

Revista de Administração Municipal

Edição 320 • Dezembro 2024

ISSN 0034-7604

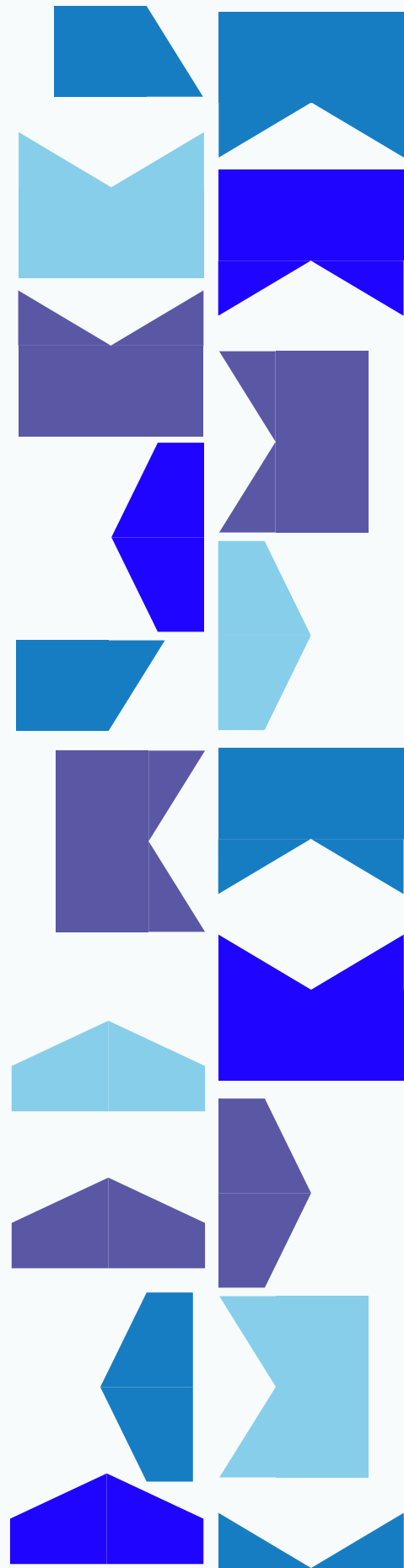
ibom
instituto brasileiro de
administração municipal

Artigos

- Fortalecendo o papel municipal nos debates ambientais: capacitação e formação de redes como ferramentas
- Semeando o futuro: jovens tecendo caminhos para o desenvolvimento econômico e social
- Desafios para o encerramento dos lixões
- A reforma tributária e a tributação indutiva
- A proteção de dados pessoais no âmbito dos municípios
- Inexigibilidade de licitação (Lei nº 14.133/2021, Arts. 72/73/74)

Pareceres

- A Lei de Acesso à Informação e a obrigatoriedade de divulgar informações sobre obras públicas paralisadas
- Competência para implantação de sistema de estacionamento rotativo gratuito em vias do município
- Parcelamento de débitos municipais junto ao INSS



Aos Leitores

Mais um ano se passou e chegamos à última edição da RAM em 2024. Foi período bastante produtivo e esperamos que os conteúdos publicados tenham sido úteis para os que os leram.

Neste número de encerramento o rol de temas é variado.

Começa-se com a atualização de nossos leitores sobre o importante evento GreenRio acontecido recentemente no Rio de Janeiro. O texto de Mariana Amaral, cujo título é **Fortalecendo o papel municipal nos debates ambientais: capacitação e formação de redes como ferramentas**, lhes proporcionará um panorama do que foi o encontro. Embora esteja em sua 12ª edição, apresentou-se inovador tanto na temática quanto na forma. Além de conhecer os detalhes dos assuntos tratados será oportunidade para rever os compromissos do IBAM com a questão ambiental desde os primórdios de sua atuação. É leitura essencial para os gestores e técnicos que atuam no setor público e precisam estar antenados com todos os aspectos das mudanças climáticas e das novas alternativas para examinar o urbanismo e as cidades como potenciais recursos para aprimorar o conforto do planeta.

O texto de Louise Storni e Bernardo Mercante, atuantes na coordenação do projeto Aprendiz de Sucesso, aborda o desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro. O título é encorajador – **Semeando o futuro: jovens tecendo caminhos para o desenvolvimento econômico e social**. Olha-se para o futuro. O foco está em ações inclusivas e sustentáveis para atender à necessidade de preparar as pessoas para que sejam capazes de fazer escolhas relacionadas às práticas profissionais que vão contribuir para sua inserção na vida adulta e na participação do desenvolvimento econômico e social de suas comunidades e do país.

A seguir Karin Segala discute situações e cenários relativos ao saneamento básico, com ênfase nos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. O papel do gestor responsável pela inserção do país num novo patamar de cuidados com a saúde e a sustentabilidade é o tema do artigo cujo título por si só é revelador: **Desafios para o encerramento dos lixões**.

Sob o título de **A reforma tributária e a tributação indutiva**, Ana Carolina Couri traz conteúdo que muitas vezes escapa à nossa atenção. É preciso que se olhe para a tributação e todo o processo fiscal como oportunidade de inovação e construção de políticas públicas que promovam a qualidade de vida e a educação para hábitos saudáveis. No caso em questão, Ana Couri vai nos alertar para o caso das bebidas açucaradas no Brasil e em outros países, com oportunas estratégias que podem ser adotadas. Inclua-se no vocabulário dos gestores o termo tributação induzida.

Marcella Meireles trabalha com o tema **A proteção de dados pessoais no âmbito dos municípios**. Partindo da Constituição e examinando princípios e fundamentos, aplicabilidade e medidas de uso eficaz, o texto se mostra como apoio fundamental para a prática de gestores no governo local. E, além do mais, é elemento básico para a observação dos direitos do cidadão e da cidadã.

Continuando os esclarecimentos aos leitores sobre o assunto das licitações, aqui se apresenta mais uma lição do professor Ivan Barbosa Rigolin que traz o texto sobre a **Inexigibilidade de licitação (Lei nº 14.133/2021, ARTS. 72/73/74)**. Trata-se, praticamente, de formação

continuada que a revista do IBAM vem oferecendo aos gestores e técnicos municipais, ao longo de cinco artigos publicados em sequência. Um privilégio que se oferece com franco acesso a todos e todas que acompanham o Instituto.

Como de praxe, concluímos a revista com os três pareceres oferecidos pela equipe jurídica do Instituto. O primeiro, preparado por Matheus de Paiva Akinci, continua a temática trazida pelo artigo de Marcella Meireles, ou seja, a lei de acesso à informação. Aborda-se, neste caso, a iniciativa do legislativo municipal em prover o direito do cidadão em acompanhar a atividade do Executivo no que tange às obras públicas.

O parecer seguinte trabalha o tema do sistema de estacionamento rotativo gratuito em vias do Município, que é de interesse destacado da população motorizada. Foi elaborado por Mariana Paiva Silva de Abreu. O terceiro e último parecer explora, de forma alentada, o parcelamento de débitos municipais junto ao INSS. Foi preparado por Jaber Lopes Mendonça Monteiro que, ao tratar de lei municipal que, por iniciativa do Poder Executivo, firma tal parcelamento, oferece aos leitores informação solidamente concebida sobre o tema.

Que tenham boa e proveitosa leitura, antes de partir para o tempo de festas. Que o final de ano seja alegre, anunciando um auspicioso 2025.



Índice

Artigos

- 05. Fortalecendo o papel municipal nos debates ambientais: capacitação e formação de redes como ferramentas**
Mariana Amaral
- 19. Semeando futuro: jovens tecendo caminhos para o desenvolvimento econômico e social**
Louise Storni
Bernardo Mercante
- 27. Desafios para encerramento dos lixões!**
Karin Segala
- 36. A Reforma Tributária e a tributação indutiva**
Ana Carolina Couri
- 40. A proteção de dados pessoais no âmbito dos municípios**
Marcella Meireles
- 46. Inexigibilidade de licitação (Lei nº 14.133/2021, Arts. 72/73/74)**
Ivan Barbosa Rigolin

Pareceres

- 56. A Lei de Acesso à Informação e a obrigatoriedade de divulgar informações sobre obras públicas paralisadas**
Matheus de Paiva Akinci
- 59. Competência para implantação de sistema de estacionamento rotativo gratuito em vias do município**
Mariana Paiva Silva de Abreu
- 52. Parcelamento de débitos municipais junto ao INSS**
Jaber Lopes Mendonça Monteiro

Revista de Administração Municipal

Edição 320 • Dezembro 2024

ISSN 0034-7604

Expediente

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

Editoria

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

Conselho Editorial

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

Conselho Técnico

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

Projeto Gráfico

Ewerton da Silva Antunes

Esta publicação consta do indexador internacional Lilacs – América Latina e Caribe. As opiniões expressas pelos autores dos artigos e entrevistados na RAM não necessariamente refletem a opinião do IBAM e dos Conselhos Editorial e Técnico desta publicação. É permitida a sua reprodução desde que citada a fonte.

Superintendente Geral

Claudia Pedreira do Couto Ferraz

IBAM

Rio de Janeiro

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

Representações

São Paulo

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

Santa Catarina

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

Artigo

FORTALECENDO O PAPEL MUNICIPAL NOS DEBATES AMBIENTAIS: CAPACITAÇÃO E FORMAÇÃO DE REDES COMO FERRAMENTAS

Mariana Amaral

Arquiteta e urbanista. Mestre em Urbanismo, pelo PROURB/FAU/UFRJ.

Resumo: O IBAM historicamente reconhece a esfera climática e ambiental como fator decisivo nas questões municipais. Tendo participado ativamente de marcos importantes na área, como a Rio-92 e o PQGA (Programa de Qualificação em Gestão Ambiental, de combate ao desmatamento na Amazônia), o Instituto tem larga experiência para lidar com demandas municipais relacionadas ao meio ambiente. Em novo movimento dentro dessa temática, o Instituto participou da 12ª edição do GreenRio, encontro multiescalar, promovido por organização homônima em outubro/novembro de 2024, que conecta bioeconomia, gestão ambiental e economia azul, dentre outros temas, em um rico ambiente de trocas e compartilhamento de saberes. Além de sucinto relato sobre o evento, este artigo destaca também temáticas nele abordadas às quais os governos, principalmente os municipais, devem estar atentos durante o desenvolvimento de suas ações e políticas.

Palavras-chave:

Meio ambiente
Mudanças climáticas
Desastres ambientais
Bioeconomia
Urbanismo

Introdução

Qualquer discussão sobre cidades, urbanismo e território que desconsidere o meio ambiente está defasada. Atento a esse necessário diálogo, o IBAM, desde sua fundação, em 1952, esteve conectado a temáticas relativas ao meio ambiente, especialmente relacionando-as a políticas públicas e ações governamentais.

Imerso nas questões debatidas a seu tempo, atuando como parte ativa de movimentações relacionadas aos temas que envolvem administração municipal, o Instituto procura articulações e conexões com parceiros de diversas naturezas como forma de fomentar esses debates. Rememorando seus objetivos, dispostos em documento ratificado desde seus anos iniciais, busca-se “promover o intercâmbio de informações e experiências no âmbito da administração municipal e dos serviços urbanos” e “estudar os problemas da vida municipal brasileira, tanto nos seus aspectos locais como nas suas implicações com o desenvolvimento regional e nacional” (IBAM, 1977). Dentro do escopo do ideário do IBAM está ainda a intenção de “manter-se sempre atualizado com as ideias e técnicas no campo da Administração Municipal e dos serviços urbanos, preservando, assim, o seu caráter de instituição pioneira e de centro nacional de excelência nas atividades a que se dedica” (IBAM, 1977).

Alinhado com essa perspectiva de atuação, o Instituto tem feito movimento de retomada e reforço de sua posição semeadora de debates e ações na área ambiental, com foco nas atividades municipais e de suas administrações. Sempre com o intuito de destacar e ratificar a autonomia dos municípios como entes

federativos, o IBAM inaugura uma nova fase de articulações enérgicas entre agentes relacionados às discussões climáticas e ambientais.

Este artigo se inicia com breve retrospectiva de ações do Instituto dentro da esfera ambiental, seguida por introdução ao evento GreenRio, com destaque a algumas das temáticas abordadas. O último tópico explana a forma ativa de participação do IBAM no evento, discutindo os temas expostos e sua relevância para o cenário encontrado atualmente pelas gestões municipais.

Ações ambientais do IBAM – história e legado

Ainda no primeiro ano de edição desta revista, em 1954, figurava editorial conclamando os municípios a assumirem seu papel de protetores das reservas florestais que perpassassem seus domínios, sinalizando também a necessidade de capacitação dos agricultores e de cooperação entre autoridades para atingir esse fim. Mantendo a consistência na produção de conteúdo dessa natureza, diversos outros números da RAM trazem artigos alinhados a temáticas ambientais – produtos que, juntamente com publicações, notas técnicas e outros documentos produzidos pelo Instituto ao longo de suas mais de sete décadas de existência, contribuem para consolidar sua posição como relevante colaborador na discussão ambiental.

A sintonia com demandas do meio ambiente pode ser também exemplificada pela posição do Instituto como signatário do Tratado sobre a Questão Urbana, um dos documentos provenientes da II Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. O encontro, também chamado de Rio-92, ocorreu no mês de junho de 1992¹ e contou com 108 chefes de Estados de países-membros da ONU. Como membro integrante do Conselho Consultivo do Pró-Rio, entidade civil que apoiou a ONU e o Governo Brasileiro na realização da Conferência, o Instituto tinha como principal função integrar os municípios brasileiros aos preparativos e desdobramentos do evento.

Além desse importante papel, o IBAM também capitaneou a inserção do Projeto Megacidades² na agenda, ciceroneando a 6ª Reunião Anual dos Coordenadores do Projeto Megacidades. Em um processo proativo de articulação internacional, esse projeto buscou, por meio de metodologia própria, estudar e disseminar experiências inovadoras já testadas com êxito em condições semelhantes (FERNANDES, 1993, p. 3). A inclusão do Rio de Janeiro – e, por consequência, do Brasil – nessa rede articulada ganhou considerável destaque em 1993, quando a cidade, como um dos resultados da Rio-92, sediou a 1ª Conferência de Cidades para o Séc. XXI. Aproveitando o encontro para debater a estratégia do Projeto Megacidades de contribuição para a preservação do meio ambiente nas grandes cidades, as decorrências das discussões e da Conferência em geral foram difundidas para todas as megacidades integrantes dessa rede internacional, consolidando o papel do IBAM como conector entre municípios, dentro e fora do território nacional (Idem).

Outra frente de ação esfera ambiental é a atenção conferida às atualizações na legislação, inclusive ofertando capacitações e desenvolvendo projetos para instrumentalizar municípios. Grande representante da movimentação do Instituto nesse âmbito é o PQGA – Programa de Capacitação em Gestão Ambiental. O programa, que vigorou de 2014 a 2018, contou com o apoio do Fundo Amazônia e do Ministério do Meio Ambiente, para capacitar servidores de mais de 500 municípios do Bioma Amazônia nas ações contra o desmatamento. A posição do Instituto, embasada pela sua trajetória anterior e experiência acumulada de atuação com os municípios, o habilitou para unir esforços às entidades governamentais

1. A II Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. Também chamada de Rio-92 ou de Cúpula da Terra, ocorreu na cidade do Rio de Janeiro entre 3 e 14 de junho de 1992, vinte anos após a primeira conferência promovida sobre o tema, em Estocolmo. Na Rio-92, foram consolidados importantes definições e parâmetros que norteiam decisões e políticas, como o conceito de desenvolvimento sustentável e a necessidade de países em desenvolvimento receberem apoio financeiro e tecnológico para que possam se avançar em moldes sustentáveis (CÂMARA DOS DEPUTADOS).

2. Por megacidade entende-se cidades com mais de 10 milhões de habitantes. Sobre o Projeto Megacidades: “criado em 1987 pela socióloga Janice Perlman junto à Universidade de Nova York, é uma rede internacional de megacidades que se propõe, através de pesquisa e ação, intercâmbio e cooperação técnica, acelerar os processos de geração e implementação de inovações urbanas que visem deliberadamente introduzir mudanças sociais no quadro urbano mundial” (FERNANDES, 1993, p. 3).

com o intuito de fortalecer a autonomia e o protagonismo dos municípios nas questões ambientais (BARATTA, 2020). Buscou-se capacitá-los para que pudessem responder a demandas provenientes da agenda de desenvolvimento sustentável e assumir responsabilidades em um quadro de gestão integrada e intersetorial³.

São outros exemplos de atividades do Instituto nessa esfera as ações de capacitação e disseminação de informação, como oferecimento de cursos da ENSUR e da Faculdade IBAM direcionados ao tema, edição de notas técnicas e pareceres relacionados e a própria publicação deste texto: todos são parcelas do compromisso para levar aos gestores os procedimentos e ideias típicas para atender às demandas inerentes à administração municipal.

Muito se avançou na compreensão das questões ambientais desde então – e muito ainda se há de avançar –, mas é inegável o posicionamento de liderança e vanguarda do IBAM desde quando as normas de proteção do meio ambiente ainda estavam a engatinhar. Alinhado às novas discussões ambientais, que se relacionam intrinsecamente com a dimensão socioeconômica, o IBAM se insere em mais um ambiente de debate e trocas para promoção de atividades que vão ao encontro de políticas ambientais inclusivas e voltadas para ações concretas e imediatas: o GreenRio. A presença do Instituto nesse evento reafirma seu compromisso com o fortalecimento das administrações municipais, levando aos gestores ações que fortifiquem ou consolidem atividades em prol do desenvolvimento sustentável.

GreenRio 2024

O GreenRio, que em 2024 celebrou sua 12ª edição, consiste em um encontro multiescalar entre instituições, governantes, produtores (rurais ou não), academia e sociedade civil, promovendo debates sobre temas necessários e urgentes e trocas de conhecimento entre partes que dificilmente teriam outras possibilidades de estabelecer contato de maneira tão direta. O evento ocorreu de 31 de outubro a 02 de novembro de 2024, na Marina da Glória, Rio de Janeiro. De alcance intercontinental, o encontro serve como palco para compartilhamento de saberes e oportunidades, bem como plataforma para estabelecimento de conexões e firmamento de parcerias.

Estiveram presentes no GreenRio 2024: organizações públicas e privadas, com forte presença do Governo Brasileiro (por meio de representantes do MMA, Casa Civil e Presidência da República); Governo Alemão (que, inclusive, foi patrocinador do evento por meio de seu consulado no Brasil); Instituto Brasil África e representação consular da África do Sul; secretarias governamentais, como a Secretaria de Integração Metropolitana (da Prefeitura do Rio de Janeiro) e a Secretaria de Ambiente e Sustentabilidade (SEAS, do Governo do Estado do Rio de Janeiro, juntamente com o INEA – Instituto Estadual do Ambiente); representantes de outros países (Luxemburgo, Suécia, Argentina e Austrália, dentre outros); instituições acadêmicas, como UFRJ e UERJ; e empresas como Águas do Rio, FIRJAN e SEBRAE, para citar alguns exemplos.

O evento congregou ainda iniciativas de produção orgânica e local, com exposição e venda de produtos oriundos também de economia circular, em uma excelente oportunidade de projeção desses comerciantes e de seu modo de produção. Posicionando-se como uma plataforma de divulgação e disseminação de conteúdo, o GreenRio acolheu desde o pequeno produtor rural a representantes governamentais em um ambiente nivelado de troca de conhecimento e oferta de oportunidades.

3. Para mais informações sobre o tema, leia o artigo “Intersectorialidade: uma prática que associa Competência e multiplica resultados na Gestão Municipal” (RAM 319, p. 26-31).

Temas de destaque na pauta do evento

Essa diversidade de expositores e agentes presentes expressa o caráter democrático e inclusivo do GreenRio, que dedicou um olhar especial a temáticas que envolvem desenvolvimento socioeconômico sustentável, segurança alimentar e economia azul. A seguir, breve contextualização desses temas aqui selecionados para destaque e um olhar sobre como foram abordados no evento.

Desenvolvimento econômico sustentável – ambiental e socialmente

Uma das pautas principais do GreenRio é a promoção de desenvolvimento econômico sustentável do ponto de vista ambiental e social, pois há um entendimento – acertado – de que não há dissociação entre meio ambiente e questões sociais; todos são parte de um mesmo ecossistema, em que os integrantes são codependentes. Nesse sentido, o evento promoveu diversos painéis em que foram abordadas temáticas relacionadas ao desenvolvimento atento às diferentes necessidades envolvidas.

A conferência destacou a Bioeconomia como um dos pilares para o desenvolvimento respeitoso com o meio ambiente. A FAO – Food and Agriculture Organization (instituição pertencente à ONU) conceitua esse termo como “um conjunto de atividades nas quais os blocos de construção básicos para materiais, produtos químicos e energia são derivados de recursos biológicos renováveis” (McCORMICK; KAUTTO *in* SILVA *et al.*, 2018).

Além de uma sala de conferências denominada “Bioeconomia”, que recebeu importantes painéis sobre o tema, também no principal auditório do evento ocorreram palestras dedicadas exclusivamente ao assunto. O primeiro deles, de título “Bioeconomia e Negócios”, recebeu executivos de grandes empresas lado a lado com representantes de estabelecimentos locais para demonstrar iniciativas rentáveis que se apoiam em economia sustentável para prosperar.

Relacionando com outra temática de grande relevância no evento – a economia azul, que será endereçada em tópico mais adiante –, o painel “Iniciativas Economia Azul e Bioenergia” destacou atividades relacionadas aos oceanos que observam preceitos de sustentabilidade no seu desenvolvimento. Com representantes brasileiros e de outros países, a mesa deflagrou importante reflexão sobre como ações que são historicamente danosas ao meio ambiente podem, em uma nova configuração, ocorrer sob o guarda-chuva do desenvolvimento sustentável, observando processos de mitigação e prevenção de danos e de adaptabilidade.

Destacando também o pilar econômico formado pelo setor de serviços, o Auditório Verde da conferência recebeu, em seu último dia, painéis sobre turismo e atividades relacionadas. Unidos em uma discussão sobre turismo natural predatório e suas consequências para o meio ambiente, os painéis da seção “Turismo, Natureza e Ecologia” trouxeram casos de desenvolvimento econômico turístico que consideram as questões ambientais e trabalham ativamente para que a fauna e a flora sejam preservadas e até mesmo repostas/aumentadas por meio de ações desempenhadas pelas instituições que os desenvolvem. Considerando que o turismo detém grande potencial econômico, sendo, em alguns municípios do país, responsável pela maior parcela do PIB, faz-se necessário encontrar alternativas para que essas atividades ocorram com atenção à sustentabilidade ambiental e econômica, pois, conforme afirmação no início deste tópico, não deve haver dissociação entre meio ambiente e sociedade: é necessário que ambos estejam saudáveis para que possa haver prosperidade.

Essa diversidade de campos de atuação coberta nos debates sobre Bioeconomia demonstra a atualidade e versatilidade do tema, uma vez que esse se vincula a iniciativas de diferentes naturezas. O entendimento de que a produção industrial, doméstica, artesanal e de serviços deve estar apoiada na utilização de recursos renováveis, cujos resíduos, quando existentes, sejam de fácil reintegração ao ecossistema, pauta, de maneira sensata, as discussões ambientais atuais desse setor. Atividades geradoras de resíduos

devem ter espaço diminuto na agenda econômica de todos os setores, sejam elas de natureza comercial, industrial ou de serviços, e o posicionamento do GreenRio ao dedicar tamanho destaque a esse tema é um passo na direção do futuro sustentável do qual o planeta precisa.

Segurança alimentar e nutricional

Essa expressão foi conceituada pela Lei nº 11.346/2006 como “a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis” (BRASIL, 2006). Esse conceito é, portanto, essencial para a garantia de desenvolvimento socioeconômico sustentável e equitativo, pois considera cenários locais e necessidades particulares de determinadas parcelas da sociedade no processo de formulação de políticas de erradicação da fome, de saúde pública e de promoção de bem-estar.

Por meio da presença de produtores locais que observam preceitos orgânicos e economicamente sustentáveis, o GreenRio proporcionou aos seus visitantes uma imersão em múltiplas possibilidades de nutrição responsável e equitativa. Com a presença de instituições como a Abio (Associação dos Agricultores Biológicos do Estado do Rio de Janeiro) e a EMATER-RIO (que fortalece produtores rurais por meio do programa de crédito rural “Prosperar”), o evento deu espaço para iniciativas que buscam expandir a oferta e o consumo de produtos oriundos de processos produtivos sustentáveis e com ingredientes adequados à boa nutrição. Além da divulgação, o evento jogou luz sobre a importância e a necessidade de incentivo à nutrição alinhada a configurações locais e com uso de ingredientes saudáveis e adequados às necessidades de consumo de cada indivíduo.

No painel promovido pelo CBAN – Centro Brasileiro de Apoio Nutricional, intitulado “Nutrição Sustentável – da ancestralidade à inovação”, foi discutida a importância dos saberes e costumes locais na promoção de alimentação mais saudável e acessível. A mesa, formada por uma representante da academia, chefs e um produtor rural, abriu espaço para que se celebre a união entre técnicas inovadoras e ingredientes clássicos locais, obtidos por meio de cultivo sustentável.

O tema também foi contemplado com um painel dedicado à nutrição infantil, denominado “Segurança Alimentar e Alimentação Escolar”, que contou com representantes da área de nutrição e de empresas públicas e privadas relacionadas. As discussões acerca desse tema são, além de necessárias, extremamente atuais. A primeira infância, que vai de 0 a 6 anos de idade, tem sido apontada por estudos recentes como decisiva, não somente para o desenvolvimento individual saudável, mas também para o crescimento do país e para a redução da desigualdade social (Fundação Maria Cecília Souto Vidigal).

A Organização Mundial da Saúde (OMS), juntamente com o World Bank Group e a UNICEF, desenvolveu a *Nurturing Care* (“Cuidados Nutritivos”, em tradução livre), uma estrutura desenhada para garantir que crianças ao redor do mundo tenham suas cinco necessidades básicas asseguradas de forma a atingirem completamente seu potencial de desenvolvimento, sendo a nutrição adequada uma delas. Dados dessa iniciativa demonstram que, sem intervenção para prevenir danos, estima-se que adultos sujeitos a adversidades durante a primeira infância ganhem aproximadamente um terço a menos do que a renda média de um adulto em seu país de residência/origem (OMS *et al.*).

Iniciativas como essa demonstram, por meio de informações e estudos compilados, a necessidade de que os governos invistam recursos em assegurar alimentação adequada à sua população, independentemente de faixa etária – mas com destaque para a primeira infância devido ao seu caráter decisivo de formação do corpo –, pois, além de garantirem direitos básicos, também caminham na direção de um país mais próspero economicamente. Nesse sentido, é louvável que um evento de grande projeção como o GreenRio invista tempo e recursos na disseminação desse conhecimento e de ações com essas finalidades, contribuindo para a consolidação da segurança alimentar como um direito básico e inegociável das pessoas.

Economia Azul

Merece destaque especial também o *Blue Economy Rio Summit 2024*, encontro ocorrido dentro da agenda do GreenRio, com painéis voltados para a discussão de temáticas voltadas à economia azul e a ações de planejamento para atividades comerciais relacionadas. Devido à posição geográfica do Rio de Janeiro, o protagonista natural da sessão de abertura dessa agenda, de título “Guanabara Azul – As Muitas Baías da Baía de Guanabara”, foi o corpo hídrico que margeia grande parte da capital e municípios vizinhos.

Para uma cidade, metrópole ou bacia hidrográfica ser considerada “azul”, dentro do conceito de “economia azul”, as atividades econômicas relacionadas ao mar em seu território devem obedecer a princípios de sustentabilidade, inovação e gestão eficiente dos recursos hídricos⁴. O desenvolvimento dessas atividades deve, portanto, contribuir “para o desenvolvimento econômico, melhoria do bem-estar social e geração de empregos, conservando a saúde dos ecossistemas oceânicos e costeiros” (SANTA ROSA, 2024). O projeto “Guanabara Azul”, capitaneado pela Subsecretaria de Recursos Hídricos e Sustentabilidade da SEAS, consiste na adoção de medidas orientadas por uma abordagem “*RISC-proof*”⁵, orientada pela OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, para atingir o objetivo de transformar a metrópole carioca em uma “metrópole azul”, a primeira do mundo.

A presença do INEA no evento (Instituto Estadual do Ambiente, vinculado à SEAS), tanto com membros palestrantes de painéis como com um “mega” estande na área de exposições, foi um importante elemento para chamar a atenção do público e das autoridades presentes para o papel do governo e da sociedade na preservação dos corpos hídricos. Com destaque para a Baía de Guanabara, foram ministradas pequenas palestras em um espaço acolhedor no estande do instituto, convidando a todos os passantes a se juntarem ao debate e a se informarem mais sobre as ações do Governo do Estado para conservação da baía.

Foram convidados de honra dessas palestras alunos da rede pública de ensino fundamental e médio, que assistiram com visível interesse a falas sobre fauna e flora constituintes do ecossistema da baía, bem como introduções sobre quais projetos do governo do Estado estão em andamento ou previstos para melhorar suas condições ambientais. Essas ocasiões configuraram importante momento de formação cívica dos jovens, alertando para o papel de cada indivíduo no processo de conservação ambiental – encorajando, inclusive, processos de engajamento, pesquisa e contribuição mútua.

Observações sobre o evento

Vinculado à Agenda 2030 e listado como uma iniciativa oficial do G20-Brasil 2024, o GreenRio abriu o mês da cúpula geral do G20 no Rio de Janeiro deixando clara a necessidade de que as ações mundiais, em qualquer esfera e de qualquer natureza, não só devem considerar as questões climáticas, mas também priorizá-las, tornando-as condição *sine qua non* para qualquer tomada de decisão.

Além do envolvimento de governos e instituições, é grande mérito do evento a inserção de todas as escalas de agentes da discussão ambiental, desde governos internacionais a pequenos comerciantes e produtores rurais, passando necessariamente pela atividade dos governos municipais. Com a compreensão de que todas as ações estão interligadas, tendo sempre repercussões multidisciplinares, é possível encontrar meios de atuação que considerem as diferentes necessidades de cada etapa do setor produtivo, enquanto as condições ambientais são não somente conservadas, mas também melhoradas.

4. Por estar necessariamente atrelado aos princípios mencionados no texto, esse conceito difere de “economia do mar”, que não implica nessa obrigatoriedade.

5. A abordagem “*RISC-proof*”, parafraseando o termo em inglês para “à prova de riscos”, consiste em atributos que uma cidade ou metrópole azul deve ter, a saber: ser R – resiliente, I – inclusiva, S – sustentável e C – circular.

Cabe também menção às políticas de inclusão e promoção de diversidade no evento – a começar pela sua inscrição gratuita. A sociedade civil, representada por diferentes faixas etárias e recortes socioeconômicos, foi convidada a se inserir nas discussões postas no GreenRio, não somente como espectadora, mas como contribuinte dos debates. Espaços de troca como esses são essenciais para que cada vez mais vozes sejam ouvidas, no intuito de orientar decisões políticas democráticas e inclusivas – e essa talvez seja a maior contribuição de um evento como esse: disseminação e democratização de conhecimento e agregação de saberes.

IBAM no GreenRio

Sempre em movimento, o IBAM consolidou, em 2024, mais um parceiro em sua rede de conexões em prol de desenvolvimento sustentável e de ações direcionadas às mudanças climáticas. A convite da CEO da organização, o Instituto participou do 12º GreenRio de duas formas distintas.

Além da presença na feira de expositores do evento com um stand, onde o público pôde conhecer mais sobre a atuação do IBAM, o Instituto promoveu uma mesa redonda, intitulada “Clima, Cidade e Território: desafios para a gestão municipal”, ministrada na sala Bioeconomia da conferência. Mediada pelo coordenador da área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, o arquiteto Henrique Barandier, a mesa contou com as presenças enriquecedoras dos seguintes palestrantes: Sérgio Ferraz Magalhães⁶, arquiteto, doutor e professor do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo – PROURB/FAU-UFRJ; Marcelo Gomes Miguez, engenheiro civil, doutor, professor da Escola Politécnica/UFRJ e integrante da Cátedra UNESCO Drenagem Urbana em Regiões de Baixada Costeira; e Alberto Lopes, arquiteto, mestre em Organização e Gestão do Território e assessor técnico do IBAM.

A mesa foi iniciada por fala introdutória do moderador, que destacou o novo posicionamento das administrações públicas em relação aos enormes desafios postos pelas mudanças climáticas, reforçando a presença do tema de forma constante na pauta do instituto, conforme já mencionado no primeiro item deste artigo. Ele chamou a atenção para a centralidade que o tema adquiriu em legislações urbanísticas, especialmente desde 2010, uma vez que a intensificação das consequências das mudanças climáticas tem demandado respostas imediatas – que nem sempre vêm com a agilidade ou contundência necessárias. O IBAM está preparado para responder a essa demanda, mantendo como guia o fortalecimento das ações dos municípios, que têm papel central no combate direto à degradação ambiental.

O primeiro painel foi ministrado pelo Prof. Sérgio Magalhães, que chamou a atenção de todos os presentes para a problemática maneira com que a expansão urbana tem ocorrido desde a segunda metade do séc. XX. Com críticas ao espraiamento urbano e ao crescimento desordenado das cidades, onde a infraestrutura não acompanha os assentamentos e as políticas habitacionais estimulam e provocam longos deslocamentos diários, o palestrante alertou para a prospecção do que ocorrerá com as cidades no futuro imediato: estima que, nos próximos 25 anos, será construída metade da quantidade de habitações existentes no Brasil até então (caso a forma de expansão urbana permaneça a mesma atualmente estabelecida, as prospecções não são animadoras).

Esse aumento se dá devido a muitos fatores, como a mudança na configuração familiar, com a diminuição do tamanho médio das famílias, redução do número de pessoas por domicílios e outros aspectos de origem socioeconômica. Considerando que no Brasil há 80 milhões de casas urbanas, que abrigam mais de 85% da população do país, é assustador pensar que o modo de expansão das cidades não está alinhado com a rapidez com a qual ela ocorre. Chama atenção o passivo deixado pelo crescimento urbano, que é de ordem socioeconômica (com aumento da segregação e diminuição do acesso democrático à cidade) e ambiental, pois a ocupação desordenada e sem planejamento adequado (sem oferta de serviços urbanos e atenção ao meio ambiente) implica na exposição dos habitantes a riscos de desastres, que têm sido cada vez mais frequentes frente às mudanças climáticas.

6. Sérgio Magalhães também integra o Conselho de Administração do IBAM.

Atento a esse quadro alarmante, Sérgio Magalhães clamou para que os governos se capacitem para responder a essas problemáticas. Destacou a necessidade urgente de formação de quadros técnicos capacitados para lidar com as emergências climáticas nos municípios, que são a interface direta de atuação do poder público no território nessas situações. Casos recentes, como os deslizamentos na região serrana do Rio de Janeiro em 2011 e 2022, em Teresópolis e Petrópolis, respectivamente, e no litoral paulista em 2023, demandaram ações enérgicas e imediatas da administração municipal para que consequências ainda piores fossem evitadas e vidas pudessem ser salvas. As enchentes históricas do Rio Grande do Sul, da mesma forma, demandaram ação imediata e enérgica dos governos municipais na linha de frente dos resgates e contenções imediatas de danos.

Considerando que 35% dos municípios brasileiros se encontram em situação de vulnerabilidade a desastres ambientais (EXAME, 2024), é imperativo que as prefeituras tenham planos, fundos dedicados e estrutura organizada para prevenir catástrofes e responder a essas necessidades. Cabe aqui ressaltar também que, caso as mudanças climáticas continuem a se intensificar como tem ocorrido ao longo das últimas décadas, de maneira exponencialmente acelerada, a tendência é de que o número de ocorrências relacionadas ao clima aumente à mesma proporção, crescendo também, portanto, a população afetada por elas.

A maioria dos municípios em risco de desastres, de acordo com o Programa Gestão de Riscos e Resposta a Desastres do PPA 2012-2015, está situada ao longo da costa brasileira, conforme demonstrado na figura abaixo:

Figura 1: Localização dos 821 municípios críticos que orientaram as ações do Programa Gestão de Riscos e Resposta a Desastres do PPA 2012-2015



Fonte: Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento, 2023

Esse quadro dialoga diretamente com o tema do segundo painel componente da mesa, ministrado pelo arquiteto Alberto Lopes. Com o título “As cidades na fronteira verde e azul”, o palestrante destacou a diversidade e a riqueza da zona costeira brasileira, jogando luz também sobre seu caráter socioeconomicamente desigual. Da mesma forma que é diverso, o litoral brasileiro também é assimétrico em relação à intensidade dos fenômenos antrópicos. Ao chamar atenção para o potencial econômico e produtivo das regiões litorâneas, sua fala apontou para a necessidade de instituição de Planejamento Especial Marinho (PEM) nessas áreas, pois há grande número de atividades desenvolvidas no mar e em terra – que se relacionam com o mar – cuja operação tem impactos ambientais severos caso não sejam adequadamente desenvolvidas, controladas e fiscalizadas.

Ao destacar as atividades econômicas desenvolvidas na costa, o palestrante deu grande destaque aos portos, que chamou de fronteiras “pesadas”. Devido às características da navegação como essa é desenvolvida atualmente – com grande geração de resíduos e enorme impacto no ecossistema marinho que o circunda –, os portos configuram um “peso” em cidades que desejam ser leves. Alberto Lopes classifica baías e estuários como casos críticos de riscos naturais, pela sua função de “berçário” e de incubação de diversas espécies.

Exemplo básico do impacto nessas regiões é a Baía de Guanabara: o despejo de esgoto, lixo e resíduos químicos na Baía de Guanabara, por si só, já é uma problemática histórica que dizimou espécies desse ecossistema. Ademais, o funcionamento intenso dos portos e o tráfego de embarcações de maneira ininterrupta por suas águas adiciona mais um componente à perturbação da natureza residente: pesquisas científicas demonstram que o barulho proveniente do funcionamento de portos e embarcações pode modificar os hábitos de espécies da fauna marinha, levando à deserção de um lugar ou de novos hábitos migratórios.

Para além das dificuldades impostas à fauna e flora, as ações humanas nocivas ao meio ambiente também impactam negativamente a vida de seres humanos. Números trazidos pelo palestrante informam a existência de 443 municípios (7,95% do total nacional) em situação de influência direta da dinâmica marinha, abrigando 111.280.000 pessoas – 54,8% da população do país; ou seja, menos de 8% dos municípios do país acolhe mais da metade de sua população, assimetria que demonstra a importância da relação terra-mar para o desenvolvimento das cidades. No caso do Rio de Janeiro, esse quadro é amplificado, pois o Estado tem 83,4% de seus habitantes residentes na costa. Em outras palavras, em casos de emergências relacionadas ao aumento do nível dos oceanos e outras situações conectadas ao mar, esse é o Estado com maior população em situação vulnerável.

Alberto Lopes fez também importante menção ao papel do Estado como mediador de conflitos inerentes a essas atividades, que envolvem uma grande cadeia de atores cujos interesses raramente estão alinhados. O quadro atual de aproximadamente dois milhões de residentes da costa brasileira em situação de vulnerabilidade social atesta a necessidade de ação do poder público na contenção e mitigação de desastres, pois, geralmente, a população mais socioeconomicamente comprometida tende a ser a parcela mais afetada em situações emergenciais.

A dimensão socioeconômica, portanto, não está dissociada das questões climáticas – na verdade, está intrinsecamente ligada. Países mais pobres, que em geral são os que menos poluem, são os mais afetados pelas mudanças climáticas (BBC, 2021). No caso da costa brasileira, comunidades ribeirinhas, pescadores e agricultores de subsistência têm seu sustento diretamente impactado pela interferência humana em larga escala nos ecossistemas e pelas mudanças climáticas. Dessa forma, o abismo social brasileiro, classificado como um dos maiores do mundo, é agravado pelos impactos das políticas ambientais do país (ou pela falta delas).

O palestrante trouxe ainda exemplos de estabelecimentos em locais impróprios das zonas costeiras brasileiras, destacando casos como a orla de Porto Seguro e Balneário Camboriú, o porto de Itajaí e a ocupação de áreas alagadiças em torno de lagoas e restingas na cidade do Rio de Janeiro. Ao explicar as formas com que a ocupação humana amplifica as consequências das emergências nesses casos,

que estão diretamente ameaçados pelo aumento do nível do mar, clamou também para que soluções de engenharia de caráter adaptável, cuja implementação traga mais possibilidades do que amarras em relação a reação às intempéries climáticas, sejam priorizadas.

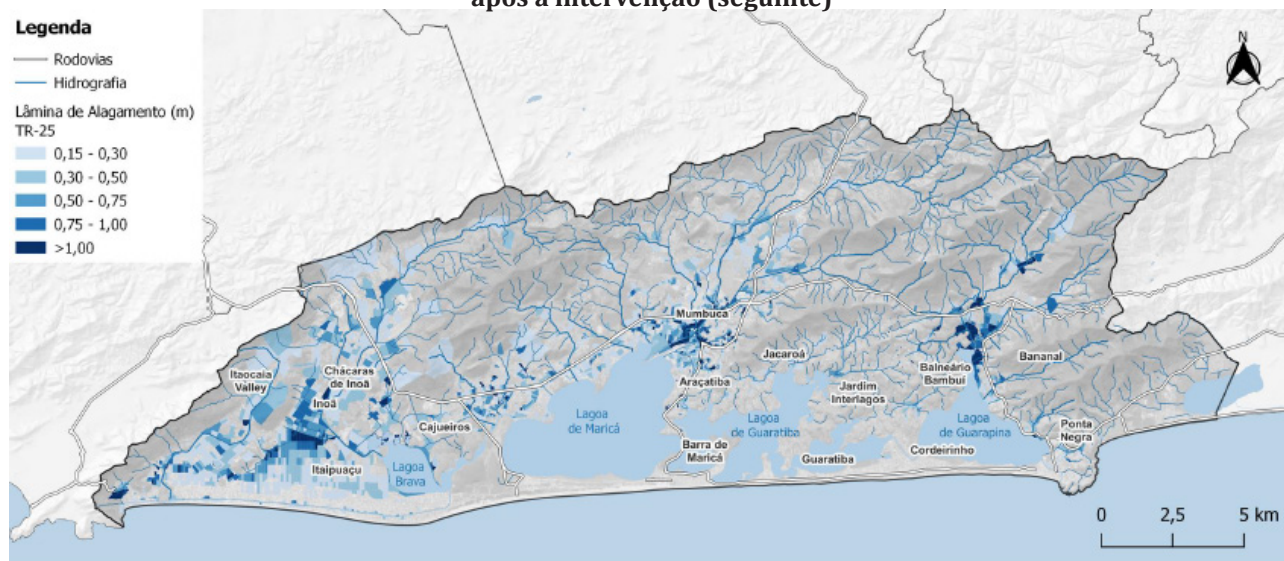
O terceiro e último painelistas da mesa, Prof. Marcelo Miguez, trouxe com sua apresentação uma alternativa que pode atender às demandas postas pela fala de Alberto Lopes. Relembrando também o caráter socioambiental das inundações urbanas, o palestrante destacou que esse tipo de catástrofe encabeça a lista de ocorrências de desastres e de pessoas afetadas⁷. Partindo da premissa do uso de SBNs (Soluções Baseadas na Natureza) para endereçar o problema, demonstrou o papel da drenagem na relação entre natureza e cidade e trouxe uma proposta de intervenção que busca integrar o comportamento natural dos elementos ao planejamento urbano, em um movimento de busca por convergência entre o natural e o construído. Denominada de Áreas de Interesse Hidrológico (AIHs), a proposição foi definida da seguinte forma:

“Ação estruturante para o planejamento urbano, em que as áreas adequadas para a proposição dos caminhos verdes e azuis são definidas de modo a oferecer o pano de fundo para o projeto de um novo sistema de infraestrutura capaz de oferecer serviços urbano-ambientais.” MIGUEZ, 2024.

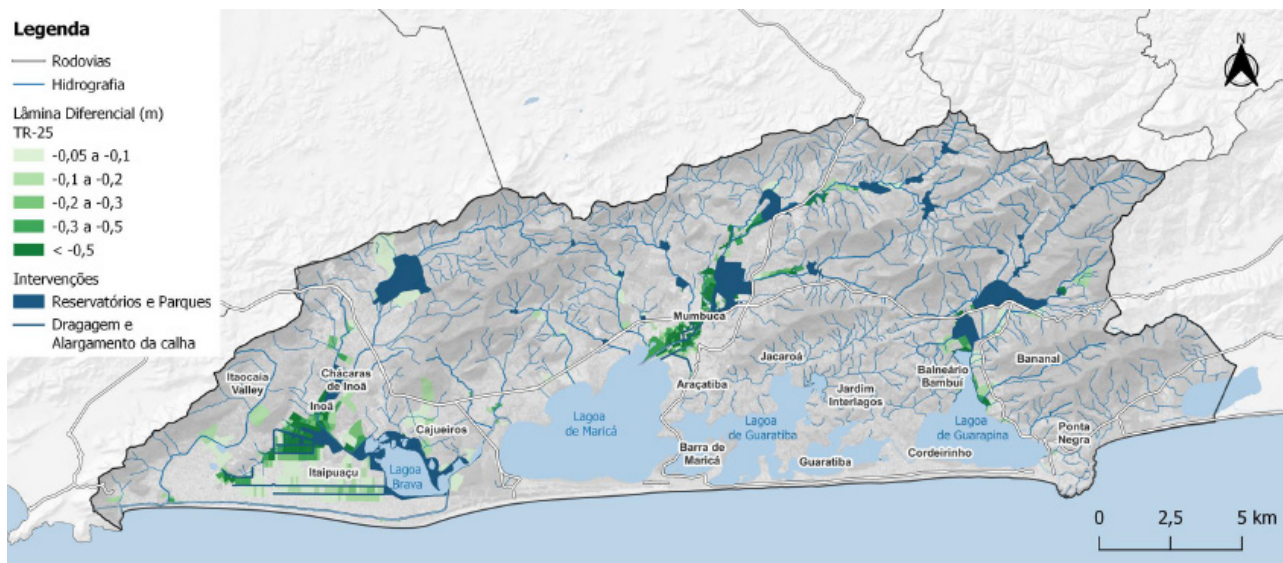
Para melhor ilustração do pretendido, o palestrante trouxe um estudo prático, na cidade de Maricá/RJ. Após a realização de diagnóstico físico-ambiental, foram classificadas áreas no território do município de acordo com sua maior ou menor susceptibilidade a inundações, identificando também a profundidade da lâmina de alagamento. Foram propostas, de acordo com as condições ambientais e topográficas da região, áreas de manejo sustentável que pudessem servir como reservatórios de amortecimento em casos emergenciais, mas que também, em condições de normalidade, desempenhassem outras funções – como parques, ciclovias e áreas verdes requalificadas.

A proposta divide a intervenção em três arcos, de acordo com a sua função no processo de macrodrenagem. O primeiro, mais alto e junto a encostas mais íngremes, deve ser composto por áreas de preservação e recuperação. O segundo, na interface com áreas urbanizadas, tem a função de amortecer e armazenar águas pluviais, ao passo que oferece serviços urbanos de lazer e recreação. O terceiro e último arco, de jusante, deve evitar retenções e viabilizar a descarga do sistema, cujo fluxo é garantido pela conexão longitudinal feita entre os arcos pelo leito dos rios.

Figura 2 e 3: Comparativo entre a mancha de inundação atual (abaixo) e a mancha de inundação prevista após a intervenção (seguinte)



7. Dados podem ser acessados no relatório 2023 Disasters in Numbers da EM-DAT (base de dados internacional de desastres).



Fonte: MIGUEZ, 2024

A perspectiva para essa proposta é de que o custo para sua implementação corresponda a aproximadamente um terço do valor economizado pelo município com atendimento a desastres em um período de cinquenta anos. Assim, além de atenção à melhoria do bem-estar social, em especial da população mais vulnerável, por meio da diminuição de inundações e do aumento de áreas livres públicas, a proposta ainda traz repercussões positivas para os gastos públicos.

O exemplo trazido pelo Prof. Miguez ilustra de maneira precisa os argumentos levantados pelos palestrantes que o antecederam na sessão: traz uma nova maneira de ocupar e expandir a cidade, assim como prega Sérgio Magalhães, e demonstra a necessidade de planejamento estratégico para as regiões costeiras, que estão especialmente susceptíveis a desastres, conforme demonstrou Alberto Lopes. As três falas, em uníssono, mostram a necessidade de ação do poder público no processo de planejamento urbano, com ações simultâneas nas esferas ambiental, econômica e social, que estão essencialmente interligadas.

Conclui-se ainda, a partir das falas dos palestrantes, que o papel da cidade na questão ambiental é central, seja no processo de degradação ou de recuperação e proteção, para os quais tem imensurável potencial. O entendimento de que o município tem, para além do poder, o dever de liderar as ações relativas à conservação, proteção e retificação ambiental orientou a temática dessa mesa e está alinhado com o objetivo da atividade desenvolvida pelo IBAM desde a sua fundação: a reafirmação e o fortalecimento da autonomia municipal.

Conclusão

Tomando como guias insubstituíveis a promoção do bem-estar da sociedade e a valorização do município, o IBAM pauta, desde a sua fundação, suas ações em ideais de integridade, ética e estudo constante. Desde, portanto, seu estabelecimento, mantém em perspectiva a necessidade de atenção às causas e temáticas ambientais, especialmente dentro da esfera de poder municipal, apesar de somente nas últimas décadas essas questões terem passado a receber destaque a nível nacional. Também é relativamente recente o entendimento das possibilidades e potencialidades que residem na relação e na interlocução entre as diferentes interfaces governamentais.

Em mais um movimento para manter-se atualizado e imerso nas discussões contemporâneas sobre o tema, com destaque para as emergências climáticas, o Instituto firmou relação com o GreenRio, iniciada por meio de sua presença na 12ª edição do encontro, em 2024. Esse é mais um marco dentro do espectro de ações incisivas do IBAM para combater a degradação ambiental e as mudanças climáticas nos municípios. Por meio da articulação em rede, pode-se estabelecer conexões oriundas do melhor

conhecimento das necessidades e potencialidades dos municípios e das instituições que podem trabalhar em conjunto, levando à compreensão de como as diferentes competências podem ser combinadas para gerar melhores frutos à população e ao planeta. Essa iniciativa, portanto, soma-se ao longo rol de atividades pró-meio ambiente desempenhadas pelo IBAM, com o intuito de, conforme disposto em seu ideário, servir aos municípios.

Referências bibliográficas

BARATTA, T. C. et al. **Avaliação de Efetividade**: Programa de Qualificação da Gestão Ambiental (PQGA) – Bioma Amazônia. Rio de Janeiro: IBAM, 2020.

BBC NEWS BRASIL. **Por que pobres são os mais afetados pelas mudanças climáticas**. 22/10/2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-59017132>. Acesso em: 12/11/2024.

BITTENCOURT, Lis. **Influência do ruído sonoro subaquático na variação dos assobios do boto-cinza, *Sotalia guianensis***. 2015. 72 f. Dissertação (Mestrado em Oceanografia) – Faculdade de Oceanografia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Disponível em: <https://l1nk.dev/Y8lTn>. Acesso em: 06/11/2024.

Brasil tem 1.942 cidades com risco de desastre ambiental. **Revista Exame**, 18 de maio de 2024. Disponível em: <https://exame.com/esg/brasil-tem-1-942-cidades-com-risco-de-desastre-ambiental/>. Acesso em: 12/11/2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **RIO-92**. Disponível em: <https://encr.pw/jB6mg>. Acesso em: 27/11/2024.

CASA CIVIL. **Nota Técnica nº 1/2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR**. Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento. Secretaria Adjunta VI - Recursos Hídricos. Disponível em: <https://l1nk.dev/lidUV>. Acesso em: 12/11/2024.

EM-DAT - THE INTERNATIONAL DISASTER DATABASE. **2023 Disasters in Numbers**. Disponível em: https://files.emdat.be/reports/2023_EMDAT_report.pdf. Acesso em: 12/11/2024.

FERNANDES, Marlene. **A contribuição do Projeto Megacidades para a preservação do ambiente urbano**: uma estratégia internacional. Rio de Janeiro: IBAM, 1993. Disponível em: Acesso em: 07/11/2024.

FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL. **Sobre o Projeto Primeira Infância Primeiro**. Disponível em: <https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/sobre-projeto-primeira-infancia-primeiro/>. Acesso em: 06/11/2024.

IBAM. Objetivos do IBAM. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, nº 144, set-out, 1977. Disponível em: <https://acesse.dev/jR2Hh>. Acesso em: 07/11/2024.

IBAM. **O IBAM e o Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: IBAM, 1992. Disponível em: <https://l1nq.com/hvaqC>. Acesso em: 07/11/2024.

LOPES, Alberto. **As cidades na fronteira verde e azul**. Palestra feita durante a Mesa Redonda “Clima, Cidade e Território: desafios da gestão municipal”, no GreenRio 2024, em 01/11/2024.

MAGALHÃES, Sérgio F. **Clima, cidade, território**. Palestra feita durante a Mesa Redonda “Clima, Cidade e Território: desafios da gestão municipal”, no GreenRio 2024, em 01/11/2024.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Guia alimentar para a população brasileira**. 2ª edição. Brasília: Ministério da Saúde, 2014. Disponível em: <https://l1nk.dev/T6YJs>. Acesso em: 06/11/2024.

MIGUEZ, Marcelo. **Integrando o controle de inundações com aspectos do planejamento urbano, na busca por cidades funcionais, sustentáveis e resilientes**. Palestra feita durante a Mesa Redonda “Clima, Cidade e Território: desafios da gestão municipal”, no GreenRio 2024, em 01/11/2024.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE; WORLD BANK GROUP; UNICEF. **Nurturing care for early childhood development**. Disponível em: <https://nurturing-care.org/>. Acesso em: 06/11/2024.

RODRIGUES, Léo. **Programa Guanabara Azul renova promessas sobre o futuro da baía**. Agência Brasil, 17/09/2023. Disponível em: <https://acesse.dev/Jm4T7>. Acesso em: 06/11/2024.

SANTA ROSA, Márcio. **Economia azul do estado do Rio de Janeiro**. Apresentação feita no Conselho de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Associação Comercial do Rio de Janeiro em 04/11/2024.

SANTOS, Alexandre C. de A. **Os objetivos do desenvolvimento sustentável e os Municípios**. Revista de Administração Municipal, nº 287 set-dez/2023, p. 4-16. Disponível em: <https://acesse.dev/f04h9>. Acesso em: 06/11/2024.

SILVA, Martim F.; PEREIRA, Felipe dos S.; MARTINS, José Vitor B. A bioeconomia brasileira em números. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 47, p. [277]-331, mar. Disponível em: <https://l1nk.dev/ivYvy>. Acesso em: 06/11/2024.

TOLÊDO, H. P. Intersetorialidade: uma prática que associa competência e multiplica resultados na gestão municipal. **Revista de Administração Municipal**, ed. 319 – set. 2024, p. 26-31. Rio de Janeiro: IBAM, 2024. Disponível em: <https://abrir.link/CYCZS>. Acesso em: 07/11/2024.



A VEREANÇA E A CÂMARA MUNICIPAL

Revisada, atualizada e com linguagem inclusiva de gênero, raça e etnia, refletindo o compromisso do IBAM com a promoção de uma comunicação equitativa e representativa.

Acesse aqui

ibam
instituto brasileiro de administração municipal

Artigo

SEMEANDO FUTURO: JOVENS TECENDO CAMINHOS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Louise Storni

Assessora Técnica do IBAM. Doutoranda do Programa de Políticas Públicas e Formação Humana (PPFH) da UERJ. Mestra em Políticas Públicas em Direitos Humanos pela UFRJ, graduada em Ciências Sociais pela UFF.

Bernardo Mercante

Assessor Técnico do IBAM. Doutorando em Urbanismo na UFRJ. Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, IPPUR/UFRJ, graduado em Ciências Sociais pela PUC-Rio.

Resumo: A implementação de políticas e programas governamentais voltados ao desenvolvimento de grupos em situação de maior vulnerabilidade é essencial para garantir ações mais inclusivas e sustentáveis. O desenvolvimento econômico e social de um país está diretamente relacionado à proteção, preparo e capacitação de sua juventude, especialmente daqueles que enfrentam condições de vulnerabilidade social e econômica. Em um cenário global em constante transformação, onde as exigências do mercado de trabalho evoluem rapidamente, a capacitação de jovens deixa de ser apenas uma necessidade e se torna uma prioridade estratégica para o crescimento sustentável da sociedade. Nesse sentido, projetos como o Aprendiz do Sucesso, implementado no Estado do Rio de Janeiro, destacam-se como modelos fundamentais de intervenção, oferecendo aos jovens as ferramentas necessárias para que se tornem agentes ativos no desenvolvimento econômico e social de suas comunidades.

Palavras-chave:

Empreendedorismo
Capacitação
Inclusão
Juventude

Panorama da Juventude no Brasil: Dados e Desafios

O Estatuto da Juventude, estabelecido pela Lei Federal nº 12.852/2013, define a faixa etária que caracteriza a "juventude" no Brasil, abrangendo pessoas entre 15 e 29 anos. A juventude é um grupo diverso, com características sociais específicas, e representa um período de transição crucial, marcado por mudanças significativas na educação e na entrada no mercado de trabalho.

Trata-se, portanto, de uma fase de transição da adolescência para a vida adulta. Entender as dinâmicas sociais que envolvem essa fase é essencial para a criação de políticas públicas adequadas que possam enfrentar os desafios dessa etapa da vida.

Particularmente entre os/as jovens de 15 a 29 anos que se encontram em situação de vulnerabilidade social e de renda é comum o conflito entre a necessidade de trabalhar e a continuidade da educação. No Brasil, muitos/as jovens começam a trabalhar ainda muito cedo, frequentemente por necessidade. No entanto, fatores como o local de moradia, o nível de escolaridade, o gênero, raça e outras condições de vida podem tornar ainda mais difícil a inserção desses jovens nas dinâmicas econômicas. Esse desafio é ainda mais acentuado para as jovens mulheres, cuja gravidez precoce muitas vezes interrompe os estudos e limita suas oportunidades profissionais, resultando em dificuldades financeiras. Além disso, muitas assumem o papel de cuidadoras de filhos e familiares, o que aumenta a sobrecarga emocional e física, comprometendo sua autonomia e perpetuando ciclos de desigualdade de gênero.

Nas últimas décadas, diferentes campos científicos têm buscado compreender o fenômeno dos jovens "nem-nem"¹, aqueles que não trabalham e, por diversos motivos, interromperam seus estudos. No Estado do Rio de Janeiro, a taxa de desocupação de jovens entre 15 e 29 anos atingiu 63,6% no último trimestre de 2020.

Com a pandemia, a vulnerabilidade social desse grupo aumentou, influenciando suas chances de mobilidade e ascensão social por muitos anos. A taxa de jovens "nem-nem" no Brasil acelerou durante esse período, alcançando 25,5% no último trimestre de 2020.

Mais recentemente, estudos desenvolvidos pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2023)² revelaram que o Brasil é o segundo país com o maior percentual de jovens, com idade entre 18 e 24 anos, que não estudam e não trabalham, chegando a 36%, estando atrás apenas da África do Sul³.

Os estudos desse fenômeno revelam que existem particularidades que o tornam socialmente heterogêneo, como aspectos relacionados à estratificação etária (a colocação no mundo do trabalho é mais difícil entre adolescentes e jovens até 24 anos), gênero e sexo ou evasão escolar (existe uma representação percentual significativa de jovens que evadiram da escola, independentemente das motivações, sejam elas relacionadas a necessidade de renda e trabalho, desinteresse, falta de oferta de vagas escolares, entre outros).

Em publicação recente do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID⁴ que sistematiza os resultados de pesquisas dedicada a compreender o fenômeno da juventude “nem-nem”, levando em consideração diferentes realidades de países da América Latina e Caribe, concluiu-se que mesmo com a identificação de grandes avanços, ao longo dos últimos anos, é preciso desenvolver políticas públicas a partir de algumas áreas específicas de intervenção, a saber: 1) acesso ao desenvolvimento de habilidades (ampliação das estratégias de formação de jovens e serviços educacionais); 2) melhoria da qualidade e relevância no desenvolvimento de habilidades (qualificando o ensino de habilidades necessárias no mercado, que atendam às necessidades dos/as jovens e que ajudem no auxílio da realização de aspirações); e, por fim; 3) fortalecimento dos sistemas de orientação e informação sobre o trabalho (permitindo que jovens possam tomar suas decisões educacionais e profissionais de forma eficiente). Esta tríade, segundo este estudo, é fundamental para a coesão social e bem-estar da população latino-americana.

Desafios e vulnerabilidades da juventude no Rio de Janeiro

No Brasil, a juventude enfrenta diversos índices de vulnerabilidade que refletem as desigualdades sociais e econômicas presentes no país. Em especial no Rio de Janeiro, segundo dados do IBGE, a taxa de desemprego entre os/as jovens de 18 a 24 anos, é significativamente mais alta do que a média nacional, o que os/as torna mais suscetíveis a situações de vulnerabilidade econômica.

Esses dados de desemprego entre os/as jovens de 18 a 24 anos aumenta o risco de exclusão social e dificuldades econômicas. A evasão escolar também se apresenta como um problema significativo no Rio de Janeiro, especialmente nas comunidades de baixa renda, onde muitos/as jovens abandonam os estudos antes de concluir o ensino médio, prejudicando suas chances de inserção no mercado de trabalho.

1. NERI, Marcelo C. Juventudes, Educação e Trabalho: impactos da pandemia nos/as nem-nem. Rio de Janeiro, FGV Social, 2021.
2. Education at a Glance 2023: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/e13bef63-en>. Acesso em: 1 nov. 2024.

3. Brasil bate recorde de jovens 'Nem Nem': como administrar? Terra, 2023. Disponível em: <https://www.terra.com.br/economia/dinheiro-em-dia/brasil-bate-recorde-de-jovens-nem-nem-como-administrar,82ca3c24b7dcd03456318889dd44d3e7212rtdtfy.html>. Acesso em: 26 ago. 2024.

4. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/better-jobs-index-2024-quality-employment-latin-america-between-informality-and-insufficient-wages>. Acesso em: 04 nov. 2024.

A violência urbana no Estado é outro fator crítico, com jovens sendo as principais vítimas de homicídios e outras formas de violência, especialmente jovens pretos/as e pardos/as, moradores/as de áreas periféricas e favelas. O acesso limitado a serviços de saúde, educação de qualidade, cultura e oportunidades de desenvolvimento pessoal e profissional agrava ainda mais a vulnerabilidade desses jovens, contribuindo para um ciclo de pobreza e marginalização. Esses índices apontam para a necessidade urgente de intervenções sociais e políticas públicas que visem melhorar as condições de vida e criar oportunidades para a juventude.

Educação e capacitação de jovens

A educação e a capacitação de jovens são fundamentais para o desenvolvimento sustentável e inclusivo de qualquer sociedade. Elas fornecem as ferramentas necessárias para que os/as jovens possam explorar seu potencial, contribuir para a economia e enfrentar os desafios do futuro. Além de promover habilidades técnicas e conhecimentos específicos, a educação e a capacitação também desempenham um papel crucial na formação de valores, na construção de uma cidadania ativa e na redução de desigualdades sociais e econômicas. Jovens bem preparados/as têm mais oportunidades de emprego, maior capacidade de inovação e estão mais aptos/as a se tornarem agentes de mudança em suas comunidades. Investir na educação e no desenvolvimento dos/as jovens, especialmente aqueles/as em situação de vulnerabilidade, é investir no futuro de toda a sociedade.

Diferentes estudos⁵ demonstram que investimentos em educação e treinamento profissional para jovens resultam em benefícios econômicos de longo prazo, incluindo maiores taxas de emprego, aumento de renda e maior produtividade. No entanto, para que esses investimentos sejam eficazes, é crucial que as capacitações sejam alinhadas com as necessidades do mercado e que considerem as particularidades e os desafios enfrentados pelos/as jovens em suas realidades locais.

Cabe destacar que o Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852/2013) assegura o direito dos/as jovens à profissionalização, ao trabalho e à educação, distribuído em diferentes seções. O Capítulo IV trata especificamente do direito à educação, à formação profissional e ao trabalho, destacando no art. 17 que jovens têm o direito ao acesso à escola e à formação profissional, garantindo condições para a permanência e conclusão dos estudos. No art. 18, assegura-se o direito à profissionalização e ao trabalho decente, enquanto o art. 19 determina que o poder público promova ações para capacitar e inserir os/as jovens no mercado de trabalho, incluindo programas de aprendizagem e estágio. O art. 20 reforça a importância da educação profissional e tecnológica, estabelecendo que o Estado deve implementar programas de formação técnico-profissional, incentivando a inclusão dos/as jovens no mercado de trabalho e garantindo sua qualificação.

Figura 1: Capa do Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852/2013)



Fonte: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ccjc/noticias/ccjc-aprova-projeto-sobre-divulgacao-do-estatuto-da-juventude>

5. LIMA, Josse Carlos da Silva; OLIVEIRA, Sibelle da Silva. A importância da qualificação profissional para jovens e adultos/as: preparação para o mercado de trabalho em Manaus. **Revista Experiência**, Santa Maria, UFSM, vol. 6, n. 1, p. 39-55, 2023. CAMARANO, Ana Amélia (org.). **Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?** Rio de Janeiro: IPEA, 2006. FÁVERO, Osmar; SPÓSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César; NOVAES, Regina Reys (orgs.). **Juventude e Contemporaneidade**. Brasília: UNESCO, MEC, ANPed, 2007. (Coleção Educação para Todos; 16).

Nas últimas décadas, o cenário econômico global foi profundamente transformado por eventos como guerras, crises financeiras, desindustrialização, avanços tecnológicos, financeirização e mudanças climáticas. Essas mudanças alteraram drasticamente a organização social e as relações de trabalho. Com o declínio do modelo fordista nos anos 1970, caracterizado por uma produção rígida e forte sindicalização, novas configurações sociais e econômicas emergiram. A produção tornou-se mais flexível e orientada pela demanda, o que resultou na precarização das relações de trabalho e na perda de direitos trabalhistas, contrastando com a segurança anterior.

Diante desse contexto, a implementação de políticas e programas voltados à formação e capacitação de jovens, que promovam tanto a qualificação profissional quanto o incentivo ao empreendedorismo, pode oferecer uma experiência prática e estruturada dos desafios de criar novos negócios, funcionando como um caminho adicional para o desenvolvimento econômico e social dos/as jovens na contemporaneidade. Um exemplo significativo é o projeto Aprendiz do Sucesso, desenvolvido pelo IBAM em parceria com a Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro (JUCERJA) por meio de um termo de cooperação. Iniciado em janeiro de 2024, o projeto tem como meta capacitar até 1.000 jovens e adultos de baixa renda, entre 18 e 29 anos, residentes no Estado do Rio de Janeiro, através da criação de 26 Núcleos de Capacitação. Esses Núcleos são focados no desenvolvimento de habilidades empreendedoras, preparando os participantes para elaborar e implementar modelos de negócios, incentivando a criação de novos empreendimentos e impulsionando as economias locais.

Aprendiz do Sucesso: resultados iniciais

O projeto Aprendiz do Sucesso exemplifica como a capacitação de jovens pode ser estruturada para promover não apenas o desenvolvimento individual, mas também o crescimento econômico e social, destacando-se por seu foco na capacitação prática em vez de uma formação meramente acadêmica ou técnica.

Com o objetivo de preparar jovens para ingressarem nas dinâmicas econômicas munidos de habilidades práticas e competências socioemocionais que aumentem suas chances de sucesso, o projeto é organizado em módulos que combinam teoria e prática, abordando temas como empreendedorismo, comunicação, resolução de problemas e trabalho em equipe. Uma característica marcante do Aprendiz do Sucesso é sua abordagem adaptativa, ajustando conteúdos e métodos de ensino para atender às necessidades específicas de cada grupo de jovens. Essa flexibilidade é essencial para garantir que a capacitação seja relevante e aplicável ao contexto local de cada participante.

O curso está acontecendo em 26 Núcleos de Capacitação, sendo 13 (treze) em diferentes bairros do município do Rio de Janeiro e 13 (treze) em outros municípios do Estado⁶.

Cada Núcleo de Capacitação conta com o acompanhamento de um/a Multiplicador/a, um/a profissional altamente qualificado/a e treinado/a pelo projeto para essa função; e de um/a Agente de Integração Comunitária, que possui características de mobilizador/a comunitário/a e é profundamente familiarizado/a com a comunidade local. Este último apoia o/a Multiplicador/a nas atividades semanais do curso e desempenha um papel crucial na mobilização, inscrição e acompanhamento da frequência dos/as alunos/as, utilizando seu conhecimento íntimo da realidade da comunidade para garantir a eficácia do projeto.

6. Os Núcleos localizados no município do Rio de Janeiro são: 1 - Bangu; 2 - Barra de Guaratiba; 3 - Campo Grande I; 4 - Campo Grande; 5 - Cidade de Deus; 6 - Higienópolis; 7 - Jardim Sulacap; 8 - Manguinhos/as I; 9 - Manguinhos/as II; 10 - Padre Miguel; 11 - Realengo I; 12 - Realengo II; 13 - Santa Cruz.

Os Núcleos localizados fora do município do Rio de Janeiro são: 1 - Barra do Pirai I; 2 - Barra do Pirai II; 3 - Barra Mansa; 4 - Barra Mansa II; 5 - Cachoeira de Macaú; 6 - São Gonçalo I; 7 - São Gonçalo II; 8 - Seropédica; 9 - Teresópolis I; 10 - Teresópolis II; 11 - Valença I; 12 - Valença II; 13 - Valença III.

É importante destacar as particularidades consideradas no processo de implementação do curso. Cada local tem suas características, o que exige ajustes, como a escolha dos horários das aulas, que são adaptados para garantir a segurança dos participantes em áreas de risco. Por isso, a maioria dos encontros ocorre aos sábados pela manhã, atendendo também ao desejo dos participantes.

A flexibilidade nos horários também permite que os/as jovens conciliem o curso com suas responsabilidades familiares e profissionais, e, em casos de perigo iminente, as aulas podem ser suspensas para preservar a integridade dos participantes. A comunicação com as famílias e a avaliação contínua da segurança local são fundamentais para essas decisões.

Além disso, o projeto adota uma abordagem sensível às questões de gênero, raça e deficiência, reconhecendo que jovens de diferentes origens e identidades enfrentam desafios específicos. Para garantir um ambiente inclusivo e seguro, o "Aprendiz do Sucesso" promove a valorização das vozes de jovens mulheres, jovens com deficiência e aborda diretamente temas como racismo e capacitismo, incorporando discussões sobre preconceito e a importância da diversidade em seus conteúdos. Essas medidas asseguram que o projeto não apenas ofereça capacitação, mas também contribua para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

Desde o início do projeto, os resultados têm sido promissores. Um dos principais indicadores de sucesso é a redução das taxas de evasão do curso e a maior inserção dos/as jovens em dinâmicas econômicas locais. Em um período recente de avaliação (agosto de 2024), foi observado que dos/as 1.000 jovens inscritos/as no curso, apenas 160 desistiram, sendo que a maioria dessas desistências estava relacionada a faltas não justificadas, e não à insatisfação com o projeto. A cada dois meses, são realizadas avaliações de reação junto aos/as participantes, nas quais eles/as avaliam remotamente o desempenho do Multiplicador, do Agente de Integração Comunitária, além das ferramentas didáticas e da comunicação utilizada. Em agosto de 2024, todos esses itens receberam mais de 90% de avaliações positivas, indicando um alto nível de satisfação entre os/as jovens em relação a esses aspectos do projeto.

Outra questão fundamental para a boa execução do projeto é o pagamento de uma ajuda de custo aos/as participantes. Embora esse recurso mensal não seja o principal atrativo do projeto, ele atua como um incentivo para a participação e contribui para que os/as participantes invistam em seus negócios.

Figura 2: Apresentação do negócio formulado por um grupo de jovens de Barra do Pirai



Fonte: Equipe IBAM

O curso, composto por 5 (cinco) módulos de estudo com aproximadamente 16 (dezesesseis) encontros durante 6 (seis) meses, apresentou resultados consideráveis para a criação, modelagem e validação de negócios. Os/as jovens participantes, em sua maioria reunidos/as em grupos de 4 e 5 pessoas, modelaram negócios em diferentes segmentos refletindo a diversidade de ideias e as oportunidades de empreendimentos disponíveis em diversos setores da economia. Dentre os negócios que surgiram, alguns já existentes anteriormente ao curso, destacamos alguns segmentos, como:

- Criação de brindes corporativos - focado na produção e distribuição de itens personalizados que empresas utilizam para promover suas marcas e fidelizar clientes.
- Petshops - um mercado em crescimento, oferecendo produtos e serviços para animais de estimação, que são cada vez mais tratados como membros da família.
- Tabacarias - oferecem produtos relacionados ao consumo de tabaco e acessórios, atendendo a um público específico.
- Serviços de Lava a Jato - manutenção de veículos, oferecendo desde lavagens simples até serviços mais detalhados de estética automotiva.
- Produtos Eróticos - parte de um mercado que cresce com a mudança dos tabus sociais, oferecendo uma variedade de itens que promovem o bem-estar sexual.
- Cursos e Ensino - focado na capacitação e educação em diversas áreas, desde habilidades técnicas até desenvolvimento pessoal, sendo um setor fundamental para o crescimento profissional e social.
- Prestação de Serviço em Comunicação - realização de uma gama de atividades, como assessoria de imprensa, produção de conteúdo e gestão de redes sociais, que são cruciais para a presença digital e a comunicação eficaz de empresas e marcas.
- Prestação de Serviço em áreas como construção civil, recursos humanos, lavanderias, entre outros - oferecem suporte essencial para o funcionamento de outras empresas e para o bem-estar da população.
- Criação de Aplicativos - segmento altamente inovador, voltado para o desenvolvimento de soluções tecnológicas que facilitam a vida das pessoas, seja no transporte, nas compras ou em outras atividades do dia a dia.
- Beleza e Estética - setor que abrange desde salões de beleza até clínicas de estética, refletindo a crescente demanda por serviços que promovem o bem-estar e a autoestima.
- Vestuário e Calçados - setor continua sendo um dos pilares do comércio, com uma constante demanda por produtos que alinham moda, conforto e funcionalidade.
- Alimentação e Bebidas - um dos setores mais dinâmicos e essenciais, englobando desde a produção até a comercialização de produtos que atendem às necessidades e desejos diários dos/as consumidores/as.

Esses segmentos de negócios representam oportunidades com alto potencial de crescimento e permitem que os/as jovens possam se destacar em um mercado cada vez mais diversificado e exigente.

Por fim, cabe destacar que o feedback dos/as participantes tem sido amplamente positivo, com muitos/as jovens relatando uma melhoria significativa em suas habilidades interpessoais e técnicas, o que aumentou sua confiança para iniciar seus próprios negócios.

Considerações Finais

O impacto do projeto Aprendiz do Sucesso vai além dos resultados individuais, formando uma nova geração de jovens empreendedores mais capacitados, o que é essencial para o crescimento econômico, especialmente em suas comunidades locais. Jovens bem preparados tendem a ser mais produtivos, inovadores e a contribuir de forma mais significativa para a economia.

Socialmente, o projeto desempenha um papel crucial na inclusão produtiva de jovens de comunidades vulneráveis, oferecendo-lhes a oportunidade de melhorar suas condições de vida e de suas famílias. A inclusão desses jovens, por meio de uma capacitação sólida, contribui para a redução das desigualdades e promove um ambiente mais justo e equitativo.

Em resumo, o Aprendiz do Sucesso tem gerado um impacto expressivo tanto no desenvolvimento pessoal dos/as jovens quanto na dinamização das economias locais onde os Núcleos de Capacitação estão inseridos. A abordagem prática e adaptativa, que considera as particularidades de cada grupo e região, não só facilita a inserção dos/as jovens no mercado de trabalho, como também estimula a criação de novos empreendedores. Os resultados alcançados até o momento, como a baixa evasão e o alto índice de satisfação dos/as participantes, comprovam que o projeto está efetivamente capacitando uma nova geração de jovens comprometidos com o desenvolvimento de suas comunidades.

Apesar dos sucessos obtidos, ainda há desafios a serem enfrentados. A sustentabilidade do projeto depende de financiamento contínuo e de parcerias estratégicas para expandir seu alcance. Além disso, é crucial um monitoramento constante para garantir que os conteúdos e metodologias se mantenham atualizados e eficazes frente às mudanças na economia, no mercado de trabalho e nas necessidades dos/as jovens.

Além desses desafios, é necessário reforçar que projetos como o Aprendiz do Sucesso não podem ser iniciativas isoladas; eles devem estar inseridos em um contexto mais amplo de políticas públicas que envolvam múltiplos setores da sociedade e do governo. Apenas com uma articulação sistêmica, envolvendo educação, economia e políticas sociais, será possível garantir que o impacto do projeto se estenda para além do imediato e gere transformações estruturais duradouras.

Referências bibliográficas

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Better Jobs Index 2024: Quality of Employment in Latin America – Between Informality and Insufficient Wages. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2024. Disponível em: <https://observatoriolaboral.iadb.org/en/mejorestrabajos/>. Acesso em: 04 nov. 2024

BRASIL bate recorde de jovens “nem-nem”: como administrar? Terra, 2023. Disponível em: <https://bit.ly/4fOt8Fb>. Acesso em: 24 set. 2024.

EDUCATION at a Glance 2023: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/e13bef63-en>. Acesso em: 1 nov. 2024.

EDUCATION. Banco Interamericano de Desenvolvimento — BID, [2024]. Disponível em: <https://www.iadb.org/en/who-we-are/topics/education>. Acesso em: 24 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o sistema nacional de juventude – SINAJUVE. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 6 ago. 2013.

CAMARANO, Ana Amélia (org.). **Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?** Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

FÁVERO, Osmar; SPÓSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César; NOVAES, Regina Reys (orgs.). **Juventude e Contemporaneidade**. Brasília: UNESCO, MEC, ANPEd, 2007. (Coleção Educação para Todos; 16).

LIMA, Josse Carlos da Silva; OLIVEIRA, Sibelle da Silva. A importância da qualificação profissional para jovens e adultos/as: preparação para o mercado de trabalho em Manaus, AM. **Revista Experiência**, Santa Maria, UFSM, v. 6, n. 1, p. 39-55, 2023.

NERI, Marcelo C. **Juventudes, Educação e Trabalho**: impactos da pandemia nos/as nem-nem. Rio de Janeiro, FGV Social, 2021.

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César Rodrigues. **Juventude e políticas sociais no Brasil**: desafios para a inclusão e autonomia. São Paulo: Cortez, 2018.

CONCURSOS PÚBLICOS

Seleção imparcial dos melhores profissionais

Melhor qualificação do quadro de pessoal

Implementação do sistema do mérito

Valorização de carreiras

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

[Acesse aqui](#)

Artigo

DESAFIOS PARA ENCERRAMENTO DOS LIXÕES!

Karin Segala

Assistente Social. Especialista em Gestão Urbana. Coordenadora de Projetos de Saneamento Básico.

Resumo: O presente artigo pretende contextualizar o estado da arte dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, um dos componentes do saneamento básico, e o compromisso dos titulares pelos serviços, o Município, para o encerramento dos lixões ainda existentes, apontando desafios encontrados por esses entes da Federação, sobretudo os de pequeno porte, e apontando algumas possibilidades para contribuir com a tomada de decisão.

Palavras-chave:

Aterro
Cooperação intermunicipal
Disposição final
Encerramento de lixões
Resíduos sólidos
Saneamento básico

Contexto

O Brasil conta com um arcabouço legal significativo para o saneamento básico, estabelecido por meio da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei Federal nº 12.305/2010, que institui os princípios, objetivos e instrumentos, bem como as diretrizes para a gestão integrada e o gerenciamento dos resíduos sólidos; da Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (LDNSB), nº 11.445/2007, que amplia o conceito de saneamento básico, dispõe sobre os princípios fundamentais e estabelece diretrizes nacionais; e da Lei de Consórcios Públicos, nº 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais para União, Estados, Distrito Federal e Municípios contratarem consórcios públicos.

Juntamente com seus decretos regulamentadores, esses instrumentos, recentemente atualizados pelas Leis Federais nº 14.026/2020 e nº 14.546/2023, preconizam a universalização do acesso e efetiva prestação dos serviços de saneamento básico, com quantidade, qualidade e regularidade, o que se constitui em desafio para os gestores municipais, que devem formular políticas públicas sustentáveis que alcancem a melhoria das condições sanitárias e ambientais do Município e, consequentemente, da qualidade de vida da população.

Os serviços públicos de saneamento básico compreendem os seguintes componentes:



ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL

Constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição.



ESGOTAMENTO SANITÁRIO

Constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reúso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente.



LIMPEZA URBANA E MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana.



DRENAGEM E MANEJO DE ÁGUAS PLUVIAIS URBANAS

Constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes.

Para além da prestação dos serviços de saneamento básico, esse marco regulatório incorpora como temas fundamentais o planejamento, a regulação e fiscalização, de competência exclusiva do titular, o Município, e o controle social, com a participação de toda a sociedade.

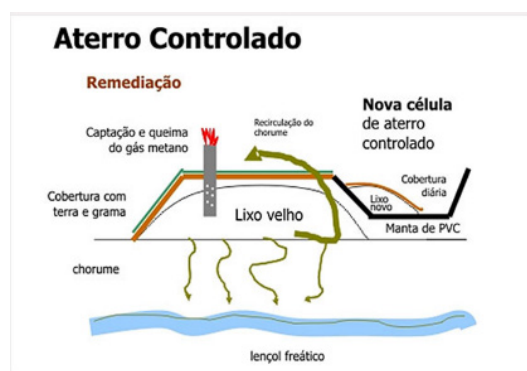
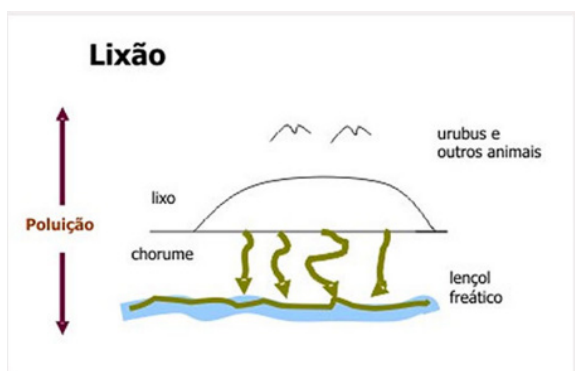
Destaca-se, ainda, a determinação legal que condiciona o acesso a recursos orçamentários da União, quando destinados a infraestrutura de saneamento básico, com a existência de Plano Municipal de Saneamento Básico e Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, condição esta requerida, também, para a formalização dos contratos de prestação de serviços.

Para este artigo, faremos um recorte sobre o componente limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, visto que existe uma urgência para o atendimento ao encerramento dos lixões.

Encerramento de lixões e o compromisso com os prazos

“O fim dos lixões está com data marcada – espera-se que até o final de 2014 o país tenha conseguido eliminar os vazadouros a céu aberto e recuperado as áreas por eles degradadas”¹ (SEGALA, 2011).

Dez anos se passaram e ainda temos lixões em 1.572 dos Municípios brasileiros, o que representa, aproximadamente, 9 milhões de toneladas/ano depositadas a céu aberto sem qualquer tipo de controle ambiental, sanitário ou de segurança. Esse número se amplia se considerarmos a disposição final em aterros controlados, utilizados por 598 Municípios que descartam aproximadamente 7,4 milhões de toneladas/ano de resíduos.² Cabe, aqui, uma ressalva, os aterros controlados não deixam de ser um método de descarte inadequado dos resíduos sólidos e, também, devem ter suas atividades encerradas.



1. Karin Segala comenta a Política Nacional de Resíduos Sólidos. IBAM, 2011. Disponível em: <https://www.ibam.org.br/karin-segala-comenta-a-politica-nacional-de-residuos-solidos/>. Acesso em: 1 out. 2024.

2. Essa estimativa refere-se à amostra de Municípios respondentes ao SNIS-2022. Manejo dos Resíduos Sólidos Urbanos. Ministério das Cidades: Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/painel/rs>. Acesso em: 9 set. 2024.

Investir no fechamento dos lixões torna-se um desafio a esses Municípios, sobretudo no que se refere ao atendimento dos prazos estabelecidos pela legislação em vigor que, diga-se, já se encerraram, como pode ser observado a seguir.

O prazo inicial de 2 de agosto de 2014 (art. 54, Lei Federal nº 12.305/2010) para encaminhar apenas rejeitos para disposição final em aterro sanitário, onde se pressupõe o encerramento de lixões, foi dilatado pela Lei Federal nº 14.026/2020, segundo o porte populacional dos Municípios, vejamos:

1. até 2 de agosto de 2021, para capitais de Estados e Municípios integrantes de Região Metropolitana (RM) ou de Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) de capitais;
2. até 2 de agosto de 2022, para Municípios com população superior a 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010, bem como para Municípios cuja mancha urbana da sede municipal esteja situada a menos de 20 (vinte) quilômetros da fronteira com países limítrofes;
3. até 2 de agosto de 2023, para Municípios com população entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010;
4. até 2 de agosto de 2024, para Municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo 2010.

Desafios para o encerramento de lixões

Algumas reflexões se fazem necessárias, então vamos lá!

O Brasil possui 5.570 Municípios, e destes 2.451 (44%) têm população até 10.000 habitantes e, se considerarmos como pequeno o porte populacional até 50.000, esse percentual chega a 88% (4.890 Municípios), no entanto esses Municípios concentram 32% da população total do país³. Poucos municípios concentram a maior parte da população. E uma menor parte da população está dispersa em muitos municípios pequenos⁴.

Municípios de pequeno porte, com até 50 mil habitantes, enfrentam diversas dificuldades para fechar lixões e implementar soluções adequadas para o gerenciamento dos resíduos sólidos. Essas dificuldades incluem:

1. **Recursos financeiros limitados:** pequenos Municípios geralmente possuem orçamentos reduzidos, o que limita recursos disponíveis para investimentos em infraestrutura para a gestão de resíduos sólidos. A adequação ao fechamento de lixões associada à implementação de aterros sanitários ou de soluções alternativas, como centrais de triagem de resíduos sólidos, unidades de compostagem, entre outros, envolve altos custos de infraestrutura, transporte, operação e manutenção.
2. **Infraestrutura inadequada:** muitos Municípios de pequeno porte não possuem uma estrutura básica para o manejo sustentável dos resíduos sólidos, como coleta seletiva, centrais de triagem e compostagem, usinas de reciclagem de resíduos da construção civil ou aterros sanitários dentro das normas ambientais. A falta dessa infraestrutura faz com que o lixo continue sendo depositado de forma irregular, o que agrava o problema da disposição final.
3. **Falta de mão de obra qualificada:** a gestão de resíduos sólidos exige profissionais qualificados e muitos Municípios menores têm dificuldade em atrair e reter esses profissionais devido a salários mais baixos e menos oportunidades de carreira. Essa carência dificulta o planejamento e a elaboração de projetos que atendam à legislação em vigor, e impede a operação dos serviços em conformidade com as normas técnicas.

3. Fonte: IBGE, 2022.

4. Municípios e saneamento nas eleições de 2024. Instituto Água e Saneamento, 2024. Disponível em: <https://www.aguaesaneamento.org.br/publicacoes/tabuleiro-do-saneamento-2024-2/>. Acesso em: 1 out. 2024.

4. **Distância e logística:** muitos Municípios estão distantes de centros maiores que poderiam oferecer soluções compartilhadas para disposição final, como aterros sanitários regionais, para atender a um número maior de Municípios. As distâncias aumentam os custos de transporte dos resíduos, tornando a operação mais cara e, muitas vezes, economicamente inviável.
5. **Baixa participação social:** a baixa conscientização da população e a falta de políticas de incentivo sobre a importância da redução e separação de resíduos, e dos impactos ambientais dos lixões, também contribuem para a continuidade do uso dos lixões. Municípios menores frequentemente têm mais dificuldade em promover campanhas educativas ou iniciativas que envolvam diretamente os cidadãos no gerenciamento de resíduos.
6. **Legislação complexa:** a legislação ambiental, onde se incluem a PNRS e a LDNSB, estabelecem prazos e exigências que são difíceis de serem cumpridas por Municípios com estrutura e recursos limitados. As exigências e burocracia envolvidas para acessar fundos públicos ou parcerias para investimentos em infraestrutura também pode ser um entrave.
7. **Gestão pública ineficaz:** a falta de continuidade administrativa, associada à ausência de estratégias claras de gestão e planejamento, compromete a capacidade de implantar políticas públicas de longo prazo voltadas à adoção de soluções sustentáveis para o fechamento de lixões. Isso inclui falhas na coordenação de ações entre diferentes esferas governamentais, pouca eficiência no uso de recursos disponíveis e a dificuldade de garantir capacitação técnica e operacional dos gestores.

Essas dificuldades são maiores tanto quanto forem menores os Municípios, quando fica evidente a limitada capacidade técnico-operacional, o baixo aparelhamento físico-institucional, como também a capacidade econômico-financeira tanto da administração pública, que depende quase exclusivamente das transferências do Fundo de Participação Municipal, como dos munícipes, majoritariamente funcionários da administração pública local ou pequenos comerciantes ou beneficiários de programas sociais.

Esses fatores combinados tornam o fechamento de lixões uma tarefa complexa para Municípios de pequeno porte. Encontrar solução comum para esse problema, também comum a 2.170 Municípios, que declararam ao SNIS 2022 depositar seus resíduos em lixões ou aterros controlados, depende de soluções viáveis para “ratear” custos e infraestruturas, garantindo a qualidade na prestação dos serviços.

Embora a legislação incentive a prática de cooperação intermunicipal para a gestão de resíduos sólidos, por meio da formação de consórcios públicos⁵, muitas localidades encontram barreiras para estabelecer e manter essas parcerias, seja por falta de coordenação, seja por questões políticas ou geográficas, perpetuando, assim, práticas inadequadas de gestão de resíduos sólidos. A busca por cooperação intermunicipal e o uso de soluções simples e inovadoras são essenciais para superar as limitações financeiras e técnicas.

5. Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

Figura 2: Disposição final inadequada de resíduos sólidos - lixão a céu aberto.

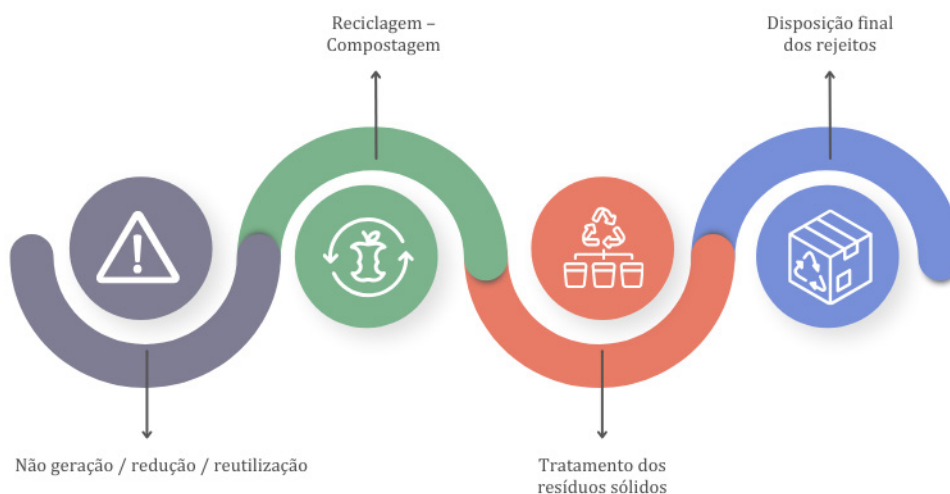


Fonte: Acervo IBAM.

Disposição final de rejeitos em aterro sanitário – o que é preciso fazer?

A disposição final em aterro sanitário é o objetivo a ser perseguido, mas é dispendiosa, pois requer investimentos em estruturas de engenharia, impermeabilização do solo, captação e tratamento de chorume e gás, monitoramento ambiental, entre outros, sem falar em profissionais qualificados e equipamentos para sua operação cotidianamente. E há que se garantir a sustentabilidade desse empreendimento, considerando seus aspectos técnicos, ambientais, sociais e econômico-financeiros. No entanto, encaminhar apenas rejeito para disposição final em aterros sanitários pressupõe, sobretudo, investir na minimização da geração de resíduos sólidos a partir da ordem de prioridade das diretrizes estabelecida pela PNRS (Lei Federal nº 12.305/2010, art. 9º), que segue a sequência de não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos para, por fim, proceder a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Diretrizes aplicáveis aos resíduos sólidos



Fonte: Elaboração IBAM.

Nota: Vale destacar a diferença entre rejeitos e resíduos sólidos. Vejamos o que diz a Lei Federal nº 12.305/2010, em seu art. 3º:

XV. rejeitos: resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada;

XVI. resíduos sólidos: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível.

Nessa sequência de prioridades, a PNRS definiu que a responsabilidade pela gestão e o gerenciamento dos resíduos sólidos deve ser compartilhada, incluindo, além dos titulares dos serviços, a sociedade civil e o setor empresarial. Ou seja, a lei definiu o princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, o que inclui fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, consumidores e o próprio Município, onde cada um tem suas obrigações definidas para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, sobretudo aqueles pós consumo, pulverizados no território e que, após serem coletados, serão dispostos em aterro sanitário.

Apesar da ampliação dos atores e responsabilidades nesse processo, é preciso rever o modelo de produção e consumo, atualmente pautado no descartável e na obsolescência programada de produtos, o que exerce forte impacto na prestação dos serviços de coleta e destinação final de resíduos sólidos.

Nota: Qual a diferença entre destinação final e disposição final. Vejamos o que diz a Lei Federal 12.305/2010, em seu art. 3º:

VII. destinação final ambientalmente adequada: destinação de resíduos que inclui a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;

VIII. disposição final ambientalmente adequada: distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos.

A seguir apresentam-se algumas estratégias para cada etapa:

1. Não geração: é a base de todo processo, evitar a produção de resíduos é implementar padrões de produção e consumo sustentáveis que reduzam as pressões ambientais, é rever hábitos de consumo comprando somente o necessário para evitar desperdícios. Para isso, diversas estratégias podem ser adotadas, tanto pelo poder público, quanto pela sociedade e pelas empresas. Algumas ações incluem:

- Campanhas de conscientização: promover programas de educação ambiental nas escolas, nos bairros e distritos para conscientizar a população sobre a importância do consumo consciente.
- Incentivo a práticas sustentáveis: estimular a substituição de materiais descartáveis por reutilizáveis, como sacolas retornáveis e recipientes duráveis, além de reduzir o uso de plásticos descartáveis em eventos e repartições públicas.
- Mudanças de políticas públicas: implementar políticas que incentivem a economia circular e a produção sustentável local, como apoiar empresas que adotam embalagens retornáveis ou fabricam produtos com menor geração de resíduos.

2. Redução: consiste na escolha de produtos que ofereçam menor potencial de geração de resíduos, como produtos mais duráveis ou retornáveis e que tenham refil. Ações que podem ser realizadas:

- **Parcerias com produtores locais:** estimular cadeias de produção com menor desperdício, como mercados de produtos a granel ou de segunda mão, que reduzem a quantidade de embalagens e resíduos.
- **Coleta seletiva:** programas de coleta seletiva são fundamentais para separar os materiais, reduzindo o volume de rejeitos encaminhados à disposição final.
- **Incentivos fiscais:** para empresas e comerciantes que utilizem menos embalagens ou adotem práticas sustentáveis.

3. Reutilização: é reaproveitar produtos ou materiais em outra função antes de descartá-los. Exemplo: papeis podem ser reutilizados em blocos de rascunho, potes plásticos ou de vidro servem para guardar alimentos ou outros materiais. É um estímulo à criatividade e uma forma eficaz de reduzir resíduos. Algumas iniciativas:

- **Centros de reutilização comunitários:** estabelecer locais onde a população possa doar ou trocar objetos usados, como móveis, roupas, eletrodomésticos e eletrônicos.
- **Oficinas:** criar oficinas que ensinem a população a reutilizar materiais, como artesanato, confecção de móveis com madeira reciclada ou reutilização de garrafas e embalagens.
- **Incentivar o reúso na construção civil:** utilizar resíduos da construção, como entulho, para aterramento em obras públicas ou em estradas vicinais.

4. Reciclagem: transforma a fração seca dos resíduos sólidos gerados pós consumo em matéria-prima para produção de novos produtos com finalidades diversas. Por exemplo, pneus antigos podem se tornar componentes para asfalto ou latas de alumínio podem ser fundidas para darem origem a novas latas. Iniciativas que podem ser realizadas:

- **Centrais de triagem com inclusão sócio produtiva de catadores:** fortalecer ou apoiar cooperativas locais para atuar na coleta, separação e comercialização dos materiais recicláveis, garantindo também emprego e renda.
- **Instalação de ecopontos:** espaços em que a população possa depositar resíduos recicláveis, como papel/papelão, vidro, plásticos, metal e eletrônicos, de maneira organizada e periódica.
- **Incentivo a pequenas indústrias de reciclagem:** apoiar a instalação de pequenas indústrias ou microempresas que realizem a reciclagem de materiais específicos da região e passíveis de comercialização, incentivando o reaproveitamento desses recursos no próprio Município ou em consórcios regionais.

5. Compostagem: os resíduos orgânicos, que representam uma parte significativa dos resíduos sólidos urbanos, podem ser tratados de maneira eficiente:

- **Compostagem comunitária ou doméstica:** incentivar a compostagem de resíduos orgânicos (como restos de alimentos e podas de jardim) em nível doméstico ou comunitário, reduzindo a quantidade de resíduos que precisa ser coletada e transportada. Isso pode ser feito com a criação de pátios públicos de compostagem.
- **Biodigestores:** a instalação de biodigestores de pequeno porte pode transformar resíduos orgânicos em biogás, uma fonte de energia limpa, além de produzir biofertilizantes para a agricultura local.

6. Tratamento de resíduos: os diferentes tipos de resíduos gerados em um Município devem ser identificados e quantificados para definir o tratamento adequado. Comumente são encontrados resíduos da construção civil, de serviços de saúde entre outros. Algumas iniciativas podem ser implementadas:

- **Unidades de triagem e tratamento de resíduos:** criar centrais de triagem para que os resíduos sejam separados antes de serem tratados. Essa prática otimiza a destinação correta dos diferentes tipos de materiais.

- **Manejo de resíduos da construção civil:** os resíduos da construção civil são materiais gerados em atividades relacionadas à construção, demolição, reformas e escavações, e incluem diferentes tipos de materiais. O manejo desses resíduos compreende a coleta, transporte, triagem, reaproveitamento e disposição final, conforme estabelece a Resolução nº 307/2002 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). O objetivo é minimizar os impactos negativos ao meio ambiente e maximizar o aproveitamento dos materiais.

7. Disposição final dos rejeitos: depois de seguir as etapas anteriores, somente os rejeitos (aquilo que não pode ser reutilizado, reciclado ou tratado) devem ser dispostos de maneira ambientalmente adequada:

- **Aterros sanitários consorciados:** para pequenos Municípios a formação de consórcios intermunicipais é uma solução viável e recomendada, pois permite compartilhar os custos de infraestrutura e gestão dos resíduos. Além disso, facilita o acesso a linhas de crédito e recursos estaduais ou federais, assim como a realização de parcerias público-privadas (PPP) para o gerenciamento dos resíduos sólidos.

- **Aterros de pequeno porte:** são estruturas simplificadas, projetadas para a disposição final ambientalmente adequada de resíduos sólidos urbanos em Municípios menores, geralmente com até 50 mil habitantes. Esses aterros são uma solução viável desde que operados com planejamento adequado e rigor técnico. Devem atender a Norma Técnica Brasileira, NBR 15.849/2010, que especifica o conjunto de diretrizes para localização, projeto, implantação, operação e encerramento dessas unidades, respeitando as normas de proteção ambiental e saúde pública.

- **Aterros controlados:** em situações emergenciais ou de transição, os aterros controlados podem ser usados como uma solução temporária até que aterros sanitários regionais sejam implementados.

Desafios postos: reflexões e encaminhamentos

Desde a promulgação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) em 2010, foram estabelecidos diretrizes, responsabilidades e prazos, estes por diversas vezes dilatados, para o encaminhamento de rejeitos para disposição final em aterros sanitários, visando ao encerramento definitivo dos lixões. A realidade, no entanto, tem mostrado que, apesar dos avanços normativos, a implementação efetiva dessa política enfrenta grandes desafios.

Mesmo considerando o ano de 2024 como limite para o encerramento de lixões e que, mais uma vez, esteja tramitando no Congresso o Projeto de Lei nº 1323/2024, que busca prorrogar por mais cinco anos este prazo para Municípios com população até 50 mil habitantes, há que se assumir, efetivamente, esse compromisso.

Assumir o compromisso com a encerramento dos lixões e a destinação final adequada dos resíduos sólidos exige, além da adequação à legislação, uma compreensão profunda da complexidade envolvida. Entre os principais fatores a serem superados estão a carência de recursos financeiros e a falta de planejamento para a realização das adequações necessárias para o cumprimento das normas. A elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos poderá nortear os Municípios a entender melhor o estado da arte dos serviços e propor soluções adequadas à realidade local.

Apesar de a responsabilidade pela gestão dos resíduos sólidos ser formalmente atribuída aos Municípios, o enfrentamento desses desafios só será possível com uma ação coordenada entre União, Estados e Municípios, considerando as diferentes capacidades de cada um. Soluções como consórcios intermunicipais, apoio técnico e financeiro da União e dos Estados, além da criação de políticas regionais integradas, são fundamentais para que os Municípios menores consigam cumprir com as metas e prazos.

Em conclusão, o encerramento dos lixões e a destinação final adequada dos resíduos sólidos não são apenas uma questão legal, mas também uma questão de compromisso com a sustentabilidade e a saúde pública. Somente com o envolvimento de todos os entes federativos, um planejamento adequado e o

desenvolvimento de soluções técnicas e financeiras que contemplem as especificidades locais possíveis se atingirão os objetivos propostos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos.

A prorrogação dos prazos deve ser vista como uma oportunidade para fortalecer o necessário apoio aos Municípios e não como uma simples extensão para o adiamento de soluções.

Referências bibliográficas

A REGIONALIZAÇÃO nos estados. Observatório do Marco Legal do Saneamento, [2024]. Disponível em: <https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/a-regionalizacao-nos-estados/>. Acesso em: 1 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.107/2005. Dispõe sobre normas de contratação de consórcios públicos. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: <https://bit.ly/30CggpE>. Acesso em: 1 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.445/2007. Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/4f1G8G4>. Acesso em: 1 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.305/2010. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 1 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.026/2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3ZyeVq9>. Acesso em: 1 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.546/2023. Estabelece medidas de prevenção a desperdícios, de aproveitamento das águas de chuva e de reúso não potável das águas cinzas. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14546.htm. Acesso em: 1 nov. 2024.

MUNICÍPIOS e saneamento. Instituto Água e Saneamento, [2024]. Disponível em: <https://www.aguaesaneamento.org.br/municipios-e-saneamento/explore-compare>. Acesso em: 1 nov. 2024.

MUNICÍPIOS e saneamento nas eleições de 2024. Instituto Água e Saneamento, 2024. Disponível em: <https://www.aguaesaneamento.org.br/>. Acesso em: 1 nov. 2024.

SISTEMA Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente [2024]. Disponível em: <http://www.snir.gov.br/>. Acesso em: 1 nov. 2024.

SISTEMA Nacional de Informações sobre Saneamento. Brasília, DF: Ministério das Cidades [2024]. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/>. Acesso em: 1 nov. 2024.

LIVRARIA IBAM

A livraria da Administração Pública

Oportunidade para quem busca atualização e conhecimento em temas variados na Administração Pública.

[Acesse aqui](#)

Artigo

A REFORMA TRIBUTÁRIA E A TRIBUTAÇÃO INDUTIVA

Ana Carolina Couri

Advogada, consultora técnica do Instituto Brasileiro de Administração Municipal e assessora jurídica da Coordenadoria de Contratos de Concessão da Secretaria Municipal de Transportes do Rio de Janeiro.

Resumo: Polêmicas a respeito da possibilidade de manejo dos tributos para alcançar objetivos de políticas públicas e fomentar ou inibir comportamentos sociais. A PEC 68/24 e o IS (imposto seletivo) no caso das bebidas açucaradas. Experiência internacional e considerações.

Palavras-chave:
Tributação indutiva na
Reforma Tributária

Introdução à função indutiva da tributação

A função clássica dos tributos é a arrecadatória e, nesta perspectiva, a tributação tem como tarefa primordial financiar direitos prestacionais, que são os direitos fundamentais sociais, como educação, saúde e infraestrutura urbana. Vista por outro ângulo, a tributação traduz-se como dever fundamental do cidadão, que é o destinatário último dos direitos prestacionais.

No entanto, para além do viés arrecadatório, a função indutiva da tributação, ou a extrafiscalidade tributária, busca não apenas angariar recursos para o Estado, mas também fomentar comportamentos coletivos que promovam objetivos sociais, ambientais, dentre outros¹.

A indução positiva (porque estimula comportamentos) ocorre por meio da desoneração de tributos, já a indução negativa, ao contrário, ocorre quando o Estado, por exemplo, onera determinado imposto para inibir comportamentos, a exemplo da tributação sobre o tabaco e bebidas alcoólicas, com objetivo de desencorajar o consumo e reduzir custos sociais advindos.

A função extrafiscal pode ser manifestada de forma direta ou indireta. A primeira, por exemplo, ocorre com a própria criação de tributo com a finalidade regulatória, a exemplo dos impostos de importação e exportação. A segunda, mediante o aumento ou diminuição de alíquotas de tributos com função proeminente fiscal.

A função indutiva na doutrina brasileira, na jurisprudência e controvérsias

Ensina Roque Antônio Carrazza² que as isenções tributárias só podem ser concedidas quando favorecem pessoas *tendo em conta objetivos constitucionalmente consagrados*, como proteção à velhice, à família, à cultura, aos deficientes mentais, por exemplo (CARRAZZA, 2000).

A função indutiva da tributação ocorre, segundo o autor, quando o legislador, em nome do interesse coletivo, aumenta ou diminui as alíquotas e/ou as bases de cálculos dos tributos, com o objetivo principal de induzir os contribuintes a fazer ou deixar de fazer alguma coisa. Como exemplos tradicionais de

1. Segundo art. 1º, III, da Constituição, a dignidade da pessoa humana é fundamento do Estado Democrático de Direito e consoante art. 3º, III, um dos objetivos fundamentais traçados na Constituição é o de reduzir as desigualdades sociais e regionais.

2. CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

impostos com função indutiva, temos o ITR e o IPTU progressivos; o primeiro para desestimular o latifúndio, o segundo para coibir a especulação imobiliária urbana e a disfunção social da propriedade.

Roque Antônio Carrazza também defende que a função indutiva da tributação consiste em incentivar comportamentos desejáveis na sociedade, como a proteção ambiental, o estímulo à inovação tecnológica, o desenvolvimento regional, entre outros. E isso pode ser alcançado, por exemplo, com benefícios fiscais, tais como isenções ou reduções de impostos, concedidos a atividades que o Estado considera relevantes para o desenvolvimento econômico e social do país.

De forma mais ampla, a tributação é concebida não apenas como ferramenta de financiamento público, mas também instrumento de política econômica e social. Na doutrina, poucos defendem que a indução positiva ou negativa seja uma função do Direito Tributário, mas na jurisprudência, de uma forma geral, as decisões judiciais indiretamente respaldam a utilização de incentivos fiscais e tributação diferenciada para promover determinados comportamentos sociais ou econômicos, assim, por exemplo, nos contextos de Refis³.

Uma das questões que se coloca à função indutiva dos tributos diz respeito à legitimidade. Ensina Geraldo Ataliba que o princípio da igualdade tributária, inscrito no art. 150, II, da Constituição, é princípio constitucional limitador da tributação. Esse princípio realiza-se quanto aos impostos, pela observância da capacidade contributiva do art. 145, § 1º da Constituição (ATALIBA, 1991).

Extrafiscalidade tributária na PEC 68/24 e polêmicas sobre o IS - bebidas açucaradas

Atualmente, a extrafiscalidade tributária, mormente no que tange à função de estimular e desestimular condutas para a coletividade, ganha especial destaque na Reforma Tributária brasileira. Com efeito, há diversos exemplos de uso da tributação para promover objetivos econômicos e sociais, tais como a devolução dos tributos às famílias de baixa renda mediante *cashback* nas operações com energia elétrica, água, esgoto e gás natural, em prol da redução das desigualdades sociais.

A função indutiva também é manejada para incentivos à sustentabilidade, ao uso de fontes de energia renováveis, ao desenvolvimento regional, à pesquisa e desenvolvimento, bem como ao desestímulo a comportamentos nocivos à saúde, como o consumo de cigarros, bebidas açucaradas e alcoólicas. Trata-se de uma forma de desencorajar seu consumo, visando reduzir os custos sociais advindos, por exemplo, com doenças relacionadas ao consumo desses produtos.

No caso da Reforma Tributária - PLC 68/24 - em tramitação no Congresso Nacional, que acabou de ser votada na Câmara no momento da feitura deste artigo, evidenciam-se relevantes avanços com a utilização da tributação indutiva, por exemplo, em questões de saúde pública.

O imposto seletivo sobre bebidas açucaradas está previsto no art. 404, §1º, V do PLC 68/24. Este incidirá uma única vez sobre o bem ou serviço, e mostra-se vedado qualquer tipo de aproveitamento de crédito do imposto seja com operações anteriores ou geração de créditos para operações posteriores.

Renomados autores colocam reservas à função indutiva da tributação no imposto seletivo, por diversos aspectos dentre os quais destacamos a discriminação tributária e insegurança jurídica - na medida que o legislador escolhe ao seu alvedrio quais os itens que devem receber tributação mais onerosa, assim como vulneração ao princípio da capacidade contributiva, liberdade de escolha, efeitos econômicos adversos, desvio de finalidade do instituto, dentre outros.

Neste contexto, fundamental que o sistema tributário seja estável e claro para não comprometer os princípios fundamentais do direito tributário. Todas as escolhas do legislador devem ser cuidadosamente

3. STJ, AgRg no Ag 902.614-PR, 1ª T, 13.11.2007, DJ 12.12.2007.

justificadas, além de proporcionais. Como já sufragado pelo Supremo Tribunal Federal⁴:

O Poder Público, especialmente em sede de tributação, não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade, que traduz limitação material à ação normativa do Poder Legislativo. O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade, nesse contexto, acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. A prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental constitucionalmente assegurados ao contribuinte. É que este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em diplomas normativos editados pelo Estado (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2005).

Experiência internacional favorável

Vários países ao redor do mundo adotam princípios de tributação indutiva por meio de incentivos ou onerações fiscais. No campo da saúde pública, citamos como exemplo o Reino Unido. Nesta região, utilizam-se alíquotas diferenciadas de imposto sobre valor agregado (IVA) para promover a saúde pública, como taxas mais altas para bebidas açucaradas. A legislação que trata da taxa mais alta para bebidas com alto teor de açúcar é conhecida como *Sugar Tax*⁵, foi introduzida pelo Finance Act 2017 e o imposto foi implementado com base nas suas disposições.

O imposto sobre bebidas açucaradas entrou em vigor em 6.04.2018. Uma das estratégias utilizadas foi a aplicação de alíquotas diferenciadas de imposto sobre bebidas açucaradas, o denominado *Sugar Tax*. A taxa é calculada com base na quantidade de açúcar adicionado às bebidas. Por outro lado, outras bebidas são isentas do imposto, como sucos de frutas naturais e bebidas com alto teor de leite.

Desde a introdução do imposto sobre bebidas açucaradas em abril de 2018, houve uma redução significativa no consumo dessas bebidas. Estudos mostram⁶ que as vendas de bebidas com alto teor de açúcar diminuíram, enquanto as vendas de bebidas sem açúcar ou com teor reduzido aumentaram. Como desdobramentos, a indústria de bebidas teve que reformular seus produtos para reduzir o teor de açúcar e introduzir alternativas com menos açúcar, que ampliou as opções do consumidor por demandas mais saudáveis.

O *Sugar Tax* contribuiu para diminuição na prevalência de obesidade e outras condições relacionadas ao consumo excessivo de açúcar. Conquanto não se possa atribuir exclusivamente esses resultados ao imposto, o ambiente regulatório criado pelo imposto sobre açúcar teve efeito positivo. Além disso, o imposto sobre açúcar tem gerado receitas significativas para o governo britânico, as quais são reinvestidas em programas de saúde, educação ou outras áreas prioritárias para a coletividade.

O impacto completo do imposto sobre açúcar ainda está sendo avaliado e há áreas de debate contínuo, como a equidade na tributação e os efeitos sobre consumidores de baixa renda. No entanto, os primeiros resultados indicam que o *Sugar Tax* no Reino Unido teve um efeito positivo na redução do consumo de bebidas açucaradas e, potencialmente, na melhoria da saúde pública. Neste sentido, o relatório publicado pelo Public Health England (PHE⁷), intitulado "*Sugar Reduction: The Evidence for Action*"⁸, apresenta análises sobre os efeitos do imposto sobre o consumo de açúcar na dieta da população.

4. STF, ADI 2.551, MC-QO, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, mérito julgado em 29 de setembro de 2005.

5. OLIVER, A. The economics of sugar taxes: a special issue of public finance review. SAGE Publications, 2019.

6. Id., 2019.

7. O PHE é órgão com atribuição de reduzir desigualdades na saúde na Inglaterra.

8. Acessado diretamente no site do Public Health England.

Esta experiência no Reino Unido tem servido de exemplo para outros países que têm implementado ou estão a implementar impostos sobre bebidas açucaradas como parte de suas estratégias de saúde pública.

Conclusão - O despertar de uma nova consciência

Como benefícios destacados ao longo desta exposição, temos a promoção da saúde pública, alinhada com padrões internacionais, com redução de custos ao sistema público de saúde e também incentivo à indústria no desenho de alternativas mais saudáveis. Além disso, trata-se de fonte de receita a ser empregada em áreas prioritárias e que também viabiliza equidade tributária, na medida em que institui o imposto seletivo sobre produtos maléficos à saúde, ao invés de aumentar de uma maneira geral impostos sobre o consumo.

Essa abordagem exemplifica como o direito tributário pode ser usado como uma ferramenta eficaz para alcançar objetivos de políticas públicas, como a melhoria da saúde da população.

O ideal é que as matérias sejam amplamente debatidas com a sociedade. Todavia, com base em dados exitosos na experiência internacional em relação à taxação das bebidas açucaradas, por exemplo, considerando que nosso modelo de democracia também contempla a participação indireta da sociedade, a reforma tributária representa avanço no que diz respeito ao manejo da tributação indutiva nesta seara.

Sempre existirão diversas alternativas e possibilidades para a promoção de um valor constitucional, mas de algum ponto deve-se partir. A função indutiva da tributação pode ser uma ferramenta legítima para alcançar objetivos de políticas públicas, como a promoção da saúde pública ou a proteção ambiental, mas é fundamental que essas políticas sejam, na prática, harmonizadas com os direitos fundamentais e constitucionais tributários.

O Estado tem o poder de tributar, mas esse poder não é ilimitado. A dignidade humana é vetor axiológico da Constituição Federal e pelo seu filtro também podemos suplantar desafios em prol da função indutiva da tributação para o bem-estar da coletividade. Necessário que a mudança traga segurança e previsibilidade jurídica.

Na reforma tributária, embora cada escolha legislativa provoque discussão, efetivamente, temos avanço em diversos aspectos. A extrafiscalidade, neste contexto, não se limita à arrecadação de recursos, cria certa resistência e desperta uma consciência por escolhas mais saudáveis.

Referências bibliográficas

ATALIBA, Geraldo. Sistema Tributário na Constituição de 1988. Brasília: **Revista de Direito Tributário**, 1991, p. 51-140.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.



CURSOS EAD EM DIVERSAS ÁREAS

Aulas em tempo real que vão te conectar com seus objetivos

Oportunidade para quem busca atualização e prática em temas variados na Administração Pública.

[Acesse aqui](#)

ibat
Instituto Brasileiro de Administração Municipal

Artigo

A PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS

Marcella Meireles

Advogada e Assessora Jurídica do IBAM; Cientista social pela UFRJ.

Resumo: A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD (Lei nº 13.709/2018) visa garantir os direitos dos titulares de dados pessoais, e apesar de ser uma legislação recente no ordenamento jurídico brasileiro, pode-se verificar se tais garantias têm sido praticadas pelas entidades públicas, em consonância com a CF. Neste contexto, temos que são os titulares de dados que ditam as regras a respeito do uso dos próprios dados, o que torna essencial o estabelecimento de parâmetros da coleta, armazenagem, processamento e uso para políticas públicas pelos Municípios. Assim, o presente artigo pretende abordar como os entes públicos se tornam responsáveis pelo processamento e uso de dados para políticas públicas.

Palavras-chave:

Dados pessoais
Poder público
Direito fundamental

Introdução

Inicialmente, se faz necessário frisar que é somente com o consentimento expresso do titular é que operadores ou controladores dos bancos de dados estarão autorizados a tratar ou compartilhar informações, sob risco de aplicação de penalidades no âmbito civil. Nesse sentido, há diversa legislação, como o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), a Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD (Lei nº 13.709/2018), e a Emenda Constitucional nº 115/2022 que elevou a proteção de dados pessoais como direito fundamental.

Assim, cabe analisar as formas de controle do Poder Público, especialmente no âmbito dos Municípios. Por isso, busca-se responder à questão principal que é verificar a eficácia da Emenda Constitucional no atendimento das demandas da sociedade relacionadas à proteção de dados.

Pois bem. A definição de dados pessoais é encontrada no site do Governo Federal¹, contando com um rol exemplificativo:

O dado pessoal é aquele que possibilita a identificação, direta ou indireta, da pessoa natural. São exemplos de dados pessoais: - nome e sobrenome; - data e local de nascimento; - RG; - CPF; - retrato em fotografia; - endereço residencial; - endereço de e-mail; - número de cartão bancário; - renda; - histórico de pagamentos; - hábitos de consumo; - dados de localização, como por exemplo, a função de dados de localização no celular; - endereço de IP (protocolo de internet); - testemunhos de conexão (cookies); - número de telefone (BRASIL, 2021).

1. BRASIL.

Classificação dos Dados. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2021. Disponível em <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acesso-a-informacao/lgpd/classificacao-dos-dados>. Acesso em 20 set. 2024.

Ainda no site do Governo, verifica-se que quanto à classificação dos dados, além dos elencados acima, também há os dados sensíveis, que versam sobre questões de foro íntimo (saúde, religião, raça, preferências políticas etc.). De qualquer forma, o consentimento é obrigatório, sendo indispensável em poucos casos, como em situações que envolvam a integridade física ou que seja usado para elaboração de políticas públicas.

Em relação aos titulares de dados, a sua definição está contida no artigo 5º, V da LGPD, como sendo a pessoa natural cujos dados pessoais são tratados através do consentimento. Quanto ao consentimento, este é definido no art. 5º, XII, como uma manifestação onde o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade. Os meios possíveis para obter o consentimento – que pode ser revogado a qualquer momento mediante manifestação expressa – estão no artigo 8º que dispõe que será por escrito ou por outro meio que demonstre a manifestação de vontade. É preciso observar que até o momento a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) não criou um modelo para obter o consentimento do titular.

Em se tratando da exigência de finalidade, baseada, sobretudo, na transparência, tal princípio objetiva orientar como se dá o tratamento de dados. Assim, os propósitos devem ser legítimos, específicos e sempre informados ao titular, estando de acordo com o que prevê o art. 6º, I e VI:

As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios:

I - finalidade: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades;

[...]

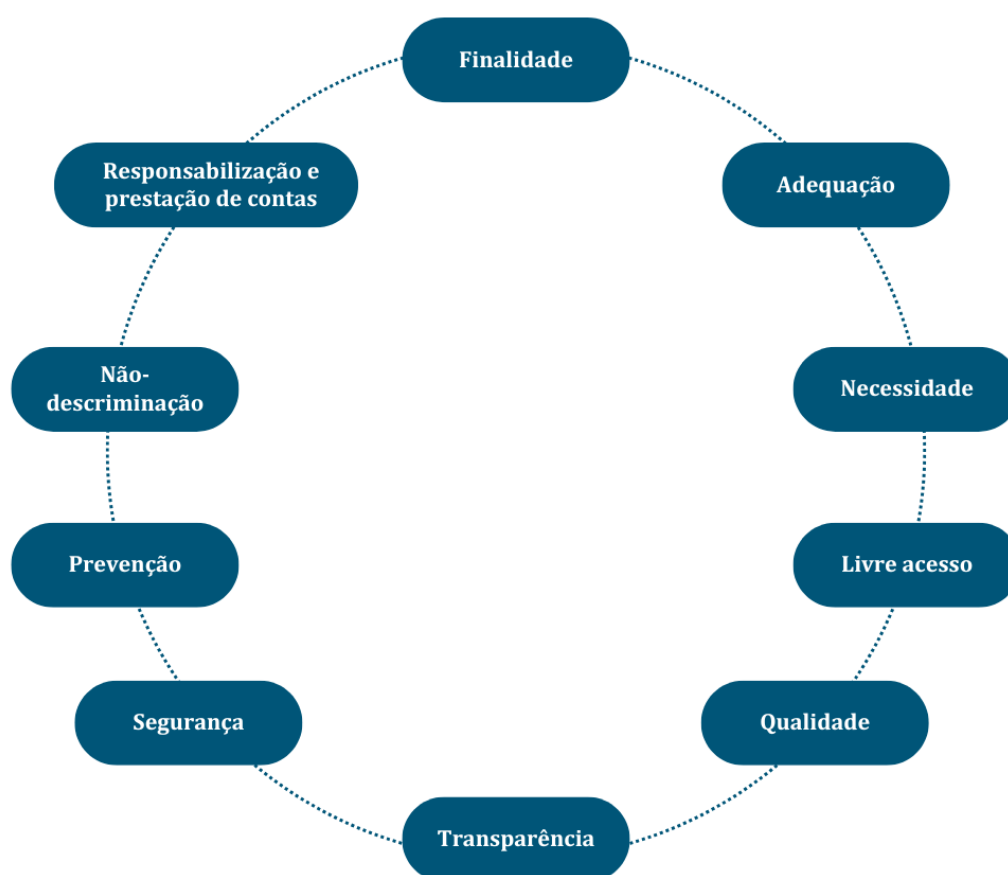
VI - transparência: garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial (BRASIL, 2018).

E mais precisamente, no âmbito público, a finalidade está ligada à execução de políticas públicas (ÂNGELO MONTOLLI, 2020), o que permite concluir que se trata de um dos principais pontos a ser aplicado, considerando que o uso e tratamento dos dados devem se dar apenas quando necessários para a finalidade pretendida, reduzindo significativamente os riscos, além de haver a prestação de contas.

Após feita esta exposição, cabe analisar a aplicabilidade das normas de proteção de dados a que o Poder Público se submete. Tal análise se dará a parte de considerações sobre os princípios, garantias e fiscalização que estão previstas na LGPD. E, por fim, busca-se responder à questão principal que é verificar o atendimento das demandas da sociedade relacionadas à proteção de dados, que ocorre não somente nas relações privadas, mas também entre cidadãos e o Estado.

Princípios e fundamentos

Os princípios da proteção de dados (art. 6º da LGPD) visam a garantia dos direitos dos titulares e associam-se ao princípio da dignidade humana e a direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, como a intimidade e a privacidade, e desta forma chegarem a um padrão de recomendações objetivas para quem trata os dados. Desta maneira, o art. 6º e seus incisos dispõem que, além da boa-fé, os tratamentos dos dados devem seguir os seguintes princípios:



Fonte: Elaboração do autor.

Também ligados a estes estão a liberdade de expressão e a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem, cujo tratamento, se não for regido por estes fundamentos, deverá gerar a responsabilidade civil. A partir do gráfico anterior, temos que:

- I - finalidade: o titular dos dados deve ter conhecimento claro do motivo pelo qual seus dados serão utilizados;
- II - adequação: os dados solicitados devem ser pertinentes e devem estar adequados à finalidade;
- III - necessidade: o uso de dados pessoais deve se limitar ao mínimo necessário;
- IV - livre acesso: permite aos titulares o acesso a todos os dados fornecidos, bem como saber de que forma são utilizados;
- V - qualidade dos dados: o direito de ter assegurada a clareza está totalmente associado com a transparência;
- VI - transparência: visa uma maior compreensão aos titulares a respeito da abordagem do tratamento dos dados, prezando pela forma simples, mas coerente;
- VII - segurança: é vital precaver ao máximo o vazamento ou acesso de pessoas não autorizadas aos dados fornecidos;
- VIII - prevenção: objetiva evitar danos tanto morais como patrimoniais;
- IX - não discriminação: os titulares não podem ter seus dados usados para nenhum tipo de constrangimento ou coação;
- X - responsabilização e prestação de contas: aquele que trata os dados deve comprovar o cumprimento da lei em todas as medidas adotadas.

Garantias previstas e fiscalização

A LGPD permitiu a ampliação dos direitos para evitar riscos às liberdades individuais, estes contidos nos arts. 17 a 22 a partir dos princípios já citados anteriormente, devendo, portanto, a aplicação ser apresentada conjuntamente com o que já foi exposto no tópico anterior. Como bem caracteriza Vianna (2021), os direitos dos titulares também são conhecidos pela sigla ARCO, referindo-se aos direitos de Acesso, Retificação, Cancelamento e Oposição:

Segundo Monteiro e Cruz, eles podem ser agrupados em: “confirmação da existência de tratamento e de acesso aos dados (artigo 18, I e II), direito de retificação (artigo 18, III), direito de cancelamento (artigo 18, IV, VI e IX), direito de oposição (artigo 18, § 2º), direito à explicação (interpretação sistemática), direito à revisão de decisões automatizadas (artigo 20) e direito de portabilidade (artigo 18, V) (VIANNA, 2021, p. 87).

Assim, quanto à fiscalização, ela se dá a partir da necessidade de indicação de encarregados pelo tratamento de dados pessoais da LGPD, e por isso, é indispensável fazer breves considerações a respeito destes (que são os agentes de tratamentos) e seus papéis como prevê o art. 5º, VI e VII:

Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

VI - controlador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais;

VII - operador: pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que realiza o tratamento de dados pessoais em nome do controlador (BRASIL, 2018).

Os agentes de tratamento tanto nas empresas como no poder público são o controlador (responsável pelas tomadas de decisões sobre o tratamento de dados, tendo como objetivo a redução dos riscos) e o operador (trata os dados pessoais em nome do controlador, seguindo as decisões e instruções dadas pelo primeiro). Mello e Miramontes (2021), ao se debruçarem sobre o assunto, ressaltam que a diferença entre eles é o poder de decisão que somente o controlador possui.

Também é importante enfatizar a figura do encarregado, que é indicado pelo controlador, e de acordo como o inciso VIII do art. 5º é a “pessoa indicada pelo controlador e operador para atuar como canal de comunicação entre o controlador, os titulares dos dados e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)” (BRASIL, 2018). Suas funções e providências estão elencadas no art. 41, dentre elas: aceitar reclamações dos titulares, prestar esclarecimentos, receber comunicações da autoridade nacional, orientar funcionários e contratados da entidade e executar as demais atribuições determinadas pelo controlador ou estabelecidas em normas complementares.

Quanto à responsabilidade atribuída ao controlador e ao operador em caso de desvio de conduta com ou sem prejuízo para o cidadão, temos nos arts. 31 e 32 que a fiscalização destes compete à Autoridade Nacional de Proteção de Dados, pois cabe a ela sugerir a adoção de padrões e de boas práticas, ou seja, a ANPD solicita medidas para interromper violações, e, outrossim, pode demandar que sejam publicados relatórios de impacto à proteção de dados pessoais.

Consoante o que foi analisado, conclui-se que a atuação desses agentes gera mais proteção para os titulares dos dados, ao saber quem são os que manejam os seus dados pessoais.

Aplicabilidade no âmbito público

Antes de adentrar no tema, cabe destacar como se dá a concretização dos deveres do Poder Público. No *Guia Orientativo para o Poder Público* (2023²), o Governo Federal procurou esclarecer algumas

2. Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Brasília, DF: Agência Nacional de Proteção de Dados — ANPD, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/documentos-de-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf>. Acesso em 22 set. 2024.

informações para dirimir dúvidas. Inclusive, destacou que o termo “Poder Público” na LGPD inclui órgãos e entidades dos entes federativos

(União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), além dos Tribunais de Contas e do Ministério Público. A LGPD também elenca que fazem parte deste conceito os serviços notariais e de registro (art. 23, § 4º), bem como as empresas públicas e as sociedades de economia mista (art. 24), onde estas últimas só são assim consideradas se não estiverem atuando em regime de concorrência e que não executem políticas públicas.

Também neste Guia são elencadas duas operações específicas de tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, que são o compartilhamento e a divulgação de dados pessoais, que carregam as seguintes características: o compartilhamento só ocorre no que for estritamente necessário para o que se pretende (princípio da necessidade), e adotando, para tal ação, medidas de segurança caso haja acidentes, como o acesso não autorizado, perda, alteração ou destruição de dados, como bem define os arts. 6º, VII, e 46, da LGPD. O Guia inclui como uma possível forma de evitar esses problemas a elaboração de relatório de impacto e que as ações sempre estejam em conformidade com a lei.

Em relação à divulgação de dados, é aconselhado que, sempre que possível, os dados pessoais sejam pseudonimizados ou anonimizados, levando em consideração a natureza, a finalidade e a probabilidade dos riscos. Tudo isso está em conformidade com o art. 50, § 1º, sobre as boas práticas ao realizar o tratamento de dados pessoais. Neste contexto poderá ocorrer a ponderação entre direitos a depender do caso em concreto, onde de um lado há o direito à privacidade e o direito à proteção de dados pessoais e, de outro, o princípio da transparência que rege as atividades do Poder Público. Porém, de qualquer forma, devem ser adotadas medidas de segurança.

É por isso que poderá ocorrer uma eventual criminalização se ficar configurada a violação ao direito fundamental de proteção de dados, seja responsabilidade civil de particulares ou mesmo do Estado. E assim, se um servidor público infringir a LGPD, também é passível de responsabilização administrativa pessoal e autônoma (art. 28 do Decreto Lei nº 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

As peculiaridades do tratamento de dados pessoais pelo Poder Público levam em consideração o fato de que há uma assimetria de poder quando este é um dos atores da relação, isso porque o Estado quando utiliza os dados acaba por usá-los como base para suas decisões para prestação de serviços, estratégias e planejamento de políticas públicas que nem sempre serão favoráveis a esses indivíduos titulares dos dados. Isso pode gerar tensão quando não há transparência suficiente, e por nem sempre haver o consentimento.

É justamente o consentimento, o direito de ser informado sobre o tratamento de dados pela Administração Pública, que o art. 7º, III e IV e o § 1º abordam, e mais precisamente no art. 7º, § 3º é que se prevê que o acesso aos dados esteja de acordo com a finalidade que o motivou.

Interessante notar que Vianna (2021), ao se debruçar sobre o tema, relembra que os governos são influenciados pela Recomendação do Conselho da OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, sobre as Estratégias de Governo Digital, que aconselha que estes utilizem em suas estratégias a transparência, a participação de diversos setores da sociedade, crie um governo moderno diante das novas tecnologias.

Por fim, não se pode desconsiderar que a proteção já elencada no *Habeas Data*, na Lei de Acesso à Informação e na Lei do Processo Administrativo já existe como meios de proteção em relação ao Poder Público, mesmo que, para tanto, a ANPD deve indicar qual o procedimento e o os prazos para efetivação. E a respeito do *Habeas Data*, temos que seu uso se dá no âmbito dos bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público, e por ser uma ação judicial, requer a presença de um advogado, o que pode ensejar certa limitação aos titulares dos dados.

Considerações finais

O foco do presente artigo se deu sobre o uso de dados pessoais no âmbito do poder público, incluindo as garantias previstas e como se dá sua fiscalização, podendo ser aplicado no âmbito dos Municípios.

Ao mesmo tempo em que foram apresentadas as formas de uso de dados pessoais pelo Estado, fica evidente que, em se tratando de um direito fundamental, a sua aplicação jurídica sempre deverá ser baseada de modo sistemático e buscando a sua máxima efetividade mesmo que diante de mudanças sociais. Desta maneira, o poder público deve se adequar aos desafios da atualidade, especialmente a evolução da tecnologia, para garantir aos indivíduos o controle de seus dados pessoais por meio de suas normas, para que estas não fiquem obsoletas e inócuas.

Por todos esses aspectos levantados ao longo do artigo, conclui-se que é imprescindível verificar a influência das mudanças sociais, que determinará a formalização, inclusão ou ampliação no sistema de normas, visto que a função principal não é a de proteger os dados, mas sim a pessoa titular.

Referências bibliográficas

MELLO, A. P.; MIRAMONTES, G. C. LGPD: agentes de tratamento, responsável e ANPD. **Cadernos Jurídicos da Faculdade de Direito de Sorocaba**, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 73-80, 2022. Disponível em: <https://www.fadi.br/revista/index.php/cadernosjuridicos/article/view/88>. Acesso em: 20 set. 2024.

MONTOLLI, Carolina Ângelo. Segurança da informação e da transparência e a proteção de dados na Administração Pública: LGPD, acesso à informação e os incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no âmbito do estado de minas gerais. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, [s. l.], v. 3, n. 3, 2020. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/176>. Acesso em: 20 set. 2024.

VIANNA, Renata Seixa. **A LGPD no Poder Judiciário**: a implementação das medidas referentes ao exercício do direito dos titulares previstas na resolução CNJ n. 363/2021 nos tribunais. 2021. 244 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

CURSOS EAD EM DIVERSAS ÁREAS

Aulas em tempo real que vão te conectar com seus objetivos

Oportunidade para quem busca atualização e prática em temas variados na Administração Pública

[Acesse aqui](#)

ibom
Instituto Brasileiro de Administração Municipal

Artigo

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO (LEI Nº 14.133/2021, ARTS. 72/73/74)

Ivan Barbosa Rigolin

Advogado

Resumo: O artigo aborda os dispositivos da nova lei de licitações que tratam de inexigibilidade. São comentadas as normas de forma detalhada, pelo que o leitor poderá concluir quais as vantagens e desvantagens da legislação e as dificuldades que serão encontradas.

Palavras-chave:

Licitação

Inexigibilidade

Condições exigidas para sua declaração

I - Este é mais um artigo sobre o tema da *inexigibilidade de licitação*, desta vez comentando os arts. 72 a 74 da Lei nº 14.133/2021.

Desprezando os desatualizados estudos iniciais, destacamos o artigo “Dispensa e inexigibilidade de licitação. Todas as hipóteses são normas gerais também da nova lei de licitações”, de março de 2021, que este presente artigo complementa, e para o qual remetemos o gentil leitor¹. De outra parte, toda a matéria consta de nosso livro “Lei nº 14.133/2021 comentada. Uma visão crítica”².

II - O art. 72 cuida genericamente do assunto da contratação por dispensa ou por inexigibilidade, estabelecendo requisitos para os dois casos. Fica-se sem saber, já a esta altura, se a contratação direta afinal dá mais ou menos trabalho que realizar toda a licitação. Se é de fato para observar este roteiro que segue, então este desprezível escreva optaria por licitar em cerca de 100% das oportunidades.

A burocracia é tão imensa, visando por certo resguardar a pretendida contratação de irregularidades de toda ordem, que a autoridade haverá de pensar duas vezes antes de iniciar a longa senda do contrato direto. Sobretudo em sabendo que será a mesma autoridade a competente para, ao final da **via crucis**, autorizar a contratação, e com isso por ela ser a primeira responsável para todos os efeitos.

Assim o é, quando se sabe que numa licitação aquela mesma autoridade, até este ponto, lava as mãos ante a vinculação da sua vontade ao comando da lei. A licitação é produto de uma *linha de montagem* sem discricionariedade nenhuma, a perigosa discricionariedade que está presente a todo tempo na contratação direta.

A lei neste ponto *obriga* a autoridade a dedicar muito mais atenção a todo o procedimento de dispensa e de inexigibilidade do que fazia a lei anterior, hoje revogada.

1. Publicado em: Boletim de Administração Pública Municipal, Fiorilli (abr./21, assunto 432); Revista Governet Boletim de Administração Pública e Gestão Municipal (jan./22 nº 124, p. 26); Revista Síntese de Direito Administrativo (fev./22, nº 194, p. 9); Revista Solução em Licitações e Contratos (n. 44. nov./21, p. 55).

2. RIGOLIN, I. B. **Lei nº 14.133/2021** comentada. Uma visão crítica. Belo Horizonte: Forum, 2022.

E mais uma vez a lei deixa a impressão de que o atendimento da burocracia acaba sendo mais relevante que os próprios resultados da contratação – tal qual o governante que, circunstancialmente com pouca popularidade, dedica mais tempo a melhorar a *imagem* de seu governo do que a melhorar o próprio governo.

III - Preocupou-se a lei, bem mais que a anterior, com obrigar a bem instruir todo o procedimento de contratação direta. Vez que outra esse roteiro revelar-se-á exagerado para muitos casos concretos, mas a intenção é boa, e o resultado infelizmente é muito fraco e ruim como se passa a examinar.

Dentro do possível – e francamente estamos ante um roteiro fantasioso e irreal – o processo de contratação direta deverá conter:

I. o pedido formal do agente que precisa do objeto. Nada mais é necessário até aqui, porém se o agente ou se o próprio ente entender necessário, judicioso ou conveniente pode juntar estudo técnico sobre o objeto, com as indicações adequadas ao seu tratamento posterior e anteriormente à contratação, como também análise de riscos (que pode estar contida no estudo técnico).

O que segue, ainda neste inc. I, é despropositado e operacionalmente ridículo, e indica que o legislador *não sabe separar processo de licitação de processo de compra direta*. Não distingue uma coisa de outra. A lei brasileira *involui* a olhos vistos.

Fala em termo de referência, projeto básico e projeto executivo, porém se isso já existe não se vislumbra por que não licitar. Termo de referência é um documento que orienta licitantes e não fornecedores diretos, e os projetos complementam o necessário para licitar, não para comprar diretamente. Ai de quem acreditar na letra da lei, e tomar o facultativo por obrigatório...;

II. estimativa da despesa, se já não estiver contida em estudo preliminar ou algum projeto existente, e até porque projeto que não indique o custo da execução é meio-projeto, mambembe ou manquitola;

III. pareceres técnicos e/ou jurídicos. Então seria preciso um parecer para informar que o termo de referência está correto, e que o estudo preliminar está adequado, e que o projeto está conforme a regra aplicável? Se inexistir o parecer então o termo de referência não serve, o projeto está incompleto e o estudo técnico preliminar perde a função? O importante é o parecer, e não todo o trabalho técnico já realizado, com exageradíssima abundância? Soma-se um ridículo a outro neste artigo;

IV. demonstração da compatibilidade do orçamento com o pretendido compromisso. Isso já deveria constar da estimativa de despesa, mas se não constar é preciso que o ente demonstre que tem rubrica orçamentária para classificar a futura despesa, e que ao menos espera ter verba suficiente quando for a ocasião de pagar o contrato.

Essas regras são antigas, da lei de contabilidade pública e da lei de responsabilidade fiscal, e com esta previsão ou sem ela nenhuma diferença existiria para o ente comprador;

V. comprovação de que o contratando atende à habilitação necessária. A única verdadeiramente necessária é estar em dia com a previdência social, nada mais que isso porque na contratação direta não existe fase de habilitação – somente o autor desta péssima lei, que desconhece a diferença entre licitar e não licitar, parece ignorá-lo;

VI. razão da escolha do contratando, e não do contratado, porque nesta fase ainda não existe contratado. Não é apenas direito que o legislador ignora, mas também a língua-mãe, última flor do Lácio, inculta e bela. Imagina-se que o contratando tenha sido aprovado na maratona documental anterior, antes de ser declarado o escolhido.

As mais variadas razões técnicas e pessoais conduzem à escolha de alguém, e devem ser declinadas no procedimento da contratação direta;

VII. justificativa do preço – algo que deveria estar já contido nas razões de escolha do indicado para a contratação, eis que é um dos mais importantes fatores de escolha – como comida em restaurante. Pesquisas de mercado darão o subsídio a esta informação, e

VIII. autorização para a contratação. Sem ela todo o esforço até aqui de nada servirá. Mas a redação é ambígua, porque em geral quem autoriza contratar é quem assina o contrato, de modo que a confiar no texto legal a autoridade autoriza a si mesma a contratar...

O parágrafo único, tão necessário quanto a pedra na sopa, manda que o extrato do contrato seja publicado – ora, que fantástico, quando a lei instituiu o PNCP – portal nacional das contratações públicas, apenas para esse fim!

IV – Vencido o embaraçoso artigo anterior, o ambiente da pior qualidade se mantém.

O art. 73, constituído apenas do *caput*, lembra a ameaça de bicho-papão que a mãe faz ao filhinho envolto ainda em fraldas e cueiros. Pela sua grosseira generalização tem o mesmo efeito daquilo.

Nas contratações irregulares está prescrito que tanto contratante quanto contratado respondem pelo dano causado.

Pergunta-se: e se não for apurado dano nenhum? Responderão pelo quê? Se o contrato, por preço abaixo do de mercado, foi excelentemente executado, qual terá sido o dano?

Segundo: se houve erro grosseiro da Administração que contratou, e se o contratado executou perfeitamente o contrato com absoluta boa-fé, então ele deveria responder por algum *erro grosseiro* da Administração?

Que vem a ser isso? Qual a lógica mínima de tal asserção? Como a lei pode desfilar semelhante inconsciência do mundo e da realidade, que uma criança já percebe? Os moralistas autores dessa infâmia irresponsável são mais imorais do que os que a lei tenta incriminar..

O artigo se situa num patamar abaixo de degradante, e somente se lamenta esperar até esta previsão ser revogada.

V - O art. 74, que resume o objeto deste artigo e que transpõe a angustiante e aflitiva situação instaurada pelos arts. 72 e 73 – quiçá um castigo existencial –, prescreve ser inexigível licitação quando for inviável a competição, e elenca *exemplificativas* hipóteses, que não encerram o rol possível delas. O rol não é nem jamais foi fechado ou taxativo.

Antes de adentrar aquele rol é sempre proveitoso lembrar o seguinte: o *caput* não expressa mais do que a mais primitiva lógica, a de que se for inviável a competição será inexigível licitação. A licitação sendo uma competição entre candidatos a fornecedor da Administração, então por evidente se a competição for impossível não se há falar em licitação.

Ocorre que os dizeres do *caput*, de pueril e angelical simplicidade se lidos isoladamente de qualquer contexto fático, entretanto, quando vertidos para as situações do dia-a-dia, com toda frequência se convertem em batalhas sangrentas e encruadas, verdadeiros campos de extermínio.

Com todo efeito, nem toda configuração de competição impossível é tão simples e óbvia quanto, por exemplo, a de algum ente público querer adquirir uma obra única de arte, ou um imóvel histórico que pertenceu a um herói, ou um manuscrito do nosso maior literato. Falar-se em licitação neste caso seria piada.

Mas poucas situações são assim tão simplórias, porque o ente público vive precisando adquirir objetos – serviços, equipamentos, materiais – que ensejam as mais acirradas discussões sobre se esses negócios permitem competição entre possíveis fornecedores de objetos ao menos similares, ou se não a permitem porque cada um daqueles objetos não tem similares.

O que são similares? Até onde vai a similaridade, e onde começam as diferenças entre os objetos? Nem em mil anos de debates, discussões e diatribes o ser humano conseguirá chegar a um consenso.

Na dura realidade operacional do ente público é permanente aquela dúvida sobre se existem vários possíveis fornecedores do objeto, ou se existe apenas um que satisfaça plenamente a necessidade do adquirente. Na prática diária quase nada é tão singelo quanto o *caput* do art. 74 quer fazer crer, para se realizarem contratações diretas por inexigibilidade de licitação.

E é bem conhecido o universo das rejeições de contratos pelos Tribunais de Contas de todo nível, assim como é profundamente angustiante o mar de ações judiciais, não raro contendo a acusação de improbidade administrativa, contra agentes públicos contratantes e contra os seus contratados, movidas com base em 'inexigibilidades indevidas'.

Aquelas terríveis ações – merecidas ou não – já tiraram o sono, a saúde e os meios financeiros de miríades de pessoas, e aconteceram incontáveis abusos de poder pelos autores, dentre, evidentemente, ações cabíveis e necessárias. Terríveis são todas pois que devastadoras na sua pretensão – repita-se, muita vez correta e necessária.

Melhorou ultimamente a situação do direito brasileiro quando foi publicada a Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que, após trinta anos de patifaria da lei de improbidade administrativa no admitir modalidade *culposa* de improbidade, extirpou essa infâmia que ignorava a língua portuguesa, o direito, a moral e os bons costumes, e a decência mínima que se espera de uma lei.

Sim, mas o risco ainda existe, porque a discussão sobre se a competição é ou não viável neste caso ou naquele outro persiste, e, como se disse, jamais terá fim, ante a subjetividade real desse conceito de inviabilidade – que, para quem nasceu ontem, parece tão real e concreto...

Todo o cuidado deste mundo, e dos mundos paralelos, é o que se recomenda com ênfase aos operadores de licitações e de contratações, assim como, na medida do exequível e do razoável, também aos pretendentes a contratos públicos.

VI – Enfim, o rol do art. 74. A lei declara inexigível licitação quando o agente público entender – e tentar demonstrar – inviável a competição, sobretudo em casos com:

Inc. I – materiais ou serviços com produtor, empresa ou representante comercial exclusivo. O mais importante a lei – que copiou a grossa asneira da lei anterior – não disse: é inviável a competição se houver *vendedor* exclusivo.

Produto de marca tem sempre produtor exclusivo, mas nem por isso a competição é inviável se houver mais de um vendedor. Existem infinitos serviços personalizados e que se podem classificar singulares, ou exclusivos de algum prestador, mas daí a pretender inviável a competição entre os prestadores é um passo muito arriscado.

O que se recomenda é a máxima atenção na demonstração daquela exclusividade – sendo que atestados e certidões de juntas comerciais ou entidades que o valham são absolutamente falíveis, porque não podem assegurar a exclusividade, mas apenas que não consta outro registro de fornecedor daquele objeto nos seus assentamentos, o que é radicalmente diferente.

Uma coisa é atestar que o fornecedor é exclusivo, outra é atestar que não consta outro fornecedor nos registros da entidade local de comércio. E outra: a junta comercial local atesta sobre o local de sua abrangência, mas um Município vizinho pode ter registrado outro fornecedor do mesmo objeto, o que desanca a ideia de exclusividade.

O dispositivo, de simplicidade angelical, pela sua dúbia redação que vem sendo copiada lei após lei, em verdade é perigosíssimo;

Inc. II – artista, diretamente ou por empresário exclusivo. Outra tibieza da lei que já conta mais de trinta anos.

Contratar artista diretamente é virtualmente impossível, porque nenhum artista quer trabalhar cinco meses por ano apenas para pagar impostos ao governo, daí todos criarem pessoas jurídicas. Empresário exclusivo... quem tem? Duvida-se que os maiores e mais consagrados artistas do planeta tenham, ao menos algum deles, empresário exclusivo. De início, nos anos 90 essa exigência era solenemente ignorada pelos entes de controle de contas, mas neste novo milênio acentuou-se a cobrança e a fiscalização, registrando-se inclusive muitas rejeições de contratos artísticos se o empresário não era exclusivo – e nunca era.

Ad impossibilia nemo tenetur, ou seja, ninguém está obrigado ao impossível. Esta previsão foi concebida para não dar certo, nunca dará certo e seria muito interessante que os fiscais das contas públicas se dessem conta disso. Até quando a lei dará murro em ponta de faca?

Quanto à consagração pública, de tão subjetiva é essa previsão que entendemos que se o artista for conhecido pela vizinhança quando canta durante o banho estará satisfeita a condição legal – coisa de aborígene tupiniquim, ou de jeca-tatu do direito.

Este inocente escriba não gostaria, para fiscalizações de contas como tais, de estar na pele de um agente de Tribunal de Contas ...

VI - Prosseguindo, o inc. III do art. 74 entende inexigível licitação para a contratação de alguns serviços técnicos especializados a) de natureza predominantemente intelectual, e b) com profissionais ou empresas de notória especialização. A seguir, nas alíneas a a h elenca esses serviços numa lista taxativa, fechada, *numerus clausus*.

Natureza predominantemente intelectual parece ser o que falta ao legislador. Se não for trabalho que um animal realize por reflexo condicionado, então esse serviço, que depende da intelectualidade humana, é sempre intelectual. A lei – repetindo lei anterior – seguramente quis dizer cultural, humanístico, algo assim.

Quem tem intelecto é apenas o homem, e todo serviço humano – daqueles que só o homem realiza – é intelectual. Só esse descritivo não diz nada, e é preciso com ele lidar com máximo cuidado, porque um autor de ações civis públicas pode pretender que um serviço de elaborar sistemas contábeis ou tributários não é *intelectual*, apenas porque diversas empresas o realizam, ainda que cada qual de um modo.

O segundo descritivo é o das empresas ou dos profissionais de *notória especialização*. É mais objetivo e razoável, e o § 3º do artigo, repetido da lei anterior, dá parâmetros racionais e lógicos para a caracterização.

Reside ainda subjetividade na configuração, porém é pequena e sindicável. Não é difícil a alguém, ou a alguma empresa, demonstrar sua especialização no ramo do mercado a que se dedica. Bastar-lhe-á juntar seu currículo de realizações, atestadas ou não por documentos específicos – porque a verdade, apurável e demonstrável por qualquer meio formal, prevalece sobre montes de papéis.

Uma extraordinária façanha desta nova lei foi a de se omitir ou silenciar quanto à verdadeiramente trágica previsão anterior de “natureza singular” do objeto. Esse conceito é tão objetivo quanto julgar a beleza de um homem, ou de uma roupa. Para a mãe do indivíduo não existe alguém mais perfeito, mas para um desafeto inexistente alguém mais mal ajambrado. E quanto à roupa nem se fale.

Assim era – felizmente era – o conceito de natureza singular de um objeto. Esta lei enfim reconheceu que a singularidade não está no objeto, mas *no prestador*.

Quantas e quantas ações administrativas e judiciais, sem falar de rejeições de contratos pelos Tribunais de Contas, se acumularam nas últimas décadas contra (I) malandros rematados, mas também contra (II) incautos de absoluta boa-fé, que somente queriam trabalhar e receber sua remuneração.

Não havia consenso quanto à singularidade do objeto: singular pode ser tudo, qualquer coisa imaginável, de *a* a *z* no universo dos objetos contratáveis.

Era frequentíssimo se acusarem serviços técnicos profissionais especializados de *corriqueiros*, para se os condenar à licitabilidade compulsória. Como se o serviço de alguém universitário, aprovado em vestibular ocasionalmente terrível, que depois se submeteu ao duro exame da Ordem – no qual empacam centenas de milhares de candidatos – pudesse ser corriqueiro...

Hoje ao menos esse pesadelo está superado na nova lei. De três requisitos da contratação direta de serviços, que existiam, restaram apenas dois, havendo desaparecido a menção à natureza singular do objeto. A ideia talvez tivesse sido honestamente concebida, porém foi malversada e desbaratada como o avião de Santos Dumont, que pouco após inventado se prestou a lançar bombas atômicas contra cidades de civis.

Quanto à proibição, ao final do inciso, de alegação de inexigibilidade para serviços de publicidade, já escrevemos artigo sobre mais essa *asnice* de morder a nuca.

Trata-se do artigo *Publicidade é serviço que nem sempre pode ser licitado*, redigido ainda sob o império da Lei nº 8.666/93, mas plenamente aplicável hoje na nova lei que repetiu a anterior, do qual reportamos a conclusão.

E por fim, a melancólica consideração quanto à pretensa proibição de contratação direta de toda e qualquer sorte de publicidade, constante da lei de licitação, art. 1º e art. 25, é a de que se a deve ter como *inaplicável em certas hipóteses e em certos casos*, porque nesses casos se revela materialmente absurda e, com isso, destituída de qualquer sentido jurídico.

O que não faz sentido no mundo material não pode ter lugar nem guarida no mundo jurídico e, se ali existe, então apenas representa mais uma das tantas aberrações que lamentavelmente povoam o direito.

A lei *não pode conduzir ao absurdo* – ainda que se trate de algo como a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1.993.

VII - São os seguintes os serviços, ditos ilícitos por inexigibilidade, do inc. III deste art. 74:

a. estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou executivos. Com efeito, tal seria licitar por menor preço – e a regra é essa, por mais que a lei se esforce em conceber outros critérios de julgamento, os quais por subjetivos nunca deram, não dão e jamais darão certo – um estudo técnico, ou um projeto, ou um planejamento seja do que for.

Esses são trabalhos pessoais ou personalíssimos, e a única competição que ensejariam seria a do autor contra o próprio autor, porque a vida corre e não cessamos de aprender ... porém jamais competição entre pessoas diferentes, já que não se comparam coisas diferentes nem se licitam realidades desiguais;

b. pareceres, perícias e avaliações. Semelhantemente ao item anterior, nenhum destes três serviços pode ser comparado com nenhum outro, porque cada pessoa emite um parecer pessoal ou personalíssimo, inconfundível e incomparável com o parecer de qualquer outro autor, e o mesmo se diga de uma perícia, e exatamente o mesmo quanto a avaliações.

Não existe fábrica de pareceres, nem linha de montagem de perícias, nem bancada de avaliações. Cada qual desses é um trabalho único, como cada tela de pintor é uma, rigorosamente singular e incomparável. Não tem sentido cogitar licitar qualquer deles;

c. fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços. Tudo o que disse retro vale para estes serviços sem tirar uma vírgula. Cada criatura ou cada empresa fiscaliza de um modo seu e só seu, como também supervisiona obra ou serviço de forma pessoal e característica, sem elemento comum a nenhuma outra supervisão. Não seria lógico nem razoável instaurar licitação para comparar supervisões;

d. assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias. Torna-se enfadonho repetir a explicação dos serviços pessoais e singulares até aqui elencados na lei. Não existem assessorias nem sequer semelhantes, nem consultorias de nenhuma natureza, o que *ipso facto* impede a sua licitabilidade;

e. patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas. Estes trabalhos, absolutamente pessoais por cada autor, incrivelmente ensinaram ações civis públicas contra contratantes públicos e contratados particulares prestadores, sob alegações esfarrapadas e mambembes de que sempre existiam serviços corriqueiros dentre aqueles prestados, o que vulgarizava o trabalho e o tornava suscetível de licitação.

Apenas pessoas de mau caráter ou de rematada má-fé articulam infâmias como estas, felizmente golpeadas de morte pela Lei nº 14.230/2021, que modificou a lei da improbidade administrativa e aboliu a fantasmagórica e abantesmática figura da ‘improbidade culposa’, uma patologia jurídica que permaneceu por trinta anos assombrando nosso direito.

Cada advogado patrocina ações a seu modo particular e exclusivo, como conduz causas administrativas com o mesmo talhe pessoal e inconfundível com qualquer outro acaso existente. Somente numa terra selvagem, desprovida de valores e de cultura humanística que se assenta ao longo dos séculos, pode dar guarida a primarismos toscos e recalcados como tais.

A advocacia judicial e a defesa em causas administrativas jamais puderam, podem ou poderão ser licitadas, tanto quanto será inconcebivelmente ridículo imaginar licitar namorados, noivas, médicos de família, padrinhos de casamento ou crianças para adotar. Somente selvagens chegam a cogitar semelhantes despautérios que renegam a condição humana;

f. treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

g. restauração de obras de arte e bens históricos. Não há dúvida de que a lei se esmerou em elencar exemplos perfeitos de objetos ilícitáveis por incomparáveis uns com outros.

Tanto no serviço de treinamento de pessoal (al. f) quanto na restauração de obras de arte e objetos de valor histórico (al. g) não existem regras objetivas que os orientem, nem parâmetros rígidos a seguir, e cada profissional, ou cada empresa, detém seus métodos e suas técnicas particulares, incomparáveis com quaisquer outras, o que torna também esses serviços insuscetíveis de serem licitados;

h. “Controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso.”

Longo e casuístico inciso, novidade da Lei nº 14.133/2021, abre ensanchas à aquisição direta de um imenso número de objetos que, antes da nova lei, precisavam ser estudados um a um para o ente poder concluir se era ou não caso de os licitar.

Espera-se que o autor do texto saiba o que significa *instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso*.

Alguém acaso pensa em contratar um monitoramento de parâmetros de obras? Antes de fazê-lo será preciso, insistimos, que saiba o que é isso. E os *demaís serviços de engenharia*, quais são e até onde vão, e até onde se estende esse conceito?

Não se vê com bons olhos este enigmático inciso, aparentemente concebido para não ser compreendido, ou, pensando o pior, para permitir o enquadramento de alhos e de bugalhos na sua dicção, ao toque da marreta. Parece mais uma demonstração de que o poder público *odeia licitações* como se fora o próprio tinoso fumegante cavalgando com sua furca ceifadora.

Pode-se estar equivocado – e o tempo o dirá –, mas a impressão é muito ruim.

VIII - O inc. IV deste art. 74 não diz mais que o óbvio, que o credenciamento torna inexigível a licitação. Óbvio, porque se houve credenciamento terá sido porque o ente público não conseguiu obter em licitações os profissionais, dentro de empresas ou autônomos, de que necessitava para prestar serviços, e tampouco os conseguiu em concursos públicos para admissão de servidores, daí ter se valido desse instrumento auxiliar.

A lei prevê o credenciamento no art. 78, I, e 79, nos quais fica evidente que esse procedimento se dirige a pessoas naturais (chamadas *físicas* pelo imposto de renda) prestadoras de serviços técnicos especializados, como por excelência ocorre na área de saúde. São serviços de que se fala, portanto, e não genericamente ‘objetos’ como reza o inciso. Esses objetos são sempre serviços, e os credenciados são profissionais prestadores.

Mas se existe credenciamento foi porque a licitação fracassou, bem como eventual tentativa de prover cargos ou empregos por concurso público.

IX - O inc. V do art. 74, copiado da lei anterior, declara inexigível a licitação para a compra ou para a locação de imóvel cujas instalações e/ou a localização conduzam à sua escolha pelo ente público.

Natural que assim seja, porque se somente um imóvel atende os requisitos daquele serviço específico, não poderia existir licitação do objeto único.

Mas é claramente diferente a hipótese de se tratar de um edifício novo, com vários andares idênticos e desocupados, e proprietários diferentes, e o ente público precisando de apenas um, e qualquer deles serve. Nesse caso a licitação parece necessária, por menor preço, porque a competição é absolutamente viável.

E de novidade, complementando e parametrando esta previsão do inc. V, o art. 74 da lei contém o § 5º, que desde logo se comenta.

Povoado de obviedades que todos conhecem, o dispositivo manda (I) avaliar o imóvel pretendido, o custo das adaptações julgadas imprescindíveis e o prazo de amortização dos investimentos – se isso existir, porque o ideal é que o ente disponha da verba suficiente para pagar o imóvel à vista. Compreende-se o cuidado da lei, porém seja qual for o custo do imóvel e das adaptações, se é o único que serve, então o custo tem relevância menor e secundária, como é evidente.

Manda ainda que o ente (II) obtenha a certificação de que o imóvel é o único disponível que atenda a necessidade. Isso já era feito pela lei antiga.

E o inc. III inventa a roda ou descobre o fogo, porque menciona o que já deve estar evidenciado no atendimento ao inc. II, ou seja, a vantagem da aquisição daquele determinado imóvel.

Em duas palavras: quase tudo isso era já amplamente conhecido e praticado pela Administração, mudando apenas as palavras do novo dispositivo, e o direito permanece rigorosamente o mesmo.

X - O § 1º do art. 74 elenca os conhecidos meios de demonstração da exclusividade do produtor, da empresa ou do representante comercial, para os fins de aquisição com inexigibilidade de licitação.

Entendemos péssima a relação, porque em geral cada um dos documentos não consegue provar coisa nenhuma em matéria de exclusividade, o órgão emitente provando apenas que é o único que consta dos seus registros.

Ou então, de outro modo, é de uma redundância atroz, como a de certificar que uma marca é de um produtor exclusivo, se apenas por isso é que a marca existe.

Como, porém, não é a visão deste pobre escriba que prevalece quando forem fiscalizados os contratos com base no inc. I deste artigo - mas a vontade da lei -, então temos que qualquer dos documentos elencados serve para demonstrar a exclusividade exigida para a configuração da inexigibilidade.

O que não desce pela garganta, como nunca desceu na lei anterior de onde este dispositivo provém, é a vedação de preferência de alguma marca.

Ora, se o produtor é exclusivo, ele o é com relação ao produto de determinada marca. Se existe a proposta de algum fornecedor exclusivo, o produto que oferece tem uma marca, e é dessa marca que o produtor detém a exclusividade.

A lei parece tentar impedir que o produtor tenha o produto da sua própria marca ... e com isso o final do § 1º simplesmente não faz nenhum sentido – há mais de trinta anos no direito brasileiro.

XI - O § 2º, em desespero por tornar cumprível a ordem sabidamente *incumprível* de empresário exclusivo, no primeiro momento diz o óbvio: empresário exclusivo é o que detém (sendo pessoa natural ou jurídica) documento que ateste a exclusividade de representação daquele artista. O conselheiro Acácio não diria melhor.

No segundo momento, a nova lei tenta coibir a prática dos últimos tempos na Administração para a contratação de artistas, qual seja a de que o empresário seja exclusivo *para aquela determinada apresentação*. Essa foi a maneira que o poder público, antes da nova lei, encontrou para obter um empresário exclusivo e com isso contratar o artista sem licitação – a qual seria a mixórdia mais estapafúrdia de quantas existissem, só concebível num país ainda na era das cavernas, com licitações realizadas dentro das cavernas...

Vacinada a lei contra aquela fórmula, entretanto não dará certo: empresário exclusivo *não existe* – e todos tenham certeza de que os shows artísticos continuarão sendo contratados pelo poder público.

Esse direito tupiniquim que envergonha quem tenha cultura mínima talvez obrigue aos maiores e mais endinheirados artistas a constituírem empresários exclusivos – *comprando a exclusividade*. É só verificar o movimento do artista ...

XII - O § 3º repete a regra da lei anterior, apenas modificando – para melhor – a parte final do dispositivo. A lei não mais exige que a comprovação da qualificação do profissional ou da empresa de notória especialização ‘permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato’, texto de um poeta, idealista ou nefelibata de outro gênero, mas não de um legislador.

Desde quando alguém no universo pode ter certeza de que um prestador é *essencial e indiscutivelmente o mais adequado a atender o interesse da Administração pública* n’algum contrato?

Melhorou a nova lei nesse momento, exigindo apenas que se ‘permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato’ – agora, sim. Isso é factível, e viável para se demonstrar. O senso médio de razoabilidade orientará o contratante quando dessa contratação, em razões escritas tão só com simplicidade e bom-senso.

Quanto aos meios de demonstração da especialização elencados ao início deste § 3º, um pouco de cada ou de alguns, ou muito de um só, ou muito de dois deles, são o que basta ao atendimento da lei. A lei jamais dosa ou quantifica o quê nem quantos daqueles meios exige para a demonstração, e não o poderia fazer sob pena de ridículo.

É o acervo da empresa, ou o currículo do prestador, com feitos demonstrados se necessário, tudo o que a lei requer para configurar a notória especialização no ramo do objeto.

XIII - O § 4º introduz novidade: nos contratos diretos com inexigibilidade os contratados não podem (I) subcontratar nem (II) admitir profissionais que não tenham servido para demonstrar a especialização e com isso legitimar a inexigibilidade.

Perfeito e quase óbvio, mas não chega a acaciano o dispositivo porque muita vez em direito mesmo o óbvio precisa ser declarado expressa e claramente.

Se o contrato foi obtido em face dos específicos profissionais da empresa que se contrata, então é exigível que esses mesmos profissionais executem o contrato, e não um até então desconhecido que ocasionalmente tenha passado a integrar o quadro da empresa contratada.

O contratante pode e deve recusar trabalho técnico assinado por profissionais diversos dos que justificaram a inexigibilidade da licitação. Em caso de impedimento permanente daqueles, deve o contratado submeter à aprovação do contratante os novos profissionais que pretende admitir para executar o contrato.



Parecer

A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A OBRIGATORIEDADE DE DIVULGAR INFORMAÇÕES SOBRE OBRAS PÚBLICAS PARALISADAS

Matheus de Paiva Akinci

Estagiário da Consultoria Jurídica do IBAM

Endereço eletrônico: matheus_akinci@ibam.org.br

Consulta:

A Câmara consulente encaminhou para análise Projeto de Lei de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação de informações sobre obras públicas paralisadas no site oficial da Prefeitura e dá outras providências.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

Parecer

Inicialmente, temos que a propositura pretende instituir divulgação de informações sobre obras públicas paralisadas, visando a ampliação da transparência por intermédio do site oficial da Prefeitura de XXXXXXX.

Para tanto, quer-se impor ao Poder Executivo municipal a disponibilização de informações acerca das obras públicas paralisadas, tais como, os motivos e a data inicial da interrupção e a estimativa de retorno das obras, para acompanhamento por parte dos cidadãos. Essa propositura é visível nos artigos 1º e 2º deste PL;

Dentro deste contexto, há de se alertar, de plano, que, em tese, o projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que imponha obrigações e atribuições a órgãos e agentes do Executivo, independentemente de ensejar aumento de despesa, caracteriza interferência indevida do Poder Legislativo.

Neste sentido tem se manifestado reiteradamente o Egrégio STF, a conferir:

“REXT. CONSTITUCIONAL.PROCESSO LEGISLATIVO. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JULGADO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO”. (STF - Recurso extraordinário: RE 627255 RJ, Julgamento: 02/08/2010, Relatora:Min. Cármen Lúcia).

Em cotejo, vale a transcrição de trecho/ementa da decisão prolatada pelo STF no julgamento do RE n.º 878.911 com repercussão geral reconhecida:

“Ementa. Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido”. (STF. RE n.º 878.911/RJ. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 29/09/2016. Publicação: 11/10/2016).

Não obstante as considerações até aqui exaradas, não podemos relegar o fato de que cumpre à municipalidade, nos termos do art. 3º da Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/11), em seu inciso II, assegurar o direito fundamental de acesso à informação independentemente de solicitações. Em complemento, o art. 8º da Lei n.º 12.527/11 estipula o dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Já o § 2º deste mesmo dispositivo averba que para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

Neste diapasão, importante a transcrição do § 1º do art. 8º da Lei n.º 12.527/11, o qual encarta um rol mínimo de informações reputadas relevantes:

“Art. 8º: É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.
§ 1º: Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:
I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
III - registros das despesas;
IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade”.

Aliás, mais precisamente acerca das informações que devem ser divulgadas, relatamos que a Controladoria Geral da União (CGU) elaborou um Guia de transparência para Estados e Município, cujo teor recomendamos a consulta: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_transparenciaativa_estadosmunicipios.pdf.

Pois bem, com espreque nas considerações até aqui exaradas, temos que, já existe a obrigatoriedade de divulgação dos dados gerais referentes às obras públicas.

Desta perspectiva, cumpre à municipalidade ao legislar atentar-se para não ser redundante, o que tornaria eventual legislação inadequada e ineficaz, vez que ofende o princípio da necessidade. Sobre este tema, os ensinamentos de Gilmar Mendes:

“Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar”. (MENDES, Gilmar Ferreira. Teoria da Legislação e Controle de Constitucionalidade: Algumas Notas. Revista Jurídica Virtual da Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Teoria.htm)

Portanto, cabe ao Poder Legislativo exercer o controle sobre os atos específicos da Administração, dentro dos limites previamente estabelecidos no ordenamento jurídico pátrio, merecendo registrar que a função fiscalizatória deste Poder pode, inclusive, assumir vertente político-administrativa, ao passo que dispõe dos mecanismos jurídicos cabíveis para promover a responsabilização dos agentes políticos que se omitirem de seus misteres constitucionais. Ou seja, melhor agiria o Legislador se exigisse do Executivo o cumprimento da Lei de Acesso à Informação através da sua função fiscalizadora.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica da proposta apresentada.

É o parecer, s.m.j

MANUAL DO PREFEITO E DA PREFEITA

Um material para alcançar todos
os que ocupam a Chefia do
Poder Executivo municipal.



[Acesse aqui](#)

Parecer

COMPETÊNCIA PARA IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE ESTACIONAMENTO ROTATIVO GRATUITO EM VIAS DO MUNICÍPIO

Mariana Paiva Silva de Abreu

Estagiária da Consultoria Jurídica do IBAM

Endereço eletrônico: mariana.paiva@ibam.org.br

Consulta:

A Consulente, Câmara, encaminha, para análise da validade, Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a criação de um sistema de estacionamento rotativo gratuito por 1 (uma) hora nas vias e logradouros públicos específicos do Município.

Parecer

É sabido que compete aos Municípios (art. 30, I, II da CRFB/88) na repartição de competências constitucionais, legislar privativamente sobre os assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

A Lei nº. 9.503, de 23/09/1997 - Código de Trânsito Brasileiro se refere ao estacionamento rotativo em seu art. 24, conferindo aos Municípios a seguinte obrigação a seus órgãos e entidades executivos de trânsito, no âmbito de sua circunscrição:

"Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

(...)

X - Implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias"

Maria Sylvia Zanella Di Pietro discorrendo sobre a permissão de estacionamento, afirma ter o Poder Público a competência para estabelecer restrições sobre os bens de uso comum do povo, no exercício regular de seu poder de polícia administrativa, através de permissões de estacionamento e outras medidas. Confirmam-se as palavras da autora:

"A parada momentânea e o estacionamento de veículo na via pública se enquadram na modalidade de uso comum, limitado por normas decorrentes do poder de polícia do Estado.

Georges Burdeau, ao cuidar do tema dos direitos e liberdades do cidadão, afirma que 'a liberdade de estacionar é o corolário daquela de circular. É um direito que escapa, em princípio, a toda limitação e se exerce sem autorização. Tal é, pelo menos, a regra para o estacionamento ordinário, quer dizer aquele que tem lugar para a saída dos proprietários vizinhos da via pública e como consequência do direito de acesso às propriedades.

Porém, ao lado desse estacionamento que o autor chama de ordinário, existe o estacionamento prolongado, caso em que, afirma ele, 'o veículo é deixado fora da vigilância de seu condutor, que se serve da via pública como de uma garagem. Então, o estacionamento não é mais prolongamento indispensável da liberdade de circular, é uma utilização excepcional que justifica uma derrogação ao princípio da liberdade e da gratuidade válido para o estacionamento ordinário. De uma parte, a autoridade de polícia está autorizada a fixar um lugar especial para os estacionamentos prolongados, pois eles não têm por objeto a saída de um imóvel determinado. De outro lado, uma taxa pode ser recebida por ocasião do estacionamento nos lugares reservados.

Extraíndo-se um exemplo do Direito Brasileiro, pode-se afirmar que o estacionamento nas chamadas 'zonas azuis', no Município de São Paulo, não configura uso privativo, mas uso comum remunerado, regulamentado e limitado pelo poder de polícia do Estado. A remuneração, no caso, encontra fundamento no art. 68 do Código Civil". (In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Uso Privativo de Bem Público por Particular*. São Paulo: RT. 1983, p. 76-78).

O objetivo do estacionamento rotativo é proporcionar uma melhor utilização das vias públicas centrais destinadas ao tráfego, nas quais o estacionamento é mais difícil devido à grande demanda decorrente da concentração do comércio, dos estabelecimentos de ensino, dos bancos e dos hospitais. Daí a importância da rotatividade para liberar vagas permitindo que um número maior de usuários possa utilizar-se da facilidade de estacionar.

A implantação, manutenção e operação do estacionamento rotativo local deve ser feita mediante lei de iniciativa privativa do Poder Executivo, que determinará as áreas ou ruas abrangidas, os horários, a fiscalização, o valor da tarifa ou preço público para custear os gastos com o sistema de controle e demais características. O Município pode cobrar preço público diretamente ou delegar esta atividade à iniciativa privada. Nesse sentido, confira-se o seguinte julgado:

"Ressalte-se que o quantum cobrado nos denominados estacionamentos "faixa azul" têm a natureza jurídica de tarifa ou preço público, e define um contrato administrativo firmado entre a Administração Pública e os seus usuários. Não tem a natureza e imposto ou taxa, como equivocadamente entendeu o apelante". (TJMG - 4ª Câmara Cível. Apelação Cível nº 000.233.158-5/00).

No que concerne à iniciativa de projeto de lei pelo Legislativo, visando atos de regulamentação de estacionamento rotativo público, já decidiu, de longa data, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais pela inconstitucionalidade de projeto de lei de iniciativa parlamentar:

"Inconstitucionalidade - Ação direta - Áreas de estacionamento remunerado e horários de funcionamento - Atos de administração - Fixação de tarifas, com redução das então vigentes - Matéria reservada à provocação do Executivo - Lei de Iniciativa da Câmara Municipal - Inconstitucionalidade". [grifos e destaques nossos] (TJMG - Plenário. ADIN nº. 186734-0/000 (1). DJ de 25/04/2001. Rel. Des. HUGO BENGTSOON).

Ainda no mesmo sentido, já se posicionou o Egrégio Superior Tribunal de Justiça. Confira-se a seguinte ementa:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL - AUTORIZAÇÃO À INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTO ELIMINADOR DE AR EM HIDRÔMETRO - LIMINAR DEFERIDA - IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES AO PRESTADOR DO SERVIÇO PÚBLICO DE ÁGUA E ESGOTO - CRIAÇÃO DE DESPESA - AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA -

DISPOSITIVO QUE LEGISLA SOBRE DIREITO CIVIL - **USURPAÇÃO DA PRERROGATIVA DO PODER EXECUTIVO DE AFERIR CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA MEDIDA - ATO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA - AÇÃO PROCEDENTE.**" [grifos e destaques nossos] (STF. AI nº 818271/SP. DJ de 14/10/2010. Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI).

Tal entendimento decorre do fato de que a medida se trata de ato de mera gestão da coisa pública, sujeita, portanto, ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo. A ingerência indevida e a iniciativa parlamentar em matéria que lhe é estranha viola o princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º, CRFB/88).

A matéria também insere-se no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredindo o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Ante o exposto, conclui-se a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica do projeto de lei analisado, por violação do princípio constitucional da separação de poderes e da reserva da administração.

É o parecer, s.m.j.



ASSOCIE-SE AO IBAM

Conte com o IBAM, conforme o plano contratato

Plano simples

Plano avançado

Plano fidelidade

Plano temáticos

Para mais informações sobre o valor e a forma de contratação de cada plano, entre em contato conosco.


(21) 2142-9711


(21) 9 7584-7223


associado@ibam.org.br

Saiba mais



instituto brasileiro de administração municipal

Parecer

PARCELAMENTO DE DÉBITOS MUNICIPAIS JUNTO AO INSS

Jaber Lopes Mendonça Monteiro

Advogado e Consultor técnico do IBAM

Endereço eletrônico: lopesmendoncamonteiro@gmail.com

Consulta:

A Consulente, Câmara, solicita parecer sobre Projeto de Lei (M) 32/2024, que autoriza o Município, por intermédio do Poder Executivo, a firmar termo de parcelamento de débitos junto ao INSS.

A Consulta segue documentada.

Parecer

Via de regra, os recursos necessários para o financiamento da previdência devem constar na Lei Orçamentária Anual, razão pela qual seu pagamento na competência não necessita de autorização legislativa específica. Nas palavras de Carlos Alberto de Moraes Filho:

"Os créditos suplementares dependem de autorização legislativa (art. 167, inciso V, CF), mas não necessariamente específica, pois a autorização para sua abertura pode constar da própria Lei Orçamentária Anual (art. 165, § 8º, CF). Os créditos especiais, por seu turno, dependem de autorização legislativa específica. Já os créditos extraordinários independem de autorização legislativa." (In: RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. Direito financeiro esquematizado®. 3 ed. São Paulo. Saraiva Educação. 2018, p. 418)

Em não havendo o pagamento na competência, o débito a ser liquidado passa a ser um problema. A questão da prévia autorização legislativa para assunção de parcelamentos é um ponto extremamente polêmico na doutrina e na jurisprudência. A nosso ver, para tornar a questão clara sem recorrer a sofismas é fundamental invocar o magistério do mestre Aliomar Baleeiro. O renomado jurista entende que a despesa pública deve ser conceituada sob duas perspectivas completamente diferentes. A primeira é a perspectiva legal, na qual a despesa pública é a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para execução de um fim a cargo do governo. A segunda é a perspectiva infralegal, na qual estamos num plano em que a autoridade administrativa deve efetivar a execução dos dispêndios contidos na lei orçamentária. Se não se tiver essa regra elementar em mente surgirão divergências irreconciliáveis. (Cf. BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças, p. 65).

Deve-se observar que a confissão e o parcelamento de dívida previdenciária equiparam-se, para efeitos legais, a operações de crédito, conforme dispõe o art. 29, § 1º, da LRF. Dessa forma, nada impede que seja editada lei municipal que autorize o parcelamento da dívida, desde que atendidos os requisitos e limites determinados pela LRF, especialmente o disposto nos arts. 15 e 16, bem como às disposições da Resolução do Senado Federal 43/2001, que dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios. Nesse sentido, pertinente a lição do professor Heraldo da Costa Reis:

"A autorização legislativa pela própria Lei 4.320, através do artigo em análise, e pela constituição, no seu art. 167, inciso V, o executivo não pode abrir créditos suplementares sem prévia autorização legislativa e, note-se, a mesma regra subsiste para os créditos especiais.

Apenas a Lei 4.320, para ganhar tempo e na esteira da constituição, permite que a autorização para abrir créditos suplementares possa ser dada na própria lei de orçamento. Entretanto, a autorização para a abertura de créditos adicionais suplementares precisa considerar a existência de formas de gestão financeira existentes para utilização de recursos, como decorrência do disposto no § 1º do art. 43, desta lei. Daí a necessidade de que o dispositivo autorizativo na lei orçamentária contenha um parágrafo que exclua os recursos vinculados a programas especiais de trabalho (fundos especiais) ou a convênios. **No que concerne às operações de crédito por antecipação da receita, as mesmas podem ser realizadas pelas entidades de direito público interno em qualquer mês do exercício financeiro, observando-se no entanto a vedação explicitada no art. 167, III, da constituição vigente e no art. 38, incisos e parágrafos respectivos, da própria Lei de Responsabilidade Fiscal, já mencionado nos comentários ao art. 3º desta Lei.** O dispositivo em questão dispõe que a operação de crédito mencionada é para atender à insuficiência de caixa. trata-se na espécie de operação financeira de tesouraria com efeitos no Ativo e no passivo Financeiros, cujo produto não está vinculado a qualquer despesa ou compromisso. A sua movimentação se faz de forma extraorçamentária.

As operações de crédito por antecipação de receita devem ser sempre precedidas de autorização em lei específica ou na própria lei orçamentária.

Tais antecipações terão as suas destinações determinadas na LDO, que não deverão ser diferentes do que já está determinado nesta Lei. A própria Lei de Responsabilidade Fiscal já dispõe sobre a destinação da ARO. Outrossim, lembra-se que a realização da ARO sujeita-se às normas da Resolução nº 43/02 do senado da República." (In: REIS, Heraldo da Costa e José Teixeira Machado Jr. A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal. 33 ed. IBAM - Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2010, p. 20-21)

Assim sendo, o caso atrai a incidência dos princípios orçamentários da legalidade e da universalidade. O princípio da legalidade impõe que a despesa pública seja realizada dentro de uma autorização legislativa (orçamentária ou extraorçamentária). Por esse princípio, nenhuma despesa pode ser realizada sem que exista previsão legislativa (art. 167, incisos I e II, CRFB/88). Tal regra se aplica inclusive às despesas que são objeto de créditos suplementares ou especiais (art. 167, inciso V, CRFB/88). São igualmente vedados a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (art. 167, inciso VI, CRFB/88). Sobre a legalidade das despesas públicas, confira-se o seguinte julgado do STJ:

"A Administração Pública é regida pelo princípio da estrita legalidade, segundo o qual a atuação do administrador depende de autorização legal. Nos casos relativos a despesas públicas, a exemplo da concessão de aumento a servidores públicos, o espectro de atuação da entidade pública ainda encontra-se submetido aos princípios orçamentários, os quais impõem uma série de limitações, como a previsão dos gastos nas leis orçamentárias e o cumprimento dos percentuais contidos na lei de responsabilidade fiscal." (STJ) - 2ª Turma. RMS 31.759/DF. Rel. Min. Castro Meira. J. 10/08/2010. DJe 19/08/2010).

Já o chamado princípio da universalidade nos informa o seguinte nas lições de Augustinho Vicente Paludo:

"O princípio da universalidade está contido nos arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº. 4.320/1964, e também no § 5º do art. 165 da CF/1988. Ele determina que o orçamento deve considerar todas as receitas e todas as despesas, e nenhuma instituição governamental deve ficar afastada do orçamento: Lei nº. 4.320/1964, art. 2º: "a lei do orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade"; art. 3º da Lei n. 4.320/1964: "a lei do orçamento compreenderá todas as receitas inclusive as de operações de crédito autorizadas por lei"; art. 4º: "a Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar".

Amplamente aceito pelos tratadistas, esse princípio, segundo James Giacomoni (2013), [...] permite ao legislativo: a) conhecer a priori todas as receitas e despesas do Governo e dar prévia autorização para a respectiva arrecadação e realização; b) impedir ao Executivo a realização de qualquer operação de receita e despesa sem prévia autorização parlamentar; c) conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo Governo, a fim de autorizar a cobrança dos tributos estritamente necessários para atendê-las.

O princípio da universalidade também contempla tudo que pode aumentar / diminuir a arrecadação da receita e a realização da despesa." (In: PALUDO, Augustinho Vicente. Orçamento público, administração financeira e orçamentária e LRF. 7 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro. Forense. 2017, p. 20-21)

Contudo, outros se posicionam em sentido diametralmente oposto, dispensando a prévia autorização legislativa nessas situações. Nesse sentido, já decidiu o Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Confira-se:

"ADMINISTRATIVO. TRIBUTÁRIO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - FPM. PEDIDO DE SUSPENSÃO DE RETENÇÃO E/OU BLOQUEIO DAS VERBAS. TERMO DE AMORTIZAÇÃO DE DÍVIDA FIRMADO ENTRE O ENTE MUNICIPAL E A AUTARQUIA PREVIDENCIÁRIA. ALEGAÇÃO QUANTO À ILEGALIDADE DO ACORDO ESTABELECIDO. **DESNECESSIDADE QUANTO À PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO LOCAL.**

- Agravo de instrumento contra decisão singular concessiva de antecipação de tutela por meio da qual objetivava o município agravante abstenção, por parte do INSS, quanto à prática de retenção e/ou bloqueio do Fundo de Participação dos Municípios - FPM ou qualquer ato de cobrança em virtude do termo de amortização de dívida fiscal ou de termo de parcelamento de dívida fiscal;

- Tese defendida pela agravante quanto à desnecessidade de o acordo entre a entidade munícipe e a autarquia previdenciária imprescindir de autorização do Poder Legislativo local para sua efetivação;

- De imediato, a partir da redação dada pela EC 29/2000 restou assentada a questão acerca dos bloqueios e retenções dos recursos do FPM, diante do permissivo contido no art. 160, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal/88;

- A regra constitucional acima revela-se suficiente para afastar a exigência de autorização legislativa, à medida em que permite o condicionamento dos recursos do FPM ao pagamento dos créditos de titularidade da União e de suas autarquias, como é o caso do INSS, sem estabelecer qualquer outra espécie de impedimento ou condição, não cabendo, por sua vez, à legislação infraconstitucional, hierarquicamente inferior, assim estabelecê-lo;

- Precedente deste Regional;

- Agravo de instrumento provido." (TRF da 5ª Região - 2ª Turma. AGTR nº 64564 AL 2005.05.00.036045-4. J. 16/10/2006. Rel. Juiz Federal Petrucio Ferreira).

Ainda no mesmo sentido:

"CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. DÉBITO PREVIDENCIÁRIO. DESCONTO DO FPM. ACORDO. LEGALIDADE. **DESNECESSIDADE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA.**

1. A jurisprudência do Pleno desta Corte é pacífica quando a desnecessidade de autorização legislativa para que o Prefeito possa confessar os débitos de dita municipalidade, diante do permissivo do art. 160, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal de 1988 e diante do qual qualquer norma de inferior hierarquia deve ceder. (TRF-5ª R. - EINFAC 2004.80.00.006280-6 - TP - AL - Rel. Des. Fed. Francisco Cavalcanti - DJU 05.11.2007 - p. 668)

2. Ante a desnecessidade de autorização da Câmara de Vereadores para que o Prefeito possa firmar acordo de parcelamento nos termos da Lei nº 9.639/98, tem-se a legalidade dos referidos Termos e a retenção no FPM do valor das obrigações previdenciárias correntes, uma vez que previsto no acordo de parcelamento. Precedentes deste E. Tribunal.

3. Apelação provida. Honorários advocatícios a cargo do Município fixados em R\$ 2.000,00 (dois mil reais)." (TRF da 5ª Região - 2ª Turma. AC nº 380335 AL 0008087-83.2004.4.05.8000. J. 29/09/2009. Rel. Juiz Federal Francisco Barros Dias).

"TRIBUTÁRIO. AÇÃO ANULATÓRIA DE PARCELAMENTO. FPM - FUNDO DE PARTICIPAÇÃO

DE MUNICÍPIO. RETENÇÃO. PREFEITO. **AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. DESNECESSIDADE. EC 03/93.**

1 - Com efeito, a então vigente redação do parágrafo único do art. 160 da CF/88, dada pela Emenda Constitucional 03/93, permitia a possibilidade de bloqueio de recursos destinados ao Município inadimplente para com as autarquias federais, pelo que não há falar em ilegalidade ou inconstitucionalidade.

2 - Ademais, na hipótese concreta, o Município autor possuía débitos para com o INSS que foram regularmente reconhecidos em acordo de parcelamento, no qual o Município comprometeu-se a amortizar a dívida passada, mediante retenções a serem efetivadas nas verbas do FPM, além de honrar suas obrigações daquele momento em diante, sujeitando-se, caso contrário, a novas retenções no FPM pertinentes às obrigações correntes.

3 - Também, inexistente lei municipal que vedasse o parcelamento, não há falar em necessidade de autorização legislativa, pois a transação levada a efeito beneficia o município e foi realizado por seu representante.

4 - Assim já decidiu este TRF1: Ementa: "DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. FUNDO NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. RETENÇÃO. Diante da nova redação do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal, dada pela EC 3/93, é legítimo o bloqueio de quota destinada ao Município, oriunda do Fundo de Participação dos Municípios, em decorrência de descumprimento de acordo de parcelamento de débito. (...) (AMS 1999.33.00.010803-0/BA - APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA - Relator: JUIZ HILTON QUEIROZ - QUARTA TURMA Publicação: DJ p. 61 de 22/10/2001 Data da Decisão: 07/08/2001.)

5 - Aliás, como bem assinalado na AC 200683030000650, AC - Apelação Cível - 389801, Relator (a) Desembargador Federal Francisco Wildo - TRF5 - Primeira Turma Fonte DJ - Data: 27/10/2006 - Página: 1058 - Nº: 207, "A necessidade de autorização do legislativo para que o Prefeito pratique ato de natureza ordinária representa indevida ingerência do Poder Legislativo na competência do Executivo, sendo Pertinente a aplicação da parêmia do direito que preceitua que "ninguém deve beneficiar-se da própria torpeza", haja vista que o autor pretende suspender as retenções decorrentes de acordo livremente pactuado."

6 - Remessa oficial e apelação improvidas." (TRF da 1ª Região - 5ª Turma. AC nº 1443 MA 1997.37.00.001443-9. J. 13/08/2012. Rel. Juiz Federal GRIGÓRIO CARLOS DOS SANTOS)

Registramos, ainda, uma corrente intermediária que busca fazer uma distinção na necessidade de autorização legislativa prévia em sendo o caso de dívida fundada ou não. Sobre o conceito de dívida fundada esclarece Augustinho Vicente Paludo:

"A dívida fundada corresponde aos passivos financeiros com exigibilidade superior a doze meses, que necessitam de autorização legislativa para o seu pagamento, cuja despesa deve passar pelos estágios de empenho, liquidação e pagamento. Abrangem tanto a dívida interna quanto a externa". (In: PALUDO, Augustinho Vicente. Orçamento público, administração financeira e orçamentária e LRF. 7 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro. Forense. 2017, p. 252).

Nesse sentido, o TCE-MG já decidiu que o parcelamento de dívida junto ao INSS superior a 12 meses impõe prévia autorização legislativa por configurar dívida fundada. Vejamos:

"(...) verificou-se que o compromisso assumido foi com prazo superior a doze meses (sessenta meses), portanto, de longo prazo constituindo-se em Dívida Fundada ou consolidada, prescindindo, pois, de autorização legislativa em conformidade com o disposto no inciso I do artigo 29, da LC 101/00 que assim determina no Capítulo VII, sobre Dívida e Endividamento:

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;

Importa destacar que de acordo com o § 1º da referida norma, equipara-se à operação de crédito: a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos artigos 15 e 16, que tratam da geração da despesa pública. **Tais dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal significam que uma despesa, como também a assunção de qualquer obrigação financeira, há**

de estar previamente autorizada por lei, não apenas em decorrência do princípio da legalidade, mas, ainda, por força de dispositivo expresso da CR/88 (inciso III, art. 167), que veda sua realização, em montantes que excedam os créditos orçamentários ou adicionais." (TCE-MG. Representação 932579. J. 28/10/2014)

O Município, no contexto do sistema previdenciário, é equiparado à empresa empregadora e está obrigado a arrecadar e recolher, para o sistema de previdência, as contribuições nos termos da Lei 8.212/1991. Ademais, a inobservância desta Lei, sujeita o dirigente do órgão ou da entidade gestora da previdência social à responsabilidade direta, nos termos de seu art. 8º. Contudo, nem sempre foi assim, porque havia dúvidas na doutrina e na jurisprudência sobre a possibilidade de enquadrar agentes públicos em crimes contra a previdência social em função da redação original do § 3º do art. 95 da Lei 8.212/1991, que acabou sendo alterado pela Lei 9.983/2000. Nas palavras de Carlos Alberto Pereira de Castro:

"Referido dispositivo (§ 3º do art. 95 da Lei n. 8.212/1991) também restou revogado pelo art. 3º da Lei n. 9.983/2000. No entanto, a nova sistemática de repressão aos delitos desta natureza não trouxe a expressa previsão de identificação do sujeito ativo do delito. Tal previsão é dispensável, porquanto é sabido que as decisões sobre o recolhimento dos tributos e sobre as demais questões relacionadas à pessoa jurídica competem aos seus administradores, daí porque são plenamente aplicáveis os ensinamentos referidos no parágrafo anterior. Quanto aos agentes políticos, na vigência da legislação revogada, vigorava o entendimento jurisprudencial de que não se equiparavam ao titular de empresa privada no tocante à responsabilidade em face da falta de recolhimento de contribuições previdenciárias." (REsp n. 56.376/PR, STJ, 6ª Turma, Rel. Min. Vicente Leal, DJU de 28.8.1995). (In: CASTRO, Carlos Alberto Pereira de, e João Batista Lazzari. Manual de Direito Previdenciário. 23 ed. Rio de Janeiro. Forense. 2020, p. 346-347)

Segundo José Paulo Baltazar Júnior:

"Na vigência da lei anterior, predominava, no entanto, o entendimento de que o agente político não podia responder pelo crime em questão, uma vez que o ente público não poderia ser considerado empresa, nem o gestor público, o seu administrador, como exigia o § 3º do art. 95 da Lei n. 8.212/91. **Na lei atual, inexistente dispositivo análogo, nada impedindo possa o gestor público ser acusado do crime em questão, não apenas em relação às contribuições devidas ao RGPS, mas igualmente em relação às contribuições para o regime próprio dos servidores, que podem também ser objeto do crime, no atual quadro legal.**" (In: BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. Crimes federais: contra a administração pública, a previdência social, a ordem tributária, o sistema financeiro nacional, as telecomunicações e as licitações, estelionato, moeda falsa, abuso de autoridade, tráfico transnacional de drogas, lavagem de dinheiro. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2007, p. 23)

Por fim, nem que seja para evitar a possível ocorrência de crime contra a previdência social /finanças públicas é recomendável buscar sempre a prévia autorização legislativa, porque configura crime contra as finanças públicas, passível de pena de 1 (um) a 2 (dois) anos de reclusão, a ordenação, a autorização ou a realização de operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa (art. 359-A, caput, Código Penal Brasileiro, acrescentado pela Lei 10.028, de 19/10/2000). Confira-se o seguinte julgado do Eg. STF:

"Penal. Processo penal. Crime contra as finanças públicas. Crime de responsabilidade de prefeito. Programa RELUZ. Atipicidade da conduta. Precedentes da Corte. (...) 2. A Lei n. 11.131/05 alterou a Medida Provisória n. 2.185-31 para admitir que as operações de crédito relativas ao Programa RELUZ não se submetam aos limites ordinários de refinanciamento das dívidas dos municípios. 3. A disposição legal está a indicar que referidas operações são autorizadas por lei, afastando-se, assim, o elemento normativo do tipo 'sem autorização legislativa' mencionado no caput do artigo 359 do Código Penal. 4. A previsão contida na Lei n. 11.131/05 autoriza descaracterizar qualquer violação em torno

dos incisos VIII, XVII e XX do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal. 5. Inquérito arquivado." (STF. Pleno. Inq. 2.591/SP. Rel. Min. Menezes Direito. J. em 08/05/2008. Publ. 13/06/2008).

Assim sendo: em respeito aos princípios orçamentários da legalidade e da universalidade, e, ainda para evitar a possível ocorrência de crime contra à previdência social /finanças públicas, para efetuar o parcelamento nos moldes pretendidos (até 60 parcelas), a autorização legislativa é imprescindível, razão pela qual o PL poderá ser submetido à deliberação da Casa de Leis, desde que tenham sido encaminhadas a Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (contendo as premissas e metodologia de cálculo utilizadas), bem como a Declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e haja compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

É o parecer, s.m.j.

VOCÊ CONHECE A METODOLOGIA DE GESTÃO DO ISSQN DO IBAM?

Estratégia de apoio aos Municípios para o fortalecimento da gestão das receitas próprias.

Fatores críticos de sucesso:

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

ISSQN é o foco principal e tendência de expansão na economia!

[Acesse aqui](#)

