crescimento de subúrbios de baixa densidade, onde predominam casas unifamiliares – nas quais o consumo de energia elétrica é maior do que em apartamentos. O crescimento urbano horizontal de baixa densidade pode ser contido ou impulsionado. Regulações rígidas do uso e ocupação do solo urbano, como limitações de uso, da altura, da taxa de ocupação e do coeficiente de aproveitamento dos terrenos, entre outros dispositivos regulamentados pela legislação urbanística do município, com destaque para o PDE e a Lei de Zoneamento, estão no cerne das possibilidades que o poder municipal dispõe para orientar o crescimento urbano sustentável em São Paulo, nas próximas décadas.

1.3 USO MISTO

O incentivo ao uso misto nos distritos e edificações, ou Traditional Neighborhood Development (TND) (Steuteville, 2017)²², também está no cerne do conceito de crescimento urbano inteligente²³. Legislações urbanísticas supostamente preservando bairros horizontais estritamente residenciais, localizados nos subúrbios ou na região do Centro Expandido, incentivam a dependência do automóvel e provocam viagens médias mais longas e demoradas. Em contrapartida, cidadãos habitando em bairros onde há oferta abundante de comércio, oportunidades de trabalho, diversões e serviços públicos essenciais terão muito menos incentivo e necessidade de se deslocar de automóvel por longas distâncias.

Em prol da suposta preservação de um estilo de vida provinciano, os empregos, o comércio e os serviços, como defendem os representantes do movimento conhecido como NIMBY – acrônimo em inglês para a expressão "Not in My Backyard" (NIMBY), que significa “não em meu quintal”, em português (Lima, 2017)²⁴ – são segregados em outras regiões. Episódios recentes demonstram que, até mesmo estações de metrô, são rejeitadas por moradores de bairros abastados de São Paulo, cujos moradores temem,

²¹ EMBARQ Brasil, *Op. cit.*, p. 30-31.

²² STEUTEVILLE, Robert. “Great idea: Traditional neighborhood development”. PUBLIC SQUARE, 30/03/2017. Disponível em: <https://www.cnu.org/publicsquare/2017/03/30/great-idea-traditional-neighborhood-development>. Acesso em: 10/05/2023.

²³ EMBARQ, *Op. cit.*, p. 60-71.

²⁴ LIMA, Juliana Domingos de. “O que é o movimento ‘no meu quintal, não’. E como o poder público entra na disputa”. Nexo Jornal, 28/05/2017. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/05/28/O-que-%C3%A9-o-movimento-%E2%80%99no-meu-quintal-n%C3%A3o%E2%80%99.-E-como-o-poder-p%C3%BAblico-entra-na-disputa>. Acesso em: 10/05/2023.

entre outras preocupações, o aumento de circulação de pessoas na região (Cimino, 2010)²⁵, nesse cenário, políticas de regulação do uso e ocupação do solo, como as operações urbanas consorciadas, são essenciais para garantir a vitalidade nos distritos municipais e a redução das emissões de GEE em São Paulo.

1.3.1 Uso misto, DOT e adensamento

Jane Jacobs, urbanista norte-americana, em seu clássico **Vida e Morte das Grandes Cidades**, fez defesa enfática do uso misto, como uma das condições essenciais para o sucesso de um bairro:

Nos distritos predominantemente ou quase exclusivamente residenciais, quanto maior for a complexidade e a variedade de usos principais que possam ser cultivados, tanto melhor, assim como nos centros das cidades. Mas a peça de xadrez mais importante para esses distritos é o uso principal do trabalho. [...] esses dois usos principais podem imbricar-se perfeitamente, com as ruas ganhando vida com os trabalhadores ao meio-dia, quando os moradores se retiram, e animando-se com os moradores de noite, quando os trabalhadores se retiram.

A necessidade de segregar as moradias do trabalho foi tão incutida em nós, que precisamos fazer um esforço enorme para enxergar a realidade e perceber que os distritos residenciais não misturados com o trabalho não dão bons resultados nas cidades (Jacobs, 2000, p. 192).²⁶

Bairros mistos e densos proporcionam um claro incentivo ao deslocamento ativo – a pé ou de bicicleta, quando há infraestrutura disponível – pois as distâncias médias percorridas para a realização de uma ampla gama de atividades serão menores. O adensamento também justifica a oferta, do ponto de vista orçamentário, de serviços públicos de qualidade e infraestrutura urbana. A associação entre densidade populacional e o uso misto é determinante, porque a maioria das viagens de automóvel não corresponde apenas aos deslocamentos para o trabalho, mas também para outras atividades cotidianas. Altas densidades demográficas criam demanda, enquanto o uso misto permite que comércio e serviços se estabeleçam na região. Em um antigo centro urbano europeu, é comum que os cidadãos caminhem até um restaurante, mas nos subúrbios com baixa densidade populacional e uso estritamente residencial, como os condomínios de Alphaville, ir a um restaurante ou resolver tarefas simples podem implicar dirigir por dezenas de minutos (Glaesser, 2016, p. 204)²⁷.

²⁵ CIMINO, James. “Moradores de Higienópolis se mobilizam contra estação de metrô”. Folha de S.Paulo, São Paulo, 13/08/2010. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1308201011.htm>. Acesso em: 15/05/2023.

²⁶ JACOBS, Jane. *Vida e Morte das Grandes Cidades*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2000, p. 192.

²⁷ GLAESSER, *Op. cit.*, p. 204.

Jane Jacobs também preconizava que o uso misto e altas densidades populacionais seriam fatores complementares para garantir maior qualidade de vida nas grandes cidades. A fórmula da urbanista nova-iorquina consiste na integração de diversas funcionalidades em um mesmo bairro ou distrito, com o propósito de garantir a permanência das pessoas circulando pela região por diferentes motivos, em horários distintos, mas com o aproveitamento coletivo de uma ampla gama de serviços. A recomendação prevê ruas convencionais bem distribuídas ao longo de quadras curtas, mistura de edificações de diferentes idades e uma densa concentração de moradores (Hall, 2016, p. 341)²⁸. A combinação de usos, como preconizado por Jacobs, também é essencial para que seja implementada em São Paulo a "cidade de 15 minutos", conceito divulgado em 2016 por Carlos Moreno, diretor científico e professor especializado em sistemas complexos e inovação na Universidade Sorbonne (França). O termo abrange uma teoria urbana que preconiza "garantir que todos os residentes tenham acesso às suas necessidades diárias (trabalho, habitação, alimentação, saúde, educação, cultura e lazer) à distância de 15 minutos de caminhada ou de bicicleta" (Moreno, 2021)²⁹. O modelo proposto por Moreno prevê uma cidade descentralizada e incentivos a modais alternativos aos automóveis, o que, ao mesmo tempo, reduz a utilização de combustíveis fósseis e aumenta a qualidade de vida dos cidadãos (id., p. 1-2)³⁰.

2 ESTUDO DE CASO: OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA ESPRAIADA (OUCAE)

Além do PDE e da LPUOS, o Estatuto da Cidade,³¹ legislação federal promulgada em 2001, também regulamentou outra importante legislação urbanística, capaz de orientar o crescimento urbano, principalmente nas grandes cidades do país, como São Paulo.

O PDE-SP definiu a Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM) como o território de agregação dos projetos urbanos, incluindo as operações urbanas consorciadas³² (OUCs). O perímetro da MEM, como previsto na legislação promulgada

²⁸ HALL, *Op. cit.*, p. 341.

²⁹ MORENO, Carlos. Definition of the 15-minute city: what is the 15-minute city? 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/362839186_Definition_of_the_15-minute_city_WHAT_IS_THE_15-MINUTE_CITY. Acesso em: 21/06/2020.

³⁰ MORENO, *Op. cit.*, p. 1-2.

³¹ BRASIL. Estatuto da Cidade. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>. Acesso em: 07/06/2023.

³² No PDE-SP, as OUCs foram consideradas na Subseção II - Das Operações Urbanas Consorciadas

em 2014, desempenha “papel estratégico na reestruturação urbana no Município, por apresentar grande potencial de transformação urbana, que precisa ser planejado e equilibrado”.³³

O Setor Orla Ferroviária e Fluvial caracteriza-se pela oferta de empregos e de notável infraestrutura de transportes, reunindo as condições necessárias para permitir e incentivar o adensamento construtivo e demográfico e absorver o crescimento urbano da metrópole. Na MEM, as transformações urbanas devem ser orientadas por Projetos de Intervenção Urbana (PIUs), OUC, Área de Intervenção Urbana (AIU), Concessão Urbanística ou Área de Estruturação Local (AEL). Entre os objetivos específicos a serem alcançados no Setor Orla Ferroviária e Fluvial da MEM (no qual está localizada a OUCAE), prevê-se: o maior aproveitamento da terra urbana, com o aumento nas densidades construtiva e demográfica e a implantação de novas atividades econômicas de abrangência metropolitana; a manutenção da população moradora, inclusive promovendo a urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, ocupados pela população de baixa renda, e ofertando serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas; o incremento e a qualificação da oferta de diferentes sistemas de transporte coletivo, articulando-os à mobilidade ativa e promovendo melhorias na qualidade urbana e ambiental do entorno; a redefinição dos parâmetros de uso e ocupação do solo para qualificação dos espaços públicos e da paisagem urbana,³⁴ todas essas propostas em claro alinhamento com as premissas básicas do *Smart Growth*.

Em São Paulo, quatro operações urbanas foram aprovadas desde 2001 e estão em vigor: Centro, Água Branca, Água Espreiada e Faria Lima. Uma vez que as OUCs desempenham papel central no reordenamento territorial das principais centralidades paulistanas, apresenta-se o estudo de caso da mais antiga delas, a OUCAE, com base nas premissas que devem orientar o crescimento urbano inteligente.

2.1 REGULAMENTAÇÃO E OBJETIVOS

O início da OUCAE data de 28 de dezembro de 2001, quando da promulgação,

(*Ibidem*, p. 87), Seção III - Dos instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana (SÃO PAULO. Prefeitura do Município de São Paulo...: lei municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014, *Op.cit.*, p. 85) do Capítulo I - Da estruturação e ordenação territorial (*Ibidem*, p. 44).

³³ *Ibidem*, p. 7.

³⁴ *Ibidem*, p. 10.

pelo Poder Público Municipal, da Lei 13.260³⁵, a primeira a utilizar os dispositivos do Estatuto da Cidade para regulamentar uma operação urbana consorciada no país. A aprovação da OUCAE, em 2001, impulsionou a reestruturação e o crescimento de uma ampla área que contempla trechos das duas margens da Marginal Pinheiros, da Avenida Luís Carlos Berrini, da Avenida Doutor Chucri Zaidan e da Avenida Jornalista Roberto Marinho, proporcionando investimentos em melhorias na infraestrutura local, com a intenção de sustentar o adensamento construtivo e habitacional previsto e incentivado no perímetro do Setor Orla Ferroviária e Fluvial da MEM. De acordo com o art. 3º da Lei 13.260, o Programa de Intervenções visa à complementação do sistema viário e de transportes, tendo por prioridade o transporte coletivo, a oferta de espaços públicos livres com tratamento paisagístico, a drenagem, e o provimento de Habitações de Interesse Social (HIS) para a população que mora em favelas, atingida pelas intervenções necessárias.³⁶

2.1.1 Produção de Habitações de Interesse Social (HIS)

Entre os principais argumentos que justificam as operações urbanas está a mobilização de recursos para investimento em HIS. Essa arrecadação ocorre por meio da venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), que permitem aos entes privados que os adquiriram, aproveitar o máximo potencial construtivo dos lotes.

Outras possibilidades de investimento no perímetro das operações urbanas, a partir da arrecadação advinda das CEPACs, competem com a necessidade de prover moradia digna para toda a população que vive em aglomerados subnormais, assentamentos ou lotes irregulares, por meio da construção de novas Unidades Habitacionais (UH), da reurbanização e da regularização de favelas. Com base nos dados divulgados pela SP Urbanismo³⁷, do total de despesas da OUCAE até março de 2024, R\$ 3.934.821.462,00, apenas R\$ 964.988.308,00 (24,5% do total), foram

³⁵ SÃO PAULO (cidade). Lei nº 13.260, 28 de dezembro de 2001. Estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Avenida Água Espraiada, de interligação entre a Avenida Nações Unidas (Marginal do Rio Pinheiros) e a Rodovia dos Imigrantes, cria incentivos por meio de instrumentos de política urbana para sua implantação, institui o Grupo de Gestão, e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13260-de-28-de-dezembro-de-2001>. Acesso em: 15/05/2023.

³⁶ *Ibidem*, Capítulo 1 - Seção II.

³⁷ Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/AGUA_ESPRAIADA/2024/OUAguaEspraiadaFinanceiroMar24_Publicacao.pdf. Acesso em:

investidos em empreendimentos de HIS – incluindo desapropriações com essa finalidade – finalizados ou em andamento. O valor não considera os R\$ 196.535.234,00 vinculados à produção de HIS, pois este montante, até março de 2024, ainda carecia de destinação específica.

No informe mensal da SP Urbanismo, as despesas com Obras e Serviços (R\$ 1.430.113.240,00) e desapropriações com este fim (R\$ 867.767.209,00) não são discriminadas. Dados fornecidos em caderno publicado em 2020, no qual há detalhes dos investimentos em cada uma dessas obras e desapropriações e que constam no Programa de Intervenções, indicam que R\$ 2.242.268.322,00, ou 58,4% das despesas da OUCAE até aquele ano (R\$ 3.836.553.867,00) foram executados em obras viárias para atender, principalmente, veículos motorizados privados, com exceção da construção do corredor de ônibus da Av. Luís Carlos Berrini, a um custo de R\$ 11.959.112,00³⁸.

Somente o investimento na Ponte Estaiada – onde não há pistas, corredores de ônibus, faixa para ciclistas ou calçada para pedestres – conectando as Avenidas Luís Roberto Marinho e Marginal Pinheiros, R\$ 342.931.282,00³⁹, representava, até março de 2024, quase 35,5% do total gasto com empreendimentos de HIS, demonstrando que, do ponto de vista orçamentário, priorizaram-se obras viárias que estimulam o uso do automóvel nos bairros mais abastados, que compreendem o perímetro de intervenção, em detrimento da oferta de moradia digna para a população que vive em aglomerados subnormais ou foi removida de suas casas para dar lugar a obras viárias.

Até março de 2024, haviam sido gastos R\$ 65.235.650,00 com auxílio-aluguel, ou 6,7% do total investido em HIS, com recursos da OUCAE. Boa parte das UH entregues foi direcionada para famílias desalojadas por obras viárias financiadas pela operação urbana, como o Jardim Edite, primeiro conjunto habitacional viabilizado no contexto de uma operação urbana no país e que atendeu ao projeto de construção da Ponte Estaiada. Onze empreendimentos, ou 1.521 novas UH, foram concluídos até 2020⁴⁰.

23/07/2024.

³⁸ OPERAÇÃO Urbana Consorciada Água Espraiada (2017-2020), p. 30-48. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/cadernos_ouc/Caderno_AE_Final_RFinal.pdf. Acesso em: 10/05/2023.

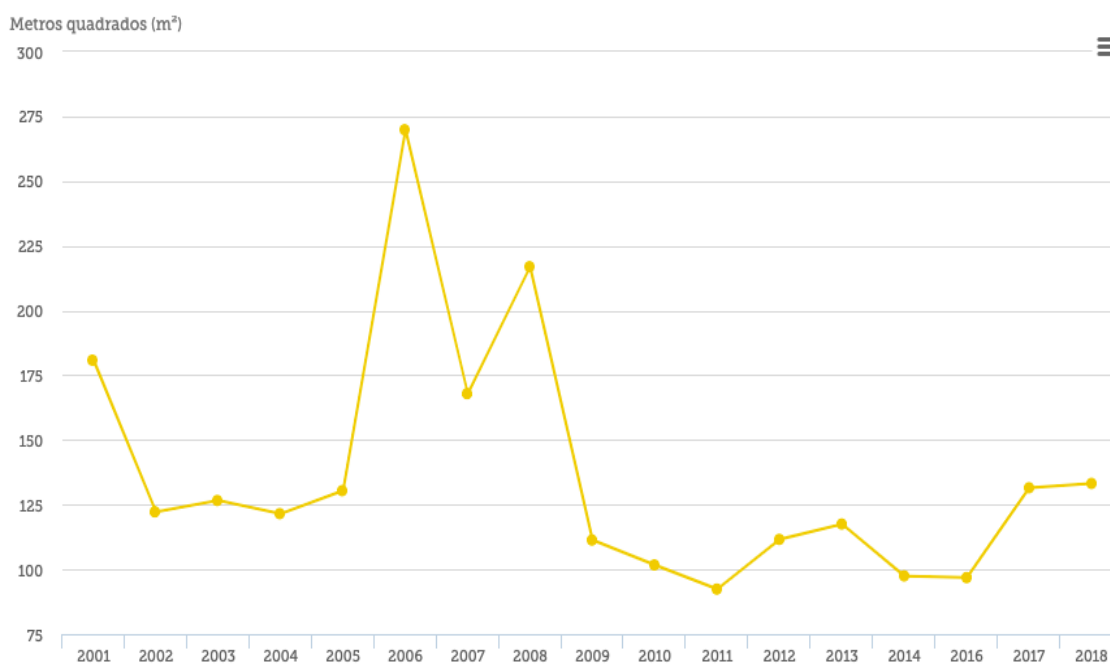
³⁹ *Ibidem*, p. 45-48.

⁴⁰ Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/AGUA_ESPRAIADA/2020/Intervencoes/2020_11_05_OUCAE_Tabela_Intervencoes_Site.pdf. Acesso em: 10/05/2023.

2.1.2 Adesões privadas

Figura 2: Evolução da área média (em m²) das unidades habitacionais dos empreendimentos lançados nas OUCs



Fonte: Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio - Embrasp.
Atualizado até: Dezembro 2018

Fonte: ID 507. Disponível em: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 20/05/2023.

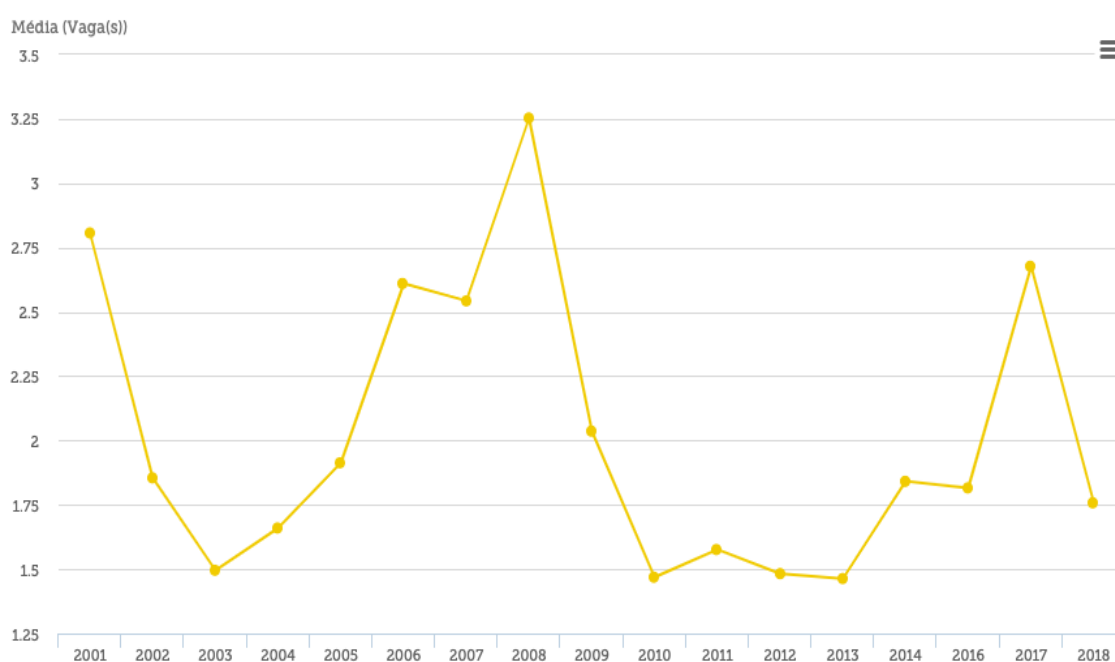
Em relação à produção de habitação pelo mercado privado no perímetro da OUCAE, dados disponíveis na plataforma de “Monitoramento e avaliação da implementação do Plano Diretor Estratégico”⁴¹, gerenciada pela Prefeitura de São Paulo, indicam que a área média das UH dos empreendimentos residenciais verticais, lançados no perímetro de intervenção de 2001 a 2018, supera os 100 m² praticamente durante todos os anos de vigência da operação urbana, com exceção de 2011, 2014 e 2016 (Figura 2). Por três anos, o índice superou os 175 m², revelando que diversos apartamentos de alto padrão foram lançados na área de abrangência da OUCAE.

Também a média da quantidade de vagas de garagem por unidade habitacional nos empreendimentos residenciais verticais que foram lançados no perímetro da OUCAE de 2001 a 2018, revela que a oferta de habitação privada no contexto da operação urbana atendeu à parcela da população com maior poder aquisitivo, e que, portanto, possui condições de comprar imóveis amplos e com mais de uma vaga de

⁴¹ Disponível em: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 20/05/2023.

garagem. Durante os 17 anos analisados, como indica a Figura 3, a média superou mais de uma vaga de garagem por apartamento. Em onze deles, foram mais de 1,75 vagas, em média, a cada nova residência vertical. Em 2011, 2006, 2007 e 2008 e 2017 o índice superou 2,5 vagas. A oferta de múltiplas vagas de garagem resulta em mais um incentivo – somado às inúmeras obras viárias financiadas com o dinheiro dos CEPACs leiloados no âmbito da OUCAE – para que os novos moradores dos bairros que compreendem o perímetro de intervenção se desloquem de automóvel.

Figura 3: Evolução da quantidade média de vagas de garagem, por unidade habitacional, nos empreendimentos lançados nas OUCs



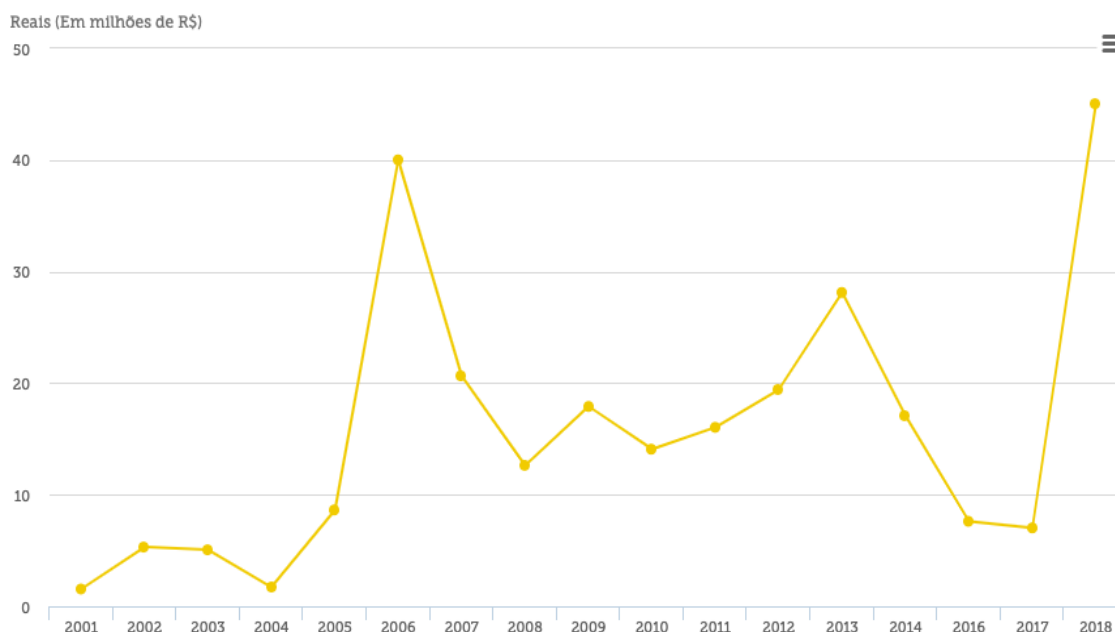
Fonte: Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio - Embrasp.
Atualizado até: Dezembro 2018

Fonte: *Idem*, ID 506.

Levando-se em consideração que a área da MEM compreende eixos de transporte coletivo de alta capacidade – o perímetro da OUCAE é servido pelas linhas 5-lilás (metrô), 9-Esmeralda (trem de superfície) e futura Linha 17-Ouro (monotrilho) – seria lógico que a Prefeitura estabelecesse limites mais rígidos quanto ao número de vagas de garagem por UR nessa região, incentivando o lançamento de empreendimentos para famílias que, de fato, pretendem utilizar modais alternativos ao automóvel. No entanto, no âmbito da OUCAE, este direcionamento não tem sido observado. O indicador que corresponde ao Valor Geral de Venda (VGV) médio dos empreendimentos residenciais verticais lançados na OUCAE confirma a tendência

antecipada pelas figuras 2 e 3. Durante oito anos, ao longo da vigência da OUCAE, o VGV médio dos novos empreendimentos verticais residenciais ultrapassou R\$ 15 milhões, como indica a Figura 4. Por 10 anos, o índice ficou acima dos R\$ 10 milhões. O valor mais baixo registrado desde 2006 foi de R\$ 7.032.650,00, em 2017.

Figura 4: Evolução do valor geral de venda médio (em reais) dos empreendimentos residenciais lançados nas OUCs



Fonte: Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio - Embrasp.
Atualizado até: Dezembro 2018

Fonte: *Idem*, ID 509.

Assim como as Intervenções Urbanas implementadas com os recursos arrecadados no âmbito da OUCAE, a oferta de novos empreendimentos residenciais e não residenciais privados concentrou-se nos setores mais abastados do perímetro de intervenção, com destaque ao bairro do Brooklin e à região da Av. Chucri Zaidan. No Jabaquara, praticamente nenhuma adesão privada foi concluída até 2019, visando aproveitar o estoque residencial e não residencial do bairro. O atraso nas obras da linha 17-Ouro também reforçou as desigualdades locais.

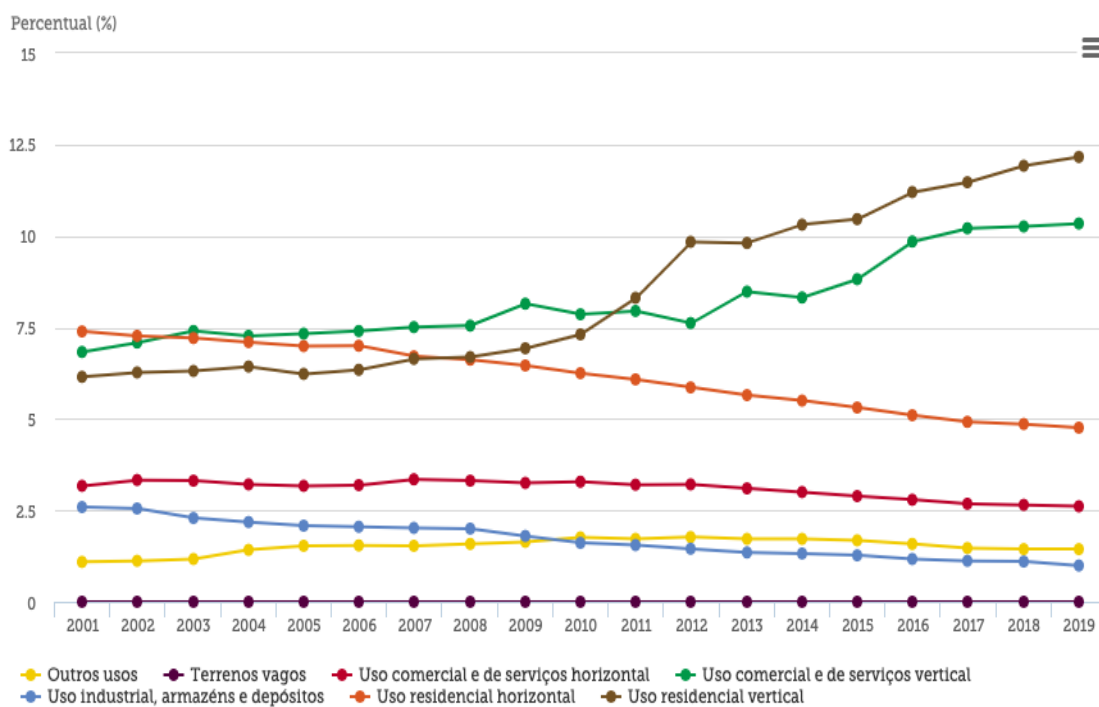
A nova linha de metrô – a terceira da cidade – deveria ter sido inaugurada em 2014, para conectar a Rodoviária do Jabaquara, o Aeroporto de Congonhas, o Estádio do Morumbi e a favela de Paraisópolis (situada no bairro do Morumbi) às estações das linhas 4-Amarela, 5-Lilás e 9-Esmeralda. O trajeto foi bastante reduzido, desde então, mas ainda justifica o adensamento de moradias e empregos ao longo da

Avenida Jornalista Roberto Marinho. Em razão do atraso na entrega da infraestrutura, moradores do Jabaquara permanecem sem acesso ao modal (Freitas, 2023)⁴².

Dados da ONG Nossa São Paulo, de 2022, revelam que o tempo médio (em minutos) de deslocamento por transporte público no pico da manhã, nos distritos do Campo Belo, Itaim Bibi e Santo Amaro – que compreendem amplas áreas dos setores Brooklin, Berrini e Chucri Zaidan, da OUCAE, e são servidos por estações das linhas 5-Lilás, 9-Esmeralda – é de 29 minutos. No Jabaquara, tem-se 37 minutos⁴³.

Por outro lado, o mapa que indica a Área Construída Adicional por uso e setor elaborado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano⁴⁴, quantifica o notável equilíbrio entre as adesões residenciais e não residenciais no perímetro da OUCAE, indicando que o instrumento urbanístico foi bem-sucedido em promover o adensamento de moradias, concomitantemente com a oferta de empregos na região.

Figura 5: Evolução da área construída nas OUCs, por tipologia de uso



Fonte: IPTU Emissão Geral. Secretaria Municipal da Fazenda (SF). Prefeitura do Município de São Paulo

Fonte: *Idem*, ID 404.

⁴² FREITAS, Hyndara. “Nova rescisão com empreiteira repete histórico de problemas da Linha 17”. Veja São Paulo, São Paulo, 16/06/2023. Disponível em: <https://vejasp.abril.com.br/cidades/monotrilho-linha-17-nova-rescisao-repete-historico-de-problemas>. Acesso em: 15/05/2023.

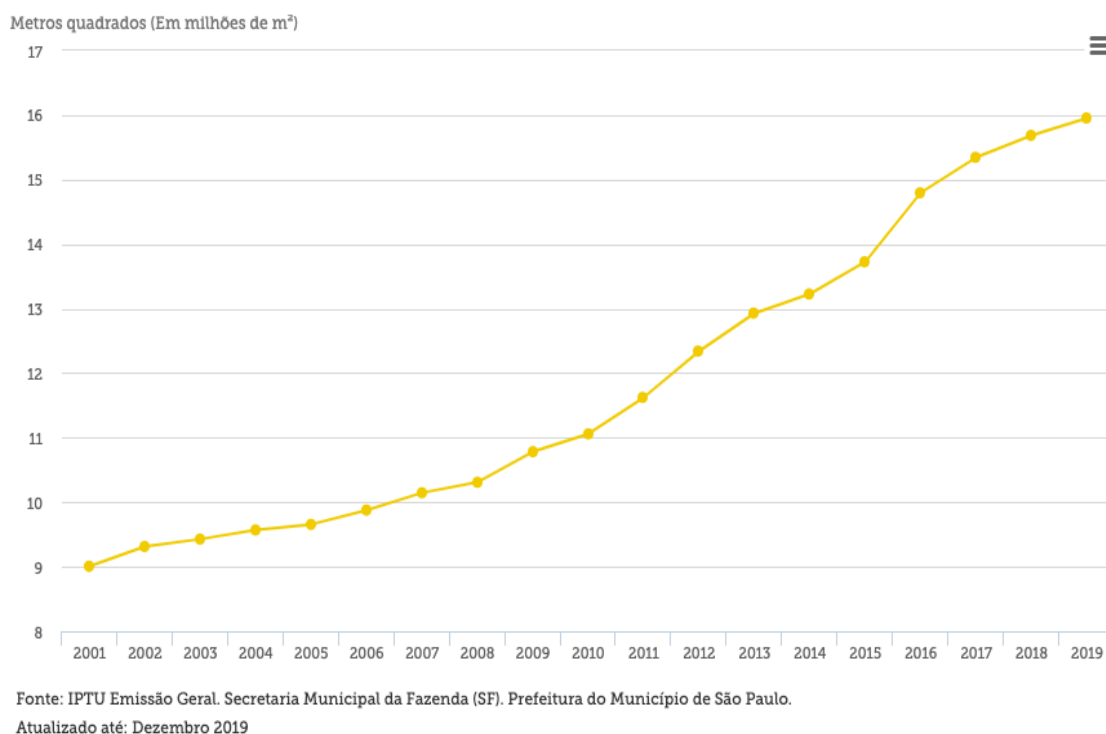
⁴³ “Mapa da Desigualdade”, *Op. cit.*, p. 24.

⁴⁴ OPERAÇÃO Urbana Consorciada Água Espraiada (2017-2020), *Op. cit.*, p. 17.

A combinação de usos principais, como recomenda Jane Jacobs, é essencial para garantir a vitalidade de um bairro ou distrito (Jacobs, 2000, p. 167-197)⁴⁵. Em paralelo, nota-se na Figura 5 que, desde 2011, a porcentagem de área construída em imóveis de “uso residencial horizontal” no perímetro da OUCAE diminuiu, sendo que aumentou a participação de usos verticais residenciais e comerciais, o que confirma o sucesso do instrumento urbanístico em promover o adensamento construtivo, possibilitando também o adensamento de moradias e empregos no perímetro de intervenção.

A Figura 6 corrobora a análise de que a OUCAE catalisou o processo de adensamento no Setor Orla Ferroviária e Fluvial da MEM, como previsto no PDE-SP. De 2001 a 2019, o total de área construída no perímetro da OUCAE saltou de 9 milhões de m² para 16 milhões de m². O adensamento construtivo é necessário para promover o populacional, mas não há um indicador específico na plataforma de monitoramento e avaliação do PDE para quantificar o aumento da população ou da densidade demográfica no perímetro de intervenção.

Figura 6: Evolução da área construída nas OUCs



Fonte: *Idem*, ID 397.

⁴⁵ JACOBS, *Op. cit.*, p. 167-197.

3 CONCLUSÃO

A OUCAE é a mais antiga das operações urbanas consorciadas em vigor no país e, portanto, oferece resultados maduros para analisar se os objetivos previstos, quando da sua promulgação foram atingidos e, mais do que isso, se esse instrumento urbanístico é realmente capaz de orientar o crescimento urbano sustentável nos eixos de estruturação metropolitana, de acordo com os conceitos e ideias analisados nesse artigo. Apesar do sucesso parcial em promover o adensamento de moradias e empregos no perímetro de intervenção, fica evidente que a OUCAE falhou em incentivar um estilo de vida menos dependente do automóvel, para os novos residentes da região, como preconiza o *Smart Growth*. Com o objetivo de tornar as operações urbanas mais sustentáveis e eficientes, algumas ações seriam recomendadas.

3.1 PROGRAMA DE INTERVENÇÕES

Segundo a SP Urbanismo, em março de 2024, R\$ 655.857.857,00 estavam disponíveis para investimentos no Programa de Intervenções, sendo R\$ 196.535.234,00 para HIS. Além disso, dados de 2021, indicam que mais de 30% do estoque máximo de CEPACs da OUCAE ainda não havia sido consumido. Conforme visto, os recursos arrecadados no âmbito da operação urbana foram direcionados, majoritariamente, a obras para atender a circulação de automóveis, decisão em total desacordo com as premissas do *Smart Growth*. Nesse sentido, nos próximos anos, as intervenções públicas financiadas pela OUCAE deveriam priorizar melhorias no transporte público, a viabilização de novos empreendimentos de HIS e a construção de infraestrutura que incentive a mobilidade ativa.

Somente o prolongamento da Av. Jornalista Roberto Marinho e as construções de um parque linear no córrego Água Espraiada e de um túnel ligando a avenida ao complexo Anchieta-Imigrantes têm um custo orçado, ainda a ser executado, de R\$ 2.429.728.787,00⁴⁶, o que representa 151% do total gasto com HIS no âmbito da OUCAE até março de 2024. O investimento já realizado com os estudos e desapropriações para essa obra, de R\$ 878.045.977,00, representa quase todo o valor investido em empreendimentos de HIS no período. Além disso, como analisado neste artigo, as características dos empreendimentos privados viabilizados no território da

⁴⁶ Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (2017-2020), *Op. cit.*, p. 47.

OUCAE indicam que o mercado imobiliário está direcionando os novos imóveis na região para famílias ricas ou de classe média alta que possuem um ou mais automóveis.

Incentivos a tipologias específicas, como apartamentos menores com um número estabelecido de quartos, e limitações na oferta de vagas de garagem, por meio de descontos no cálculo da outorga onerosa, por exemplo, poderiam reorientar o mercado privado de habitação no perímetro da OUCAE, promovendo maior diversidade de empreendimentos na região e atraindo moradores que, de fato, utilizarão a infraestrutura de transporte público e de mobilidade ativa disponível ou planejada.

Uma das obras previstas no Programa de Intervenções prevê um investimento de R\$ 779.019.189,00 no sistema viário lateral à atual Av. Jornalista Roberto Marinho, entre as avenidas Luís Carlos Berrini e Washington Luís para “distribuição de tráfego local”⁴⁷. O projeto ainda não foi implementado, o que permite alterações em sua concepção.

De acordo com as premissas do *Smart Growth*, é importante que a requalificação das vias locais dos distritos no perímetro da OUCAE englobe investimentos em infraestrutura dedicada à mobilidade ativa, por meio da implementação de uma ampla rede cicloviária e do alargamento de calçadas. A topografia plana facilita caminhadas e passeios de bicicleta na região, contanto que a infraestrutura esteja disponível para tal. Dessa forma, os novos moradores dos bairros que compreendem o perímetro de intervenção teriam incentivos para aproveitar o uso misto permitido pelo zoneamento, deslocando-se para atividades na região por estes modais. Há ciclovias nas principais avenidas que cortam a OUCAE, como a Av. Jornalista Roberto Marinho, a Av. Luís Carlos Berrini, a Av. Marginal Pinheiros e a Av. Chucri Zaidan, mas falta uma rede que conecte o centro dos bairros. Segundo estudo da ONG Nossa São Paulo, a proporção da população que reside em um raio de até 300 metros de distância de infraestruturas cicloviárias (ciclovias e ciclofaixas), nos distritos de Santo Amaro, Itaim Bibi, Jabaquara e Campo Belo, é de 56,8%, 41,8%, 37,1% e 2,1%, respectivamente.

3.2 PARÂMETROS URBANÍSTICOS

Parte da atual resistência em relação ao adensamento demográfico na cidade de São Paulo consiste na repulsa aos arranha-céus, que proliferaram por todas as regiões da

⁴⁷ *Ibidem*, p. 34.

cidade (Brissac, 2022)⁴⁸. Por vezes confundem-se os conceitos de adensamento e verticalização. O adensamento demográfico pode ser obtido por meio de diferentes estratégias, como liberar altos gabaritos, além de aumentar a taxa de ocupação dos terrenos e diminuir os recuos obrigatórios. Diversas cidades europeias possuem densidades demográficas médias e altas, mas a maioria dos cidadãos vive em prédios baixos de apartamentos que ocupam quase todo o terreno e têm recuos pequenos ou inexistentes para os logradouros.

No perímetro da OUCAE, os novos empreendimentos podem ocupar, no máximo, metade do terreno – em alguns casos, somente 25% acima do andar térreo – e obedecer a recuos que variam de 3 a 5 metros, o que também reduz o aproveitamento dos lotes. Os gabaritos, no entanto, são pouco restritivos na maioria dos setores que compreendem o perímetro da OUCAE ou, em muitos casos, ilimitados⁴⁹. Essas normativas restringem o adensamento demográfico previsto e incentivado na região às técnicas de verticalização, ao invés de garantir o melhor aproveitamento dos terrenos e a suavização dos espaços de transição entre novos empreendimentos e logradouros públicos, aproximando as construções das calçadas.⁵⁰ O gráfico elaborado pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento que apresenta a evolução da verticalização dos empreendimentos licenciados nos perímetros das OUCs⁵¹ comprova essa tendência. Desde 2010 (exceto em 2019 e 2021) prevaleceram novos empreendimentos verticais com mais de 18 pavimentos.

3.3 TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO

Grande parte dos dados analisados neste capítulo está publicamente disponível na plataforma de “Monitoramento e avaliação da implementação do Plano Diretor Estratégico”, gerenciada pela Prefeitura de São Paulo. Há um total de 27 indicadores sobre os resultados obtidos por meio das operações urbanas consorciadas vigentes em São Paulo. As informações disponíveis deveriam estar atualizadas, mas, até o momento da submissão deste artigo (setembro de 2024), os resultados fornecidos pela plataforma

⁴⁸ BRISSAC, Chantal. “SP terá de construir 698 mil moradias para suprir a demanda até 2030, aponta estudo”. Folha de São Paulo, São Paulo, 05/06/2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/06/sp-tera-de-construir-698-mil-moradias-para-suprir-a-demanda-ate-2030-aponta-estudo.shtml>. Acesso em: 12/05/2023.

⁴⁹ SÃO PAULO (cidade). Lei nº 13.260, *Op. cit.*, Capítulo 2 - Seção II.

⁵⁰ GEHL, Jan. Cidade para Pessoas. São Paulo: Editora Perspectiva, 2010, p. 147-148.

⁵¹ ID 411. Disponível em: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 20/05/2023.

correspondiam somente até 2021. As métricas são organizadas e disponibilizadas de forma clara e organizada, por meio de gráficos. No entanto, novos parâmetros poderiam ser explorados para aumentar a transparência e melhorar a avaliação de resultados das operações urbanas consorciadas.

Aumentar a densidade de moradias e empregos no perímetro da OUCAE e da MEM, no geral, está entre os objetivos expressos do PDE-SP. Portanto, a plataforma de mensuração dos resultados da legislação deveria indicar as variações nas densidades populacionais de acordo com os instrumentos propostos, entre eles, as operações urbanas consorciadas. Da forma como os dados são disponibilizados atualmente, não há um indicador direto das densidades demográficas em cada um dos setores da OUCAE.

Também não há indicadores atualizados e de fácil acesso para avaliar quantas UH de interesse social foram viabilizadas no âmbito da operação urbana ou de quantas pessoas foram removidas para a conclusão de obras do Programa de Intervenções.

Outras informações analisadas neste artigo, como os gastos detalhados com cada uma das Intervenções Públicas implementadas com a arrecadação de CEPACs na OUCAE, foram obtidas por meio de um caderno especial publicado pela SP Urbanismo em 2020, com o objetivo de consolidar os resultados realizados até aquele ano. Muitos dos dados que constam nesse caderno, como o valor investido em cada uma das intervenções públicas viabilizadas, deveriam ser atualizados periodicamente e disponibilizados, de maneira acessível, para a população.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>. Acesso em: 07/06/2023.

BRISSAC, Chantal. “SP terá de construir 698 mil moradias para suprir a demanda até 2030, aponta estudo”. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 05/06/2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/06/sp-tera-de-construir-698-mil-moradias-para-suprir-a-demanda-ate-2030-aponta-estudo.shtml>. Acesso em: 12/05/2023.

CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; WHATELY, Marussia. “BILLINGS 2000: Ameaças e perspectivas para o maior reservatório de água da região metropolitana de São Paulo”. **Relatório do Diagnóstico Socioambiental Participativo da Bacia Hidrográfica da Billings no Período 1989-99**. Instituto Socioambiental, 2002. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/publications/26L00012.pdf>. Acesso em: 22/05/2023.

CUNHA, Maria A. et al. **Smart cities: transformação digital de cidades**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania - PGPC, 2016.

DUANY, Andres; SPECK, Jeff; LYDON, Mike. **The Smart Growth Manual**. Nova York: McGraw Hill, 2010.

EMBARQ Brasil. **DOTS Cidades: Manual de desenvolvimento urbano orientado ao transporte sustentável**. S.l.: s.n., 2015. Disponível em: <https://wricidades.org/sites/default/files/DOTS%20Cidades.pdf>. Acesso em: 20/05/2023.

FREITAS, Hyndara. “Nova rescisão com empreiteira repete histórico de problemas da Linha 17”. **Veja São Paulo**, São Paulo, 16/06/2023. Disponível em: <https://vejasp.abril.com.br/cidades/monotrilho-linha-17-nova-rescisao-repete-historico-de-problemas>. Acesso em: 15/05/2023.

GEHL, Jan. **Cidade para Pessoas**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2010.

GLAESER, Edward. **O Triunfo da Cidade**. São Paulo: Editora Bei, 2016.

HALL, Peter Geoffrey. **Cidades do Amanhã: Uma história do planejamento e projetos urbanos no século XX**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2016.

HAWKEN Paul (ed.). **Drawdown: 100 iniciativas poderosas para resolver a crise climática**. Barueri: Editora Manole, 2018.

JACOBS, Jane. **Vida e Morte das Grandes Cidades**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2000.

LEITE, Carlos. **Cidades Sustentáveis, Cidades Inteligentes: Desenvolvimento Sustentável num Planeta Urbano**. Porto Alegre: Editora Bookman, 2012.

LIMA, Juliana Domingos de. “O que é o movimento ‘no meu quintal, não’”. E como o poder público entra na disputa”. **Nexo Jornal**, 28/05/2017. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/05/28/O-que-%C3%A9-o-movimento-%E2%80%99no-meu-quintal-n%C3%A3o%E2%80%99.-E-como-o-poder-p%C3%BAblico-entra-na-disputa>. Acesso em: 10/05/2023.

“Mapa da Desigualdade”, **Rede Nossa São Paulo**, 2022. Disponível em: https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2022/11/Mapa-da-Desigualdade-2022_Tabelas.pdf. Acesso em: 06/06/2023.

MASSON-DELMOTTE, V., P. et al. “IPCC: Summary for Policymakers”. In: **Global Warming of 1.5°C**. World Meteorological Organization, Geneva, 2018. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/spm/>. Acesso em: 24/05/2020.

MORENO, Carlos. Definition of the 15-minute city: what is the 15-minute city?. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/362839186_Definition_of_the_15-minute_city_WHAT_IS_THE_15-MINUTE_CITY. Acesso em: 21/06/2020.

OWEN, David. **Green Metropolis: Why Living Smaller, Living Closer, and Driving Less are the Keys to Sustainability**. Nova York: Riverhead Books, 2009.

SÃO PAULO (cidade). **Lei nº 13.260, 28 de dezembro de 2001**. Estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Avenida Água Espraiada, de interligação entre a Avenida Nações Unidas (Marginal do Rio Pinheiros) e a Rodovia dos Imigrantes, cria incentivos por meio de instrumentos de política urbana para sua implantação, institui o Grupo de Gestão, e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13260-de-28-de-dezembro-de-2001>. Acesso em: 15/05/2023.

SÃO PAULO (cidade). Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: lei municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014; texto da lei ilustrado**. São Paulo: PMSP, 2015. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE_lei_final_aprovada/TEXTOS/2014-07-31%20-%20LEI%2016050%20-%20PLANO%20DIRETOR%20ESTRAT%C3%89GICO.pdf. Acesso em: 10/05/2023.

STEUTEVILLE, Robert. “Great idea: Traditional neighborhood development”. **PUBLIC SQUARE**, 30/03/2017. Disponível em: <https://www.cnu.org/publicsquare/2017/03/30/great-idea-traditional-neighborhood-development>. Acesso em: 10/05/2023.

TOLEDO, Roberto Pompeu de. **A Capital da Vertigem**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2015.

Green nudges: comportamentos sustentáveis para a redução do consumo de energia e água

Green Nudges: Sustainable Behaviours to Reduce Energy and Water Consumption

Quintiliano Campomori

Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Belo Horizonte –Uni-BH, pós-graduado no MBA em Gestão Estratégica de Projetos pela UNA, pós-graduado no MBA em Gestão Estratégica de Negócios pela UNA, pós-graduado em Direito Administrativo pela Universidade Anhanguera-Uniderp, pós-graduado em Gestão Pública pela UEMG, pós-graduado em Gestão Ambiental pelo IF Sul de Minas, pós-graduado em Docência para a Educação Profissional e Tecnológica pelo Instituto Federal do Espírito Santo, pós-graduando em Ciência e Tecnologia pela Universidade Federal do ABC e pós-graduando em Tutoria em Educação à Distância pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Diretor-Central de Análise e Supervisão Correicional da Área Econômica da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais.

E-mail:quintiliano.campomori@gmail.com

226

RESUMO

Buscar formas alternativas e criativas de reduzir o consumo de energia e água é fundamental. Utilizar as ferramentas propostas pela Economia Comportamental, em especial, os *nudges* para que os indivíduos tenham comportamentos mais sustentáveis no consumo de água e energia, em cenários de restrição orçamentária, torna-se natural. Os *nudges*, que podem influenciar positivamente o comportamento dos cidadãos de maneira simples e de baixo custo. Em um contexto ambiental, os *nudges* são denominados *green nudges*. O objetivo deste artigo é revisar a literatura e apresentar experimentos bem-sucedidos no exterior, a fim de servir de inspiração para as políticas públicas do Estado de Minas Gerais. A metodologia de pesquisa envolve uma revisão abrangente da literatura existente sobre *green nudges* para a redução do consumo de energia e de água, além de examinar estudos de caso e pesquisas relacionadas. Com base em exemplos bem-sucedidos e na literatura existente, busca-se abordar soluções inovadoras que incentivem os indivíduos a terem comportamentos mais sustentáveis. Esses resultados podem contribuir para o aprimoramento das Políticas Públicas e para o uso mais sustentável dos recursos ambientais.

Palavras-chave: *green nudges*; comportamentos sustentáveis; redução do consumo; água; energia.

Artigo apresentado como trabalho de conclusão de curso da pós-graduação *lato sensu* em Gestão Ambiental, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas, orientado pelo Prof. Mestre Lucas Martins de Araújo Campos Linhares.

Recebido em 07/02/2024. Aceito para publicação em 27/03/2024.

ABSTRACT

Searching for alternative and creative ways to reduce energy and water consumption is essential. Using the tools proposed by Behavioural Economics, in particular nudges, to encourage more sustainable behaviours in water and energy consumption under budget restrictions becomes natural. Nudges can positively influence citizens' behavior in a low-cost and straightforward way. In an environmental context, nudges are called green nudges. The objective of this article is to review the literature and bring successful experiments abroad so that they can serve as inspiration for public policies in the State of Minas Gerais. The research methodology involves a comprehensive review of existing literature on green nudges to reduce energy and water consumption, as well as an examination of case studies and related research. Based on successful examples and existing literature, we seek to address innovative solutions that encourage people to behave more sustainably. These results can contribute to the improvement of Public Policies and the more sustainable use of environmental resources.

Keywords: Green nudges; sustainable behaviours; reduction in consumption; water; energy.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O uso sustentável dos recursos ambientais deixou de ser apenas opcional e passou a ser obrigatório e necessário, uma vez que o ser humano passou a demandar mudanças comportamentais para que tal uso permaneça viável.

Contudo, ainda que a maioria da sociedade esteja preocupada e conscientizada em relação ao uso mais sustentável dos recursos naturais, não se percebe uma mudança de comportamento em prol da sustentabilidade, mas sim a continuidade da degradação ambiental. Neste sentido:

Hoje em dia, quase 80 por cento da população mundial considera importante proteger o planeta. Contudo, apenas cerca de metade afirmam estar dispostos a tomar medidas concretas para o salvar. Existe uma discrepância entre os valores dos indivíduos e o seu comportamento (UNDP, 2020, p. 10, tradução nossa)¹.

Assim, surge naturalmente a necessidade de conceber estratégias eficientes e criativas para que os indivíduos tomem melhores decisões em prol da preservação ambiental. Obviamente, é urgente que elas sejam mais efetivas do que as tradicionais, inclusive em cumprimento às previsões da legislação federal, sobretudo o artigo 13 da Lei Federal nº 9.795, de 27 de abril de 1999.

Art. 13. Entendem-se por educação ambiental não-formal as ações e práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente.

I - a difusão, por intermédio dos meios de comunicação de massa, em espaços nobres, de programas e campanhas educativas, e de informações acerca de temas relacionados ao meio ambiente (Brasil, 1999).

Nos últimos anos, uma das formas mais eficazes de alcançar os objetivos idealizados pelas políticas públicas, ambientais ou não, é a utilização da economia comportamental. Ela proporciona uma gama de ferramentas, por meio de mecanismos

¹ Today, almost 80% of the world's people believe that it is important to protect the planet. But only about half say they are likely to take concrete action to save it. There is a gap between people's values and their behaviour.

de baixo custo e com poucos efeitos colaterais, que promovem mudanças comportamentais nos indivíduos, influenciadas, principalmente, pela aplicação de “*nudges*”, com o objetivo de direcionar para as melhores escolhas. Neste sentido, o termo “*nudge*”, na concepção de seus idealizadores, é:

[...] um estímulo, um empurrãozinho, um cutucão; é qualquer aspecto da arquitetura de escolhas capaz de mudar o comportamento dos indivíduos de forma previsível sem vetar qualquer opção e sem nenhuma mudança significativa em seus incentivos econômicos. Para ser considerada um Nudge, a intervenção deve ser barata e fácil de evitar. Um Nudge não é uma ordem. Colocar as frutas em posição bem visível é um exemplo de Nudge. Simplesmente proibir a *junk food*, não (Thaler; Sunstein, 2019, p. 14).

Como se pode perceber, não há qualquer tipo de proibição que possa gerar repulsa. Os *nudges* buscam alterar a arquitetura de escolhas sem vetos ou mudanças significativas em termos econômicos.

Enquanto algumas políticas assumem a forma de proibições, imposições, obrigações, os nudges, traduzidos como pequenos “empurrões”, são ferramentas de incentivo que preservam a liberdade de escolha do indivíduo e ao mesmo tempo fazem com que as pessoas sigam o caminho que é melhor para elas e para a sociedade, podendo ter um impacto até mesmo maior que as ferramentas coercitivas (Souza, 2021, p. 10).

O presente trabalho abordará a utilização de *nudges* com uma abordagem ambiental, com foco em comportamentos voltados ao uso mais sustentável de energia e água. Segundo Schubert (2016), quando os *nudges* têm foco em estímulos para a promoção e preservação do meio ambiente, eles são denominados *green nudges*.

A metodologia de pesquisa teve como objetivo geral a revisão bibliográfica e a análise de exemplos práticos já implantados em diversos países, com a aplicação de *green nudges*, como estratégia efetiva para a promoção de comportamentos sustentáveis, visando à redução do consumo de energia e água, gerando efetividade para as políticas públicas e benefícios para a sociedade.

Objetivou-se, neste artigo, discutir, explorar e aplicar *green nudges* como uma abordagem eficaz para promover comportamentos sustentáveis relacionados ao consumo responsável de energia e água. Como consequência, pretende-se desempenhar um papel vital na busca por um futuro mais sustentável, em consonância com a agenda de mudanças climáticas, na qual tais comportamentos podem colaborar sobremaneira.

2 ECONOMIA COMPORTAMENTAL E NUDGE

A Economia Comportamental, como área de estudo da Economia, surgiu como crítica à teoria da Economia Clássica, que se baseia no livre mercado, com mínima

intervenção governamental, em que o livre funcionamento permite uma alocação eficiente de recursos. Como descrito por Drislane e Parkinson (2002), estes seriam os melhores meios para alocar recursos produtivos e distribuir bens e serviços em atendimento aos objetivos de seus agentes econômicos (indivíduos racionais, egoístas e metódicos), sendo os mercados conduzidos por uma “mão invisível” e autorregulados por meio da teoria da oferta e da procura.

Em contrapartida a este pensamento, surge a Economia Comportamental, fundamentada em estudos, teorias e evidências sobre o processo decisório e comportamental dos indivíduos. A metodologia aplicada considera que os agentes econômicos não são tão racionais quanto prevê o conceito de *homo economicus*, estando suas decisões pautadas pela emoção, pela irracionalidade e pela imprevisibilidade, influenciadas por hábitos, experiências e regras práticas bem simplificadas.

Os economistas comportamentais buscam entender e aplicar fatores psicológicos e sociológicos às condutas dos indivíduos para explicar e contribuir para a tomada de decisão. Comparativamente, na Economia Clássica, o processo de decisão é concebido e refletido, enquanto, na Economia Comportamental, o processo é fortemente influenciado por fatores emocionais e pelo comportamento alheio.

Segundo a EC [Economia Comportamental], nem sempre as pessoas são egoístas, calculam o custo-benefício de suas ações e têm preferências estáveis. Mais ainda, muitas das nossas escolhas não resultam de uma deliberação cuidadosa. Somos influenciados por informações lembradas, sentimentos gerados de modo automático e estímulos salientes no ambiente. Além disso, vivemos o momento, isto é, tendemos a resistir às mudanças, a não sermos bons para prever preferências futuras, somos sujeitos a distorções de memória e afetados por estados psicológicos. Finalmente, somos animais sociais, com preferências sociais como aquelas expressas na confiança, altruísmo, reciprocidade e justiça, e temos o desejo de ser coerentes conosco e de valorizar as normas sociais (Samson, 2005, p. 26).

Se você olhar para os livros de economia, você aprenderá que o *homo economicus* pode pensar como Albert Einstein, guardar tanta memória quanto a IBM², e exercitar a força de vontade de Mahatma Gandhi. Sério. Mas as pessoas que nós conhecemos não são assim. Pessoas reais têm dificuldade de fazer divisões longas se não possuem uma calculadora, às vezes esquecem o aniversário da esposa, e tem ressaca no dia de Ano Novo. Eles não são *homo economicus*; eles são *homo sapiens* (Thaler; Sunstein, 2019, p. 28).

Neste contexto, tem-se o conceito de paternalismo libertário, que, por meio da junção de técnicas de influência e da percepção de que o ser humano não é tão racional. Thaler e Sunstein (2019) teorizam que as decisões dos indivíduos são influenciadas por fatores emocionais e experiências prévias, além da capacidade limitada de

² Empresa de Tecnologia da Informação cuja sigla significa *International Business Machines Corporation*.

processamento de informações.

Tem-se, ainda, que “toda a racionalidade no processo de decisão é limitada”. O gestor não maximiza, toma decisões que o satisfazem, descobre soluções aceitáveis para problemas bem reais. Contenta-se com alternativas satisfatórias.” (Simon, 1979, p. 72). Segundo Simon (1979), os indivíduos possuem racionalidade limitada e suas decisões não são ótimas, pois têm capacidade cognitiva, tempo de tomada de decisão e informações, todos limitados.

Influenciados por essa teoria, o conceito de *nudge*, em tradução literal, seria “empurrãozinho”. Ou seja, uma forma de influenciar a tomada de decisão dos indivíduos por meio do artifício denominado “arquitetura de escolha”. Assim, o *nudge* é uma força capaz de afetar a decisão sem vetar quaisquer opções de escolha e de ocasionar mudanças significativas.

[...] a maneira como é disponibilizada as opções, seja usando recursos físicos, temporais, ou quaisquer outros recursos que alterem a forma que a pessoa irá enxergar o momento de escolha. Essa escolha altera o comportamento de uma forma previsível, ou seja, basicamente diz que a maneira como você arquiteta as escolhas pode predizer como será o comportamento (Jordão, 2020, p. 14).

Essas opções não podem proibir nenhuma outra. A pessoa deve ser livre para manter a posição inicial, e ela não pode ter nenhum incentivo econômico significativo. Por exemplo, se eu proíbo você de escolher um lanche gorduroso, eu não estou fazendo um Nudge, estou apenas proibindo. Se eu sobretaxo o cigarro eu não estou fazendo um Nudge, pois estou colocando um incentivo econômico considerável para que você não compre (Jordão, 2020, p. 14).

O *nudge*, como uma boa ferramenta para direcionar as escolhas, faz com que o indivíduo opte pelas melhores opções. Como ensinam Thaler e Sunstein (2019), os “empurrões” podem ajudar os indivíduos a tomar decisões difíceis e pouco frequentes. Assim sendo, são encarados como uma forma de “forçar” os indivíduos a tomar decisões mais inteligentes e, assim, como uma poderosa ferramenta para melhorar a vida deles e da sociedade. A manipulação do contexto de escolha é bem-vinda e necessária; por meio da mudança de comportamento, tem-se, como consequência, a melhoria do bem-estar social.

Os insights comportamentais são, estrategicamente, baseados em: as intervenções ou incentivos são previsíveis, ou seja, quando são pensadas, espera-se que os indivíduos decidam da forma planejada; na inércia, os indivíduos tendem a ter o menor esforço possível e a fazer o que for fácil e simples, e não se deve infringir a ética nas intervenções/incentivos, ou seja, não gerar dissonância cognitiva.

A aplicação da arquitetura das escolhas vem se disseminando amplamente.

Diversos países perceberam a importância da ferramenta para compensar ações punitivas e restritivas como mecanismos de resposta a atitudes indesejáveis.

Políticas públicas baseadas em *insights* comportamentais são, em geral, mais eficientes e têm custo menor (seja legislativo, político, operacional ou financeiro) e são menos invasivas do que as regulações tradicionais baseadas em obrigações (positivas ou negativas) e sanções (prêmios ou penas) (Galvão, 2019, p. 1).

Nota-se que os conceitos inerentes à Economia Comportamental, por meio da autonomia e da liberdade de escolha do cidadão, constituem grandes aliados para enfrentar os desafios impostos pela efetivação de uma Política Pública. Os *nudges* se tornam oportunidades para que as intervenções governamentais sejam mais eficazes na sociedade e possam gerar sucesso nas políticas públicas.

3 GREEN NUDGES E SUAS APLICAÇÕES PARA O USO SUSTENTÁVEL DE ENERGIA E ÁGUA

Considerando toda a abordagem teórica, pode-se perceber que “as intervenções comportamentais podem ter um efeito poderoso sobre o comportamento dos indivíduos, capitalizando nossos padrões de pensamento e mecanismos de decisão previsíveis” (Koomen, 2020, tradução nossa). Utilizar intervenções comportamentais diante do impacto que as mudanças climáticas representam para o planeta torna-se, portanto, natural.

Alcançar o consumo sustentável irá exigir um grande esforço global – é crítico que usemos todas as ferramentas à nossa disposição. Ao usar o entendimento profundo sobre a tomada de decisões fornecido pela ciência comportamental, legisladores podem criar políticas mais eficazes para alterar padrões de consumo e alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” (UNEP *apud* Hagelberg, 2019, p. 1, tradução nossa³).

Diante disso, com o intuito de conceituar, especificamente, as intervenções que têm como foco induzir comportamentos ambientalmente sustentáveis, há a conceituação de *green nudges* (Koomen, 2020). Neste diapasão, o Estado utilizá-las como ferramentas poderosas para mudar a arquitetura de escolhas dos indivíduos em sua relação com o meio ambiente faz-se, assim, extremamente necessário.

Estas ferramentas podem ser divididas, segundo Sunstein (2019), em 10 tipos principais de *nudges*, quais sejam, (a) opção-padrão (regras default); (b) simplificação; (c) usos de normas sociais; (d) aumento da facilidade e conveniência; (e) divulgação (*disclosure*); (f) alertas, dramáticos ou não; (g) estratégias de compromisso prévio; (h)

³ *Achieving sustainable consumption will require great global effort – it is critical that we employ all of the tools at our disposal. By using the deep understanding of decision-making offered by behavioral science, policymakers can design more effective policies to shift consumption patterns and achieve the Sustainable Development Goals.*

lembretes; (i) evocar intenções de implementação; (j) informar aos indivíduos sobre a natureza e as consequências das escolhas passadas.

Destes tipos, no presente artigo, optou-se por trazer 3 deles com o intuito de contextualizar a aplicação dos *green nudges* como ferramenta estatal para incentivar comportamentos de redução do consumo de energia e água, quais sejam: uso de normas sociais, divulgação e opção padrão (regras *default*).

3.1 USOS DE NORMAS SOCIAIS

As normas sociais funcionam como diretrizes na sociedade, delineando o comportamento considerado apropriado em diversas situações. Quando um comportamento específico é adotado por muitos indivíduos, pode evoluir para um padrão social, o que pode resultar em desvios comportamentais que, por sua vez, consolidam essa conduta como uma norma social. Uma vez estabelecida como parte do *status quo*, a mudança dessa norma torna-se uma tarefa desafiadora.

Um dos nudges mais eficazes consiste em informar às pessoas que a maioria das outras apresenta determinado comportamento. Essa informação frequentemente é tanto mais eficaz quanto mais ela for específica e ligada a uma determinada localidade (“a esmagadora maioria dos indivíduos da sua comunidade paga seus impostos em dia”), (Sunstein, 2019, p. 113).

O uso de normas sociais para promover um consumo mais sustentável de água e energia é uma ferramenta amplamente utilizada, com exemplos sólidos que serão abordados a seguir.

Normas sociais são regras não escritas (ou, às vezes, escritas) sobre a forma como deve-se comportar. Um dos elementos mais consistentemente tratados pelas ciências comportamentais é que os indivíduos tendem a buscar conformidade em relação ao comportamento de seus grupos. As pessoas apreendem normas sociais a partir da interação e observação do comportamento dos outros. Tais normas, por sua vez, podem se desenvolver e se disseminar rapidamente. Intervenções comportamentais que utilizam normas sociais têm se mostrado efetivas para alterar o comportamento dos indivíduos. Frequentemente, elas se baseiam em apresentar de forma simples e direta uma comparação de seu comportamento ao de outras pessoas de seu grupo em uma situação parecida. Quanto mais os sujeitos se sentirem identificados com grupos com os quais seu desempenho é comparado, maior a chance de resultados robustos (Campos Filho; Sigora; Bonduki, 2020, p. 71).

Os consumidores também recebem “utilidade moral” da conservação de energia, uma vez que esta contribui para bens públicos, como a redução das emissões de gases com efeito de estufa. Este termo de utilidade moral depende de crenças sobre a norma social. Parece provável que as famílias não tratadas acreditam que estão mais próximos da norma social do que realmente estão (...), (Allcott, 2011, p. 3, tradução nossa⁴).

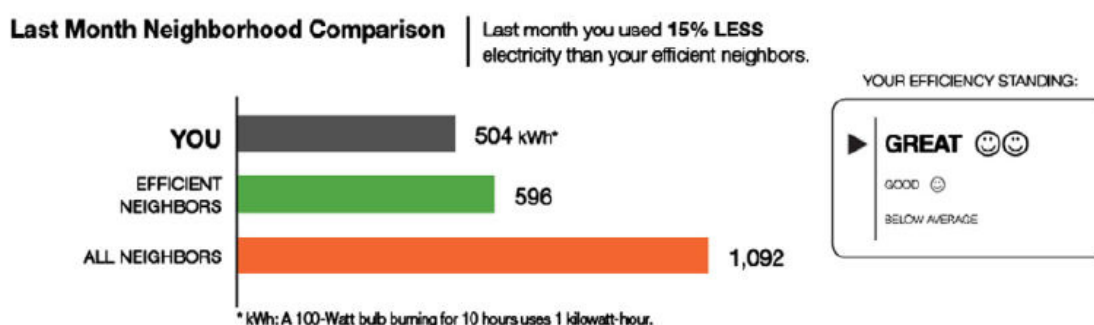
⁴ Consumers also receive “moral utility” from energy conservation, as this contributes to public goods such as reduced greenhouse gas emissions. This moral utility term depends on beliefs about the social norm. It seems likely that untreated households believe that they are closer to the social norm than they actually are (...)

3.1.1 Redução do consumo de energia elétrica

Um dos estudos mais robustos foi conduzido por Allcott (2011), no qual foram avaliados alguns programas da empresa Opower *Utilities Energy Efficiency*⁵. Ela incluiu nas faturas de energia elétrica um pequeno infográfico com informações de consumo mensal de energia da própria residência e também um comparativo do uso médio das residências vizinhas com as mesmas dimensões.

O estudo foi realizado em 600.000 residências, tanto no grupo que recebeu as supracitadas cartas (grupo experimental) quanto no grupo controle, em várias cidades dos Estados Unidos da América. “Com quase seiscentas mil residências familiares em grupos experimentais e de tratamento e controle, esta é uma das maiores experiências de campo aleatórias da história.” (Allcott, 2011, p. 1, tradução nossa).

Figura 1 – Comparação com a vizinhança no mês anterior



Fonte: Allcott, 2011, p. 3.

No referido estudo, segundo Allcott (2011), foi registrada uma redução média de 2% no consumo de energia após o envio das cartas com a informação apresentada na Figura 1. Considerando os cálculos de elasticidade de preço, observou-se no estudo uma equivalência entre um aumento de preços de 11% a 20% no curto prazo e um aumento de 5% no longo prazo.

Considerando o estudo supracitado, percebe-se que os efeitos são notáveis e bastante eficazes: o simples envio de cartas com informações sobre o consumo de energia dos vizinhos pode afetar significativamente o comportamento de consumo de energia elétrica, gerando, assim, um consumo mais sustentável pelos indivíduos.

3.1.2 Redução do consumo de água

⁵ Opower eficiência energética em serviços públicos.

3.1.2.1 Aconselhamento técnico em Atlanta/ Estados Unidos

Um estudo bastante reconhecido foi elaborado por Ferraro e Price (2011), cujo objetivo era identificar canais por meio dos quais estratégias baseadas em normas podem influenciar a gestão da água nas famílias. Foi investigada a eficácia relativa dessas estratégias, em parceria com uma empresa metropolitana de abastecimento de água, para a implementação de um experimento na região de Atlanta, nos Estados Unidos.

O experimento foi realizado em mais de 100.000 residências, com quatro grupos de tratamento: grupo de controle, grupo que recebeu aconselhamento técnico e um apelo às normas sociais, grupo que recebeu aconselhamento técnico e um apelo às normas sociais, aumentado com uma comparação social. Os resultados do experimento foram bastante interessantes, a saber:

Vários insights emergem do estudo de campo. Primeiro, as motivações não pecuniárias influenciam o consumo de água de formas consonantes com o nosso conceito. Por exemplo, o aconselhamento técnico tem um pequeno impacto na utilização da água – as residências neste tratamento consomem aproximadamente 1% menos do que os seus homólogos no controle. Aumentar o aconselhamento técnico com um apelo às normas sociais e uma comparação social gera uma redução substancialmente maior – aproximadamente 4,8%. Politicamente, estas diferenças sugerem que há grandes benefícios em explicar porque os clientes devem reduzir o consumo de água, em vez de definir a melhor forma de reduzi-lo (Ferraro; Price, 2011, p. 3, tradução nossa⁶).

Em segundo lugar, encontramos uma diferença fundamental na eficácia das mensagens baseadas em normas nas residências com baixo e alto uso. Por exemplo, há uma diferença aproximada de 94,1% no efeito relativo do tratamento entre grupos de utilizadores no nosso forte tratamento de normas sociais. De uma perspectiva política, a heterogeneidade na eficácia dos apelos baseados em normas é notável como o alto uso as famílias tendem a ser menos sensíveis aos preços que outras. Assim, as estratégias não pecuniárias constituem um complemento útil às medidas pecuniárias porque são mais eficazes entre o grupo que é menos sensível às mudanças de preços (Ferraro; Price, 2011, p. 4, tradução nossa⁷).

Assim, percebe-se que, com base no estudo, os dados extraídos de mais de 100.000 residências indicam que as mensagens de comparação social tiveram maior influência no comportamento do que simples mensagens pró-sociais ou apenas informações técnicas. Além disso, constatou-se que as mensagens de comparação social

⁶ Several insights emerge from our field study. First, non-pecuniary motivations influence water consumption in ways consonant with our conceptual framework. For example, technical advice has a small impact on water use – households in this treatment consume approximately 1% less than counterparts in the control. Augmenting technical advice with an appeal to prosocial preferences and a social comparison generates a substantially larger reduction – approximately 4.8%. From a policy perspective, these differences suggest that there are high returns to explaining why customers should reduce water consumption rather than outlining how best to reduce water use.

⁷ Second, we find a fundamental difference in the efficacy of norm-based messages across low and high-use households. For example, there is an approximate 94.1% difference in the relative treatment effect across user groups in our strong social norm treatment. From a policy perspective, heterogeneity in the effectiveness of norm-based appeals is notable as high use households tend to be less price sensitive than others. Thus, non-pecuniary strategies provide a useful complement to pecuniary measures because they are most effective amongst the group that is least sensitive to price changes.

são mais eficazes entre os agregados familiares identificados como os menos sensíveis aos preços: os grandes utilizadores.

3.1.2.2 Cartas com emojis e panfletos orientativos em Belén, Costa Rica

Outro experimento bastante interessante foi realizado pelo Instituto Ideas42, em parceria com o Banco Mundial, em Belén, na Costa Rica, durante 2 meses. Os pesquisadores Datta *et al.* (2015) elaboraram três tipos de cartas para reduzir o consumo de água, que foram enviadas à população. Em duas delas (Figura 2), adesivos com emojis foram colados nas faturas de água, comparando o consumo daquela residência com o de outras do mesmo bairro (realidade mais próxima) e com o de toda a cidade de Belén (realidade menos próxima).

Figura 2

Adesivos – Intervenção em comparação com a vizinhança



Fonte: Datta *et al.*, p. 12.

Adesivos – Intervenção em comparação com a cidade



Fonte: Datta *et al.*, p. 13.

Já na terceira (Figura 3), foram enviados panfletos orientativos juntamente com as faturas de água, nos quais se destacou o consumo e funcionou como estímulo ao planejamento, ajudando os indivíduos a estabelecer metas e formar planos concretos para reduzir seu consumo de água.

Os resultados sugerem que a comparação de bairros reduziu o consumo médio mensal de água durante o período de agosto a setembro de 2014, entre 0,98 e 1,47 metros cúbicos por residência, ou entre 3,7% e 5,6% do consumo do grupo de controlo no mesmo período. A intervenção de panfletos orientativos reduziu o consumo médio de água de agosto e setembro de 2014 entre 0,90 e 1,49 metros cúbicos por agregado familiar, ou cerca de 3,4% -

5,6% do consumo médio mensal do grupo de controle para este período de dois meses (Datta *et al.*, p. 5, tradução nossa⁸).

Figura 3 – Panfletos orientativos

**También en Belén el agua se agota....
¡Evitemos el desperdicio!**

Instrucciones: Llena este formulario para planificar cómo tu hogar ahorrará agua.

Consumo promedio mensual de agua en Belén 29 m³

Este mes, mi hogar consumió: _____ m³

Vamos a seguir reduciendo el consumo a: _____ m³

Vamos a lograr esta meta a través de:
Marque todas las opciones que correspondan.

- ☐ Utilice menos agua para regar el jardín. El zacate no necesita agua!
- ☐ Cierre el tubo al cepillarse los dientes y al rasurarse.
- ☐ No lave el carro a menudo.
- ☐ Dúchese en menos tiempo.
- ☐ Busque fugas de agua y repárelas.
- ☐ Utilice una escoba y no el agua para limpiar la acera.

Visite la página web http://www.belen.go.cr/consulta/Consulta_Agua.htm para más detalle sobre el costo del consumo de agua.

Si tiene alguna duda, puede contactarse con la Dirección de Servicios Públicos al teléfono 2587-0200 / 2587-0201 o al correo electrónico servicios@belen.go.cr

**También en Belén el agua se agota....
¡Evitemos el desperdicio!**

Instrucciones: Llena este formulario para planificar cómo tu hogar ahorrará agua.

Consumo promedio mensual de agua en Belén 29 m³

Este mes, mi hogar consumió: _____ m³

Nos comprometemos a reducir el consumo a: _____ m³

Vamos a lograr esta meta a través de:
Marque todas las opciones que correspondan.

- ☐ Utilice menos agua para regar el jardín. El zacate no necesita agua!
- ☐ Cierre el tubo al cepillarse los dientes y al rasurarse.
- ☐ No lave el carro a menudo.
- ☐ Dúchese en menos tiempo.
- ☐ Busque fugas de agua y repárelas.
- ☐ Utilice una escoba y no el agua para limpiar la acera.

Visite la página web http://www.belen.go.cr/consulta/Consulta_Agua.htm para más detalle sobre el costo del consumo de agua.

Si tiene alguna duda, puede contactarse con la Dirección de Servicios Públicos al teléfono 2587-0200 / 2587-0201 o al correo electrónico servicios@belen.go.cr

Fonte: Datta *et al.*, p. 14.

⁸ Regression estimates suggest that the Neighborhood Comparison reduced average monthly water consumption over the period August/September 2014 by between 0.98 and 1.47 m³ per household, or between 3.7% and 5.6% of control group consumption for the same period. The Plan-Making intervention reduced the average of August and September 2014 water consumption by between 0.90 and 1.49 m³ per household, or about 3.4%-5.6% of average monthly consumption for the control group for this two-month period.

É perceptível, assim, que, na comparação com outras residências no mesmo bairro, há um efeito muito maior do que quando a comparação é feita com toda a cidade. Neste sentido, conclui-se que normas sociais mais localizadas são, normalmente, mais eficazes no estímulo à mudança de comportamento.

Neste mesmo sentido, Carlsson e Johansson-Stenman (2012) apontaram que a informação sobre o autoconsumo de água e energia, em comparação com o consumo de outros indivíduos, tem um efeito considerável sobre esse autoconsumo. Este é um instrumento político muito interessante que utiliza a vontade dos indivíduos de se comportarem por meio da influência da comparação com o comportamento de outros indivíduos (próximos e parecidos).

Nesta mesma vertente, Campos Filho, Sigora e Bonduki (2020) apontam que, para que os *nudges* (ou *green nudges*) sejam mais efetivos, é necessário que os indivíduos percebam a norma social e que ela seja demonstrada. É fundamental deixar claro o comportamento dos demais para que a mudança seja mais efetiva e deve ser feita comparando com perfis mais próximos do público-alvo; comparar com grupos muito díspares gera um distanciamento e os efeitos buscados tornam-se menos efetivos.

3.2 DIVULGAÇÃO (*DISCLOSURE*)

A divulgação é uma ferramenta bastante interessante, pois busca a conscientização dos indivíduos por meio de uma comunicação efetiva, deixando claro que uma política, programa ou serviço não se limita ao conteúdo formal a ser transmitido.

Segundo Campos Filho, Sigora e Bonduki (2020), experiências internacionais indicaram que a pessoa que transmite a mensagem exerce influência significativa sobre a forma como ela será recebida pelos destinatários. Assim, é possível até mesmo desconsiderar o conteúdo da mensagem se não gostarmos ou não confiarmos no seu emissor. Um ótimo exemplo é mostrar “os custos ambientais associados ao uso de energia” (Sunstein, 2019, p. 113).

Para os consumidores [indivíduos], as políticas de revelação podem ser altamente eficazes, pelo menos quando as informações são compreensíveis e acessíveis. A simplicidade é de suprema importância. Informações mais detalhadas e completas podem ser disponibilizadas online para os interessados. Em alguns contextos, a revelação pode atuar como barreira contra desatenção, negligência, incompetência, transgressões e corrupção privada ou pública (Sunstein, 2019, p. 113).

Considerando o referido conceito, divulgar a importância do consumo sustentável por parte dos indivíduos pode ser uma ferramenta poderosa.

Verifica-se que os investimentos individuais na proteção do clima são mais elevados se os sujeitos forem cientes de que sua decisão de investimento é tornada pública, dando assim espaço aos efeitos de reputação social.” (Milinski; *et al. apud* Gsottbauer, 2006, p. 49, tradução nossa⁹).

Um ótimo exemplo empírico vem da cidade de Austin [EUA], que durante um período de seca decidiu divulgar informações sobre o maior consumo de água em residências particulares. Esta forma de divulgação pública diminuiu substancialmente o consumo de água (Mckinley, 2008 *apud* Gsottbauer, 2006, p. 49, tradução nossa¹⁰).

A divulgação pública eficaz, para o uso sustentável de energia e água, pode demonstrar a importância e gerar comportamentos mais conscientes. Para um alcance mais efetivo, é fundamental que a divulgação seja feita por figuras de autoridade e especialistas, por exemplo. E resultados mais efetivos podem ser alcançados com mais facilidade quando são utilizados divulgadores com alto nível de credibilidade junto ao público que será o destinatário da informação.

3.3 OPÇÃO-PADRÃO (REGRAS *DEFAULT*)

A opção-padrão (ou regras default) é uma ferramenta, um *nudge* bastante efetivo, com excelentes exemplos de sucesso tanto nos *green nudges* quanto em outras políticas públicas. Resumidamente, a opção padrão ocorre quando já existe uma opção predeterminada, automaticamente escolhida quando os indivíduos deixam de fazer uma escolha ativa. “É bem possível que as regras default sejam os *nudges* mais eficazes.” (Sunstein, 2019, p. 112).

Os padrões são configurações que se aplicam, ou resultados que permanecem, quando os indivíduos não tomam medidas ativas para alterá-los. As regras padrão estabelecem o que acontece se as pessoas não fizerem nada. [...] Mas é fácil imaginar uma abordagem diferente, em que os arquitetos da escolha estabelecem uma regra padrão numa direção ou noutra, ao mesmo tempo que permitem que as pessoas se afastem dela (Sunstein; Reisch, 2013, p. 4, tradução nossa¹¹).

Segundo Campos Filho, Sigora e Bonduki (2020), a opção-padrão é frequentemente considerada a ferramenta comportamental mais influente. Ela envolve

⁹ It is found that individual investments in climate protection are highest if subjects are aware that their investment decision is made public, hence giving room to social reputation effects.

¹⁰ An empirical example comes from the City of Austin [USA], which during a period of drought decided to publicize information about the highest water use by private homes. This form of public disclosure substantially decreased water consumption.

¹¹ Defaults are settings that apply, or outcomes that stick, when individuals do not take active steps to change them. Default rules establish what happens if people do nothing at all. (...) But it is easy to imagine a different approach, one that in which choice architects set a default rule in one direction or another, while allowing people to depart from it.

predefinir uma escolha em favor de uma alternativa considerada preferível. Devido à propensão humana à inércia (viés do *status quo*), é provável que a opção padrão seja mantida, mesmo quando há a possibilidade direta e fácil de optar por outra.

Em termos conceituais, segundo Sunstein e Reisch (2013), existem 3 motivos principais que fazem com que a opção padrão influencie os comportamentos dos indivíduos. Segundo Sunstein (2019), eles são: (a) a opção-padrão pode ser percebida como sendo estabelecida por especialistas que possuem conhecimento sobre o que é mais adequado para aquela situação, gerando assim uma sensação de confiança; (b) a escolha do indivíduo é simplificada, já que ele não necessita tomar uma decisão, apenas seguir a alternativa já estabelecida, chamada de *opt-out*; (c) a aversão à perda ou o viés do status quo podem contribuir para o efeito padrão, pois muitos indivíduos avaliarão as opções disponíveis em comparação com aquilo que já foi predefinido. No âmbito ambiental, mais especificamente para o consumo mais sustentável de água e energia, dois experimentos muito bem-sucedidos foram implementados.

3.3.1 *Smart grids*

Diversos países, buscando uma maior eficiência energética, têm implementado sistemas de rede inteligente para geração, distribuição e consumo de energia, denominados *smart grids*. Segundo Toft, Schuitema e Thøgersen (2014), o sistema incorpora métodos de automação e tecnologias para garantir a sustentabilidade e segurança no fornecimento, permitindo um controle mais efetivo do consumo.

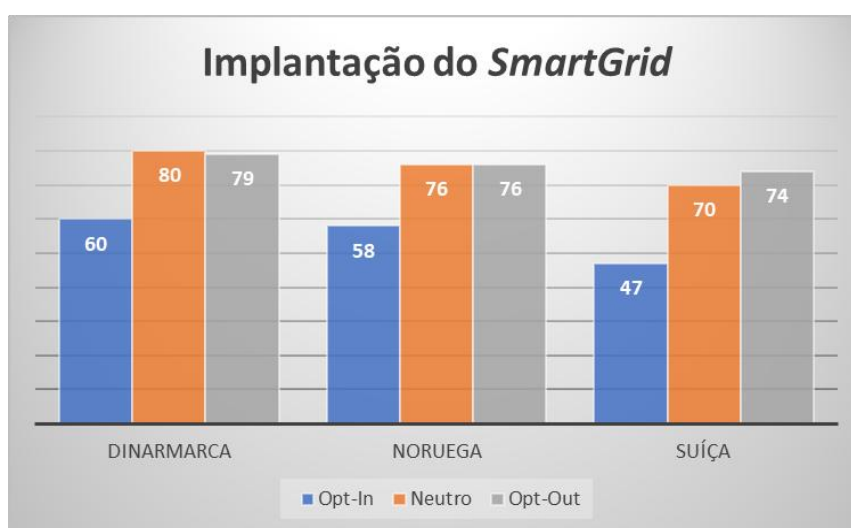
Com o *smart grid*, a empresa fornecedora de energia elétrica tem a capacidade de gerenciar o consumo durante os horários de pico, ativando e desativando aparelhos, gerando, assim, redução de consumo. Com benefício adicional, a tecnologia oferece a oportunidade de transição para fontes de energia mais sustentáveis e ambientalmente amigáveis. Segundo Toft, Schuitema e Thøgersen (2014), o experimento com o *smart grid* ocorreu na Dinamarca, na Noruega e na Suíça, entre setembro e outubro de 2011, envolvendo três grupos experimentais distintos.

(a) No primeiro grupo de controle, os participantes decidiriam se desejam ou não aderir ao *smart grid*, sem predefinição (neutro); (b) no segundo grupo, uma opção inicial de participação foi estabelecida como padrão (*opt-in*), significando que os indivíduos não teriam o programa instalado inicialmente, mas poderiam optar por participar ao demonstrar sua intenção; (c) o terceiro grupo, com uma opção-padrão de

exclusão automática (*opt-out*), teria, automaticamente, o *smart grid* instalado e teria que se manifestar, caso não desejasse participar.

Os resultados do experimento foram interessantes e demonstram, de fato, que a opção de *opt-out* funcionou, fazendo com que a *smart grid* tivesse uma implantação bastante considerável, o que pode ser percebido no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Implantação do *smart grid*



Fonte: Autor com base nos dados de Toft, Schuitema e Thøgersen (2014)

É possível observar no Gráfico 1 que a abordagem de opção-padrão *opt-out* atuou como incentivo para os indivíduos, pois não foi necessário tomar uma decisão para participar. A adesão ao *smart grid*, nessa abordagem, foi maior do que na opção *opt-in*, em que os indivíduos precisavam escolher expressamente participar. O tratamento de controle não apresentou grandes diferenças em relação à opção *opt-out*, o que pode ser explicado, talvez, por uma maior conscientização ambiental dos indivíduos dos países do experimento.

Estudar a aceitação de tecnologias numa fase muito inicial da sua difusão, mesmo antes de estarem no mercado, não é isento de desafios. Nesta fase inicial, os consumidores carecem de conhecimento e consciência, o que implica que ainda não formaram opiniões fortes sobre a tecnologia. Portanto, as informações sobre a tecnologia *SmartGrid* fornecidas aos participantes deste estudo podem ter influenciado suas visões. No entanto, esta situação é semelhante à de qualquer tecnologia em fases iniciais de introdução no mercado. Portanto, não

consideramos isso uma ameaça séria à validade dos resultados (Toft, Schuitema; Thøgersen, 2014, p. 7, tradução nossa¹²).

Os resultados deste experimento indicam que a maneira como a opção-padrão é apresentada tem um impacto significativo nas escolhas dos indivíduos.

Foi acentuada a necessidade de engajamento do consumidor nos projetos de *SmartGrid*, e que devem ser deixados, de forma clara, os benefícios aos consumidores, que podem assim, alterar comportamentos de consumo, para alcançar esses benefícios, sendo um ponto crítico em qualquer projeto de *SmartGrid* (Grupo de Trabalho de Redes Elétricas Inteligentes, 2023, p. 205).

No Brasil, estão em fase de implantação projetos-piloto de *smart grid* desenvolvidos pela CEMIG, em Sete Lagoas/MG, e pela Eletrobrás, em Parintins/AM. Nestas iniciativas, busca-se modernizar a rede de distribuição de energia. Ademais, “ressalta-se, ainda, a existência de benefícios intangíveis, que deverão ser ponderados por uma política pública de financiamento ao setor”. Com isso, poderão ser agregadas novas tecnologias à rede, mantendo-se a modicidade tarifária.” (Grupo de Trabalho de Redes Elétricas Inteligentes, 2023, p. 227).

3.3.2 Termostato na OCDE

Como forma de reduzir o consumo energético, a OCDE realizou um experimento com seus funcionários, no qual foi estabelecida uma configuração padrão para os termostatos dos escritórios do edifício-sede, em Paris, durante o inverno. O experimento teve duração de seis semanas e foi implementado em noventa e três escritórios no primeiro andar do prédio da OCDE.

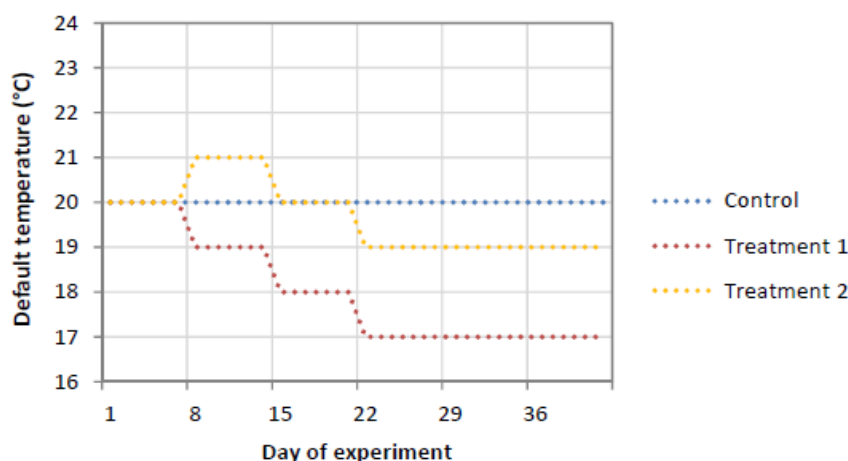
Antes do início do experimento, segundo Brown *et al.* (2012), os termostatos estavam configurados automaticamente para uma temperatura de 20 °C, mas os funcionários tinham a opção de modificá-la de acordo com a necessidade. Se não tomassem uma decisão ativa (*opt-in*), a temperatura do escritório permaneceria em 20°C. Essa configuração inicial foi registrada durante uma semana, medida a cada hora, durante o horário de trabalho. O experimento, em si, consistiu em dois tratamentos, cada um com três semanas de duração.

O primeiro tratamento simplesmente reduziu a configuração padrão em 1°C por semana durante um período de três semanas, terminando em 17°C [Figura 4]. O segundo tratamento primeiro aumentou o padrão em 1°C (para 21°C) na primeira

¹² Studying the acceptance of technologies at a very early stage of their diffusion, even before they are on the market, is of course not without its challenges. In this early stage, consumers lack knowledge and awareness which implies that they have not yet formed strong opinions about the technology. Therefore, the information about Smart Grid technology that the participants in this study were given might have biased their views. However, this situation is similar to that of any technology in the early stages of its market introduction. Hence, we do not consider this a serious threat to the ecological validity of results.

semana de tratamento, antes de diminuir a configuração em 1°C por semana durante duas semanas subsequentes, terminando em 19°C. Também foi especificado um grupo controle, no qual a configuração padrão permaneceu em 20°C durante todo o experimento (Brown *et al.*, 2012, p. 9, tradução nossa¹³).

Figura 4 – Mudanças programadas nos padrões dos grupos de tratamento e controle



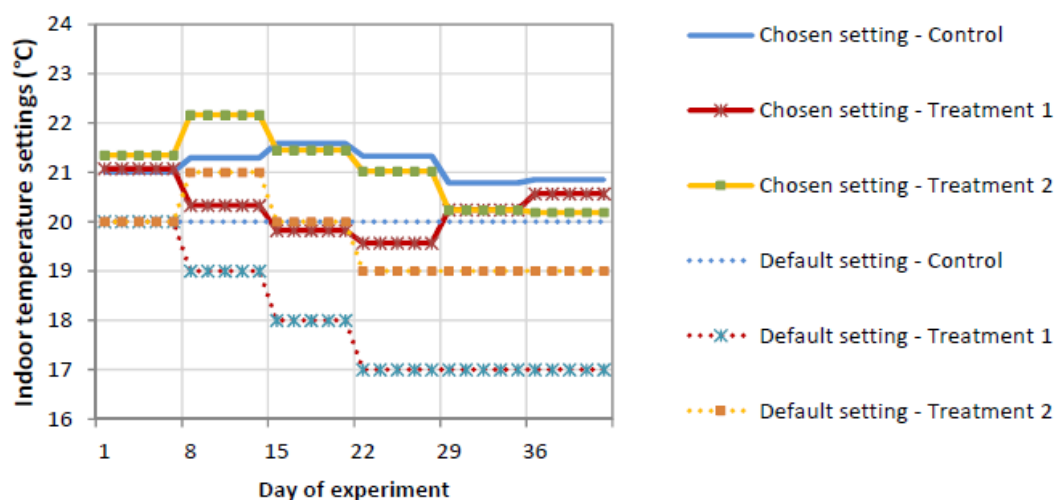
Fonte: Brown *et al.*, 2012, p. 9.

Os resultados do experimento demonstram que o grupo de controle registrou um aumento significativo na temperatura do termostato. Dado que esse grupo reflete mudanças não relacionadas à configuração padrão, a elevação pode ser atribuída às condições frias durante esse período. Segundo Brown *et al.* (2012), ao analisar os grupos um e dois, as temperaturas escolhidas seguiram a configuração padrão, com exceção nas últimas duas semanas. Nesse período, os participantes do grupo um aumentaram bastante a temperatura, indicando que a configuração inicial mais baixa provocou uma resposta consciente dos indivíduos ao se aquecerem. Observou-se redução no uso de energia ao estabelecer a configuração padrão de 20 °C para 19 °C; no entanto, não houve efeito ao estabelecer a configuração de 17 °C.

Pode-se perceber na Figura 5 que definir uma configuração padrão com temperatura muito baixa pode causar desconforto, levando os indivíduos a sentirem mais frio e, conseqüentemente, a tomarem decisões mais ativas para ajustar a temperatura. Nesse cenário, a configuração padrão deixa de ter um impacto eficaz no consumo de energia mais consciente e sustentável.

¹³ The first treatment simply lowered the default setting by 1°C per week over a three-week period, ending at 17°C. The second treatment first increased the default by 1°C (to 21°C) in the first week of the treatment, before lowering the setting by 1°C per week for two subsequent weeks, ending at 19°C. A control group was also specified, in which the default setting remained at 20°C throughout the experiment.

Figura 5 – Mudanças nas configurações do termostato ao longo do tempo para grupos de tratamento e controle



Fonte: Brown *et al.*, 2012, p. 10.

Neste sentido, percebe-se que pequenas e simples alterações na configuração padrão podem levar os indivíduos, em um ambiente de inverno rigoroso, a escolher temperaturas mais baixas, resultando em menor consumo de energia.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscar a redução do consumo de energia e água, em um cenário de desenvolvimento sustentável e de preservação dos recursos naturais, é um foco premente no contexto atual. Contribuir para esses objetivos alinha-se com os preceitos do Acordo de Paris, que visa à neutralização das emissões de gases de efeito estufa até 2050 (Coordenação Geral do Clima, 2021).

Buscou-se, com base neste contexto, no presente artigo, uma revisão de literatura acerca da Economia Comportamental, *nudges*, *green nudges*, e foram referenciados exemplos bem-sucedidos para inspirar tais medidas alternativas para a promoção de resultados melhores nas políticas públicas.

Foi abordada a construção conceitual de *nudge* e sua aplicabilidade para obter os melhores resultados das políticas públicas, por meio de mudanças na tomada de decisão e na arquitetura das escolhas dos indivíduos.

Foram referenciadas experiências interessantes e bem-sucedidas através de 3 tipos de *nudges* (ou *green nudges*): uso de normas sociais (adoção de textos comparativos do consumo em relação à vizinhança), divulgação (utilização de figuras de autoridade e especialistas) e opção-padrão (uso de opções já selecionadas, aproveitando a inércia do ser humano), com suas aplicações nos Estados Unidos, Costa Rica, Dinamarca, Noruega, Suíça e França.

Por terem sido experimentos bem-sucedidos, pensar na sua aplicação, com adaptações ou não, na realidade brasileira, não é algo que possa ser considerado uma ideia descabida, mas sim, para ser estimada com a importância necessária, por serem medidas de baixo custo ou até mesmo sem custos, o que facilita sua implantação, principalmente em cenários de restrição financeira e orçamentária, por não gerar aumento nos gastos públicos.

Tais medidas, mas não apenas elas, poderiam compor o Plano Estadual de Ação Climática (PLAC) de Minas Gerais, o qual “reúne as medidas de mitigação, adaptação e equidade a serem adotadas para zerar as emissões de carbono até 2050” (FEAM, 2022, p. 14). Como sugestão, alguns dos *green nudges* apresentados poderiam integrar as ações do PLAC nos setores de energia, desenvolvimento sustentável e ação climática.

Acerca das ações para o setor de energia, quando da promoção de ações de aumento da eficiência energética, em especial, poderiam ser utilizados os *nudges* de opção-padrão como ferramenta para promover a ampliação da eficiência energética das edificações públicas estaduais, colaborando na meta de elaborar e executar programas, projetos ou ações de eficiência energética nos prédios públicos do governo estadual (FEAM, 2022, p. 105).

Acerca das ações para o desenvolvimento sustentável e a ação climática, quando do fortalecimento do Programa de Educação Ambiental de Minas Gerais, poderiam ser utilizados *nudges* de divulgação, colaborando na sensibilização por meio de campanhas, seminários e disponibilização de materiais acessíveis e de fácil entendimento, voltados para a educação ambiental da população, em especial para o ensino público (FEAM, 2022, p. 174).

Por derradeiro, vê-se com ótimas perspectivas a utilização das ferramentas referenciadas e a aplicação de *green nudges* para a promoção de comportamentos mais sustentáveis e a redução do consumo de energia e água, em cenários de escassez de

recursos públicos, em quaisquer ações governamentais, no presente e no futuro. Assim, torna-se cada vez mais necessário que o Estado busque medidas para que os objetivos ambientais sejam mais facilmente atingidos, por meio de iniciativas de baixo custo ou até mesmo de custo nulo.

REFERÊNCIAS

- ALLCOTT, Hunt. Social norms and energy conservation. **Journal of Public Economics**, New York, v. 95, out. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2011.03.003>. Acesso em 22 jan. 2024
- ANDRADE, Otávio Morato de. NudgeRio: um caso de aplicação da Ciência Comportamental às Políticas Públicas. **Revista Caderno do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, v.16, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/cdf.2019.52711>. Acesso em: 21 jan. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 de abril de 1999.
- BROWN, Zack; JOHNSTONE, Nick; HAŠČIČ, Ivan; VONG, Laura; BARASCUD, Francis. **Testing the Effect of Defaults on the Thermostat Settings of OECD Employees**. Paris: OECD Publishing, 2012. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/environment/testing-the-effect-of-defaults-on-the-thermostat-settings-of-oecd-employees_5k8xdh41r8jd-en. Acesso em: 21 jan. 2024.
- CAMPOS FILHO, Antônio Claret; SIGORA, João; BONDUKI, Manuel. **Ciências comportamentais e políticas públicas: o uso do SIMPLEMENTE em projetos de inovação**. Brasília: Enap, 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5219>. Acesso em: 20 jan. 2024.
- CARLSSON, Fredrik; JOHANSSON-STENMAN, Olof. Behavioral Economics and Environmental Policy. **The Annual Review of Resource Economics**, Goteborg University Library, Gotenborg, mai. 2012. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-resource-110811-114547>. Acesso em: 13 jan. 2024.
- COORDENAÇÃO GERAL DO CLIMA. **Acordo de Paris**. Brasília: Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/acordo-de-paris-e-ndc/acordo-de-paris>. Acesso em: 21 jan. 2024.
- DATTA, Saugato; DARLING, Matthew; LORENZANA, Karina; GONZALEZ, Oscar Calvo; MIRANDA, Juan Jose; ZORATTO, Laura de Castro. **A Behavioral Approach to Water Conservation: Evidence from a Randomized Evaluation in Costa Rica**. Washington: Banco Mundial, 2015. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/472d3875-1a09-5bed-a93e-c257931bbcbb>. Acesso em: 22 jan. 2024.
- DRISLANE, Robert; PARKINSON, Gary. **Online Dictionary of the Social Sciences**. Athabasca: Athabasca University, 2002. Disponível em: <http://bitbucket.icaap.org/dict.pl?term=CLASSICAL%20LIBERALISM>. Acesso em: 13 jan. 2024.
- FEAM. **Plano Estadual de Ação Climática de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Estado de Minas Gerais, 2022. Disponível em: <http://www.feam.br/-sustentabilidade-energia-e-mudancas-climaticas/planodeacaoclimaticaracetozero>. Acesso em: 21 jan. 2024.
- FERRARO, Paul; PRICE, Michael. **Using non-pecuniary strategies to influence behavior: evidence from a large-scale experiment**. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2011. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w17189>. Acesso em: 20 jan. 2024.
- FESTINGER, Leon. **Teoria da dissonância cognitiva**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.
- GALVÃO, Eduardo. **Nudge: economia comportamental em políticas públicas**. Brasília: Congresso em Foco, 2019. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/opinioao/colunas/nudge-economia-comportamental-em-politicas-publicas>. Acesso em: 13 jan. 2024.

GRUPO DE TRABALHO DE REDES ELÉTRICAS INTELIGENTES. **SmartGrid**. Brasília: Ministério de Minas e Energia, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/secretaria-nacional-energia-eletrica/relatorio-smart-grid-1/documentos/relatorio-smart-grid.pdf/view>. Acesso em: 20 jan. 2024.

GSOTTBAUER, Elisabeth. **Behavioral Economics and Environmental Policy: Theory and Experiments**. Tese (Doutorado) - Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2013. Disponível em: <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/116190/eg1de1.pdf?sequence=1>. Acesso em: 13 jan. 2024.

HAGELBERG, Niklas. Five ways behavioral science can transform climate change action. **United Nations Environment Programme**. New York, 13 fev. 2019. Disponível em: <https://www.unep.org/news-and-stories/story/five-ways-behavioural-science-can-transform-climate-change-action>. Acesso em: 13 jan. 2024.

JORDÃO, Rafael. **E-book Introdutório de Economia Comportamental**. Uberaba: Publicação Independente, 2020.

KOOMEN, Rebecca. What's a green nudge? **The Behaviorist**, Londres, 24 fev. 2020. Disponível em: <https://thebehaviouralist.com/whats-a-green-nudge>. Acesso em: 13 jan. 2024.

SAMSON, Alain. Introdução à Economia Comportamental e Experimental. In: ÁVILA, Flávia (Org.); BIANCHI, Ana Maria (Org.). **Guia de Economia Comportamental e Experimental**. 2. ed. São Paulo: EconomiaComportamental.org., 2019. Disponível em: <https://www.economiacomportamental.org/guia/>. Acesso em: 13 jan. 2024.

SCHUBERT, Cristiano. Green Nudges: Do they work? Are they ethical? **MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics**, Phillips-Universität Marburg, School of Business and Economics, Marburg, set, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10419/129284>. Acesso em: 13 jan. 2024.

SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1979.

SOUZA, Thaís Oliveira de. **O uso de Nudges como instrumento de Política Ambiental**. Monografia (Graduação em Economia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2021. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/30154>. Acesso em: 13 jan. 2024.

SUNSTEIN, Cass. Nudging: um guia bem breve. In: ÁVILA, Flávia (Org.); BIANCHI, Ana Maria (Org.). **Guia de Economia Comportamental e Experimental**. 2. ed. São Paulo: EconomiaComportamental.org., 2019. Disponível em: <https://www.economiacomportamental.org/guia/>. Acesso em: 13 jan. 2024.

SUNSTEIN, Cass; REISCH, Lucia. Automatically Green: Behavioral Economics and Environmental Protection. **Harvard Environmental Law Review**, Cambridge, ago. 2013. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2245657. Acesso em: 20 jan. 2024.

THALER, Richard, SUNSTEIN, Cass. **Nudge: Como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade**. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

TOFT, Madeleine; SCHUITEMA, Geertje; THØGERSEN, John. Responsible technology acceptance: Model development and application to consumer acceptance of Smart Grid technology. **Applied Energy**, Aarhus, dez. 2014. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0306261914008599>. Acesso em: 20 jan. 2024.

UNDP (United Nations Development Programme). **Human Development Report 2020: The Next Frontier: Human Development and the Anthropocene**. New York: Organização das Nações Unidas, 2020. Disponível em: <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2020>. Acesso em: 13 jan. 2024.



Realização

